

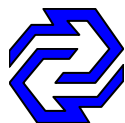
ØF-rapport nr. 11/2000

**Statlige overføringer og
lokale økonomier**

**Et forprosjekt til KRDs
"Effektutredning"**

av

Morten Ørbeck og Kristian Lein



Østlandsforskning

Tittel: Statlige overføringer og lokale økonomier. Et forprosjekt til KRDs "Effektutredning".

Forfattere: Morten Ørbeck og Kristian Lein

ØF-rapport nr.: 11/2000

ISBN nr.: 82-7356-467-3

Prosjektnummer: K023

Prosjektnavn: Statlige overføringer og lokale økonomier

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Morten Ørbeck

Referat: Denne forprosjektrapporten gir en kartlegging og drøfting av omfanget av ulike statlige overføringer til norske kommuner/regioner med utgangspunkt i budsjettåret 1998, av hva som bestemmer overføringenes størrelse, og av hvorledes disse overføringene påvirker de lokale økonomiene. Bl.a. beregnes de statlige overføringenes direkte bidrag til innbyggernes og kommunenes disponible inntekter regionalt. Forprosjektet skal gi grunnlag for å vurdere hvorvidt og hvordan det bør arbeides videre med utvikling av metodeverktøy og mer omfattende analyser på dette området, f.eks. som element i KRDs Effektutredning.

Sammendrag: Norsk

Emneord: Statsbudsjettets geografi, overføringer, regionaløkonomi

Dato: 30. november 2000

Antall sider: 64

Pris: Kr. 150,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 1066 Skurva
N-2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: [oef@ostforsk.no](mailto: oef@ostforsk.no)

Forord

Dette forprosjektet er utført på oppdrag fra, og er finansiert av, Kommunal- og regionaldepartementets Regionalpolitiske avdeling. Forprosjektet er initiert som et element innenfor "Effektutredningen", som skal være en bred analyse av statlig politikk på regional fordeling og distriktspolitiske mål.

Forprosjektet gir en kartlegging og drøfting av omfanget av ulike statlige overføringer til en kommune/region, av hva som bestemmer overføringenes størrelse, og av hvorledes disse overføringene påvirker inntektsdannelsen i lokale økonomier.

Under kartleggingsarbeidet har vi foretatt en fullstendig kommunefordeling av statlige utgiftsordninger som på landsbasis utgjorde nær 300 mrd. kroner i 1998. I presentasjonen av resultatene fra kartleggingen, og i analysene av statens rolle i lokale økonomier, er Hedmark flere steder valgt ut som case. Dette skyldes at forprosjektet har kunnet trekke betydelige veksler på et utredningsarbeid om utviklingstrekk i Hedmark som Østlandsforskning parallelt har gjennomført for Sparebanken Hedmark og Hedmark fylkeskommune, og visa versa.

Arbeidet med forprosjektet har vært ledet, og i hovedsak utført, av Morten Ørbeck. Kristian Lein har bidratt med teorijennomgangen og litteraturstudien i kapittel 2 og som bakleser og diskusjonspartner. Vi vil rette en spesiell takk til kollega Hugo Birkelund for verdifulle innspill underveis. Vi vil også rette en stor takk til en rekke ansatte i Statistisk sentralbyrå, i Hedmark Fylkeskommune og innen mange ulike statlige etater på nasjonalt og regionalt nivå for helt nødvendig bistand med grunnlagsdata, beskrivelser og vurderinger knyttet til de ulike statlige utgiftsordninger som er regionalisert i rapporten.

Lillehammer, november 2000

Svein Erik Hagen
Forskningsleder

Morten Ørbeck
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	8
1 Bakgrunn og rapportinnhold.....	12
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	12
1.2 Rapportens innhold og disposisjon	14
2 Staten og lokaløkonomien – teori- og litteraturoversikt.....	16
2.1 Innledning.....	16
2.2 Statlige overføringer i enkle makroøkonomiske modeller.....	16
2.3 Regionaløkonomiske virkninger av statlige overføringer.....	20
2.4 Noen studier av statens rolle i regionaløkonomisk sammenheng.....	26
3 Statlige overføringers geografi – en kartlegging.....	30
3.1 Innledning.....	30
3.2 Statens utgifter i 1998 og hva som er regionalisert.....	30
3.3 Statens utgifter i 1998 og hva som ikke er regionalisert	32
3.4 Behandlingen av statens inntektsposter	34
3.5 Omfang og fordeling av statlige overføringer i 1998.....	36
3.6 Hva forklarer overføringsbildet.....	37
4 Mål på regional verdi- og inntektsskaping.....	42
4.1 Innledning.....	42
4.2 Bruttoregionprodukt	42
4.3 Bruttoinntekt og disponibel inntekt.....	44
4.4 Inntektsnivå og -struktur i ulike deler av landet.....	45
4.5 Forskjeller innad i Hedmark.....	49
5 Statens rolle for lokal inntekt, kjøpekraft og skatteinngang	52
5.1 Innledning.....	52
5.2 Statens (og fylkeskommunens) bidrag til personers inntekt	52
5.3 Statens rolle i kommuneøkonomien.....	55
6 En avsluttende drøfting av statlig avhengighet og sårbarhet.....	58
Referanser.....	64

Sammendrag

En økende del av vår verdi- og jobbskaping skjer innenfor privat og kommunal tjenesteproduksjon. Aktiviteten innenfor disse sektorene hviler i stor grad på nivået på den lokale kjøpekraft og på kommunens inntekter, og er i prinsippet uavhengig av hvem/hva kjøpekraften og skatteinntektene stammer fra. Tradisjonelt har det vært fokusert mye på eksportinntekter (dvs. markedsbasert salg ut av kommunen/regionen) i denne sammenheng. I mange kommuner/regioner i næringsmessig tilbakegang får imidlertid alternative ”primærinntektskilder”, som statlige overføringer til personer og kommunesektoren samt statlige og fylkeskommunale virksomheter, en økende betydning som basis for lokal kjøpekraft og skatteinnang og dermed for aktiviteten i privat og kommunal tjenesteproduksjon. Flere steder representerer også pendlerne en slik alternativ og økende primærinntektskilde.

I dette forprosjektet har vi sett nærmere på omfang og betydning av ulike statlige overføringer i ulike deler av landet. Bak rapporten ligger en omfattende datakartlegging, bl.a. er utgiftsordninger som på landsbasis utgjør nær 300 mrd. kroner kommunefordelt. Alle tall er omregnet i kroner per innbygger. Kategoriene er gjengitt i boksen til høyre.

- 42 mrd. kroner i statlige lønninger.
- 161 mrd. kroner i form av pensjoner, trygder, stønader, stipender, bostøtte o.a. overføringer til privatpersoner samt legemiddelstøtte, refusjoner o.a. ordninger i folketrygden.
- 76 mrd. kroner i overføringer til kommuner og fylkeskommuner, både øremerkede og rammetilskudd
- Den direkte jordbruksstøtten, tilskudd gjennom SND og subsidier i form av redusert arbeidsgiveravgift, til sammen drøyt 15 mrd. kroner.

Arbeidet med regionalfordeling av de statlige overføringene viser at det er de personrettede overføringene som dominerer, og at det er relativt moderate fylkesvise forskjeller i slike overføringer regnet per innbygger. Jordbruksstøtte, SND-tilskudd og redusert arbeidsgiveravgift, dvs. det vi ofte omtaler som den ”smale” distriktspolitikken, er av beskjent omfang i de fleste fylker. Det er særlig den reduserte arbeidsgiveravgiften som bidrar til de fylkesvise forskjellene.

De statlige lønnsutbetalingene, her fordelt etter de ansattes skattekommune, er ikke overraskende størst i Oslo og Akershus. Her er imidlertid kommuneoverføringene lavest per innbygger. Kommuneoverføringene er størst i fylkene i Nord-Norge og bidrar i sterk grad til at disse fylkene har de største samlede statlige overføringer.

Ser vi på personskatter til staten er disse klart høyst i Oslo og Akershus og klart lavest i Finnmark. Forskjellene i personskatter gjenspeiler i hovedsak inntektsforskjeller fylkene i mellom, men for Finnmarks del også særskilte geografisk betingede skattelettelser.

For å kunne studere statens rolle i lokale økonomier er det i rapporten etablert et inntektsregnskap for innbyggere og kommuneforvaltning. Dette gir et apparat for analyser av hvilken rolle statlige overføringer samt statlig og fylkeskommunal virksomhet spiller for den lokale inntektsdannelsen, både direkte og indirekte gjennom virkninger på lokal kjøpekraft og kommunale inntekter og dermed på aktiviteten i privat og kommunal tjenesteproduksjon.

Våre beregninger viser at statlige overføringer direkte står for 24 prosent av samlet bruttoinntekt for landets innbyggere. Bruttoinntekten er et mål både på folks velferd og kjøpekraft i tillegg til å være et mål på grunnlaget for de lokale skatteinntekter. I Hedmark, som er benyttet som case i flere av analysene, står staten for et direktebidrag til bruttoinntekten på 30 prosent. Blant fylkets planregioner varierer denne andelen fra 28 prosent i Hamarregionen til 34 prosent i Nord-Østerdal.

Korrigert for skattefrie overføringer og utliknet skatt står staten i gjennomsnitt for 18 prosent av disponibel inntekt for landets innbyggere. I Hedmark er andelen 27 prosent, dvs. en halv gang høyere enn på landsbasis. Blant Hedmarksregionene varierer statens netto bidrag til disponibel inntekt fra 25 prosent i Hamarregionen til 32 prosent i Nord-Østerdal.

På landsbasis utgjorde overføringene fra staten i gjennomsnitt 36 prosent av kommunenes driftsinntekter. Blant Hedmarkskommunenes var det direkte statsbidraget i gjennomsnitt 43 prosent. I tillegg til kommuneoverføringene er staten en viktig bidragsyter til skattegrunnlaget mange steder, gjennom trygdeoverføringer og som arbeidsgiver. Sammenholder vi statens direkte bidrag til kommuneøkonomien gjennom overføringer med statens betydning for det kommunale skattegrunnlag, finner vi at staten gjennomgående står for over halvparten av Hedmarkskommunenes inntektsgrunnlag, i enkeltkommuner opp mot tre fjerdedeler.

Analysene viser at de statlige overføringer og skattesystemet, sammen med pendlers inntekter, i betydelig grad bidrar til regional inntektsutjevning sammenliknet med om vi kun ser på inntektsskapingen til regionenes eget næringsliv. Mens bruttoregionprodukt per innbygger varierer fra 42 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo/Akershus til 25 prosent under landsgjennomsnittet i Oppland, varierer bruttoinntekten fra 22 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo/Akershus til 16 prosent under i Nord-Trøndelag. Forskjellene reduseres ytterligere hvis vi ser på disponibel inntekt, som varierer fra 16 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo/Akershus til 12 prosent under i Nord-Trøndelag.

Den regionale omfordelingen når vi går over fra BRP til bruttoinntekt skyldes i første rekke at bruttoinntekten på et vis korrigerer BRP-tallene for netto utpendling og i tillegg medregner

pensjonsinntekter. At de regionale forskjellene er mindre for disponibel inntekt per innbygger enn for bruttointekt per innbygger illustrerer hvordan skattesystemet, inklusive de skattefrie overføringene, jevner ut regionale forskjeller i Norge. Dette er tilsiktet gjennom den utjevningspolitikken som føres, både mellom personer og næringer, som indirekte virker regionalt utjevrende og gjennom regionalpolitisk motiverte ordninger. Dette siste illustreres ved at de geografisk spesifikke skattereglene for finnmarkinger bidrar til å bringe fylket helt opp på femte plass blant landets fylker mht. disponibel inntekt.

Beregninger i rapporten illustrerer altså hvor viktig statlige overføringer er for den regionale utjevning av inntekter, og som økonomisk fundament i mange regioner. På grunnlag av analysene mener vi å kunne konkludere med at mange av de kommuner som vanligvis omtales som jordbrukskommuner, skogbrukskommuner, industrikommuner e.l., heller bør forstås som omsorgskommuner som ivaretar nasjonalt definerte omsorgsoppgaver med finansiering fra staten.

Det bør understrekes at de offentlige pengestrømmene via trygdeøkonomien og det kommunale inntektssystemet osv. er rimelige å regne til det økonomiske fundamentet (economic base). Ikke bare fordi de er kilde til livsopphold og næring for mange innbyggere, men fordi det i realiteten er nasjonale oppgaver som løses (grunnskoleopplæring, eldreomsorg osv). At oppgavene løses der de løses, av lokal arbeidskraft og for lokale brukere, gjør ingen prinsipiell forskjell. Pengestrømmene til mottakerregionene er bare unntaksvis begrunnet med at de skal utrette noe for "distriktene". De skal utrette noe for individer som fyller visse kriterier - uansett bosted. Også sentrale strøk mottar slike pengestrømmer og også der er slike inntekter å anse som en del av det økonomiske fundamentet. Forskjellen er at her suppleres de nasjonale velferdsoppgavene gjerne med overlokale offentlige oppgaver av typen fylkesadministrasjon og statlig administrasjon osv.

Samtidig som slike alternative inntektskilder kan gjøre mange kommuner/regioner mindre sårbare overfor en uheldig næringsutvikling, vil kommunene/regionene bli mer og mer sårbare overfor endringer i alternativinntektene. Til forskjell fra økonomiske basisinntekter av den "tradisjonelle" typen (inntekter fra salg ut av regionen), er velferdsstatens overføringer avhengig både av sentrale politiske vedtak og av hvor stor kommunens befolkning er og hvordan den er sammensatt.

Det kan stilles spørsmål ved muligheten for å finansiere fremtidens pensjoner og det kan synes å være et politisk press mot den måten inntektssystemet for kommunesektoren omfordeler verdier. Samtidig er det åpenbart at regioner som i dag har tungt innslag av pensjonsinntekter og

eldreomsorg vil møte store utfordringer hvis det blir færre eldre. Videreføres hovedtrekkene i de velferdspolitiske prioriteringene og SSBs befolkningsprognoser slår til, kan vi det imidlertid stilles spørsmål ved om ”omsorgskommunene” står overfor større sårbarhet i forhold til å kunne sikre fremtidig lokal kjøpekraft og skatteinngang, og dermed grunnlaget for privat og offentlige tjenestetilbud, enn mange utkantkommuner med tungt innslag av markedsbasert produksjon og salg av varer og tjenester ut av regionen.

Når det er sagt må man også forvente at de områder som har den eldste befolkningen og hvor ivaretagelse av nasjonale og statlig finansierte omsorgsoppgaver fremstår som basis i inntekts- og jobbskapningen, fortsatt vil score lavt på ulike inntektsmål regnet per innbygger. Videre kan slike områder neppe forvente betydelig sysselsettings- og befolkningsvekst fremover, selv om nyere flytteundersøkelser viser at flere slike ”omsorgskommuner” har opplevd økt kvinneinnflytting, som igjen kan skape grunnlag for aktivitet også i barnehage- og skolesektoren. I en distriktpolitisk vurdering bør det imidlertid være av betydning om befolkningstallet i utsatte utkantområder faller gradvis eller stuper, slik tilfellet oftere kan være i områder med ensidig basis i for eksempel industrinæringer i tilbakegang.

Den kartlegging og analyse som er foretatt innenfor dette forprosjektet stiller kanskje flere spørsmål enn den gir svar. Bl.a. viser den behovet for forbedringer i kartleggingsrutinene for de statlige overføringene og ikke minst for metodeutvikling når det gjelder analyser av lokaløkonomiske virkninger av endringer et statlig politikk og/eller befolkningsstruktur. Spesielt reiser de foreløpige analysene en rekke interessante spørsmål i tilknytning til forholdet mellom eldrebølge og distriktpolitikk. Er eldrebølgens nasjonale utfordringer samtidig distriktpolitikkenes løsning? Er utkantenes største utfordringer fremover knyttet til å skaffe arbeidskraft til å løse sine omsorgsoppgaver mv, snarere enn til å skape nye arbeidsplasser? Og hvor store er egentlig multiplikatorvirkningene av statlige overføringer og virksomhet? Trenger egentlig utkantregionene så mye markedsbasert ”eksport” som supplement til statlige inntekter og statlig finansierte omsorgsoppgaver for å holde de lokaløkonomiske hjulene i gang?

1 Bakgrunn og rapportinnhold

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Mange kommuner i Distrikts-Norge domineres av næringer med lang tids nedgang i sysselsetting og verdiskaping. Den negative utviklingen bremses i noen grad opp gjennom overføringer fra staten. Det har i den sammenheng vært mye fokusert på overføringer innenfor den ”smale” distriktpolitikken så som deler av jordbruksstøtten, differensieringen av arbeidsgiveravgiften, ymse støttetiltak gjennom SND- og BU-systemene og næringsstøtte via fylkeskommuner og kommunale næringsfond.

Mange kommuner får imidlertid vesentlig større statlige overføringer gjennom andre ordninger, og ut fra helt andre kriterier enn næringsmessig tilbakegang. (Men her kan det selvsagt være en sammenheng). Her er det to overføringer som skiller seg ut p.g.a. sin størrelse:

- Statlige overføringer til kommunene. Hoveddelen her er utgiftsutjevnerende tilskudd, som i hovedsak blir beregnet ut fra kommunens folketall og aldersstruktur. Overføringene har også en inntektsutjevnerende del. Her er det kobling til sysselsetting, ved at kommuner med lave skatteinntekter kan få store inntektsutjevnerende tilskudd. Men koblingen går også til aldersstrukturen, ved at kommuner med liten andel av befolkningen i yrkesaktiv alder har lave skatteinntekter.
- Statlige overføringer direkte til husholdningene, i hovedsak trygder. I stor grad demografisk bestemt. Men også kobling til arbeidslivet gjennom arbeidsledighetstrygd og uførepensjonering.

I tillegg representerer statlig (og fylkeskommunal) virksomhet en form for overføring til vertskommunene. Slike virksomheter vil i noen tilfeller være knyttet til kommunens befolkningsmengde og sammensetning fordi de skal betjene dens innbyggere, eksempelvis trygde- og likningskontorer. Andre ”overkommunale” virksomheter er i mindre grad demografisk bestemt så som forsvarsanlegg, høgskoler, visse typer helse-/ omsorgsinstitusjoner, sentraladministrasjonen (departement, direktorater mv.), administrasjon på fylkesnivå ol.

En økende del av vår verdi- og jobbskaping skjer innenfor privat og kommunal tjenesteproduksjon. Aktiviteten innenfor disse sektorene hviler i stor grad på nivået på den lokale kjøpekraft og på kommunens inntekter, og er i prinsippet uavhengig av hvem/hva kjøpekraften og skatteinntektene stammer fra. Tradisjonelt har det vært fokusert mye på

eksportinntekter (dvs. markedsbasert salg ut av kommunen/regionen) og næringsoverføringene i denne sammenheng. I mange kommuner/regioner i næringsmessig tilbakegang får imidlertid alternative statlige overføringer til kommunesektoren og personer samt statlige og fylkeskommunale virksomheter en økende betydning som basis for lokal kjøpekraft og skatteinngang og dermed for aktiviteten i privat og kommunal tjenesteproduksjon. Flere steder representerer også pendlerne en slik alternativ "primærinntektskilde".

Disse alternative inntektskilder kan bidra til å motvirke negative trekk i inntektsutviklingen innenfor "eksportnæringene", og vil også i enkelte kommuner/regioner kunne representere alternative satsingsområder til tradisjonelt "eksportrettet" næringsliv.

Samtidig som slike alternative inntektskilder kan gjøre mange kommuner/regioner mindre sårbare overfor en uheldig næringsutvikling, vil kommunene/regionene bli mer og mer sårbare overfor endringer i alternativinntektene. Til forskjell fra økonomiske basisinntekter av den "tradisjonelle" typen (inntekter fra salg ut av regionen), er velferdsstatens overføringer avhengig både av sentrale politiske vedtak og av hvor stor kommunens befolkning er og hvordan den er sammensatt. Mange kommuner i Distrikts-Norge vil derfor kunne oppleve at pengestrømmene krymper fordi befolkningen krymper, og ofte uten at kommunene er i stand til å redusere sine utgifter i samme takt.

Dette forprosjektets hovedproblemstillinger knytter seg til den betydning ulike statlige overføringsordninger har for inntektsskapingen i mange distriktskommuner og hvilke nye typer avhengighet og sårbarhet dette stiller kommunene overfor.

Analysen av sårbarhet vil måtte baseres både på kvalitative og på kvantitative analyser. Aasbrenn (1995) gir for eksempel en innsiktsfull drøfting av sårbarhetsproblematikken, men mangler empiri. Av kvantitative analyser foreligger det flere studier av statlige utgifter og inntekters regionale fordeling, både i Norge og Sverige:

I Hagen (1993) ble det gjort beregninger av netto pengeoverføringer mellom staten og Nord-Østerdalsregionen. I Birkelund, Sæter og Ørbeck (1995) ble metodene videreutviklet og det ble foretatt tilsvarende beregninger for alle fylkesplanregionene i Hedmark. Videre har bl.a. NIBR gjort en kommunefordeling av utgifter og inntekter over statsbudsjettet for 1995 for å belyse forskjeller i statlig engasjement i ulike deler av landet, jf. Kann (1999). Fra Sverige kjenner vi tilsvarende undersøkelser både ved NUTEK og i form av SOUer.

