

Statlige overføringer til kommunene i Vestfold

Simen Pedersen og Christian Grorud

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapportnummer 2012/14
Rapporttittel	Statlige overføringer til kommunene i Vestfold
ISBN	978-82-8126-063-4
Forfattere	Simen Pedersen og Christian Grorud
Prosjektmedarbeidere	Oscar Haavardsholm
Dato for ferdigstilling	8. mai 2012
Prosjektleder	Simen Pedersen
Kvalitetssikrer	Nicolai Heldal
Oppdragsgiver	Vestfold fylkeskommune
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	14. mai 2012
Nøkkelord	Statlige overføringer, kommuneøkonomi, Vestfold

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Verdiskaping Vestfold vurdert statlige overføringer til kommunene i Vestfold. Som en del av utredningsarbeidet har vi innhentet informasjon fra en rekke kilder; direktorater, departementer, KS, Statistisk sentralbyrå, Fylkesmannen i Vestfold og rådmenn og økonomisjefer i kommunene i Vestfold.

Vi benytter anledningen til å takke alle som har stilt seg til disposisjon for intervjuer, og som på andre måter har bidratt med kunnskap og nyttig informasjon underveis i prosessen.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Elin Anne Gunleiksrud i Vestfold fylkeskommune.

Audun Langørgen, Forsker I i Gruppe for mikroøkonomi i Forskningsavdelingen ved SSB, har kommet med nyttige innspill i prosessen med å komme frem til den endelige rapporten.

Simen Pedersen, Oscar Haavardsholm og Christian Grorud har gjennomført utredningen. Nicolai Heldal har stått for den interne kvalitetssikringen. Forfatterne står ansvarlig for innholdet i rapporten.

8 mai 2012

Simen Pedersen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	2
Sammendrag og konklusjoner.....	5
1 Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Problemstilling	9
1.3 Metodisk tilnærming.....	9
1.4 Avgrensninger	10
1.5 Leserveiledning.....	10
2 Statlige overføringer til norske kommuner	11
2.1 Rammetilskuddet	11
2.2 Øremerkede tilskudd	15
2.3 Fordeling av statlige tilskudd på ulike tilskuddsordninger	15
3 Kommunene i Vestfold – kjennetegn og sammenliknbare kommuner	17
3.1 Kriterier for valg av sammenliknbare kommuner	17
3.2 Kommunene i Vestfold	18
3.3 Sammenlikningskommunene, og deres kjennetegn	20
4 Statlige overføringer til kommunene i Vestfold.....	22
4.1 Størrelsen på de statlige overføringene	22
4.2 Statlige overføringer til Vestfold i forhold til landsgjennomsnittet.....	23
4.3 Statlige overføringer til Vestfold i forhold til sammenliknbare kommuner.....	24
4.4 Oppsummering av årsaker til at kommunene i Vestfold kommer uheldig ut....	26
5 Aktuelle endringer innenfor gjeldende overføringssystem	27
5.1 Småkommunetilskuddet bidrar til overkompensasjon for smådriftsulempen. 27	
5.2 Basisrammen i skjønnstilskuddet er fordelt som distriktstilskuddene.....	28
5.3 Urbanitetskriteriet i utgiftsutjevningen er lite treffsikkert	29

5.4	Inntektsutjevningens ufullstendigheter svekker muligheten til å tilby likeverdige tjenester.....	30
5.5	Oppsummering av aktuelle endringer innenfor gjeldende overføringssystem	30
	Referanser	32
	Vedlegg 1 – Prosjektets mandat.....	33
	Vedlegg 2 – Konsulterte	34
	Vedlegg 3 – Oppsummering fra workshop den 15. mars 2012	35
	Vedlegg 4 – Datagrunnlag over statlige overføringer til kommunene	38
	Vedlegg 5 – Oversikt over øremerkede midler i 2010	40
	Vedlegg 6 – Fordelingskriterier for øremerkede midler i 2010.....	42

Sammendrag og konklusjoner

Gjennomgangen av ulike typer statlige overføringer bekrefter at overføringene per innbygger til kommunene i Vestfold ligger klart under landsgjennomsnittet. Kommuneøkonomien og handlingsrommet for kommunal tjenesteyting begrenses også av at kommunene i Vestfold har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet, uten at dette kompenseres fullt ut av inntektsutjevningen i rammetilskuddet.

Avviket fra landsgjennomsnittet skyldes primært sammensetningen av kommunene i Vestfold. Vestfold-kommunene defineres verken som distriktskommuner eller storbyer, og med et par unntak, er de heller ikke småkommuner. Dermed mottar ingen av kommunene i Vestfold distriktskommunetilskudd eller storbytilskudd, og bare et par av dem småkommunetilskudd. Ulikhetene forsterkes av at skjønnstilskuddet i praksis har en klar distriktsprofil, og av at urbanitetskriteriet i inntektssystemet ikke fanger opp utgifter knyttet til rus og psykiatri i mellomstore bykommuner.

Ettersom sammensetningen av kommunene er hovedforklaringen, er de lave statlige overføringene ikke et spesifikt «Vestfold-problem». Problemet deles med andre kommuner med samme størrelse og type beliggenhet, og reflekterer primært nasjonale politiske prioriteringer. Dersom Vestfold-kommunene ønsker å oppnå økte statlige overføringer bør de derfor arbeide for å påvirke disse prioriteringene. Dette vil gi størst gjennomslagskraft i samarbeid med andre kommuner i samme situasjon.

Bakgrunn og problemstilling

Det er en felles forståelse blant kommunene i Vestfold om at de kommer uheldig ut i fordelingen av statlige midler. Enigheten har resultert i at partnerskapet Verdiskaping Vestfold ønsker å etablere et kunnskapsgrunnlag som kan bidra til økt oppmerksomhet og forståelse for Vestfoldsamfunnets begrensede mulighet til å innfri nasjonale, regionale og lokale forventninger. Prosjektet består av tre delutredninger:

- **Delutredning A** tar for seg Vestfold fylkeskommunes forutsetninger som regional utviklingsaktør
- **Delutredning B** tar for seg statlige overføringers betydning for næringsutvikling og innovasjon i Vestfold
- **Delutredning C** innebærer en kartlegging av statlige overføringer til kommunen

DAMVAD har ansvar for deloppgave A og B, mens Vista Analyse er bedt om å se nærmere på de statlige overføringene til kommunene i Vestfold (delutredning C). I deloppgave C har vi søkt å svare på den overordnede problemstillingen:

Ved å kartlegge andelen av statlige overføringer til kommunene i Vestfold, identifisere fordelingskriteriene og deres begrunnelse skal utredningen skape et kunnskapsgrunnlag som gir økt forståelse av situasjonen for kommunene i Vestfold og årsaker til at - og eventuelt hvorfor - Vestfold-kommunene mottar en lavere andel enn sammenliknbare kommuner.

Delutredningens problemstillinger, slik de er beskrevet av oppdragsgiver, er dokumentert i vedlegg 1. Oppdragsgiver har vært Verdiskaping Vestfold som består av

Vestfold fylkeskommune, KS, Fylkesmannen, LO, NHO, Høgskolen i Vestfold, Innovasjon Norge og Forskningsrådet.

Kommunene i Vestfold mottar klart mindre enn landsgjennomsnittet

Analysen indikerer at kommunene i Vestfold kommer uheldig ut på en rekke områder:

- *Fordelingen av skjønnstilskuddet.* Kommunene i Vestfold mottar relativt lite av basisrammen i skjønnstilskuddet.
- *Inntektsutjevningen.* Siden inntektsutjevningen ikke er fullstendig og kommunene i Vestfold har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet, kommer kommunene dårlig ut av inntektsutjevningen.
- *Utgiftsutjevningen.* Til tross for relativt høye sosialhjelpsutgifter får kommunene lav uttelling i utgiftsutjevningen. Hovedårsaken er urbanitetskriteriet, som ikke i tilstrekkelig grad fanger opp utgiftsulempen for kommunene i Vestfold.

Dette kommer i tillegg til de forskjellene som skyldes at kommunene i Vestfold ikke kvalifiserer for å motta distrikts- eller storbytilskudd, og i liten grad mottar småkommunetilskudd. Kombinasjonen av disse elementene bidrar til at kommunene i Vestfold mottar klart lavere statlige overføringer per innbygger enn landsgjennomsnittet.

Det er ikke bare et «Vestfoldproblem»

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er ment å korrigere for ulikheter i utgiftsbehov. Driften av små kommuner adskiller seg fra driften i store kommuner og det er geografiske kriterier for hvilke kommuner som kvalifiserer for distriktstilskudd. Ved å identifisere kommuner som har tilnærmet identisk like mange innbyggere og like stort utgiftsbehov som hver av kommunene i Vestfold (se kapittel 3), og samtidig kontrollere for at kommunene ikke er lokalisert i områder som kvalifiserer for distriktstilskudd, har vi et sett av sammenliknbare kommuner.

Figur A viser statlige overføringer per innbygger til kommunene i Vestfold (I), statlige overføringer til settet av sammenlikningskommuner (II) og differansen i statlige overføringer mellom dem (III).

Resultatene er ikke entydige. Noen Vestfoldkommuner kommer bedre ut enn sammenlikningskommunen – andre ikke. Nøtterøy er kommunen som kommer dårligst ut relativt til sammenlikningskommunen; kommunen mottar 5 400 kroner per innbygger mindre enn sin sammenlikningskommune Stjørdal i Nord-Trøndelag. Holmestrand, derimot, mottar 2 250 kroner mer per innbygger enn sin sammenlikningskommune Lillesand i Aust-Agder. Utslagene for enkeltkommuner kan skyldes spesielle egenskaper ved de aktuelle kommunene, og må ikke tillegges stor vekt.

Totalt sett mottar Vestfold-kommunene 800 kroner per innbygger mindre enn sammenliknbare kommuner.¹ Siden resultatene ikke er entydige har vi imidlertid ikke faglig belegg for å påstå at avviket er statistisk signifikant forskjellig fra null. De små

¹ Avviket er gjennomsnittlig avvik for hver Vestfoldkommune og deres sammenlikningskommune, vektet etter folkemengde i Vestfoldkommunen.

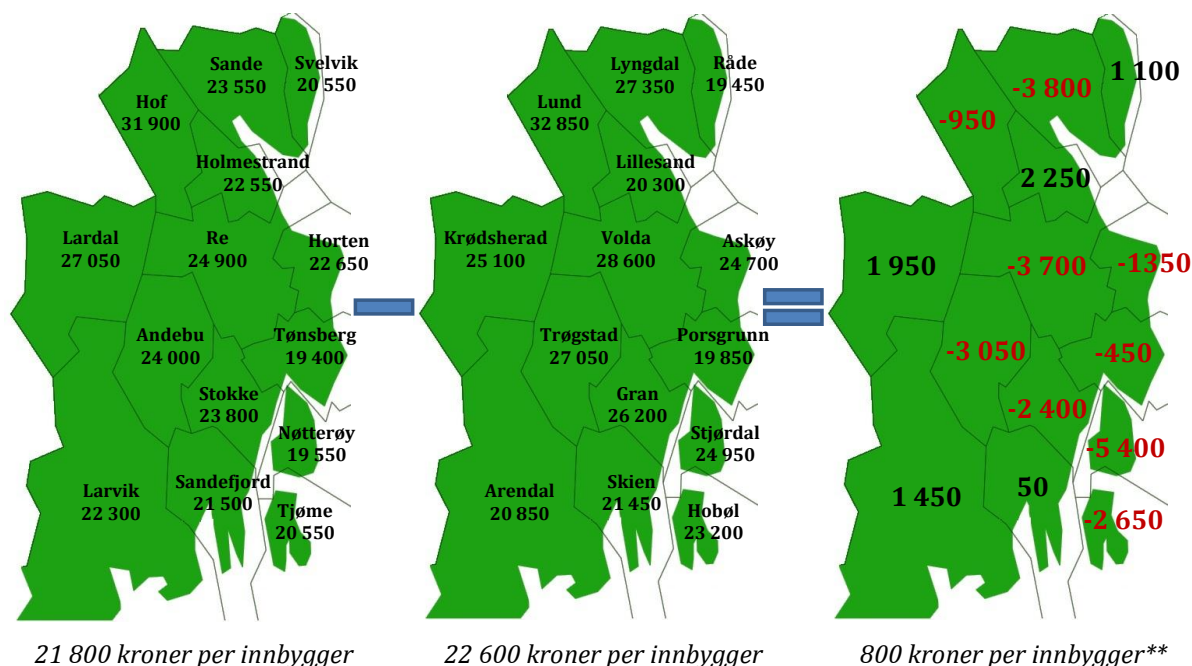
utslagene i forhold til sammenliknbare kommuner indikerer at utslagene i forhold til landsgjennomsnittet ikke bare påvirker kommunene i Vestfold, men også kommuner med tilsvarende kjennetegn.

Figur A **Differanse mellom statlige overføringer til kommunene i Vestfold og sammenliknbare kommuner, 2010-kroner per innbygger***

I – Kommunene i Vestfold

II – Sammenliknbare kommuner

III – Differanse i statlige tilskudd



* Sammenlikningskommunene er valgt ut ved å identifisere et sett av kommuner som har tilnærmet like store utgiftsbehov, folkemengde og ikke kvalifiserer for å kunne motta distriktstilskudd. **Gjennomsnittlig differanse i statlige overføringer til hver kommune i Vestfold og sammenlikningskommunen, vektet etter folkemengde i Vestfoldkommunen. Kilde: KOSTRA og Statistisk sentralbyrå, beregnet av Vista Analyse

Konklusjoner

Årsakene til at kommunene i Vestfold kommer uheldig ut er i all hovedsak nasjonale politiske prioriteringer. Skal fordelingen av statlige overføringer påvirkes i retning av en forbedring for kommunene i Vestfold, må man arbeide for å påvirke disse prioriteringene.

På kort sikt er mulighetene for gjennomslag størst på områder der det også er faglige argumenter for å endre tildelingskriteriene. Vi har identifisert fire områder som det kan være verdt å arbeide videre med, og illustrert (ved hjelp av regneeksempler) mulige endringer i statlige overføringer til kommunene i Vestfold. I flere av regneeksempelene har vi undersøkt effekten av å legge til grunn en jevn fordeling per innbygger, uten å ta stilling til hva som vil være riktig fordelingsnøkkel. De fire identifiserte områdene er:

Basisrammen i skjønnstilskuddet. Basisrammen i skjønnstilskuddet, på om lag én milliard kroner i 2011, gis i likhet med de andre skjønnsmidlene fra KRD til fylkesmennene. Fylkesmennenes mandat er å bruke midlene til å kompensere for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet, slik at kommuner har de samme muligheter til å løse pålagte oppgaver. Vi finner imidlertid at fordelingen av

skjønnsmidlene fra KRD til fylkesmennene fordeles som distriktstilskudd. Fordelingen av basisrammen, som bestemmes politisk, synes derfor ikke å henge sammen med tilskuddets hensikt.

- ➔ *En jevn fordeling per innbygger av basisrammen i skjønnstilskuddet vil si 16 millioner mer per år til kommunene i Vestfold, tilsvarende 70 kroner mer per innbygger i fylket.*

Småkommunetilskuddet. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, og som samtidig har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre år som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt i samme periode, kvalifiserer for småkommunetilskudd.² Smådriftsulempene er allerede kompensert for i utgiftsutjevningen. Det kan derfor argumenteres for at småkommunetilskuddet innebærer en overkompensasjon. En overkompensasjon gir isolert sett økonomiske incentiver til å unngå frivillige endringer i kommunestrukturen. Dette er ikke forankret i nasjonale politiske prioriteringer.

- ➔ *En jevn fordeling av de midlene som i dag ligger i småkommunetilskuddet vil totalt sett si 31 millioner mer per år til kommunene i Vestfold, tilsvarende cirka 135 kroner mer per innbygger i fylket. De største Vestfold-kommunene vil tjene mer enn dette, mens Lardal og Hof vil tape på en slik omlegging.*

Urbanitetskriteriet. Dagens kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen inkluderer urbanitetskriteriet. Dette kriteriet er knyttet til folkemengden i kommunen. Det er påvist, blant annet av Borge-utvalget og Langørgen (2011), at kriteriet er en dårlig indikator på sosialhjelpsutgifter, ved at det ikke fanger opp underliggende sosiale problemer som utløser behov for sosialhjelp.

