



# Konsekvenser av merskattevekst for kommunesektoren

Marianne Haraldsvik, Ole Henning Nyhus, Mads Fjeld Wold

SØ-RAPPORT NR. 03/23



Senter for økonomisk forskning



SØF-rapport nr. 03/23

# Konsekvenser av merskattevekst for kommunesektoren

Marianne Haraldsvik, Ole Henning Nyhus, Mads Fjeld Wold

SØF-prosjekt nr. 3830: «Konsekvenser av merskattevekst for kommunesektoren»

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og distriktsdepartementet

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING

TRONDHEIM, APRIL 2023

© Materialet er vernet etter åndsverksloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor ([www.kopinor.no](http://www.kopinor.no))

## NTNU | Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: [kontakt@samforsk.no](mailto:kontakt@samforsk.no)

Web.: [www.samforsk.no](http://www.samforsk.no)

Besøksadresse Senter for økonomisk forskning:

Senter for økonomisk forskning, Campus Elgeseter (Adolf Øien-bygget),

Klæbuveien 72, 7030 Trondheim

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Senter for økonomisk forskning

April 2023

ISBN 978-82-7570-717-6

Elektronisk versjon

ISSN 1892-7661

Elektronisk versjon

# Forord

Denne rapporten om kommunal og fylkeskommunal merskattevekst er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Foreløpige funn har blitt presentert for, og diskutert med, både oppdragsgiver og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Vi takker for nyttige kommentarer og innspill. Vi må også takke alle, både politikere og administrativt ansatte, fra utvalgte kommuner og fylkeskommuner, som har stilt opp i samtaler med oss om bruk og implikasjoner av merskattevekst i egen kommune. Informantene er holdt anonyme.

Forfatterne er alene ansvarlig for rapportens innhold, konklusjoner og vurderinger.

Trondheim, april 2023

Marianne Haraldsvik (prosjektleder), Ole Henning Nyhus og Mads Fjeld Wold

# Innhold

<b>1. Innledning og sammendrag</b> .....	<b>1</b>
1.1 Innledning.....	1
1.2 Sammendrag.....	2
<b>2. Datagrunnlag og metode</b> .....	<b>8</b>
2.1 Datagrunnlag.....	9
2.2 Håndtering av kommunesammenslåing og koronapandemi.....	17
<b>3. Kvantitative analyser av betydningen av merskattevekst for kommuner</b> .....	<b>22</b>
3.1 Netto driftsresultat .....	22
3.2 Andre økonomiske utfallsvariabler.....	36
3.3 Investeringsutgifter .....	41
3.4 Totale utgifter og utgifter for enkeltsektorer.....	43
3.5 Effektivitet .....	53
<b>4. Kvantitative analyser av betydningen av merskattevekst for fylkeskommunene</b> .....	<b>59</b>
4.1 Netto driftsresultat .....	59
4.2 Andre økonomiske utfallsvariabler inkludert investeringsutgifter.....	64
4.4 Oppsummering og diskusjon .....	71

<b>5. Erfaringer fra administrasjon og politikere i kommunesektoren.....</b>	<b>72</b>
5.1 Disponering av merskatteveksten .....	72
5.2 Merskattevekstens betydning for effektiviserings- arbeidet og innovasjonskulturen .....	76
5.3 Merskattevekstens betydning for forholdet mello m administrasjon, politikere, ansatte og velgerne .....	77
5.4 Merskattevekstens betydning for budsjettarbeid .....	79
5.5 Oppsummering og noen generelle betraktninger rundt merskattevekst .....	81
<b>6. Sammenstilling og diskusjon av resultatene .....</b>	<b>84</b>
<b>Referanser.....</b>	<b>86</b>
<b>Appendiks A: Supplerende tabeller .....</b>	<b>87</b>
<b>Appendiks B: Intervjuguide .....</b>	<b>90</b>

# 1. Innledning og sammendrag

## 1.1 Innledning

De senere årene har kommunesektoren hatt betydelig merinntekter som følge av bedre vekst i skatteinntekter enn anslaget som lå til grunn i nasjonalbudsjettet for budsjettåret. I denne rapporten ønsker vi å belyse hvordan merskatteveksten påvirker kommunesektoren – både med tanke på hvordan merinntektene disponeres, og hvordan mange år med merskattevekst eventuelt påvirker arbeidet i kommunesektoren.

Tilpasning til økonomiske sjokk er sentralt tema i den økonomiske litteraturen, også innen kommunaløkonomi. Det er vanlig å skille mellom permanente og midlertidige sjokk, og fra en normativ synsvinkel bør responsen være forskjellig. Ved midlertidige sjokk bør kommunen søke å skjerme kommunal tjenesteproduksjon og investeringer mest mulig, og heller la driftsresultatet påvirkes av sjokkene (være buffer). Ved negative midlertidige sjokk bør kommunen tillate en reduksjon i driftsresultatet, og ved positive midlertidige sjokk bør kommunen la driftsresultatet øke. Hvis sjokkene derimot er permanente, er det driftsresultatet som bør skjermes samtidig som tjenesteproduksjon og investeringer justeres opp (positive sjokk) eller ned (negative sjokk). Et tidlig bidrag i denne litteraturen er Barro (1979).

I den empiriske litteraturen om kommuner er det én tradisjon som er særlig relevant. Den fokuserer på betydningen av utgifts- og inntektssjokk, det vil si at utgifter og inntekter ikke blir som budsjettet. Underskuddssjokk innebærer at utgiftene blir høyere enn budsjettet og/eller at inntektene blir lavere enn budsjettet. Eksempler på bidrag i denne tradisjonen er Poterba (1994) som analyserer amerikanske delstater, Rattsø og Tovmo (2002) som analyserer danske kommuner og Rattsø (2004) som analyserer kommuner i Sør-Trøndelag. Disse studiene finner at både utgifter og inntekter påvirkes av underskuddssjokk, samt at responsen er forskjellig avhengig av om sjokkene er positive eller negative. Studiene finner også at responsen på sjokk avhenger av politiske faktorer og institusjonelle forhold som budsjettbalansekrav. Den norske studien finner at underskuddssjokk først og fremst påvirker investeringene.

Med unntak av 2020, har norske kommuner og fylkeskommuner siden 2015 hatt betydelig merskattevekst. De viktigste årsakene har vært tilpasninger til økt skatt på

utbytte og at norsk økonomi har utviklet seg bedre enn forventet. Merskattevekst betyr at kommunesektorens skatteinntekter blir høyere enn opprinnelig anslått av Finansdepartementet, altså et positivt inntektssjokk. I utgangspunktet er det rimelig å betrakte merskatteveksten som et midlertidig sjokk, men fordi den har vedvart over en lengre periode, kan lokalpolitikerne ha begynt å oppfatte merskatteveksten som mer permanent. Dette kan ha påvirket kommunenes respons, jf. diskusjonen foran.

Merskatteveksten de senere årene har styrket kommunesektorens økonomi. I dette prosjektet undersøker vi hvordan kommuner og fylkeskommuner har disponert disse ekstrainntektene. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har påpekt at merskatteveksten trolig har bidratt til økt netto driftsresultat og større disposisjonsfond, men har ikke utført analyser som isolerer effekten av merskattevekst. Videre kan merskatteveksten ha hatt konsekvenser for budsjettarbeidet, effektiv ressursbruk og forholdet mellom administrasjon, politikere og innbyggere.

#### **Hovedproblemstillingene som har vært styrende for dette prosjektet er:**

1. Hvordan disponeres merskatteveksten?
2. Hvordan påvirker historisk merskattevekst forventninger, budsjettarbeid og effektiviserings- og innovasjonskultur i kommunene?

Disse problemstillingene belyser vi med kvantitative analyser av hvordan kommunene disponerer merskatteveksten og gjennom caseundersøkelser i utvalgte kommuner og fylkeskommuner. I den kvantitative analysen analyserer vi sammenhenger mellom merskatteveksten og økonomiske forhold, som for eksempel drifts- og investeringsutgifter. Caseundersøkelsen belyser i større grad problemstilling 2, og er et viktig supplement til de kvantitative analysene.

## **1.2 Sammendrag**

Merskattevekst representerer ekstrainntekter som kommuner og fylkeskommuner ikke hadde kjennskap til når budsjettene ble vedtatt. Hvordan slike midler disponeres er en av hovedproblemstillingene som analyseres i denne rapporten. I grove trekk kan man tenke seg at kommuner og fylkeskommuner kan velge å spare de ekstra midlene ved å bygge disposisjonsfond, eller de kan velge å benytte pengene til investeringer og drift. Men også å nedbetale gjeld, øke avdrag på lån eller øke egenfinansiering på investeringer kan være aktuelle disposisjoner av ekstramidlene.



Siden merskattevekst må ses på som engangsinntekter, kan i utgangspunktet ikke politikerne forvente et vedvarende høyere inntektsnivå. Det kan også ha noe å si for hvordan merskatteveksten disponeres. I tillegg er det variasjon mellom årene med tanke på når merskatteveksten blir kjent – noen år blir forventninger om merskattevekst annonsert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett på våren, mens andre år kommer informasjonen mot slutten av året, sammen med nasjonalbudsjettet for neste års budsjetttrammer.

For å belyse hvordan merskatteveksten disponeres har vi analysert data fra kommune- og fylkesregnskapene, hvor vi undersøker om merskattevekst kan forklare endringer i ulike økonomiske utfall. Netto driftsresultat brukes som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Dette er et mål på hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Vi analyserer sammenhenger mellom merskattevekst og endring i netto driftsresultat, i tillegg til andre økonomiske utfall som investeringsutgifter, driftsutgifter, disposisjonsfond, gjeld, avdrag og egenfinansiering. Perioden vi studerer er 2013 til 2021, men siden årene 2020 og 2021 er preget både av pandemi og kommunesammenslåinger blir de fleste modeller hovedsakelig estimert for perioden 2013 til 2019. Modellene vi estimerer er på endringsform, som innebærer at vi undersøker hvilken betydning merskattevekst har for endring i økonomiske utfall fra ett år til det neste.

Hovedmodellen er en modell hvor forklaringsvariablene består av samme års merskattevekst sammen med øvrige kontrollvariabler. I tillegg utvider vi analysen med dynamisk spesifisering, hvor tidligere års merskattevekst inngår, for de fleste utfallsmålene vi analyserer. En slik spesifisering vil fange opp hvordan merskattevekst tidligere år har innvirkning på ulike økonomiske utfall senere år – såkalte tilpasningstreggheter. For netto driftsresultat, disposisjonsfond og driftsresultat gjør vi i tillegg en utvidet analyse som inkluderer separate analyser for enkeltår og separate analyser for kommuner etter ulikt økonomisk handlingsrom. Vi gjør separate analyser for kommuner og fylkeskommuner, og selv om modellene i stor grad er lik, er det noen utfordringer knyttet til at det er få observasjonsenheter når vi analyserer fylkeskommuner. Det er også mindre variasjon i skatteinntekter mellom fylkene enn mellom kommunene. I sum er det elementer som gjør det vanskelig å få gode kvantitative analyser av fylkeskommuner.

Som supplement til de kvantitative analysene har vi også gjennomført en caseundersøkelse i tre kommuner og tre fylkeskommuner, hvor vi har intervjuet både politikere og administrasjon. Målet med den kvalitative tilnærmingen, er primært å få kunnskap om hvordan merskatteveksten påvirker arbeidet i kommune. Herunder er hvordan tillitten mellom de ulike nivåene påvirkes en viktig dimensjon. Realiteten i mange kommuner har vært behov for effektivisering og omstillinger – dette er forhold som kan være krevende når det samtidig år etter år kommer store ekstrainntekter gjennom merskattevekst. Et mål med intervjuene har blant annet vært å undersøke om ekstramidlene har blitt brukt til å reversere allerede vedtatte kutt, samt generelle betraktninger rundt bevisstheten rundt merskattevekst som midlertidig inntektsøkning, eller om man lokalt utfordrer det nasjonale anslaget på skatteinntekter etter mange år med merskattevekst.

Resultatene fra de kvantitative analysene, og mønstrene som kom frem gjennom caseundersøkelsen, er oppsummert ganske sammenfallende. I caseundersøkelsen var det ikke noen tydelige forskjeller mellom kommunecasene og fylkeskommunecasene. Det er derimot vanskeligere å trekke klare konklusjoner basert på de kvantitative analysene for fylkene. Vi tenker likevel at de kvantitative analysene for fylkene indikerer noen retninger som vi kan se sammen med informasjon fra caseundersøkelsen. I det videre gir vi en kort oppsummering av hovedresultatene fra analysene.

### **Merskattevekst bidrar til en forbedring av den økonomiske balansen i kommunesektoren og økte disposisjonsfond – i alle fall på kort sikt**

Et tydelig resultat både fra de kvantitative analysene og caseundersøkelsen, er at merskatteveksten brukes til å bedre netto driftsresultat. Det gjelder i alle fall på kort sikt. I de kvantitative analysene finner vi en positiv sammenheng mellom merskatteveksten og netto driftsresultat samme år. Den estimerte størrelsen på sammenhengen er rundt en i de ulike modellspesifikasjonene, noe som indikerer at netto driftsresultat øker i samme størrelsesorden som ekstrainntektene som kommer fra merskattevekst.

Gjennom de dynamiske spesifikasjonene, hvor vi inkluderer tidligere års merskattevekst, for å undersøke eventuelle tilpasningstreggheter, finner vi en negativ sammenheng mellom endring i netto driftsresultat og tidligere års merskattevekst. Det indikerer at selv om merskatteveksten samme år bidrar til å bedre netto driftsresultat, så brukes ekstramidlene i påfølgende års budsjetter. Dette bildet støttes av intervjuene både med politikere og administrasjon, hvor det ble trukket frem at siden merskatteveksten ofte kom sent på året så rakk man ikke å bruke ekstramidlene

inneværende budsjettår. Dette ble særlig trukket frem som et argument for at merskatteveksten i stor grad ble satt på disposisjonsfond. Basert på informasjonen i intervjuene og indikasjonene i de kvantitative analysene for fylkeskommunene, sammen med de kvantitative analysene for kommunene, virker det sannsynlig at både kommuner og fylkeskommuner disponerer en stor del av merskatteveksten til å øke disposisjonsfondet inneværende år.

De kvantitative analysene for kommunene viser at det er tilpasningstreggheter også knyttet til disposisjonsfond. Når kommuner opplever flere år med merskattevekst tyder analysene på at både årets merskattevekst og forrige års merskattevekst bidrar til bygging av disposisjonsfond. Sammenhengen er avtakende, og merskatteveksten to år tidligere har ingen signifikant sammenheng med endring i årets disposisjonsfond.

Resultatene tegner et tydelig bilde av at netto driftsresultat bedres – på kort sikt, og disposisjonsfond bygges – på kort sikt. Etter at merskatteveksten er satt på disposisjonsfond i første omgang, er det tydelige svaret i mange av intervjuene at midlene deretter i stor grad ble disponert på neste års budsjett til ulike formål. Dette støttes også av de dynamiske modellene for netto driftsresultat hvor vi ser en negativ sammenheng mellom foregående års merskattevekst og endring i netto driftsresultat. Estimater indikerer at for samme størrelse på merskattevekst så vil foregående års merskattevekst bidra til å redusere netto driftsresultat like mye som årets merskattevekst øker netto driftsresultat. I sum kan dette tolkes som at de ekstra midlene som kommer som resultat av merskattevekst disponeres fullt ut, men det er treggheter som gjør at det først er påfølgende år man får brukt midlene.

### **Merskatteveksten brukes i stor grad opp, men det er bevissthet på at dette er engangsmidler**

I analyser av utgifter finner vi også indikasjoner som tilsier at merskatteveksten brukes til å øke utgiftsnivået. Det er først og fremst foregående års merskattevekst som er assosiert med en økning i samlede utgifter, mens merskatteveksten to år tidligere ikke gir noen økning i samlede utgifter. Dette kan tolkes som at merskatteveksten først og fremst gir en økning i utgifter på kort sikt, og at det i gjennomsnitt ikke bidrar til en vedvarende økning i utgiftsnivået. Samtidig kan fravær av signifikant sammenheng mellom inneværende års merskattevekst og utgifter ses opp mot informasjonen fra caseundersøkelsen, hvor det ble trukket frem at man ofte ikke hadde tid til å disponere midlene i særlig grad inneværende år siden ekstraintektene ofte kom sent på året.

Når vi splitter utgiftsanalysen etter ulike sektorer finner vi signifikant positiv sammenheng mellom foregående års merskattevekst og utgifter innen barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, og kommunehelse i analysene av de individrettede tjeneste. Det synes å være helse og oppvekst som prioriteres. Dette er også de store sektorene i kommunene. Når vi analyserer de mer generelle tjenestene, finner vi en økning både i utgifter til administrasjon og kultur som respons på merskatteveksten foregående år.

De kvantitative analysene for fylkeskommunene støtter også bildet av at ekstramidlene brukes til tidsavgrensede økninger i driftsutgifter, hvor videregående opplæring og tannhelse er de sektorene hvor vi finner en signifikant sammenheng mellom merskattevekst og endringer i brutto driftsutgifter.

Når vi i intervjuene spurte hva midlene ble brukt til, var det en tydelig bevissthet rundt at disse midlene måtte ses på som engangsinntekter. Både fylkene og kommunene i caseundersøkelsen presiserte at man forsøkte å unngå å gjøre investeringer som bidro til varige økte driftsutgifter, eller å gjøre endringer i drift som ga en vedvarende økning i driftsutgiftene. Flere nevne konkret at man forsøkte å unngå å øke bemanningen. Det var derimot mer tidsavgrensede prosjekter innenfor drift som ble prioritert. Dette støttes også av resultatene fra de kvantitative analysene.

Både i samtaler med kommuner og fylkeskommuner ble det trukket frem at man gjennom ekstrainntektene som merskatteveksten representerer har mulighet til å prioritere sektorer som det er politisk ønske om å satse på, men hvor man over tid har måttet gjøre nedskjæringer. Til en viss grad ble det reversert kutt, men det var mer vanlig med enkeltprosjekter innenfor de prioriterte sektorene. I fylket var videregående opplæring nevnt som en sektor som fikk ekstra midler i kjølvannet av merskattevekst, og for kommunene var det oppvekst og helse som ble trukket frem. Dette støttes også av resultater fra de kvantitative analysene av utgifter til enkeltsektorer.

Selv om det var stor bevissthet rundt at merskatteveksten er midlertidig, så ble det i mer eller mindre alle casene nevnt at det ikke alltid var like lett i praksis, slik at ekstrainntektene trolig også ble brukt på investeringer og driftsaktiviteter som ville gi et varig høyere driftsnivå. Bildet er ikke entydig, og vi har også eksempler hvor man argumenterer for at ekstrainntektene gjorde det mulig å gjennomføre investeringer som vil gi en effektiviseringsgevinst på sikt og dermed lavere driftsnivå.

De kvantitative analysene med endringer i investeringsutgifter som avhengig variabel, viser en positiv sammenheng mellom merskattevekst to år tidligere når vi analyserer kommuner. Gjennom caseundersøkelsen blir det også bekreftet at ekstramidlene gir økte muligheter til investeringer. Hovedinntrykket er at det ikke nødvendigvis gir nye investeringer, men at man kan fremskynde allerede planlagte investeringer. Vi har også eksempler fra caseundersøkelsen som tilsier at ekstrainntektene bidrar til at man oppskalerer planlagte investeringer.

Selv om ekstrainntektene til en viss grad ble brukt på effektivitetsfremmende investeringer, så ble det også tydelig at ekstrainntektene har bidratt til at kommunesektoren har brukt lengre tid på omstilling. Det økonomiske handlingsrommet som har kommet gjennom merskattevekst har gjort det mulig å utsette en del sparetiltak, eller bruke lengre tid på nedskjæringer.

### **Mye positivt, men det er en mulig bekymring at ekstrainntektene kamuflerer et underliggende merforbruk**

Helhetsinntrykket etter både de kvantitative analysene, men ikke minst etter caseundersøkelsen, er at det jobbes godt i kommunesektoren og at det er generelt høy bevissthet rundt merskatteveksten som engangsinntekter. Selv om det helt klart var å foretrekke at man hadde merskattevekst heller enn mindreskattevekst, ble det også pekt på noen utfordringer med at det kom såpass store summer utover anslagene. Det var særlig krevende å kommunisere at det var behov for kutt i budsjetter til enhetene, samtidig som det i etterkant viser seg at kommunen eller fylket får et mye større overskudd enn man hadde budsjettert med. Sett fra de tillitsvalgtes ståsted var det særlig krevende at merskatteveksten ble definert som engangsmidler, og dermed ikke var med i totalrammen som de tillitsvalgte deltok i forhandlinger om. Også politikere og administrasjon nevnte i flere av casene at ekstrainntektene kanskje ikke ble behandlet like grundig, og at det til en viss grad var tilfeldig hvordan midlene ble prioritert.

Det ble i flere av intervjuene også pekt på at merskatteveksten trolig har bidratt til å kamuflere et underliggende merforbruk i kommunesektoren. Med tanke på omstillingsbehov var det også noen som trakk frem at merskatteveksten har gjort noe med «kriseforståelsen» siden hele kommunesektoren har hatt store ekstrainntekter. Det ble sagt at dette har gjort sektoren dårligere rustet til å møte fremtidige utfordringer. Totalbildet er sammensatt, selv om hovedinntrykket er at kommunesektoren forvalter merskatteveksten på en god måte.

## 2. Datagrunnlag og metode

Utgangspunktet for analysene vi skal gjøre er de to hovedproblemstillingene med tilhørende underspørsmål:

1. Hvordan disponeres merskatteveksten?
  - a. Dekker den merforbruk i drift?
  - b. Dekker den engangsutgifter innen drift/investering?
  - c. Delfinansierer den investeringer?
  - d. Dekker den kortvarig økning/reverserte kutt i tjenestene og driftsutgiftene? Hvilke sektorer?
  - e. Gir den varig høyere driftsutgifter over tid? Hvis ja; i hvilke sektorer?
  - f. Spres midlene over tid og gir noe høyere driftsutgifter og/eller investeringsutgifter over noe tid?
  - g. I hvilken grad forblir (deler av) merskatteveksten en buffer for bruk ved svingninger av inntekter/uforutsette utgifter senere?
2. Hvordan påvirker historisk merskattevekst forventninger, budsjettarbeid og effektiviserings- og innovasjonskultur i kommunene?
  - a. Legger man fortsatt anslagene i nasjonalbudsjettet til grunn, eller ligger det inne forventninger om merskattevekst?
  - b. Påvirker merskatteveksten kommunenes arbeid med å få mest mulig ut av ressursene? Blir midlene brukt til prioriterte formål, og følges prioriteringene opp? Tas nødvendige grep ved uforutsette økninger i utgiftene? Påvirkes effektiviserings- og innovasjonskulturen i kommunen?
  - c. Påvirkes tilliten mellom administrasjon, politikere og innbyggere?

For å belyse disse problemstillingene må vi kombinere kvantitative og kvalitative tilnærminger. Med en kvantitativ analyse kan vi gjøre en bred kartlegging som inkluderer alle landets kommuner og fylkeskommuner. Dette er vår hovedtilnærming for å belyse hvordan merskatteveksten disponeres (problemstilling 1). En slik kvantitativ tilnærming vil likevel ha sine begrensninger. Blant annet vil den ikke fange opp om merskatteveksten benyttes til engangsutgifter innen drift og investering eller til å reversere tidligere vedtak om kutt i tjenestene. Det er derfor nødvendig å supplere de kvantitative analysene med en caseundersøkelse hvor vi intervjuer representanter for administrasjon og politisk nivå i kommuner og fylkeskommuner. Dette vil gi en bedre forståelse av hvilke vurderinger som gjøres rundt bruken av merskatteveksten. I tillegg vil caseundersøkelsen være avgjørende

for å belyse hvordan den historiske merskatteveksten har påvirket budsjettarbeidet i kommunen (problemstilling 2). Dette er forhold som ikke lar seg analysere med tall fra kommuneregnskapene eller andre data, og vi har derfor intervjuet både politikere og administrasjonen.

Videre i dette kapittelet vil vi gi en beskrivelse av datagrunnlaget, hvor særlig beregningen av merskattevekst er sentralt. I tillegg gir vi en kort beskrivelse av metoden vi bruker.