Felles for de fleste studier på dette området er at de i første rekke tallfester de ulike pengestrømmer mellom staten og regioner/kommuner. De har i mindre grad presentert teori, metodeverktøy og empiri knyttet til:

- hva de enkelte overføringene mellom staten og en kommune/region avhenger av, dels i form av statlig politikk som budsjetttrammer, satser og annet regelverk og dels i form av kjennetegn ved kommunen som f.eks. befolknings- og næringsstruktur.
- de ulike statlige overførings andel av samlet inntektsskaping og de lokaløkonomiske ringvirkninger av dem i ulike regioner/kommuner.

Teori, metodeverktøy og empiri på disse områdene er nødvendig for i første omgang å kunne analysere hvordan de statlige pengestrømmene endres beløpsmessig av endringer på de ulike statlige politikkområder og/eller av endringer i f.eks. befolkningens nivå og sammensetning, og deretter for å kunne analysere de samlede lokaløkonomiske ringvirkninger av endringene.

I dette forprosjekt ønsker vi å ta et første steg på veien mot å etablere bedre teoriforståelse og analyseapparat når det gjelder forholdet mellom statlige overføringer/virksomheter og lokale økonomier. Formålet har vært å gi en drøfting og delvis kartlegging av omfanget av ulike statlige overføringer til en kommune/region, av hva som bestemmer overføringenes størrelse, og av hvorledes disse overføringene påvirker de lokale økonomiene.

Forprosjektet skal gi grunnlag for å vurdere hvorvidt og hvordan det bør arbeides videre med utvikling av metodeverktøy og mer omfattende analyser på dette området, f.eks. som element i KRDe Effekttutredning.

1.2 Rapportens innhold og disposisjon

Som nevnt er hensikten med dette forprosjektet å ta et første steg på veien mot å etablere bedre teoriforståelse og analyseapparat når det gjelder forholdet mellom statlige overføringer/virksomheter og lokale økonomier. Som bakteppe har vi derfor i kapittel 2 forsøkt å sette offentlige overføringer og offentlig forbruk inn i en økonomisk-teoretisk ramme, og med særlig henblikk på hvilken rolle statlige overføringer og statlig forbruk spiller i en regional-/lokaløkonomisk sammenheng. Bl.a. presenteres en enkel Keynes-modell tilpasset regionaløkonomiske forhold. Videre omtales litteratur som kan bidra til innsikt i hvordan statlige overføringer til, og innkjøp i, en region gir opphav til økonomiske effekter i samme region.

Rapportens kartleggings- og analysedel bygger bare i begrenset grad på teori- og litteraturgjennomgangen i kapittel 2. Kapitlet kan imidlertid være nyttig i videreføringen av arbeidet innenfor dette forprosjektet.

I kapittel 3 presenteres selve arbeidet med å regionalisere de statlige overføringene. Kapitlet gir innledningsvis en omtale av hvilke deler av statens virksomhet som vi har regionalisert og av metode og datakilder. Deretter gis det en kartlegging og analyse av statens betydning for inntektsgrunnlaget for personer og kommuner i en region. Med overføringer fra Staten mener vi her i prinsippet det meste av statsbudsjettets utgiftsside fordelt etter "mottakende region", dvs. både til dens innbyggere i form av trygder, stønader mv., til dens bedrifter i form av ulike typer næringsoverføringer, til kommunesektoren og i form av statlig virksomhet/sysselsetting. Visse skatte- og avgiftsfritak-/lettelser kan også anses som overføring i denne sammenheng.

I forhold til andre studier av statsbudsjettets geografi fokuserer vi mindre på skatter og avgifter ut av regionen, og på nettoregnskap, dvs. hvilke regioner som har netto overskudd-/underskudd med staten. Derimot har vi utvidet analysene i forhold til andre studier når det gjelder den rolle overføringene har for husholdningenes og kommuneforvaltningens samlede inntektsgrunnlag i ulike regioner.

I kapittel 4 har vi derfor først sett på ulike mål på lokal inntektsskapning: bruttoregionprodukt fra nasjonalregnskapsstatistikken, bruttoinntekt fra selvangivelsesstatistikken og egne beregnede tall for disponibel inntekt. Kapitlet gir en drøfting av sammenhenger og forskjeller mellom de ulike inntektsmål. Videre viser kapitlet hvorledes inntekter omfordes regionalt når vi går over fra å se på de inntekter som produksjonsvirksomheten i en region skaper til først å trekke inn betydningen av pendlerinntekter og trygdeoverføringer og deretter å trekke inn betydningen av skattefrie overføringer og utliknet skatt.

I kapittel 5 ser vi på hvilken rolle statlige overføringer og statlig (og fylkeskommunal) virksomhet spiller for den lokale inntektsdannelsen, målt ved andeler av bruttoinntekt og disponibel inntekt. Videre ser på statens rolle for kommuneøkonomien.

Både arbeidet med å kartlegge de ulike statlige overføringene, og med å sette dem i en konsistent sammenheng med innbyggernes og kommunenes øvrige inntekter har vært en krevende oppgave med omfattende innsamling og systematisering av kommunedata fra en lang rekke kilder. Innenfor rammen av dette forprosjektet er derfor mye av kartleggingen og analysen avgrenset til Hedmark.

Avslutningsvis gis det i kapittel 6 en kort drøfting av forhold rundt sårbarhet knyttet til tungt innslag av statlige overføringer i en lokal økonomi.

2 Staten og lokaløkonomien – teori- og litteraturoversikt

2.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis er hensikten med dette forprosjekt å ta et første steg på veien mot å etablere bedre teoriforståelse og analyseapparat når det gjelder forholdet mellom statlige overføringer/virksomheter og lokale økonomier.

I det følgende vil vi søke å sette offentlige overføringer og offentlig forbruk i en økonomisk-teoretisk ramme, og med særlig henblikk på hvilken rolle statlige overføringer og statlig forbruk spiller i en regional-/lokaløkonomisk sammenheng. I avsnitt 2.2 gjennomgås en enkel Keynes-modell for en nasjonal økonomi med varehandel med utlandet og med offentlig sektor. Denne modellen gir noe innsikt i betydningen og virkningene av offentlige overføringer i en økonomi. I avsnitt 2.3 omtales litteratur som kan bidra til innsikt i hvordan statlige overføringer til, og innkjøp i, en region gir opphav til økonomiske effekter i samme region. I det siste avsnittet i dette kapittelet (2.4) er det gitt henvisninger til utvalgt litteratur som har tatt for seg nevnte tema.

2.2 Statlige overføringer i enkle makroøkonomiske modeller¹

Ved hjelp av makroøkonomiske modeller kan det analyseres hvordan endringer i offentlige budsjetter virker på aktivitetsnivået i en økonomi. Et sentralt poeng som framkommer selv i de enkleste modellene er at endringer i skattene virker på en annen måte på aktivitetsnivået i økonomien enn endringer i offentlige innkjøp til konsum og investeringer.

I den enkle modelltilnærming vi skal se på her er produksjonen i samfunnet etterspørselsbestemt. Dette er den såkalte keynesianske tilnærming hvor arbeidsledighet og underutnyttelse av produksjonsmulighetene for øvrig primært skyldes for liten aggregert etterspørsel². Keynes' idéer er modifisert og forandret mange ganger siden de ble lansert på 1930-tallet, men de utgjør fortsatt fundamentet i de fleste makroøkonomiske modeller, og de omtales da ofte som Keynesmodeller.

¹ Dette avsnittet er vesentlig basert på Dedekam (1999), Ringstad (1997) og Sloman (1995).

² Den rådende retning fram til Keynes fremmet sine idéer på 1930-tallet var den som i dag omtales som den klassiske teori. Den gikk ut på at en via lønns- og prisjusteringer automatisk ville oppnå full sysselsetting. Evt. arbeidsledighet ble da sett på som et resultat av for høye lønninger, mao. at den var kostandsbestemt (Dedekam 1999).

Vi tar utgangspunkt i statens finanser. Balansen på statsbudsjettet kan stilles opp slik:

$$T + J - G - F - RD$$

Symboler:

T = Skatter og avgifter

J = Netto inntekter fra salg av offentlige aktiva

G = Utgifter til varer og tjenester til konsum- og investeringsformål

F = Offentlige nettooverføringer til privat sektor

RD = Renter på statsgjeld fratrukket renter på fordringer på privat sektor

Dersom $G+F+RD$ er mindre enn $T+J$ vil statsbudsjettet vise overskudd, i motsatt fall vil det gå i underskudd. I enkle makromodeller settes det vanligvis likhetstegn mellom offentlig sektor og staten, og begrepene brukes om hverandre. Dette innebærer at alle mellomværender er mellom staten og privat sektor, og at kommunesektoren er utelatt. I denne korte gjennomgangen av statlige overføringer med utgangspunkt i makroøkonomisk teori, vil vi holde oss til denne tilnærmingen.

For å forenkle drøftingen av virkninger av finanspolitiske virkemidler er det vanlig i lærebøkene å se bort fra J og RD, samt å inkludere F i T. T vil da tolkes som netto skatter fratrukket overføringer til privat sektor, dvs. at F inngår som en negativ skatt. I T er derfor skattene fratrukket trygder, stønader og subsidier til private husholdninger og de ulike typer subsidier og næringsoverføringer til bedrifter. I G inngår som over kjøp av varer og tjenester, herunder lønn til offentlige ansatte. Balansen på statsbudsjettet reduseres med denne forenklingen til $T-G$. Hvis $G < T$, kjøper det offentlige mindre enn det tar inn i skatter, dvs. det drives overskuddsbudsjettering. Hvis derimot $G > T$ blir det et underskudd på statsbudsjettet. Dette underskuddet må finansieres på en eller annen måte, ved låneopptak (innen- eller utenlands) og/eller ved at sentralbanken "trykker penger".

Hvordan virkningen av endringer i finanspolitikken (dvs. i G og T i denne forenklede modellen) avhenger av for eksempel finansieringen av underskudd på statsbudsjettet, kan et stykke på vei analyseres innenfor den såkalte ISLM-modellen som er mye anvendt i lærebøker i makroøkonomisk teori. For å gjøre fremstillingen enklest mulig går vi ikke inn på denne modellen, men velger en fremstilling som både illustrerer poenget med multiplikatoreffekter i økonomien, samt hvordan endringer i skatter og offentlige utgifter virker inn på

produksjonsnivået i samfunnet. Multiplikatoreffekter innebærer at dersom det eksisterer en lovmessig sammenheng mellom produksjonen og deler av den totale etterspørselen i økonomien, vil en initiell økning i etterspørselen forplante seg gjennom systemet og føre til en inntektsøkning som er større enn den opprinnelige.

En enkel modell for en åpen økonomi med offentlig sektor kan formuleres på følgende måte (Ringstad, s 129):

$$1) R = C_p + I_p + G + A - B$$

$$2) C_p = a(R - T) + c$$

$$3) B = bR + g^*$$

Symboler (som ikke er forklart foran):

R uttrykker nettonasjonalprodukt

C_p er konsum i privat sektor av økonomien

I_p er de private investeringer

A er eksport

B er import

$a, b < 1$

c, g^* er konstantledd

Modellen baserer seg på at det er ledig kapasitet i økonomien, og at ytterligere etterspørsel kan fanges opp uten prisøkninger (tilbudskurven er vannrett). Økte investeringer har ingen effekter i forhold til produksjonskapasiteten i økonomien, de har kun en etterspørselseffekt. Disse forutsetningene er rimeligere jo kortere tidsperiode en betrakter.

Første ligning er generalbudsjettligningen som forteller at nasjonalproduktet anvendes dels til privat etterspørsel etter konsumgoder, dels privat etterspørsel etter realinvesteringer, dels etterspørsel fra offentlig sektor og dels (netto) etterspørsel fra utlandet.

Privat konsumetterspørsel er i modellen en lineær funksjon av privat disponibel inntekt, sistnevnte utgjøres av differensen mellom nettonasjonalprodukt og netto skatter. Den andel av hver krone privat disponibel inntekt $(1-a)$ som ikke konsumeres, vil dermed bli "lagt til side", dvs. spart. De private investeringer forutsettes i modellen å være eksogent gitt.

Importen er bestemt av innenlandsk inntekt (nettonasjonalprodukt). Parameteren b er den marginale importtilbøyeligheten, som angir økningen i importen når nettonasjonalproduktet øker

med én krone. Begrunnelsen for dette er at når inntekten innenlands øker vil noe av denne rette seg mot økt etterspørsel etter utenlandske varer. Eksporten er forutsatt bestemt av etterspørselsforholdene på verdensmarkedet, dvs. eksogent bestemt i modellen.

Offentlig etterspørsel og netto skatter er finanspolitiske virkemidler som det offentlige kan benytte for å regulere den samlede etterspørselen i samfunnet. I modellen er derfor disse eksogent bestemt .

Hvordan endringer i offentlige utgifter og netto skatter slår ut på verdiskapningen kan vi studere ved å sette ligning 2) og 3) inn i 1), og å sette denne på tilvekstform. Modellen gir følgende sammenheng mellom endringer i R på den ene siden og G og T på den andre:

$$\Delta R = \frac{1}{1 - (a - b)} (\Delta G - a\Delta T)$$

Uttrykket foran parentesene kalles inntektsmultiplikatoren. Ettersom a er større enn b vil nevneren være mindre enn 1, og multiplikatoren vil være større enn 1. Den er større jo større konsumtilbøyeligheten (a) er, og jo mindre importtilbøyeligheten (b) er. Den økonomiske begrunnelsen for dette er at jo mindre andel av disponibel inntekt som går til konsum, jo mer vil spares for hver omgang av inntektsøkninger, og jo mindre vil den samlede produksjonsøkningen i økonomien være. På noenlunde tilsvarende måte vil etterspørselen etter importerte varer og tjenester representere en "lekkasje" i økonomien, ved at utenlandske produsenter får økt sin produksjon på bekostning av innenlandske.

Hvis de offentlige utgifter øker (og T holdes fast) øker også aggregert etterspørsel og derved samlet produksjon (R). Multiplikatoreffekten opptrer momentant i modellen, men kan best forklares ved å tenke seg enn prosess med inntekts- og etterspørselsendringer som er strukket over tid. Når foretak og individer gjenbraker deler av inntekten sin skaper de økt produksjon i suksessive runder med økt etterspørsel. Virkningen begrenses ved at for hver "runde" rettes noe etterspørselen mot import, og konsumentene vil spare en fast del av inntektsøkningene. Via disse effektene vil nasjonalproduktet stige med $1/1-a+b$ ganger den initielle økningen i G.

Hvis netto skatter (T) økes, samtidig som G holdes fast, vil nasjonalproduktet reduseres. Økningen i skattebeløpet virker kontraktivt ved at den privatdisponible inntekten, og dermed det private konsumet, reduseres. Nasjonalproduktet vil reduseres med $a/1-a+b$ ganger endringen i skattebeløpet. Hvis skattene i stedet reduseres vil R øke $a/1-a+b$ ganger reduksjonen i netto

skattebeløp. I denne sammenheng er det verd å nevne at reduksjonen i netto skatter både kan framkomme ved at privat sektor (her konsumentene) betaler inn mindre skatt, og/eller ved at overføringene fra det offentlige til private øker.

Ved en balansert budsjettendring, dvs. at G økes likt med T , vil nasjonalproduktet øke med $1/(1-a+e)$ ganger økningen i G . Med andre ord vil en balansert budsjettendring virke ekspansivt. Inntektsmultiplikatoren for en balansert budsjettendring i en åpen økonomi er mindre enn 1, m.a.o. øker nasjonalproduktet mindre enn økningen i G . Dette betyr at konsumet går ned, ettersom nasjonalproduktet øker mindre enn initiell endring i G , og de private investeringene ligger fast.

Offentlige utgifter virker altså i følge modellen mer ekspansivt på økonomien enn tilsvarende beløp i skattelette/økne overføringer. Forklaringen bak dette er at når det offentlige øker sine utgifter, skjer det ved at offentlig etterspørsel etter varer øker, krone for krone. I første omgang øker produksjonen med samme beløp, og det gjør også den privatdisponible inntekten. Deretter kommer multiplikatoreffekten som er beskrevet ovenfor. Skatteletter og overføringer gis derimot til private husholdninger og foretak som bare bruker en del av beløpet ($a \cdot 100$ prosent), mens resten spares. Mao. er den direkte etterspørselseffekten per krone i skattelette/økne overføringer bare a kroner, mens den direkte etterspørselseffekt per krone i offentlige utgifter er akkurat lik én krone.

2.3 Regionaløkonomiske virkninger av statlige overføringer

Den første regionale multiplikatormodell som ble utviklet var den såkalte eksportbasemodellen. Det sentrale i denne modellen er skillet som er foretatt mellom en regions eksportsektor og hjemmeproduserende sektor. Bruken av modellen har ofte bygd på bakenforliggende forutsetninger om at det er "eksportnæringene" som er den viktigste økonomiske basis for en region (Teigen 1999) og den omtales derfor ofte som økonomisk base-modellen.

I sin enkleste utforming ser modellen slikt ut, jf Teigen (1999) hvor aktivitet kan måles i inntekt, produksjon eller sysselsetting:

$$1) R = B + S$$

$$2) S = kT \quad 0 < k < 1$$

Symboler:

R = total aktivitet i regionen (netto regionprodukt)

B = aktivitet i basisvirksomhet (eksportsektoren)

S = aktivitet i ikke-basisnæringer (avledet og hjemmeproduserende næringer)

Ligning 1 beskriver hvordan den totale aktiviteten består av hhv. basis- og ikke-basisaktivitet. Den andre ligningen forteller at aktiviteten i hjemmeproduserende sektor er proporsjonal med den totale aktiviteten i regionen.

Ved å sette ligning 2) inn i 1) og isolere R, får vi at

$$R = \frac{1}{1-k} B$$

Uttrykket i brøken er multiplikatoren. Ligningen uttrykker at eksporten, som er eksogent gitt utenfra, er drivkraften i økonomien. Ettersom multiplikatoren er større enn 1, vil en gitt eksportøkning gjennom ringvirkninger i økonomien gi opphav til en aktivitetsøkning som er større enn økningen i eksporten.

En grunnleggende forutsetning for modellen er at den regionen som blir studert er så liten at den ikke påvirker verken produksjon eller konsum i andre regioner. Den regionen som analyseres blir heller ikke påvirket av andre regioner utover etterspørselen etter varer og tjenester fra basissektoren.

Modellen har vært kritisert for å være utilfredsstillende på flere måter, jf. bla. Teigen (1999), Armstrong & Taylor og Fujita m.fl (1999). Bare deler av kritikken gjengis her, ettersom denne rapporten skal konsentreres om virkninger av statlige overføringer.

En hovedkritikk mot modellen i sin enkleste form er at aktiviteten i hjemmeproduserende sektor bare avhenger av eksportsektoren, og i særdeleshet at det er en proporsjonal utvikling slik det er formulert ovenfor. Modellen tar heller ikke hensyn til at de fleste regioner består av flere ulike eksportsektorer. Effekten av en gitt endring i eksporten kan variere mye alt etter hvilke sektorer som omfattes av endringen. Eksempelvis vil noen eksportbransjer importere en stor andel av sine innsatsvarer fra andre regioner, mens andre er basert på lokale leveranser og dermed gi opphav til større lokale ringvirkninger. En annen innvending mot modellen går på problemer med å skille mellom eksportsektorer og hjemmeproduserende sektorer. Denne problemstillingen omfatter blant annet "plassering" av bedrifter i de to sektorene, eksempelvis når noe av produksjonen leveres i egen region og noe eksporteres ut av regionen.

Modellen tar videre ikke hensyn til at en gitt økning i produksjonen i eksportsektoren kan oppnås på flere ulike måter, avhengig av eksempelvis kjennetegn ved eksportbransje eller faktorforhold i regionen. Hvordan produksjonsøkningen oppnås vil dermed påvirke størrelsen på multiplikatoren og derigjennom den totale aktivitetsøkningen i regionen. Økt produksjon kan eksempelvis dekkes enten ved å utnytte eksisterende arbeidskraft mer effektivt, ta inn personer som tidligere var arbeidsledige eller ansette arbeidere som pendler inn fra andre regioner. Det er rimelig å gå ut fra at multiplikatoren i dette tilfellet blir størst når arbeidsledige ansettes, og minst når arbeidskraftsbehovet dekkes ved hjelp av pendlere.

Et annet problematisk forhold er at eksporten behandles som eksogent gitt. Modellen sier ingenting om konkurranseforholdene på eksportmarkedene, og gir heller ikke rom for eksportøkninger som skriver seg fra endringer på tilbudssiden i den regionale økonomien.