- ➔ *Dersom urbanitetskriteriet erstattes med faktisk sammensetning av grupper som bidrar til behovet for sosialhjelpsutbetalinger, som arbeidsledige og fattige, skilte og separerte, i tråd med Langørgen (2011), øker overføringene til kommunene i Vestfold med om lag 16 millioner kroner tilsvarende cirka 70 kroner mer per innbygger i fylket.*

Inntektsutjevningen. Inntektsutjevningen er ikke fullstendig, både fordi eiendomsskatt og konsesjonskraftskatt er sett bort i fra i utjevningen, og fordi kompensasjonsgraden er mindre enn 100 prosent. Ut fra hensynet til kommunenes muligheter til å tilby likeverdige tjenester, kan det argumenteres for at kompensasjonsgraden bør være 100 prosent.

Konsentrasjon og samarbeid

Påvirkning av overføringssystemet krever systematisk arbeid over tid, og krever engasjement fra nøkkelpersoner på administrativt og politisk nivåer. Dette taler for å konsentrere arbeidsinnsatsen om områder der man vurderer at det er størst sannsynlighet for å få gjennomslag. For å utnytte stordriftsfordeler i arbeidet, minimere ressursbruk og ha størst mulig gjennomslagskraft, bør Vestfold-samfunnet samarbeide med fylkeskommuner og kommuner i samme situasjon.

² Satsene var i 2011 lik 10,5 millioner for små kommuner i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms) og 4,8 millioner kroner for øvrige kommuner.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det er en felles forståelse blant kommunene i Vestfold om at de kommer uheldig ut i fordelingen av statlige midler. Denne enigheten har resultert i at partnerskapet Verdiskaping Vestfold ønsker å bygge opp et kunnskapsgrunnlag om de statlige overføringene som kan bidra til økt oppmerksomhet og forståelse for Vestfold-samfunnets begrensede mulighet til å innfri nasjonale, regionale og lokale forventninger. Prosjektet består av tre delutredninger:

- **Delutredning A** tar for seg Vestfold fylkeskommunes forutsetninger som regional utviklingsaktør
- **Delutredning B** tar for seg statlige overføringers betydning for næringsutvikling og innovasjon i Vestfold
- **Delutredning C** innebærer en kartlegging av statlige overføringer til kommunen

DAMVAD har ansvar for deloppgave A og B, mens Vista Analyse er bedt om å se nærmere på de statlige overføringene til kommunene i Vestfold (deloppgave C).

Oppdragsgiver har vært Verdiskaping Vestfold, som består av Vestfold fylkeskommune, kommunene i Vestfold, KS, Fylkesmannen, LO, NHO, Høgskolen i Vestfold, Innovasjon Norge og Forskningsrådet.

1.2 Problemstilling

I deloppgave C har vi søkt å svare på den overordnede problemstillingen:

- I hvilken grad statlige overføringer til kommunene i Vestfold avviker fra landsgjennomsnittet og fra sammenlignbare kommuner
- Årsaker til eventuelle avvik

Delutredningens problemstillinger, slik de er beskrevet av oppdragsgiver, er dokumentert i vedlegg 1. Hovedmotivasjonen for oppdraget er altså å bidra til en bedre forståelse og mer kunnskap om, og eventuelt årsaker til, at kommunene i Vestfold mottar en lavere andel av statlige overføringer enn sammenliknbare kommuner. Videre har det vært sentralt å gi en faglig vurdering av om fordelingskriteriene er gode indikatorer på det de er ment å fange opp, og om overføringene fordeles på en måte som står i samsvar med hva de er ment å brukes til.

1.3 Metodisk tilnærming

Vår tilnærming til problemstillingene baseres på en kombinasjon av kvantitative analyser av statlige overføringer til norske kommuner og kunnskap om dagens overføringssystem. Mens de kvantitative analysene først og fremst er egnet til å belyse den faktiske overføringssituasjonen, belyser den kvalitative analysen begrunnelsen for de ulike tilskuddsordningene og tildelingskriteriene.

I tilfeller hvor dokumentasjon av tildelingskriteriene ikke har vært offentlig tilgjengelig, har vi vært i kontakt med departementer og direktorater som forvalter tilskuddsordningene. Kontakten har foregått via telefon og e-post. En fullstendig oversikt over hvem vi har vært i kontakt med er gitt i vedlegg 2.

I tillegg har vi gjennomført en workshop med representanter for kommunene i Vestfold. Workshopen hadde til hensikt å samle erfaringer og kunnskap om statlige overføringer til kommunene i Vestfold. I vedlegg 3 gis et referat over hvilke momenter som ble tatt opp under workshopen.

1.4 Avgrensninger

Mandatet i prosjektet begrenser vårt arbeid til å undersøke om og eventuelt hvorfor kommunene i Vestfold kommer uheldig ut i dagens overføringssystem. Vi undersøker altså ikke hvordan Vestfold fylkeskommune kommer ut i forhold til andre fylkeskommuner.

Våre analyser er basert på data fra KOSTRA for regnskapsåret 2010. Det var de ferskeste regnskapsdataene som var tilgjengelige på det tidspunkt analysen ble gjennomført. For enkeltoverføringer, der data har vært tilgjengelige, har vi benyttet data for året 2011.

De statlige overføringene kommunene får til spesifikke formål kalles øremerkede midler. Hensikten med overføringene er at kommunene skal produsere mer av de tjenester som omfattes av slike tilskudd enn de ville gjort dersom midlene ble gitt som en rammeoverføring. Øremerkede tilskudd skal som hovedregel være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvaret for. Siden de øremerkede tilskuddene er midlertidige tilskuddsordninger eller kun gis til kommuner med spesielle behov har vi ikke fokusert på å identifisere urimeligheter i denne delen av overføringssystemet.

Det gis en rekke statlige tilskudd til kommunene. Siden omfanget av ordninger er stort og dette prosjektet har til hensikt å identifisere om, og eventuelt hvorfor, kommunene i Vestfold kommer uheldig ut, har vi begrenset arbeidet til å omhandle tilskuddordninger av en betydningsfull størrelse.

1.5 Leserveiledning

Rapporten er delt opp i fem kapitler utover dette innledningskapittelet. I kapittel 2 gjennomgås statlige overføringer til norske kommuner, deres omfang, hensikt og fordelingskriterier. Som nevnt i avsnitt 1.4 begrenser vi gjennomgangen til å omhandle overføringer av en betydningsfull størrelse.

Siden flere av de statlige overføringene til norske kommuner er betinget på kommunenes kjennetegn (innbyggertall, geografi mv.) gir vi i kapittel 3 en beskrivelse av kommunene i Vestfold. Vi identifiserer også et sett av kommuner som kan sies å være sammenliknbare med hver av kommunene i Vestfold.

I kapittel 4 følger en gjennomgang av statlige overføringer til kommunene i Vestfold. Hensikten med dette kapittelet er å identifisere om kommunene i Vestfold kommer dårligere ut enn sammenliknbare kommuner.

Til slutt. I kapittel 5, oppsummeres identifiserte diskutabile sider ved dagens overføringssystem. I tråd med utredningens mandat er analysen begrenset til faglige vurderinger, og ikke tatt stilling til de politiske prioriteringene bak overføringssystemet.

2 Statlige overføringer til norske kommuner

Norske kommuner produserer velferdstjenester innenfor områder som grunnskoleutdanning, barnehager, sosialhjelp, barnevern og pleie og omsorg. Det kommunale tjenestetilbudet finansieres ved hjelp av flere inntektskilder; skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer og andre innenlandske løpende overføringer. Overføringene fra staten omfatter i all hovedsak rammeoverføringer og øremerkede tilskudd innenfor og utenfor kommuneopplegget.³

I det følgende gis en gjennomgang av dagens overføringssystem fra staten til kommunene. Beskrivelsen bygger på NOU (2005:18), St.prp. 124 S (2009-2010), St.prp. 1 S (2010-2011) og St.prp. 115 S (2010-2011). Se vedlegg 4 for definisjoner av rammetilskudd og øremerkede tilskudd.

2.1 Rammetilskuddet

Rammetilskuddet omfatter overføringer gjennom Inntektssystemet (IS), og er midler kommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Utover å ivareta det lokale selvstyre og stabile og forutsigbare inntektsrammer skal kommunesektorens IS forsøke å ivareta to motstridende hensyn:

- *Rettferdig inntektsfordeling* - Utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Dette hensynet skal ivaretas ved inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen i IS.
- *Regionalpolitiske hensyn* – Større overføringer til små kommuner og kommuner i Nord-Norge, for å ivareta regional- og distriktpolitiske hensyn. Dette ivaretas ved hjelp av særtilskudd som Nord-Norge-tilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskudd.

I dag består IS av følgende syv tilskudd:

- Innbyggertilskudd (kapittel 571, post 60)
- Distriktstilskudd Sør-Norge (kapittel 571, post 61)
- Nord-Norge- og Namdalstilskudd (kapittel 571, post 62)
- Småkommunetilskudd (kapittel 571, post 63)
- Skjønnstilskudd (kapittel 571, post 64)
- Veksttilskudd (kapittel 571, post 66)
- Storbytilskudd⁴ (kapittel 571, post 67)

I det følgende gjennomgår vi hver av dem; deres hensikt, fordelingskriterier og størrelse.

Innbyggertilskudd

Når det samlede rammetilskuddet for kommunene er bestemt, fastsettes innbyggertilskuddets størrelse ved at summen av øvrige tilskudd i inntektssystemet (postene 61–

³ Øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget omfatter øremerkede tilskudd som føres opp på statsbudsjettet, mens øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget er ikke oppført på statsbudsjettet.

⁴ Tilskuddet ble kalt Hovedstadstilskudd til og med 2009.

67) trekkes fra samlet rammetilskudd. Innbyggertilskuddet er altså differansen mellom samlet rammetilskudd og summen av øvrige tilskudd i inntektssystemet. I 2011 omfattet innbyggertilskuddet 94,8 milliarder 2011-kroner. Innbyggertilskuddet blir fordelt som et likt beløp per innbygger til alle kommuner.⁵

Etter at innbyggertilskuddet er fordelt, blir tilskuddet justert for en rekke faktorer. Alle disse justeringene inngår i et null-sum-spill og påvirker derfor ikke kommunenes samlede innbyggertilskudd, kun fordelingen av tilskuddet mellom kommunene. De viktigste er omfordelingene gjennom utgifts- og inntektsutjevningen.

Utgiftsutjevningen skjer gjennom kostnadsnøkklene for kommunene. Kostnadsnøkkelen er et sett med objektive kriterier⁶, med tilhørende vekting, som sier noe om variasjonene i utgiftsbehov mellom kommunene. Kostnadsnøkkelen fordeler tilskudd til kommunene etter deres varierende behov. For at kommunene skal kunne levere de tjenestene de er pålagt, og kunne tilby innbyggerne gode og likeverdige tjenester uavhengig av bosted, må kostnadsnøkkelen på en best mulig måte fange opp de ulike ufrivillige kostnadsforskjeller ved å tilby tjenester i landets kommuner.⁷ Fra og med 2011 har følgende kriterier inngått i kostnadsnøkkelen (se Tabell 2.1).

Tabell 2.1 Kostnadsnøkkel for kommunene i 2011

Kriterium	Vekt	Vekt i prosent
Innbyggere 0–2 år	0,0084	0,84
Innbyggere 3–5 år	0,0934	9,34
Innbyggere 6–15 år	0,2944	29,44
Innbyggere 16–22 år	0,0212	2,12
Innbyggere 23–66 år	0,0952	9,52
Innbyggere 67–79 år	0,0455	4,55
Innbyggere 80–89 år	0,0692	6,92
Innbyggere 90 år og over	0,0463	4,63
Basiskriteriet	0,0233	2,33
Sonekriteriet	0,0133	1,33
Nabokriteriet	0,0133	1,33
Landbrukskriteriet	0,0031	0,31
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0085	0,85
Norskfødte med innvandrereforeldre 6–15 år, ekskl. Skan.	0,0009	0,09
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0040	0,40
Dødelighetskriteriet	0,0458	4,58
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,0115	1,15
Fattige	0,0062	0,62

⁵ En mindre del av innbyggertilskuddet, i 2011 lik 1,7 milliarder eller 1,8 prosent, blir gitt en særskilt fordeling. Denne delen av innbyggertilskuddet blir fordelt etter spesielle oppgaver kommunene har, forsøksmidler mm. I 2011 ble det blant annet gitt tilskudd til frukt og grønt i grunnskolen, sammenslåtte kommuner mv.

⁶ Med objektive kriterier menes kriterier som ikke kan påvirkes av kommunene selv.

⁷ For en nærmere omtale av kostnadsnøkklene, se St.prp. nr.124 S (2009-2010).

Uføre 18–49 år	0,0039	0,39
Opphopningsindeks	0,0119	1,19
Urbanitetskriteriet	0,0153	1,53
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0460	4,60
Ikke-gifte 67 år og over	0,0435	4,35
Barn 1–2 år uten kontantstøtte	0,0575	5,75
Innbyggere med høyere utdanning	0,0184	1,84
Sum	1,0000	100,00

Kilde: St.prp. 1 S (2010-2011).

Inntektsutjevningen i IS omfordeler inntekter ved at kommuner med høyere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet får trekk i rammetilskuddet, mens kommuner med lave skatteinntekter får et tillegg i rammetilskuddet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får et trekk på 60 prosent av differansen mellom skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 60 prosent av avvik fra landsgjennomsnittet såfremt de ikke har en skatteinngang på under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Disse kommunene får en tilleggskompensasjon lik 35 prosent av avvik mellom skatteinntektene og 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge tildeles kommuner i Sør-Norge som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre år som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet, som ligger i sone IV eller sone III i det distriktspolitiske virkeområdet, og som ikke mottar Nord-Norge- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd. Alle kommuner i sone IV kan få tilskudd, mens kommuner innenfor sone III får tilskudd dersom den samfunnsmessige utviklingen er svak.

Distriktstilskudd Sør-Norge gis med én sats per kommune og én sats per innbygger. Tilskuddet beregnes ut fra folketallet per 1. januar året før budsjettåret. I 2011 omfattet distriktstilskudd Sør-Norge cirka 335 millioner 2011-kroner.

Nord-Norge- og Namdalstilskudd

Nord-Norge- og Namdalstilskudd innebærer at kommuner i Namdalen, Nordland, Troms og Finnmark mottar tilskudd etter antall innbyggere. Kommuner i:

- Nordland og Namdalen mottar 1 453 kroner per innbygger i 2011
- Troms (utenfor tiltakssonen) mottar 2 787 kroner per innbygger i 2011
- Tiltakssonen i Troms mottar 3 284 kroner per innbygger i 2011
- Finnmark mottar 6 806 kroner per innbygger i 2011

I 2011 omfattet Nord-Norge- og Namdalstilskudd 1,34 milliarder kroner.

Småkommunetilskudd

Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, og som samtidig har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre år som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt i samme periode kvalifiserer for småkommunetilskudd. Satsene per kommune var i 2011 lik 10,5 millioner for små kommuner i tiltakssonen (Finnmark og

Nord-Troms) og 4,8 millioner kroner for øvrige kommuner. I 2011 omfattet småkommunetilskuddet 877 millioner 2011-kroner.

Skjønnstilskudd

Kommunal- og regionaldepartementet, via fylkesmennene, fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommuner via skjønn. Ansvar for fastsettelsen av størrelsen på de fylkesvise rammer ligger hos departementet. I følge informanter i KRD skjer fordelingen ikke via fastsatte fordelingskriterier, men etter politisk skjønn.