## **2.1 Datagrunnlag**

Hovedinteressevariabelen i dette prosjektet er et mål på avviket mellom skatteanslaget som ligger til grunn når anslag på frie inntekter for kommunesektoren beregnes, og kommunesektorens faktiske skatteinntekter. Dersom den faktiske skatteinntekten blir lavere enn anslaget tilsa vil kommunesektoren oppleve en mindreskattevekst, mens faktisk skatteinntekter høyere enn anslått vil gi en merskattevekst.

### **Anslag på skatteinntekter**

Skatteinntekter for kommunene og fylkene blir først anslått i nasjonalbudsjettet for budsjettåret. Nasjonalbudsjettet annonseres på høsten før budsjettåret, så anslag på skatteinntekter for budsjettåret gjøres året før inntektsåret. Deretter blir anslagene justert i budsjettåret. Først i revidert nasjonalbudsjett som kommer på våren, og deretter i nasjonalbudsjettet som publiseres på høsten. I noen tilfeller er merskatteveksten kjent allerede i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, mens i andre tilfeller kommer informasjonen først når budsjettåret nærmer seg slutten. Vi har tatt en gjennomgang av revidert nasjonalbudsjett (RNB) og nasjonalbudsjett (NB) for årene 2013 til 2021 og undersøkt hvorvidt skatteanslagene er justert eller omtalt i revidert nasjonalbudsjett på våren, eller i nasjonalbudsjettet på høsten. En kort oppsummering er gjengitt i tabell 2.1.

Valg av tidsperiode henger sammen med hvilke år vi har nødvendige data tilgjengelig til å beregne merskattevekst på kommunenivå.

Som vi ser av oppsummeringen i tabell 2.1 er det variasjon mellom år når informasjonen om merskatteveksten ble kjent. For eksempel var det i RNB for 2017 forventet en mindreskattevekst, som ble kompensert med økt rammetilskudd.

På høsten 2017, i NB for budsjettåret 2018, ble det derimot annonsert at skatteanslaget skulle justeres opp. Til tross for negative forventninger på våren, ble det merskattevekst for 2017.

Tabell 2.1(neste side): Oppsummering om justert anslag på skatteinntang fra revidert nasjonal-budsjett (inneværende budsjettår) og nasjonalbudsjettet (kommende budsjettår) for årene 2013-2021



År	Oppsummering	Kommentert RNB	Kommentert NB
2013	Skatteanslag <b>oppjustert</b> både i RNB og NB	Økt skatteinngang for 2012 trekker isolert sett i retning av økte skatter til kommunesektoren også i 2013.  Endringer i forbindelse med RNB2013 bidrar isolert sett til å øke kommunesektorens samlede inntekter i 2013 med 0,1 mrd. kroner.	Etter RNB har det kommet ny informasjon om skatteinngangen som trekker i retning av at kommunesektorens skatteinntekter i 2013 vil bli om lag 1,8 mrd. kroner høyere enn tidligere lagt til grunn.
2014	Skatteanslag <b>nedjustert</b> i RNB	Foreløpige regnskapstall for 2013 viser at inntektene fra skatt på inntekt og formue ble 0,5 mrd. kroner lavere enn forventet ved NB2014. Skatteinngangen til og med mars, og lavere anslått lønnsvekst, trekker også ned. Samlet anslås skatteinntektene i 2014 å bli 1,2 mrd. lavere enn først forventet.	
2015	Skatteanslag <b>nedjustert</b> (og kompensert) i RNB	Skatteanslaget for 2015 er nedjustert med 1,6 mrd. kroner. Nedjusteringen for 2015 skyldes i hovedsak lavere anslått lønnsvekst. Regjeringen foreslår at kommunesektoren tilføres 1,1 mrd. kroner i økte frie inntekter over rammetilskuddet.	Skatteinngangen til kommunesektoren har de siste mnd. vært i tråd med anslagene i RNB2015.
2016	Skatteanslag <b>oppjustert</b> både i RNB og NB	Skatteanslaget for 2016 er oppjustert med 0,7 mrd. sammenlignet med NB2016.	Skatteanslagene er oppjustert med hele 3,8 mrd. for 2016.
2017	Skatteanslag <b>nedjustert</b> (og kompensert) i RNB og <b>oppjustert</b> i NB	Anslaget for kommunale skatteinntekter i 2017 er nedjustert med 0,7 mrd. kroner fra NB2017. Denne nedjusteringen blir motsvart av økt rammetilskudd til kommunesektoren.	Skatteanslag justert opp med 4 mrd. kroner for 2017. Merskatteinntekter i 2017 knyttet til uttak av store utbytter til personlige skattytere.
2018	Skatteanslag <b>nedjustert</b> i RNB og <b>oppjustert</b> i NB	De økte inntektene fra skatt på inntekt og formue i 2017 antas å være av engangskaraktér. Nedjusterte lønnsvekstanslag fører til at skatteanslagene nedjusteres med 0,5 mrd.	Skatteanslaget for 2018 oppjusteres med 2,4 mrd. kroner.
2019	Skatteanslag <b>oppjustert</b> i NB		Anslaget for inntektene for 2019 oppjusteres med 4,9 mrd.
2020	Skatteanslag <b>nedjustert</b> i RNB, men fallet ble annonsert å være mindre enn forventet i NB	Kommunesektorens skatteinntekter anslås å falle med 5,3 mrd. kroner i 2020 sammenlignet med saldert budsjett.	Kommunesektorens skatteinntekter anslås å ha falt med 3,6 mrd. siden saldert budsjett. Nedgangen er 2,25 mrd. mindre enn anslått i RNB.
2021	Skatteanslag <b>oppjustert</b> i RNB og NB	Skatteanslag oppjustert med 3,2 mrd sammenlignet med saldert budsjett, blant annet som følge av økt anslag for lønnsvekst og ny informasjon om skatteinngangen så langt.	Skatteanslaget for 2021 oppjustert med 5,9 mrd. kroner etter RNB.

Ett av spørsmålene som ønskes belyst i prosjektet er hvorvidt tidspunktet for annonseringen av merskatteveksten har betydning for kommunenes tilpasning. Informasjon om merskattevekst som kommer i RNB blir kjent for kommunene relativt tidlig i budsjettåret, mens eventuelle justeringer som annonseres i forbindelse med NB blir kjent for kommunene relativt sent i budsjettåret. Timingene på denne informasjonen kan ha betydning for i hvilken grad kommunene kan gjøre tilpasninger som har betydning for inneværende års regnskap. Vi vil i analysene – både de kvantitative og de kvalitative – undersøke om timingen på informasjonen om merskatteveksten gir ulike tilpasninger. I de kvalitative analysene kan vi gå nærmere inn i denne problemstillingen, mens vi for de kvantitative analysene kan diskutere resultatene i lys av informasjonen vi har om når merskatteveksten ble kjent for kommunene.

### Beregnet mål på merskattevekst

Grønt hefte er beregningsteknisk dokumentasjon som viser fordeling av rammetilskuddet for den enkelte kommune og fylkeskommune, i tillegg til anslag på frie inntekter<sup>1</sup>. Frie inntekter er summen av rammetilskudd og skatteinntekter. For å få et mål på mer- eller mindreskatteveksten må vi ha et mål på anslått skatteinntekt. Anslag på skatteinntekter gjøres i makro, og ligger til grunn for anslag på frie inntekter. Det foreligger ikke skatteanslag for enkeltkommuner og enkeltfylker, og vi må derfor beregne skatteanslag. Siden vi i grønt hefte både har informasjon om anslag på frie inntekter per kommune/fylke (tabell 3 k/f i Grønt hefte), samt informasjon om fordelingen av rammetilskuddet for den enkelte kommune/fylke (tabell 1 k/f i Grønt hefte), så kan vi lage anslag på skatteinntekter for den enkelte kommune og fylke ved å ta utgangspunkt i anslag på frie inntekter fra grønt hefte og trekke fra rammetilskuddet. Informasjon om faktiske skatteinntekter per kommune og fylke (både før og etter inntektsutjevning) ligger på regjeringen.no sine sider om den løpende inntektsutjevningen<sup>2</sup>. Her ligger informasjon om skatteinngang, inntektsutjevning og tilleggskompensasjon for enkeltmåneder, og akkumulert for januar til desember. Vi bruker akkumulerte, og utjevned, skatteinntekter for januar til og med desember, som mål på faktiske skatteinntekter (etter utjevning) per kommune per år. Når vi ser dette opp mot anslag på skatteinntekter får vi et mål på beregnet merskattevekst.

1 <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneekonomi/gront-hefte/id547024/?expand=factbox2828036>

2 <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneekonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/lopende-inntektsutjevning/id548672/>

### Beregning av merskattevekst (oppsummert)

$$1) \text{AnslagSkatt}_{kt} = \text{AnslagFrieInntekter}_{kt} - \text{Rammetilskudd}_{kt}$$

$$2) \text{UtjevnetSkatt}_{kt} = \text{Skatteinngang}_{kt} + \text{NettoUtjevning}_{kt}$$

$$3) \text{Merskattevekst}_{kt} = \text{UtjevnetSkatt}_{kt} - \text{AnslagSkatt}_{kt}$$

Beregnet for alle kommuner/fylker (k) i årene (t) 2013-2021.

Datakilder: Tabell 1 (Rammetilskudd) og tabell 3 (AnslagFrieInntekter) i Grønt hefte og løpende inntektsutjevning (Skatteinngang og NettoUtjevning).

I tabell 2.2 presenterer vi årlige skatteanslag, skatteinntekter og merskatteveksten for årene 2013-2021, akkumulert for alle kommuner. Med unntak av årene 2014 og 2020 hvor vi har mindreskattevekst er det positivt avvik mellom anslag på skatteinngang og faktisk skatteinngang. Den høyeste merskatteveksten kom i 2021, og summerte til over 15 milliarder. I analysene vil vi primært fokusere på perioden 2013-2019 siden 2020 og 2021 var spesielle år med pandemi og kommunesammenslåinger

Tabell 2.2: Skatteanslag, skatteinntekter og beregnet merskattevekst for alle kommuner samlet for perioden 2013-2021.

År	Skatteanslag (mrd.)	Skatteinntekter (mrd.)	Merskattevekst (mrd.)
2013	125,7	126,4	0,7
2014	131,2	128,9	-2,3
2015	135,53	136,6	1,07
2016	144,8	149,8	5
2017	151,9	156,6	4,7
2018	158,5	162,5	4
2019	163,15	170,12	6,97
2020	172,29	168,89	-3,4
2021	180,7	196	15,3

Kilde: Egne beregninger med utgangspunkt i tall publisert i Grønt hefte og løpende inntektsutjevning på regjeringen.no

Når vi i tabell 2.3 viser skatteanslag, skatteinntekter og beregnet merskattevekst for alle fylkeskommuner samlet, ser vi at hovedtrenden med hvilke år det er merskattevekst og når det er mindreskattevekst er de samme. For 2013 er også nivået på merskatteveksten samlet i samme størrelsesorden både for kommuner

og fylkeskommuner. Dette er et unntaksår, og hovedbildet er at avvikene mellom faktiske skatteinntekter og anslagene er større i kommunene sammenlignet med fylkeskommunene. Mens samlet skatteanslag for kommunene varierer mellom drøyt 125 milliarder og drøyt 180 milliarder, er skatteanslagene for fylkeskommunene samlet betydelig lavere. Det laveste anslaget, i 2013, er på drøyt 32 milliarder, mens det høyeste anslaget er på drøyt 37 milliarder. Året med den største merskatteveksten for fylkeskommunen er i 2021, tilsvarende som for kommunene, men summerer til 2,95 milliarder mot 15 milliarder samlet for kommunene. Fordelt på 11 fylkeskommuner i 2021 er det likevel en betydelig merskattevekst, og hvis man ser merskatteveksten opp mot nivået på skatteanslagene så er det i samme størrelsesorden (7-8 prosent).

Tabell 2.3: Skatteanslag, skatteinter og beregnet merskattevekst for alle fylkeskommuner samlet for perioden 2013-2021.

År	Skatteanslag (mrd.)	Skatteinntekter (mrd.)	Merskattevekst (mrd.)
2013	32,28	32,99	0,71
2014	33,48	32,95	-0,53
2015	33,68	33,96	0,28
2016	34,30	35,47	1,17
2017	35,21	35,70	0,49
2018	35,54	35,81	0,27
2019	35,26	36,45	1,19
2020	36,37	35,25	-1,12
2021	37,5	40,45	2,95

Kilde: Egne beregninger med utgangspunkt i tall publisert i Grønt hefte og løpende inntektsutjevning på regjeringen.no

### Variasjon mellom kommuner og mellom fylker

Det vil være variasjon i avvik mellom skatteinngang og skatteanslag mellom kommunene og mellom fylkene. Anslag på skatteinngang blir beregnet i makro, og videre brutt ned på kommunenivå, hvor det gis et anslag på frie inntekter (summen av rammetilskudd og forventet skatteinngang). Dette kan gi variasjoner i merskattevekst mellom kommuner siden det vil variere hvor godt anslaget treffer den faktiske skatteinngangen på kommunenivå.

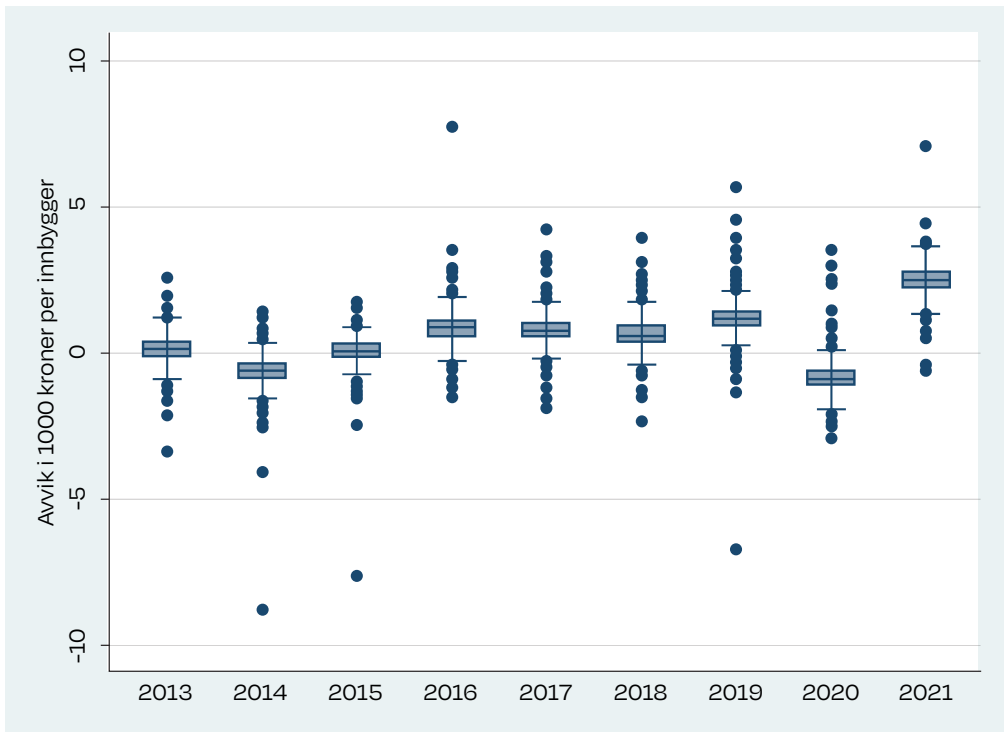
Figur 2.1 illustrerer hvordan beregnet avvik fra anslått skatteinntang (merskattevekst) varierer mellom kommuner innenfor et budsjettår. Variasjonen er illustrert med boksdiagram. For enklere å kunne sammenligne merskatteveksten mellom kommuner beregner vi avviket i 1 000 kroner per innbygger. Siden det er noen avvik som er veldig store har vi utelatt de mest ekstreme observasjonene for å gjøre figuren lesbar<sup>3</sup>.

Et boksdiagram illustrerer fordelingen av observasjoner rundt median for gitte kategorier, og gir et bilde av spredning og omfanget av ekstremobservasjoner. Den nederste streken i boksene representerer 1. kvartil i fordelingen, mens den øverste streken i boksene representerer 3. kvartil i fordelingen. Det innebærer at 50 prosent av observasjonene ligger innenfor de blå rektanglene. Den horisontale streken inni boksen representerer median<sup>4</sup>.

---

3 Disse ekstremobservasjonene er utelatt kun i illustrasjonen, ikke i beregningene som ligger til grunn for boksdiagrammet. Appendiks tabell A 1 presenterer deskriptiv statistikk som ligger til grunn for figur 2.1, og inkluderer minimum- og maksimumsverdier som er utelatt i figuren.

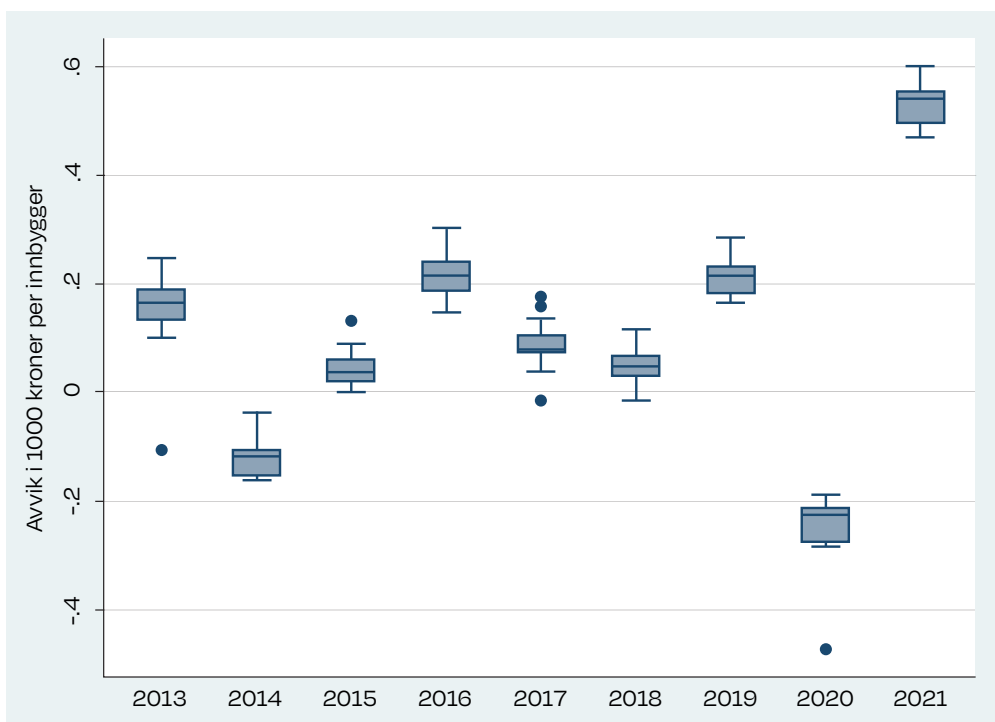
4 Plasseringen av medianen i boksen vil dermed gi et bilde av hvorvidt fordelingen er høyre- eller venstreskjev. Når medianen er under midten av boksen er fordelingen venstreskjev, og tilsvarende vil median over midten indikere en høyreskjev fordeling. «Halene» utenfor rektangelet illustrerer observasjonene som ligger utenfor 1. og 3. kvartil, hvor de horisontale linjene i enden illustrerer 1,5 kvartilbredde. Avstanden mellom 1. og 3. kvartil kalles kvartilbredden. Eventuelle observasjoner som ligger utenfor 1,5 kvartilbredde betegnes ekstremobservasjoner, og fremstår som prikker i figuren.



Figur 2.1: Merskattevekst per kommune. Målt i 1000 kroner per innbygger.  
 NB: noen ekstremobservasjoner er holdt utenfor i fremstillingen.

Som det fremgår av figur 2.1 er det en del variasjon mellom kommuner. Innenfor hvert år finner vi både kommuner med positivt og negativt avvik mellom utjevnet skatteinntekt og skatteanslaget. Innenfor et budsjettår som samlet sett har en merskattevekst, kan enkeltkommuner oppleve en mindreskattevekst. Og tilsvarende i år med samlet mindreskattevekst ser vi enkeltkommuner som opplever merskattevekst.

Fra tabell 2.3 fikk vi noen indikasjoner på at merskatteveksten trolig varierer mindre når vi sammenligner merskatteveksten på fylkeskommunenivå. Dette blir bekreftet i figur 2.2, hvor vi ser på variasjon mellom fylkeskommuner i avvik mellom skatteanslag og faktisk skatteinntang. Siden skalaen i figuren for kommunene er større, og det er flere observasjoner som ligger utenfor 1,5 kvartilbredde, er det vanskelig å sammenligne figurene direkte. Hovedbildet er likevel det samme; det er variasjon i merskatteveksten mellom kommuner og mellom fylkeskommuner innenfor samme år.



Figur 2.2: Merskattevekst per fylkeskommune. Målt i 1000 kroner per innbygger.

## 2.2 Håndtering av kommunesammenslåing og koronapandemi

Analyseperioden vår inkluderer kommune- og fylkessammenslåinger samt en pandemi som hadde store konsekvenser for samfunnet, kommunesektoren inkludert. Pandemien var primært i 2020, men også 2021 vil trolig være påvirket av pandemien i større og mindre grad. I analysene har vi valgt å fokusere analysene på årene til og med 2019. Vi mister dermed to år fra analysene.

Ved å utelukke 2021 fra analysene unngår vi også at kommunereformen, som innebar mange sammenslåinger og endringer, påvirker resultatene. Selv om det var flest kommunesammenslåinger i 2021, så er det flere endringer også i perioden vi inkluderer i analysene. Generelt har vi håndtert kommunesammenslåinger ved å behandle en sammenslått kommune som ny kommune. Kommuner som får nytt kommunenummer etter en fylkesendring, men som har uendret kommunegrense, behandles ikke som en ny kommune selv om kommunenummeret endres.

## 2.3 Metode

Som beskrevet over kombinerer vi kvantitative og kvalitative tilnærminger for å belyse de aktuelle problemstillingene. Vi gir her en nærmere beskrivelse av den metodiske tilnærmingen og hvilke regresjonsmodeller som er aktuell for den kvantitative analysen, samt en beskrivelse av caseundersøkelsen.

### Regresjonsanalyser

Hvordan merskatteveksten disponeres er en av hovedproblemstillingene for dette prosjektet. For å få nærmere innsikt i hvordan merskatteveksten disponeres, gjør vi en kvantitativ analyse hvor vi estimerer sammenhengen mellom ulike økonomiske utfall og merskatteveksten.

Den økonometriske modellen bygger på Poterba (1994)

$$\Delta Y_{kt} = \alpha + \beta MSV_{kt} + \Delta INNT_{kt} + \Delta DEM_{kt} + \varepsilon_{kt}$$

hvor  $\Delta Y_{kt}$  er endringen i det økonomiske utfallet i kommune  $k$  i fra år  $t-1$  til år  $t$ ,  $MSV_{kt}$  er merskatteveksten i kommune  $k$  i år  $t$ ,  $\Delta INNT_{kt}$  er inntektsendringer,  $\Delta DEM_{kt}$  er demografiendringer som forventes å påvirke behovet for tjenester, og  $\varepsilon_{it}$  er et restledd. Alle variablene måles per innbygger. Parameteren  $\beta$  er effekten av merskattevekst på endring i det økonomiske utfallet, og er hovedinteressevariabelen i analysene.

Modellen er på endringsform, en såkalt «first difference»-modell, og inneholder derfor ikke kommunefaste effekter. First difference estimeringer er en tilnærming som brukes med paneldata for å adressere utelatte variabel problematikk. Man estimerer da en «pooled OLS» hvor variablene er på endringsform fra året før ( $t-1$ ). I tilfeller med paneldata med kun to år vil modeller med first difference og kommunefaste effekter gi de samme estimatorene. Vi har ikke inkludert årsummyer i modellspesifikasjonen vår siden årsummyer i en first difference modell tilsvarer å pålegge spesifikasjonen en lineær trend, og estimatene må tolkes som avvik fra den lineære trenden. Vi har estimert modeller hvor vi også har inkludert årsummyer, men disse er ikke rapportert siden det ikke påvirker konklusjonene.

Vi er interessert i effekten av merskattevekst ( $\beta$ ), men ikke av inntektssjokk generelt. Vi må derfor også kontrollere for andre inntektsendringer enn merskattevekst ( $\Delta INNT_{kt}$ ). I analysene inkluderer vi endring i summen av rammetilskudd og andre



statlige tilskudd ra år  $t-1$  til år  $t$ . I tillegg inkluderer vi en kontrollvariabel som fanger opp endring i brukerbetalinger. På den måten får vi kontrollert bort betydningen av disse andre inntektsendringene. Siden frie inntekter inkluderer skatteinntekter, som ligger til grunn for beregningen av merskattevekst, inkluderer vi ikke endring i frie inntekter.