Spesielt viktig i forhold til temaet for denne forprosjektrapporten er at eksportbaseteorien i den enkleste form ikke tar høyde for at regionene har en stor offentlig sektor. For mange regioner kan denne være en betydelig "basissektor" på linje med overføringer til pensjoner, trygder, næringer og kommuneforvaltningen.

For å kunne se på effekter av offentlig sektor, herunder offentlig virkemiddelbruk, vil en modell av Keynes-typen gi et mer tilfredsstillende analyseverktøy (Teigen 1999). Denne tilnærmingen til regionaløkonomien tilsvarer de enkleste versjoner av Keynesmodeller for en åpen, nasjonal økonomi, jf. avsnitt 2.2. Den eneste forskjellen er at etterspørselsvariablene refererer seg til en regional- eller lokaløkonomi i stedet for et land.

En Keynes-modell tillempet regional økonomi kan formuleres på følgende måte³.

$$1) R = C + I + G + A - B$$

$$2) C = a(R - T + S - P) + e$$

$$3) B = b(R - T + S - P) + f$$

$$4) (S - P) = S_0 - sR$$

I, G, T, A, S_0 er eksogent gitt

R = netto regionprodukt

C = privat konsum i regionen

I = private investeringer i regionen

³ Framstillingen i resten av dette avsnittet er i hovedsak bygd på Teigen (1999) og Armstrong & Taylor (1993). Modellen er hentet fra Teigen (s.91), men er tilpasset noe og er egentlig en form for syntese mellom modellene brukt av Teigen og Armstrong og Taylor. Dette for bedre å kunne illustrere noen problemstillinger knyttet til statlige overføringer som tas opp i de nevnte referansene.

G = offentlig konsum og investeringer i regionen⁴

A = eksport fra regionen

B = import til regionen

S = overføringer fra staten til regionen

P = overføringer fra regionen til staten

T = skatt til regionale myndigheter

a = konsumtilbøyeligheten

b = importtilbøyeligheten

c = reduksjon i nettooverføringer til fra staten til regionen, pr kr økning i netto disponibel inntekt for regionen

e og f er konstantledd

Overføringer fra regionen (P) er i praksis skatter til staten, mens overføringer til regionen inneholder mange komponenter, hvorav pensjoner og trygder er de viktigste for de fleste regioner.

Ligning 1) forklarer sammensetningen av netto regionprodukt. Ligning 2) sier at konsumet, i tillegg til et fastledd, utgjør en fast andel av disponibel inntekt som er regionproduktet minus netto skatter til lokale myndigheter (T) og sentrale myndigheter. Det antas som vanlig i keynesmodeller at all økonomisk produksjon og inntektsskaping skjer i privat sektor. I tillegg forutsettes det at privat sektor i regionen verken har renteutgifter eller -inntekter i forhold til "utenverdenen". Ligning 3) forteller at importen delvis er gitt av et fastledd og delvis er en funksjon av disponibel inntekt i privat sektor. Fra ligning 4) framgår at netto overføringer fra staten til privat sektor i regionen avhenger av et fastledd, og i tillegg forutsettes å øke med redusert inntektsnivå i regionen. Dette kan eksemplifiseres med at økende arbeidsledighet vil inntektsnivået i regionen synke, samtidig som nettooverføringene øker.

Setter vi 4) inn for 2) og 3) og setter disse inn i 1) får vi modellen på multiplikatorform

$$R = k(I + G + A - (a-b)T - (b-a)S_0 + e + f)$$

k er multiplikatoren som er lik $\frac{1}{1 - (1 - s)(a - b)}$

Multiplikatoren er den samme som i avsnitt 2.2, hvor vi studerte en åpen, nasjonal økonomi, bortsett fra leddet (1-s) under brøkstreken. Dette ekstra leddet i multiplikatoren bidrar til å redusere denne, dvs. gjøre effektene av endringer i de eksogene variable på det samlede inntektsnivået (R), mindre. Dette innebærer at jo større s er, dess mindre er multiplikatoren.

⁴ Denne variabelen omfatter både konsum og investeringer både fra lokale myndigheter (innen regionen) og staten. I prinsippet kan disse splittes opp eller at statens innkjøp inkluderes i den "vanlige" eksporten, A.

Teigen (1999) trekker fram at en endring i offentlig konsum og investeringer (G) har nøyaktig samme effekt som økning i eksporten. I en moderne økonomi der over 50% av nasjonalproduktet blir kanalisert gjennom offentlig sektor, er det klart at regionene vil ha sterk interesse av denne sektoren. Spesielt Oslo med den store statsadministrasjonen har med dette en sterk basissektor. Det samme gjelder byer med administrasjonssenter for fylkeskommuner, fylkesmannsembeter, store "forsvarskommuner" og kommuner med en dominerende statsfinansiert utdanningssektor.

Teigen peker også på at det på mange måter er vesentlige forskjeller mellom offentlig konsum og investeringer (G) på den ene siden og overføringer til private (S) på den andre. Når det gjelder G er det i utgangspunktet mulig å tenke seg at offentlig sektor retter etterspørselen sin spesielt mot varer og tjenester fra en spesiell region som et ledd i regionalpolitikken. I så fall kan importdelen av etterspørselen bli redusert (lavere b), og effekten på aktivitetsnivået i regionen kan bli større enn hva tilfellet hadde vært med en like stor økning i "vanlige" eksporten. Det kan være gode grunner til en slik målrettet etterspørsel, eksempelvis dersom myndighetene går inn for å fremme et kortsiktig sysselsettingsmål.

Slik modellen er formulert mht. sammenhengen mellom overføringer og inntektsnivå i regionen, illustrerer den et viktig poeng knyttet funksjonsmåten til de statlige overføringene, og spesielt trygdesystemet, når det gjelder inntektsskapingen i en regional sammenheng (Kaldor 1971). Trygdesystemet kommer nemlig inn og kompenserer deler av inntektstapet for en region når f.eks en stor bedrift blir nedlagt. Skattesystemet vil på tilsvarende måte fungere som stabilisator ved at regionen ved nedgang i inntektene, vil betale inn mindre skatt til sentrale myndigheter.

Tilsvarende mekanismer gjelder ved "forgubbing" i en region, ved at regionen automatisk får overføringer gjennom folketrygden til pensjon og gjennom økte overføringer til kommunene for å styrke eldreomsorgen. Disse økonomisk stabiliserende effektene ved overføringene, ofte omtalt som automatisk stabilisering, bidrar til å dempe negative sirkler som kan forårsakes av nedgang i det regionale næringslivet eller generell forgubbing.

Overføringer til næringer kan ifølge Teigen ha en helt annen karakter, og andre regionale virkninger, enn de personrettede overføringene. Størstedelen av overføringene til jordbruket er eksempelvis knyttet til produksjon, og ikke til person. Dette gjelder også skipsverftsstøtten. Slike overføringer virker ikke automatisk stabiliserende, men kan derimot virke selvforsterkende både på positive og negative trender. En region som får sterk nedgang i melkeproduksjonen, mister ikke bare inntekten fra markedet, men også næringsoverføringene blir redusert. En annen

viktig forskjell er at mens effekten av de personrettede overføringene går gjennom husholdningenes konsum(-funksjon), og at noe av inntekten vil spares, så vil produksjonsavhengige næringsoverføringer gi direkte og indirekte ringvirkninger gjennom kjøp av produksjonsfaktorer og salg av varer og tjenester. Mao. ved at effektene i "første omgang" er større, vil næringsstøtten gjerne ha større effekter, både positivt og negativt, enn personrettede overføringer. I følge Teigen forklarer dette delvis at overføringer til næringer er langt vanligere enn overføringer til personer som regionalpolitisk virkemiddel.

Det finnes også noe litteratur som mer spesifikt omhandler regioners *betalingsbalanse*, herunder hvordan regioners vekst kan begrenses av deres betalingsbalanse mot utenverdenen (Thirwall 1980, Armstrong & Taylor 1993, Dow 1986). I sistnevnte (s. 85) heter det (egen oversettelse) at "det kan virke rart at regioner kan møte problemer med betalingsbalansen ettersom statistikk ikke samles inn for handel og kapitalbevegelser på regionnivå, samtidig som regioner ikke vil kunne oppleve valutakriser ettersom de benytter samme valuta som andre regioner innen en og samme nasjon. Samtidig er regioner generelt mer åpne enn nasjonale økonomier målt ved at andelen av utgifter til investeringer/konsum, og dermed sårbarheten i forhold til ubalanse i handel, er større" (Dow 1986).

Forfatteren peker på at den kanskje største ulikheten mellom nasjon og region i denne sammenheng ligger i den betydelige rolle nasjonale myndigheter spiller i regionale økonomier. Begrepsmessig er derimot ikke overføringer mellom regioner og stat forskjellig fra internasjonale overføringer mellom land og overføringer fra nasjoner til internasjonale organisasjoner. Dow (1996) peker også på at nasjoner ved underskudd på driftsbalansen har valget mellom å redusere sine valutareserver, eller å endre valutakursen. Regioner har ikke dette valget. Denne begrensningen kan føre til at betalingsbalanseproblemer kan få mer alvorlige konsekvenser for en region enn tilsvarende for en nasjon.

Armstrong & Taylor (1993) tar utgangspunkt i en tenkt region som eksporterer like mye som den importerer. Hvis eksporten plutselig faller, eksempelvis som følge av billigere/bedre substituttprodukter fra en annen region, vil dette føre til tap av arbeidsplasser og påfølgende reduksjon i importen. Imidlertid vil importen sannsynligvis falle mindre enn eksporten ettersom staten vil sørge for de arbeidsledige via arbeidsledighetstrygd. Regionens underskudd på betalingsbalansen vil derfor delvis blir finansiert av tilførselen av statlige overføringer til de arbeidsløse, (jf drøftingen foran). Forfatterne fremholder at en region som opplever underskudd på betalingsbalansen (driftsbalansen) i prinsippet kan finansiere underskuddet på fem ulike måter:

1. Ved netto inntektsoverføringer fra staten til regionen.
2. Ved at innbyggere og bedrifter i regionen trekker på sine kontantbeholdninger.
3. Ved at innbyggere og bedrifter i regionen foretar lån gjennom banksystemet.
4. Ved at innbyggere og bedrifter i regionen selger aktiva til privatpersoner eller bedrifter hjemmehørende i andre regioner.
5. Gjennom langsiktige investeringer i regionen foretatt av bedrifter i andre regioner.

Dersom regionens betalingsbalanse er i vedvarende underskudd, vil det skje en tilsvarende nedgang i levestandard gjennom salg av aktiva eller akkumulasjon av gjeld. Dette vil i neste omgang heve kostnaden på kreditt, og sannsynligvis gjøre kreditt vanskeligere tilgjengelig, pga. økende risiko knyttet til å låne bort til firmaer/privatpersoner som opplever et synkende velstandsnivå. Regionen vil dermed oppleve økonomisk nedgang. Importen vil i neste omgang falle i takt med synkende aktivitetsnivå i regionen, og derigjennom vil handelsunderskuddet minke.

2.4 Noen studier av statens rolle i regionaløkonomisk sammenheng

Innenfor rammen av dette forprosjektet har det ikke lyktes å finne fram til særlig mye litteratur som empirisk omhandler omfanget, betydningen eller rollen til statlige overføringer i en regionaløkonomisk sammenheng. Om dette skyldes at det finnes lite slik litteratur eller om vi ikke har vært i stand til å avdekke den, er vanskelig å si.

Armstrong og Taylor (1993) foretar en gjennomgang av multiplikatoreffekter i kryssløpsmodeller med utgangspunkt i bl.a. McNicoll (1991). Både når det gjelder samlet inntektsøkning (inntektsmultiplikator) og sysselsetting (sysselsettingsmultiplikator) for angjeldende region er omsorgssektoren den som gir størst regional effekt av en gitt økning i omsetning. Årsaken til dette er at denne sektoren er ekstremt arbeidsintensiv, eksempelvis sammenlignet med industrien.

Det finnes en del litteratur som tar for seg økonomiske problemstillinger i forvaltningen på region-/kommunenivå. Denne spenner over et stort antall problemstillinger som stort sett faller utenfor temaet for dette forprosjektet. Imidlertid tar en del av denne litteraturen for seg overføringer fra staten til lokalt forvaltningsnivå, herunder betydningen av, størrelsen på, og mekanismer knyttet til, fastsettelsen av disse. Det finnes noe amerikansk litteratur som er inne på slike temaer med basis i forholdet mellom amerikanske delstater og føderale myndigheter, jf Holtz-Eakin m.fl (1989, 1994). Denne litteraturen anses å være lite relevant for nordiske

forhold, og refereres ikke nærmere her. Vi skal nedenfor imidlertid referere kort fra noen arbeidere som er inne på slike problemstillinger med utgangspunkt i nordiske forhold.

Söderström (1998) fremholder at de nordiske land har en bemerkelsesverdig høy offentlig sektor på lokalt nivå. I disse landene har lokal forvaltning hånd om mange av de inntektsomfordelende funksjoner som er typisk for en velferdsstat. For å unngå det klassiske problemet med skattekonkurranse knyttet til høy grad av desentralisert forvaltning, er det utviklet et komplisert system med overføringer designet for å utjevne skattesatser på tvers av lokale forvaltninger. Målet med disse ordningene er å kunne opprettholde like skattesatser mellom kommuner, samtidig som kommunene kan tilby omtrent de samme tjenester til sine innbyggere (gitt sammensetningen av befolkningen). Til tross for at systemet for å oppnå dette er ulikt fra land til land i Norden, kan man i følge Söderström ikke komme utenom at de er så vidt like fra land til land at de framstår som en noenlunde ensartet gruppe blant de industrialiserte land. Han påpeker bl. a. at de nordiske land skiller seg ut ved størrelsen på den lokale forvaltning (fylker/kommuner), målt f. eks i form av andelen av samlede skatteinntekter og andel av samlet offentlig konsum. Sistnevnte er nærmere 70 prosent i Danmark, Finland og Sverige, og rundt 60 prosent i Norge.

Ifølge Borge og Rattsø (1998) representerer overføringer fra staten ca 40 prosent av kommunesektorens inntekter, denne andelen er lav i europeisk sammenheng. Størstedelen av overføringene er basert på objektive kriterier, men flere overføringer er innført som skal gjelde spesielle formål som er avledet av nasjonale politikeres spesifikke ambisjoner (øremerkede tilskudd). I sin artikkel drøfter disse forfatterne også behovet for reform av dagens overføringssystem. Et problem knyttet til at så stor andel av bl. a. tjenesteproduksjonen knyttet til helse og omsorg utføres av kommunesektoren, er at det fører til uklare forhold mht. ansvaret for offentlige tjenester. Politikere på både lokalt og sentralt nivå kan unngå å ta ansvar; på sentralt hold kan de vise til kommunenes prioriteringer og i kommunene kan de vise til at de ikke får økonomiske rammevilkår fra staten for å kunne løse oppgavene tilfredsstillende.

Tjelmeland (1996) omhandler bl. a. betydningen av offentlig sektor som sysselsetter i kommunesammenheng. I 1970 var vel 20 prosent av yrkesbefolkningen ansatt i offentlig sektor. Nord-Norge hadde en høyere andel enn landsgjennomsnittet med 24 prosent. Fram til 1990 ble både andelen av sysselsettingen i offentlig sektor, og forskjellen mellom Nord-Norge og resten av landet, fordoblet. På landsbasis var sysselsettingsandelen 37 prosent, men andelen i Nord-Norge var 43 prosent. Innslaget av offentlig sysselsetting ble altså nær doblet i denne perioden. Forfatteren peker på at dette både har sammenheng med norsk distriktpolitikk og "straumen av oljepengar på 1980-talet" (s 90/91). Denne forfatteren peker på at de tre nordnorske fylkene

ligger helt på toppen av alle de 64 fylkene i Norden mht. til sysselsetting i offentlig sektor. Tjelmeland (1996) peker på at statistikk over regional fordeling av statsbudsjettet, stemmer godt med et bilde av Nord-Norge som en landsdel som i økende grad er avhengig av tilførsel av ressurser utenfra. Landsdelen er i større grad enn resten av landet avhengig av offentlig innsats og politisk vilje til å vedlikeholde offentlig innsats.

Eriksen (1996) peker på at statsavhengigheten har flere uheldige bivirkninger. Han deler dem inn i to hovedkategorier; hhv. stigmatiseringseffekten og at alternativspillerrommet for politiske handlinger blir mindre. Stigmatiseringseffekten går på at en kommune/region, for å kunne framstå som støtteverdig, må den vise til større behov enn hva andre har. Dette gjøres ofte ved å fremstille egen situasjon så negativt som mulig, dvs. trekke fram de forhold som bygger under tildelingskrav og underkommunisere de som taler imot. Bivirkningen går på at jo mer negativt en fremstiller egen situasjon, jo mindre attraktivt fortoner området seg. Dette svekker troen på stedet hos potensielle investorer og ressurspersoner som regionen har interesse av, og svekker troen på egne krefter og kvaliteter i lokalmiljøet. At alternativspillerrommet for politiske handlinger blir mindre viser til at ved å være ensidig opptatt av hva som kan oppnås gjennom statlige tildelinger, mister en av syne andre muligheter som kunne være vel så attraktive. Resultatet er ikke bare at mulighetshorisonen blir smalere ved at det ikke søkes nye veier i næringsutvikling og løsning av sosiale oppgaver, men også at en i liten grad blir opptatt av å lære av egne feil.

Eriksen (1996) gjennomgår også hvilke hensyn politiske beslutninger om ekstra støtte til næringer, regioner og enkeltgrupper er underlagt. I tillegg til kriterier som likhet og at støtten må oppfattes som fortjent peker forfatteren på at kravet om at støtten må gi samfunnet noe tilbake i form av velferdsforbedringer. Statlige tiltak må altså kunne legitimeres i forhold til hva en kan forvente av positive samfunnsøkonomiske resultater. Konsekvenser i form av sysselsettingsvirkninger, skatteinntekter, kostnader ved skattelegging, samt de indirekte effektene i form av konkurransevridning og insentivproblemer, må innkalkuleres. Sentrale myndigheter må også kunne forvise seg om hvordan støtten vil virke lokalt. Politikken virkemidler, penger og reguleringer krever en spesiell lokal infrastruktur av verdier, normer og kunnskap for å kunne lykkes.

Hansen og Jensen-Butler (1996) har bl.a sett på hvordan den danske staten utøver velferdspolitikken gjennom overføringer til fylkes- og kommunesektoren. De fremholder at den danske velferdspolitikken spiller en viktig rolle når det gjelder å utjevne regionale forskjeller. Denne rolle velferdspolitikken spiller er langt viktigere enn den spesifikke regionalpolitikken, som har fått gradvis mindre omfang. Forfatterne har funnet at lokale og regionale økonomier har

blitt stadig mer avhengig av overføringer fra staten i 1970- og 80-årene, og derigjennom blitt mindre selvstendige. Mindre lokal handlefrihet gjelder også hva angår den lokale produksjonen av velferdstjenester, hvor kommunene i større grad er blitt styrt fra sentralt hold. Hansen og Jensen-Butler fremholder dessuten at hvis den danske velferdsstaten skulle endres i retning av den vanlige modell innen EU, hvor private ordninger mht. helse og omsorg er mer fremtredende, ville dette som en sideeffekt føre til økte lokale og regionale ulikheter i Danmark.

I Aasbrenn (1995) gjøres et forsøk på å tilpasse economic base-teori til en moderne blandingsøkonomi, i den hensikt å kunne drøfte regionaløkonomiske effekter av demografiske endringer i en region. To grunnleggende grep gjøres. For det første studeres interregionale pengestrømmer i stedet for strømmer av produkter. For det andre gjøres pengestrømmenes kilde, om kilden befinner seg innenfor eller utenfor regionen, til det avgjørende spørsmålet for om den aktuelle pengestrømmen skal regnes til det økonomiske fundamentet eller ikke. Om pengene anvendes til å subsidiere jordbruksprodukter (som senere selges ut av regionen) eller til å drive lokal grunnskole og eldreomsorg er ikke avgjørende. Derimot skilles det mellom demografi-avhengige og ikke demografi-avhengige pengestrømmer. Til den førstnevnte kategorien regnes trygde- og pensjonsinntekter som føres inn i en region, penger knyttet til det kommunale inntektssystemet som er porsjonert ut etter regionens innbyggertall og innbyggernes aldersfordeling osv. Til den andre kategorien hører inntekter som skiver seg fra «eksport» av tømmer, industriprodukter, inntekter fra reiseliv, osv.

Aasbrenn (1995) bygger ikke på empiri, men munner ut i et resonnement som tilsier at regioner/kommuner som har en stor del av sitt inntektsgrunnlag knyttet til demografi-avhengige inntektskilder (eksempelvis trygdeøkonomien og inntekter knyttet til drift av grunnskole, helse- og sosialvirksomhet mv.) vil være langt mer sårbare i tilfelle (ytterligere) befolkningsnedgang, enn kommuner som har en stor del av inntektsgrunnlaget knyttet til ikke demografi-avhengige inntektskilder (salg av varer, av elektrisk kraft, av reiselivstjenester, ivaretagelse av overlokale offentlige funksjoner osv).