Fylkesmennene har ansvaret for at en kommer frem til en god og rettferdig fordeling av skjønnsmidlene på de enkelte kommuner. I følge retningslinjene bør skjønnstilskuddet kunne brukes til å løse problemer og utfordringer av både midlertidig og mer permanent karakter. Dersom skjønnstilskuddet ytes til kommuner som har problemer av midlertidig karakter, innebærer det at også tildelingen av skjønnstilskudd bør være tilsvarende kortvarig. Dette innebærer at kommuner må være forberedt på å bli fratatt skjønnstilskuddet når den opprinnelige årsaken til at kommunen fikk skjønnsmidler ikke lenger er tilstede. I den utstrekning skjønnstilskuddet ytes til kommuner som har problemer av mer permanent karakter, vil det være rimelig at det er en kontinuitet i skjønnstildelingen.

I følge St.prp. 115 S (2010-2011) utgjør basisrammen hoveddelen av skjønnstilskuddet. Basisrammen fordeles av fylkesmannen, uten andre føringer enn retningslinjene for skjønnstildeling, se KRD (2011). I 2010 utgjorde basisrammen 1 026 millioner kroner.

Utover basisrammen utgjør skjønnstilskuddet:

- Overføringer til inntektssvake kommuner – 100 millioner kroner i 2010
- Kompensasjon for merutgifter som følge av omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift (DDA) i 2007 – 356 millioner kroner i 2010
- Midler til uforutsette hendelser og kommunesammenslåinger – 104 millioner kroner i 2010
- Tilskudd til lokalt fornyingsarbeid – 143 millioner kroner i 2010

I 2010 omfattet skjønnstilskuddet om lag 1,7 milliarder 2011-kroner.

Veksttilskudd

Kommuner med høy befolkningsvekst kan på kort og mellomlang sikt finne det vanskelig å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning, og det kan være problematisk å finansiere de nødvendige investeringene uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet. Veksttilskuddet tildeles kommuner som gjennom den siste treårsperioden har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst som er mer enn 75 pst. over gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på landsbasis. I tillegg må kommunene ha skatteinntekter under 140 pst. av landsgjennomsnittet. Tilskuddet tildeles som en fast sats på 42 395 kroner per nye innbygger ut over vekstgrensen. I 2011 omfattet veksttilskuddet cirka 117 millioner 2011-kroner.

Storbytilskudd

De største byene har særlige utfordringer knyttet til urbanitet. Regjeringen foreslo derfor i kommuneproposisjonen 2011 å innføre et eget storbytilskudd som omfatter de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Ved behandlingen av kommuneproposisjonen 2011 sluttet Stortinget seg til forslaget.

Tilskuddet fordeles med et likt beløp per innbygger. Satsen per innbygger for tilskuddet i 2011 er 319 kroner. I 2011 omfattet storbytilskuddet om lag 363 millioner 2011-kroner.

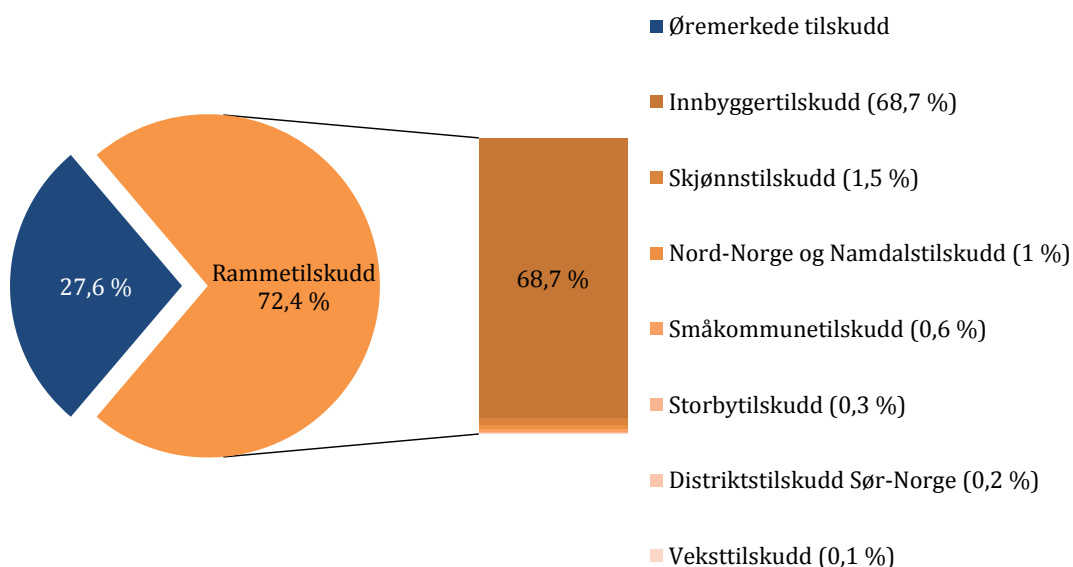
2.2 Øremerkede tilskudd

De statlige overføringene kommunene får til spesifikke formål kalles øremerkede midler. Hensikten med overføringene er at kommunene skal produsere mer av de tjenester som omfattes av slike tilskudd enn de ville gjort dersom midlene ble gitt som en rammeoverføring. Øremerkede tilskudd skal som hovedregel være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvaret for. Se vedlegg 5 og 6 for en oversikt over alle øremerkede tilskudd i 2010, samt hver av tilskuddenes bevilgningsdepartement, omfang og til-delingskriterier.

2.3 Fordeling av statlige tilskudd på ulike tilskuddsordninger

I 2011 ble 138,3 milliarder overført fra staten til kommunene via rammetilskudd og øremerkede overføringer. Fordelingen av totale statlige overføringer på de ulike tilskuddsordningene er vist i Figur 2.1.

Figur 2.1 Totale statlige overføringer til kommunene fordelt på ulike overføringer, i prosent av totale overføringer i 2011*



* Totale overføringer fra staten til kommunene var i 2011 lik 138,3 milliarder kroner. Kilde: Vedlegg 3 til Rundskriv H-3/11, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/2011/kommuneproposisjonen-2012-og-revidert-na.html?id=650251>, beregnet av Vista Analyse

Som vi ser fra figuren utgjorde rammetilskuddet 72,4 prosent av statlige overføringer til kommunene i 2011, mens øremerkede midler utgjorde 27,6 prosent. Innbyggertilskuddet i rammeoverføringen utgjør 68,7 prosent av totale statlige overføringer, mens Skjønntilskuddet utgjør 1,5 prosent.

3 Kommunene i Vestfold – kjennetegn og sammenliknbare kommuner

Vårt mandat innebærer å identifisere kommuner som er sammenliknbare med kommunene i Vestfold, for deretter å kartlegge hvordan Vestfold-kommunene kommer ut i forhold til sammenlikningskommunene. I det følgende gjennomgår vi begrunnelsen for valg av sammenlikningskommuner, gir en beskrivelse av kommunene i Vestfold og til slutt en beskrivelse av sammenlikningskommunene. Sammenlikningen skjer i kapittel 4.

3.1 Kriterier for valg av sammenliknbare kommuner

Ingen norske kommuner er like. For å sikre en konsistent utvelgelse av sammenlikningskommuner bør utvelgelsen begrunnes med et sett av fastsatte utvelgelseskriterier. Utvelgelseskriteriene bør være begrunnet i kommunekjennetegn som ut fra eksisterende overføringssystem kvalifiserer for de mest betydningsfulle overføringene som hver av kommunene i Vestfold mottar, eventuelt ikke mottar. Ved å utarbeide slike kriterier blir formålet med sammenlikningen å kartlegge om kommunene i Vestfold også kommer uheldig ut når man ser bort fra de systemgitte forklaringene på avvik i statlige overføringer.

Statlige overføringer til en kommune avhenger av forhold som kommunestørrelse, beregnet utgiftsbehov, skatteinntekter og beliggenhet. Det synes derfor relevant å identifisere et sett av sammenlikningskommuner som oppfyller følgende fire kriterier:

- *Har tilnærmet samme folkemengde.* Som poengtert av Langørgen og Aaberge (2011) skiller driften av en liten kommune seg fra driften av en stor kommune, i tillegg vet vi at kommuner med mer enn 3 200 innbyggere ikke kvalifiserer for småkommunetilskudd. Ved å velge ut sammenlikningskommuner med tilnærmet samme innbyggertall sikrer vi at sammenlikningskommunene står overfor mange av de samme driftsutfordringene og får den samme uttellingen på småkommunetilskuddet som Vestfold-kommunene.
- *Har et utgiftsbehov i samme størrelsesorden.* Utgiftsutjevningen i IS utjevner utgiftsulempen ved å omfordele midler fra kommuner med lave utgiftsbehov til kommuner med høye utgiftsbehov. Med bakgrunn i SSBs kommunemodell KOMMODE har Langørgen og Aaberge (2011) utarbeidet en indeks over beregnede utgiftsbehov. Ved å velge ut et sett av sammenlikningskommuner som har tilnærmet identisk verdi på denne indeksen som hver av kommunene i Vestfold sikrer vi at sammenlikningskommunene kommer cirka like godt ut av utgiftsutjevningen og dermed er sammenliknbare.
- *Har omtrent de samme skatteinntektene etter inntektsutjevning.* Sammen med utgiftsutjevningen skal inntektsutjevningen av skatt på inntekt og formue bidra til at norske kommuner har de samme forutsetningene til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Siden skatteinntektene (etter utjevningen) står for en betydelig andel av kommunenes inntekter synes det relevant å finne sammenlikningskommuner som har tilsvarende samme skatteinntekter (etter inntektsutjevningen).
- *Ikke kvalifiserer for å motta noen form for distriktstilskudd.* Vi vet at flere tilskuddsordninger er begrunnet ut fra distriktspolitikk. Altså vil en kommune i Vestfold med sikkerhet motta mindre i statlige overføringer enn en liknende

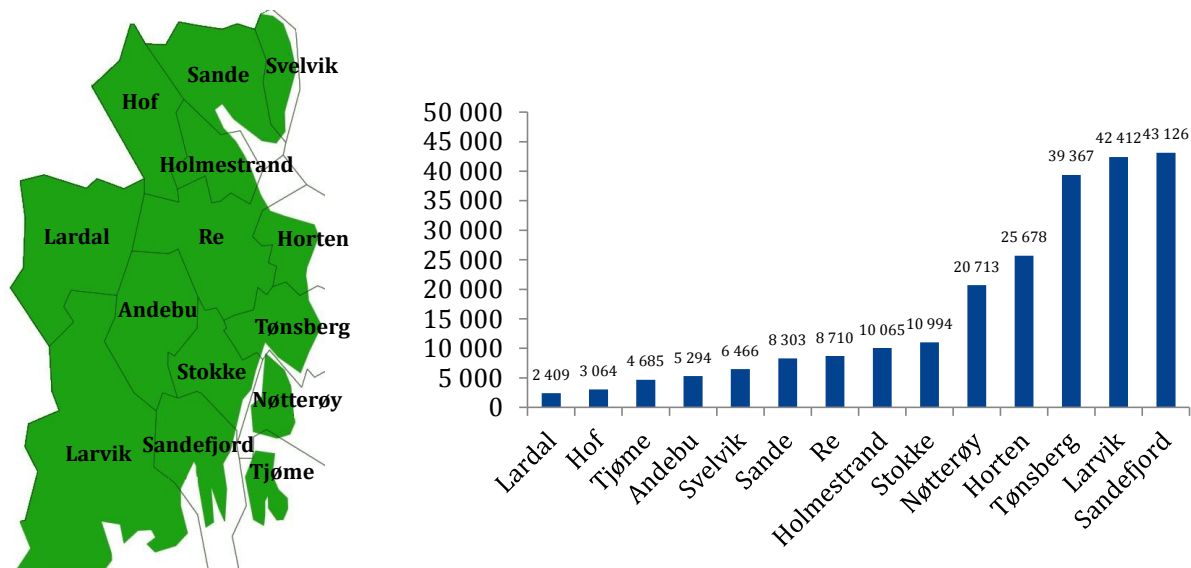
kommune som kvalifiserer for distriktstilskudd. Vi utelukker dermed kommuner som er lokalisert i Nordland, Troms og Finnmark, samt kommuner som kvalifiserer for å motta distriktstilskudd for Sør-Norge, i utvelgelsen av sammenlikningskommuner.

I det følgende gis en beskrivelse av Vestfoldskommunenes kjennetegn.

3.2 Kommunene i Vestfold

Vestfold består totalt av 14 kommuner; Svelvik, Sande, Hof, Holmestrand, Lardal, Re, Horten, Andebu, Larvik, Sandefjord, Stokke, Tjøme, Nøtterøy og Tønsberg. I Figur 3.1 vises hver av Vestfoldskommunenes geografiske plassering i fylket og deres folke- mengde. Folkemengden varierer betydelig mellom kommunene i Vestfold. Lardal er den minste med 2 409 innbyggere per 1. januar 2010, mens Sandefjord er den største med 43 126 innbyggere på det samme tidspunktet.

Figur 3.1 Kommunene i Vestfold og folke- mengde, 1. januar 2010*



Kilde: Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk, utarbeidet av Vista Analyse

I forhold til andre fylker har Vestfold en relativt stor andel av mellomstore bykommuner (Sandefjord, Larvik, Tønsberg, Horten og Holmestrand).

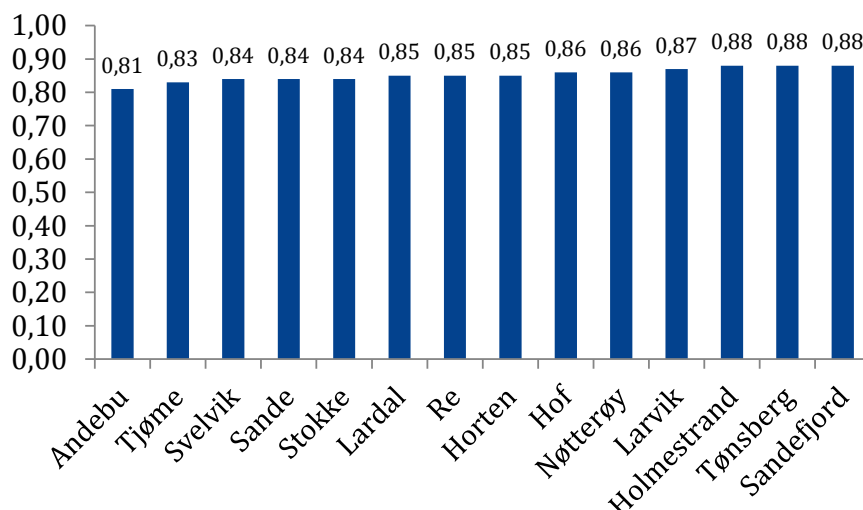
Som en indikator for kommunenes utgiftsbehov har vi benyttet en indeks utarbeidet av Langørgeren og Aaberge (2011). Indeksen viser norske kommuners bundne kostnader per innbygger⁸, og er utarbeidet med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås kommune- modell KOMMODE. Indeksen er beregnet ved å dividere beregnede bundne kostnader for hver kommune på gjennomsnittlige bundne kostnader blant alle norske kommuner. Altså vil en indeksverdi lavere enn 1 innebære at kommunen har lavere budne

⁸ I følge Pedersen (2009) og Langørgeren mfl. (2010) kan bundne kostnader defineres som en kommunes kostnader ved å dekke lovpålagte oppgaver og minstepandarder. Dette skyldes ulike demografiske, sosiale og geografiske forhold. Variasjoner i disse gir opphav til kostnadsforskjeller som kommunene selv ikke kan velge seg bort fra. Vi kaller disse kostnadene bundne kostnader. Begrepet bundne kostnader og utgiftsbehov er altså nært beslektede begreper.

kostnader enn landsgjennomsnittet, mens en kommune som har høyere bundne kostnader enn landsgjennomsnittet har en indeksverdi over 1.