Demografiendringer vil gi endring i behovet for tjenester, og vil dermed kunne forklare endringer i ulike økonomiske utfall. Vi inkluderer derfor endring i andelen innbyggere under 20 år, andelen innbyggere over 67 år, samt endring i kommunestørrelse.

Den avhengige variabelen,  $\Delta Y_{kt}$ , måler endring i økonomiske utfall fra år  $t-1$  til  $t$ . De ulike økonomiske utfallene vi undersøker er netto driftsresultat, driftsutgifter (samlet og fordelt på sektorer), brutto investeringsutgifter, avdragsutgifter, disposisjonsfond, egenfinansiering av investeringer og gjeld.

Hovedmodellen vår er pooled OLS hvor alle årene inngår. I utgangspunktet har vi data for perioden 2013 til 2021, og siden vi estimerer modell på endringsform betyr det at 2014 er det første året med merskattevekst som inngår i analysen, hvor 2013 inngår som utgangspunktet for beregningene av endringer. I tillegg til pooled OLS inkluderer vi også analyser av enkeltår. Siden det også i disse analysene er aktuelt med endringsform så inngår det to og to år i analysene, hvor merskatteveksten som inkluderes er merskatteveksten i år  $t$ .

Vi gjør separate analyser for kommuner og fylkeskommuner. For fylkeskommunene er det vanskeligere å få gode kvantitative analyser, både siden antallet fylker er begrenset, men også fordi det er mindre variasjon i skatteinntekter mellom fylkene enn mellom kommunene. I tillegg er inntektsutjevningen ulik for fylker og kommuner, hvor kompensasjonsgraden er på 87,5 prosent for alle fylkeskommuner, som er høyere enn kompensasjonsgraden for kommuner med skatteinntekter over 90 prosent av landsgjennomsnittet.

### **Caseundersøkelser**

En av problemstillingene i prosjektet omhandler hvordan historisk merskattevekst påvirker forventninger, budsjettarbeid og effektiviserings- og innovasjonskultur i kommunene. Selv om merskatteveksten bidrar positivt til kommuneøkonomien på kort sikt, så er det litt mer uklart hvorvidt disse engangsinntekten som kommer

år etter år, slik tilfellet har vært de senere årene, har betydning for det langsiktige arbeidet i kommunene og fylkene. Når kommunene opplever merskattevekst år etter år kan det påvirke forventningene og troen på at anslagene er korrekte. Dersom kommune- og fylkesdirektørene får politikerne til å være med på kutt og nedskjæringer, for deretter å ende opp med store inntekter som gjør at kuttene var unødvendige, kan det påvirke vedtak om nødvendig effektivisering på et senere tidspunkt. Over tid kan det bidra til å svekke tilliten mellom administrasjonen og politikerne.

For å belyse denne problemstillingen nærmere har vi gjennomført caseundersøkelse i 3 kommuner og 3 fylkeskommuner for å kartlegge hvordan administrasjonen og det politiske nivået forholder seg til merskatteveksten.

På administrativt nivå har vi gjennomført intervjuer mer representanter for administrasjonen som kjenner økonomien godt. I de fleste intervjuene har fylkes- eller kommunedirektøren deltatt sammen med økonomisjefen i kommunen/fylket. Unntaket er ett av fylkene hvor kun økonomisjefen representerte administrasjonen. Gjennom intervjuene med administrasjonen har vi hatt fokus på å kartlegge bruken av merskattevekst og hvordan vedvarende merskattevekst påvirker utviklingsarbeidet og forholdet mellom administrasjonen og politikerne. Dette bidrar med informasjon som både kan supplere de kvantitative analysene knyttet til problemstilling 1, og til å belyse problemstilling 2.

Utgangspunktet for intervjuer med det politiske nivået var å gjennomføre egne intervjuer med representanter for posisjonen og egne intervjuer med representanter for opposisjonen. Det politiske nivået har gjennomgående vært det vanskeligste nivået å rekruttere til intervjuer. Det innebærer at vi ikke har klart å få med representanter for både posisjon og opposisjon i alle fylkene og kommunene. I ett av fylkene har vi bare snakket med opposisjonspolitikere. I et annet fylke har vi snakket med posisjon og opposisjon i et felles gruppeintervju i etterkant av møte i fylkesutvalget. På kommunenivå har vi i alle tre casene fått med representanter for både posisjonen og opposisjonen, og gjennomført separate intervju med de to grupperingene.

Siden flere av fylkespolitikerne som deltok i intervjuene både satt i kommunestyre og fylkesting så fikk vi i flere av intervjuene innblikk i hvordan merskatteveksten blir håndtert i andre kommuner enn bare de tre kommunene som er med i caseundersøkelsen.

Vi har stilt de samme spørsmålene til alle, men i samtaler med politikere har vi hatt mer fokus på problemstilling 2, selv om vi også har kartlagt hvordan merskatteveksten er disponert.

Etter innspill i en av kommunecasene har vi i en kommune også intervjuet tillitsvalgte. Disse representerer de ansatte i kommunen, og bidro med verdifull innsikt i hvordan bruken av merskattevekst oppleves sett fra de ansattes ståsted.

At vi har begrenset caseundersøkelsen til 3 fylker og 3 kommuner er en konsekvens av begrenset tid og ressurser. (Fylkes)kommunene som inkluderes i caseundersøkelsen representerer forhold med betydning for spørsmålene som skal belyses. Eksempelvis er kommuneøkonomien generelt et viktig forhold for å forstå betydningen av merskattevekst, og har vært et viktig kriterium i utvelgelsen av case. På den måten kan vi vurdere betydningen av økonomisk handlingsrom for bruken og betydningen av merskatteveksten. Det er også god geografisk spredning, og vi har case som representerer by og case som representerer mindre kommuner.

Kommuner og fylkeskommuner og deres representanter i intervjuene er anonyme, og i oppsummeringen av den kvalitative undersøkelsen refererer vi dermed til case 1- case 6, uten å angi om det er et fylke eller en kommune som har kommet med informasjonen. For å få frem ulike dimensjoner mellom administrasjon og politikere, angir vi i oppsummeringen om informasjonen har kommet fra administrasjonen, posisjonspolitikere eller opposisjonspolitikere. I tilfeller hvor informasjonen er basert på intervjuet med tillitsvalgte i en av kommunecasene, så vil det fremgå i teksten. I appendiks B ligger intervjuguiden som ble sendt ut både til administrasjon og politikere i forkant av intervjuene. Selve intervjuene foregikk semistrukturerte, hvor vi oppfordret informantene til å reflektere bredt rundt spørsmålene.

## 3. Kvantitative analyser av betydningen av merskattevekst for kommuner

I dette kapitlet presenteres kvantitative analyser for kommunene. I alle analysene benyttes en modell med de samme forklaringsvariablene og avhengig variabel som varierer. Hovedforklaringsvariabelen, merskatteveksten, inngår også med ulike spesifikasjoner, hvor vi også estimerer modeller hvor merskatteveksten tidligere år inkluderes for å fange opp eventuelle tilpasningstreggheter. Kapitlet er bygd opp med delkapitler som representerer de ulike avhengige variablene som inngår i modellene. Til slutt i kapitlet gir vi en oppsummering og diskusjon av resultatene fra de ulike modellene.

Vi presenterer den samme hovedmodellen for alle de ulike avhengige variablene vi analyserer. Hovedmodellen er en modell hvor forklaringsvariablene består av samme års merskattevekst sammen med øvrige kontrollvariabler, og estimeres for perioden 2013-2019 for alle kommuner. I tillegg utvider vi analysen med dynamisk spesifikasjon, hvor tidligere års merskattevekst inngår, for de fleste utfallsmålene vi analyser. For netto driftsresultat, disposisjonsfond og driftsresultat gjør vi en utvidet analyse som inkluderer separate analyser for enkeltår og separate analyser for kommuner etter ulikt økonomisk handlingsrom. Analysen for netto driftsresultat inkluderer i tillegg analyser med ulike tidsperioder, ikke bare 2013-2019, i tillegg til en analyse hvor vi korrigerer for avsetninger til bundne fond.

### 3.1 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat brukes som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Dette er et mål på hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Når kommunene opplever merskattevekst, kan dette bidra til å forbedre netto driftsresultat i kommunene.

I tabellen under estimerer vi modellen med endring i netto driftsresultat per innbygger som avhengig variabel, og avvik mellom skatteanslag og faktisk skatteinntang som interessevariabel. I tillegg har vi kontrollert for endring i statlige overføringer og brukerbetalinger, samt endring i alderssammensetning og kommunestørrelse. Vi estimerer modellen for ulike perioder siden vi både

har brudd i dataene i forbindelse med omlegging av statistikkbanken i 2015, og utfordringer med kommunereform og pandemi i 2020. Omleggingen i statistikkbanken tror vi ikke skal ha mye å si siden vi i stor grad finner de samme variablene fra kommuneregnskapet også før 2015.

Regresjonsresultater fra hovedmodellen med endring i netto driftsresultat som avhengig variabel, estimert for ulike tidsperioder, er presentert i tabell 3.1. De ulike kolonnene representerer forskjellige tidsperioder. Modellen estimeres på følgende perioder:

- Alle årene: 2013-2021 (kolonne 1)
- Årene uten pandemi og betydelig kommunesammenslåinger: 2013-2019 (kolonne 2)
- Årene etter omlegging i statistikkbanken: 2015-2021 (kolonne 3)  
Årene etter omlegging i statistikkbanken, uten pandemi og kommunesammenslåing: 2015-2019 (kolonne 4)

Tabell 3.1: Analyser med endring i netto driftsresultat som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Merskattevekst	0,874*** (0,0835)	0,874*** (0,107)	1,045*** (0,113)	1,563*** (0,232)
Δ kommunestørrelse	-2,00e-05 (4,80e-05)	0,000109** (5,48e-05)	-9,34e-05 (6,91e-05)	-3,55e-05 (7,70e-05)
Δ innbyggere under 20 år	-38,05 (35,31)	-42,90 (36,50)	-34,91 (43,57)	-32,91 (46,04)
Δ innbyggere over 67 år	6,688 (28,65)	5,330 (32,49)	-10,80 (38,48)	-11,79 (45,24)
Δ statlige tilskudd	0,781*** (0,0601)	0,765*** (0,0684)	0,832*** (0,0643)	0,829*** (0,0738)
Δ brukerbetaling	0,288 (0,255)	0,626** (0,291)	-0,102 (0,339)	0,528 (0,465)
Konstant	-0,779*** (0,173)	-0,999*** (0,179)	-1,133*** (0,221)	-1,965*** (0,292)
N	3217	2549	2361	1693
R <sup>2</sup>	0,323	0,341	0,381	0,436
Tidsperiode	2013-2021	2013-2019	2015-2021	2015-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Samme modell estimert for ulike tidsperioder.

Vi kommenterer primært koeffisientestimerer for merskatteveksten som er vår hovedinteressevariabel. Uavhengig av hvilken tidsperiode vi legger til grunn i analysene så fører merskattevekst til en økning i netto driftsresultat samme år. Koeffisientestimatet i kolonne 1 og 2, hvor vi estimerer modellen for hhv. perioden 2013-2021 og 2013-2019, er det samme 0,874 og signifikant på 1 prosent nivå. Signifikansnivå på 1 prosent tilsier at koeffisientestimatet er relativt presist estimert. Siden alle variabler er målt per innbygger, og de økonomiske variablene er målt i 1 000 kroner per innbygger, kan vi tolke estimatet på 0,874 at kommunene i gjennomsnitt øker netto driftsresultat med 874 kroner per innbygger når merskatteveksten øker med 1 000 kroner per innbygger. I kolonnene 3 og 4, hvor perioden før omleggingen i statistikkbanken (før 2015) er fjernet fra analyseutvalget, finner vi fortsatt en signifikant positiv effekt av merskattevekst, men koeffisientestimatet er høyere enn når vi inkluderer årene før omleggingen i

statistikkbanken. I kolonne 4, hvor også pandemiårene er holdt utenfor, finner vi den største effekten (1,563), mens estimatet i kolonne 3 er tilnærmet lik 1 (1,045). Med en økning i merskattevekst på kroner 1 000 per innbygger finner vi en økning i netto driftsresultat på hhv. 1 045 kroner per innbygger (kolonne 3) og 1 563 kroner per innbygger (kolonne 4). Den høye responsen på merskattevekst for perioden 2015-2019 kan henge sammen med at det i hele denne perioden var relativt høy merskattevekst, og ingen år med mindreskattevekst i makro. Koeffisientestimat på 1 tilsier at netto driftsresultat øker i samme størrelsesorden som merskatteveksten, mens koeffisientestimatet under 1 tilsier at netto driftsresultat øker mindre enn merskatteveksten. Tilsvarende betyr koeffisientestimat på over 1 at netto driftsresultat øker med mer enn merskatteveksten. Koeffisientestimater som ligger mellom 0,8 og 1,5 indikerer at kommunene har god budsjettdisiplin og i stor grad øker netto driftsresultat som respons på merinntekter representert ved merskattevekst.

Målet på netto driftsresultat som vi benytter i denne analysen er ikke korrigert for avsetninger til bundne fond. Dersom bevilgninger ett år er knyttet til utgifter som inntektsføres påfølgende år så kan utviklingen i netto driftsresultat (ukorrigert) være høyere enn den reelle endringen i den økonomiske balansen. Delvis vil dette fanges opp med kontrollvariabelen for statlige tilskudd, men for å undersøke dette nærmere estimerer vi samme modell, men hvor vi korrigerer netto driftsresultat for avsetninger til bundne fond. Siden variabelen «Netto avsetning til bundne fond» ikke ligger i statistikkbanken i perioden før 2015, estimerer vi modellen med korrigert netto driftsresultat for perioden etter 2015. Resultatet er presentert i tabell 3.2.

Når vi korrigerer netto driftsresultat for avsetninger er koeffisientestimatet lavere enn tilsvarende modell estimert med ukorrigert netto driftsresultat som avhengig variabel (kolonnene 3 og 4 i tabell 3.1). Mens det i analysen av ukorrigert netto driftsresultat var forskjell på koeffisientestimatet etter hvorvidt pandemiårene var inkludert i analysen, finner vi i tabell 3.2. tilnærmet likt koeffisientestimat for de to ulike periodene. Merskatteveksten er fortsatt positivt assosiert med netto driftsresultat, med signifikansnivå på 1 prosent. For perioden 2015-2021 (kolonne 1) er koeffisientestimatet 0,864 og for perioden 2015-2019 (kolonne 2) er koeffisientestimatet 0,849. Dette indikerer, som forventet, at ukorrigert netto driftsresultat overvurderer den økonomiske balansen, og effekten av merskatteveksten på det korrigerte netto driftsresultatet modereres og er nå estimert til å være litt mindre enn 1, altså at kommunene øker korrigert netto driftsresultat med litt mindre enn merinntektene som følge av merskattevekst.

Tabell 3.2: Analyser med endring i netto driftsresultat, korrigert for avsetninger til bundne fond, som avhengig variabel.

	(1)	(2)
Merskattevekst	0,864*** (0,124)	0,849*** (0,272)
Δ kommunestørrelse	7,377 (10,85)	19,39 (14,58)
Δ innbyggere under 20 år	-46,34 (42,35)	-44,19 (47,48)
Δ innbyggere over 67 år	-24,91 (36,77)	-38,41 (43,75)
Δ statlige tilskudd	0,607*** (0,0823)	0,583*** (0,0919)
Δ brukerbetaling	-0,0312 (0,313)	0,569 (0,492)
Konstant	-0,765*** (0,240)	-1,143*** (0,305)
N	2361	1693
R <sup>2</sup>	0,273	0,296
Tidsperiode	2015-2021	2015-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Samme modell estimert for ulike tidsperioder.

Ved å benytte netto driftsresultat korrigert for avsetning til bundne fond blir estimatet for merskattevekst noe justert, men trenden som tilsier at merskatteveksten bidrar til bedre økonomisk balanse i kommunene, holder fortsatt. Siden vi ikke får gjort denne korrigeringen for hele perioden, velger vi å bruke ukorrigert netto driftsresultat i de videre analysene. Basert på resultatene fra tabell 3.2 kan vi anta at estimatene, når vi bruker ukorrigert netto driftsresultat, overvurderer økningen i netto driftsresultat som følge av en økning i merskatteveksten.

For å belyse hvorvidt timingen på når informasjon om endring i skatteanslag blir kjent, estimerer vi modellen separat for hvert år. Også her estimerer vi modellen på endringsform. For budsjettåret 2014 ser vi dermed på endringen fra 2013 til 2014 i alle variablene, bortsett fra merskattevekst-variabelen, som måler endring i



faktisk skatteinngang i 2014 sammenlignet med forventet skatteinngang for 2014. Tilsvarende for øvrige år. Koeffisientestimatene for merskattevekst for det enkelte år ses deretter i lys av når endringen i skatteanslaget ble kjønt (jf. tabell 2.1).

Tabell 3.3: Regresjonsresultater år for år. Avhengig variabel: endring i netto driftsresultat i 1000 kroner per innbygger.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Merskattevekst	0,882*** (0,159)	-0,234 (0,340)	1,905*** (0,566)	1,059*** (0,234)	2,417** (0,939)	1,097 (0,766)	1,759*** (0,488)	0,936 (0,689)
R <sup>2</sup>	0,098	0,121	0,158	0,290	0,559	0,503	0,347	0,184
N	428	428	428	425	418	422	312	356
Tidsperiode	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kontrollv. inkludert	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Skatteanslag RNB	Nedjustert	Nedjustert og kompensert	Oppjustert	Nedjustert og kompensert	Nedjustert		Nedjustert	Oppjustert
Skatteanslag NB			Oppjustert	Oppjustert	Oppjustert	Oppjustert	Oppjustert	Oppjustert

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Samme modell estimert for ulike tidsperioder. Inkluderte kontrollvariabler: Δ kommunestørrelse, Δ innb. under 20 år, Δ innb. over 67 år, Δ statlige tilskudd, Δ brukerbetaling.

Resultater fra modellen er rapportert i tabell 3.3. Her ser vi at responsen på merskatteveksten varierer mellom årene. Nederst i tabellen viser vi oppsummeringen fra RNB og NB fra tabell 2.1. Vi fokuserer på årene 2014-2019.

For årene 2014, 2016, 2017 og 2018 finner vi signifikant positiv effekt av merskattevekst på kommunenes netto driftsresultat. Det høyeste koeffisientestimatet finner vi for 2018, hvor en økning i merskatteveksten på kr. 1 000 bidro til en bedring av netto driftsresultat på ca. kr. 2 400. Hvis vi ser dette i sammenheng med informasjon som ble gitt kommunene i revidert nasjonalbudsjett på våren og nasjonalbudsjettet på høsten, så ble det signalisert at skatteinngangen skulle bli lavere

enn først antatt i RNB, mens det i forbindelse med NB på høsten ble signalisert en økning i skatteinntangen. Den sterke økningen i netto driftsresultat kan tolkes som at kommunene først har tilpasset seg en forventning om lavere skatteinntang, og når merskatteveksten kom senere på året bidro det til en stor økning i netto driftsresultat.

I 2016 var det også en relativ stor økning i netto driftsresultat som respons på merskattevekst. Koeffisientestimatet tilsier at en økning i merskattevekst på kr. 1 000 bidro til en økning i netto driftsresultat på kr. 1 900. Dette året ble skatteanslaget oppjustert både i RNB og NB. Fra tabell 2.1 ser vi at økningen i RNB var relativt moderat, mens den store økningen kom i forbindelse med NB på høsten. Dermed har kommunene i mindre grad mulighet til å gjøre tilpasninger i forbruket, og vi får en relativt stor økning i netto driftsresultat. I 2017 ble også merskatteveksten oppjustert i NB på høsten med omtrent like mye som i 2016, men forskjellen mellom 2016 og 2017 er at det i 2017 ble signalisert en nedjustering i skatteanslagene på våren i RNB. Denne nedjusteringen ble, i alle fall delvis, kompensert med en økning i rammetilskuddet. Koeffisientestimatet for merskatteveksten i 2017 er også noe lavere enn koeffisientestimatet i 2016.

I 2014 ble skatteanslaget for kommunene samlet nedjustert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Det var forventet en liten vekst i skatteinntangen sammenlignet med 2013, mens året samlet endte med mindreskattevekst for alle kommuner samlet. Informasjonen om nedgangen ble kjent for kommunene relativt tidlig. Som vist i figur 2.1 er det variasjon mellom kommunene – noen opplever høyere skatteinntang enn anslagene mens andre opplever lavere skatteinntang enn anslagene, selv om det samlet kan være mindreskattevekst. Koeffisientestimatet på 0,882 indikerer at i gjennomsnitt responderte kommuner på en nedgang i skatteinntangen på 1 000 kroner med en nedgang i netto driftsresultat på drøyt 800 kroner. Dette året ble det tidlig annonsert at det var forventet en lavere skatteinntang enn det som var lagt til grunn i budsjettene.

Både 2015 og 2019 finner vi ingen signifikant sammenheng mellom merskatteveksten og netto driftsresultat. I 2015 ble det tidlig annonsert en nedjustering i skatteanslagene som, i alle fall delvis, ble kompensert med økt rammetilskudd. I 2019 ble det annonsert en oppjustering av skatteanslagene på høsten i forbindelse med nasjonalbudsjettet for 2020. Selv om koeffisientestimatet dette året er positivt og på nivå med øvrige år hvor anslaget er oppjustert på høsten, så indikerer fraværet av signifikans at det er upresist estimert.

Det er vanskelig å trekke klare konklusjoner om hvorvidt kommunene responderer ulikt på merskatteveksten etter når på året det blir annonsert, men det er noen indikasjoner på at kommunene tilpasser seg informasjonen som kommer tidlig på året. Når det først er signalisert at skatteanslagene er nedjustert (i RNB), mens det kommer en betydelig økning på høsten, så bidrar det isolert sett til en sterkere effekt av merskattevekst på netto driftsresultat, sammenlignet med år hvor det er samme oppjustering på høsten, men ikke signal og nedjustering på våren.

I de videre analysene fokuserer vi på tidsperioden 2013 til 2019. Så langt har vi undersøkt hvordan kommunene responderer på samme års merskattevekst. Hovedfunnet er at kommunene i gjennomsnitt synes å ha god budsjettdisiplin, hvor merskatteveksten gir en tilnærmet like stor økning i netto driftsresultat. Fra forrige tabell så vi også at det kan se ut som at kommunene responderer på informasjonen som gis i RNB, hvor vi finner den største økningen i netto driftsresultat i årene hvor informasjon om en stor oppjustering kom sent på året. Det er derfor interessant å undersøke nærmere om merskatteveksten foregående år har betydning for senere tilpasninger. Vi estimerer derfor modellspesifikasjoner hvor vi inkluderer forrige års merskattevekst og merskatteveksten to år tidligere som forklaringsvariabel.

Tabell 3.4: Dynamisk spesifikasjon med endring i netto driftsresultat som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)
Merskattevekst	0,874*** (0,107)	1,338*** (0,218)	0,443** (0,220)
Merskattevekst år (t-1)		-1,399*** (0,284)	
Merskattevekst år (t-2)			-0,547*** (0,131)
Δ kommunestørrelse	0,000109** (5,48e-05)	0,000191** (9,69e-05)	0,000251** (0,000126)
Δ innbyggere under 20 år	-42,90 (36,50)	-38,25 (35,64)	-31,69 (39,22)
Δ innbyggere over 67 år	5,330 (32,49)	0,382 (33,00)	-32,10 (38,85)
Δ statlige tilskudd	0,765*** (0,0684)	0,809*** (0,0648)	0,762*** (0,0704)
Δ brukerbetaling	0,626** (0,291)	0,552* (0,310)	0,536 (0,375)
Konstant	-0,999*** (0,179)	-0,809*** (0,176)	-0,343 (0,245)
N	2549	2549	2116
R <sup>2</sup>	0,341	0,387	0,377
Tidsperioder	2013-2019	2013-2019	2013-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Ulike modellspesifikasjoner, men samme tidsperiode (2013-2019).