De vil også være mer sårbare overfor endringer i statlig politikk som endrer størrelsen på, og utformingen av, overføringsordningene. På den annen side vil de kunne være mindre sårbare overfor negative utviklingstrekk innenfor tradisjonelle "eksportnæringer".

Som det vil fremgå bygger analysene og drøftingen i denne forprosjektrapporten i betydelig grad på den tilnæringsmåte som presenteres i Aasbrenn, 1995.

3 Statlige overførings geografi – en kartlegging

3.1 Innledning

I dette kapitlet gis det innledningsvis en omtale av hvilke deler av statens virksomhet som vi har regionalisert og av metode og datakilder. Deretter gis det en kartlegging og analyse av statens betydning for inntektsgrunnlaget for både bedrifter, personer og kommuner i Hedmarksregionene sammenliknet med situasjonen på landsbasis.

3.2 Statens utgifter i 1998 og hva som er regionalisert

I det følgende vil det redegjøres for hvilke statlige overføringsordninger vi har regionalisert innenfor rammen av dette forprosjektet og hvorledes dette står i forhold til statens samlede utgifter.

Som det fremgår av første tallkolonne i øvre del av tabell 3.1 utgjorde statens samlede brutto utgifter 586,8 mrd. kroner i 1998. Statsregnskapet benytter imidlertid et bruttoprinsipp som innebærer at inntekter og utgifter føres brutto hver for seg, selv om de refererer seg til samme institusjon. Videre inngår låneopptak og utlån, avdrag m.v. på hhv. inntekts- og utgiftssiden. Slike forhold bidrar til å "blåse" opp inntekts- og utgiftstallene.

Utover Finansdepartementets ordinære publisering av statsregnskapet utarbeider også SSB statistikk over statens inntekter og utgifter. Denne statistikken er bedre egnet hvis en ønsker innsikt i statens inntekter og utgifter etter art (utgiftskategori) og samtidig ønsker mer nettopregede tall. SSBs foreløpige tall for utgifter for statskassen medregnet folketrygden i 1998 fremgår av tabell 3.1. Tabellen viser at de totale løpende utgiftene beløp seg til 427,2 mrd. kroner.

Vår kartlegging av statlige utgifters geografi tok utgangspunkt i et materiale fra SSB som viste koblingen mellom kapittel/poster på statsregnskapet og SSBs utgiftsarter, i praksis i form av et regneark hvor 1.758 ulike utgiftsposter på statsregnskapet for 1998 var fordelt på i alt 26 ulike utgiftsarter. Tabell 3.1. er i realiteten en forenklet versjon av denne fordelingen hvor vi har summert over alle postene under hvert departement og slått sammen en del utgiftsarter.

Når dette var gjort ble det foretatt en vurdering av hvilke utgiftsarter som det ikke var ønskelig/meningsfullt å regionalisere, eksempelvis overføringer til Statens petroleumsfond og

overføringer til utlandet, og deretter av hvilke avgrensninger som måtte gjøres av ressursmessige hensyn. Dette var nødvendig innenfor rammen av dette forprosjektet fordi regionalisering av statens utgifter krever omfattende kartlegging og datainnsamling.

Tabell 3.1: Statsregnskapet for 1998 og hva som er regionalisert. Tall i mill. kroner

Kapitler	Sum utgift Stats- regnsk.	Sum utgift Statistisk Sentralb.	Overføringer til private			Andre løpende overfer.			Statlig konsum				Rente-/kapitalutg.					
			Produkt- subsidiar	Stønader personer	Overført ideelle.org	Andre statsregn.	Komm. forvaltn.	Utland	Lønne- kostn.	Produkt- innsats	Beregnet kapitalslit	Inntekter gebyrer	Prod kjøp til hush.	Rente- utgifter	Nto kap- utgifter			
Kongehus og slottsförvaltning	1-11	79	79	0	0	0	0	0	0	0	0	47	12	0	0	0	0	20
Regjering	20-21	109	109	0	0	0	0	0	0	0	0	59	43	0	0	0	0	7
Stortinget	41-51	701	705	0	0	24	0	0	0	0	0	405	200	0	0	0	0	76
Høyesterett	61	44	43	0	0	0	0	0	0	0	0	26	16	0	0	0	0	1
Utenriksdepartementet	100-197	12 778	12 316	162	1	1 725	0	0	0	7 875	0	683	931	0	0	0	0	939
Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet	200-299	22 753	22 661	1 337	522	1 194	834	2 556	123	9 283	5 800	0	5	0	0	0	0	1 007
Kulturdepartementet	300-398	3 248	3 252	846	76	926	276	280	17	369	398	0	0	0	0	0	0	64
Justisdepartementet	400-482	9 793	9 785	12	377	0	5.1	2.4	10	6 006	2 765	0	0	0	0	0	0	540
Kommunal- og regionaldepartementet	500-587	53 543	53 397	216	1 960	62	653	49 192	0	487	790	0	0	0	0	0	0	37
Sosial- og helsedepartementet	600-797	24 651	23 977	440	27	312	1 254	17 115	0	2 776	1 731	0	0	0	59	1	0	262
Barn- og familiedepartementet	800-868	18 714	18 709	39	13 835	149	23	4 398	2	147	113	0	0	0	0	0	0	3
Nærings- og handelsdepartementet	900-993	5 468	5 415	1 429	1	8	3 230	11	23	348	291	0	0	0	0	0	0	74
Fiskeridepartementet	1000-1070	1 948	1 949	160	0	0	213	0	8	783	513	0	0	0	0	0	0	272
Landbruksdepartementet	1100-1161	14 217	14 000	11 863	0	77	968	0	0	589	304	0	0	0	0	0	0	199
Samferdselsdepartementet	1300-1390	24 341	18 362	2 777	0	236	0	240	13	114	7 780	0	0	0	0	0	0	7 202
Miljøveddepartementet	1400-1471	2 511	2 440	334	56	221	120	177	43	437	861	0	0	0	0	0	0	191
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	1500-1592	16 114	15 814	1 928	626	457	2 249	1 348	0	5 177	1 271	0	375	0	0	0	0	2 383
Finansdepartementet	1600-1661	69 116	23 103	0	0	2	16	683	0	2 794	1 201	0	0	0	0	0	18 272	135
Forsvarsdepartementet	1700-1798	25 536	25 529	43	99	46	211	10	75	9 384	11 839	0	0	0	0	0	0	3 820
Olje- og energidepartementet	1800-1892	1 200	1 141	75	0	28	166	80	0	316	345	0	0	0	0	0	0	131
Ymse utgifter	2309-2315	20	20	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0
Statsbankene	2410-2426	53 796	8 645	798	6 814	0	1 026	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Statlig petroleumsvirksomhet	2440-2442	27 609	358	70	0	0	286	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Statens forretningsdrift	2445-2481	2 638	122	100	0	0	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Folketrygden	2530-2790	150 848	150 751	632	133 427	810	4.4	35.1	0	2 188	1 184	0	0	12 012	0	0	0	103
Til statens petroleumsfond	2800	45 041	45 041	0	0	0	45 041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fra statens petroleumsfond	5800	-17 059	-17 059	0	0	0	-17 059	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beregnet kapitalslit			0	0	0	0	0	0	0	0	0	9 023	0	0	0	0	0	-9 023
Inntektsposter		-13 494	-13 494	-36	-2 018	0	0	0	-1	-1 218	0	0	-9 230	-10	0	0	0	-981
Sum utgifter		586 816	427 170	23 225	155 803	6 277	39 624	76 465	8 188	41 200	38 410	9 023	-8 850	12 061	18 275	7 469		
Herav ufordelt		140 244	14 475	8 554	5 566	37 768	634	8 188	-314	38 410	9 023	-8 850	1 047	18 275	7 469			
Herav innhentede kommunetall		286 926	8 750	147 249	711	1 856	75 831	0	41 514	0	0	0	11 014	0	0			
Krigspensjon	660	868						868										
Kontantstøtte	844	773			773													
Barnetrygd	845	13 035			13 035													
Fødsels-/adopsjonspenger inkl. engangstønad	2530	6 821			6 821													
Dagpenger	2541	5 258			5 258													
Attføringspenger og -stønad	2543	4 204			4 204													
Sykepenger	2650	15 902			15 902													
Uførepensjon, grunn-, hjelpe- og engangstønad	2660	27 782			27 782													
Yrkesskadetrygd	2662	77			77													
Rehabiliteringspenger	2663	4 234			4 234													
Alderspensjon	2670	57 951			57 951													
Ytelser til gjen.Lektelfelle, barnepensjon mv.	2680-2682	2 099			2 099													
Overgangstønad m.v., enslige forsørgere	2683	3 703			3 703													
Legemidler, refusjoner o.a. fra Folketrygden	2686-2790	12 785		557	230	711			272									11 014
Utdanningsstipend mv. fra Statens lånekasse	2410	3 759			3 759													
Bostøtte	580	1 421			1 421													
Tilskudd/stipend, SND	2415-2425	988						988										
Jordbruk- produksjonstilskudd husdyr	1150	1 748			1 748													
Jordbruk - areal- og kulturlandskapstilskudd	1150	3 835			3 835													
Jordbruk - driftstilskudd melkeproduksjon	1150	1 425			1 425													
Jordbruk - refusjon avløser ferie/fritid	1150	1 185			1 185													
Rammetilskudd - primærkommuner	571	31 565						31 565										
Øremerkede tilskudd - primærkommuner	Diverse	15 401						15 401										
Rammetilskudd - fylkeskommuner	572	16 155						16 155										
Øremerkede tilskudd - fylkeskommuner	Diverse	12 438						12 438										
Statlige lønnsutbetalinger	Diverse	41 514								41 514								

Som det fremgår av tabell 3.1 har vi i dette arbeidet totalt funnet å kunne/ville regionalisere utgiftsordninger som på landsbasis utgjorde 287 mrd. kroner i 1998. Dette dekker:

- 41 mrd. kroner i statlig lønnsutgift, beregnet på grunnlag av data som SSB har utarbeidet ved å kople Statens sentrale tjenestemannsregister med Lønns- og trekkoppgaveregisteret.
- 147 mrd. kroner i overføringer til privatpersoner, basert på data innhentet fra Rikstrygdeverket, Statens lånekasse for utdanning (utdanningsstipender) og Husbanken/IBM (bostøtte).

- 76 mrd. kroner i overføringer til kommuner og fylkeskommuner, både rammetilskudd og øremerkede tilskudd, basert på SSBs kommuneregnskapsstatistikk.
- 8 mrd. kroner i direkte jordbruksstøtte (produksjonssubsidier i tabell 3.1), beregnet på grunnlag av data fra SSB og Statens Landbruksforvaltning/IBM. Vi har også kommunefordelte BU-tilskudd fra Hedmark fra Fylkesmannens landbruksavdeling, men har utelatt dette fordi beløpene er små (23 mill. kroner samlet i Hedmark) og fordi vi ikke har sammenlignbare tall for resten av landet.
- 1 mrd. kroner i næringsstøtte gjennom SND (faller under ”andre stats- og trygderegnskap” i tabell 3.1) basert på data innhentet fra SND sentralt.
- 13 mrd. kroner i legemiddelstøtte, refusjoner og andre ordninger gjennom trygdesystemet, basert på data innhentet fra Rikstrygdeverket. Dette faller i første rekke under ”produktkjøp til husholdningene”, men mindre beløp ligger også innenfor produksjonssubsidier og overføringer til ideelle organisasjoner og kommunesektoren.

I tillegg kommer subsidiene i form av redusert arbeidsgiveravgift, som er beregnet på grunnlag av data utarbeidet av SSB på grunnlag av Lønn- og trekkoppgaverregisteret og som tilsvarer arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget for alle ikke-statlige lønnsinntakere fordelt etter skattekommune. Dette er ikke en utgift på statsbudsjettet som vil fremgå av vedleggstabell 3.1, men en inntektsreduksjon beregnet til 5,99 mrd. kroner i 1998.

De aller fleste innhentede kommunedata for overføringer fra staten er tilgjengelig for 1999. At vi har valgt å benytte 1998-tall i presentasjonen og analysene skyldes i hovedsak at vi ønsket å se overføringene i sammenheng med SSBs selvangivelses- og kommuneregnskapsstatistikk, jf. kapittel 5, og at disse ikke foreligger etter 1998.

Alle overføringer til personer samt jordbruksstøtten, verdien av redusert arbeidsgiveravgift og lønninger til statsansatte er fordelt etter mottakers bosteds-/ skattekommune. SND-tilskuddene er imidlertid fordelt etter bedriftens lokaliseringkommune.

3.3 Statens utgifter i 1998 og hva som ikke er regionalisert

Med 287 mrd. kroner fordelt av en totalutgift på 427 mrd. kroner, gjenstår det en ikke-regionalisert del på 140 milliardene. Dette fordeler seg slik

- Drøyt 54 mrd. kroner i overføringer til utlandet, nettooverføringer til petroleumsfondet og renteutgifter. Dette er utgifter som det gir lite mening å regionalisere.
- Drøyt 16 mrd. kroner i beregnet kapitalslitet og netto kapitalutgifter. Dette knytter seg i det alt vesentlige til statens investeringsaktivitet og er forutsatt dekket gjennom Asplans undersøkelse av ”investeringenes geografi”, jf. Lea (2000).
- I alt drøyt 14 mrd. kroner i ufordelte produksjonssubsidier som bl.a. omfatter private skoler, arbeidsmarkedstiltak, samferdselsformål (NSB, fly, post, ferger mv.) med mer, foruten ufordelte landbruksoverføringer (markedsregulering, pristilskudd mv.)
- I alt nær 9 mrd. kroner i ufordelte personrettede stønader. Dette omfatter bl.a. rentestøtte gjennom Statens lånekasse for utdanning, flere mindre stønadsordninger samt trygdeutbetalinger til personer bosatt i utlandet (og som det ikke gir mening å regionalisere).
- Nær 6 mrd. kroner i overføringer til ideelle organisasjoner
- Nær 10 mrd. kroner i ufordelte overføringer til andre stats- og trygderegnskap, eksempelvis overføringer til statlige forskningsinstitusjoner og forskning gjennom Norges forskningsråd, tilskudd til Statens pensjonskasse, fondsoverføringer vedr. skipsbyggingsstøtte mv.
- Drøyt 38 mrd. kroner i løpende innkjøp av varer og tjenester (produktinnsats).
- I tillegg er det under flere ordninger visse avvik mellom våre innhentede kommunetall og statsregnskapet, foruten at vi ikke har fordelt de statlige gebyrinntektene som stammer fra en lang rekke refusjons- og gebyrordninger.

Som det fremgår er det mer enn 70 mrd. kroner som det ikke er interessant å regionalisere innenfor dette forprosjektet, jf. de to første punktene over.

Dette må også antas å gjelde deler av de ufordelte produksjonssubsidiene og overføringene til ideelle organisasjoner og andre stats- og trygderegnskap. Likevel omfatter disse kategoriene en rekke ordninger som det hadde vært interessant å fått fordelt. Hovedproblemet her er at ”førstehånds” mottakeradresse av de statlige midlene i mange tilfeller vil si lite om hvor midlene er kommet til anvendelse. Eksempelvis vil dette gjelde overføringene til NSB, Posten, ideelle organisasjoner og Norges Forskningsråd. En regionalisering av disse overføringene ville fordret

en omfattende kartlegging av virksomheten innenfor slike institusjoner, foruten at en vil støte på problemer med å separere de statlige midlers anvendelse fra andre midler institusjonene rår over.

Også statens løpende innkjøp av varer og tjenester hadde det vært ønskelig å kunne regionalisert. Dette vil imidlertid være en omfattende oppgave samtidig som det reiser spørsmål om en statlig institusjons vare- og tjenesteinnkjøp bør fordeles ut ifra institusjonens eller leverandørens lokalisering. Det kan uansett være grunn til å anta at utelatelsen av en så omfattende utgiftskategori vil gi et skjevt bilde av den regionale fordelingen av statens samlede utgifter. Dette fordi statens egen virksomhet målt etter statlig sysselsetting og lønnsutbetaling viser en annen, og mer sentralisert, fordeling enn for eksempel trygdeytelser, kommuneoverføringer, jordbruksstøtte og andre ordninger som vi har regionalisert. I tillegg kan det være grunn til å stille spørsmål ved om ikke de statlige innkjøpene er enda mer sentralisert enn den statlige virksomheten målt ved sysselsetting og lønnsutbetaling, fordi mange statlige innkjøp koordineres fra departementer og direktorater i Oslo.

3.4 Behandlingen av statens inntektsposter

SSBs statistikk over inntektene til statskassen medregnet folketrygden i 1998 viste samlede inntekter på 439 mrd. kroner. Dette fordelte seg slik:

Renter og utbytte	27 mrd. kroner
Overføringer fra statens forretningsdrift, petroleumsvirksomheten, Norges Bank mv.	26 mrd. kroner
Skatter og avgifter på utvinning av petroleum	28 mrd. kroner
Skatt på inntekt og formue ellers	80 mrd. kroner
Arbeidsgiveravgift mv. til folketrygden	62 mrd. kroner
Medlemsavgift til folketrygden	45 mrd. kroner
Merverdi- og investeringsavgift	111 mrd. kroner
Diverse produktavgifter, toll og annet	62 mrd. kroner

Av disse inntektene vil det uansett være lite interessant å regionalisere inntektsposter som renter og utbytte, overføringer fra statens forretningsdrift, petroleumsvirksomheten, Norges Bank mv. og skatter og avgifter fra utvinning av petroleum.

Som nevnt innledningsvis har vi også i dette forprosjektet på generelt grunnlag valgt å fokusere

mindre på skatter og avgifter ut av en region, og dermed på hvilke regioner som har netto overskudd-/underskudd med staten, enn i flere tidligere studier av "statsbudsjettets geografi". Bakgrunnen for dette er i første rekke vårt fokus på den rolle staten spiller for inntektskapningen i regionene, dvs. for kommunenes og innbyggernes disponible inntekter, og i mindre grad på hva som er resultatet av inntektskapningen.

Derimot kan bestemte skatte- og avgiftssubsidier som er knyttet til geografi eller til bestemte kategorier personer og bedrifter, som i varierende grad er under-/ overrepresentert i ulike kommuner, være av interesse i den grad slike ordninger påvirker bedrifters lokalisering, personers bosetting og/eller personers disponible inntekt. Innenfor rammen av dette forprosjektet har vi for eksempel beregnet "subsidiene" i form av redusert arbeidsgiveravgift og medregnet dette under næringsstøtten. Regnet i forhold til om full sats på 14,1 prosent var benyttet overalt er disse "subsidiene" beregnet å utgjøre 5,99 mrd. kroner i 1998. Videre har vi har også innhentet kommunefordelte tall for utliknede personskatter. Bakgrunnen er at det her skjuler seg flere skattefradrag- og reduksjonsordninger som varierer geografisk, og at vi senere "trenger" skatteinnbetalingen for å beregne disponibel inntekt.

Vi har derimot utelatt bedriftsbeskatningen til staten, merverdi- og investeringsavgift, selve innbetalingen av arbeidsgiveravgift og produktavgiftene (tobakk, alkohol, biler, drivstoff, olje, elektrisitet osv.). Et ytterligere argument for å utelate disse skattene og avgiftene er svakheter ved datagrunnlaget. Bl.a. vil skatte- og avgiftsmyndighetenes registre i mange tilfeller kun registrere "hovedkontorets" lokalisering hvorfra innbetalingen skjer, selv om skattene og avgiftene stammer fra aktiviteter ved bedrifter og filialer andre steder.

For merverdiavgift og produktavgifter er det i tillegg rimelig å betrakte dem som en beskatning av husholdningenes *forbruk*. Avgiftene oppkreves på produksjons- eller omsetningsleddet kun av praktiske årsaker da oppkreving av avgifter fra enkeltpersoner basert på deres forbruk av ulike varer mildt sagt ville vært en lite håndterbar ordning. Ved at avgiftene normalt veltes over i prisene er det uansett forbrukerne som belastes avgiftene. I en slik situasjon er det meningsløst å fordele innbetalt avgiftsbeløp på regioner etter betalende bedrifts lokalisering. Faktisk foretas all avgiftsinnbetaling av flere viktige produktavgifter kun av et fåtall foretak, ofte lokalisert i Oslo.

