

Statlige utgifters geografi 2005

Smal eller brei distriktpolitikk?

Tilnærmet alle former for statlig politikk og virksomhet har en regional dimensjon og påvirker dermed regional utvikling. Finanspolitikken virker regionalt gjennom lokalisering av statlig virksomheter og investeringer foruten gjennom nivå og utforming på overføringene til, og skattene fra, norske personer, bedrifter og kommuner. Tilsvarende har også pengepolitikken (renter og valutakurser), handelspolitikken og ulike statlige reguleringstiltak regionale implikasjoner.

I distrikts-/regionalpolitikken fokuseres det oftest på distriktpolitisk motiverte overføringer. Etter KRDs definisjoner hadde den ”smale distriktpolitikken” i 2005 en samlet ramme på drøyt 2 mrd. kroner, og den ”brede distriktpolitikken” iht. KRDs definisjoner ytterligere 13-25 mrd. kroner avhengig om man regner med ordningene under kategori B eller ikke. Til sammenlikning var statens samlede utgifter samme år 612 mrd. kroner når interne overføringer og låneutbetalinger/-opptak nettoføres og nettooverføringer til/fra Petroleumsfondet holdes utenfor. Statsbudsjettet omfatter dermed i hovedsak utgiftsordninger som ikke har noen distriktpolitisk begrunnelse eller innretning, men som likevel har en regional fordeling og dermed innvirkning på regional utvikling. I denne rapporten ser vi nærmere på finanspolitikken regionale betydning, med hovedvekt på de løpende statlige utgifter i 2005. Analysen bygger på metoder og opplegg fra Østlandsforskning tidligere kartlegginger av den regionale fordelingen av statlige utgifter i 1998 og 2000 samt drøfting av hva som bestemmer overføringenes størrelse og av hvorledes disse overføringene påvirker inntektsdannelsen i lokale økonomier. Undersøkelsen gir en fullstendig kommunefordeling av 476 mrd. statlige utgiftskroner eller 78 prosent av samlede statlige nettoutgifter etter nettooverføringer til Petroleumsfondet. De kommunefordelte statlige overføringer/utgifter tilsvarer et nasjonalt gjennomsnitt på 102.546 kroner/innbygger. Statlige innkjøp av varer og tjenester, renteutgifter og overføringer til utlandet er de viktigste utgifter som ikke er kommunefordelt i undersøkelsen. På inntektssiden er direkte personskatter på totalt 155 mrd. kroner eller i gjennomsnitt 33.441 kr/innbygger regionalisert. De ulike pengestrømmene mellom staten og regionene er satt inn i separate inntektsregnskap for husholdningene og kommuneforvaltningen. Dette muliggjør kvantitative analyser av den rolle statlige overføringer spiller for den lokale inntektsdannelsen, både direkte i form av statlige lønninger og overføringer til personer og kommuner, og indirekte gjennom virkninger på lokal kjøpekraft og kommunale skatteinntekter, og dermed videre på aktiviteten i privat og kommunal tjenesteproduksjon.

Hva viser kartleggingen av statsbudsjettets geografi i 2005?

- Det er de mest folkerike fylkene som Oslo, Akershus, Hordaland og Rogaland som mottar de største statlige pengestrømmene. Disse fire fylkene mottar nær 40 prosent av de kommunefordelte statlige utgiftene i 2005. Sentrale kommuner, definert som kommuner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, står som mottaker for nær 70 prosent av de statlige pengestrømmene. Regnet per innbygger er imidlertid de samlede statlige pengestrømmene høyest i fylkene i Nord-Norge og høyere i distriktskommuner enn sentrale kommuner.
- Kommuneoverføringene på totalt 97 mrd. kroner har en klar distriktsprofil og bidrar i sterk grad til at de nordnorske fylkene har de største samlede statlige overføringene regnet per innbygger. Distriktene har i gjennomsnitt over 78 prosent høyere kommuneoverføringer enn sentrale områder. Primærkommunenes rammetilskudd gjennom inntektssystemet er hele 152 prosent høyere i distriktskommunene enn i sentrale kommuner.
- De personrettede overføringene dominerer i omfang blant de regionaliserte statlige utgiftsordningene med totalt 228 mrd. kroner. Regnet per innbygger er det relativt moderate regionale forskjeller, men innbyggere i distriktskommunene mottar i gjennomsnitt 15 prosent høyere personoverføringer enn i sentrale kommuner.
- De statlige lønnsutbetalingene, som samlet utgjør 124 mrd. kroner og her er fordelt etter de ansattes skattekommune, er ikke overraskende størst i Oslo også regnet per innbygger. Regnet per innbygger er de statlige lønningene 30 prosent lavere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet enn utenfor.
- Næringsoverføringer mv. er her veldig vidt definert ved å omfatte verdien av redusert/kompensert arbeidsgiveravgift i privat sektor, arbeidsmarkedstiltak og forskningsmidler foruten jordbruksstøtten og støtte gjennom Innovasjon Norge. De utgjør likevel ikke mer enn 27 mrd. kroner, men har store regionale ulikheter. Viktigst er disse i Nord-Norge, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Oppland. Det er særlig reduksjons- og kompensasjonsordninger knyttet til arbeidsgiveravgiften som bidrar til de fylkesvise forskjellene, men også mange andre ordninger har en klar overvekt i distriktene. Motsatt er det med forskningsmidlene, hvor over 90 prosent går til mottakere i sentrale kommuner.
- Ser vi på personskatter til staten er disse regnet per innbygger klart høyst i Oslo og Akershus og klart lavest i Finnmark. Forskjellene i personskatter gjenspeiler i hovedsak inntektsforskjeller fylkene i mellom, men for Finnmarks del også særskilte geografisk betingede skattelettelser.