Første kolonne repeterer modellen i kolonne 2 i tabell 3.1 hvor inneværende års merskattevekst er inkludert som forklaringsvariabel. Videre har vi estimert modeller hvor vi i tillegg til årets merskattevekst har inkludert foregående års merskattevekst (kolonne 2) eller merskatteveksten to år tidligere (kolonne 3). I alle spesifikasjonene er koeffisientestimatet for inneværende års merskattevekst positivt og signifikant, men størrelsen på estimatet varierer avhengig av om vi inkluderer foregående års merskattevekst eller merskatteveksten to år tidligere, som forklaringsvariabel. I den dynamiske spesifikasjonen med foregående års merskattevekst som forklaringsvariabel, finner vi en negativ sammenheng mellom foregående års

merskattevekst og netto driftsresultat, mens inneværende års merskattevekst er signifikant positiv. Absoluttverdien for de to koeffisientestimaterne er tilnærmet likt, men fortegnet er ulikt. Dette indikerer at for en lik økning i merskattevekst så vil man inneværende år øke netto driftsresultat, mens man påfølgende år vil redusere netto driftsresultat i samme størrelsesorden. Også i kolonne 3 hvor vi i stedet for foregående års merskattevekst inkluderer merskatteveksten to år tidligere som forklaringsvariabel, ser vi det samme mønsteret med negativ sammenheng for tidligere års merskattevekst og positiv sammenheng med årets merskattevekst i samme størrelsesorden. Dette indikerer at det er tilpasningstreggheter, og at ekstrainntektene som følger av merskattevekst kun gir økt netto driftsresultat på kort sikt. Den negative koeffisienten av tidligere års merskattevekst på årets netto driftsresultat, kan tolkes som at det meste av ekstrainntektene blir brukt i påfølgende års budsjetter. Det er kun på kort sikt at merskatteveksten gir en økning i netto driftsresultat.

### **Betydningen av økonomisk handlingsrom**

Det er stor variasjon i inntekter mellom kommunene. Skatteinntekter fra alminnelig inntekt og formue inngår i inntektsutjevningen mellom kommune, som bidrar til å utjevne forskjeller. Kommuner kan også ha store inntekter som ligger utenfor inntektsutjevningen – dette gir ulikt økonomisk handlingsrom mellom kommuner. Vi ønsker å undersøke om forskjeller i økonomisk handlingsrom er assosiert med ulik respons til merskatteveksten. For å se nærmere på dette deler vi datasettet etter kommuners ulike økonomiske handlingsrom, og estimerer modellen på nytt.

Vi ser på ulike mål for økonomisk handlingsrom. Som en første tilnærming bruker vi informasjon om den enkelte kommunes ekstrainntekter målt i prosent av landssnittet for skatt på inntekt og formue (ordinære skatteinntekter)<sup>5</sup>. Ekstrainntekter er her inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. I denne tilnærmingen har vi kategorisert kommunene etter om ekstrainntekter utgjør under 5 prosent av gjennomsnittlig ordinære skatteinntekter, mellom 5 og 10 prosent, mellom 10 og 25 prosent, mellom 25 og 50 prosent, eller om kommunens ekstrainntekter utgjør over 50 prosent av gjennomsnittlig ordinære skatteinntekter. Vi estimerer modellen for årene 2013 til 2019.

---

5 Vi bruker informasjon fra TBUs høstrapport vedlegg 18, tabell 3. I beregningen av landsgjennomsnittet er Oslo holdt utenfor.

Tabell 3.5: Betydningen av økonomisk handlingsrom – kommuner gruppert etter ekstrainntekter. Analyser med endring i netto driftsresultat som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Panel A:</b>					
Merskattevekst	0,958*** (0,124)	0,770*** (0,279)	0,533** (0,233)	0,714*** (0,0942)	1,682** (0,722)
R <sup>2</sup>	0,379	0,352	0,516	0,261	0,209
<b>Panel B:</b>					
Merskattevekst	1,566*** (0,116)	1,491*** (0,319)	1,417*** (0,284)	0,836*** (0,0737)	2,284** (0,879)
Merskattevekst år (t-1)	-1,522*** (0,185)	-1,839*** (0,285)	-1,955*** (0,236)	-0,738*** (0,190)	-1,851* (0,957)
R <sup>2</sup>	0,484	0,415	0,564	0,298	0,229
Ekstrainntekter	< 5 %	5-10 %	10-25 %	25-50 %	> 50 %
N	554	532	930	297	230
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019
Kontrollvariabler inkludert	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Separate analyser for kommuner gruppert etter ekstrainntekter i prosent av gjennomsnittlig ordinær skatteinntekt. Samme tidsperiode (2013-2019). Ulike modellspesifikasjoner ligger til grunn for panel A og B. Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner: Δkommunestørrelse, Δ innb. under 20 år, Δ innb. over 67 år, Δ statlige tilskudd, Δ brukerbetaling.

Resultatene er presentert i tabell 3.5, hvor vi i panel A har estimert modellen med samme års merskattevekst, og i panel B har vi estimert modellen med en dynamisk spesifikasjon med foregående års merskattevekst. De samme forklaringsvariablene som tidligere er inkludert, men ikke rapportert i tabellen. Fra panel A, hvor samme års merskattevekst er hovedforklaringsvariabel, finner vi en signifikant positiv sammenheng mellom merskatteveksten og netto driftsresultat. I gjennomsnitt responderer alle kommuner, uavhengig av nivå på ekstrainntekter, med en økning i netto driftsresultat.

I alle kategorier av kommuner finner vi at årets merskattevekst gir en økning i netto driftsresultat. Kommunene i kategorien med laveste nivå på ekstrainntektene (kolonne 1) øker netto driftsresultat relativt mye sammenlignet med de øvrige kategoriene, hvor en økning i merskattevekst på 1 000 kroner er assosiert med en økning i netto driftsresultat på ca. 950 kroner. Den sterkeste responsen av merskattevekst finner vi for kategorien kommuner med mest ekstrainntekter (kolonne 5), hvor en økning i merskatteveksten bidrar til en vekst i netto driftsresultat på drøyt 1 600 kroner. For de øvrige kategoriene av kommuner øker netto driftsresultat med 530 til 770 kroner når merskatteveksten øker med kroner 1 000. Alt i alt synes det som det er relativt lik respons uavhengig av nivå på ekstrainntekter, med unntak av kommune som har ekstrainntekter som utgjør mer enn 50 prosent av gjennomsnittlig ordinære skatteinntekter: Kommunene med høyest nivå på ekstrainntekter ser ut til å øke netto driftsresultat mest.

Vi har tidligere sett at det kan være tregheter i tilpasninger til merskatteveksten, hvor vi finner en negativ sammenheng mellom netto driftsresultat og foregående års merskattevekst. Modellen estimert for ulike kommunegrupper med foregående års merskattevekst er presentert i tabell 3.5, panel B. Også når vi estimerer modellen for ulike kommunegrupper finner vi at foregående års merskattevekst virker negativt inn på netto driftsresultat. Koeffisientestimatet er signifikant negativt for alle kommunegrupper. For kommuner med ekstrainntekt som utgjør over 50 prosent av landsgjennomsnittet for ordinære skatteinntekter er koeffisienten upresist estimert, og signifikant på 10 prosent nivå. Størrelsen på koeffisientestimatet for foregående års merskattevekst varierer for de ulike kommunegruppene, men signifikansnivået er på 1 prosent.

Kategorien kommuner med ekstrainntekter som utgjør mindre enn 5 prosent av gjennomsnittlige skatteinntekter kan være et mål på kommuner som har relativt sett mindre inntekter fra skatt, men det er ikke dermed gitt at kommunen har lite økonomisk handlingsrom. Et annet mål på økonomisk handlingsrom er hvorvidt kommunen er listet på Robek. Vi deler datasettet i to kategorier – i) kommuner som er på Robek og ii) kommuner som ikke er på Robek. Resultatene er presentert i tabell 3.6.

Kolonne 1 estimerer hovedmodellen med inneværende års merskattevekst som interessevariabel, og netto driftsresultat som avhengig variabel, for utvalget av kommuner som ikke er på Robek. Her finner vi et koeffisientestimat som er i tråd

med hovedresultatet fra kolonne 2 i tabell 3.1, hvor alle kommuner er inkludert i analysen. Når vi i kolonne 2 estimerer tilsvarende modell for kommuner på Robek, finner vi ikke signifikant effekt, og koeffisientestimatet er negativt og nær null. I kolonnene 3 og 4 har vi estimert tilsvarende modeller som i de første to kolonnene, men hvor vi har en dynamisk spesifisering som inkluderer foregående års merskattevekst. Her finner vi signifikant negativ effekt av foregående års merskattevekst for begge kategoriene kommuner, både de som ikke er på Robek (kolonne 3) og de som er på Robek (kolonne 4). Det er særlig kommunene på Robek som har en betydelig negativ sammenheng mellom netto driftsresultat og foregående års merskattevekst. Dette må ses i sammenheng med at kommuner på Robek havner på Robek fordi de er i økonomisk ubalanse, og for kommunene som har sitt første år i Robek vil endringen beregnes fra året før kommunen ble listet på Robek.



Tabell 3.6: Betydningen av økonomisk handlingsrom – kommuner gruppert etter Robek-status. Analyser med endring i netto driftsresultat som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Merskattevekst	0,899*** (0,101)	-0,00820 (0,507)	1,313*** (0,211)	1,565** (0,707)
Merskattevekst år (t-1)			-1,283*** (0,268)	-3,089*** (0,618)
Robek-status	Nei	Ja	Nei	Ja
N	2309	240	2309	240
R <sup>2</sup>	0,324	0,447	0,317	0,502
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019
Kontrollvariabler inkludert	Ja	Ja	Ja	Ja

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Separate analyser for kommuner gruppert etter Robek-status. Samme tidsperiode (2013-2019). Ulike modellspesifikasjoner ligger til grunn for panel A og B. Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner: Δ kommunestørrelse, Δinnb. under 20 år, Δ innb. over 67 år, Δ statlige tilskudd, Δ brukerbetaling.

Analysene hvor vi har kategorisert kommuner etter ulike mål på økonomisk handlingsrom tegner ikke et tydelig bilde, men kommuner med veldig god eller veldig dårlig økonomi synes å respondere annerledes på merskattevekst. Fra analysen hvor vi kategoriserte kommunene etter ekstrainntekter fra konsesjonskraft og eiendomsskatt fant vi den største økningen i netto driftsresultat for kommunene med de høyeste ekstrainntektene. For disse kommunen var det heller en upresis estimert negativ sammenheng med foregående års merskattevekst. Denne kommunegruppen har betydelige ekstrainntekter, og ser ikke ut til å bruke pengene på samme måte som de øvrige kommunene. For Robek-kommuner finner vi ingen signifikant sammenheng mellom årets merskattevekst og netto driftsresultat. Siden dette er kommuner som er i økonomisk ubalanse, kan det tenkes at fravær av effekt av merskattevekst for denne gruppen kommuner henger sammen med at disse kommunene driver med et stramt budsjett og bruker de pengene som kommer inn i større grad enn øvrige kommuner.

### 3.2 Andre økonomiske utfallsvariabler

Analysene så langt har vist at merskattevekst i gjennomsnitt er assosiert med en økning i netto driftsresultat samme år, og reduksjon i netto driftsresultat påfølgende år. Resultatet er signifikant og synes å være relativt robust. Netto driftsresultat er et mål på samlet økonomisk balanse i kommunene, og man kan tenke seg at merskatteveksten bidrar til økt netto driftsresultat gjennom ulike kanaler. Vi ser nærmere på disposisjonsfond, egenfinansiering av lån, gjeld og avdrag, og om det er systematisk sammenheng i hvordan kommuner responderer på økningen i merskattevekst.

Vi estimerer tilsvarende modell som for netto driftsresultat, men hvor vi har erstattet netto driftsresultat med andre økonomiske utfallsvariabler som avhengig variabel. Resultater fra modellene er presentert i tabell 3.7. I kolonne 1 er endring i avdrag per innbygger avhengig variabel, i kolonne 2 er endring i langsiktig gjeld per innbygger avhengig variabel, i kolonne 3 er endring i gjeld per innbygger avhengig variabel, i kolonne 4 er endring i egenfinansiering av gjeld per innbygger avhengig variabel, og til slutt i kolonne 5 presenterer vi resultater fra modellen med endring i disposisjonsfond per innbygger som avhengig variabel.

Det er kun modellen i kolonne 5, hvor vi analysere disposisjonsfond, at vi finner signifikant sammenheng for merskatteveksten. Koeffisientestimatet er 0,472 og er signifikant på 1 prosent nivå. Tolkningen av koeffisientestimatet er at en økning i merskattevekst på 1000 kroner er assosiert med en avsetning til disposisjonsfond på 472 kroner. Dette tilsier at litt i underkant av halvparten av merskatteveksten settes av til disposisjonsfond.

For de øvrige økonomiske utfallsvariablene finner vi ikke signifikant sammenheng med merskattevekst. Eneste unntak er for langsiktig gjeld, hvor vi finner negativ signifikant effekt på 10 prosent nivå. Det negative fortegnet indikerer at kommunene i gjennomsnitt reduserer sin langsiktige gjeld som respons på merskattevekst. Et signifikansnivå på 10 prosent er bare marginalt signifikant, men kan antyde at kommunene reduserer sin langsiktige gjeld når de får ekstraintekter i form av merskattevekst. For de videre analysene av andre økonomiske utfallsvariabler velger vi kun å se nærmere på disposisjonsfond siden denne sammenhengen er signifikant på 1 prosent nivå.

Tabell 3.7: Andre økonomiske utfallsmål som avhengig variabel. Analyseperiode 2014-2019.

	(1) Avdrag	(2) Langsiktig gjeld	(3) Gjeld	(4) Egenfinansiering	(5) Disposisjonsfond
Merskattevekst	0,00514 (0,0130)	-0,692* (0,420)	0,361 (0,268)	-0,0272 (0,144)	0,472*** (0,105)
Δ kommune- str.	1,20e-05 (1,20e-05)	-0,00122* (0,000675)	-0,000639 (0,000437)	-1,24e-05 (0,000121)	-0,000149* (8,21e-05)
Δ innb. under 20 år	11,30** (5,002)	-142,7 (94,76)	-23,73 (82,91)	34,65 (73,82)	-39,73 (32,33)
Δ innb. over 67 år	18,80*** (4,313)	277,2*** (86,35)	136,7* (82,28)	21,71 (54,76)	10,16 (22,62)
Δ statlige tilskudd	-0,0139 (0,00983)	-0,0366 (0,0689)	0,0116 (0,0563)	-0,107*** (0,0331)	0,248*** (0,0633)
Δ brukerbet.	0,0108 (0,0451)	1,235 (0,898)	0,999 (0,643)	-0,609 (0,640)	0,367 (0,337)
Konstant	0,0692*** (0,0218)	5,366*** (0,526)	3,346*** (0,429)	0,485 (0,459)	0,595*** (0,152)
N	2549	2549	2549	2549	2549
R <sup>2</sup>	0.020	0.020	0.007	0.003	0.074
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Modeller med ulike avhengig variabler. Samme tidsperiode (2013-2019).

Som for netto driftsresultat ser vi nærmere på hvordan foregående års merskattevekst og merskatteveksten to år før henger sammen med disposisjonsfond. Vi presenterer resultater for ulike dynamiske spesifikasjoner med endring i disposisjonsfond per innbygger som avhengig variabel. I tabell 3.8, kolonne 1, en dynamisk spesifikasjon med foregående års merskattevekst, mens vi i kolonne 2 estimerer betydningen av merskatteveksten to år tidligere. Spesifikasjonen hvor foregående års merskattevekst inngår (kolonne 1) viser en positiv signifikant sammenheng både mellom foregående års merskattevekst og disposisjonsfond og årets merskattevekst og disposisjonsfond. Koeffisientestimatet for foregående års merskattevekst er litt lavere. Merskattevekst to år før (kolonne 2) har derimot ingen betydning for avsetning til årets disposisjonsfond.

Dette indikerer at det på kort sikt settes av penger på disposisjonsfond som respons på merskattevekst.

Tabell 3.8: Dynamisk spesifikasjon med endring i disp. fond som avhengig variabel.

	(1)	(2)
Merskattevekst	0,380*** (0,101)	0,322* (0,173)
Merskattevekst år (t-1)	0,276*** (0,0833)	
Merskattevekst år (t-2)		-0,0268 (0,111)
N	2549	2116
R <sup>2</sup>	0,077	0,076
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019
Kontrollvariabler inkludert	Ja	Ja

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Ulike modellspesifikasjoner, men samme tidsperiode (2013-2019).

Videre undersøker vi om kommuner med forskjellig økonomisk handlingsrom responderer ulikt på merskattevekst med tanke på avsetning til disposisjonsfond. Vi benytter samme kategoriseringer som i delkapitlet for netto driftsresultat. Resultatet er presentert i tabell 3.9, hvor vi har estimert to ulike modeller; i panel A har vi estimert modellen med samme års merskattevekst som forklaringsvariabel, og i panel B har vi estimert modellen med foregående års merskattevekst som forklaringsvariabel. Modellene er på endringsform og inkluderer samme forklaringsvariabler som tidligere.

Fra tabell 3.9, panel A, ser vi at alle kommunegrupper, med unntak av de som har ekstrainntekter over 50 prosent av gjennomsnittlig ordinære skatteinntekter, øker disposisjonsfondet når de får ekstrainntekter gjennom merskattevekst. Det er noe variasjon mellom kommunegruppene, hvor vi finner den største avsetningen til disposisjonsfond for kommuner med ekstrainntekter på 5-10 prosent. For kommuner med store ekstrainntekter (kolonne 5) finner vi ingen signifikant effekt på disposisjonsfondet av en økning i merskatteveksten. Koeffisientestimatet er i samme størrelsesorden som for de øvrige kommunekategoriene, men ikke signifikant. Det innebærer at koeffisienten er upresist estimert, og kan tyde på at det er stor variasjon

i responsen på merskattevekst på disposisjonsfond for gruppen kommuner med relativt høye ekstrainntekter.

Tabell 3.9: Betydningen av økonomisk handlingsrom – kommuner gruppert etter ekstrainntekter. Analyser med endring i disposisjonsfond som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Panel A:</b>					
Merskattevekst	0,423*** (0,144)	0,816*** (0,258)	0,439** (0,199)	0,392*** (0,0969)	0,541 (0,865)
R <sup>2</sup>	0,235	0,284	0,043	0,037	0,034
<b>Panel B:</b>					
Merskattevekst	0,314* (0,184)	0,713*** (0,229)	0,436** (0,192)	0,337*** (0,101)	0,388 (0,674)
Merskattevekst år (t-1)	0,272* (0,156)	0,263 (0,198)	0,00519 (0,260)	0,333*** (0,0818)	0,470 (0,933)
R <sup>2</sup>	0,241	0,287	0,043	0,052	0,035
Ekstrainntekter	< 5 %	5-10 %	10-25 %	25-50 %	> 50 %
N	554	532	930	297	230
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019
Kontrollvar. inkl.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Separate analyser for kommuner gruppert etter ekstrainntekter i prosent av gjennomsnittlig ordinær skatteinntekt. Samme tidsperiode (2013-2019). Ulike modellspesifikasjoner ligger til grunn for panel A og B. Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner: Δ kommunestørrelse, Δ innb. under 20 år, Δ innb. over 67 år, Δ statlige tilskudd, Δ brukerbetaling.

I panel B, hvor vi undersøker betydningen av foregående merskattevekst på endring i disposisjonsfond, finner vi signifikant positiv effekt for enkelte av kommunegruppene. Alle koeffisientestimatene er positiv, men både for kommuner med veldig høye ekstrainntekter (kolonne 5) og kommuner med ekstrainntekter på 5-10 prosent og 10-25 prosent av gjennomsnittlig ordinære skatteinntekter, er ikke koeffisientestimatet signifikant. For kommunegruppen med lavest nivå på ekstrainntektene (kolonne 1) er det en positiv signifikant sammenheng, men det er upresist estimert og bare signifikant på 10 prosent nivå.

Det store bildet tyder på at det ikke er betydelig variasjon i responsen på merskattevekst for kommuner med ulikt økonomisk handlingsrom. Oppsummert kan vi si at vi finner betydning av årets merskattevekst på avsetning til disposisjonsfond. Effekten er relativt presist estimert for alle kommunegrupper med unntak av kommuner med høye ekstrainntekter. Betydningen av foregående års merskattevekst er noe mer upresist estimert for flere av kommunegruppene. Alt i alt: ikke mye som tyder på veldig ulik respons med tanke på disposisjonsfond og merskattevekst etter ulikt nivå på ekstrainntekter

Når vi deler kommunene etter om de er listet på Robek eller ikke, så finner vi ingen signifikant effekt av merskattevekst inneværende år på disposisjonsfond for Robek-kommuner, men koeffisienten har positivt fortegn. Foregående års merskattevekst er marginalt signifikant på 10 prosent nivå for Robek-kommuner.

Tabell 3.10: Betydningen av økonomisk handlingsrom – kommuner gruppert etter Robek-status. Analyser med endring i disposisjonsfond som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Merskattevekst	0,515*** (0,110)	0,251 (0,172)	0,432*** (0,102)	0,0904 (0,184)
Merskattevekst år (t-1)			0,258*** (0,0861)	0,316* (0,188)
Robek-status	Nei	Ja	Nei	Ja
N	2309	240	2309	240
R <sup>2</sup>	0.092	0.032	0.086	0.037
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019
Kontrollvariabler inkludert	Ja	Ja	Ja	Ja

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Separate analyser for kommuner gruppert etter Robek-status. Samme tidsperiode (2014-2019). Ulike modellspesifikasjoner ligger til grunn for panel A og B. Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner: Δ kommunestørrelse, Δ innb. under 20 år, Δ innb. over 67 år, Δ statlige tilskudd, Δ brukerbetaling.

### 3.3 Investeringsutgifter

Vi har sett at ekstraintekter i form av merskattevekst gir en økning i netto driftsresultat inneværende år, men på sikt har merskattevekst negativ påvirkning på netto driftsresultat. I analysen av betydningen av merskattevekst for andre økonomiske utfallsmål, fant vi en positiv sammenheng mellom merskattevekst og disposisjonsfond både for inneværende år og påfølgende år. Dette indikerer at mange kommuner bruker ekstraintekter til å bygge disposisjonsfond på kort sikt. Disposisjonsfond kan blant annet brukes til å finansiere investeringer frem i tid.

For å se nærmere hvorvidt investeringer påvirkes av merskattevekst estimerer vi tilsvarende modell som tidligere, men hvor vi nå benytter brutto investeringsutgifter som avhengig variabel. Investeringsprosesser tar gjerne tid – vi estimerer derfor både modeller med inneværende års merskattevekst som forklaringsvariabel, samt dynamiske spesifikasjoner som inkluderer merskattevekst for ett og to år siden.

Første kolonne rapporterer resultater for betydningen av samme års merskattevekst og brutto investeringsutgifter. Koeffisientestimatet er positivt, men ikke signifikant. For å undersøke tilpasningstreggheter estimerer vi modeller hvor vi undersøker hvordan merskattevekst foregående år (kolonne 2) og merskattevekst to år tidligere (kolonne 3) påvirker brutto investeringsutgifter. Som vi ser at tabellen er det ingen effekt av foregående års merskattevekst på investeringene (koeffisienten er negativ, men ikke signifikant), mens merskatteveksten to år tidligere gir en signifikant positiv effekt på investeringsutgiftene. Signifikansnivå på 10 prosent innebærer at effekten er noe upresist estimert. Koeffisientestimatet på 0,387 tilsier at en økning i merskatteveksten to år tidligere på kroner 1 000 gir en økning i brutto investeringsutgifter på 387 kroner. Samme års merskattevekst er ikke signifikant i noen av spesifikasjonene.

Tabell 3.11: Analyser med endring i brutto investeringsutgifter som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)
Merskattevekst	0,000228 (0,257)	0,0855 (0,257)	-0,401 (0,336)
Merskattevekst år (t-1)		-0,257 (0,278)	
Merskattevekst år (t-2)			0,387* (0,216)
Δ kommunestørrelse	-8,58e-05 (0,000156)	-7,08e-05 (0,000153)	-0,000131 (0,000192)
Δ innbyggere under 20 år	-207,4** (92,49)	-206,5** (92,66)	-232,8** (109,1)
Δ innbyggere over 67 år	94,71 (122,3)	93,80 (121,9)	127,2 (139,4)
Δ statlige tilskudd	-0,167** (0,0737)	-0,159** (0,0745)	-0,160** (0,0778)
Δ brukerbetalinger	-1,036 (0,894)	-1,050 (0,893)	-0,684 (0,938)
Konstant	0,222 (0,617)	0,258 (0,613)	0,331 (0,738)
N	2549	2549	2116
R <sup>2</sup>	0,011	0,012	0,015
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019	2013-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Ulike modellspesifikasjoner, men samme tidsperiode (2013-2019).