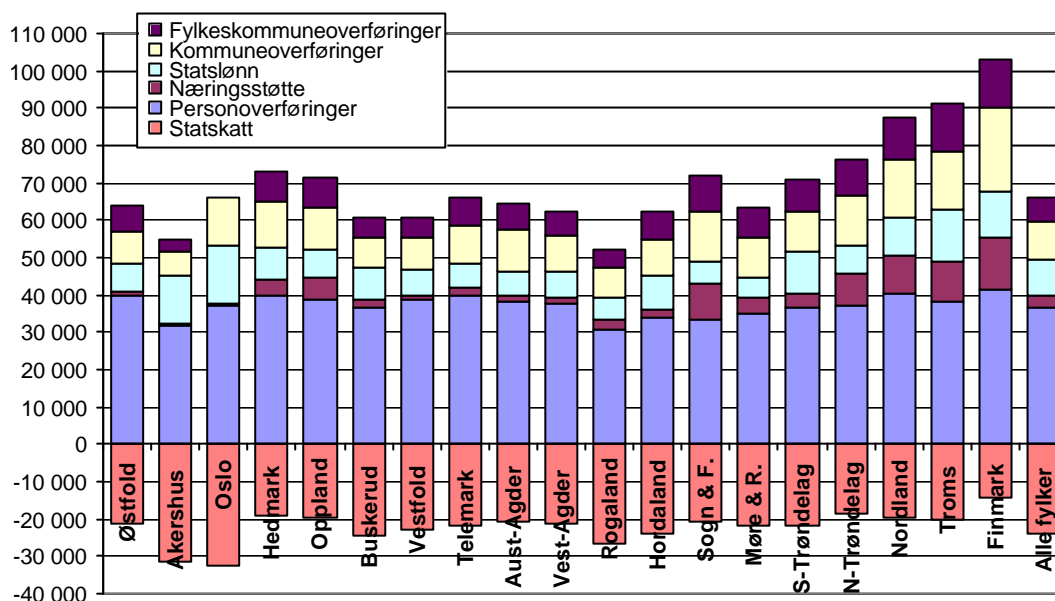
I og med at ulike varer og tjenester er ulikt beskattet ville en "korrekt" regionalisering av avgiftsinntektene fordret detaljert statistikk for forbruksmønstret i ulike regioner/kommuner. Siden det ikke finnes slik statistikk, ville derfor den beste praktiske fordelingsmåten for merverdiavgift og produktavgifter vært å ta utgangspunkt i regionale ulikheter i disponibel inntekt. Dette har vi tall for, men har ikke funnet en slik fordeling hensiktsmessig for dette

forprosjektet.

3.5 Omfang og fordeling av statlige overføringer i 1998

Figur 3.1 viser nivå og sammensetning av de statlige overføringene for ulike fylker i 1998 samt utliknet statsskatt som omfatter medlemsavgift til folketrygden, skatt til staten på inntekt og formue samt fellesskatt. Alle tall er regnet per innbygger.

Figur 3.1: Statlige pengestrømmer til og fra til ulike fylker. Kr/innbygger i 1998



Det fremgår her at næringsoverføringene i form av direkte jordbrukstøtte, SND-tilskudd og redusert arbeidsgiveravgift, dvs. det vi ofte omtaler som den ”smale” distriktpolitikken, er av beskjeden omfang i de fleste fylker. Viktigst er disse i Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og i Nord-Norge. Det er særlig den reduserte arbeidsgiveravgiften som bidrar til de fylkesvise forskjellene.

Det fremgår videre at det er de personrettede overføringene som dominerer blant de statlige overføringsordningene i de fleste fylker og at det er relativt moderate forskjeller fylkene imellom.

De statlige lønnsutbetalingene, her fordelt etter de ansattes skattekommune, er ikke overraskende størst i Oslo og Akershus. Her er imidlertid kommuneoverføringene lavest per innbygger. Kommuneoverføringene er størst i fylkene i Nord-Norge og bidrar i sterk grad til at disse fylkene har de største samlede statlige overføringer.

Ser vi på personskatter til staten er disse klart høyst i Oslo og Akershus og klart lavest i

Finnmark. Forskjellene i personskatter gjenspeiler i hovedsak inntektsforskjeller fylkene i mellom, men for Finnmarks del også særskilte geografisk betingede skattelettelser.

Tabell 3.2 viser de statlige overføringene og statsskatten for ulike regioner i Hedmark. Som det fremgår er næringsstøtten klart størst i Nord-Østerdalen med over 15.000 kr/innbygger mot drøyt 4.000 i Hedmark sett under ett. Dette gjelder både SND-tilskuddene, verdien av redusert arbeidsgiveravgift og jordbruksstøtten, men det er den høye jordbruksstøtten som betyr mest. Dette skyldes både at jordbruket er en viktigere næring i Nord- Østerdal enn ellers i fylket og dels at jordbruksstøtten per årsverk er langt høyere. Også kommuneoverføringene er vesentlig høyere i Nord-Østerdal enn ellers i fylket med 18.000 kroner per innbygger mot 12.000 i Hedmark under ett. Kommune- og personoverføringene kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Tabell 3.2: Statlige "overføringer" til ulike Hedmarksregioner. Kr/innbygger i 1998

	HAMAR- REGIONEN	GLÅMDAL	SØR- ØSTERDAL	NORD- ØSTERDAL	HELE HEDMARK	HELE LANDET
A: OVERFØRT KOMMUNESEKTOR	10 706	11 659	13 121	18 009	20 435	17 104
Overført kommunekassene	10 706	11 659	13 121	18 009	12 046	10 632
- herav rammetilskudd	7 632	9 059	9 229	13 840	8 866	7 145
- herav øremerkede tilskudd	3 074	2 600	3 892	4 169	3 181	3 486
Overført via fylkeskommunen	0	0	0	0	8 389	6 473
B: STØNADER PRIVATE	39 782	41 220	40 106	34 554	39 809	36 371
Sykepenger	3 894	3 518	3 628	3 025	3 663	3 600
Fødsels-/adopsjonspenger inkl. engangstønad	1 227	1 018	1 039	1 491	1 155	1 544
Arbeidsledighetstrygd	1 279	1 325	1 262	667	1 237	1 190
Alderspensjon	14 902	16 733	16 091	16 328	15 769	13 118
Uførepensjon inkl. grunn-, hjelpe- og engangstønad	7 351	8 557	7 334	4 992	7 494	6 289
Attføringspenger og -stønad	959	898	1 010	381	901	952
Rehabiliteringspenger	985	865	1 089	711	946	958
Yrkesskadetrygd	11	24	22	17	17	17
Overgangstønad mv., enslige forsørgere	760	830	805	420	759	838
Ytelser til gjenlevende ektefelle, barnpensjon mv.	539	645	593	550	580	475
Krigspensjon	53	158	105	68	94	196
Barnetrygd	2 721	2 444	2 603	2 752	2 622	2 951
Kontantstøtte	163	146	136	146	152	175
Legemiddelstøtte o.a. ordninger under folketrygden	3 798	2 874	3 074	1 621	3 213	2 894
Utdanningsstipend mv. fra Statens lånekasse for utd.	753	762	957	1 042	818	851
Bostøtte	386	424	358	346	388	322
C: PRODUKSJONSSUBSIDIER/NÆRINGSSTØTTE	2 121	4 230	3 981	15 239	4 190	3 436
Tilskudd/stipend, SND	59	290	204	602	199	224
Direkte jordbruksstøtte	2 062	2 514	2 628	12 148	3 158	1 855
- Herav produksjonstilskudd husdyr	398	181	474	2 751	551	396
- Herav real- og kulturlandskapstilskudd	1 163	2 127	1 371	5 118	1 817	868
- Herav driftstilskudd melkeproduksjon	217	90	440	2 310	400	323
- Herav refusjon avløser ferie/fritid	284	116	343	1 968	390	268
Redusert arbeidsgiveravgift	0	1 425	1 149	2 489	834	1 358
D: LØNN STATSANSATTE	9 070	8 844	9 585	4 652	8 722	9 397
E: SUM "OVERFØRINGER" FRA STATEN (A+B+C+D)	61 680	65 953	66 792	72 455	73 156	66 309
F: PERSONSKATTER TIL STATEN	20 180	18 854	18 940	17 246	19 320	24 139
SUM "OVERFØRINGER" FRA STATEN ETTER SKATT (E-F)	41 500	47 100	47 853	55 208	53 836	42 169

3.6 Hva forklarer overføringsbildet

I det følgende skal vi relativt kort søke å beskrive hvilke faktorer som påvirker de ulike

overføringsbeløpene fra staten. Vi vil her søke å skille mellom hva som avgjør en enkelt overføring til en person, bedrift eller kommune, og i hvilken grad dette er geografibetinget, og hva som påvirker overføringsbeløp per innbygger. Som det vil fremgå dreier dette siste seg i hovedsak om befolknings- og næringsstruktur.

Overføringer til personer

- Barnetrygd og kontantstøtte beregnes ut ifra faste satser per barn i ulike aldre. Regionale forskjeller vil derfor i hovedsak gjenspeile demografiske ulikheter. De eneste geografisk betingede ordninger gjelder Finnmark og Nord-Troms hvor det gis et ekstra tillegg i barnetrygden.
- Utbetalinger av fødsels- og adopsjonspenger varierer med politisk fastsatte satser og utbetalingsperioder, med fødselshyppighet og med foreldrenes inntektsnivå. Det er ingen geografisk betingede særordninger.
- Utbetalinger av dagpenger varierer med politisk fastsatte satser og utbetalingsperioder, med arbeidsledigheten og med de lediges tidligere inntektsnivå. Det er ingen geografisk betingede særordninger.
- Utbetalingene av sykepenger, attføringspenger og –stønader , rehabiliteringspenger og uførepensjon varierer med politisk fastsatte regler, med (tidligere) inntektsnivå og med hyppigheten av sykmeldinger, attføring, uføretrygding mv. Dette siste kan i noen grad variere regionalt med arbeidsledigheten. Det er ingen geografisk betingede særordninger.
- Også utbetalingene av alderspensjon inkl. etterlattepensjon mv. varierer med politisk fastsatte regler og tidligere lønnsinntekt. Regionale forskjeller kan derfor forklares med varierende demografiske forhold og inntektsnivå, som igjen kan gjenspeile næringsstruktur. Det er ingen geografisk betingede særordninger.
- Vi har ikke full oversikt over alle ordninger innenfor sekkeposter legemiddelstøtte, refusjoner og andre ordninger fra folketrygden, men antar at det heller ikke her er viktige geografisk betingede særordninger.
- Utdanningsstipendene varierer i hovedsak regionalt med utdanningshyppigheten blant innbyggerne. Denne vil normalt være høyere i områder med egne utdanningstilbud, både fordi nærhet til utdanningsinstitusjon øker utdanningsfrekvensen og fordi mange studenter melder flytting til utdanningssted, selv om ikke folkeregisteret krever dette.

- Bostøtte utbetales på bakgrunn av forholdet mellom inntekt og bokostnader, uten at det er eksplisitt regionalpolitisk begrunnede særordninger. I regional sammenheng vil inntekts- og bokostnadsforskjeller ofte trekke i ulik retning ved at inntekten ofte er lavere i utkantene enn i byer, mens bokostnadene normalt er høyest i byene.

Den ”smale distriktspolitikken”

Både SND-tilskuddene og den differensierte arbeidsgiveravgiften er klart regionalpolitisk begrunnet, med definerte satser for ulike kommuner.

Når det gjelder jordbruksstøtten er det vanskelig å gi noen entydig definisjon av distriktskomponenten. Enkelte støtteordninger som for eksempel distriktstilskuddene til kjøtt og melk er forholdsvis enkle å klassifisere som distriktsrettede, men er ikke med i vårt materiale. For andre ordninger vil geografi i noen tilfeller være ett av flere kriterier samtidig som den regionale strukturen på jordbruket i seg selv bidrar til betydelige regionale forskjeller i utbetalt støtte. Vi går ikke nærmere inn på dette her, men viser til at NILF for tiden arbeider med et 3-årig prosjekt som omhandler ”Den distriktøkonomiske komponenten av landsbruksstøtte i Norge og sammenlikningar med andre næringer”.

Kommuneoverføringene

Overføringene fra staten til primær- og fylkeskommunene består av øremerkede tilskudd som stammer fra ulike departementers budsjetter og skal ivareta bestemte formål, og et rammetilskudd over KRDs budsjett. Rammetilskuddet består igjen av en inntektsutjevneende komponent som skal kompensere kommuner med svak egen skatteinngang og en utgiftsutjevneende komponent som beregnes ut ifra nøkler som skal uttrykke ulikheter i normert utgiftsbehov. Både den inntektsutjevneende og utgiftsutjevneende komponent skaper betydelige regionale forskjeller i overføringene. Dette gjenspeiler regionale forskjeller i inntekt og befolkningsstruktur, og i noen grad spredtbygdhet og smådriftsulemper, mer enn eksplisitt differensiering etter geografi. Derimot er det et eget tillegg for kommuner i Nord-Norge, økende nordover i landsdelen. I lys av tilgjengelig ressurser, og av at KRD selv er oppdragsgiver, har vi ikke funnet det hensiktsmessig å gjennomføre noen dypere analyse av distriktskomponenten i kommuneoverføringene innenfor rammen av dette forprosjektet.

Statlige lønnsutbetalinger

I motsetning til de fleste andre overføringsordningene vi har sett på viser de statlige lønnsutbetalingene et langt mer sentralisert bilde. I noen tilfeller vil statlige virksomheter være knyttet til kommunens befolkningsmengde og sammensetning fordi de skal betjene dens

innbyggere, eksempelvis trygde- og likningskontorer. I disse tilfeller vil lønnsutbetalingene gjenspeile demografiske forhold i ulike regioner. Andre statlige virksomheter er i mindre grad demografisk bestemt så som forsvarsanlegg, høyskoler, visse typer helse-/ omsorgsinstitusjoner samt sentraladministrasjonen (departement, direktorater mv.). En analyse av hvilke hensyn som ligger til grunn for lokalisering av slike virksomheter ligger utenfor dette forprosjektets mandat.

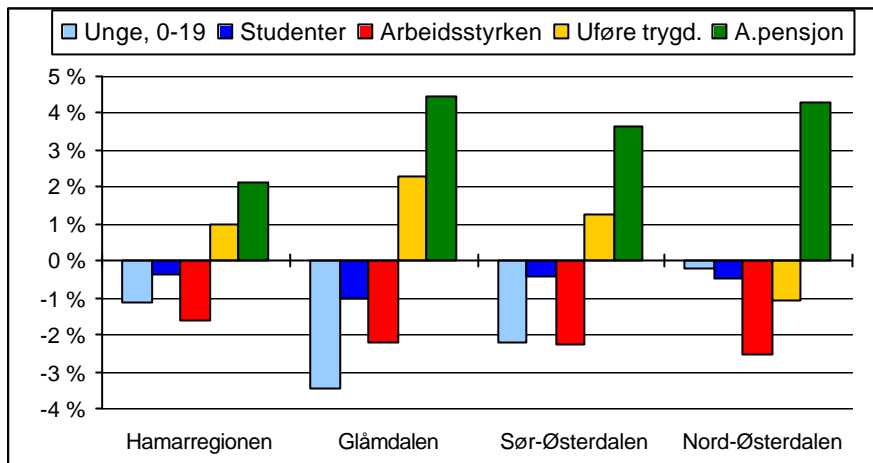
Inntekts- og formueskatten for personer

Innbetalt skatt varierer i hovedsak med inntektsnivå, hvor både skattebeløp og skatteprosent øker med økende inntekt (progressivt system). Dette medfører at skattesystemet vil bidra til å jevne ut forskjeller i disponibel inntekt mellom personer, og dermed mellom regioner med varierende inntektsnivå. I tillegg er det egne skattefradrag- og skattereduksjonsordninger for pensjonister og barnefamilier. Beregnet skatt per innbygger kan dermed variere geografisk både med inntektsnivå og med befolkningsstruktur, eksempelvis over- eller underrepresentasjon av pensjonister og barnefamilier. Pensjonistandelen har betydning både ved at de har lavere inntekt enn lønnsinntakere og ved at de har spesiell skattebehandling. Også forskjeller i andre fradagsordninger, og i forholdet lønnsinntekt- og kapitalinntekt, kan skape regionale forskjeller. De eneste geografisk betingede ordningene gjelder Finnmark og Nord-Troms som har særskilte skattefradrag og lavere toppskattesats.

Kort oppsummering

Som det fremgår er de fleste og viktigste statlige overføringsordningene bare unntaksvis begrunnet med at de skal utrette noe for "distriktene". De skal utrette noe for individer som fyller visse kriterier - uansett bosted. At enkeltregioner har større eller mindre overføringer enn landsgjennomsnittet regnet per innbygger vil derfor i første rekke kunne forklares med befolkningsstrukturen. Som en illustrasjon på dette har vi figur 3.2 beregnet prosentvis over- og underrepresentasjon av personer i ulike ervervsgrupper i ulike deler av Hedmark regnet i forhold til landet.

Figur 3.2: Relativ over og underrepresentasjon av personer i ulike ervervsgrupper i Hedmark i forhold til landet. Prosent.



Kilde: Birkelund, Ørbeck og Lein (2000)

4 Mål på regional verdi- og inntektsskapning

4.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis har de fleste studier av ”statsbudsjettes geografi” begrenset seg til å tallfeste de ulike pengestrømmer mellom staten og regioner/kommuner. I dette kapittelet vil vi drøfte ulike mål på lokal inntektsskapning som vi i kapittel 5 vil sette de statlige overføringer inn i.

Vi har i denne sammenheng sett på tre ulike begreper for inntektsskapning:

- Bruttoregionprodukt (BRP) som sier noe om de verdier som skapes gjennom produksjonsaktiviteter innenfor en regions grenser (i prinsippet uavhengig av hvem som skaper og mottar verdiene).
- Bruttoinntekt fra selvangivelsen. Dette beskriver inntektene til bosatte i regionen, både i form av lønns-, nærings og kapitalinntekter, uavhengig av hvor disse stammer fra, samt i form av pensjoner fra offentlige eller private ordninger.
- Disponible inntekt som er lik bruttoinntekt (altså begrepet over) korrigert for skattefrie overføringer og innbetalt skatt. Disponibel inntekt er grovt sett et mål på befolkningens materielle velferd og for lokal kjøpekraft.

I avsnitt 4.2-4.3 vil vi se nærmere på definisjoner og datakilder ved disse inntektsmålene, mens vi i avsnitt 4.4 studerer fylkesvise inntektsforskjeller og regionale omfordeling. Avsnitt 4.5 gir nærmere omtale av interne forhold i Hedmark.

4.2 Bruttoregionprodukt

Bruttoprodukt som beregnes i nasjonalregnskapet, er det hyppigst brukte målet på verdiskapning. Bruttoprodukt beregnes i prinsippet for all produksjonsvirksomhet og er per definisjon lik verdien av en bedrifts/sektors produserte varer og tjenester fratrukket verdien av de varer og tjenester som forbrukes i virksomheten, formelt produksjonsverdi minus produktinnsats. Summerer en for alle bedrifter/sektorer innenfor et område, for eksempel et fylke eller land, får en total bruttoprodukt innenfor området. Brutto Nasjonal Produkt, BNP, er for eksempel bruttoproduktet for en nasjon, mens Brutto Region Produkt, BRP, er

bruttoproduktet for en region, for eksempel et fylke.

Trekker en verdien av forbrukt fast realkapital (kapitalslit) fra bruttoproduktet kommer en frem til nettoproduktet. Dette er i prinsippet et bedre mål på verdiskapningen siden det tar hensyn til at produksjonsutstyret (realkapital) slites under produksjon. Det er også nettoprodukt som er det vanlige inntektsmål i makroøkonomiske modeller, jf. omtalen i kapittel 2. Når en allikevel hyppigst bruker bruttoproduktet er det en forenkling basert på at data for kapital slit må beregnes og ikke er like lett tilgjengelig.

Korrigert for næringskatter og subsidier angir bruttoprodukt hvor mye som "blir igjen" fra produksjonsaktiviteten til avlønning av arbeidskraften (lønnskostnader) og som brutto driftsresultat, dvs. til å avlønne kapital og å opprettholde realkapitalens verdi (dekke kapitalslitet eller "avskrivningene" som er kapitalslitets parallell i bedriftsregnskapene).

Sammenhenger i nasjonalregnskapet
Produksjon (verdi)
-Produktinnsats (verdi)
= Bruttoprodukt
-Kapitalslit
= Nettoprodukt
-Næringskatter
+Næringsubsidier
= Faktorinntekt
-Lønnskostnader
= Driftsresultat

Offentlige tjeneste- og forvaltningsinstitusjoner produserer tjenester som ikke direkte omsettes i et marked, og har følgelig ikke en definert en markedsverdi slik som for eksempel en bedrifts produkt vil ha. For disse sektorene beregnes bruttoproduktet "bak fra", dvs. ved at en tar utgangspunkt i summen av lønnskostnader og et beregnet kapital slit. Implisitt er derfor kapitalavlønningen i offentlig sektor lik null.