Er det distriktpolitikken eller demografien som avgjør?

De statlige overføringene som er kartlagt omfatter både ordninger som helt eller delvis er distriktpolitisk begrunnet og ordninger som er helt geografisk nøytrale. Et interessant spørsmål er hvilke av ordningene som bidrar til regionale forskjeller i samlet overføringsnivå, eksempelvis som bidrar til at gjennomsnittet blant kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet er 117.162 kr/innbygger eller 21 prosent høyere enn gjennomsnittet utenfor virkeområdet på 97.065 kr/innbygger, og som bidrar til de fylkesvise variasjonene fra 144.443 kr/innbygger i Finnmark til 90.034 kr/innbygger i Rogaland?

En måte å studere dette på er å se på ulikhetene etter mottakerkategori. Dette viser at differansen i samlede statlige utgifter regnet per innbygger mellom kommuner innenfor og utenfor virkeområdet på 18.434 kr/innbygger i 2005 fordelte seg med 13.422 kr/innbygger fra kommuneoverføringene, 8.227 kr/innbygger fra næringsrettede ordninger og 5.465 kr/innbygger fra personrettede overføringer, mens statslønningene (8.681 kr/innbygger) trakk motsatt retning. En annen måte å belyse det på er å gruppere overføringene iht. KRDs inndelinger i kategori A (tiltak og ordninger som har distriktpolitiske mål som begrunnelse, eller som favoriserer distriktsområder utover kompensasjon for å oppnå like tilbud) og kategori B (tiltak og ordninger som skal utjevne og kompensere for å oppnå like resultater mellom grupper og områder, eller som er lokalisert til distriktsområder på grunn av gitte forhold og er særlig viktige for næringsutvikling, sysselsetting, lokal økonomi eller bosetting). Totalt 8,4 mrd. kroner av våre kommunefordelte statlige utgifter faller i kategori A (herunder arbeidsgiveravgiftsreduksjon/kompensasjon, pristilskudd for melk og kjøtt, "13.50-midler" gjennom Innovasjon Norge og Nord-Norge- og regionaltilskudd i kommuneoverføringene), mens 9,4 mrd. kroner faller i kategori B (herunder øvrig landbruksstøtte, BU, skogbruksstøtte, fiskeri mv.). De øvrige 458,0 mrd. kronene har ingen distriktpolitisk begrunnelse. Analysene viser at de regionale ulikheter i overføringene bare i begrenset grad er knyttet til distriktpolitisk begrunnede overføringer. De fleste distriktskommuner får det vesentligste av sine statlige pengestrømmer gjennom personrettede og kommunerettede ordninger som bare unntaksvis er begrunnet med at de skal utrette noe for "distriktene". De skal utrette noe for individer som fyller visse kriterier - uansett bosted. De regionale variasjonene oppstår i hovedsak gjennom ulik aldersstruktur og inntektsforhold og de statlige utgiftene som ikke faller i kategori A og B vil i hovedsak "flytte med folk" hvis de flytter.

Har bildet endret seg over tid?