Figur 3.2 dokumenterer indeksverdien for alle kommunene i Vestfold i 2008.⁹ Som vi ser fra figuren har alle kommunene i Vestfold lavere bundne kostnader enn landsgjennomsnittet. Andebu kommune har de laveste bundne kostnadene blant kommunene i Vestfold på 81 prosent av landsgjennomsnittet, mens Holmestrand, Tønsberg, og Sandefjord har de høyeste på 88 prosent av landsgjennomsnittet.

Figur 3.2 Indeks for budne kostnader i hver av Vestfold-kommunene i 2008

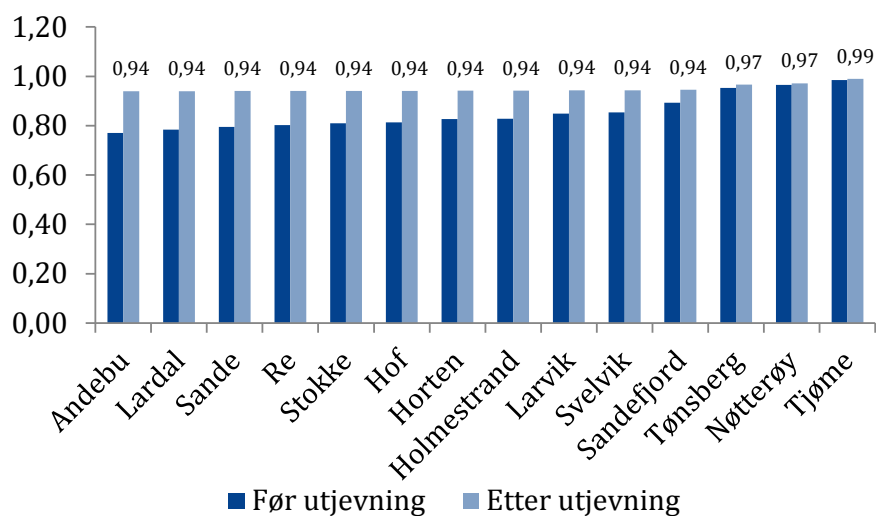


Kilde: Langørgen og Aaberge (2011), utarbeidet av Vista Analyse

Vi ønsker også at våre utvalgte sammenlikningskommuner skal ha tilnærmet de samme skatteinntektene per innbygger fra inntekt og formue. Etter inntektsutjevningen ser vi fra Figur 3.3 at alle kommunene i Vestfold har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet i 2011.

Andebu med 77 prosent av skatteinntektene før utjevningen, fikk utjevnet 74 prosent av avviket fra landsgjennomsnittet og sitter igjen med 94 prosent etter utjevningen. Tjøme, kommunen i Vestfold med de høyeste skatteinntektene, satt igjen med 99 prosent etter inntektsutjevningen.

⁹ Ideelt sett burde vi ha hatt tilgang til mer oppdaterte indeksverdier, slike verdier er imidlertid ikke utarbeidet. Vi må derfor greie oss med indeksverdier beregnet med utgangspunkt i regnskapsdata for 2008. Langørgen og Aaberge (2011) viste for øvrig at indeksene er relativt stabile over tid.

Figur 3.3 Skatteinntekter for hver av kommunene i Vestfold, i løpet av 2011

Kilde: KRD, utarbeidet av Vista Analyse

3.3 Sammenlikningskommunene, og deres kjennetegn

Ved å identifisere kommuner som har identisk like mange innbyggere i 2010, like store bundne kostnader per innbygger som hver av kommunene i Vestfold, om lag samme skatteinntekter etter inntektsutjevning, og samtidig ikke er lokalisert i områder som kvalifiserer for distriktstilskudd, har vi et sett av sammenliknbare kommuner.

Settet av sammenlikningskommuner for hver av kommunene i Vestfold er dokumentert i Tabell 3.1. Sammenlikningspar 1 er eksempelvis kommunene Lardal og Krødsherad. Lardal kommune hadde 2 409 innbyggere i 2010, samt bundne kostnader og skatteinntekter på henholdsvis 85 og 94 prosent av landsgjennomsnittet. Sammenlikningskommunen Krødsherad hadde et innbyggertall lik 2 117 i 2010, bundne kostnader lik 86 prosent av landsgjennomsnittet og skatteinntekter fra inntekt og formue etter utjevning lik landsgjennomsnittet.

Tabell 3.1 Vestfold-kommunene med tilhørende sammenlikningskommuner, og deres kjennetegn*

Par	Kommune	Folkemengde i 2010	Bundne kostnader i forhold til landsgj.snitt	Skatt etter utjevning i forhold til landsgj.snitt**
1	Lardal	2 409	0,85	0,94
	Krødsherad	2 117	0,86	1,00
2	Hof	3 064	0,86	0,94
	Lund	3 139	0,86	0,95
3	Tjøme	4 685	0,83	1,00
	Hobøl	4 742	0,86	0,96
4	Holmestrand	10 065	0,88	0,95
	Lillesand	9 465	0,86	0,98
5	Svelvik	6 466	0,84	0,95
	Råde	6 882	0,83	0,95
6	Andebu	5 294	0,81	0,95
	Trøgstad	5 092	0,83	0,95
7	Sande	8 303	0,84	0,97
	Lyngdal	7 739	0,84	0,94

8	Re	8 710	0,85	0,95
	<i>Volda</i>	<i>8 573</i>	<i>0,84</i>	<i>0,98</i>
9	Stokke	10 994	0,84	0,95
	<i>Gran</i>	<i>13 363</i>	<i>0,84</i>	<i>0,94</i>
10	Nøtterøy	20 713	0,86	0,98
	<i>Stjørdal</i>	<i>21 375</i>	<i>0,85</i>	<i>0,95</i>
11	Horten	25 678	0,85	0,95
	<i>Askøy</i>	<i>24 993</i>	<i>0,91</i>	<i>0,96</i>
12	Tønsberg	39 367	0,88	0,98
	<i>Porsgrunn</i>	<i>34 623</i>	<i>0,91</i>	<i>0,95</i>
13	Larvik	42 412	0,87	0,95
	<i>Arendal</i>	<i>41 655</i>	<i>0,90</i>	<i>0,95</i>
14	Sandefjord	43 126	0,88	0,96
	<i>Skien</i>	<i>51 668</i>	<i>0,88</i>	<i>0,95</i>

*Sammenlikningskommunene i kursiv. ** Skatteinntekter på inntekt og formue etter inntektsutjevning. Kilde: SSBs befolkningsstatistikk, Langørgen og Aaberge (2011) og KRD, utarbeidet av Vista Analyse

Som vi ser fra tabellen har ingen av sammenlikningsparene identiske verdier på alle utvelgelseskriteriene, og avvikene er for noen av parene relativt store når det gjelder skatteinntekter fra inntekt og formue etter utjevning. I utvelgelsen har førsteprioritet vært å identifisere kommuner med tilnærmet identisk folkemengde som hver av Vestfold-kommunene. Blant disse har vi valgt ut sammenlikningskommuner med tilnærmet like store bundne kostnader. I de tilfeller hvor skatteinntekter etter utjevning har avveket mye, har vi funnet andre sammenlikningsalternativer. Etter vårt syn har vi kommet frem til et sett av kommuner som er sammenliknbare med kommunene i Vestfold når det gjelder kjennetegn som kvalifiserer for statlige overføringer.

4 Statlige overføringer til kommunene i Vestfold

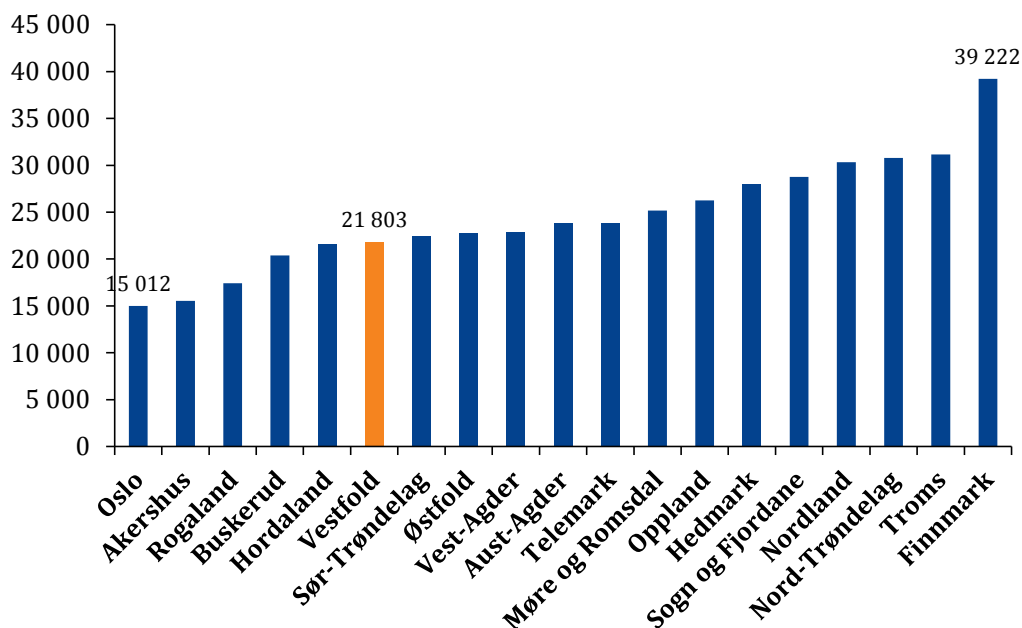
Vårt mandat innebærer å kartlegge statlige overføringer til norske kommuner. Som underlag for å tallfeste hvordan kommunene i Vestfold kommer ut av fordelingen, gir vi i dette kapittelet først en gjennomgang av statlige overføringer til norske kommuner. Etter dette beregner vi hvor mye kommunene i Vestfold mottar i statlige overføringer i forhold til landsgjennomsnittet, og til slutt i forhold til sammenliknbare kommuner.

4.1 Størrelsen på de statlige overføringene

Statlige overføringer til norske kommuner deles inn i to hovedkategorier; rammetilskudd og øremerkede tilskudd.¹⁰ Som en innledning til å analysere hvordan kommunene i Vestfold kommer ut i forhold til sammenliknbare kommuner, kan det være nyttig å ha et forhold til hvor mye kommunene i Vestfold samlet mottar i forhold til kommuner i andre fylker.

Figur 4.1 dokumenterer statlige overføringer til norske kommuner fordelt etter fylke. Tallene har måleenheten 2010-kroner per innbygger. Som vi ser av figuren, kommer Oslo kommune dårligst ut av fordelingen. Kommunene i Vestfold mottok i gjennomsnitt cirka 21 800 kroner pr innbygger i 2010, som er 6 800 kroner mer enn Oslo kommune og 17 400 kr mindre enn kommunene i Finnmark.

Figur 4.1 Statlige overføringer (utenom inntektsutjevning) til norske kommuner fordelt på fylker, 2010-kroner per innbygger*



*Statlige overføringer er definert som KOSTRA-artene 700 (Refusjon fra staten), 800 (Rammetilskudd) og 810 (andre statlige overføringer). Kilde: KOSTRA, utarbeidet av Vista Analyse

Isolert sett taler ikke Figur 4.3 for at kommunene i Vestfold er i en særstilling. I tillegg til Oslo kommune, kommer kommunene i Akershus, Rogaland, Buskerud og Hordaland

¹⁰ Se vedlegg 3 for en regnskapsmessig definisjon av statlige overføringer til norske kommuner.

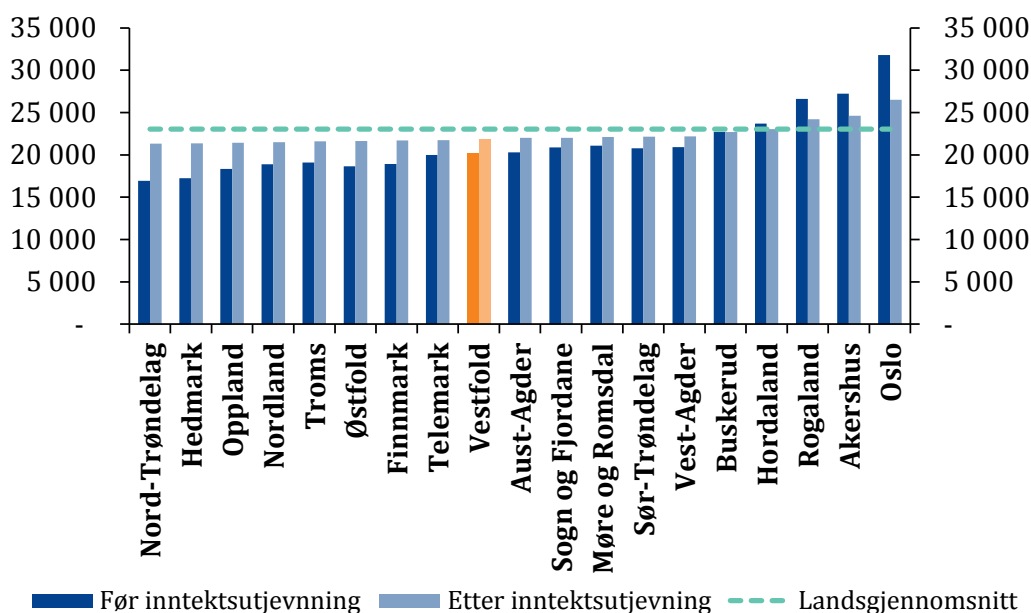
dårligere ut enn kommunene i Vestfold. Overføringene er imidlertid ikke korrigert for utfallet etter inntektsutjevningen av skatt på inntekt og formue.

Som forklart i kapittel 2 er ikke inntektsutjevningen (i IS) på kommunenes skatteinntekter fra inntekt og formue fullstendig. Det bidrar til at kommuner med lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet får en kompensasjon, mens kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får et trekk. Siden kompensasjonen og trekket ikke dekker hele differansen fra kommunens og landsgjennomsnittet vil kommuner med lavere/høyere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet sitte igjen med mindre/mer enn landsgjennomsnittet etter utjevningen.

I 2011 hadde kommunene i Vestfold skatteinntekter på 2 900 kroner per innbygger under landsgjennomsnittet før inntektsutjevningen (se Figur 4.2). Etter utjevningen var forskjellen i forhold til landsgjennomsnittet redusert til om lag 1 200 kroner per innbygger.

Oslo kommune og kommunene fra Akershus, Rogaland, Hordaland og Buskerud hadde høyere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet i 2011. De sitter følgelig også igjen med høyere skatteinntekter etter inntektsutjevningen.

Figur 4.2 Norske kommuners skatteinntekter fra inntekt og formue, fylkesgjennomsnitt i 2011-kroner per innbygger



*Kilde: Grønt hefte, beregnet av Vista Analyse

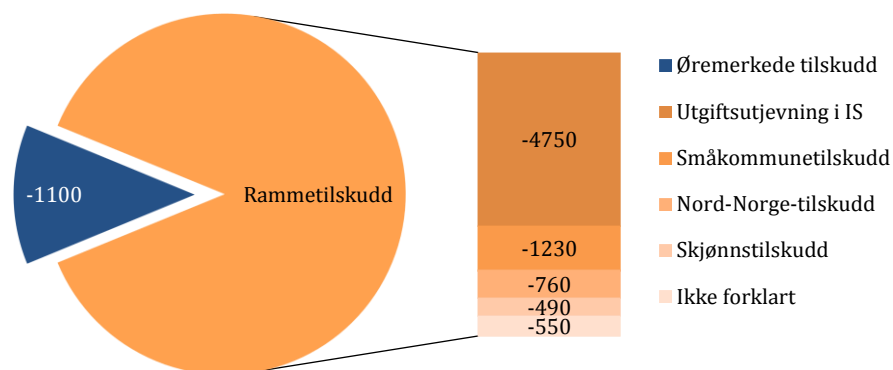
Inkludert skatteinntekter etter utjevning mottar kommunene i Vestfold om lag like mye som Oslo kommune og kommunene i Akershus, Buskerud, Hordaland, Rogaland, Østfold og Sør-Trøndelag. Et felles kjennetegn for kommunene i disse fylkene er at de i liten grad mottar distriktstilskudd.