Bruttoregionproduktet sier altså noe om de verdier som skapes gjennom produksjonsaktiviteter innenfor et geografisk område, for eksempel et fylkes grenser. Det har imidlertid begrenset verdi når en ønsker å studere velferdsnivået i området og hva befolkningen lever av. Årsaken til dette er:

- For det *første* har fylkesfordelt nasjonalregnskap åpenbare svakheter som statistikkilde ved at den har lang produksjonstid og dermed er lite egnet til oppdatert overvåking av utviklingstrekk, samtidig som det ikke muliggjør analyser på kommune-/regionnivå. Dette er bakgrunnen for at regionale analyser av næringsstruktur og næringsutvikling oftest baseres på sysselsettingsdata. Selv om ulike næringer har ulik arbeidskraftsintensitet, og selv om denne ofte endres over tid, kan dette forsvares med at det er klare koblinger mellom struktur og utvikling i bruttoprodukt og sysselsetting. Lønnskostnadene utgjør da også om lag 2/3 av bruttoproduktet innenfor fastlandsnæringene.
- Den *andre* innvendingen mot BRP som velferds mål er at det verken fanger opp

velferdsgivende aktivitet i form av ulønnet arbeid i hjemmet, dugnadsarbeid for venner, idrettslag mv., uregistrert/svart arbeid eller mange av de gode naturen gir. I den grad slike faktorer er mer utbredt i noen regioner enn i andre vil de reelle verdiskapingsavvik være forskjell fra det BRP-tallene indikerer.

- Den *tredje*, og for så vidt prinsipielt viktigste, innvending mot utelukkende å fokusere på bruttoprodukt når en ønsker å studere det materielt velferdsnivå i en region og/eller hva en regions innbyggere lever av, er at:
 - Bruttoproduktet viser verdiskapingen for det området bedriftene er lokalisert, for eksempel fylke. Når verdiskapingen i bedriften fordeles, dvs. utbetales i lønn og utbytte, vil det gå til de områdene der mottakerene er "bosatt". For eksempel må det høye bruttoproduktet i Oslo vurderes i lys av at forholdsvis mange som arbeider i Oslo bor i andre fylker.
 - Bruttoproduktet fanger i liten grad opp den omforedling av inntekter som skjer i statlig regi gjennom inndrivelse av skatter og avgifter og anvendelse på statlig aktivitet og statlige overføringer til kommuner, bedrifter og husholdninger/personer.

4.3 Bruttoinntekt og disponibel inntekt

Gjennom bruttoinntekten, som kan hentes fra selvangivelsesstatistikken, henføres verdiskapingen fra næringsliv dit de ansatte og kapitaleierne bor. Bruttoinntekten fanger i tillegg til denne lønn-, nærings- og kapitalinntekten også opp de viktigste overføringer gjennom trygdesystemet. Bruttoinntekten for et område er dermed langt bedre egnet enn bruttoproduktet til å analysere nivå og forskjeller i materiell velferd. Bruttoinntekt i et område gir også mulighet til å vurdere kjøpekraft og skatteinntekter lokalt. Dette er som nevnt innledningsvis grunnlaget for det private og offentlige tjenestetilbudet. I tillegg har statistikken langt kortere produksjonstid enn BRP-statistikken og er tilgjengelig på kommunenivå, noe som gjør den anvendelig for regionale analyser.

Oppsummert har vi følgende hovedforskjeller mellom bruttoinntekt og BPR:

- Bruttoinntekten registrerer lønn, næringsinntekt og kapitalavlønning fra produksjonsvirksomheten der hvor ansatte og eiere bor, mens bruttoproduktet registrerer det der produksjonsvirksomheten rent fysisk er lokalisert.

- En del av verdiskapningen/BRP kanaliseres til arbeidsgiveravgift og til investeringer i real- og finanskapital på bedriftens hånd og kommer således ikke frem i bruttoinntekten. I tillegg er boligjenester verdsatt høyere i nasjonalregnskaps- enn i selvangivelsessammenheng.
- På den annen side har bruttoinntekten med bl.a. utbetalinger over private og offentlige pensjonsordninger og brutto renteinntekter .

Heller ikke bruttoinntekten gir det fulle svar på hva innbyggerne lever av og kan ”bruke lokalt”. Disponibel inntekt avhenger i tillegg av skattesystemet samt av en rekke skattefrie overføringsordninger. Det vises til kapittel 5 for nærmere omtale av hvorledes disponibel inntekt fremkommer.

4.4 Inntektsnivå og struktur i ulike deler av landet

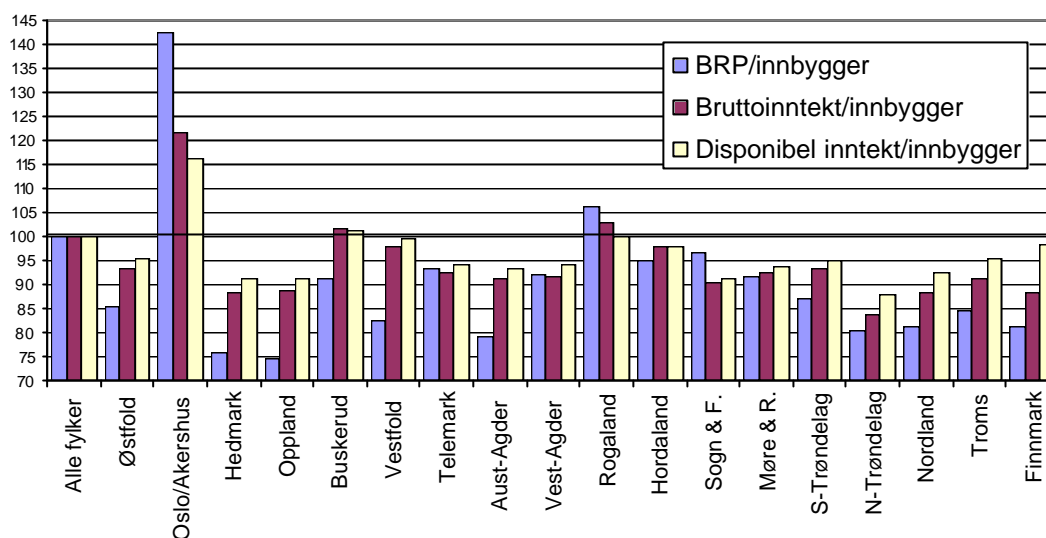
Spørsmålet er så om det er forskjeller i det regionale inntektsfordelingen avhengig av om vi ser på verdiskapningen målt ved bruttoprodukt eller innbyggernes inntekter målt ved bruttoinntekt og disponibel inntekt.

Dette er forsøkt illustrert i figur 4.1. Her er BRP-tall for norske fylker fra 1995 (siste år med fylkesfordelt nasjonalregnskapsstatistikk) sammenliknet med fylkesfordelte bruttoinntektstall fra selvangivelsesstatistikken for 1998 og beregnet disponibel inntekt for 1998. Alle tall er omregnet i kr/innbygger og satt på indeksform hvor landsgjennomsnittet er 100. Fylkene er rangert etter disponibel inntekt per innbygger. I gjennomsnitt for alle fylker (unntatt kontinentalsokkelen og Svalbard) utgjorde:

- BPR i 1995 nær 165.000 kroner/innbygger,
- Bruttoinntekten i 1998 nær 162.000 kroner/innbygger
- Beregnet disponibel inntekt i 1998 drøyt 130.000 kroner/ innbygger⁵.

⁵ Det bør bemerkes at de beregninger som er foretatt av gjennomsnittlig disponibel inntekt avviker noe fra tilsvarende beregninger i SSBs inntektsstatistikk

Figur 4.1: BRP-95, brutto og disponibel inntekt -98. Per innbygger. Landsnitt=100



Figur 4.1 viser at forskjellene i bruttoregionprodukt per innbygger varierer fra 42 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo/Akershus til 25 prosent under landsgjennomsnittet i Oppland. Vi har valgt å se Oslo og Akershus samlet. Alene lå Oslo 87 prosent over landsgjennomsnittet, mens Akershus lå 7 prosent under. Figur 4.1 viser det problemet man ofte har når man sammenligner situasjonen i en kommune, region eller et fylke med et landsgjennomsnitt som i stor grad er ”trukket opp” av Oslo. Mht. BRP/innbygger er det for eksempel bare Rogaland utenom Oslo som matcher landsgjennomsnittet

Forskjellene mellom fylkene reduseres når vi går over til å se på bruttoinntekten som varierer fra 22 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo/Akershus til 16 prosent under i Nord-Trøndelag. Forskjellene reduseres ytterligere når vi ser på disponibel inntekt, som varierer fra 16 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo/Akershus til 12 prosent under i Nord-Trøndelag.

Hva forklarer så denne regionale utjevningen som skjer når vi går over fra å studere verdiskapingen målt ved bruttoprodukt til å se på bruttoinntekt og disponibel inntekt.

- Den regionale omfordelingen når vi går over fra BRP til bruttoinntekt skyldes i første rekke at bruttoinntekten på et vis korrigerer BRP-tallene for netto utpendling. Når rundt to tredeler av bruttoproduktet i gjennomsnitt går til lønn innebærer omfattende nettoutpendling en vesentlig kile mellom verdiskaping og bruttoinntekt i et område. I tillegg er pensjonsinntekter med i bruttoinntekten. Regioner som har netto utpendling og/eller en større andel pensjonister enn landsgjennomsnittet vil derfor normalt komme bedre ut mht. bruttoinntekt enn mht. BRP, og visa versa.

- Forskjellen mellom brutto- og disponibel inntekt var som nevnt at disponibel inntekt i tillegg avhenger av skattesystemet samt av en rekke skattefrie overføringsordninger. At de regionale forskjellene er mindre for disponibel inntekt per innbygger enn for bruttoinntekt per innbygger illustrerer derfor hvordan skattesystemet, inklusive de skattefrie overføringene, jevner ut regionale forskjeller i Norge. Dette er tilsiktet gjennom den utjevningspolitikken som føres, både mellom personer og næringer, som indirekte virker regionalt utjevnete og gjennom regionalpolitisk motiverte ordninger. Dette siste illustreres ved at de geografisk spesifikke skattereglene for finnmarkinger bidrar til å bringe fylket helt opp på femte plass blant landets fylker mht. disponibel inntekt.

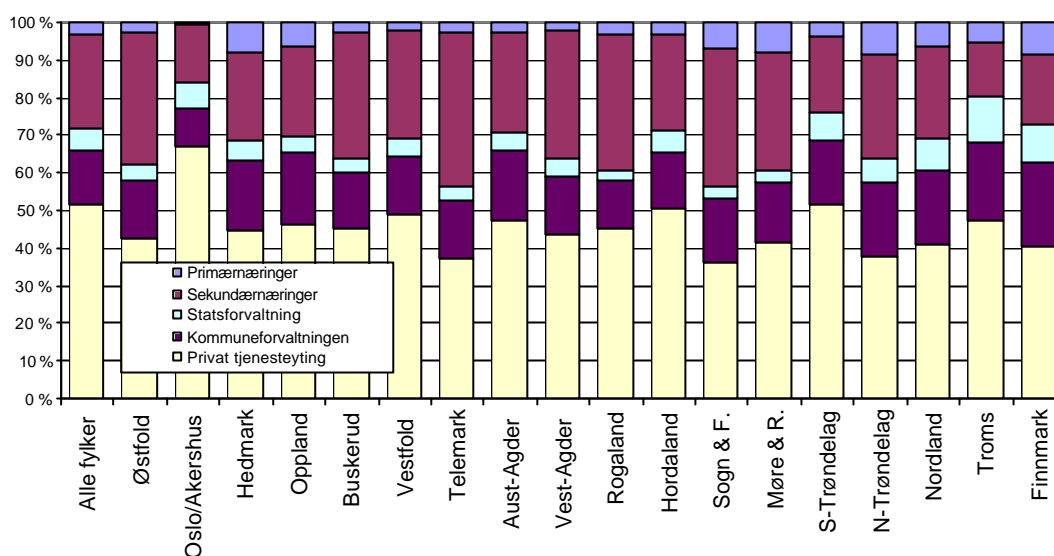
Videre kan man spørre hva som forklarer de regionale forskjeller som tross alt er. I Birkelund, Ørbeck, og Lein (2000) er for eksempel Hedmarks svake situasjon forklart med en demografisk årsakskomponent og en årsakskomponent som går på næringsstruktur. Sterkest innflytelse ble den demografiske komponenten vurdert å ha. Hedmark har en høyere andel alderspensjonister enn noe annet norsk fylke. Dette trekker ned både verdiskapning og inntektstallene, men på litt forskjellig måte:

- Når det gjelder verdiskapningen per innbygger trekker forholdsvis mange trygdede ned fordi de ikke bidrar direkte til verdiskapingstallene, men ”blåser opp nevneren” som denne skal deles på for å komme frem til verdiskapning per innbygger.
- Når det gjelder gjennomsnittsinntekten per innbygger trekker forholdsvis mange trygdede ned fordi trygdede gjennomgående har vesentlig lavere inntekt enn lønsmottakere.

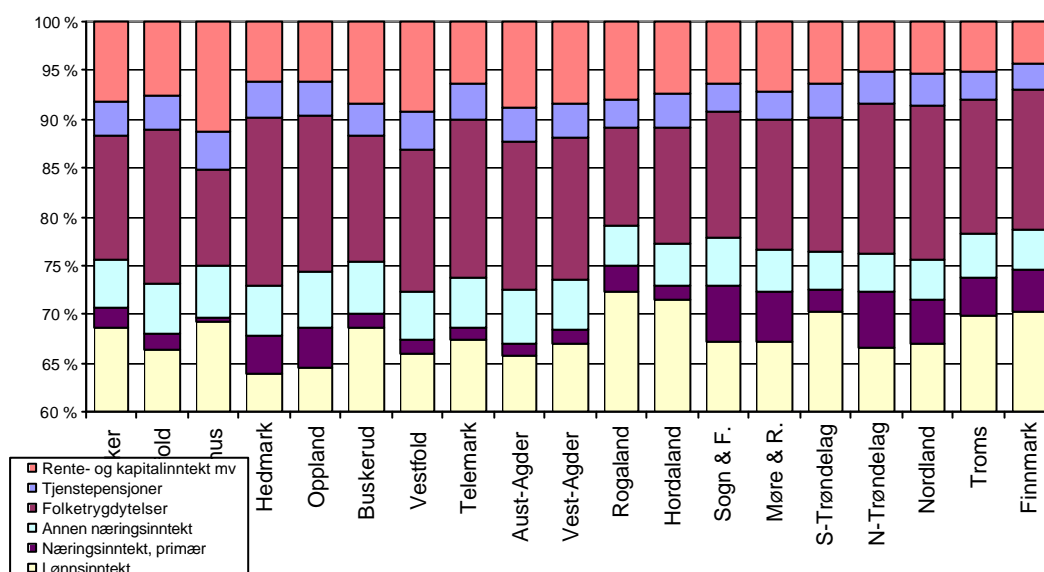
Når det gjelder næringsstruktur trekkes det frem at mye av arbeidsplassene i Hedmark finnes innenfor lavinntektsyrker, og at kapitalinntektene er lavere i Hedmark enn på landsbasis.

Figur 4.2 viser bruttoregionproduktet fordelt på hovedgrupper av næringer for alle landets fylker i 1995, mens figur 4.3 viser sammensetningen av bruttoinntekten.

Figur 4.2: De ulike hovednæringers bidrag til BRP i ulike fylker i 1995



Figur 4.3: De ulike inntekstposters bidrag til bruttoinntekten i ulike fylker i 1998



Hittil har vi fokusert på nivåer på ulike verdibegreper og sammenlignet disse for ett år mellom ulike regioner. Ulikheten er forklart med demografiske så vel som næringsmessige forskjeller. Hva med utviklingstrekkene. Er det slik at en regions innbyggere kan ha en annen utvikling mht. inntekt og materiell levestandard enn i regionens eget næringsliv.

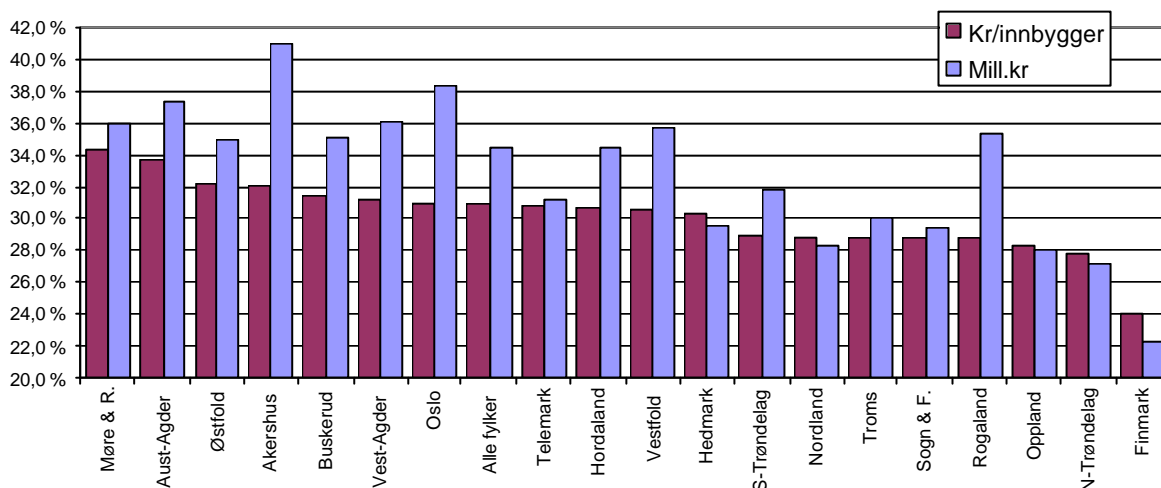
I Birkelund, Ørbeck og Lein (2000) blir dette langt på veg besvart med et ja. For Hedmarks del viser både analyser av BRP og sysselsetting en tildels bedrøvelig utvikling på 1990-tallet og langt

svakere enn landsgjennomsnittet. Bruk av såkalt shift-share-analyse viser at den lavere veksten i Hedmark i noen grad skyldes at fylket hadde en "uheldig" næringsstruktur med tungt innslag av næringer i tilbakegang eller med svak vekst, og lite av næringer med sterk vekst. Likevel var den viktigste årsaken til den svakere veksten i Hedmark at fylket tapte markedsandeler innen en rekke næringer, både blant de i tilbakegang og i vekst.

Ser vi derimot på inntektsutviklingen målt ved endringer i bruttoinntekt per innbygger fra 1993 til 1998, jf. figur 4.4, holdt imidlertid hedmarkingene tritt med landsgjennomsnittet og hadde en bedre prosentvis utvikling enn en rekke andre fylker. Årsaken til dette avvikende bildet mellom verdiskapings- og inntektsutviklingen kan i stor grad forklares med økt netto utpendling.

Figur 4.4 viser at de fleste fylker hadde større vekst i samlet bruttoinntekt enn i bruttoinntekt per innbygger. Dette skyldes selvfølgelig at de har hatt befolkningsvekst i perioden. Figur 4.4 viser således indirekte også befolkningsutviklingen i ulike fylker fra 1993 til 1998.

Figur 4.4: Bruttoinntektsutvikling 1993-1998 i ulike fylker.



4.5 Forskjeller innad i Hedmark

Som nevnt muliggjør statistikk for bruttoinntekt analyser på kommune-/regionnivå. Kommunedata for selvangivelsesstatistikken for 1998 og beregnet disponibel inntekt fremgår av tabell 4.1, mens hovedtrekkene på regionnivå fremgår av figur 4.5.