Analysene foran viser at mange kommuner får vesentlig større statlige overføringer gjennom personrettede og kommunerettede overføringer enn gjennom distrikts- og næringsrettede ordninger. Dette er en situasjon som har utviklet seg over tid. Korrigert for utviklingen i konsumprisindeksen er realverdien av næringsoverføringene redusert med 34 prosent siden 1978 og de personrettede overføringene økt med 200 prosent (tredoblet) i samme periode. Korrigert for overføringen av sykehusene fra fylkeskommunene til staten er kommuneoverføringene økt med over 130 prosent (mer enn doblet) siden 1978.

Sammenliknet med 2000-studien har utvidelsen av regionaliserte statslønninger slått sterkere ut i sentrale strøk enn distriktene. Videre har veksten i arbeidsmarkedstiltak vært langt sterkere i sentrale strøk enn i distriktene. Også for personrettede overføringer, Forskningsrådet mv. har økningen vært noe sterkere i sentrale kommuner, mens kommuneoverføringene har utviklet seg om lag prosentvis likt for begge grupper. I sum er dermed de kommunefordelte statlige utgiftene økt med 52 prosent i sentrale kommuner mot 22 prosent i distriktskommuner fra 2000 til 2005. Regnet i kroner/innbygger økte overføringene til sentrale kommuner med 41 prosent og til distriktskommunene med 33 prosent.

Staten i kommuneøkonomien

Som nevnt er statlige overføringer vesentlig høyere regnet per innbygger i distriktskommuner enn sentrale kommuner. Skatt på formue og inntekt, regnet per innbygger, er høyere i sentrale kommuner enn i distriktskommunene, mens det er motsatt for "Andre driftsinntekter". Det er særlig rammetilskuddet som bidrar til at distriktskommunene har høyere samlede driftsinntekter enn

sentrale kommuner, 51.478 mot 43.126 kr/innbygger, når vi holder Oslo utenfor. Variasjonene i rammetilskuddet og øremerkede tilskudd bidrar også til de regionale variasjonene i den statlige andelen av driftsinntektene, som i 2005 var på gjennomsnittlig 46,7 prosent blant distriktskommunene mot 33,3 prosent blant sentrale kommuner. Når det gjelder fylkeskommunene er det svært store forskjeller mellom fylkene, både i sum driftsinntekter regnet per innbygger, og i hvor stor del av driftsinntektene som kommer i form av statlige overføringer. Per innbygger varierer de samlede driftsinntektene fra 6.436 kroner i Akershus til 14.251 kroner i Finnmark. De statlige overføringene utgjør bare 26,2 prosent av driftsinntektene i Akershus, og er oppe på 65-79 prosent i Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark.

Staten i personøkonomien

Staten står, i form av skattepliktige ytelser i trygdesystemet, statlige lønninger og jordbruksoverføringer, direkte for 30 prosent av norske innbyggers bruttoinntekt, varierende fra 26 prosent i Oslo, Akershus og Rogaland til 41 prosent i Finnmark og Troms. Korrigeret for skattefrie overføringer og utliknet skatt står staten for 24 prosent av disponibel inntekt på landsbasis, varierende fra 17 prosent i Akershus til 42 prosent i Finnmark. Høyere statlige overføringer, lavere skatter tilbake til staten, og generelt lavere markedsbaserte inntekter i eget næringsliv, gjør altså at staten spiller en langt viktigere rolle for personers (og kommuners) inntekter i distriktene enn i sentrale strøk og dermed også bidrar til en betydelig regional inntektsutjevning..

Abstract in English:

In the discussion of how national policies impacts on regional development, focus tends to be given to funding and incentives driven by regional political decisions. However, almost all national policies encompass regional and rural aspects and hence impact rural and regional development. This paper addresses the impact of Norwegian fiscal policy on regional development. The analysis reviews the Norwegian Fiscal Budget's expenditures distributed at municipality-level for year 2005, except for expenditure related to purchases of goods and services, interest payments and transfers to the Government Petroleum Fond. The system allows analysis of how governmental funding impacts on local income generation. Such income generation could either be seen as governmental expenditure on salaries in the public sector or other transaction to private persons and local authorities, or indirectly through the influence on purchasing power and tax revenue at local level, which again impacts on the activity and employment level in local service sector. The study reveals that a large part of municipalities in rural areas receive a majority of their government funding as transactions in the form of income or other transfers to cover needs on the individual level, and not as a contribution for fostering of rural and regional development. Due to these transactions strong link to the local populations' income generation, many rural areas have achieved to develop local services at a level similar to that of central areas despite weak developments in other local sectors.