



LENVIK KOMMUNE

Strategisk ledelse

Saksbehandler, dir. tlf.:

Torleif Josefsen, 77 87 10 18

Vår dato:
02.01.2006

Vår ref.:
05/02472 - 015557/05

Arkiv: 103 &13

Deres ref.:

Prosjekt:

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
04 JAN 2006
05/13280-19
Ark. 661.0
Avd. KO IKO IHER

MELDING OM VEDTAK

Lenvik kommunestyre behandlet i møte 15.12.2005 sak 0116/05. Følgende vedtak ble fattet:

Vedtak:

Uttalelse fra Lenvik kommune:

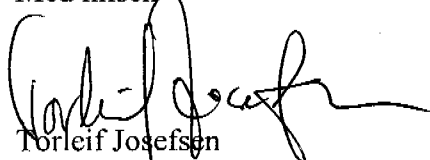
Lenvik kommune støtter forslaget om et nytt distriktspolitisk tilskudd. Kommunen støtter også forslaget til inndeling i fire soner, men er ikke enig i den prosentvise forskjellen mellom nivåa. Forskjellen mellom nivåa A og B er for stor og vil føre til urimelige forskjeller mellom kommunene. Lenvik kommune mener utvalget i større grad må vurdere de enkelte kommuner etter de ulike indikatorer for å avgjøre hvilke nivå de skal plasseres i. Dette må også gjelde for nivå A.

Lenvik kommune er en regionsenterkommune med stor tilflytting av tunge brukere innenfor helse, omsorg, skole, barnevern og psykiatri. Dette fører til svært store ekstra utgifter for kommunen. Vi ser ikke at det nye forslaget til inntektssystem ivaretar disse forholda. Dette må tas med i det videre arbeidet.

Lenvik kommune henstiller på det sterkeste til Regjeringa om at høringa av utredningen fra Borgeutvalget (NOU 2005:18) trekkes tilbake, inntil det er gjennomført en ny gjennomgang av kommunesektorens inntekts- og finansieringssystem som kan rette opp de store og alvorlige manglene som framkommer i NOU 2005:18.

Avtrykk av saksutredningen følger vedlagt.

Med hilsen



Torleif Josefsen
konsulent

Saksbehandler: Torleif Josefsen
Arkivsaksnr.: 05/02472

Arkiv: 103 &13

HØRING - INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING - NOU 2005:18 FIRDELING, FORENKLING - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER

Saksnr.: Utvalg	Møtedato
0027/05 Komite Gisund, Ottar, Hekkingen	01.12.2005
0116/05 Lenvik kommunestyre	15.12.2005

Vedlegg:

1. Skriv av 11. oktober 2005 fra kommunal- og regionaldepartementet om høringsdokumentet NOU 2005: 18 Fordeling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.
2. KS Troms – Uttalelse til Inntektssystemutvalget.

Andre dokumenter (ikke vedlagt):

NOU- 2005:18 – Fordeling, forenkling, forbedring.

Kort sammendrag:

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003. Utvalget leverte sin utredning – NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner* den 10. oktober 2005.

Utvalgets utredning fremlegges med dette til høring.

Saksopplysninger:

I utredningens kapittel 1 er det redegjort for mandatet til Borgeutvalget i forbindelse med gjennomgangen av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene (NOU 2005:18).

1.3 Mandat

1.3.1 Opprinnelig mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

Regjeringens mål er å styrke lokaldemokratiet og øke kommunenes handlefrihet. Beslutninger skal fattes så nær brukerne som mulig, og innbyggerne skal oppleve nærhet til og innflytelse over beslutningene i lokalsamfunnet. Innbyggerne skal oppleve å bli tilbudt likeverdige tjenester av god kvalitet, samtidig som organiseringen av tjenesteproduksjonen skal sikre best mulige tjenester til lavest mulig kostnad. Kommunene må settes i stand til å behandle private og kommunale aktører likt.

Regjeringen legger derfor til grunn at rammefinansiering fortsatt må være hovedfinansieringsmodellen for kommunal sektor.

Utvalget bes legge disse punktene til grunn for arbeidet:

1. Rammefinansiering er regjeringens hovedfinansieringsmodell for kommunesektoren. Utvalget bes drøfte i hvilken grad rammefinansiering kan bidra til effektiv ressursbruk i kommuner og fylkeskommuner.

2. Utvalget skal foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. I sin innstilling bes utvalget komme med ett eller flere forslag til et nytt system. Et av forslagene må ha en utforming som er betydelig enklere enn utformingen av dagens system. Det skal beregnes virkninger av forslagene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, inklusive utslag for grupper av kommuner.