Resultatene fra tabell 3.11 indikerer at merskatteveksten bidrar til vekst i investeringer, men at det er tregheter i tilpasningene, og at det er først etter et par år at merskatteveksten gir en økning i investeringene. Resultatet fra analysen på brutto investeringsutgifter kan ses opp mot analysen med endring i disposisjonsfond som avhengig variabel (tabell 3.8). I analysen av disposisjonsfond fant vi ingen signifikant effekt av merskatteveksten to år tidligere, men signifikant positiv effekt av merskatteveksten samme år og foregående år. Tilsvarende for analysen av brutto investeringsutgifter fant vi ingen signifikant effekt av merskattevekst samme år og foregående år, men en signifikant positiv effekt av merskattevekst to år tidligere.



Dette tegner et bilde av at kommunene setter av en del av merskatteveksten på disposisjonsfond de første årene, for deretter å bruke merskatteveksten til å øke investeringer. Siden investeringsbeslutninger gjerne er lengre prosesser fra de blir vedtatt til de realiseres er det ikke så overraskende at vi ikke finner en effekt av merskattevekst på investeringer på kort sikt.

### 3.4 Totale utgifter og utgifter for enkeltsektorer

En vekst i inntektene for kommunene kan tenkes å føre til en økning i kommunenes utgifter til tjenesteproduksjonen. Vi undersøker om det er sammenheng mellom merskattevekst og kommunenes totale utgifter, samt utgifter for de fleste enkeltsektorene. I alle analysene bruker vi brutto driftsutgifter fratrukket avskrivninger som et mål på kommunens utgifter.

I tabell 3.12 presenteres resultater med endring i samlet brutto investeringsutgift som avhengig variabel. Forklaringsvariablene er på endringsform og er de samme som i analyser av andre økonomiske utfallsmål. Hver kolonne representerer ulike spesifikasjoner av merskatteveksten. I første kolonne analyserer vi betydningen av samme års merskattevekst, i andre kolonne inkluderer vi forrige års merskattevekst og i tredje kolonne inkluderer vi merskatteveksten to år tidligere.

Fra kolonne 1 finner vi ingen signifikant sammenheng mellom merskatteveksten og samlede utgiftene samme år. Siden arbeidskraft utgjør en stor del av kommunal tjenesteproduksjon så er det først og fremst en økning i arbeidsstokken forventes å slå ut på utgiftene. Siden ansettelsesprosesser kan ta tid kan det være en forklaring på at man ikke ser en økning i utgiftene på kort sikt. Vi tester derfor også hvorvidt det er treghet i tilpasningene ved å inkludere foregående års merskattevekst. Resultatene fra denne modellen er presentert i kolonne 2, og viser en positiv sammenheng mellom foregående års merskattevekst og samlede utgifter. Koeffisientestimatet på 0,545 tilsier at kommuner i gjennomsnitt øker samlede utgifter med drøyt 500 kroner per innbygger året etter en økning i merskattevekst på 1 000 kroner per innbygger. Dette indikerer at kommunene bruker deler av merskatteveksten på å øke de samlede utgiftene, men at det er tregheter slik at effekten først ses det påfølgende året.

Tabell 3.12: Analyser med endring i samlet brutto driftsutgifter som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)
Merskattevekst	0,170 (0,163)	-0,0110 (0,133)	0,194 (0,134)
Merskattevekst år (t-1)		0,545*** (0,103)	
Merskattevekst år (t-2)			0,0145 (0,101)
Δ kommunestørrelse	-0,000256 (0,000161)	-0,000287 (0,000180)	-0,000294 (0,000180)
Δ innbyggere under 20 år	-42,67 (29,74)	-44,49 (29,60)	-36,55 (32,34)
Δ innbyggere over 67 år	21,63 (37,84)	23,56 (36,82)	26,21 (47,17)
Δ statlige tilskudd	0,101* (0,0528)	0,0843 (0,0535)	0,0981* (0,0543)
Δ brukerbetalinger	1,071*** (0,223)	1,100*** (0,229)	1,175*** (0,339)
Konstant	0,881*** (0,196)	0,807*** (0,184)	1,050*** (0,245)
N	2549	2549	2116
R <sup>2</sup>	0,030	0,045	0,029
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019	2013-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Ulike modellspesifikasjoner, men samme tidsperiode (2013-2019).

Dersom vi derimot estimerer en modell med merskatteveksten to år tidligere (kolonne 3) som forklaringsvariabel finner vi ingen effekt på samlede utgifter. Det at vi ikke finner noen sammenheng mellom merskattevekst to år tidligere og samlede driftsutgifter, kan tolkes som at utgiftsøkningene som følger av merskattevekst er kortvarige og primært er assosiert med økning i utgifter påfølgende år.

Vi estimerer separate modeller for enkeltår hvor samlede utgifter er avhengig variabel. Disse er også på endringsform hvor foregående år er inkludert for å beregne endringene. For å se responsen opp mot informasjon om justering av skatteanslag i RNB og NB har vi nederst i tabellen lagt inn informasjon om hvorvidt skatteanslagene justeres, og hvilken retning (nedjustert eller oppjustert). Årene 2020 og 2021 er også inkludert i tabellen, men siden disse årene er spesielle både med tanke på pandemi og kommunesammenslåinger så vektlegger vi ikke resultater for disse enkeltårene.

Tabell 3.13: Separate analyser for enkeltår. Analyser med endring i brutto driftsutgifter som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Mer-skattevekst	-0,260 (0,194)	1,228** (0,483)	0,689** (0,304)	0,300 (0,267)	-0,0703 (0,690)	0,613 (0,601)	0,706** (0,351)	0,268 (0,254)
N	428	428	428	425	418	422	312	356
R <sup>2</sup>	0,059	0,157	0,101	0,066	0,040	0,038	0,068	0,031
Tidsperiode	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kontrollv. inkludert	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Skatteanslag RNB	Nedjustert	Nedjustert og kompensert	Oppjustert	Nedjustert og kompensert	Nedjustert		Nedjustert	Oppjustert
Skatteanslag NB			Oppjustert	Oppjustert	Oppjustert	Oppjustert	Oppjustert	Oppjustert

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Samme modell estimert for ulike tidsperioder.

Som det fremgår av tabell 3.13 finner vi signifikant positiv effekt av merskattevekst på utgiftene i 2015, 2016 og 2020. Med unntak av pandemiåret 2020 er dette år hvor det har kommet tidlig informasjon om inntektsøkning. Selv om det i 2015 kom signaler om nedjusterte skatteanslag i RNB, så ble det samtidig annonsert at dette

skulle kompenseres ved at kommunesektoren ble tilført økt rammetilskudd. For budsjettåret 2016 kom det informasjon om oppjustert skatteanslag i forbindelse med RNB, og i NB samme år var anslaget ytterligere oppjustert.

Til sammenligning finner vi ingen signifikant effekt for årene 2018 og 2019. Dette er år hvor merskatteveksten først ble kjent i forbindelse med NB på høsten. I 2018 ble det først signalisert en nedjustering av skatteanslagene i RNB. I 2014 var det samlet en mindreskattevekst i makro, noe som ble kjent tidlig og annonsert i RNB. Også dette året finner vi ingen signifikant effekt av merskatteveksten på samlede utgifter. Responsen i årene 2014, 2015, 2016, 2018 og 2019 indikerer at kommunene responderer på informasjonen som kommer i RNB. Når det tidlig signaliseres forventninger om inntektsøkning finner vi også en respons i form av økning i samlede utgifter.

Unntak er 2017, pandemiåret 2020 samt 2021 med kommunesammenslåinger og post-pandemi. I 2017 ble skatteanslaget nedjustert i forbindelse med RNB, og som i 2015 skulle dette kompenseres med økt rammetilskudd. En tydelig forskjell mellom 2017 og 2015 er at justeringen i 2017 var betydelig lavere, og tilsvarende var økningen i rammetilskuddet lavere. I 2020 finner vi en signifikant positiv effekt av merskattevekst på utgiftene, selv om det ble signalisert nedjustert skatteanslag i forbindelse med RNB. Nedjusteringen ble noe korrigert i NB. Hadde det ikke vært et år med pandemi hadde vi forventet ingen effekt siden det tidlig ble annonsert nedjusterte skatteanslag. I 2021 ble det tidlig annonsert en betydelig oppjustering av skatteanslagene i forbindelse med RNB. Dette ble ytterligere oppjustert mot slutten av året i NB. Fravær av en positiv signifikant effekt i 2021 er ikke i tråd med de øvrige års respons på tidlig annonsering av oppjustert skatteanslag. Som tidligere argumentert er 2021, i likhet med 2020, et spesielt år som det er mange grunner til å tillegge mindre vekt.

Selv om det er noen unntak synes likevel det store bildet å være at, når informasjon om økningen kommer tidlig, så responderer kommunene i gjennomsnitt med å øke de samlede utgiftene samme år. For de årene når informasjonen kommer sent, finner vi ingen signifikant effekt av merskattevekst på samlede utgifter. Når vi analyserer alle årene samlet, så finner vi ikke en signifikant effekt samme år, men en positiv effekt av foregående års merskattevekst. I sum tyder dette på at kommunene responderer på en økning i inntektene med en økning i de samlede utgiftene, men at det er en viss treghet i responsen.

Som for netto driftsresultat og disposisjonsfond ønsker vi å undersøke nærmere om det er systematiske forskjeller i responsen avhengig av kommunenes økonomiske handlingsrom. Vi deler analysedataene inn i grupper av kommuner etter størrelsen på ekstrainntekter målt i prosent av gjennomsnittlig ordinære skatteinntekter. For disposisjonsfond og netto driftsresultat fant vi ingen klare trender, men om noe kan det se ut som at kommuner med de høyeste ekstrainntektene ikke tilpasser seg på samme måte som øvrige kommuner.

I tabell 3.14 presenterer vi resultater fra de separate analysene for kommuner gruppert etter ekstrainntekter, hvor vi i Panel A har estimert modellen med samme års merskattevekst som forklaringsvariabel, og i Panel B har vi estimert modellen med forrige års merskattevekst som forklaringsvariabel. Modellene i begge panelene inkluderer alle kontrollvariablene. Som i analysen av alle kommuner samlet er det primært forrige års merskattevekst (Panel B) som gir økning i samlede driftsutgifter. I Panel A er det kun for gruppen av kommuner med ekstrainntekter mellom 10 og 25 prosent av gjennomsnittlig ordinære skatteinntekter at vi finner en signifikant sammenheng med merskatteveksten, mens det i Panel B er signifikant positiv sammenheng mellom foregående års merskattevekst og totale utgifter for alle kommunegrupper, unntatt gruppen kommuner med ekstrainntekter som utgjør mer enn 50 prosent av gjennomsnittlig ordinære skatteinntekter.

Tabell 3.14: Betydningen av økonomisk handlingsrom – kommuner gruppert etter ekstrainntekter. Analyser med endring i brutto driftsutgifter som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Panel A:</b>					
Merskattevekst	0,222 (0,166)	0,265 (0,225)	0,531*** (0,198)	-0,251 (0,188)	0,603 (0,370)
R <sup>2</sup>	0,025	0,046	0,082	0,080	0,063
<b>Panel B:</b>					
Merskattevekst	0,0132 (0,164)	-0,0315 (0,276)	0,207 (0,264)	-0,319** (0,156)	0,495 (0,512)
Merskattevekst år (t-1)	0,523*** (0,156)	0,756*** (0,258)	0,716*** (0,250)	0,413*** (0,0925)	0,331 (0,876)
R <sup>2</sup>	0,050	0,069	0,096	0,102	0,065
Ekstrainntekter	< 5 %	5-10 %	10-25 %	25-50 %	> 50 %
N	554	532	930	297	230
Tidsperiode	2014-2019	2014-2019	2014-2019	2014-2019	2014-2019
Kontrollvariabler inkludert	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Separate analyser for kommuner gruppert etter ekstrainntekter i prosent av gjennomsnittlig ordinær skatteinntekt. Samme tidsperiode (2014-2019). Ulike modellspesifikasjoner ligger til grunn for panel A og B. Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner: Δ kommunestørrelse, Δ innb. under 20 år, Δ innb. over 67 år, Δ statlige tilskudd, Δ brukerbetaling.

Som i de tidligere analysene med disposisjonsfond og netto driftsresultat er det ikke noen tydelige forskjeller i tilpasningen til merskattevekst etter ulikt økonomisk handlingsrom målt ved ekstrainntekter fra kraft og eiendomsskatt. I tabell 3.15 har vi delt dataene etter om kommunen er listet på Robek eller ikke. I kolonnene 1 og 2 estimerer vi modellen med samme års merskattevekst for henholdsvis kommuner som ikke er på Robek (kolonne 1) og kommuner som er på Robek (kolonne 2). Her finner vi en tydelig og signifikant økning i samlede driftsutgifter for kommuner på Robek. Denne gruppen kommuner øker netto driftsutgifter med tilnærmet det samme som merskatteveksten. Koeffisienten er signifikant på 1 prosent nivå, og kan tolkes som at en økning i samme års merskattevekst på kroner 1 000 per

innbygger gir en økning i samlede driftsutgifter på kroner 1 060 per innbygger. Til sammenligning fant vi i tabell 3.10 ingen signifikant sammenheng mellom samme års merskattevekst og avsetninger til disposisjonsfond for kommuner på Robek. Sett i sammenheng kan dette tyde på at kommuner på Robek i større grad øker driftsutgiftene, og ikke har avsetninger til disposisjonsfond, i samme grad som kommuner som ikke er listet på Robek. I og med at dette er kommuner som er i økonomisk ubalanse, og trolig har måttet skjære ned en del i budsjettene sine, så virker det rimelig at disse kommunene responderer på merskatteveksten med en økning i samlede driftsutgifter. Også når vi analyserer samme modell med foregående års merskattevekst som forklaringsvariabel (kolonnene 3 og 4), finner vi at det er Robek-kommuner som øker utgiftene mest. Dette er også i tråd med at Robek-kommunene har den største reduksjonen i netto driftsresultat av forrige års merskattevekst (tabell 3.6).

Tabell 3.15: Betydningen av økonomisk handlingsrom – kommuner gruppert etter Robek-status. Analyser med endring i brutto driftsutgifter som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Merskattevekst	0,150 (0,163)	1,060*** (0,347)	-0,00913 (0,136)	0,475 (0,496)
Merskattevekst år (t-1)			0,493*** (0,101)	1,150** (0,564)
Robek-status	Nei	Ja	Nei	Ja
N	2309	240	2309	240
R <sup>2</sup>	0,034	0,119	0,047	0,150
Tidsperiode	2014-2019	2014-2019	2014-2019	2014-2019
Kontrollvariabler inkludert	Ja	Ja	Ja	Ja

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Separate analyser for kommuner gruppert etter Robek-status. Samme tidsperiode (2014-2019). Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner: Δ kommunestørrelse, Δ innb. under 20 år, Δ innb. over 67 år, Δ statlige tilskudd, Δ brukerbetaling.

### Betydningen av merskattevekst for utgifter i enkeltsektorer

For de samlede utgiftene ser det ut til å være en positiv sammenheng med merskatteveksten foregående år. Siden vi ikke fant en systematisk sammenheng mellom samme års merskattevekst og utgifter i analysene for samlede utgifter,

fokuserer vi kun på dynamisk spesifikasjon med forrige års merskattevekst når vi analyserer utgifter til enkeltsektorene. Vi analyserer utgifter til barnehage, grunnskole, pleie- og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, administrasjon, kultur, VAR (vann, avløp og renovasjon), samferdsel og brann- og beredskap.

I tabell 3.16 presenterer vi resultatene fra modeller med de individrettede tjenestene, barnehage (bhg), grunnskole (grsk), pleie- og omsorg (po), kommunehelse (komh), sosialhjelp (soshj) og barnevern (bv), og i tabell 3.17 presenterer vi resultater fra modeller med de mer generelle tjenestene som administrasjon (adm), kultur (kult), VAR, samferdsel (samf) og brann- og beredskap (brann).

Tabell 3.16: Analyser med brutto driftsutgifter for enkeltsektor som avhengig variabel. Individrettede tjenester.

	(1) bhg	(2) grsk	(3) po	(4) komh	(5) soshj	(6) bv
Merskattevekst	-0,0514*** (0,0121)	0,00870 (0,0183)	-0,121** (0,0515)	-0,0397** (0,0165)	-0,0110 (0,0139)	-0,0115 (0,0218)
Merskattevekst år (t-1)	0,0999*** (0,0225)	0,0666*** (0,0184)	0,289** (0,113)	0,0901*** (0,0145)	-0,0241 (0,0256)	-0,00819 (0,0171)
Δ kommune- størrelse	-4,80e-05* (2,66e-05)	-2,20e-06 (1,53e-05)	-0,000106* (5,58e-05)	-3,91e-05* (2,06e-05)	-1,00e-05* (5,68e-06)	-1,96e-06 (1,62e-05)
Δ innbyggere under 20 år	18,27*** (3,484)	8,471 (6,103)	8,909 (16,41)	4,740 (3,504)	0,969 (4,214)	6,475 (5,657)
Δ innbyggere over 67 år	-3,161 (3,339)	11,50* (6,397)	32,01** (13,54)	6,789* (3,784)	-5,564 (3,905)	8,892 (18,74)
Δ statlige tilskudd	0,00602* (0,00364)	0,0139** (0,00644)	-0,00533 (0,0128)	0,000881 (0,00346)	0,0101** (0,00468)	0,0151 (0,0135)
Δ bruker- betalinger	-0,00278 (0,0315)	0,0837 (0,0533)	-0,0515 (0,127)	0,0360 (0,0467)	0,0194 (0,0366)	-0,0319 (0,0427)
Konstant	0,163*** (0,0194)	0,00637 (0,0302)	0,389*** (0,0815)	0,167*** (0,0231)	0,132*** (0,0194)	0,0389 (0,0917)
N	2546	2546	2546	2546	2546	2546
R <sup>2</sup>	0,051	0,016	0,029	0,018	0,008	0,006
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Ulike modellspesifikasjoner, men samme tidsperiode (2013-2019).



For de individrettede tjenestene (tabell 3.16) finner vi en signifikant positiv sammenheng mellom foregående års merskattevekst og utgifter innen barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, og kommunehelse. Det er pleie- og omsorg som har det største koeffisientestimatet på 0,289. Det kan tolkes som at en økning i foregående års merskattevekst på 1 000 kroner per innbygger, gir en økning i utgifter til pleie og omsorg på 289 kroner. Gitt at kommunene i gjennomsnitt bruker 29 898 kroner per innbygger på pleie- og omsorgstjenester, innebærer økningen på 289 kroner at utgiftene til pleie- og omsorg øker med 0,8 prosent. Den prosentvise økningen for grunnskole er lavere, hvor økningen i utgiftene på 67 kroner per innbygger ved en økning i foregående års merskattevekst på kroner 1 000 per innbygger, tilsvarer en økning på ca. 0,4 prosent av gjennomsnittlig utgifter til grunnskolen per innbygger. Av de individrettede tjenestene er det kommunehelse som får den prosentvis største økningen i utgiftene ved en økning i foregående års merskattevekst. Koeffisienten på 0,0901 innebærer at foregående års merskattevekst på 1 000 kroner gir en økning i utgifter til kommunehelse på ca. 90 kroner. Med gjennomsnittlig utgifter til kommunehelse per innbygger på kroner 5 430, betyr økningen på 90 kroner at utgiftene til kommunehelse øker med 1,7 prosent når vi evaluerer for gjennomsnittet.

Tabell 3.17: Analyser med brutto driftsutgifter for enkeltsektor som avhengig variabel. Generelle tjenester.

	(1) adm	(2) VAR	(3) samf	(4) brann	(5) kultur
Merskattevekst	-0,175*** (0,0282)	-0,0604** (0,0256)	0,0225 (0,0140)	-0,0122 (0,0119)	0,0108 (0,0140)
Merskattevekst år (t-1)	0,233*** (0,0365)	0,0390** (0,0193)	-0,00180 (0,0169)	-0,000277 (0,0261)	0,0350** (0,0173)
Δ kommune- størrelse	-2,57e-05 (2,05e-05)	2,09e-05** (9,88e-06)	-2,25e-05** (1,05e-05)	-1,67e-05 (1,08e-05)	-1,03e-05 (1,14e-05)
Δ innbygger under 20 år	-14,83* (8,014)	0,629 (4,428)	-5,863 (4,435)	2,876 (2,101)	-0,220 (3,138)
Δ innbyggere over 67 år	3,468 (13,28)	10,35** (5,155)	4,776 (4,683)	0,638 (6,578)	0,852 (3,311)
Δ statlige tilskudd	-0,0198 (0,0128)	0,00101 (0,00593)	0,00755 (0,00745)	0,00227 (0,00408)	-0,00272 (0,00320)
Δ bruker- betaling	0,112 (0,130)	0,104* (0,0615)	0,126* (0,0760)	-0,0368 (0,0224)	0,0359 (0,0299)
Konstant	0,146** (0,0644)	0,101*** (0,0270)	0,0135 (0,0237)	0,0653** (0,0329)	0,101*** (0,0178)
N	2546	2546	2546	2546	2546
R <sup>2</sup>	0,036	0,015	0,009	0,004	0,006
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019	2013-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Ulike modellsesifikasjoner, men samme tidsperiode (2013-2019).

Når vi analyserer utgiftene for de mer generelle tjenestene (tabell 3.17) finner vi en økning både i utgifter til administrasjon, VAR og utgifter til kultur som respons på merskattevekst foregående år. For de øvrige sektorene, samferdsel, og brann og beredskap, finner vi ingen signifikant effekt. Koeffisienten for administrasjon er 0,233. Dette kan tolkes som at en økning i foregående års merskattevekst på 1 000 kroner gir en økning i utgifter til administrasjon på kroner 233. Evaluert for gjennomsnittlig utgifter til administrasjon tilsvarer dette en økning på 2,6 prosent. Økningen for kultur på 35 kroner ved foregående års merskattevekst på 1 000 kroner, tilsvarer en økning på 1,3 prosent evaluert for gjennomsnittlig utgift til kultur.

Selv om det i absolutte termer er pleie og omsorg som opplever den største økningen per innbygger som følge av økt merskattevekst foregående år, så er det utgifter til administrasjon som øker mest relativt til gjennomsnittlig utgift (2,6 prosent). Av sektorene vi finner en signifikant sammenheng mellom foregående års merskattevekst og utgifter, er det grunnskole som har den laveste økningen målt mot gjennomsnittlig utgifter, med en økning på 0,36 prosent.

### 3.5 Effektivitet

Et interessant spørsmål knyttet til eventuell merskattevekst er hvorvidt dette har påvirket effektiviteten i kommunal sektor. Særlig er dette interessant da vi i foregående delkapitler finner en effekt av merskattevekst på utgiftene – i alle fall påfølgende år. Generelt er produktivitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen svært utfordrende å måle. For å belyse problemstillingen benytter vi resultater fra den årlige effektivitetsanalysen som presenteres i Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Vi har kun tatt utgangspunkt i anslaget på samlet effektivitet, som dannes av utviklingen i de tre sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

Metoden som benyttes for å måle effektivitet tar utgangspunkt i metoden Data Envelopment Analysis (DEA). Kort oppsummert vil metoden beregne relativ effektivitet ved at kommuner sammenlignes med effektiviteten i forhold til en front av (sammenlignbare) effektive kommuner. Dersom kun ett år analyseres, kan man ikke si noe om utviklingen i effektivitet. Analysene som publiseres i TBU-rapporten tar imidlertid utgangspunkt i to år med felles front, noe som bidrar til at man får sett på utviklingen over to år av gangen. Og det er endringen i målt effektivitet mellom henholdsvis 2016-2017, 2017-2018 og 2018-2019 som er avhengig variabel i analysene vi presenterer i tabell 3.18.