Tabell 4.1: Bruttoinntektsposter og beregnet disponibel inntekt. 1998 tall i kr/innbygger

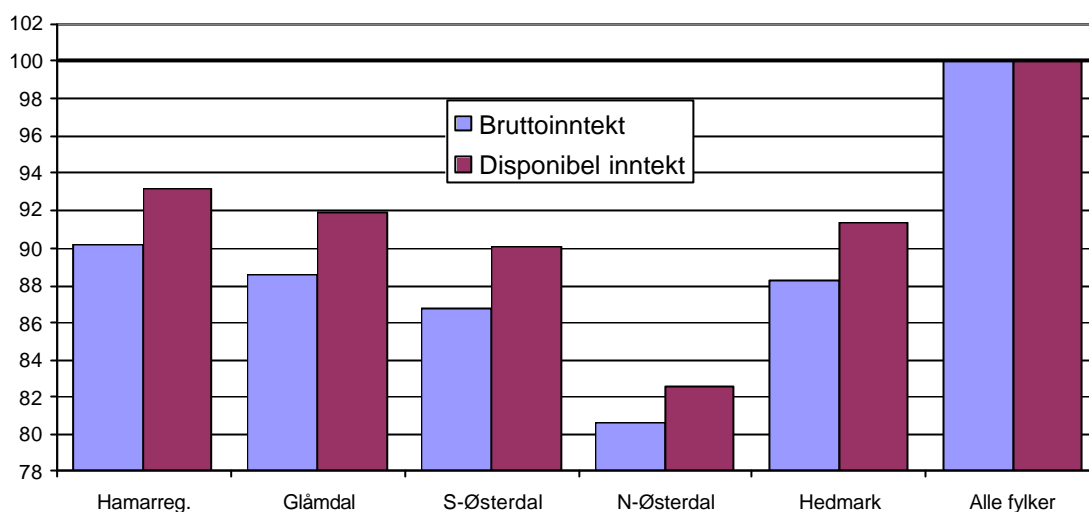
	Innbyggere		Ytelser fra Lønn2	Tjeneste- pensjon o.l.4	Næringsinn- tekt primær- næringene5	Næringsinn- tekt andre næringer6	Rente- inntekter7	Andre kapital- inntekter8	Beregnet disponibel inntekt 9	
	1.1.1998	Bruttoinntekt1								
0402 Kongsvinger	17 232	149 873	96 629	25 327	5 721	3 364	7 256	2 833	8 742	123 332
0403 Hamar	26 311	158 873	105 348	24 667	8 035	1 473	7 810	3 052	8 489	132 112
0412 Ringsaker	31 419	140 215	92 429	22 277	4 191	5 140	7 491	2 614	6 074	115 876
0415 Løten	7 118	134 353	89 088	23 904	4 037	5 337	5 577	2 428	3 983	112 204
0417 Stange	17 685	141 400	92 224	24 384	5 380	4 767	6 823	2 605	5 218	115 780
0418 Nord-Odal	5 090	137 645	87 217	28 388	4 285	3 485	7 307	2 744	4 219	113 478
0419 Sør-Odal	7 264	146 811	95 326	24 410	5 104	6 069	6 434	3 322	6 148	120 769
0420 Eidskog	6 328	131 900	80 325	25 801	4 221	5 497	8 844	2 737	4 475	116 702
0423 Grue	5 432	142 579	82 960	28 329	4 528	10 685	7 209	3 637	5 231	117 843
0425 Åsnes	8 151	140 475	81 240	27 855	4 437	10 750	8 801	3 183	4 209	117 204
0426 Våler	4 146	142 324	88 731	28 357	5 032	7 181	5 080	3 207	4 736	115 720
0427 Elverum	17 879	147 739	98 324	23 610	5 483	2 807	7 840	2 589	7 087	121 999
0428 Trysil	7 105	130 675	78 200	26 179	3 531	5 714	9 580	2 328	5 143	108 435
0429 Åmot	4 449	139 231	85 341	26 225	4 172	9 299	7 546	2 670	3 979	116 492
0430 Stor-Elvdal	3 006	132 801	77 468	27 971	5 861	7 298	7 251	2 706	4 245	111 969
0432 Rendalen	2 312	125 396	65 010	30 864	5 061	9 892	7 496	3 079	3 995	104 297
0434 Engerdal	1 590	121 794	72 577	22 610	4 393	10 387	7 570	1 655	2 603	102 164
0436 Tolga	1 857	118 732	65 145	19 190	3 862	17 118	7 333	3 114	2 969	97 975
0437 Tynset	5 400	137 608	86 559	20 136	4 516	9 925	8 704	2 609	5 159	113 892
0438 Alvdal	2 417	138 230	84 163	20 842	5 564	11 938	8 396	3 120	4 207	110 894
0439 Follidal	1 854	125 868	70 276	23 187	3 824	14 241	9 008	3 069	2 264	103 301
0441 Os	2 073	122 680	74 263	18 444	3 999	15 521	5 108	2 864	2 481	101 546
Hele Hedmark	186 118	142 887	91 336	24 514	5 218	5 474	7 518	2 797	6 030	118 387
* Hamarregionen	82 533	145 912	96 215	23 631	5 658	3 908	7 285	2 735	6 480	120 715
* Glåmdalen	53 643	143 428	89 303	26 471	4 955	6 152	7 399	3 043	6 104	119 193
* Sør-Østerdalen	34 029	140 532	89 379	24 827	4 886	5 014	8 100	2 512	5 814	116 634
* Nord-Østerdalen	15 913	130 413	77 066	21 827	4 530	12 297	7 889	2 901	3 904	107 343
Hele landet	4 417 599	161 897	111 065	20 774	5 617	3 426	7 799	2 907	10 308	129 644

Kilde: Østlandsforskning på grunnlag av Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk for inntektsåret 1998. Beregnet disponibel inntekt bygger på en rekke kilder

1. Bruttoinntekten omfatter lønnsinntekter, pensjoner, næringsinntekter og kapitalinntekter, tilsvarende post 3.1.10 på selvangivelsen for inntektsåret 1998
2. Lønn består av egen og barn lønnsinntekt, tilsvarende summen av selvangivelsespostene 2.1.6, 2.1.7 og 2.4.1.
3. Ytelser fra folketrygden omfatter egne pensjoner fra folketrygden, pensjoner til ektefelle fra folketrygden og ektefelle tillegg, lik summen av postene 2.2.1, 2.2.4, og 2.3.1
4. Tjenestepensjon o.l. omfatter egne pensjoner, livrenter i arbeidsforhold m.m. fra andre enn folketrygden og pensjoner, livrenter i arbeidsforhold m.m. til ektefelle fra andre enn folketrygden, tilsvarende selvangivelsespostene 2.2.2 og 2.3.2
5. Næringsinntekt fra primærnæringene omfatter næringsinntekt av jordbruk, skogbruk og fiske, inkludert skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet, lik summen av 2.7.1, 2.7.2, 2.7.3 og 2.7.6.
6. Næringsinntekt fra andre næringer omfatter overskudd fra næringsoppdrett og skattepliktige sykepenger i næringsvirksomheten, tilsvarende post 2.7.4, 2.7.5 og 2.7.7
7. Renteinntekter består av renter av innenlandske bankinnskudd o.l. og renter av utestående fordringer, gjeldsbrev o.l., tilsvarende summen av postene 3.1.1. og 3.1.2
8. Andre kapitalinntekter omfatter avkastning på sparedelen av livsforsikring, norsk og utenlandsk aksjeutbytte, gevinst ved salg av norske og utenlandske aksjer, inntekt av prosentliknet boligeiendom, andre inntekter av fast eiendom, og inntekt ført i posten andre inntekter, dvs. summen av 2.8.1, 2.8.2, 2.8.3, 2.8.4, 2.8.5, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.6, 3.1.7 og 3.1.8. Omfatter også post 2.6 Bidrag, livrenter utenfor arbeidsforhold, barnpensjon mv.
9. Bruttoinntekt påplussset skattefrie overføringer som barnetrygd, kontantstøtte, utdanningstipender, bostøtte, legemiddel- og legerefusjoner, engangsstønader ved fødsel, hjelpe- og grunnstønad mv. og fratrukket utliknet skatt på formue og inntekt til stat, fylke og kommune

Tabell 4.1 og figur 4.5 viser at både gjennomsnittlig bruttoinntekt og disponibel inntekt per innbygger er lavere enn landsgjennomsnittet for alle Hedmarksregionene. Tabell 4.1 viser at heller ingen enkeltkommuner matcher landsgjennomsnittet for bruttoinntekt. Hamar kommune ligger høyest med nær 159.000 kroner i bruttoinntekt per innbygger. Hamar er den eneste kommunen som mht. disponibel inntekt per innbygger ligger (så vidt) over landsgjennomsnittet med ca. 132.000 kr/innbygger. Tolga ligger lavest i Hedmark med ca. 119.000 kr. i bruttoinntekt og 98.000 i disponibel inntekt per innbygger.

Figur 4.5: *Inntekt per innbygger. Hedmarksregioner 1998. Landsnitt = 100*



Tabell 4.1 viser videre at det er små regionale forskjeller når det gjelder lønns- og næringsinntektenes samlede andel av bruttoinntekten. Denne utgjør 73 prosent i Hedmark mot 76 prosent på landsbasis og varierer mellom 72 og 75 prosent blant fylkets regioner.

Mens Hedmark og mange Hedmarkskommuner ofte omtales som jordbruks- og skogbruksbaserte, er faktum at inntektene fra primærnæringene kun utgjør 3,8 prosent av bruttoinntekten i Hedmark. Det er bare i Tolga, Os og Follidal at inntektene fra primærnæringene er over 10 prosent med: Tolga ligger på topp med 14,4 prosent. Målt ved bruttoinntekt utgjorde primærnæringenes betydning i Nord-Østerdal 9,4 prosent, mot 3,6 i Sør-Østerdal, 4,3 i Glåmdalen og 2,7 prosent i Hamarregionen.

Ytelsene fra folketrygden utgjorde for Hedmarks del til sammenligning 17,2 prosent av samlet bruttoinntekt, mot 12,8 prosent på landsbasis. Høyest var denne andelen i Rendalen der nesten hver fjerde krone i bruttoinntekt kom fra folketrygden. Lavest er den i Tynset med 14,6 prosent.

5 Statens rolle for lokal inntekt, kjøpekraft og skatteinngang

5.1 Innledning

Beregninger av regionale forskjeller mht hver enkelt statlig overføringsordning er relativt uproblematisk, i hvert fall for de ordningene hvor sikre regionaliserte data foreligger. Summering av ulike typer overføringer, dvs. både til personer, bedrifter, kommuneforvaltning og statlige virksomheter er imidlertid ikke uproblematisk da inntektene brukes forskjellig og følgelig har ulik effekt for lokalsamfunnet. For å unngå summering av “epler og bananer” har vi derfor søkt å sette opp separate inntektsregnskap for husholdningene og kommuneforvaltningen som gjør det mulig å summere sammenlignbare overføringer. Bruttoinntekt og disponibel inntekt, som også ble omtalt i foregående kapittel vil her stå sentralt.

Innenfor rammen av dette forprosjektet har vi valgt å avgrense analysen til Hedmark og de fylkeskommunale planregionene i Hedmark. Siden det også innenfor Hedmark er klare ulikheter mht. sentralitet bør dette gi indikasjoner også for situasjonen i mange andre deler av landet.

5.2 Statens (og fylkeskommunens) bidrag til personers inntekt

I det følgende forsøker vi å kople sammen data for

- Inntektsposter i selvangivelsen, jf. kapittel 4,
- Ulike typer statlige overføringer,
- Statlig (og fylkeskommunal) sysselsetting/lønnsutbetaling
- Utlignet skatt fordelt på stats, fylke og kommune

Siktemålet er å etablere et mål for befolkningens disponible inntekt i ulike kommuner/regioner og deretter studere statens og fylkeskommunens nettobidrag til dette.

Selvangivelsesstatistikken er omtalt i kapittel 4 og gjennomsnittstall for de enkelte inntektsposter for kommune i Hedmark fremgikk av tabell 4.1. Spørsmålet er hvordan de ulike overføringer fra staten inngår i disse postene.

- Sykepenger og fødselspenger inngår i skattepliktig lønnsinntekt, eventuelt næringsinntekt, enten det utbetales direkte til lønsmottaker eller refunderes arbeidsgiver.
- Dagpenger til arbeidsledige inngår som lønnsinntekt.

- Den direkte jordbruksstøtten vil være en del av næringsinntekten fra primærnæringer.
- Det kan også argumenteres for at reduksjoner i arbeidsgiveravgiften påvirker lønnsevnene til bedriftene som sysselsetter personer fra lavsatsområder og bidrar til å sikre/heve deres lønn. Siden denne koblingen ikke er en til en har vi imidlertid unntatt å definere verdien av den reduserte arbeidsgiveravgiften som et statlig lønnsbidrag.
- Samlet lønnsinntekt fratrukket sykepenger, fødselspenger og dagpenger vil da være arbeidsgiverbetalte utgifter til lønn. Av dette har vi som tidligere nevnt data for statens og fylkeskommunens andeler (gjelder kun Hedmark).
- Videre har selvangivelsen en egen post for skattepliktige ytelser fra folketrygden som i sin helhet er regnet som statlig overføring.
- Vi har i dette arbeidet valgt å ikke definere pensjonsytelser fra Statens pensjonskasse som statlige overføringer. Dermed omfatter ikke posten tjenestepensjoner statlige bidrag. Vi har heller ingen statlige overføringer som direkte er å regne som del av kapitalinntektene eller andre inntekter.

Andre statlige overføringer enn det som er nevnt foran er skattefrie og inngår ikke i bruttoinntekten, eksempelvis barnetrygden, kontantstøtten, utdanningsstipender, bostøtte, legemidler og legerefusjoner mv. Legger vi disse skattefrie overføringene til bruttoinntekten og deretter trekker ifra utliknet skatt får vi det målet på befolkningens disponible inntekt som også er benyttet i kapittel 4.

Statlige overføringers bidrag til bruttoinntekt og disponibel inntekt for de ulike Hedmarksregionene fremgår av tabell 5.1

I likhet med statlig virksomhet spiller fylkeskommunale institusjoner en viktig rolle som jobb- og inntektsskaper i mange kommuner. Disse kan betraktes å representere basis-/eksportinntekter, og den samme form for sårbarhet overfor politiske vedtak utenfor kommunen, som statlig virksomhet og mange statlige overføringer. Vi har derfor innhentet data for lønningsutbetalingene fra Hedmark fylke fordelt på skattekommune for å kunne se nærmere på hvordan Hedmark fylkeskommunens virksomhet sprer seg rundt om i fylket og den rolle fylkeskommunale lønninger spiller.

Tabell 5.1: Disponibel inntekt og statlige og fylkesk. bidrag. 1998 tall i kr/innbygger

	Hamar-regionen	Glåmdalen	Sør-Østerdal	Nord-Østerdal	Hele Hedmark	Alle fylker
A Lønns- og næringsinntekt	107 408	102 854	102 493	97 252	104 329	122 290
A1 Herav dag-, syke- og fødselspenger	6 400	5 861	5 929	5 183	6 054	6 334
A2 Herav direkte jordbruksstøtte	2 062	2 514	2 628	12 148	3 158	1 855
A3 Herav statlige lønnsutbetalinger	9 070	8 844	9 585	4 652	8 722	9 397
A4 Annen lønns- og næringsinntekt	89 876	85 635	84 352	75 269	86 395	104 704
A4.1 Herav fylkeskommunale lønnsutbetalinger	7 356	5 092	7 963	6 704	6 753	Mangler data
+ B Pensjoner o.a. skattbar ytelse fra folketrygden	23 631	26 471	24 827	21 827	24 514	20 774
+ C Tjenestepensjoner, kapitalinntekter mv.	14 873	14 102	13 212	11 334	14 045	18 833
= D Sum bruttoinntekt (A+B+C)	145 912	143 428	140 532	130 413	142 887	161 897
+ E Skattefrie statlige overføringer	9 752	8 888	9 351	7 545	9 241	9 263
- F Utlignet skatt	34 949	33 123	33 249	30 615	33 741	41 515
F1 Herav statsskatt	20 180	18 854	18 940	17 246	19 320	24 139
F2 Herav fylkesskatt	5 204	4 972	4 976	4 630	5 046	6 114
F3 Herav kommuneskatt	9 565	9 298	9 333	8 739	9 375	11 262
= G Disponibel inntekt (D+E-F)	120 715	119 193	116 634	107 343	118 387	129 644
<i>Statens bidrag til:</i>						
Brutto personinntekt = kommunalt skattegrunnlag (A1+A2+A3+B)	28 %	30 %	31 %	34 %	30 %	24 %
Husholdn. disponible inntekt = lokal kjøpekraft (A1+A2+A3+B+E-F)	25 %	28 %	29 %	32 %	27 %	18 %
<i>Fylkeskommunes bidrag til:</i>						
Brutto personinntekt = kommunalt skattegrunnlag (A4.1)	5 %	4 %	6 %	5 %	5 %	-
Husholdningenes disponible inntekt = lokal kjøpekraft (A4.1-F2)	2 %	0 %	3 %	2 %	1 %	-
<i>Driftsinntekter kommune</i>						
Herav skatt	38 %	36 %	33 %	27 %	35 %	41 %
Herav rammetilskudd	29 %	34 %	30 %	38 %	31 %	26 %
Herav øremerkede tilskudd	11 %	10 %	13 %	12 %	11 %	11 %
Herav andre inntekter	22 %	20 %	24 %	24 %	22 %	23 %

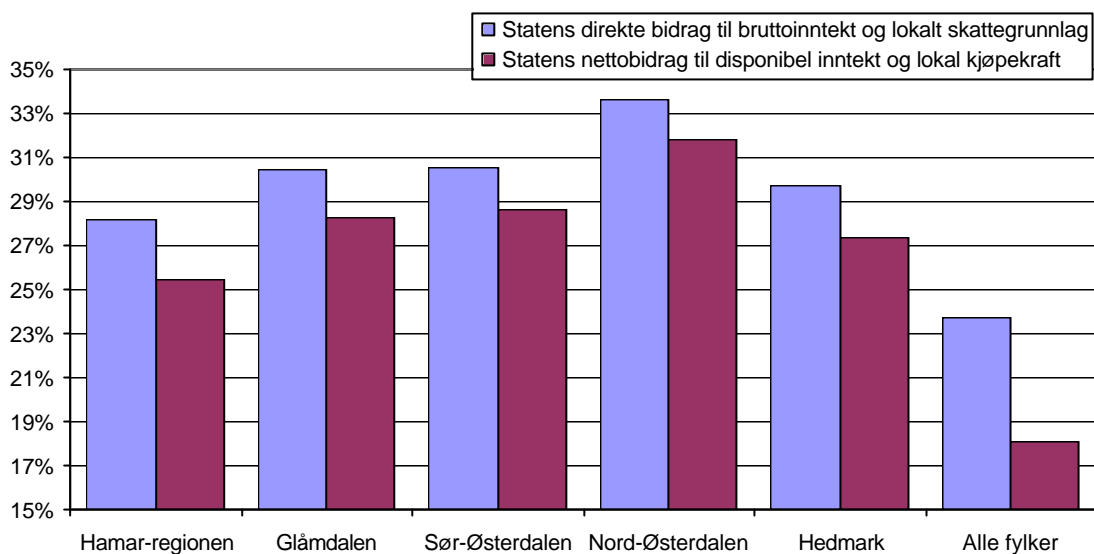
Det fremgår av tabell 5.1 at Fylkeskommunen som arbeidsgiver bidrar til 5 prosent av bruttoinntekten i Hedmark, varierende mellom 4 og 6 prosent i de ulike regioner. Fordi fylkesskatten er tilnærmet like stor som utbetalt fylkeskommunal lønn yter fylkeskommunen et beskjedent netto bidrag, kun i overkant av 1 prosent, til Hedmarkingenes disponible inntekt.

Staten derimot står for 30 prosent av bruttoinntekten i Hedmark, varierende fra 28 prosent i Hamarregionen til 34 prosent i Nord-Østerdal. På landsbasis står staten for 24 prosent av bruttoinntekten.

Korrigert for skattefrie overføringer og utlignet skatt står staten for 27 prosent av disponible inntekt for Hedmarks befolkning. Dette er faktisk en halv gang mer enn på landsbasis hvor samme andel er på 18 prosent. Blant regionene varierer statens netto bidrag til disponible inntekt fra 25 prosent i Hamarregionen til 32 i Nord-Østerdal.

Figur 5.1 oppsummerer de to indikatorene for den statlige betydning for hhv. lokalt skattegrunnlag, målt ved bruttoinntekt, og lokal kjøpekraft, målt ved disponible inntekt. Figuren understreker det faktum at staten, på tross av store forskjeller innad i fylket, spiller en vesentlig viktigere rolle for både lokalt skattegrunnlag og lokal kjøpekraft i alle Hedmarksregionene enn på landsbasis.

Figur 5.1: Statens betydning for lokalt skattegrunnlag og lokal kjøpekraft



5.3 Statens rolle i kommuneøkonomien

Kommunenes inntekter kan grovt inndeles i:

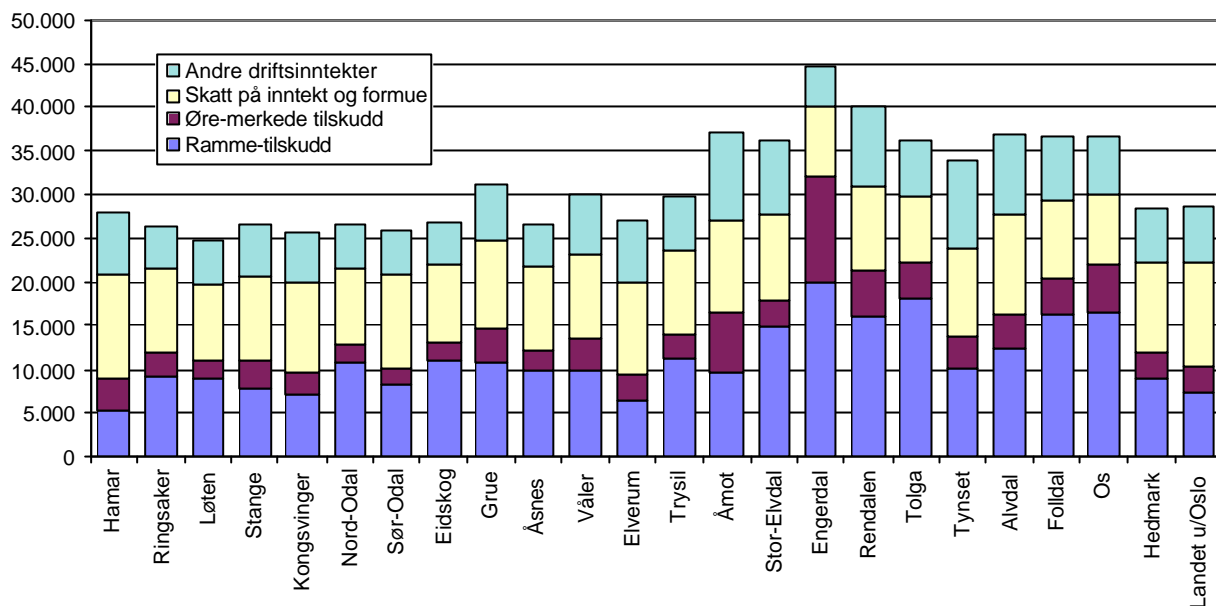
- statlige overføringer,
- skatt på innbyggernes formue og inntekt
- salgs- og leieinntekter, brukerbetaling o.a. inntekter.