3. Fordelingsmekanismer:

a) Utgiftsutjevningen. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal det sikres at kommuner og fylkeskommuner settes i stand til å tilby befolkningen et likeverdig tjenestetilbud gjennom utjevning av ufrivillige kostnader. I prinsippet omfatter utgiftsutjevningen både driftsutgifter og kapitalkostnader, og de mest sentrale kommunale tjenesteområdene – herunder sektorer der innbyggerne har et rettskrav på enkelte tjenester. Ut fra forutsetningen om full utgiftsutjevning kommunene og fylkeskommunene i mellom, bes utvalget om å foreta en ny faglig gjennomgang av kostnadsnøkklene. I gjennomgangen bes det legges vekt på:

- strukturelle endringer siden forrige gjennomgang som har konsekvenser for variasjon i utgiftsbehovet
- ny forskning og utredning
- nytt datafang
- metodevalg

Utvalget bes spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Som grunnlag for arbeidet vil det i løpet av 2003 foreligge en egen utredning fra SSB om kapitalkostnadene ved skolebygg (Prosjektet «Analyse av kapitalstilt og investeringer i kommunale skolebygg»). Høsten 2003 skal det nedsettes et eget utvalg for å vurdere dagens kommunale eiendomsforvaltning og behovet for endringer. Det vil være behov for kontakt mellom utvalgene. Det øremerkede tilskuddet til barnehager er vedtatt lagt inn i inntektssystemet f.o.m. 1.1.06. Utvalget må derfor inkludere barnehagesektoren i gjennomgangen av utgiftsutjevningen.

b) Inntektsutjevningen. Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevnes kommunens og fylkeskommunenes skatteinntekter. Det bes om en gjennomgang av inntektsutjevningen i systemet ut fra utjevningshensyn og målsetningen om en god insentivstruktur for næringsutvikling. Gjennomgangen av inntektsiden må sees i sammenheng med det pågående arbeidet med å tilbakeføre en andel av selskapskatten til kommunene.

c) Distriktpolitiske virkemidler – særskilte tilskudd. Både regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet er særskilte tilskudd for å sikre regionale og distriktpolitiske målsetninger. Utvalget bør vurdere treffsikkerheten av tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsetninger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget bes også om å utrede om denne typen særskilte tilskudd bør inngå i inntektssystemet.

d) Skjønnsmidlene. Skjønnsmidlene utgjør i dag en relativt stor andel av utbetalingene gjennom inntektssystemet. Bl.a. setter Riksrevisjonen i sin forvaltningsrevisjon av inntektssystemet (Dokument nr. 3:8, 2002 - 2003) spørsmålsteget ved størrelsen og fordelingen av disse midlene. Utvalget bes foreta en gjennomgang av den samlede størrelsen på skjønnsmidlene og vurdere kriteriene for tildeling av skjønn, herunder om bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift kan/bør kompenseres gjennom faste kriterier eller tilskudd.

e) Overgangsordning. I dagens inntektssystem innføres endringer generelt gjennom en overgangsperiode på fem år. Utvalget bes vurdere behovet for overgangsordninger generelt, i tillegg til eventuell utforming og lengde.

4. I dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en «ufrivillig» kostnad, dvs. som gitt. Systemet kompenserer derfor for smådriftsulemper også i tilfeller der det er mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur. I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene (se punktene 3a-3e) basert på kommunestørrelse som «ufrivillig» kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en «frivillig» kostnad i deler av landet.

5. Utvalget bes om å vurdere utforming av kompensasjon for kommunale utgifter knyttet til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen (f.eks. studenter, turister, asylsøkere, personer fra omegnskommuner som benytter tjenester i en senterkommune).

6. Utvalget bes vurdere forutsetningene for kommunal likebehandling av private og kommunale aktører og friere brukervalg innenfor et system med rammefinansiering av kommunene.

7. Utvalget skal drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk på ulike fagområder som for eksempel eldreomsorg, helse- og sosialtjenester, skole og barnehager kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp. Når det gjelder finansiering av kommunale helsetjenester bes utvalget om å samordne sitt arbeid med utvalget som er satt ned for å utrede forholdet mellom primær- og spesialisthelsetjenesten.

8. Utvalget skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sitt forslag.

Utvalget ble bedt om å presentere sin innstilling innen 1. juli 2005.

1.3.2 Utvidet mandat

Utvalget har fått utvidet sitt opprinnelige mandat flere ganger.