Ved DEA-metoden får effektive kommuner på fronten beregnet en effektivitetsscore lik 1. For en kommune med score på 0,9 indikerer metoden at den kunne ha produsert samme tjenestenivå med 90 prosent av innsatsfaktorene dersom den hadde vært like effektiv som de sammenlignbare kommunene på effektivitetsfronten. Dette betyr at det kun beregnes relativ effektivitet og at man ikke nødvendigvis kan si noe om nivået på effektivitet og spesielt effektivitetsutviklingen hos kommunene som utgjør fronten.

Ettersom avhengig variabel er endringen fra år (t-1) til år t, vil verdiene typisk være små tall på om lag +/- 0,05. En verdi på 0,05 tilsier at effektiviteten er økt fra år (t-1) til år t, ved at en gitt produksjon i år t produseres med 5 prosentpoeng mindre innsatsfaktorer enn hva tilfellet var året før.

Tabell 3.18 presenterer resultatene fra regresjonsanalyser med endring i målt effektivitet som avhengig variabel. De to første kolonnene studerer utviklingen mellom årene 2018-2019, mens kolonnene (3)-(4) og (5)-(6) viser tilsvarende analyser for utviklingen i henholdsvis 2017-2018 og 2016-2017. Angitt år i tabellen representerer dermed endringen fra foregående år. Generelt forsøker vi først å se på effekten av merskattevekst i år t, mens den andre analysen vurderer sammenhengen mellom målt effektivitetsutvikling og merskatteveksten i år (t-1). Vi inkluderer samme kontrollvariabler som i tidligere analyser (på endringsform).

Tabell 3.18: Analyser av endring i målt effektivitet som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Merskattevekst	0,00150 (0,00458)	-0,000737 (0,00509)	-0,00383 (0,00563)	-0,00337 (0,00622)	-0,00245 (0,00272)	-2,67e-05 (0,00404)
Merskattevekst år (t-1)		0,00471 (0,00468)		-0,000896 (0,00506)		-0,00458 (0,00564)
Δ kom. str.	2,39e-07 (4,40e-06)	-1,99e-07 (4,42e-06)	6,09e-07 (5,79e-06)	7,15e-07 (5,83e-06)	1,25e-06 (4,30e-06)	1,72e-06 (4,34e-06)
Δ innb. under 20 år	0,363 (0,693)	0,289 (0,697)	-0,520 (0,796)	-0,538 (0,804)	0,157 (0,756)	0,177 (0,757)
Δ innb. over 67 år	1,354* (0,779)	1,328* (0,780)	-1,209 (0,895)	-1,207 (0,897)	-1,040 (0,855)	-0,977 (0,859)
Δ statlige tilskudd	-0,000186 (0,000574)	-0,000275 (0,000580)	-0,000186 (0,000739)	-0,000172 (0,000745)	-0,000141 (0,000853)	-0,000124 (0,000854)
Δ brukerbet.	-0,00764 (0,0105)	-0,00828 (0,0105)	0,0106 (0,0108)	0,0106 (0,0108)	0,0222*** (0,00778)	0,0225*** (0,00780)
Konstant	0,00623 (0,00762)	0,00546 (0,00766)	0,00185 (0,00672)	0,00218 (0,00699)	-0,00490 (0,00488)	-0,00324 (0,00529)
Antall kommuner	328	328	314	314	321	321
R <sup>2</sup>	0,011	0,014	0,010	0,010	0,032	0,034
Tidsperiode	2019	2019	2018	2018	2017	2017

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). To ulike modeller estimert for enkeltår.

Estimerte koeffisienter for interessevariablene knyttet til merskattevekst er alltid nær null og langt fra statistisk signifikant. Så selv om vi i tidligere analyser finner at merskatteveksten bidrar til økte utgifter, finner vi ikke det samme mønsteret for effektiviteten. Dette indikerer i utgangspunktet at produksjonen endres med omtrent samme omfang som utgiftene endres av merskattevekst.

### 3.6 Oppsummering og diskusjon

Vi har i dette kapitlet kartlagt sammenhenger mellom merskattevekst og kommunenes disponeringer. Analyser av betydningen av merskattevekst for netto

driftsresultat viser at det er en tydelig positiv sammenheng mellom merskattevekst og netto driftsresultat. Resultatet er robust for ulike tidsperioder, men størrelsen på koeffisientestimatet varierer noe. Oppsummert indikerer koeffisientestimatene som ligger i størrelsesorden 0,8 til 1,5 at kommunene har god budsjettdisiplin og i stor grad øker netto driftsresultat som respons på merinntekter representert ved merskattevekst. Dynamiske modellspesifikasjoner viser samtidig at det er tregheter i tilpasningene som indikerer en negativ sammenheng mellom tidligere års merskattevekst og netto driftsresultat. Dette kan indikere at merskattevekst bidrar til et merforbruk senere år.

Analyser av andre økonomiske utfallsvariabler støtter dette bildet. På kort sikt finner vi at merskattevekst gir en økning i disposisjonsfond. Her finner vi en positiv sammenheng for inneværende års merskattevekst og foregående års merskattevekst, mens det ikke er noen signifikant sammenheng for merskatteveksten to år tidligere på disposisjonsfondet. Sett sammen med betydningen av merskattevekst for brutto investeringsutgifter, hvor analysene viser en positiv sammenheng mellom merskatteveksten to år tidligere og brutto investeringsutgifter, kan resultatene tolkes som at kommunene bruker merskattevekst til å bygge disposisjonsfond på kort sikt for deretter å øke investeringsutgifter på litt lengre sikt.

I analyser av utgifter finner vi også indikasjoner som tilsier at merskatteveksten brukes til å øke utgiftsnivået. Det er først og fremst foregående års merskattevekst som er assosiert med en økning i samlede utgifter, mens merskatteveksten to år tidligere ikke gir noen økning i samlede utgifter. Dette kan tolkes som at merskatteveksten først og fremst gir en økning i utgifter på kort sikt, og at det i gjennomsnitt ikke bidrar til en vedvarende økning i utgiftsnivået.

Når vi splitter utgiftsanalysen etter ulike sektorer finner vi signifikant positiv sammenheng mellom foregående års merskattevekst og utgifter innen barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, og kommunehelse i analysene av de individrettede tjeneste. Det synes å være helse og oppvekst som prioriteres. Dette er også de store sektorene i kommunene. Når vi analyserer de mer generelle tjenestene, finner vi en økning både i utgifter til administrasjon og kultur som respons på merskatteveksten foregående år. Selv om det i absolutte termer er pleie og omsorg som opplever den største økningen per innbygger som følge av økt merskattevekst foregående år, så er det utgifter til administrasjon som øker mest relativt til gjennomsnittlig utgift (2,6 prosent). Av sektorene vi finner en signifikant sammenheng mellom foregående års

merskattevekst og utgifter, er det grunnskole som har den laveste økningen målt mot gjennomsnittlig utgifter, med en økning på 0,36 prosent.

Siden det er en del variasjon mellom kommuner med tanke på økonomisk handlingsrom, har vi splittet dataene etter kommunenes økonomiske handlingsrom representert ved ekstrainntekter som ikke er inkludert i inntektsutjevningen, og representert ved Robek-status. Gjennom analysene fant vi ikke noen tydelige trender som tilsa at kommunene tilpasset seg systematisk forskjellig avhengig av nivået på ekstrainntektene. Det eneste vi fant var at kommuner på Robek-listen i mindre grad enn øvrige kommuner avsetter merskatteveksten på disposisjonsfond, mens de samme kommunene i større grad øker utgiftsnivået sammenlignet med øvrige kommuner. Dette må ses i sammenheng med at Robek-kommuner er i økonomisk ubalanse og har trange budsjetter. Det virker derfor ikke usannsynlig at disse kommunene responderer på merskattevekst med å øke samlede utgifter. Robek-kommunene skiller seg også ut med å øke samlede utgifter samme år som merskatteveksten kommer. For de øvrige kommunene er det først påfølgende år at man ser en økning i utgiftene.

De fleste analysene er basert på analyser av flere år samlet, men vi har også analysert enkeltår og forsøkt å tolke resultatene i lys av informasjonen om merskattevekst som annonseres i revidert nasjonalbudsjett (RNB) for inneværende budsjettår og nasjonalbudsjettet (NB) for kommende budsjettår. Vi finner noe variasjon i tilpasninger på tvers av enkeltår. For netto driftsresultat er det indikasjoner på at det er en viss tilpasning til informasjonen som kommer tidlig, i forbindelse med RNB. I årene hvor det først signaliseres nedjusterte skatteanslag i RNB, mens det viser seg å komme en økning i skatteanslagene som presenteres i NB på høsten, bidrar isolert sett til en sterkere effekt av merskattevekst på netto driftsresultat sammenlignet med år hvor det er en oppjustering på høsten uten signaler om nedjustering i RNB. Tilsvarende finner vi i analyser for samlede utgifter at, når informasjon om økningen kommer tidlig, så responderer kommunene i gjennomsnitt med å øke de samlede utgiftene samme år. For årene hvor informasjonen kommer sent, finner vi ingen signifikant effekt av merskattevekst på samlede utgifter. Samlet støtter resultatene fra analysene av enkeltår, at det er indikasjoner som tilsier at kommunene tilpasser seg signaler som annonseres i RNB. Informasjonen om merskatteveksten som kommer i forbindelse med nasjonalbudsjettet for neste budsjettår, kommer kanskje for sent til at kommunene i noen særlig grad har mulighet å tilpasse driften for inneværende budsjettår. Fra de øvrige analysene av flere år samlet, støttes dette ved at

vi ser tregheter i tilpasninger med økninger i netto driftsresultat og disposisjonsfond på kort sikt, og økninger i driftsutgifter og investeringsutgifter på litt lengre sikt. Analysen av endring i effektivitet indikerer at produksjonen endres med omtrent samme omfang som utgiftene endres av merskattevekst, så produktiviteten synes ikke å være påvirket.



## 4. Kvantitative analyser av betydningen av merskattevekst for fylkeskommunene

I dette kapitlet presenteres tilsvarende kvantitative analyser for fylkeskommunene, som vi presenterte for kommunene i forrige kapittel. Hovedforklaringsvariabelen, merskatteveksten, inngår også med ulike spesifikasjoner, hvor vi også estimerer modeller der merskatteveksten tidligere år inkluderes for å fange opp eventuelle tilpasningstreggheter. Kapitlet er bygd opp med delkapitler som representerer de ulike avhengige variablene som inngår i modellene. Til slutt i kapitlet gir vi en oppsummering og diskusjon av resultatene fra de ulike modellene.

En tilsvarende kvantitativ analyse av betydningen av merskattevekst for fylkeskommunene som vi har gjennomført for kommunene, har en del utfordringer. Utfordringen er særlig knyttet til at antall fylkeskommuner er lavt. I perioden vi undersøker har også antallet sunket betraktelig, fra 19 fylkeskommuner i 2013, til 11 fylkeskommuner i 2021. I tillegg er det mindre variasjon i skatteinntekter etter utjevning enn tilfellet er for kommunene. Siden vi har få observasjoner per år, og mindre variasjon mellom fylker, er det vanskeligere å få en god regresjonsanalyse av forhold på fylkesnivå. Det er følgelig mindre hensiktsmessig å gjøre separate analyser for enkeltår eller separate analyser etter ulikt økonomisk handlingsrom siden antall observasjoner blir veldig lav. For å få et inntrykk av hvordan fylkeskommunene tilpasser seg, prøver vi så langt det er mulig å følge det samme analyseopplegget som for kommunene i kapittel 3.

I siste del av kapitlet gjennomfører vi analyser av utgiftene på sektornivå. Her skiller fylkeskommunene seg tydelig fra kommunene, hvor det fylkeskommunale ansvaret er noe begrenset med hensyn til antall sektorer. Videregående opplæring (VGO) er den klart største enkeltsektoren. I tillegg til VGO analyserer vi også mulige utgiftstilpasninger innen tannhelse, næring, samferdsel, kultur og administrasjon.

### 4.1 Netto driftsresultat

Som for kommunene estimerer vi modeller hvor endring i netto driftsresultat er den avhengige variabelen, og merskattevekst er hovedforklaringsvariabelen.

Vi estimerer imidlertid en noe enklere modell enn for kommunene da eksempelvis demografiske kontrollvariabler er mindre aktuelt å inkludere ettersom tjenesteansvaret knyttet til målgruppe i stor grad er begrenset til barn for tannhelse og ungdom for videregående opplæring. For kommunene inkluderte vi både endring i kommunistørrelse og endring i alderssammensetning representert ved innbyggerandelen under 20 år og innbyggerandelen over 67 år. Siden videregående utdanning utgjør en stor budsjettandel for fylkeskommunene, og målgruppen for denne tjenesten er ungdommer primært 16 til 18 år, har vi valgt å forenkle modellen fra kommuneanalysene ved å kun inkludere endring i andelen under 20 år som forklaringsvariabel sammen med andre tilskudd. Brukerbetalinger er bare tilgjengelig etter 2015 for fylkeskommunene, noe som begrenser hvilke modeller som kan estimeres med inntekter fra brukerbetaling som forklaringsvariabel.

I tabell 4.1 presenterer vi resultater fra regresjonsmodeller med endring i netto driftsresultat som avhengig variabel. Vi estimerer samme modell for ulike tidsperioder, i tillegg har vi i kolonnene 5 og 6 utvidet modellen til å inkludere brukerbetaling som forklaringsvariabel. I kolonne 1 ligger alle tilgjengelige år, årene 2013-2021, til grunn for estimatene. For å holde pandemiårene og året med mange fylkessammenslåinger utenfor, estimerer vi i kolonne 2 modellen basert på perioden 2013-2019. I kolonnene 3 og 4 estimerer vi tilsvarende modeller som i kolonnene 1 og 2, men hvor vi har holdt utenfor årene før 2015 når det var omlegging av statistikkbanken. Siden det for perioden etter omleggingen av statistikkbanken også er tilgjengelig informasjon om brukerbetalinger i fylkene, utvider vi modellene til å inkludere brukerbetaling, og estimerer modellen på de samme tidsperiodene som i kolonnene 3 og 4. Dette presenteres i kolonnene 5 og 6.

Som vi ser fra tabell 4.1, så finner vi en positiv sammenheng mellom merskattevekst og netto driftsresultat. Sammenhengen er også statistisk signifikant på 1 prosent og 5 prosent nivå i alle modeller bortsett fra modellene som er estimert for perioden 2015-2019 (kolonnene 4 og 6). Fortegnet er fortsatt positivt, men den estimerte sammenhengen er ikke lenger signifikant. Regresjonsresultatene basert på periodene 2013-2021 (kolonne 1), 2013-2019 (kolonne 2) og 2015-2021 (kolonne 3) viser i stor grad det samme bildet. Den estimerte koeffisienten av betydningen av merskattevekst for netto driftsresultat varierer mellom 1,532 og 1,908. Det høyeste estimatet finner vi når hele tidsperioden ligger til grunn for beregningene, i kolonne 1. Tolkningen av koeffisientestimatet på 1,908 er at en økning i merskattevekst på kroner 1 000 per innbygger er assosiert med en økning i netto driftsresultat på kroner 1 908

per innbygger. Siden det er få enheter som ligger til grunn for disse estimatene er det viktig å tolke koeffisientene med forsiktighet. Basert på estimatene kan vi si at det synes å være en klar positiv sammenheng mellom merskattevekst og netto driftsresultat; altså har merskatteveksten i gjennomsnitt bidratt til å bedre netto driftsresultat i perioden 2013 til 2021.

Tabell 4.1: Analyser med endring i netto driftsresultat som avhengig variabel for fylkeskommuner.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Merskattevekst	1,908*** (0,474)	1,532** (0,693)	1,667*** (0,426)	0,539 (0,715)	1,667*** (0,429)	0,525 (0,715)
Δinnb. under 20 år	103,6 (99,80)	162,1 (113,7)	145,6 (114,6)	313,1*** (109,8)	145,1 (121,0)	320,4*** (115,0)
Δ statlige tilskudd	0,484*** (0,178)	0,562*** (0,210)	0,374** (0,183)	0,283* (0,163)	0,374** (0,182)	0,280* (0,163)
Δ brukerbetaling					0,0300 (0,753)	-0,917 (1,886)
Konstant	0,0209 (0,231)	0,170 (0,272)	0,0978 (0,239)	0,553** (0,253)	0,0971 (0,251)	0,562** (0,257)
N	127	111	89	73	89	73
R <sup>2</sup>	0,194	0,192	0,162	0,241	0,162	0,244
Tidsperiode	2013-2021	2013-2019	2015-2021	2015-2019	2015-2021	2015-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Samme modell estimert for ulike tidsperioder.

Kolonnene 5 og 6 presenterer resultater hvor brukerbetaling er inkludert i tillegg til øvrige forklaringsvariabler. Når vi sammenligner koeffisientestimatet for merskattevekst i kolonnene 5 og 6 med koeffisientestimatet for merskattevekst i kolonnene 3 og 4, ser vi at estimatet ikke endres. I de fleste av analysene som følger inkluderer vi derfor ikke brukerbetaling i modellene siden vi da ikke trenger å begrense oss til perioden etter 2015.

For å undersøke hvorvidt det er avsetninger til bundne fond som driver sammenhengen mellom merskattevekst og netto driftsresultat, estimerer vi en

modell hvor netto driftsresultat er korrigert for avsetninger til bundne fond. Siden avsetninger til bundne fond ikke er tilgjengelig i statistikkbanken for perioden før 2015, estimeres også disse modellene for periodene 2015-2021 og 2015-2019.

Resultater fra regresjoner med endring i netto driftsresultat, korrigert for avsetninger til bundne fond som avhengig variabel, er presentert i tabell 4.2. I kolonne 1 er perioden 2015-2021 analysert, mens perioden 2015-2019 ligger til grunn for kolonne 2. Vi ser at det fortsatt er en signifikant og positiv sammenheng mellom merskattevekst og netto driftsresultat når pandemiårene er inkludert i analysegrunnlaget (kolonne 1), men koeffisientestimatet er redusert fra 1,667 til 1,494 sammenlignet med hva vi fant for ukorrigert netto driftsresultat i kolonne 3 i tabell 4.1. Sammenhengen er fortsatt signifikant på 1 prosent nivå. Dette er i tråd med forventningene, og også analogt med tilsvarende analyser for kommunene. For perioden 2015-2019 (kolonne 2) finner vi fortsatt ingen signifikant sammenheng når vi har korrigert netto driftsresultat for avsetninger til bundne fond, og koeffisientestimatet reduseres og er nå nær null.

Tabell 4.2: Analyser med endring i netto driftsresultat, korrigert for avsetninger til bundne fond som avhengig variabel.

	(1)	(2)
Merskattevekst	1,494*** (0,405)	-0,0158 (0,670)
Δ innbyggere under 20 år	122,1* (71,99)	233,9*** (65,18)
Δ statlige tilskudd	0,199 (0,169)	0,0114 (0,138)
Konstant	0,0583 (0,157)	0,419** (0,165)
N	89	73
R <sup>2</sup>	0,156	0,150
Tidsperiode	2015-2021	2015-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Samme modell estimert for ulike tidsperioder.

Resultatene fra analysene av netto driftsresultat i tabell 4.1 og tabell 4.2 antyder at det er en positiv sammenheng mellom merskattevekt og netto driftsresultat. Samtidig viser resultatene at det ikke er irrelevant hvilke år vi inkluderer i analysen. Ved å inkludere hele perioden, hvor også pandemiårene inngår, finner vi den klart største positive sammenhengen. Når vi ekskluderer pandemiårene, og samtidig utelukker årene før 2015, finner vi ingen signifikant sammenheng mellom merskattevekst og netto driftsresultat for fylkeskommunene. Dette er også den perioden som gir færrest observasjoner. Antall observasjoner og tilstrekkelig variasjon er faktorer som har betydning for hvorvidt man kan identifisere en sammenheng.

I analysene for kommunene fokuserte vi primært på perioden 2013-2019. For analysene av fylkeskommunene vil vi være litt mer fleksible, og i større grad også presentere resultater for analyser av alle årene, 2013-2021.

Tabell 4.3: Dynamisk spesifisering med endring i netto driftsresultat som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Merskattevekst	1,338* (0,729)	-0,994 (0,943)	1,370** (0,560)	1,283** (0,518)
Merskattevekst år (t-1)	-0,997 (0,695)		-1,168** (0,570)	
Merskattevekst år (t-2)		-0,723 (0,576)		0,385 (0,458)
Δ innbyggere under 20 år	201,1 (124,8)	220,6* (114,7)	152,9 (108,6)	180,6* (107,8)
Δ statlige til- skudd	0,494** (0,218)	0,403** (0,161)	0,464** (0,180)	0,410** (0,172)
Konstant	0,339 (0,339)	0,692** (0,331)	0,250 (0,293)	0,281 (0,257)
N	111	91	127	101
R <sup>2</sup>	0,211	0,190	0,223	0,135
Tidsperioder	2013-2019	2013-2019	2013-2021	2013-2021

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger).

Siden vi har få observasjonsenheter per år er det ikke like aktuelt å gjøre separate analyser for enkeltår som det var for kommunene. Tilpasningstreggheter er derimot like aktuelt. Vi har derfor estimert modeller hvor merskattevekst foregående år og merskattevekst to år tidligere inngår som forklaringsvariabel. Disse er presentert i tabell 4.3. Vi estimerer dynamiske modeller som inkluderer foregående års merskattevekst eller merskattevekst to år tidligere. I de to første kolonnene har vi data for årene 2013-2019, mens vi i kolonnene 3 og 4 utvider datasettet til å inkludere årene 2020 og 2021 i tillegg. I kolonne 1 og 2, når vi ikke bruker alle tilgjengelige år, finner vi ingen signifikant sammenheng mellom merskattevekst og netto driftsresultat, med unntak av spesifikasjonen i kolonne 1 hvor årets merskattevekst er marginalt signifikant. Når vi inkluderer merskattevekst to år tidligere i stedet for foregående års merskattevekst faller signifikansnivået bort, og koeffisientestimatet blir negativt.

Når vi derimot utvider datasettet med de to ekstra årene, 2020 og 2021, finner vi derimot litt mer robuste resultater. Koeffisientestimatet for årets merskattevekst ligger rundt 1,3 med signifikansnivå på fem prosent. Forrige års merskattevekst har en negativ sammenheng, og som for kommuneanalysene er størrelsen på estimatet på nivå med årets merskattevekst. Foregående års merskattevekst ser ut til å bidra til å redusere netto driftsresultat i omtrent samme størrelsesorden som årets merskattevekst bidrar til å øke netto driftsresultat.

## 4.2 Andre økonomiske utfallsvariabler inkludert investeringsutgifter

Fylkeskommunene og kommunene er ulike med tanke på bredden i porteføljen av tjenester som fylkeskommunen har ansvar for. I tillegg er det betydelig forskjell mellom kommuner og fylkeskommuner i hvor kapitalintensive de er, hvor fylkene er mer kapitalintensive enn kommunene. Forskjellen er hovedsakelig knyttet til all kollektivtransport og veg som fylkene har ansvar for. På grunn av en relativ høy kapitalandel (sett opp mot driftsutgifter), har dette også gitt seg utslag i anbefalingene fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomis anbefalinger om at fylkeskommunene bør ha et relativt høyt nivå på netto driftsresultat over tid for å ivareta sin formue.

For å undersøke nærmere hvordan merskatteveksten disponeres, ser vi også for fylkeskommunene nærmere på andre økonomiske utfallsvariabler. Vi estimerer modellene både for perioden 2013-2021 og for perioden 2013-2019.

Modeller med endring i egenfinansiering av investeringene og endring i gjeld viser ingen signifikant sammenheng, uavhengig av hvilken periode som ligger til grunn for analysen, og er holdt utenfor i tabellrapporteringene. Modeller med endring i netto avdrag, endring i langsiktig gjeld og endring i disposisjonsfond er rapportert. Vi har også inkludert dynamisk spesifisering som inkluderer foregående års merskattevekst for alle tre modellene for å undersøke om den signifikante sammenhengen er assosiert med tilpasningstreggheter som vi har sett i tidligere analyser.

I tabell 4.4 presenterer vi resultater fra modellspesifikasjoner med endring i netto avdrag som avhengig variabel. I kolonne 1 har vi estimert modellen for alle årene, 2013-2021, mens vi i kolonne 2 har estimert modellen hvor pandemiårene er ekskludert. Kolonnene 3 rapporterer resultater for dynamisk spesifisering basert på alle årene, 2013-2021.