Overføringene fra staten består av øremerkede tilskudd som stammer fra ulike departementers budsjetter og skal ivareta bestemte formål, og et rammetilskudd over KRDs budsjett.

Rammetilskuddet består igjen av en inntektsutjevnenende komponent som skal kompensere kommuner med svak egen skatteinntektingang og en utgiftsutjevnenende komponent som beregnes ut ifra nøkler som skal utrykke ulikheter i normert utgiftsbehov.

Figur 5.2 viser nivå og sammensetning på driftsinntektene i ulike Hedmarkskommuner i 1998 og viser at de statlige overføringene har stor betydning for kommuneøkonomien i mange Hedmarkskommuner. Holder vi Oslo utenfor (er både primær- og fylkeskommune) har Hedmarkskommunene under ett om lag samme driftsinntekt per innbygger som på landsbasis. De statlige overføringene er imidlertid noe høyere og egne skatteinntekter noe lavere. I gjennomsnitt utgjorde overføringene fra staten 43 prosent av Hedmarkskommunenes driftsinntekter, mot 36 prosent på landsbasis.

Figur 5.2: Driftsinntekter i ulike Hedmarkskommuner i 1998. Kr/innbygger



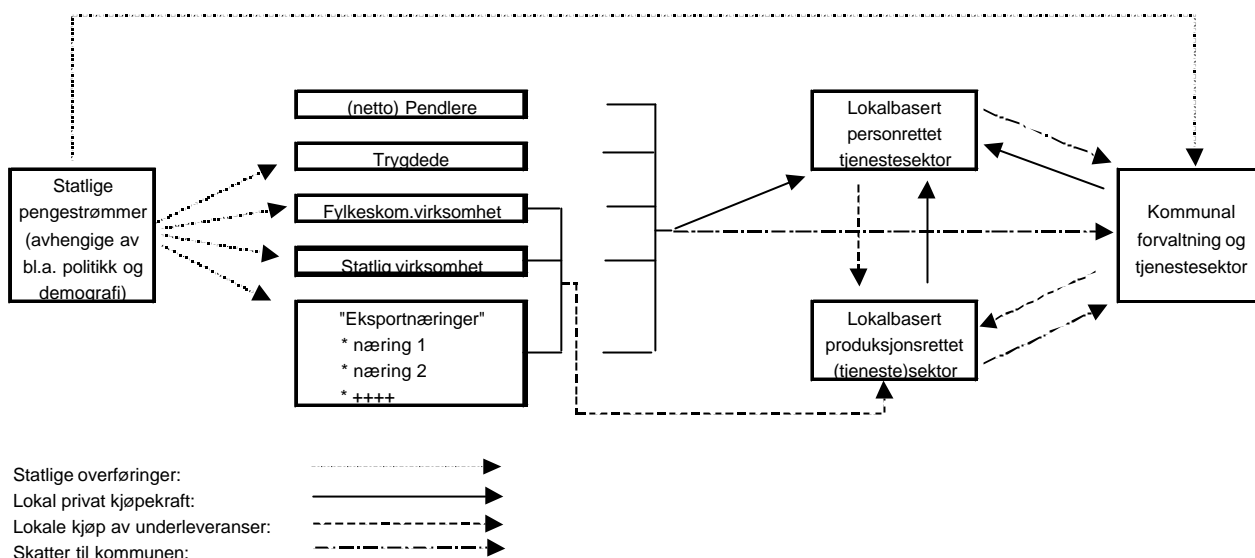
Staten spiller altså en viktig rolle for mange kommuners økonomi og derfor for deres muligheter til å opprettholde et godt tjenestetilbud til befolkningen. Dette skjer i første rekke gjennom overføringene. I tillegg er staten en viktig bidragsyter til skattegrunnlaget mange steder, gjennom trygdeoverføringer og som arbeidsgiver. Sammenholder vi statens direkte bidrag til kommuneøkonomien gjennom overføringer med statens betydning for det kommunale skattegrunnlag, finner vi at staten gjennomgående står for over halvparten av Hedmarkskommunenes inntektsgrunnlag, i enkeltkommuner opp mot tre fjerdedeler.

6 En avsluttende drøfting av statlig avhengighet og sårbarhet

Som tidligere nevnt skjer en økende del av vår verdi- og jobbskaping innenfor privat og kommunal tjenesteproduksjon. Aktiviteten innenfor disse næringene hviler i stor grad på nivået på den lokale kjøpekraft og på kommunens inntekter, og er i prinsippet uavhengig av hvem/hva kjøpekraften og skatteinntektene stammer fra. Tradisjonelt har det vært fokusert mye på eksportinntekter (dvs. markedsbasert salg ut av kommunen/regionen) i denne sammenheng. I mange kommuner/regioner i næringsmessig tilbakegang får imidlertid alternative "primærinntektskilder" som statlige overføringer til kommunesektoren og personer samt statlige og fylkeskommunale virksomheter en økende betydning som basis for lokal kjøpekraft og skatteinnngang og dermed aktiviteten i privat og kommunal tjenesteproduksjon. Flere steder representerer også pendlerne en slik alternativ og økende primærinntektskilde.

Sammenhengene er forsøkt illustrert i figur 6.1. Her er det i tillegg til å kategorisere inntektene forsøkt å angi noen sentrale sammenhenger dem imellom. Basisinntektene kommer fra markedsbasert salg ut av kommunen, fra pendlers inntekt utenfor kommunen og gjennom ulike former for statlige (og fylkeskommunale) overføringer. Alle disse ulike basisinntektene genererer kjøpekraft som delvis vil rettes mot lokal personrettet virksomhet (varehandel, restauranter, håndverkere, frisører osv.). Og de genererer kommunale skatteinntekter som sammen med statlige overføringer til kommuneforvaltningen muliggjør kommunal tjenesteproduksjon. I tillegg har all vare- og tjenesteproduksjon (privat og offentlig) behov for innsatsvarer og -tjenester som i varierende grad skaffes lokalt. Selv om det ikke går eksplisitt frem av figuren vil selvfølgelig noe av kjøpekraften/konsumetterspørselen, og av etterspørselen etter "underleveranser", rettes ut av kommunen. Disse "importandelene" vil variere mellom person-/inntektskategorier og næringer og mellom ulike kommuner.

Figur 6.1: Statens rolle i inntektsskapningen i en kommune – en prinsippskisse



Gjennom analysene i denne forprosjektrapporten mener vi å ha frambrakt mer kunnskap om den rolle statlige (og fylkeskommunale) pengestrømmer har i den lokale økonomien i kommunene/regionene. Denne innsikten i inntektenes sammensetning og kilder bør bidra til at kommunene blir bedre på å forstå seg selv. Mange kommuner har f.eks. en tendens til å forstå seg selv som f.eks. jordbrukskommuner, skogbrukskommuner, industrikommuner e.l., mens de heller bør forstås som "omsorgskommuner"⁶ som ivaretar nasjonale omsorgsoppgaver og lignende med finansiering fra staten.

Det bør understrekes at de offentlige pengestrømmene via trygdeøkonomien, via det kommunale inntektssystemet osv. er rimelige å regne til det økonomiske fundamentet (economic base) - ikke bare fordi de er kilde til livsopphold og næring for mange innbyggere, men fordi det i realiteten er nasjonale oppgaver som løses (grunnskoleopplæring, eldreomsorg osv). At oppgavene løses der de løses, av lokal arbeidskraft og for lokale brukere, gjør ingen prinsipiell forskjell. Pengestrømmene til mottakerregionene er bare unntaksvis begrunnet med at de skal utrette noe for "distriktene", jf. kapittel 3. De skal utrette noe for individer som fyller visse kriterier - uansett bosted. Også sentrale strøk mottar slike pengestrømmer og også der er slike inntekter å anse som en del av det økonomiske fundamentet. Forskjellen er at her suppleres de nasjonale velferdsoppgavene gjerne med gjerne med overløkalte offentlige oppgaver av typen fylkesadministrasjon og statlig administrasjon osv.

⁶ Aasbrenn (1995) benytter begrepet reproduksjonskommuner om denne typen kommuner.

Disse alternative inntektskilder kan bidra til å motvirke negative trekk i inntektsutviklingen innenfor "eksportnæringene", og vil også i enkelte kommuner/regioner kunne representere alternative satsingsområder til tradisjonelt "eksportrettet" næringsliv. Tiltak for å sikre/øke bosettingen gjennom utvikling av bostedskvaliteter og tjenestetilbud kan for eksempel være et vel så viktig næringspolitisk tiltak som å sikre/skape arbeidsplasser innenfor tradisjonelle "eksportnæringer". Folk "tar med seg" betydelige inntektsstrømmer og ringvirkninger når de flytter og utviklingen fremover bør gi økte muligheter for å kunne løsrive beslutninger om valg av bosted og arbeidssted.

Samtidig som slike alternative inntektskilder kan gjøre mange kommuner/regioner mindre sårbare overfor en uheldig næringsutvikling, vil kommunene/regionene bli mer og mer sårbare overfor endringer i alternativinntektene. Til forskjell fra økonomiske basisinntekter av den "tradisjonelle" typen (inntekter fra salg ut av regionen), er velferdsstatens overføringer avhengig både av sentrale politiske vedtak og av hvor stor kommunens befolkning er og hvordan den er sammensatt. Mange utkantkommuner vil derfor kunne oppleve at pengestrømmene krymper fordi befolkningen krymper, og ofte uten at kommunene er i stand til å redusere sine utgifter i samme takt.

Det er åpenbart at overføringene fra staten i betydelig grad er demografisk betinget. Videre vil inntektsnivå i befolkningen ofte spille inn i trygdeoverføringene.

I tabell 3.1 så vi at Hedmark lå under landsgjennomsnittet for alle barnetilknyttede overføringer (barnetrygd, kontantstøtte, fødselspenger og overgangsstønad) når vi regner per innbygger. Dette viser bare at det i Hedmark fødes færre barn enn gjennomsnittlig og rett og slett er færre barn per innbygger. Nærmest landsgjennomsnittet i barnetilknyttede overføringer lå Nord-Østerdal som også har det høyeste barneandelen i Hedmark, jf. figur 3.2 som viste prosentvis over- og underrepresentasjon av personer i ulike alders- og ervervsgrupper i ulike deler av Hedmark regnet i forhold til landet.

Motsatt viste tabell 3.1 at Hedmark lå over landsgjennomsnittet mht. alderspensjon samtidig som figur 3.2 viser den betydelig overrepresentasjon blant eldre i fylket. Også når det gjelder de andre overføringene vil man finne godt samsvar ved å sammenligne befolkningssammensetningen i Hedmark relativt til landet med overføringsbeløpene. Befolkningssammensetningen virker også inn på kommuneoverføringene i tillegg til bl.a. grad av spedt bosetting, kommunenes egne skatteinntekter mv.

Det lavere lønnsnivået i Hedmark, som igjen avspeiler næringsstrukturen i fylket, vil spille inn på flere måter. På trygdeoverføringene virker det lavere lønnsnivået negativt fordi de fleste overføringene gjennom trygdesystemet er inntektsavhengig og øker med økende inntekt. På kommuneoverføringene vil det virke positivt gjennom den skatteinntektsutjevning som ligger i rammetilskuddet.

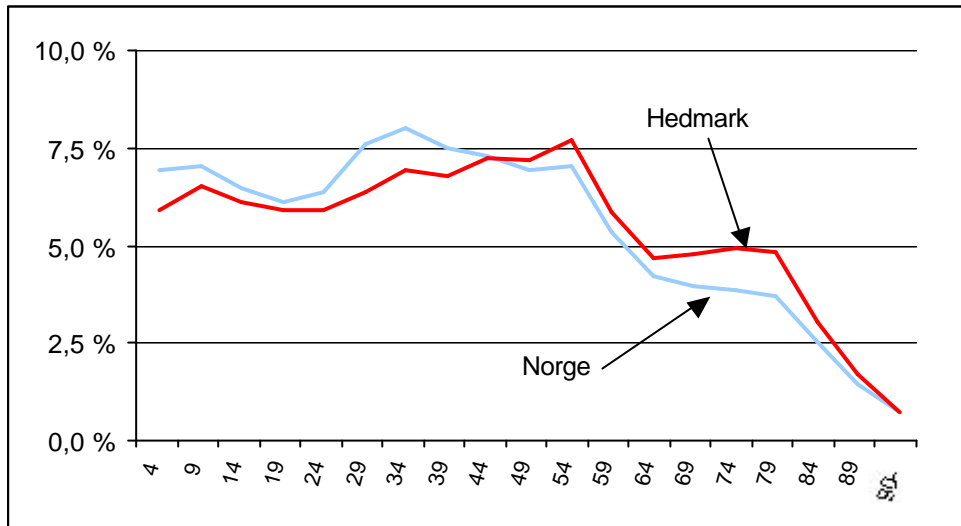
Oppsummert kan det konkluderes med at statlige overføringer til personer og kommuneforvaltning er av svært stor betydning som inntektskilde i store deler av Hedmark, både direkte og indirekte gjennom ringvirkninger innenfor privat og kommunal tjenestesektor. Dette trenger ikke være bekymringsfullt. For det første er det ikke noe mindreverdige å ivareta nasjonale omsorgsoppgaver med godtgjøring fra staten. For det andre trenger det ikke å innebære noe større sårbarhet i forhold til opprettholdelsen av lokal kjøpekraft og skatteinngang og dermed grunnlaget for privat og offentlige tjenestetilbud, enn å være avhengig av markedsbasert produksjon og salg av varer og tjenester ut av regionen.

Det kan stilles spørsmål ved muligheten for å finansiere fremtidens pensjoner og det kan synes å være et politisk press mot den måten inntektssystemet for kommunesektoren omfordeler verdier. Samtidig er det åpenbart at regioner som i dag har tungt innslag av pensjonsinntekter og eldreomsorg vil møte store utfordringer hvis det blir færre eldre. Mange regioner i Hedmark kan imidlertid påregne en økende andel eldre ennå en tid. Eksempelvis er alle aldersgrupper over 44 år overrepresentert i Hedmark, herunder de alderskohorter som ofte omtales som i forbindelse med eldrebølgen, jf. figur 6.1. Disse gruppen flytter i liten grad og vil være sikre bosettingen i mange områder av Hedmark. SSBs befolkningsprognoser for perioden fram til 2020 (MMMM-alternativet) viser da også at fylket vil ha flere eldre, både absolutt og relativt om 20 år. Videreføres hovedtrekkene i de velferdspolitiske prioriteringene og SSBs befolkningsprognoser slår til, er det derfor et spørsmål om "omsorgskommunene" står overfor større sårbarhet i forhold til å kunne sikre fremtidig lokal kjøpekraft og skatteinngang, og dermed grunnlaget for privat og offentlige tjenestetilbud, enn mange utkantkommuner med tungt innslag av markedsbasert produksjon og salg av varer og tjenester ut av regionen.

Når det er sagt må man også forvente at de områder som har den eldste befolkningen og hvor ivaretagelse av nasjonale og statlig finansierte omsorgsoppgaver fremstår som basis i inntekts- og jobbskapningen, fortsatt vil score lavt på ulike inntektsmål regnet per innbygger. Videre kan slike områder neppe forvente betydelig sysselsettings- og befolkningsvekst fremover, selv om nyere flytteundersøkelser viser at flere slike "omsorgskommuner" har opplevd økt

kvinneinnflytting, som igjen kan skape grunnlag for aktivitet også i barnehage- og skolesektoren. I en distriktpolitisk vurdering bør det imidlertid være av betydning om befolkningstallet i utsatte utkantområder faller gradvis eller stuper, slik tilfellet oftere kan være i områder med ensidig basis i for eksempel industrinæringer i tilbakegang.

Figur 6.1: *Relativ alderssammensetting i Hedmark og Norge*



Kilde SSB Befolkningsstatistikk og Østlandsforskning.

*Kategoriene er 0-4 og så 5-årsklasser opp til 90 og over.

Referanser

Armstrong, H & J. Taylor (1993): *Regional Economics & Policy*. 2. ed. Harvester Wheatsheaf. Hemel Hempstead, UK.

Aronsson, T, J. Lundberg & M. Wikström (2000): The impact of regional public expenditures on the local decision to spend. *Regional Science and Urban Economics* 30 (2000), 185-202.

Aasbrenn, K. (1995): Regionaløkonomiske effekter av befolkningsnedgang: Undergang eller overgang for uttynningskommunene? *Samfunnsspeilet* 4e/95;38-45. Statistisk sentralbyrå.

Birkelund, H. Sæter, J.A, Ørbeck, M. 1995: *Næringslivet i Hedmark, struktur og utfordringer*. ØF-rapport 24/1995.

Birkelund, H., Ørbeck, M. & Lein, K. *Fra pløye til pleie. Hedmark fra landbruk til tjenesteyting*. ØR-rapport 09/2000.

Borge, L-E & J. Rattsø (1998): Reforming a centralized system of local public finance: Norway. In: *Fiscal Federalism and State-Local Finance, The Scandinavian Perspective*. Jørn Rattsø, Ed.

Dedekam, A (1999): *Makroøkonomi*. 3. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

Dow, S.C (1986): The capital account and regional balance of payments problems. *Urban Studies*, 23, 173-184 (1986).

Eriksen, E.O (1996): Statsavhengighet og politikkenes grenser. I: *Det nye Nord-Norge – Avhengighet og modernisering i nord*, Erik Oddvar EWriksen (red).

Fujita, M, Krugman, P & A.J Venables (1999): *The Spatial Economy*. The MIT Press, Cambridge, USA.

Hagen, S. E. 1993: *Nord-Østerdalen – Statlige overføringer og markedsintegrasjon*. ØF-notat 06/1993

Hansen, F & C. Jensen-Butler (1996): Economic Crisis and the Regional and Local Economic Effects of the Welfare State: The Case of Denmark. *Regional Studies* vol 30.3, pp 167 – 187.

Holtz-Eakin, D, W Newey & H.S Rosen (1989): The Revenue Expenditure Nexus: Evidence from Local Government Data. *International Economic Review*, vol 30, No 2, May 1989.

Holtz-Eakin, D, H.S Rosen & S.Tilly (1994): Intertemporal Analysis of State and Local Government Spending: Theory and Tests. *Journal of Urban Economics* 35, 159 – 174 (1994).

Johansen, L (1970): Offentlig økonomikk. Universitetsforlaget, Oslo.

Kaldor, N (1971): The Case for Regional Policies. *Scottish Journal of Political Economy*, vol 17, 337-348.

Kann, F. (1999): Statsbudsjettets regionale fordeling. Tverrsnittsanalyse av budsjettåret 1995. NIBR prosjektrapport 1999:17

Lea, R. (2000). Geografis kartlegging av statens investeringer i fylker og regioner 1989-1998. Asplan Analyse.

Mc Nicoll (1991): The Western Isles Input-Output Study for 1988/89. *Scottish Economic Bulletin*, June.

Naustalslid, J m.fl (1993) Distriktsproblem og regional avhengighet. Notat, 1993:105. NIBR, Oslo.

Ringstad, V (1997): Samfunnsøkonomi 2 - Makroøkonomiske emner. 4. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.

Sloman, J (1995): *Economics*. 2. ed. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf. Hemel Hempstead, UK.

Söderström, L (1998): Fiscal federalism: the Nordic way. In: *Fiscal Federalism and State-Local Finance, The Scandinavian Perspective*. Jørn Rattsø, Ed.

Teigen, H (1999): Regional politikk og økonomi. Universitetsforlaget, Oslo.

Thirwall, A.P (1980): Regional problems are balance of payments problems. *Regional Studies*, vol 14, pp 419-425.

Tjelmeland, H (1996): Det seinmoderne Nord-Norge – likeretting eller regionalisering. I: *Det nye Nord-Norge – Avhengighet og modernisering i nord*, Erik Oddvar Eriksen (red).