4.2 Statlige overføringer til Vestfold i forhold til landsgjennomsnittet

Kommunene i Vestfold mottok 8 880 kroner mindre per innbygger i statlige overføringer i forhold til gjennomsnittskommunen i 2010. Denne sammenlikningen inkluderer ikke inntektsutjevningen i IS. Ved å inkludere denne effekten ville bildet blitt

forsterket med cirka 1 200 kr til 10 000 kr. Fordelingen av de 8 880 kronene på ulike tilskudd er vist i Figur 4.3.

Figur 4.3 Statlige overføringer (utenom inntektsutjevning) til kommunene i Vestfold i forhold til øvrige norske kommuner, 2010-kroner per innbygger*



*Beregnet ved å estimere den lineære sammenhengen $T_{ij} = a + bD_j$, der T_i angir tilskudd i målt i kroner per innbygger for kommune j , D_j har verdien én hvis kommune j er en Vestfoldkommune, og null ellers. Tolkningen av den estimerte koeffisienten b er avvik mellom tilskudd per innbygger til Vestfold-kommuner og øvrige kommuner. b -verdiene, som er dokumentert i figuren, er alle statistisk signifikante forskjellig fra null. Kilde: KOSTRA, beregnet av Vista Analyse

Som vi ser fra figuren mottar de 1 100 kroner per innbygger mindre i øremerkede tilskudd, og 7 780 per innbygger mindre i rammetilskudd. Utgiftutjevningen i IS forklarer 53 prosent av de 8 880 kronene, tilsvarende 4 750 kroner. Småkommunetilskuddet forklarer om lag 1 250 kroner av differansen, mens Nord-Norge- og skjønnstilskudd forklarer 760 og 490 kroner per innbygger. Disse resultatene skyldes at kommunene i Vestfold skiller seg fra landsgjennomsnittet på en rekke områder, ved at de:

- har lavere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet,
- ikke kvalifiserer for å motta Nord-Norge-tilskudd,
- mottar mindre i skjønnstilskudd, og
- ikke, med unntak av Hof og Lardal, mottar småkommunetilskudd

4.3 Statlige overføringer til Vestfold i forhold til sammenliknbare kommuner

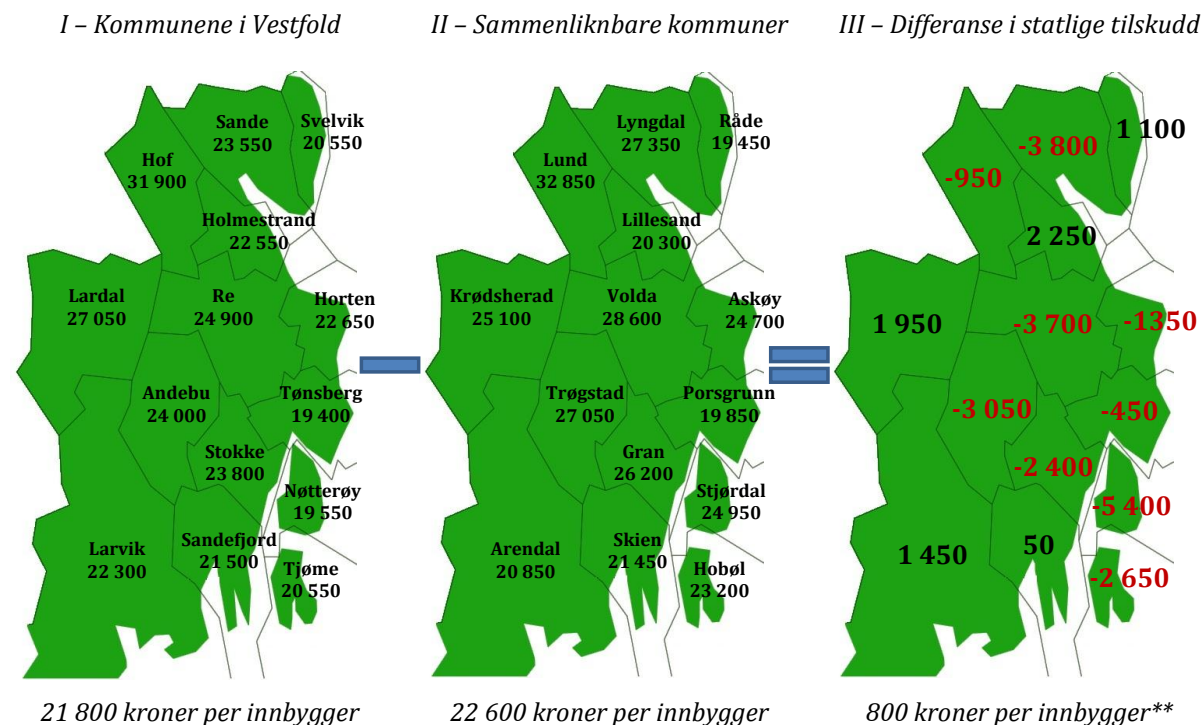
I avsnitt 3.1 fastsatte vi fire utvelgelseskriterier for sammenliknbare kommuner:

1. Har tilnærmet samme innbyggertall
2. Har utgiftsbehov i samme størrelsesorden
3. Har cirka de samme skatteinntektene etter inntektsutjevning
4. Ikke kvalifiserer for å motta noen form for distriktstilskudd

Med utgangspunkt i disse kriteriene identifiserte vi et sett av sammenlikningskommuner, som dokumentert i avsnitt 3.3.

Figur 4.4 viser statlige overføringer per innbygger til kommunene i Vestfold (I), statlige overføringer til de identifiserte sammenlikningskommunene (II) og differansen i statlige overføringer mellom dem (III).

Figur 4.4 Differanse mellom statlige overføringer til kommunene i Vestfold og sammenliknbare kommuner, 2010-kroner per innbygger*



* Sammenlikningskommunene er valgt ut ved å identifisere et sett av kommuner som har tilnærmet like store utgiftsbehov, folkemengde og ikke kvalifiserer for å kunne motta distriktstilskudd. **Gjennomsnittlig differanse i statlige overføringer til hver kommune i Vestfold og sammenlikningskommunen, vektet etter folkemengde i Vestfoldkommunen. Kilde: KOSTRA og Statistisk sentralbyrå, beregnet av Vista Analyse

Resultatene er ikke entydige. Noen Vestfoldkommuner kommer bedre ut enn sammenlikningskommunen – andre ikke. Nøtterøy er kommunen som kommer dårligst ut, med 5 400 kroner per innbygger mindre enn sin sammenlikningskommune Stjørdal i Nord-Trøndelag. Holmestrand kommune, derimot, mottar 2 250 kroner mer per innbygger enn sin sammenlikningskommune Lillesand i Aust-Agder. Sammenligningen mellom enkeltkommuner må tolkes forsiktig i lys av at metodikken bare korregerer for de faktorene som er nevnt ovenfor, og ikke andre forskjeller som kan påvirke behovet for statlige overføringer. For kommunene samlet gir imidlertid metodikken etter vår vurdering en indikasjon på hvordan Vestfold-kommunene kommer ut i forhold til sammenliknbare kommuner.

Samlet mottar kommunene i Vestfold om lag 800 kroner per innbygger mindre enn sammenlikningskommunene.¹¹ Det tilsvarer 190 millioner 2010-kroner.

Med utgangspunkt i dette resultatet har vi undersøkt om det finnes tilskudd eller overføringsordninger som kommunene i Vestfold på en systematisk måte mottar mindre

¹¹ 800 kroner per innbygger angir gjennomsnitt av avvikene i figur B.III, vektet etter folkemengde i hver kommune.

enn sammenlikningskommunene. Vår undersøkelse har ikke ledet frem til funn av nevneverdig betydning.

4.4 Oppsummering av årsaker til at kommunene i Vestfold kommer uheldig ut

Oppsummert er det grunnlag for slå fast at kommunene i Vestfold mottok mindre enn landsgjennomsnittet i 2010. Årsaken er sammensatt:

- De får mindre i rammetilskudd som gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen i IS,
- De kvalifiserer ikke for å motta Nord-Norge-tilskudd,
- Bare to av de 14 kommunene i Vestfold kvalifiserer for å motta småkommune-tilskudd, og
- De mottar ikke like mye i skjønnstilskudd som gjennomsnittskommunen.

Kommunene i Vestfold mottar også mindre enn sammenlignbare kommuner, slik de er definert gjennom et sett av kriterier. Forskjellen er imidlertid liten, og statistisk ikke signifikant forskjellig fra null.

Tre konklusjoner tegner seg:

- *Kommunene i Vestfold mottar mindre på flere områder.* Forklaringen på at kommunene i Vestfold mottar mindre enn landsgjennomsnittet i statlige overføringer, er at de kommer «uheldig» ut på flere områder.
- *Det er ikke bare et «Vestfold-problem».* Ved å kontrollere for de mest sentrale tilskuddsordningene, finner vi at forskjellene mellom kommunene i Vestfold og sammenlikningskommunene er små. Dette viser at den lave uttellingen til Vestfold ikke er et isolert «Vestfold-problem», men en del av systembaserte forskjeller mellom kommuner med ulik sentralitet og befolkningsstørrelse.
- *Nasjonale politiske prioriteringer er hovedforklaringen.* Disse systembaserte forskjellene skyldes nasjonale politiske prioriteringer. Størsteparten av forskjellene i overføringer kan dermed bare reduseres gjennom påvirkning av nasjonale prioriteringer.

Siden nasjonale politiske prioriteringer forklarer storparten av forskjellene mellom Vestfold og landsgjennomsnittet, er potensialet for å nærme seg gjennomsnittet gjennom økt tilgang til søknadsbaserte midler sannsynligvis begrenset. Dette innebærer naturligvis ikke at kommunene i Vestfold bør unnlate å søke på midler, men at en kritisk bør vurdere om ressursbruken i søknadsfasen kan forsvares av forventet uttelling i hver enkelt sak.

5 Aktuelle endringer innenfor gjeldende overføringssystem

I kapittel 4 identifiserte vi hvilke tilskuddsordninger som gir kommunene i Vestfold ingen støtte eller gjennomgående lavere støtte enn landsgjennomsnittet. Denne fordelingen skyldes i all hovedsak politiske prioriteringer, og er dermed et resultat av demokratiske prosesser på nasjonalt nivå. Påvirkning av disse beslutningene er krevende.

På kort sikt er sannsynligvis mulighetene for endring størst knyttet til den politiske og administrative praksis innenfor de prinsippene som har bred politisk forankring.

Etter vår vurdering er det grunn til å fokusere på følgende sider ved utformingen og praktiseringen av tilskuddsordningene:

- *Elementer av overkompensasjon.* En tilskuddsordning kan kompensere for ulemper som allerede er kompensert for.
- *Utilsiktete virkninger.* En tilskuddsordning kan bidra til endret kommunal adferd som går på tvers av nasjonale politiske prioriteringer.
- *Tildelingskriterier som ikke fanger opp det de er ment å fange opp.* Et tildelingskriterium kan være en lite treffsikker indikator ved at det ikke fanger opp underliggende forhold som genererer utgiftsbehovet.
- *Fordeling i utakt med hensikten med tilskuddsordningen.* Midlene tilhørende en tilskuddsordning kan fordeles på en annen måte enn hva hensikten skulle tilsi.

Med utgangspunkt i dette analyserammeverket har vi identifisert fire overførings- og tilskuddsordninger som har en eller flere av de overordnede svakhetene.

5.1 Småkommunetilskuddet bidrar til overkompensasjon for smådriftsulemper

Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, og som samtidig har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre år som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet i samme periode kvalifiserer for å motta småkommunetilskudd.¹² 12 av 14 kommuner i Vestfold mottar ikke småkommunetilskudd, som følge av at de har et innbyggertall høyere enn 3 200. Kommunene som mottar småkommunetilskuddet i Vestfold er Lardal og Hof.

Smådriftsulempene er allerede kompensert for i utgiftsutjevningen. Det kan derfor argumenteres for at småkommunetilskuddet innebærer en overkompensasjon. En overkompensasjon gir isolert sett økonomiske incentiver til å unngå frivillige endringer i kommunestrukturen. Man kan også argumentere for at dette ikke er forankret i nasjonale politiske prioriteringer.

Disse argumentene taler for å fjerne småkommunetilskuddet, og fordele de frigjorte midlene jevnt per innbygger. En jevn fordeling per innbygger av dagens småkommunetilskudd vil totalt sett si en netto økt overføring med 31 millioner per år til kommunene i Vestfold, tilsvarende cirka 135 kroner mer per innbygger i fylket. Vestfold-kommunene

¹² Satsene var i 2011 lik 10,5 millioner for små kommuner i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms) og 4,8 millioner kroner for øvrige kommuner.

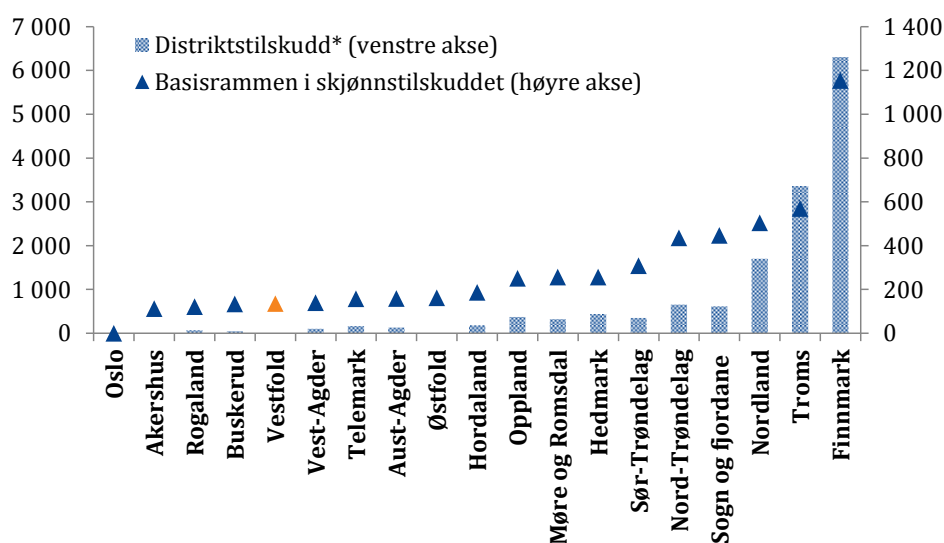
Lardal og Hof vil imidlertid tape henholdsvis 4,5 og 4,4 millioner kroner per år på en slik omlegging.

5.2 Basisrammen i skjønnstilskuddet er fordelt som distrikts-tilskuddene

Basisrammen i skjønnstilskuddet (på om lag én milliard kroner i 2011) gis, i likhet med de andre skjønnsmidlene, fra KRD til fylkesmennene. Basisrammen innen det enkelte fylke fordeles av fylkesmannen, etter retningslinjene for skjønnstildeling gitt av KRD. Fylkesmennenes mandat er å bruke midlene til å kompensere for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av IS, slik at kommuner har de samme muligheter til å løse pålagte oppgaver.

KRD har ingen formelle fordelingskriterier for basisrammen. Fordelingen bestemmes ut fra et politisk skjønn. En nærmere gjennomgang av fordelingen av basisrammen viser at den har tilnærmet den samme fordeling som distriktstilskuddene (se Figur 5.1). Dette kan indikere at den politiske fordelingen av basistilskuddet i stor grad er basert på regional- og distriktpolitiske hensyn. I følge retningslinjene for skjønnstildelingen 2012 kan skjønnstildelingen brukes til og løse både midlertidige og permanente problemer. Det står imidlertid ingenting om at bruken av basistilskuddet skal prioriteres til distriktskommuner. Fordelingen av basisrammen, som bestemmes politisk, synes derfor ikke å henge sammen med tilskuddets hensikt.