Tabell 4.4: Endring i netto avdrag som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)
Merskattevekst	0,237* (0,139)	-0,122 (0,127)	0,106 (0,139)
Merskattevekst år (t-1)			-0,283 (0,260)
N	127	111	127
R <sup>2</sup>	0,100	0,068	0,113
Tidsperiode	2013-2021	2013-2019	2013-2021

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner: Δ innb. under 20 år, Δ statlige tilskudd.

I kolonne 1 finner vi en positiv og signifikant sammenheng mellom merskattevekst og endring i netto avdrag. Koeffisientestimatet på 0,237 indikerer at i gjennomsnitt øker fylkeskommunene avdrag med 237 kroner per innbygger dersom merskatteveksten øker med kroner 1 000 per innbygger. Sammenhengen er signifikant på 10 prosent nivå, noe som indikerer at det er en del variasjon mellom fylkeskommunene. Når vi fjerner pandemiårene fra analysegrunnet, ser vi i kolonne 2 at koeffisientestimatet skifter fortegn og sammenhengen er ikke lenger signifikant. Dette indikerer at sammenhengen er lite robust. Når vi i kolonne 3

inkluderer en dynamisk spesifikasjon og estimerer for årene 2013-2021, er det fortsatt positiv sammenheng mellom årets merskattevekst og netto avdrag, men sammenhengen er ikke lenger signifikant. I sum er det ikke mulig å konkludere med at fylkeskommunene systematisk bruker ekstraintektene som merskattevekst gir til å øke netto avdrag, selv om det er noen indikasjoner på en svak positiv sammenheng.

Videre undersøker vi modeller med endring i langsiktig gjeld som avhengig variabel. Resultatene er presentert i tabell 4.5. I kolonne 1, hvor alle årene ligger til grunn for analysen, finner vi en signifikant negativ sammenheng mellom merskattevekst inneværende år og endring i langsiktig gjeld, noe som indikerer at fylkeskommunene bruker merskatteveksten til å redusere sin langsiktige gjeld. Resultatene i kolonne 2, hvor årene 2013-2019 ligger til grunn for analysen, viser derimot koeffisientestimat med motsatt fortegn og ingen signifikant sammenheng. Som for netto avdrag tyder det på at resultatene er lite robuste, og at hvilke år som er inkludert i analysen er avgjørende for resultatet. Når vi i kolonne 3 estimerer modellen for årene 2013-2021 med en dynamisk spesifikasjon som inkluderer foregående års merskattevekst, finner vi en negativ og insignifikant sammenheng med årets merskattevekst og en positiv signifikant sammenheng med foregående års merskattevekst. I sum er det vanskelig å lese et tydelig mønster fra analysene av endringer i langsiktig gjeld som avhengig variabel.

Tabell 4.5: Endring i langsiktig gjeld som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)
Merskattevekst	-2,693** (1,060)	1,172 (1,102)	-1,007 (1,185)
Merskattevekst år (t-1)			3,663** (1,821)
N	127	111	127
R <sup>2</sup>	0,078	0,061	0,133
Tidsperiode	2013-2021	2013-2019	2013-2021

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner:  $\Delta$  innb. under 20 år,  $\Delta$  statlige tilskudd.



For kommunene var det kun for disposisjonsfond at vi fant en signifikant sammenheng mellom merskattevekst og andre økonomiske utfallsvariabler. I tabell 4.6 har vi estimert modeller for fylkeskommunene hvor endring i disposisjonsfond inngår som avhengig variabel. Tilsvarende som for de øvrige analysene av økonomiske utfallsvariabler på fylkeskommunenivå, ser vi at koeffisientestimatene for merskattevekst inneværende år varierer avhengig av hvilke år som er inkludert og hvordan modellen er spesifisert. Koeffisientestimatet for årets merskattevekst er positivt i alle modellspesifikasjonene, men både koeffisientstørrelse og signifikansnivå varierer. I modellen hvor perioden 2013-2021 ligger til grunn for analysene finner vi en signifikant positiv sammenheng på 1 prosent nivå. Koeffisientestimatet på 0,804 indikerer at en merskattevekst på kroner 1 000 per innbygger er assosiert med en økning i disposisjonsfondet på 804 kroner per innbygger. Når vi holder utenfor årene 2020 og 2021 (i kolonne 2) reduseres koeffisientestimatet til nærmere null, og sammenhengen er ikke lenger signifikant.

I kolonne 3 har vi utvidet modellspesifikasjonen i kolonne 1 til å inkludere foregående års merskattevekst. Som i kolonne 1 er det en signifikant og positiv sammenheng mellom inneværende års merskattevekst og endring i disposisjonsfond, men koeffisientestimatet og signifikansnivået er redusert sammenlignet med kolonne 1. I tillegg er koeffisientestimatet for foregående års merskattevekst negativt og ikke signifikant. At estimatet ikke er signifikant indikerer at sammenhengen er upresist estimert. Det negative fortegnet indikerer at det kan være tilfeller av at økningen i disposisjonsfondet er kortsiktig, og at man ganske raskt begynner å redusere disposisjonsfondet.

Tabell 4.6: Endring i disposisjonsfond som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)
Merskattevekst	0,804*** (0,286)	0,0476 (0,307)	0,571* (0,297)
Merskattevekst år (t-1)			-0,508 (0,569)
N	127	111	127
R <sup>2</sup>	0,089	0,047	0,099
Tidsperiode	2013-2021	2013-2019	2013-2021

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner: Δ innb. under 20 år, Δ statlige tilskudd.

For kommunene syntes det å være en sammenheng mellom bygging av disposisjonsfond og endring i investeringsutgifter, hvor merskatteveksten først var assosiert med en økning i disposisjonsfond og deretter en økning i brutto investeringsutgifter på litt lengre sikt. Vi har som for kommunene estimert modeller med endring i brutto investeringsutgifter som avhengig variabel. Som det fremgår av resultatene i tabell 4.7 så finner vi en relativt robust positiv sammenheng mellom årets merskattevekst og endring i investeringsutgifter. Det er likevel verdt å merke seg at forklart varians er ganske lav. Det vi kan trekke ut av resultatene er at man i år med økning i merskattevekst også har en økning i totale investeringer. Den dynamiske spesifikasjonen indikerer at økningen i investeringsutgiftene er kortvarig, og vi finner ingen sammenheng mellom tidligere års merskattevekst og endring i investeringer.

Tabell 4.7: Endring i brutto investeringsutgifter som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)
Merskattevekst	1,884*** (0,608)	2,503** (1,013)	1,715** (0,819)
Merskattevekst år (t-1)			-0,367 (1,175)
N	127	111	127
R <sup>2</sup>	0,056	0,055	0,057
Tidsperiode	2013-2021	2013-2019	2013-2021

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* $p < 0,01$ , \*\* $p < 0,05$  og \* $p < 0,1$ . Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner:  $\Delta$  innb. under 20 år,  $\Delta$  statlige tilskudd.

### 4.3 Totale utgifter og utgifter for enkeltsektorer

I analysene med endring i brutto driftsutgifter som avhengig variabel, presenterer vi kun analyser for årene 2013-2019. Både når vi analyserer endring i samlede utgifter og endringer i utgifter for enkeltsektorer, estimerer vi en dynamisk modell hvor foregående års merskattevekst inngår som forklaringsvariabel. Alle modellene inkluderer forklaringsvariabler og konstantledd, men vi rapporterer kun koeffisientestimatene for merskattevekstvariablene i tabellene.

Tabell 4.8: Endring i fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som avhengig variabel.

	(1)	(3)
Merskattevekst	1,205* (0,691)	1,346 (0,788)
Merskattevekst år (t-1)		0,725 (0,836)
N	111	111
R <sup>2</sup>	0,074	0,086
Tidsperiode	2013-2019	2013-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* $p < 0,01$ , \*\* $p < 0,05$  og \* $p < 0,1$ . Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner:  $\Delta$  innb. under 20 år,  $\Delta$  statlige tilskudd.

Når vi analyserer sammenheng mellom merskattevekst og endring i de samlede utgiftene, finner vi en svak positiv sammenheng med årets merskattevekst når vi ikke inkluderer foregående års merskattevekst (kolonne 1 i tabell 4.8). Når vi utvider med dynamisk spesifikasjon og foregående års merskattevekst (kolonne 2 i tabell 4.8) er koeffisientestimatet for årets merskattevekst omtrent uendret, men sammenhengen er ikke lenger signifikant. Fortegnet for foregående års merskattevekst er også positiv, men heller ikke statistisk signifikant.

Selv om man ikke finner noen klar sammenheng mellom samlet utgiftsnivå og merskattevekst, kan det være enkeltsektorer som er påvirket. Vi analysere endringer i brutto driftsutgifter for sektorene videregående opplæring (VGO), tannhelse, næringsforvaltning, samferdsel, kultur og administrasjon. Vi estimerer kun den dynamiske spesifikasjonen, som inkluderer foregående års merskattevekst. Resultatene er rapportert i tabell 4.9.

Tabell 4.9: Merskattevekst i fylkeskommunale sektorutgifter.

	(1) VGO	(2) Tannhelse	(3) Næring	(4) Samferdsel	(5) Kultur	(6) Adm
Merskatte- vekst	-1,624*** (0,124)	-0,0756** (0,0299)	-0,397** (0,188)	-0,481 (0,301)	-0,160 (0,102)	0,507*** (0,0894)
Merskatte- vekst år (t-1)	0,481*** (0,153)	0,0434* (0,0246)	-1,454*** (0,375)	-0,909 (0,590)	0,00977 (0,166)	-0,175 (0,121)
N	111	111	111	111	111	111
R <sup>2</sup>	0,432	0,093	0,422	0,089	0,030	0,232
Tidsperiode	2013- 2019	2013- 2019	2013- 2019	2013-2019	2013- 2019	2013-2019

Merknad: Robuste standardfeil i parentes. Signifikansnivå er indikert med stjerner, hvor \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05 og \* p<0,1. Alle variabler målt per innbygger, og økonomiske variabler er målt i 1000 kroner (per innbygger). Inkluderte kontrollvariabler i alle spesifikasjoner: Δ innb. under 20 år, Δ statlige tilskudd.

Med unntak av endringer i utgifter til administrasjon (kolonne 6) som viser positiv sammenheng mellom årets merskattevekst, er det en negativ sammenheng mellom årets merskattevekst og endring i utgifter for de øvrige sektorene. Sammenhengene er signifikant for alle sektorer med unntak av samferdsel og kultur. For videregående opplæring (kolonne 1) og tannhelse (kolonne 2) er det en positiv sammenheng mellom foregående års merskattevekst og endringer i utgifter til sektoren selv om

inneværende års merskattevekst er assosiert med reduksjon i utgifter. Dette kan tolkes som at fylkeskommunene er i en fase med reduksjon i driftsutgiftene for disse sektorene, men at merskattevekst gjør at man påfølgende år kan øke driftsutgiftene. Innenfor næringsforvaltning er sammenhengen negativ både for årets og foregående års merskattevekst.

#### **4.4 Oppsummering og diskusjon**

De kvantitative analysene for fylkeskommunene har avdekket at det er vanskelig å trekke klare konklusjoner om potensielle virkninger av merskattevekst. Det er særlig det faktum at sammenhengene vi finner er veldig lite robust med tanke på hvilken tidsperiode vi bruker som gir usikkerhet. Vi tenker likevel at analysene indikerer noen retninger som vi kan se sammen med informasjon fra caseundersøkelsen.

Som for kommunene synes det å være en positiv sammenheng mellom årets merskattevekst og netto driftsresultat, mens foregående års merskattevekst er negativt assosiert med netto driftsresultat. På kort sikt synes netto driftsresultat å forbedres, men det er tilpasningstreggheter som indikerer at merskatteveksten brukes påfølgende budsjettår. De tydeligste mønstrene synes å være for utgifter til enkeltsektorer, hvor resultatene indikerer at utgifter innenfor videregående opplæring og tannhelse øker året etter at man har opplevd merskattevekst.

Vi finner ikke tydelige sammenhenger med endringer i disposisjonsfond og investeringer, selv om man til en viss grad kan tolke resultatene som at man både øker disposisjonsfond og investeringer på kort sikt.

## 5. Erfaringer fra administrasjon og politikere i kommunesektoren

I dette kapitlet oppsummerer vi erfaringene fra samtaler med administrasjonen og politikerne i 3 kommuner og 3 fylkeskommuner. I ett av casene har vi også hatt samtale med tillitsvalgte som representerer de ansatte. For å sikre anonymitet blant respondentene navngir vi ikke kommunene og fylkene som deltar, men i den grad det er relevant gir vi en beskrivelse av kjennetegn ved kommunen.

Kommunene og fylkene som er inkludert i undersøkelsen representerer ulike økonomiske handlingsrom og størrelse. Vi har både distrikt og by representert. Casene representerer også ulik organisering. Det var gjennomgående mye samsvar i beskrivelsene av betydningen av merskatteveksten, uavhengig av kommunetype. I det følgende presenterer vi erfaringene under utvalgte hovedoverskrifter som har utkrystallisert seg gjennom intervjuene.

### 5.1 Disponering av merskatteveksten

Vi kartla både blant administrasjonen og politikerne hvordan merskatteveksten ble disponert. Gjennomgående svar, uavhengig av om vi snakket med administrasjonen eller politikerne, var at merskatteveksten måtte ses på som «engangspenger». Det virket å være stor bevissthet rundt dette. Administrasjonen i en kommune vi snakket med påpekte at selv om politikerne generelt hadde forståelse for at merskatteveksten måtte ses på som midlertidige inntekter som burde settes på disposisjonsfond, så hadde politikerne i praksis likevel valgt å disponere midlene til andre ting. I en annen kommune var det en politiker i posisjon som opplevde at ekstraintektene kunne øke presset på å bruke penger selv om man var innforstått med at situasjonen var midlertidig.

#### Avsetning til disposisjonsfond

Både det faktum at merskatteveksten ble sett på som midlertidig, og at omfanget av merskatteveksten ofte ikke var kjent før mot slutten av året, ble i intervjuene brukt som argument for at merskatteveksten ble satt av på disposisjonsfond. Selv om det var noe uenigheter mellom administrasjon, posisjonspolitikere og opposisjonspolitikere om hvor mye som burde settes av på fond, så ble det i alle casene nevnt at man satt av til fond. I to av casene uttrykte opposisjonen at de hadde

ønsket at det ble satt av mer til fond slik at man var bedre rustet mot dårlige tider og uforutsette engangsutgifter. Begge disse casene hadde et relativt lavt disposisjonsfond, og administrasjonen uttrykte også behov for større avsetninger til fond.

Siden merskatteveksten i stor grad kommer sent på året så rekker man i liten grad å bruke pengene på inneværende budsjettår. Dette er ifølge kontaktene våre en av hovedgrunnene til at pengene primært settes på fond i første omgang, for deretter å bli disponert på de neste årenes budsjett. Det trekkes frem at disposisjonsfond gir økonomisk handlingsrom og fungerer som buffer i litt dårligere tider.

*«Vi har opparbeid en høy fondsgrad i løpet av årene med gode skatteinntekter som har bidratt til mindreforbruk. Dette gir oss økonomisk handlingsrom som vi setter pris på nå når utsiktene er litt dårligere. I årets budsjett legges det opp til å bruke noe av disposisjonsfondet på drift siden inntektene blir lavere enn forventet. Disposisjonsfondet er også viktig for å klare og opprettholde investeringsnivået uten å få for høy gjeldsgrad.»*

*Administrasjonen i case 1*

I tillegg til at merskatteveksten bidrar til å gi et økonomisk handlingsrom, så opplevde vi også i intervjuene at det for politikerne også betydde økt politisk handlingsrom.

*«Merskattevekst bidrar til et større politisk handlingsrom. Vi får da mulighet til å prioritere opp andre ting; både drift og investeringer og kortsiktige utgifter.»*

*Posisjonspolitiker i case 3*

### **Økte driftsutgifter**

Bevisstheten rundt at disse pengene måtte ses på som «engangspenger» ble brukt som argument for at merskatteveksten ble disponert til driftsrelaterte aktiviteter og prosjekter som ikke ga et varig høyere driftsnivå. I flere av intervjuene ble det trukket frem at man var bevisst på å ikke bruke pengene til å ansette flere siden man risikerte å måtte redusere arbeidsstokken dersom merskatteveksten uteble. I hovedsak økes ikke driftsnivået permanent, men tiltakene er knyttet til prosjekter som var avgrenset i tid.

Det er likevel eksempler blant våre seks case at merskatteveksten ble tatt inn i driften. I ett tilfelle hadde politikerne valgt å ettergi merforbruk. Dette kan ses på som å bruke det på drift, siden merforbruket i utgangspunktet skal dekkes inn gjennom et fratrekk på neste års budsjett. Gjennom å ettergi merforbruk bidrar det til høyere budsjetter kommende år enn de ville fått hvis merforbruket ikke var ettergitt.

I ett av casene vi snakket med, som har generelt god økonomi også uten merskatteveksten, var det politisk enighet om prinsippet at ekstrainntektene ikke skal settes inn i drift som gir varig høyere driftsutgifter, men at dette kunne være vanskelig å etterfølge i praksis. Det ble trukket frem eksempel på forbedret tjenestetilbud innenfor et av satsingsområdene, og at dette trolig vil gi varige høyere driftsutgifter.

Selv om det er eksempler på at noe av merskatteveksten gir et varig høyere driftsnivå, så er hovedinntrykket at det primært brukes til kortvarige satsinger og enkeltprosjekter. I case 2 trakk administrasjonen frem at politikerne disponerte ekstrainntektene til prosjekter innenfor skole for å kompensere for permanente nedskjæringer som var gjennomført. Politikerne i samme case opplevde at merskattevekstpengene ble brukt til å følge opp politiske vedtak som allerede var vedtatt, men som var blitt satt på vent som følge av lite penger. Det var bred politisk enighet om prosjektene som fikk bevilget disse ekstramidlene.

### **Økte investeringer, økt egenfinansiering og nedbetaling av gjeld**

Flere av casene hadde benyttet merskatteveksten til å nedbetale gjeld. For mange var dette et viktig grep for å holde gjeldsgraden innenfor vedtatte måltall. Dermed gir det rom til økte investeringer på sikt.

*«Gjennom å nedbetale gjeld øker handlingsrommet med tanke på investeringer siden vi har handlingsregel som definerer gjeldsgraden. I tillegg kan avsetninger til disposisjonsfond brukes til å finansiere investeringer senere.»*

*Administrasjonen i case 6*

Blant casene som oppga at de brukte merskatteveksten til å nedbetale gjeld var det ett case som opplevde vekst og dermed hadde et høyt investeringsnivå. Selv om økonomien var god, hadde man også en veldig høy gjeldsgrad. I dette caset uttrykte opposisjonspolitikere at de gjerne skulle brukt ekstrainntektene til å redusere gjelden enda mer.



Å øke egenfinansiering på investeringer var eksempel på bruk i enkelte case. Argumentet for å bruke merinntektene til å øke egenfinansieringen var for å redusere effekten av rentesvingninger på økonomien i kommunesektoren. Ett av casene påpeker at merskatteveksten har bidratt til at man har klart å opprettholde et akseptabelt egenfinansieringsnivå. Selv om egenfinansieringen ikke økte, så gjorde ekstraintektene at man klarte å opprettholde ønsket nivå på egenfinansiering.

Både kommunene og fylkene som er representert i de seks casene i denne undersøkelsen har store investeringsbehov. Noen begrunner behovene med at man er i vekst, andre med at det er store etterslep på investeringer. Fylkene er også mer kapitalintensive og har derfor ofte store investeringsbehov. I et par av casene har administrasjonen påpekt at merskatteveksten har gått til investeringsprosjekter som vil bidra til økte driftsutgifter på sikt. Når det politiske nivået har snakket om investeringene virker det ikke som de har det samme synet på at disse investeringene vil føre til økning i driftsutgiftene på sikt. Politikerne i ett av casene trakk frem av ekstraintektene fra merskatteveksten gjorde at man fikk fremskyndet investeringer som allerede var vedtatt. I tillegg er det eksempler på at investeringsprosjekter har blitt oppskalert, og dette ses i sammenheng med økonomisk handlingsrom som følge av merskattevekst.

*«Vi har et ferskt eksempel på et investeringsprosjekt som ble oppskalert under politisk behandling. Fra administrasjonens side var det opprinnelige forslaget allerede for dyrt.»*  
*Administrasjon i case 5*

### **Oppsummering**

Oppsummert er hovedinntrykket at merskatteveksten i første omgang settes på disposisjonsfond, for deretter å disponeres til prosjektbaserte driftsaktiviteter og investeringer i påfølgende budsjetter. Til en viss grad klarer man å unngå å disponere midlene til drift og investeringer som gir varig høyere driftsnivå, men det er også tilfeller der ekstraintektene har blitt brukt på en måte som gir varig økning i driftsnivået. Det er da særlig skole og helse som trekkes frem som de prioriterte sektorene.

## 5.2 Merskattevekstens betydning for effektiviseringsarbeidet og innovasjonskulturen

Merskattevekst representerer ekstrainntekter kommunesektoren i utgangspunktet ikke har planlagt for. Derfor har vi undersøkt hvorvidt disse inntektene har betydning for effektiviserings-arbeidet, og om vedtatte kutt er reverser som følge av ekstrainntektene.

Et svar som har gått igjen i flere av samtalenene, er at merskatteveksten har gjort at man har kunnet bruke lengre tid på nødvendige omstillinger. Informantene sier at de har fokus på behovet for effektivisering og omstilling, men at det kan være krevende å effektivisere og redusere driftsnivået samtidig som man bygger disposisjonsfond. Det ble trukket frem at ekstrainntektene muliggjorde investeringer som på sikt kan bidra til lavere driftskostnader.

*«Vi har brukt merskatteveksten til å kjøpe oss bedre tid til omstilling»  
Administrasjon i case 2*

*«Merskatteveksten har gjort det mulig for oss å bruke lengre tid på  
en omstilling til lavere driftskostnader.»  
Posisjonspolitikere i case 6*

I ett av casene ble det veldig tydelig kommunisert, både fra administrasjonen og politikerne, at driftsnivået var for høyt sett i forhold til budsjetterte inntekter. Ekstrainntektene hadde blant annet ført til at vedtatte kutt ble reversert. Også blant øvrige case ble det nevnt at det hadde vært tilfeller av reverserte kutt.

*«Merskatteveksten har ført til at planlagte kutt i budsjettet har blitt reversert.»  
Opposisjonspolitikere i case 6*

*«Ekstrainntekter har gjort at vi har reversert vedtatte kutt.»  
Posisjonspolitikere i case 5*

Vi har også eksempler på case hvor man opplevde at effektiviseringsarbeidet var upåvirket av ekstrainntektene. Likevel er det samlede inntrykket fra alle intervjuene at mange har benyttet muligheten til å utsette eller bremse ned takten på effektiviseringsarbeidet. Administrasjonen i ett av casene var tydelig på at

effektiviseringsgraden var redusert som et resultat av ekstraintektene. Det ble også trukket frem at det som følge av de gode tidene var en mangel på «kriseforståelse» for fremtidige utfordringer knyttet til en aldrende befolkning og etterslep på vann og avløp. Siden det er mye ekstramidler i hele kommunesektoren bidrar heller ikke sammenligninger med andre til å få bevissthet rundt behovet for at man må gjøre endringer nå.

*«Det er aksept både blant politikerne og i administrasjonen for at det er behov for å gjøre grep og endringer, men ekstrapengene gjør at vi enklere kan utsette omstillingene.»*

*Administrasjon i case 6*

*«Den økonomiske situasjonen vi er i nå gjør at vi «pøser på» med penger for å løse problemet i stedet for å se på eventuelle problemer i driften.»*

*Posisjonspolitiker i case 4*

### **5.3 Merskattevekstens betydning for forholdet mellom administrasjon, politikere, ansatte og velgerne**

I caseundersøkelsen har vi kartlagt hvorvidt merskatteveksten har hatt betydning for tillit mellom administrasjon, politikere og velgere. Inntrykket etter samtalen er at merskatteveksten først og fremst har betydning internt – både innad i administrasjonen, mellom administrasjonen og politikerne, og ikke minst for forholdet til de ansatte. Om ikke tilliten er påvirket, så har merskatteveksten helt klart hatt betydning for samarbeidet og kommunikasjonen.

Det var i liten grad en oppfatning om at merskattevekst hadde påvirket forholdet til velgerne. Dette ble i ett av casene sett opp mot det faktum at media ikke nødvendigvis var så opptatt av å skrive om merskatteveksten, og at det også var en tematikk som kunne være vanskelig å formidle. Den generelle oppfatningen i de ulike casene var at velgerne først og fremst var opptatt av tjenestetilbudet.