Figur 5.1 Basisoverføring i skjønnstilskuddet versus distriktstilskudd i Inntektssystemet, fylkesgjennomsnitt i 2012-kroner per innbygger



*Distriktstilskudd er her definert som kompensasjonsordningen Nord-Norge-, Namdals- og distriktstilskudd Sør-Norge. Kilde: KOSTRA, beregnet av Vista Analyse

I den grad kommuner i Nord-Norge og andre distriktsområder ikke har flere midlertidige og permanente problemer som ikke allerede kompenseres for i IS, taler hensikten med skjønnstilskuddet for en fordeling uten en klar distriktsprofil.

En jevn fordeling per innbygger av basisrammen vil si 16 millioner mer per år til kommunene i Vestfold, tilsvarende 70 kroner mer per innbygger i fylket.

Kommuner med lavt økonomisk handlingsrom har, alt annet likt, større vanskeligheter med å løse midlertidige og permanente utfordringer. Ut fra formålet med skjønnstilskuddet kan det dermed argumenteres for at slike kommuner bør tildeles en større andel av skjønnstilskuddene enn kommuner med en mer robust økonomi, for eksempel ved at fordelingen baseres på frie korrigerte inntekter per innbygger. En slik fordeling vil gi mer til Vestfoldkommunene enn en jevn fordeling.

5.3 Urbanitetskriteriet i utgiftsutjevningen er lite treffsikkert

Kommunene i Vestfold opplever at de ikke får kompensert for alle kostnadsulemper innenfor sosialhjelpsektoren. Flere av Vestfold-kommunene begrunner dette med at de har betydelige merkostnader knyttet til rusproblematikk og andre levekårsproblemer, som de mener ikke blir fanget godt opp i utgiftsutjevningen i IS.

Denne typen kostnadsulemper er ment å kompenseres gjennom urbanitetskriteriet. Kommunene i Vestfold har en formening om at urbanitetskriteriet (kriterium i utgiftsutjevningen), som bygger på folkemengden i kommunen, ikke fanger opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til rus og psykiatri innenfor sosialhjelp.

Urbanitetskriteriet ble innført i kostnadsnøkkelen i 2004. Det ble antatt at rusproblemer og psykiske problemer har sammenheng med urbanisering, og at kommunestørrelse kan brukes som en indikator på graden av urbanisering. Borge-utvalget (NOU, 2005:18) påpekte at det kan være problemer med urbanitetskriteriet, ettersom kriteriet ikke er direkte knyttet til de underliggende sosiale problemene som utløser behov for sosialhjelp.

Urbanitetskriteriets manglende presisjon i forhold til utgiftsbehovet illustreres også ved at en kommunesammenslåing, med tilhørende vekst i folkemengden, gir høyere uttelling på urbanitetskriteriet uten at sosialhjelpsutfordringene endres.

Som en konsekvens av urbanitetskriteriets manglende treffsikkerhet og at andre variabler (som skilte og separerte, arbeidsledige og fattige) forklarer variasjoner i utgiftsbehov på en bedre måte, valgte Langørgen (2011) å ekskludere urbanitetskriteriet i sitt alternative forslag til kostnadsnøkkel for sosialhjelpsektoren.

Et av Langørgens (2011) beregningsalternativer for kostnadsnøkkel for sosialhjelpsektoren, som er beregnet ved hjelp av kommunemodellen KOMMODE for 2008-data, er dokumentert i Tabell 5.1. Alternativet «kombinert standard» er den av de tre kostnadsnøkkelalternativene som likner mest på kostnadsnøkkelen i IS for 2011. Som vi ser fra tabellen skiller Langørgens alternative kostnadsnøkkel fra kostnadsnøkkelen på flere måter. Langørgens alternativ inkluderer ikke urbanitetskriteriet og opphopningsindeksen, men inkluderer tre andre kriterier: skilte og separerte 16-59 år, arbeidsledige 16-59 år og fattige. I tillegg er vektene for de andre kriteriene ulike mellom de to kostnadsnøkklene.

Tabell 5.1 Kostnadsnøkkel for sosialhjelp basert på ulike beregningsmetoder

Kriterium	Kombinert standard* fra KOMMODE (2008)	Inntektssystemet 2011
Innbyggere 16-66 år	0,2548	0,1759
Flyktninger med integreringstilskudd	0,0664	0,0948
Uførepensjonister 18-49 år	0,1096	0,0924
Urbanitet	-	0,3575
Opphopningsindeks	-	0,2793
Skilte og separerte 16-59 år	0,2743	-

Arbeidsledige 16-59 år	0,1251	-
Fattige	0,1698	-
Sum	1,0000	1,0000

*Kombinert standard er den av de tre alternative beregningsmetodene for beregning av kostnadsnøkler, foreslått av Langørgen (2011), som ligner mest på beregningen av kostnadsnøkler i Inntektssystemet 2011. Kilde: Langørgen (2011)

Den alternative kostnadsnøkkelen ved beregning av utgiftsutjevningen innenfor sosialhjelpsektoren slår bedre ut for kommunene i Vestfold enn dagens urbanitetskriterium. Mer presist ville kommunene i Vestfold motta om lag 16 millioner mer per år ved å legge til grunn den alternative beregningen, tilsvarende cirka 70 kroner mer per innbygger i fylket.¹³

5.4 Inntektsutjevningens ufullstendigheter svekker muligheten til å tilby likeverdige tjenester

Inntektsutjevning innebærer en omfordeling fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Sammen med utgiftsutjevningen skal inntektsutjevningen bidra til at kommuner har forutsetninger til å levere likeverdige tjenester.

Utformingen av inntektsutjevningen er basert på avveiningen mellom hensynet til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud og hensynet til å gi kommunene muligheter for å påvirke egne inntekter. Kompensasjonsgraden for lavere skattegrunnlag er derfor satt lavere enn 100 prosent. Altså vil kommuner med skatteinntekter lavere enn landsgjennomsnittet kun få kompensert for deler av inntektsavviket. Dette innebærer at kommunenes muligheter til å tilby likeverdige tjenester blir påvirket av naturgitte forhold og den lokale skattegrunnlaget.

En full inntektsutjevning av skatt på inntekt og formue ville gitt kommunene i Vestfold 280 millioner kroner, tilsvarende 1 200 kroner per innbygger, mer enn dagens situasjon med lavere kompensasjonsgrad.

5.5 Oppsummering av aktuelle endringer innenfor gjeldende overføringssystem

Våre vurderinger tilsier at dagens overføringssystem har elementer som er diskutabile, også innenfor nasjonale politiske prioriteringer inkluderer fire kontroverser. Kort oppsummert finner vi at:

¹³ Effekten av å benytte den alternative kostnadsnøkkelen er beregnet ved å følge Langørgen (2011). Først utarbeidet vi en kriterieindeks for hvert av kriteriene presentert i Tabell 5.1. Indeksene ble beregnet ved å dele kriterieverdiene for hver Vestfold-kommune på folkemengden i den samme kommunen. Videre delte vi hver av kriterieindeksene på en tilsvarende indeks for landet som helhet (summert kriterieverdi delt på summert folkemengde). Disse normaliserte indeksene ble så multiplisert med tilhørende kriterievekt (se tabell 5.1). Produktene ble så summerte i henhold til kriteriesammensetningen i hvert av de to kostnadsnøkkalternativ. Ved å fordele midlene avsatt til sosialhjelpsområdet, produktet av sosialhjelpssektorens vekt i delkostnadsnøkkelen og fastsatt ramme på innbyggertilskuddet i 2011, med utgangspunkt den sammensatte kostnadsindeksen for hvert alternativ, fant vi hvordan kommunene i Vestfold kom ut av den alternative fordelingen. Ved å summere avvik mellom opprinnelig og alternativ kostnadsnøkkel fant vi at kommunene i Vestfold mottar 16 millioner kroner mindre per år ved dagens system.

- Småkommunetilskuddet bidrar til overkompensasjon for smådriftsulemper og kan ha en bremsende virkning på frivillige kommunesammenslåinger. Dette argumenterer for at småkommunetilskuddet avvikles, og at frigjorte midler bør fordeles innenfor det ordinære rammetilskuddet.
- Basisrammen i skjønnstilskuddet er fordelt som øvrige distriktstilskudd, og synes ikke primært å fordeles ut fra lokale ulemper som ikke kompenseres for i øvrige deler av IS. Etter vår vurdering bør fordelingen endres, slik at fordelingen blir i tråd med hensikten med basisrammen. Dersom det er et politisk ønske om å bevare distriktsprofilen, bør hensikten omdefineres og navnet endres.
- Urbanitetskriteriet i dagens kostnadsnøkkel er lite treffsikkert som indikator for utgifter på sosiaalsektoren. Dette taler for å bytte ut urbanitetskriteriet med kriterier som er direkte knyttet til de underliggende sosiale problemene som utløser behov for sosialhjelp, som skilte og separerte, arbeidsledige og fattige.
- Hensikten med inntektsutjevningen i IS er å utjevne inntektsforskjeller ved å gi norske kommuner de samme mulighetene til å tilby likeverdige tjenester. Vektlegging av dette hensynet tilsier at inntektsutjevningen i større grad kompenserer for ulikheter i det lokale skattegrunnlaget.

De identifiserte svakhetene er oppsummert i Tabell 5.2.

Tabell 5.2 Oversikt over identifiserte diskutabile elementer ved fire av dagens tilskuddsordninger

	Inneholder elementer av over-kompensasjon	Gir utilsiktede uheldige virkninger	Lite treffsikkert som indikator	Fordeles i utakt med tilskuddets hensikt
Småkommunetilskuddet	X	X		
Basisrammen i skjønnstilskuddet				X
Urbanitetskriteriet i kostnadsnøkkel for sosialhjelp			X	
Inntektsutjevningen i Inntektssystemet				X

Kilde: Vista Analyse

Referanser

KRD (2010): Regnskapsrapportering i KOSTRA – Veiledning for regnskapsåret 2011, http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/kostra/Hovedveileder2011_Endelig_versjon041110.pdf

KRD (2011): Retningslinjer for skjønnstildelingen 2011, www.fylkesmannen.no/Retningslinjer_2011_q3gly.pdf

Langørger, A., Pedersen S. og R. Aaberge (2010): Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001-2008, *SSB-rapport 25/2010*.

Langørger, A. og R. Aaberge (2011): Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008, *SSB-rapport 8/2011*.

Langørger, A. (2011): Alternative metoder for beregning av kostnadsnøkler for utgiftsutjevning mellom kommuner, *SSB-rapport 23/2011*.

NOU (2005:18): Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og regionaldepartementet.

Pedersen, S. (2008): Kommunenes økonomiske atferd 2001-2007, *SSB-notat 60/2008*.

St.prp. nr.124 S (2009-2010): Kommuneproposisjonen 2011, Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr.115 S (2010-2011): Kommuneproposisjonen 2012, Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. 1 S (2010-2011): Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), For budsjettåret 2011, Kommunal- og regionaldepartementet.

Vedlegg 1 – Prosjektets mandat

Oppdragsgiver ønsker utført en kartlegging av Vestfoldkommunenes andel av statlige overføringer til kommunene, som kommer utenom rammeoverføringen gjennom inntektssystemet. I en slik kartlegging kan det være nyttig med sortering av kommuner i kategorier, slik at Vestfoldkommunene sammenlignes med kommuner med lignende struktur.

Det er også ønskelig å analysere fordelingskriterier som er lagt til grunn ved utvalgte ordninger. I hvilken grad er fordelingen basert på objektive kriterier, faglige analyser eller skjønnsmessige vurderinger? Og hva er begrunnelsen for bruk av kriteriene eller skjønnnet?

Et interessant spørsmål som kartleggingen i tillegg bør besvare er i hvilken grad kommunene i Vestfold systematisk tildeles ingen, eller gjennomgående lavere andel av statlige overføringer innenfor flere sektorer/programmer.

Det er opp til tilbyder å foreslå kommuner det vil være naturlig å sammenligne Vestfoldkommunene med, på bakgrunn av strukturelle likheter knyttet til geografi, demografi, levekår, næringsstruktur mv. Tilbyder forventes å kunne fremvise en skisse i søknad til et analyseopplegg som ivaretar våre ønsker for en slik utredning.

I løpet av prosjektperioden ble vi enige med oppdragsgiver om å inkludere overføringene gjennom rammetilskuddet i inntektssystemet i vår analyse. Ved å se overføringene innenfor og utenfor inntektssystemet i sammenheng vil vi kunne undersøke om kommuner i Vestfold mottar mindre samlede statlige overføringer enn sammenliknbare kommuner.

Vedlegg 2 – Konsulterte

For å kartlegge kriteriene og vurderingene bak de statlige overføringene til kommunene har vi fått informasjon fra en rekke personer. Vedlagt er en liste over hvem vi har vært i kontakt med, samt hvor de arbeider.

Kontaktperson	Arbeidsplass
Bodil Spitsberg	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Christiane Sørby Hansen	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Marte Kari Huse	Barne-, likestillingsdepartementet
Maria T. Storeng	Finansdepartementet
Raymond Jenssen	Fiskeri- og kyst departementet
Gunn Diane Rydning	Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Magnus Malmgren	Helse- og omsorgsdepartementet
Olav J. Gjestvang	Helse- og omsorgsdepartementet
Bjørn Vidar Heimdal	Helse og velferdsetaten
Øyvind Omholt Alver	Helsedirektoratet
Camilla Landsverk	Husbanken
Tuan Anh Ngu	Husbanken
Jan Løvdal	IMDi
Lena H. Lindseth	Justisdepartementet
Even Vaboen	Kommunal- og regionaldepartementet
Evy Tynes Johnsen	Kommunal- og regionaldepartementet
Sigurd Steinsund Pedersen	Kommunal- og regionaldepartementet
Vidar Jensen	Kommunal- og regionaldepartementet
Sidsel Setterblom	Kulturdepartementet
Steinar Larsen	Kulturdepartementet
Bjørn Erik Rasmussen	Kunnskapsdepartementet
Marius Seljedal	Kunnskapsdepartementet
Øyvind Kaspersen	Kunnskapsdepartementet
Åse Marie Rusaanes	Landbruks- og matdepartementet
Bjørn Vesten	Miljøverndepartementet
Kristin Skåre	NAV
Sjur Eigil Dahl	Nærings- og handelsdepartementet
Elin Marie Furu	Samferdselsdepartementet
Anne Brit Thorud	Statistisk sentralbyrå
Kristina Kvarv Andreassen	Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 3 – Oppsummering fra workshop den 15. mars 2012

Onsdag den 15. mars ble det gjennomført en tre timers workshop i Tønsberg. Deltakerne på workshopen var:

Navn	Stilling	Arbeidsplass
Ole Sverre Lund	Rådmann	Andebu kommune
Lars Jørgen Maaren	Rådgiver	Andebu kommune
Erik Berg	Økonomisjef	Hof kommune
Janne Visnes Melgaard	Økonomisjef	Holmestrand kommune
Jon Fonkalsrud	Økonomisjef	Larvik kommune
Olav Grande	Rådmann	Sande kommune
Jan Holmen	Økonomisjef	Sande kommune
Gisle Dahn	Rådmann	Sandefjord kommune
Thor Fjellanger	Kemner/Økonomisjef	Sandefjord kommune
Svein-Vidar Thorgersen	Rådmann	Svelvik kommune
Leif-Arne Steingrimsen	Kommunalsjef	Svelvik kommune
Siv Ekenes	Økonomisjef	Tjøme kommune
Paul Hellenes	Kommuneøkonomirådgiver	Fylkesmannen i Vestfold
Eva Lian	Regiondirektør	KS BTV
Simen Pedersen	Samfunnsøkonom	Vista Analyse
Christian Grorud	Ingeniør	Vista Analyse

Workshopen hadde til hensikt å samle erfaringer og kunnskap om statlige overføringer til kommunene i Vestfold. Erfaringene har inngått i vårt arbeid med å kartlegge hvilke overføringer kommunene får relativt lite av og årsaken til det. I det følgende oppsummerer vi i kort tekst hvilke momenter som ble tatt opp under workshopen.

Vestfold-kommunene har arbeidet mye med å kartlegge hva de sitter igjen med etter at bundne kostnader er dekket – Økonomisk handlefrihet.

Hovedmomenter som skal undersøkes er:

- Hvilke muligheter har kommunene i Vestfold til å tilby likeverdige tjenester som sammenliknbare kommuner andre steder i landet?
- Hvordan er skjønnstilskuddet fordelt?
- Er inntektsfordelingen i IS rettferdig?
- Er det ufullstendigheter i utgiftsutjevningen som slår spesielt hardt ut for kommunene i Vestfold?

Skjønnstilskudd. Skal korrigere for forhold som ikke er hensyntatt i utgiftsutjevningen i Inntektssystemet. Sentralt spørsmål er hvordan disse midlene (spesielt basistilskuddet) fordeles mellom fylkesmennene. Forhold skjønnstilskuddet bør kunne korrigere for i Vestfold:

- Hytteområder i Tjøme og Larvik. Larvik anslår at hytteområder koster dem én million 2012-kroner per år

- Middelalderkirker (13 kirkesogn i noen kommuner mens 5 i andre)
- Friluftsliv?
- Levekårsutfordringer. Hvordan fange opp?

Inntektsutjevning i IS. Kommunene i Vestfold har mindre skatteinntekter enn landsgjennomsnittet. Det hadde vært interessant å undersøke om hva en fullstendig inntektsutjevning har å si for Vestfold-kommunenes økonomiske handlefrihet. Tjøme kommune har spesielt lave skatteinntekter.

Utgiftsutjevning i IS. Flere momenter.

- Urbanitetskriteriet fanger ikke opp utgifter knyttet til levekårsproblemer. Er kriteriet kun en statistisk størrelse eller fanger det opp utgiftsbehovet det er ment å ivareta? Se rapport til Sirus. Finnes det alternativer?
- Uføre. Ordningen for ressurskrevende brukere viser signifikante resultater (KOMMODE) men er ikke med i IS, alle er ikke psykisk utviklingshemmede.
- Alderskriteriene gir sterke fordelingseffekter?
- Fordelingsvektene mellom kriteriene er politisk bestemt men utgir seg for å være faglig fundert. Skyldes det historikk?
- Innbyggertilskuddet bør dekke utgiftsbehovet?
- Sektorene kultur og friluftsliv er ikke dekket i IS.

Ressurskrevende brukere. En hypotese er at kommunene i Vestfold har større utgifter til ressurskrevende brukere enn sammenliknbare kommuner. Både fordi de mener de har et større innslag av unge uføre (under 67 år) og eldre uføre (over 67 år), og fordi de har flere brukere som koster mindre enn innslagspunktet på 935 000 2012-kroner.

- Interessante analyse er å vurdere økonomiske effekter av økt kompensasjonsgrad og økt innslagspunkt, og motsatt.
- Man må komme over grensen for å få kompensasjon – er noen kommuner for fattige til det?

Søknadsbaserte ordninger. Er kommunene i Vestfold underrepresentert blant søkerne?

Kraftinntekter. Kommunene i Vestfold har i dag ikke kraftinntekter.

Andre momenter som vi må kartlegge:

- Arbeidsgiveravgiftens betydning bør hensyntas i IS
- Overføringer til museumsdrift
- Kulturdepartementets budsjett – hvor mye går til Vestfold-kommunene?
- Innvandrere – de er ikke like. Noe koster mer enn andre.
- Tilskudd til private og statlige skoler?
- Administrative tjenester og byråkratiindeks

Spesielle forhold i enkeltkommuner:

- Tønsberg kommune har spesielt store rus-utfordring som slår inn i utgifter i sosialhjelp- og barnevernsektoren
- Andebu kommune har generelt et lavt utdanningsnivå – resulterer i at barn og unge faller utenfor
- Holmestrand kommune har ikke ressurser å avsette til å søke på tilgjengelige søknadsbaserte tilskudd. Egenandeler, kompetanse og tilgjengelige ressurser begrenser.

Argumenter for at situasjonen kommunene i Vestfold har kommet i er selvforskyldt:

- De har i liten grad innført eiendomsskatt

Vedlegg 4 – Datagrunnlag over statlige overføringer til kommunene

Vi har tatt utgangspunkt i de funksjonene brukt i kontoplanen/regnskapet til KOSTRA. KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og omfatter rapporteringen fra kommunene til Staten. I kontoplanen/regnskapet er statlige overføringer til kommunene delt opp i følgende arter:

- Art 700 - Refusjoner fra staten
- Art 800 - Rammetilskudd
- Art 810 - Andre statlige overføringer

Refusjoner fra staten (art 700)

Tilskudd som er knyttet til utgifter som kommunen har pådratt seg i forbindelse med produksjon av konkrete tjenester defineres som refusjoner. I 2010 bestod art 700 av:

- Toppfinansieringstilskudd ressurskrevende tjenester (tilskuddet fordeles på aktuelle funksjoner)
- Refusjon fra NAV-stat (eksempelvis kvalifiseringsprogram)
- Statstilskudd til barnehager(kun for kommunale plasser)¹⁴
- Refusjon for skyssutgifter til hjemmesykepleie
- Fastlønnstilskudd for leger/fysioterapeuter
- Avregningsoppgjør fastlegeordningen (utbetaling fra staten)
- Tilskudd til ekstra språkopplæring av fremmedspråklige elever
- Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- Tilretteleggingstilskudd NAV

Andre tilskuddsordninger som er knyttet til produksjon av et bestemt antall tjenester defineres som refusjoner.

Rammetilskudd (art 800)

Rammetilskuddet er en del av kommunens frie inntekter. Størrelsen på rammetilskuddet bestemmes av inntektssystemet. Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. I tillegg vektlegges andre politiske målsettinger i form av distrikts-tilskudd, småkommunetilskudd, skjønnstilskudd og veksttilskudd.

Andre statlige overføringer (art 810)

Art 810 er en samlepost over overføringer fra stat til kommune som ikke inngår i rammetilskuddet og refusjon fra staten. I 2010 bestod art 800 av:

¹⁴ 2010 var det siste året kommunene fikk dette tilskuddet, etter 2010 er støtte til barnehage innlemmet i rammetilskuddet.

- Vertskommunetilskudd (HVPU)
- Lønnskutt til omsorgssektoren
- Utbedringstilskudd til boliger
- Integreringstilskudd
- Tilskudd til bosetting av mindreårige flyktninger
- Engangstilskudd flyktninger over 60 år
- Hjemfallsinntekter
- Prosjektskjønnsmidler
- Statlige (ordinære) tilskudd til ikke-kommunale barnehager som skal videreformidles¹⁵
- Statlig skjønnstilskudd til kommunale og ikke-kommunale barnehager¹⁶
- Statlige tilskudd som gjelder ren videreformidling, herunder innbetaling av spillemidler til fylkeskommunen (også den delen som fylkeskommunen har fått tildelt selv)
- Tilskudd fra Sametinget til drift og utvikling av tospråk-kommune/fylkeskommune
- Rente- og avdragskompensasjon

Øremerkede tilskudd (art 700 og 810)

De statlige overføringene kommunene får til spesifikke formål kalles øremerkede midler. Hensikten med overføringene er at kommunene skal produsere mer av de tjenester som omfattes av slike tilskudd enn de ville gjort dersom midlene ble gitt som en rammeoverføring.¹⁷ Øremerkede tilskudd skal som hovedregel være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvaret for.

¹⁵ 2010 var det siste året kommunene fikk dette tilskuddet, etter 2010 er støtte til barnehage innlemmet i rammetilskuddet.

¹⁶ 2010 var det siste året kommunene fikk dette tilskuddet, etter 2010 er støtte til barnehage innlemmet i rammetilskuddet.

¹⁷ For mer informasjon om øremerkede tilskudd; se NOU 1997: 8:

Vedlegg 5 – Oversikt over øremerkede midler i 2010

Bevilgningsdepartement	Kap	Post	Tilskuddsnavn	Prosent av totale øre-merkede midler*
Kunnskapsdepartementet	231	60	Driftstilskudd til barnehager	41 %
Kunnskapsdepartementet	231	65	Skjønnsmidler til barnehager	12 %
Kommunal- og regionaldepartementet	575	60	Toppfinansieringsordning (tidl. kap.761.64)	9 %
Barne- og likestillingsdepartementet	821	60	Integreringstilskudd (tidl. kap. 651.60)	8 %
Barne- og likestillingsdepartementet	822	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (tidl. kap. 653.60)	3 %
Kommunal- og regionaldepartementet	551	60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	3 %
Kommunal- og regionaldepartementet	586	63	Tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag	2 %
Helse- og omsorgsdepartementet	761	61	Tilskudd til vertskommuner	2 %
Kunnskapsdepartementet	231	62	Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage	2 %
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	621	62	Kvalifiseringsprogrammet	2 %
Kommunal- og regionaldepartementet	586	64	Investeringsstilskudd	2 %
Kommunal- og regionaldepartementet	551	61	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	1 %
Kommunal- og regionaldepartementet	582	60	Rentekompensasjon - skole- og svømmeanlegg	1 %
Samferdselsdepartementet	1330	60	Særskilt tilskudd til kollektivtransport	1 %
Barne- og likestillingsdepartementet	854	65	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	1 %
Helse- og omsorgsdepartementet	763	61	Kommunalt rusarbeid	1 %
Barne- og likestillingsdepartementet	840	60	Tilskudd til krisesentre	1 %
Kunnskapsdepartementet	225	69	Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen	1 %
Barne- og likestillingsdepartementet	854	64	Tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	1 %
Folketrygden	2755	62	Tilskudd til fastlønsordning fysioterapeuter	0 %
Kunnskapsdepartementet	225	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	0 %
Kunnskapsdepartementet	286	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	0 %
Justisdepartementet	490	60	Vertskommunetilskudd (tidl. kap. 690.60)	0 %
Helse- og omsorgsdepartementet	764	60	Psykisk helsearbeid	0 %
Helse- og omsorgsdepartementet	761	60	Kompetansetiltak i kommunene	0 %
Kunnskapsdepartementet	231	61	Investeringsstilskudd	0 %
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	621	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	0 %
Barne- og likestillingsdepartementet	855	60	Tilskudd til kommunene	0 %
Kunnskapsdepartementet	225	60	Tilskudd til landslinjer	0 %
Kunnskapsdepartementet	225	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere	0 %
Landbruks- og matdepartementet	1143	60	Tilskudd til veterinærdekning	0 %
Helse- og omsorgsdepartementet	783	61	Turnustjenste	0 %
Helse- og omsorgsdepartementet	762	61	Fengselshelsetjenesten	0 %
Kunnskapsdepartementet	231	63	Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	0 %
Helse- og omsorgsdepartementet	761	67	Tilskudd til særskilte utviklingstiltak	0 %
Barne- og likestillingsdepartementet	821	62	Kommunale innvandreriltak (tidl. kap. 651.62)	0 %
Helse- og omsorgsdepartementet	761	66	Tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse	0 %
Barne- og likestillingsdepartementet	840	61	Tilskudd til incestsentre	0 %
Justisdepartementet	430	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	0 %
Kunnskapsdepartementet	225	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	0 %

Statlige overføringer til kommunene i Vestfold

Kunnskapsdepartementet	225	66	Tilskudd til leirskoleopplæring	0 %
Kunnskapsdepartementet	231	64	Tilskudd til midlertidige lokaler	0 %
Kommunal- og regionaldepartementet	582	61	Rentekompensasjon - kirkebygg	0 %
Fiskeri- og kystdepartementet	1062	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	0 %
Helse- og omsorgsdepartementet	718	63	Tilskudd	0 %
Samferdselsdepartementet	1320	61	Rentekompensasjon for transporttiltak	0 %
Olje- og energidepartementet	1820	60	Tilskudd til skredforebygging	0 %
Helse- og omsorgsdepartementet	719	60	Kommunetilskudd	0 %
Barne- og likestillingsdepartementet	840	62	Tilskudd til kommuner	0 %
Miljøverndepartementet	1427	60	Tilskudd til lokalt utviklingsfond	0 %
Kunnskapsdepartementet	225	67	Tilskudd til opplæring i finsk	0 %
Samferdselsdepartementet	1351	60	Kompensasjon for ansvarsoverføring kjøp av persontransport med tog	0 %
Helse- og omsorgsdepartementet	762	60	Helsestasjonstjenesten og skolehelsetjenesten	0 %
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	1540	60	Tiltak for rom	0 %
Kunnskapsdepartementet	227	62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole	0 %
Kommunal- og regionaldepartementet	581	61	Husleietilskudd	0 %
Forsvarsdepartementet	1795	60	Tilskudd til kommuner	0 %
Kunnskapsdepartementet	227	60	Tilskudd til Moskvaskolen	0 %

* I 2010 var totale øremerkede midler lik 47,6 milliarder kroner.

Vedlegg 6 – Fordelingskriterier for øremerkede midler i 2010

Kap	Post	Tilskuddsnavn med tilhørende fordelingskriterier	Søknads- basert med egen- andel	Søknads- basert uten egen- andel	Ikke søknads- basert
231	60	Driftstilskudd til barnehager Barnehagene må være godkjent etter barnehageloven. Kommunen søker fylkesmannen om statstilskudd til drift av barnehager på vegne av alle barnehageeiere i kommunen.		x	
231	65	Skjønnsmidler til barnehager Målet med skjønnsmidlene er å kompensere for kommunenes merutgifter knyttet til innføring av maksimalpris, kommunal plikt til økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager og drift av nye barnehageplasser. Skjønnsmidlene beregnes og tildeles kommunene uten forutgående søknad. Se Rundskriv F-11/2010, URL: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2010/Rundskriv_F_11_10_skjoennsmidler_drift_barnehager_2010.pdf			x
575	60	Toppfinansieringsordning For brukere under en viss alder (67 år) får kommunene kompensert 80 prosent av egne netto lønnsutgifter utover innslagspunktet på 865 000 kroner. Kommunenes egenandel er 20 prosent for utgifter over innslagspunktet. Se: http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Ressurskrevende-tjenester--toppfinansieringsordning/ , og http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00007/Evaluering_ressurskre_7260a.pdf	x		
821	60	Integreringstilskudd Tildeles kommuner som bosetter flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag samt familieinnvandring med disse. Posten justeres etter antall personer i målgruppen. Alle kommuner får tilskudd etter samme sats og struktur. I 2010; 150 000 per person. Tildelingskriterier for tilskuddet fremgår av rundskriv. Se IMDi nettsider for tilskudd i 2011: http://www.imdi.no/no/Tilskudd/Tilskudd-2011/ , og http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/2011/10-01693-1%20Integreringstilskudd%202011.pdf			x
822	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere Kommunene søker elektronisk gjennom NIR til fylkesmennene for hver enkelt tilskuddsordning unntatt grunntilskuddet som blir utbetalt etter antall i personkretsen 15. januar. Reglene har endret seg siden 2010, se IMDi sitt Rundskriv 9/11, Se: http://www.imdi.no/no/Tilskudd/Tilskudd-2011/Tilskudd-til-norsk-og-samfunnskunnskap-2011-/		x	
551	60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling Fordelingskriteriene er dokumentert her: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Oppdragsbrev/Fylkesfordeling_post60.pdf			x
586	63	Tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag Tilskuddsordningen omfatter alle sykehjemsplasser og omsorgsboliger der det er gitt tilsagn om oppstartingsstilskudd etter 1. januar 1997 og frem til og med 2004 under handlingsplan for eldreomsorgen og opptrappingsplan for psykisk helse. Maksimalt grunnlag for utregning av kompensasjonstilskudd er kr 455 000 per sykehjemsplass og kr 565 000 per omsorgsbolig. Se: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/10.html?id=580501		x	
761	61	Tilskudd til vertskommuner Etter ansvarsreformen i helsevernet for psykisk utviklingshemmede, som ble gjennomført tidlig på 1990-tallet, overtok 33 kommuner ansvaret for en rekke beboere hjemmehørende i andre kommuner. Formålet med den øremerkede tilskuddsordningen er å kompensere de 33 vertskommunene for de beboere som valgte å bli boende i institusjonskommunen. Se:			x