*«Den jevne innbygger er opptatt av tjenestene. Hvis tjenestene svekkes så blir det fort støy. Det har ikke vært tilfelle for merskattevekst.»*

*Posisjonspolitiker i case 3*

«Vanskelig å kommunisere» har blitt nevnt om merskatteveksten i alle intervjuene, uavhengig av om vi har snakket med administrasjon, posisjonspolitikere eller opposisjonspolitikere. Det er da særlig kommunikasjonen ut i enhetene og overfor de ansatte som trekkes frem. Når enhetene presenteres for stramme budsjetter samtidig som det år etter år er store overskudd og avsetninger på fond, er det ikke så enkelt å kommunisere at dette er engangspenger som ikke bør gå inn i varig drift.

*«Det er vanskelig å kommunisere ut til de ansatte hvordan vi kunne vedta et budsjett som er strammere enn den faktiske skatteinntekten viste seg å bli.»*

*Posisjonspolitikere i case 5*

*«Det er vanskelig å fortelle de ansatte at de må forholde seg til stramme budsjetter når alle involverte «vet» at det kommer mer penger enn budsjettet.»*

*Administrasjonen i case 6*

Flere har også uttrykt undring over at Finansdepartementet har bommet så mye som de har, særlig i tilfellet hvor merskatteveksten kom som følge av tilpasninger til endringer i skatteloven. Det ble også påpekt at det selv i forbindelse med Statsbudsjettet sent på høsten var usikkerhet rundt nivået på skatteinntekten. Noen av de vi snakket med spekulerte i om Finansdepartementet bevisst var konservativt i anslagene for å unngå å overvurdere skatteinntekten. Det ble også uttrykt forståelse for at det var stor usikkerhet i anslagene, og de vi snakket med var tydelig på at de heller ville ha merskattevekst enn mindreskattevekst. Samtidig ble det kommentert at de store avvikene gjorde det interne arbeidet vanskeligere.

*«Finansdepartementet har et troverdighetsproblem når de bommer på prognosene for inneværende budsjettår så sent som i oktober.»*

*Administrasjon i case 6*

I to av casene ble det trukket frem at merskatteveksten hadde fått betydning innad i administrasjonen. Administrasjonen opplevde i et tilfelle at det i ledergruppen ble uttrykt frustrasjon over de til dels store avvikene. Dette har over tid ført til at man har mindre tiltro til anslagene som legges frem fra statlig hold. I ett annet case påpeker administrasjonen at det stilles spørsmålsteget ved anslagene på skatteinntekt internt i ledergruppen, mens politikerne i mindre grad utfordrer anslagene. Representanten for administrasjonen mente dette kunne henge sammen med at politikerne typisk skiftes ut oftere enn administrasjonen, og dermed ikke har med seg

historikken med positive avvik mellom anslag og faktisk skatteinntang.

Jevnt over uttrykker politikerne stor tillitt til administrasjonen sin, men samtidig var det tydelig at ekstrainntektene utfordret samarbeidet i mange av casene. Det ble uttrykt mye frustrasjon over at det var så store avvik fra tallene som lå inne i budsjettene. Fordi det var en gjentakende trend år etter år, ble det uttrykt at det var enklere å utfordre anslagene som ble lagt til grunn.

*«Vi opplever at det er mindre tiltro til prognosene nå enn tidligere. Dette bidrar til misnøye og frustrasjoner som rettes mot administrasjonen. Politikerne og de tillitsvalgte kan tenke at administrasjonen gjemmer unna penger.»*

*Administrasjon i case 6*

Selv om mange av politikerne uttrykte forståelse for at det var vanskelig å ha presise anslag på skatteinntangen, så var det en tydelig tiltakende frustrasjon over de store avvikene. Det ble også sagt at det var lettere nå enn tidligere å utfordre anslagene som ble lagt frem fra administrasjonen.

#### **5.4 Merskattevekstens betydning for budsjettarbeid**

Det at mange politikere har mindre tiltro til anslagene på skatteinntangen som annonseres i Statsbudsjettet, gjør at flere av administrasjonene i casene rapporterer at anslagene oftere utfordres. Ingen av administrasjonene vi snakket med rapporterte at de gjorde egne anslag på skatteinntang. Det ble enten lagt til grunn tallene i Grønt hefte, eller tallene fra KS sin prognosemodell. KS sin prognosemodell legger til grunn noen andre tall på blant annet befolkningsframskrivingen som gjør at det kan være noe forskjell hvorvidt man buker Grønt hefte eller KS sin prognosemodell. I to av casene vi snakket med hadde politikerne utfordret inntektsrammene som administrasjonen la til grunn i budsjettforslaget. Opposisjonen i ett av disse casene uttrykte frustrasjon rundt dette og begrunnet at det var krevende å diskutere politikken når man ikke var enig om hvilket handlingsrom man faktisk hadde.

*«Politikerne har vedtatt et budsjett som legger til grunn større skatteinntekter enn anslaget i Statsbudsjettet skulle tilsi. Økningen er delvis dekket ved å øke bruken av disposisjonsfond, og delvis ved å anta at det kommer mer skatt inn enn det som ligger i prognosene.»*

*Administrasjon i case 5*

*«Vi har valgt å legge til grunn KS sin prognosemodell. Dette avviker litt fra regjeringens anslag som er det administrasjonen har lagt til grunn. Ved å velge KS sin modell fikk vi en litt rausere inntektsramme.»*

*Posisjonspolitikere i case 3*

*«Det bidrar til unødvendig støy når det er ulik forståelse av inntektsrammene som ligger til grunn for budsjettene. Det fører til usikkerhet rundt handlingsrommet.»*

*Opposisjonspolitikere i case 3*

Administrasjonen i flere av casene har pekt på at merskatteveksten gjerne kommer samtidig som man diskuterer neste års budsjett. Dette ble beskrevet som krevende, og det ble trukket frem som en faktor som kunne bidra til at disse ekstrainntektene ble sett på som mer permanente. Med ett unntak er det likevel ingen som har vedtatt å øke rammen ut fra en forventning om at det blir høyere skatteinngang.

*«Merskatteveksten som kommer sent på året har gjort budsjettarbeidet vanskeligere. Ekstrainntektene påvirker politikernes forventning til hva rammene faktisk blir neste år.»*

*Administrasjon i case 5*

*«Det har blitt diskutert politisk hvorvidt budsjettene skal utvides basert på historisk merskattevekst. Så langt har de ikke vedtatt en økning.»*

*Administrasjon i case 1*

*«Opplever at det er stor grad av ansvarlighet, både internt og ute i enhetene. Politikerne er også i stor grad forsiktige, men i år har vi merket et lite skifte: Dess lengre et plussresultat varer, jo mer tror man det vil vare.»*

*Administrasjon case 6*

Sett fra politikernes ståsted er det etter vår oppfatning mye frustrasjoner på tvers av casene knyttet til budsjettene og det som politikere så på som konservativ budsjettering fra administrasjonene. Det ble også problematisert at det i offentlig forvaltning var vel så ille å ha store overskudd som å ha underskudd siden et overskudd representerer penger som kunne vært brukt på innbyggerne.

Tillitsvalgte vi snakket med var opptatt av at merskatteveksten gjorde at budsjettforhandlingene de deltok i opplevdes som udemokratiske siden man da

ikke forhandlet om den «reelle kaken». Over år har det kommet merskattevekst sent på året som har bidratt til at rammene har blitt betydelig større på slutten av året sammenlignet med når budsjettforhandlingene foregikk. Siden merskatteveksten defineres som «engangsinntekter» begrenses bruken av disse midlene ved at de ikke settes inn i drift. Når disse skatteinntektene blir definert som «engangsinntekter» var det en oppfatning av at de ikke ble underlagt de samme politiske prosessene. Det er eksempler fra flere av casene som tyder på at det kan være mer tilfeldig hvordan merskatteinntektene prioriteres.

*«Mye av ekstrainntektene brukes ad hoc, og følger ikke posisjonens politiske mål.»  
Opposisjonspolitikere i case 5*

*«Det er ikke alltid en tydelig politisk målsetting rundt bruken av ekstrainntektene – det kan ofte bli politikerne med «utestemme» i budsjettprosessene som får gjennomslag for sine ønsker når merskattevekstpengene skal fordeles.»  
Administrasjon i case 6*

*«Mye av det gode handlingsrommet fra blant annet merskattevekst blir prioritert på politisk «kjekt å ha»-tiltak, mens driften blir nedprioritert.»  
Tillitsvalgte*

## 5.5 Oppsummering og noen generelle betraktninger rundt merskattevekst

Oppsummert er hovedinntrykket at merskatteveksten i første omgang settes på fond, og at man deretter disponerer de til ulike formål. Det var høy bevissthet rundt at midlene måtte brukes forsiktig, hvor man særlig prøvde å unngå å bruke pengene slik at man fikk et varig høyere driftsnivå. I den grad det ble brukt til drift var det ønskelig å disponere pengene til tidsavgrensede aktiviteter, og i størst mulig grad unngå å bruke pengene på ansettelser siden man da måtte nedbemanne hvis ekstrainntektene uteble neste år.

Selv om det var stor bevissthet rundt dette så ble det i mer eller mindre alle casene nevnt at det ikke alltid var like lett i praksis, slik at ekstrainntektene trolig også ble brukt på investeringer og driftsaktiviteter som ville gi et varig høyere driftsnivå. Bildet er ikke entydig, og vi har også eksempler hvor man argumenterer for at

ekstrainntektene gjorde det mulig å gjennomføre investeringer som vil gi en effektiviseringsgevinst på sikt og dermed lavere driftsnivå. Selv om ekstrainntektene til en viss grad ble brukt på effektivitetsfremmende investeringer, så ble det også tydelig at ekstrainntektene har bidratt til at kommunesektoren har brukt lengre tid på omstilling. Det økonomiske handlingsrommet som har kommet gjennom merskattevekst har gjort det mulig å utsette en del sparetiltak, eller bruke lengre tid på nedskjæringen.

Det ble i flere av intervjuene også pekt på at merskatteveksten trolig har bidratt til å kamuflere et underliggende merforbruk i kommunesektoren. Med tanke på omstillingsbehov var det også noen som trakk frem at merskatteveksten har gjort noe med «kriseforståelsen» siden hele kommunesektoren har hatt store ekstrainntekter. Det ble sagt at dette har gjort sektoren dårligere rustet til å møte fremtidige utfordringer.

*«Det styres mot et merforbruk hvert år som redde av merskattevekst.»*

*«Merskatteveksten kommuniseres som en gladsak fra posisjonen og administrasjonen, siden vi da går med overskudd. Vi kan gå med overskudd og likevel være i økonomisk uføre hvis driften er ute av balanse – noe som er tilfelle for oss.»*

*Opposisjon i case 5*

*«Vi har vært avhengig av merskatteveksten for å nå måltallene. Med så lav rente og høy merskattevekst burde det egentlig gått bedre. Den lave renten og høye realveksten har bidratt til å kamuflere et underliggende merforbruk.»*

*Administrasjon i case 2*

I alle casene vi har intervjuet virker det å være et godt forhold mellom administrasjonen og politikere. Det ble likevel tydelig gjennom intervjuene at gjentakende merskattevekst over år sliter på tilliten, og gjør det enklere for politikerne å utfordre de økonomiske rammene som administrasjonen foreslår. Anslag fra KS eller Grønt hefte ble alltid lagt til grunn, men det var tilfeller hvor politikerne utfordret rammene som administrasjonen presenterte.



Fra administrasjonens side ble timingene på merskatteveksten trukket frem som problematisk. Man var ofte i gang med å legge neste års budsjett når størrelsen på skatteinntekter for inneværende år ble kjent. Når det da år etter år har vært høyere skatteinnngang enn anslagene skulle tilsi har det også blitt fristende for administrasjonen å legge dette til grunn i budsjettprosessen for neste år.

Det var forholdet til de ansatte som ifølge våre kontakter ble satt mest på prøve som følge av merskatteveksten. Når man fikk et stort mindreforbruk samtidig som enhetene var pålagt kutt var det ikke alltid så lett å kommunisere at mindreforbruket kom som et resultat av merskattevekst, og at dette ikke var penger som skulle brukes på driften. Denne utfordringen ble veldig tydelig i samtaler med tillitsvalgte. I og med at ekstraintektene ble definert som engangsinntekter, ble de holdt utenfor budsjettbehandlingene som de tillitsvalgte var del i.

## 6. Sammenstilling og diskusjon av resultatene

Resultatene fra de kvantitative analysene for kommune, og mønstrene som kom frem gjennom caseundersøkelsen, er oppsummert ganske sammenfallende. Særlig tydelig i caseundersøkelsen, og også i den kvantitative analysen for kommunene, er at merskatteveksten på kort sikt bidrar til å øke disposisjonsfond. Gjennom caseundersøkelsen ble dette delvis begrunnet med at merskatteveksten kom så sent på året at det var vanskelig å disponere midlene i noen særlig grad på inneværende års budsjett. I caseundersøkelsen var det ikke noen tydelige forskjeller mellom kommunecasene og fylkeskommunecasene. Det er derimot vanskeligere å trekke klare konklusjoner basert på de kvantitative analysene for fylkene. Basert på informasjonen i intervjuene og indikasjonene i de kvantitative analysene for fylkeskommunene, sammen med de kvantitative analysene for kommunene, virker det sannsynlig at både kommuner og fylkeskommuner disponerer en stor del av merskatteveksten til å øke disposisjonsfondet inneværende år.

Merskatteveksten ble deretter på neste års budsjett disponert til ulike formål. Både fylkene og kommunene i caseundersøkelsen presiserte at man forsøkte å unngå å gjøre investeringer som bidro til varige økte driftsutgifter, eller å gjøre endringer i drift som ga en vedvarende økning i driftsutgiftene. Flere nevne konkret at man forsøkte å unngå å øke bemanningen. Det var derimot mer tidsavgrensede prosjekter innenfor drift som ble prioritert. I de kvantitative analysene for kommunene finner vi ikke noen sammenheng mellom inneværende års merskattevekst, mens foregående års merskattevekst var assosiert med en økning i samlede utgifter for kommunene. Det var derimot ingen betydning av merskatteveksten to år tidligere, noe som støtter inntrykket fra caseundersøkelsen om at man avsatte penger på fond inneværende år for deretter å disponere midler til ulike tidsavgrensede driftsrelaterte prosjekter påfølgende år. Selv om det i caseundersøkelsen var eksempler på at en del av merskatteveksten trolig også bidro til varig høyere driftsutgifter, så var hovedinntrykket i tråd med de kvantitative analysene som indikerte at kommunene i gjennomsnitt prioriterer kortsiktige prosjekter. For fylkeskommunene er det ikke like klare resultater fra den kvantitative analysen, men inntrykket fra intervjuene er at fylkeskommunene og kommunene har samme strategier knyttet til disponering av merskattevekst til drift.

Både i samtaler med kommuner og fylkeskommuner ble det trukket frem at man gjennom ekstrainntektene som merskatteveksten representerer har mulighet til å prioritere sektorer som det er politisk ønske om å satse på, men hvor man over tid har måttet gjøre nedskjæringer. Til en viss grad ble det reversert kutt, men det var mer at man opprettet noen prosjekter innenfor de prioriterte sektorene. I fylket var videregående opplæring nevnt som en slik sektor som fikk ekstra midler i kjølvannet av merskattevekst, og for kommunene var det oppvekst og helse som ble trukket frem. Dette støttes også av resultater fra de kvantitative analysene av utgifter til enkeltsektorer.

Med tanke på effektivitetsutvikling ble det i mange av intervjuene trukket frem at det var fokus på effektivitet og omstilling, men at det økte økonomiske handlingsrommet som følge av merskattevekst gjorde at man kunne bruke lengre tid på endringene.

Helhetsinntrykket etter både de kvantitative analysene, men ikke minst etter caseundersøkelsen, er at det jobbes godt i kommunesektoren og at det er generelt høy bevissthet rundt merskatteveksten som engangsinntekter. Selv om det helt klart var å foretrekke at man hadde merskattevekst heller enn mindreskattevekst, ble det også pekt på noen utfordringer med at det kom såpass store summer utover anslagene. Det var særlig krevende å kommunisere at det var behov for kutt i budsjetter til enhetene, samtidig som det i etterkant viser seg at kommunen eller fylket får et mye større overskudd enn man hadde budsjettert med. Sett fra de tillitsvalgtes ståsted var det særlig krevende at merskatteveksten ble definert som engangsmidler, og dermed ikke var med i totalrammen som de tillitsvalgte deltok i forhandlinger om. Også politikere og administrasjon nevnte i flere av casene at ekstrainntektene kanskje ikke ble behandlet like grundig, og at det til en viss grad var tilfeldig hvordan midlene ble prioritert.

Selv om de kvantitative analysene viser en tydelig positiv sammenheng mellom årets merskattevekst og netto driftsresultat, er det også viktig å ta med seg at respondenter i et par av casene var bekymret for at den store merskatteveksten kamuflerte et underliggende merforbruk. Totalbildet er sammensatt, selv om hovedinntrykket er at kommunesektoren forvalter merskatteveksten godt. Selvsagt med unntak.

# Referanser

Barro, R.J. (1979). On the determination of public debt. *Journal of Political Economy* 87, 940-971.

Borge, L.-E. og P. Tovmo (2009). Myopic or constrained by balanced -budget rules? The intertemporal spending behavior of Norwegian local governments. *FinanzArchiv* 65, 200-219.

Hines Jr., J.R. (2010). State fiscal policies and transitory income fluctuations. *Brookings Papers on Economic Activity*, 313-337.

Poterba, J. (1994). State responses to fiscal crisis: The effects of budgetary institutions and politics. *Journal of Political Economy* 102, 799-821.

Rattsø, J. og P. Tovmo (2002). Fiscal discipline and asymmetric adjustment of revenues and expenditures: Local government responses to shocks in Denmark. *Public Finance Review* 30, 208-234.

Rattsø, J. (2004). Fiscal adjustment under centralized federalism: Empirical evaluation of the response to budgetary shocks. *FinanzArchiv* 60. 240-261.

## Appendiks A: Supplerende tabeller

Tabell A 1: Merskattevekst per år målt i 1 000 kroner per innbygger. Alle kommuner inkludert.

År	Antall kommuner	Gjennomsnitt	Standard-avvik	Min	Max
2013	428	0,111	0,524	-3,390	2,515
2014	428	-0,729	1,292	-23,784	1,364
2015	428	0,000	0,572	-7,611	1,697
2016	428	0,832	0,629	-1,504	7,708
2017	426	0,792	0,841	-1,880	13,362
2018	422	0,637	0,598	-2,375	3,899
2019	422	1,138	0,717	-6,750	5,616
2020	356	-0,802	1,019	-2,900	13,771
2021	356	2,506	1,189	-0,555	21,537

Tabell A 2: Deskriptiv statistikk for økonomiske utfallsvariabler (i 1000 per innbygger), årene 2013-2019. Kommuner.

	Obs	Gjennomsnitt	Standard-avvik	Min	Max
Netto drifts-resultat	2982	2,918	5,578	-33,175	65,626
Disposisjons-fond	2982	10,065	13,209	-4,330	195,279
Netto avdrag	2982	3,664	1,471	-2,107	15,843
Egen-finansiering	2982	5,408	8,779	-215,576	77,885
Langsiktig gjeld	2982	240,954	66,415	65,699	590,948
Gjeld	2982	82,808	31,742	-30,996	283,876
Brutto investerings-utgifter	2982	15,353	12,767	0,242	146,750
Merskatte-vekst	2982	0,395	0,979	-23,785	13,362

Tabell A 3: Deskriptiv statistikk for brutto driftsutgifter (tall i 1000), årene 2013-2019. Kommuner.

Sektor	Obs	Gjennomsnitt	Standard-avvik	Min	Max
Barnehage	2546	9,725	1,905	3,743	21,463
Grunnskole	2546	19,214	3,834	12,520	45,223
Pleie og omsorg	2546	29,898	8,509	12,882	75,053
Kommune-helse	2546	5,430	2,486	1,915	20,188
Sosialhjelp	2546	2,724	1,180	-0,249	14,535
Barnevern	2546	3,020	2,284	-0,015	27,021
Admin-istrasjon	2546	9,031	5,319	1,708	45,439
VAR	2546	4,152	2,118	0,000	20,282
Samferdsel	2546	1,765	1,540	0,000	23,130
Brannvern og beredskap	2546	1,587	0,811	0,509	11,354
Kultur	2546	2,918	1,689	0,403	20,496
Samlet	2546	104,081	28,083	65,508	311,343

Tabell A 4: Deskriptiv statistikk for økonomiske utfallsvariabler (i 1000 per innbygger), årene 2013-2019. Fylkeskommuner.

	Obs	Gjennomsnitt	Standard-avvik	Min	Max
Netto drifts-resultat	111	0,974	0,907	-0,990	5,142
Disposisjons-fond	111	2,198	1,822	0,252	9,003
Netto avdrag	111	0,825	0,843	0,237	5,464
Langsiktig gjeld	111	38,562	36,079	17,061	189,066
Brutto investerings-utgifter	111	4,335	3,459	0,825	19,420
Merskatte-vekst	111	0,077	0,120	-0,163	0,301

Tabell A 5: Deskriptiv statistikk for brutto driftsutgifter (tall i 1000), årene 2013-2019. Fylkeskommuner.

Sektor	Obs	Gjennomsnitt	Standard-avvik	Min	Max
Videregående	111	7,949	1,339	4,533	10,580
Tannhelse	111	0,843	0,350	0,325	1,885
Nærings- utvikling	111	0,530	0,594	0,000	3,224
Samferdsel	111	5,483	2,708	0,887	11,927
Kultur	111	0,862	0,347	0,088	1,734
Admin- istrasjon	111	0,906	0,369	0,130	2,034
Samlet	111	23,873	17,661	13,035	98,114

## Appendiks B: Intervjuguide

1. Hvordan brukes merskatteveksten – gir merskatteveksten kortvarig eller varig høyere utgiftsnivå?
  - Dekker den merforbruk i drift?
  - Dekker den engangsutgifter innen drift/investering?
  - Delfinansierer den investeringer?
  - Dekker den kortvarig økning/reverserte kutt i tjenestene og driftsutgiftene? Hvilke sektorer?
  - Gir den varig høyere driftsutgifter over tid? Hvis ja, i hvilke sektorer?
  - Spres midlene over tid og gir noe høyere driftsutgifter og/eller investeringsutgifter over tid?
  - I hvilken grad forblir (deler av) merskatteveksten en buffer for bruk ved svingninger av inntekter/uforutsette utgifter senere?
2. Hvordan påvirker historisk merskattevekst forventninger, budsjettarbeid og effektiviserings- og innovasjonskultur i kommunene?
  - Legger man fortsatt anslagene i nasjonalbudsjettet til grunn, eller ligger det inne forventninger om merskattevekst?
  - Påvirker merskatteveksten kommunens arbeid med å få mest mulig ut av ressursene? Bli midlene brukt til prioriterte formål, og følges prioriteringene opp? Tas nødvendige grep ved uforutsette økninger i utgiftene? Påvirkes effektiviserings- og innovasjonskulturen i kommunen?
  - Påvirkes tilliten mellom administrasjon, politikere og innbyggere?
3. Har tidspunktet for merskattevekst betydning?
  - Etter nasjonalbudsjettet for inntektsåret, etter revidert nasjonalbudsjett eller etter nasjonalbudsjettet for kommende inntektsåret?



## NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt med tilhørende nasjonalt kompetansesenter. Vi utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterte problemstillinger.

NTNU Samfunnsforskning eies i sin helhet av NTNU, og har et nært faglig samarbeid med flere miljøer ved universitetet. Gjennom faglig samarbeid søker vi berikelse både for NTNU og NTNU Samfunnsforskning.

Instituttet er godkjent forskningsorganisasjon og mottar årlig grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. Denne benyttes til strategisk utvikling av forskningsaktivitet og kompetansebygging.

Instituttet tilbyr beslutningsorientert og anvendt forskning og kunnskap til oppdragsgivere i offentlig og privat sektor, nasjonalt og internasjonalt.

Senter for økonomisk forskning / April 2023

ISBN 978-82-7570-717-6 Elektronisk versjon

ISSN 1892-7661

Elektronisk versjon