		http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/4/6/1.html?id=658279 , og http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lvsh.no%2Fnyheter%2Fitem%2Fdownload%2F35_7f98b14e963b9afd315b9050c8a85a48.html&ei=h51sT4PMKcmn4gSesbW_Ag&usg=AFQjCNG2J2ZMdwdZXoINDajjuv2L4Uxl8g&sig2=Xo9MPCFkPB9ktaehjWqYzQ .	
231	62	Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage Det statlige tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage blir tildelt etter antall barn i kommunen i alderen 1-5 år. Kommunen behøver ikke å søke særskilt om dette tilskuddet. Tilskuddet utmåles én gang i året, men kan bli utbetalt i terminer. Endringer i antall barn 1-5 år (i den enkelte kommune) i løpet av året, vil ikke utløse endringer i det utmålte tilskuddet. Se: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2010/Rundskriv_F_02-10_Statstilskudd_til_drift_av_barnehager_2010.pdf	x
621	62	Kvalifiseringsprogrammet Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Se: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-s-20102011/10/1.html?id=618125 , http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2009-2010/Prop-124-S-2009-2010/4.html?id=607848 , http://www.nav.no/Sosiale%20tjenester/Kvalifiseringsprogrammet , og http://www.nav.no/83388.cms	x
586	64	Investeringsstilskudd Tilskuddet er søknadsbasert. Tilskuddet kan gis til oppføring, kjøp, ombygging, utbedring, leie eller annen fremskaffelse av omsorgsboliger, se: http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/ECF787232383C06BC1257751002F002E/\$FILE/8a12.pdf	x
551	61	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift Se: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Oppdragsbrev/Fylkesfordeling_post60.pdf , og http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/6/1.html?id=658338	x
582	60	Rentekompensasjon - skole- og svømmeanlegg Tilskuddet er søknadsbasert. Kommunen må ha investert i skole- og svømmeanlegg http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/36D07AE715901C33C1256BFB002E2D25/\$FILE/7a9.pdf , og http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/EAC1E60DDEF9AA3FC125783E0043F6A2/\$FILE/7b8.pdf	x
1330	60	Særskilt tilskudd til kollektivtransport Tilskuddet krever en egenandel. Se: http://www.regjeringen.no/nn/dep/sd/dokument/proposisjonar-og-meldingar/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/4/4/1.html?id=657662 , og http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/20062007/stprp-nr-69-2006-2007-/3/12.html?id=469975	x
854	65	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger er en fellesbetegnelse på barn og unge under 18 år som er kommet til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar. Se: http://www.imdi.no/no/Nyheter/2011/Tilbakekalling-av-rundskriv-Q-052011-av-250111/ , og http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2004/om-statsrefusjon-for-kommunale-barnevern.html?id=109341	x
763	61	Kommunalt rusarbeid Tildeling av tilskudd avgjøres eller beregnes ved hjelp av skjønnsmessig vurdering. Store byer og randkommuner og nye kommuner som ikke tidligere har mottatt tilskudd, er prioritert, i tillegg til at det søkes å oppnå god geografisk dekning av midlene. Tilskuddet er søknadsbasert.	x

Se: <http://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/Sider/kommunalt-rusarbeid-2012.aspx>

840	60	Tilskudd til krisesentre Se Rundskriv Q-1/2010 "Retningslinjer for statstilskudd til krisesentertilbud i 2010"	x
225	69	Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen Tilskuddsordningen er budsjettstyrt (budsjetttrammen er avgjørende for tildeling av tilskudd). http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Skoleeiere/Kompensasjon-for-investeringskostnader-ved-grunnskolereforma/	x
854	64	Tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger Tilskuddet går til kommuner med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. http://www.imdi.no/no/Tilskudd/Tilskudd-2012/Sarskilt-kommunalt-tilskudd-for-enslige-mindrearige-2012/ , og http://www.imdi.no/no/Bosetting/Enslige-mindrearige/	x
2755	62	Tilskudd til fastlønsordning fysioterapeuter Stortinget har vedtatt at kommunenes finansieringsansvar for den avtalebaserte fysioterapitjenesten skal styrkes. Kommunene får overført midler som dekker merutgifter på grunn av at driftstilskuddet økes. Se: http://www.ks.no/tema/Helse-og-omsorg/Helse/Statsbudsjettet/Statlige-overforinger-til-fysioterapitjenesten	x
225	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen Tilskuddet går til fylkeskommunane. Tilskottsordninga er budsjettstyrt (budsjetttramma er avgjørende for tildeling av tilskott) http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Skoleeiere/Opplaring-i-kriminalomsorga/	x
286	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning Tilskuddet blir fordelt mellom syv forskningsregioner. Om lag fem pst. av midlene som årlig står til rådvelde skal settes av til de tre nordligste fylkene som en del av nordområdesatsingen til regjeringa. Om lag 15 pst. av midlene blir fordelt til de fondene som har best kvalitet på FoU-prosjekta sine og til samarbeidsprosjekt mellom flere fond. Om lag 80 pst. av samla avkastning blir fordelt etter faste kriterium på denne måten: Halvparten blir fordelt mellom fondsregionene som ei lik fordeling per fylke, og halvparten blir fordelt mellom fondsregionene etter folketall. Se: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/forskning/forskningsfond/-2.html?id=565496	x
490	60	Vertskommunetilskudd Til kommuner med asylmottak. Se http://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-355/?l=0#a10.15.4	
764	60	Psykisk helsearbeid Formålet med posten er å bidra til utvikling og kvalitetsforbedring av psykisk helsearbeid i kommunene. For 2010 foreslås det bevilget midler til fire tiltaksområder: Bedre tilbud til mennesker med langvarige og sammensatte behov for tjenester, Rekruttering av psykologer i kommunene, Lønntilskudd til kommuner, Storbysatsingen. Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/5/7/5.html?id=580367	x
761	60	Kompetansetiltak i kommunene Bevilgningen går til følgende formål: Tilskudd til kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene til oppfølging av Kompetanseløftet 2015. Tilskudd til fylkesmannsembetenes utviklingsoppgaver og oppfølgingsansvar for de kommunale omsorgstjenestene. Dette skal ses i sammenheng med bevilgningen til fylkesmannsembetene over kap. 761, post 21. Tilskudd til elektronisk samhandling i omsorgstjenestene. Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/4/6/1.html?id=658279	x
231	61	Investeringsstilskudd Barnehager søker til kommunen som søker til fylkesmannen. Investeringsstilskudd gis til etablering av nye plasser i ordinære	x

		barnehager. http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2011/Rundskriv_F_01_11_Statstilskudd_barnehageomraadet_2011.pdf	
621	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte Bevilgningen går til prosjekter og utviklingstiltak i kommunene rettet mot vanskeligstilte. Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-s-20102011/10/1.html?id=618125	x
855	60	Tilskudd til kommunene Tilskudd i forbindelse med drift av barnevernet. http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rundskriv/2007/Rundskriv_Q_06_2007.pdf	
225	60	Tilskudd til landslinjer Tilskuddet er til fylkeskommuner som driver landslinjer. Tilskuddet krever søknad til fylkesmannen http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Skoleeiere/Landslinjer/	x
225	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere Kriteriet for tilskuddet er at barn og unge asylsøkere får grunnskoleopplæring http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Skoleeiere/Grunnskoleopplering-av-barn-og-unge-i-statlege-asylmottak/	x
1143	60	Tilskudd til veterinærdekning Se rammeavtalen mellom Den norske veterinærforening (DNV) og KS om organisering av og godtgjøring for deltakelse i klinisk veterinæravtalt mv. (Veterinæravtalen). http://www.ks.no/PageFiles/2390/ASA4510Veterin%C3%A6rvaktenOppdatert2012.pdf , og http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Lonns-og-arbeidsvilkar/Veterinarvakt-Oppdaterte-regneark/	x
783	61	Turnustjeneste Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvar for å organisere turnustjeneste for leger, fysioterapeuter, kiropraktorer og ortopediingeniører. Tilskuddet skal sikre god veiledning og kompensere for en del av kommunenes kostnader i forbindelse med turnustjenesten. http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-s-20102011/5/8/4.html?id=617639	x
762	61	Fengselshelsetjenesten http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-s-20102011/5/6/2.html?id=617629	
231	63	Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder Tildelingen vurderes av Kunnskapsdepartementet. Tilskuddet tildeles kommunene ut fra antall minoritetsspråklige barn som går i barnehage. http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2011/Rundskriv_F_01_11_Statstilskudd_barnehageomraadet_2011.pdf	x
761	67	Tilskudd til særskilte utviklingstiltak http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/4/6/1.html?id=658279	x
821	62	Kommunale innvandreriltak IMDi forvalter tilskuddet. Se IMDi nettsider for tilskudd i 2011: http://www.imdi.no/no/Tilskudd/Tilskudd-2011/ . Fordeling på kommuner er gitt i vedlegg 1.	
761	66	Tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse Tilskuddet går til dekning av utgifter til opplæring av arbeidsleder og assistent, til utlysning og ansettelsesprosedyrer og oppfølging. Tilskuddet dekker ikke kommunenes utgifter til tjenestetilbudet, men skal stimulere til at nye brukere får tjenestetilbudet. Se: http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stprp/20062007/stprp-nr-1-2006-2007-5/7/2.html?id=293767 , og http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fylkesmannen.no%2Fveiledning_til_s%25C3%25B8knad_om_BPA_2009_BUP7d.pdf.file&ei=ZaxsT7SRH-qJ4gSs0qHAAg&usg=AFQjCNEmy9TijT7n1y-_dYikLVnrf8jyw&sig2=q93g9a5HMPy6tq4oG_Inow	x

840	61	Tilskudd til incestsentre Tilskudd fra kommuner, og eventuelt fra fylkeskommuner og helseforetak, skal til sammen dekke 20 prosent av driftsutgiftene og utløser et statlig tilskudd på 80 prosent. Søknad om statstilskudd skal fremmes av vertskommunen. http://www.regjeringen.no/UPLOAD/BLD/RUNDSKRIV/2011/RUNDSKRIVINCEST.PDF , http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rundskriv/2011/rundskrivIncest.pdf , og http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rundskriv%20Q-22%202010.pdf	X	
430	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv. Bevilgningen på posten dekker refusjoner til kommunale omsorgstiltak for prøveløslatte fra forvaring og varetektsurrogat. http://www.regjeringen.no/nn/dep/jd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/2/3/1.html?id=657423		X
225	63	Tilskudd til samisk i grunnsopplæringen Tilskuddet krever søknad til fylkesmannen. Tilskuddsmottakere er kommuner og private grunnskoler godkjent etter privatskolelova som har godkjente læreplaner i samisk. http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Skoleeiere/Samisk-i-grunnskolen/		X
225	66	Tilskudd til leirskoleopplæring Tilskuddet er søknadsbasert. Kriterium: Elevene får ett leirskoleopphold i løpet av grunnskolen. http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Skoleeiere/Leirskoleopplaring/		X
231	64	Tilskudd til midlertidige lokaler Tilskuddet krever søknad til fylkesmann, og gjelder nye barnehager. Gis bare en gang per lokale. http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2011/Rundskriv_F_01_11_Statstilskudd_barnehageomraadet_2011.pdf		X
582	61	Rentekompensasjon - kirkebygg Tilskuddet er søknadsbasert. http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/708E1BC7C06B9034C125715D0039A94C/\$FILE/8b16.pdf		X
1062	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg Tilskuddet er søknadsbasert. Staten dekker opp til 50 prosent av kostnaden ved oppstartede fiskerihavntiltak. http://www.kystverket.no/Documents/Utbygging%20av%20fiskerihavner%20og%20farleder/Retningslinjer%202010%20for%20tilskudd%20til%20kommunale%20fiskerihavntiltak.pdf	X	
718	63	Tilskudd Tildeling av tilskudd avgjøres eller beregnes ved hjelp av skjønnsmessig vurdering. Kommunen (ev. flere kommuner) i samarbeid med politiet/lensmannen kan søke tilskudd. Tilskuddet skal bidra til bedre samordning og utnyttelse av lokale ressurser og stimulere til samordning av kommunalt rus- og/eller kriminalitetsforebyggende arbeid. Se: http://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/Sider/tilskudd-til-lokalt-rus-og-kriminalitetsforebyggende-samarbeid.aspx , og http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-s-20102011/5/2/11.html?id=617599	X	
1320	61	Rentekompensasjon for transporttiltak Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene beregnes på samme måte som rentekompensasjonsordningen for skole- og svømmeanlegg og kirkebygg ved at renten skal tilsvare den årlige effektive renten på flytende lån i Husbanken. http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-420/16/2/#a4		X
1820	60	Tilskudd til skredforebygging Tilskuddet går til skredforebygging. Se: http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/3/3/1.html?id=658930	X	X
719	60	Kommunetilskudd Bevilgningen skal gå til å styrke det lokale folkehelsearbeidet, bl.a. gjennom kommunebasert utviklingsarbeid og lokal implementering av nasjonale prioriterte satsinger på folkehelsefeltet. http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2010-		X

[2011/prop-1-s-20102011/5/2/13.html?id=617601](http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-350/12/7/#a1)

840	62	Tilskudd til kommuner Midlene til etablering av botilbud til unge over 18 år som har blitt utsatt for tvangsekteskap ble tildelt kommuner i 2009. Ifølge Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er det god grunn til å tro at kommuner også vil være de viktigste mottakerne i 2010. http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-350/12/7/#a1	
1427	60	Tilskudd til lokalt utviklingsfond I forbindelse med forslaget om bevilgning til utvidet vern i Trillemarka-Rollagsfjell ønsker Regjeringen å etablere et felles utviklingsfond for de tre berørte kommunene Rollag, Sigdal og Nore og Uvdal på 30 mill. kroner. Det legges opp til at bevilgningen skal fordeles over fem år med et årlig beløp på 6 mill. kroner. Fondet skal forvaltes av et styre bestående av de tre kommunenes ordførere og to representanter oppnevnt av Innovasjon Norge i Buskerud. http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708-270/15/#a4.4	x
225	67	Tilskudd til opplæring i finsk Tilskottsordninga er regelstyrt (endelig løyving/budsjett er avhengig av det reelle aktivitetsnivået). http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/	x
1351	60	Kompensasjon for ansvarsoverføring kjøp av persontransport med tog Forutsetningen for det øremerkede tilskuddet til fylkeskommunen over Samferdselsdepartementets budsjett var at det skulle falle bort fra og med andre halvår 2009. Sluttet med overføringen etter 2010. http://www.stortinget.no/nb/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-355/16/7/#a1	x
762	60	Helsestasjonstjenesten og skolehelsetjenesten Tilskuddet skal gå til å styrke skolehelsetjenesten i kommuner med store sosiale helseforskjeller. Tilskuddet forvaltes av Helsedirektoratet og tildeles etter søknader fra kommuner og bydeler. http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-s-20102011/5/6/2.html?id=617629	x
1540	60	Tiltak for rom Norske myndigheter har et særlig ansvar for å påse at rom, som nasjonal minoritet i Norge, får en reell mulighet til å leve i det norske samfunnet på samme vilkår og med samme muligheter som andre. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/6/7/1.html?id=658007	x
227	62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole Tilskottsordninga er budsjettstyrt (budsjettramma er avgjerande for tildeling av tilskott). http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Andre-mottakere/Fjellheimen-leirskole/	x
581	61	Husleietilskudd Tilskuddet gis til leietakere i tidligere regulerte boliger i Oslo og Trondheim. http://www.husbanken.no/brosjyrer/tilskudd/ , og http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-420/9/6/#a1	x
1795	60	Tilskudd til kommuner Tilskuddet forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet, og skal bidra til omstillingsprosjekter i tidligere forsvarskommuner, men hvor Forsvaret har trappet ned eller nedlagt sin virksomhet. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/37.html?id=580957	x
227	60	Tilskudd til Moskvaskolen Tilskottsordninga er budsjettstyrt (budsjettramma er avgjørende for tildeling av tilskott). http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Andre-mottakere/Moskvaskolen/	x

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no