Vedr. kostnadsnøkkel for sosiale tjenester

I brev av 20. januar 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble Inntektssystemutvalget bedt om å foreta en drøfting av om det kan være kriterier utenom kriteriene i kostnadsnøkkel for sosiale tjenester som fanger opp særskilte og/eller tidsbegrensede utgifter forbundet med rus og psykiatri. Dette bør være kriterier som ikke er knyttet til kommunestørrelse. I brevet ble det forutsatt at utvalgets drøfting skal legge til grunn at kun oppdaterbare, landsdekkende og objektive kriterier skal benyttes i kostnadsnøkklene.

Bakgrunnen for henvendelsen er å finne i Innst. S. nr. 80 (2003-2004) til St.meld. nr. 6 (2003-2004) *Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene*, der kommunalkomiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er opptatt av at enkelte kommuner, fordi de kan ha særskilte og/eller muligens tidsbegrensede utgifter, kan komme dårlig ut av den nye kostnadsnøkkel for sosiale tjenester. Videre ønsker disse medlemmene at inntektssystemutvalget foretar en vurdering om og eventuelt hvordan objektive kriterier som ikke er knyttet til kommunestørrelse, kan fange opp særskilte store utgifter forbundet med rus og psykiatri.

Større stabilitet og utvidet tidsfrist

I brev av 13. oktober 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble utvalget bedt om å vurdere alternative mekanismer på henholdsvis sentralt og kommunalt nivå som kan bidra til større stabilitet i utgiftene til velferdstjenestene i det finansieringssystem for kommunesektoren som er etablert f.o.m. 2005.

Bakgrunnen for utvidelsen av mandatet var omleggingen av inntektsutjevningen for kommunene fra 2005. Omleggingen innebærer at andel skatt av kommunenes inntekter blir trappet opp til 50 prosent, og at en andel av selskapsskatten blir tilbakeført til kommunene. I brevet ble det pekt på at opptrappingen av skatteandelen og tilbakeføringen av selskapsskatten vil medføre større uforutsigbarhet om kommunesektorens inntektsrammer, da skatteinntektene kan svinge betydelig fra et år til et annet. Samtidig har kommunesektoren ansvaret for nasjonale velferdstjenester som i liten grad kan bygges opp og ned fra år til år. Dette krever en viss forutsigbarhet i kommunesektorens inntektsrammer og en viss stabilitet i kommunenes utgifter til velferdstjenestene.

Som en følge av utvidelsen av mandatet ble utvalgets tidsfrist for å legge fram innstillingen forlenget til 1. oktober 2005.

Innlemming av driftstilskuddet til barnehager

I brev av 10. desember 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble det vist til at Stortinget ved behandling av St.prp. nr. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 vedtok følgende, jf. Innst. S. nr. 259 (2002-2003), vedtak nr. 592:

«Driftstilskudd barnehager, kap. 856 post 60, innlemmes i inntektssystemet fra 1. januar 2006. Stortinget ber Regjeringen i kommuneproposisjonen for 2006 fremme forslag om nødvendige endringer i inntektssystemet som legger til rette for dette.»

I brevet ble det vist til at kap. 856 post 65 Skjønnsmidler til barnehager er en del av den ordinære statlige driftsfinansieringen, og må ses i sammenheng med kap. 856 post 60. Kommunal- og regionaldepartementet ba med utgangspunkt i dette Inntektssystemutvalget om å komme med forslag til kostnadsnøkkel for innlemming av driftstilskuddet til barnehager. Utvalget ble også bedt om å utarbeide fordelingsberegninger for kostnadsnøkkelen. Det ble videre i brevet pekt på at kommunene i tillegg til driftstilskuddet i dag mottar andre, øremerkede tilskudd til barnehager. Utvalget ble bedt om å utrede hvilke justeringer i kostnadsnøkkelen som må gjøres for eventuelt også å innlemme disse tilskuddene i inntektssystemet fra 1. januar 2006, eller på et senere tidspunkt.

Utvalget ble bedt om å oversende forslaget til Kommunal- og regionaldepartementet innen 1. mars 2005.

Innlemming av øremerket tilskudd til språkopplæring for minoriteter

I brev av 20. april 2005 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble utvalget bedt om å komme med forslag til hvordan det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen eventuelt kan innlemmes i inntektssystemet.

Bakgrunnen er at kommunene i dag får tilskudd til opplæring for språklige minoriteter som et særskilt øremerket tilskudd over kapittel 225 post 64. I 2005 er tilskuddet på dette kapittelet beregnet til å utgjøre om lag 900 millioner kroner. Målet med det øremerkede tilskuddet er å bidra med finansiering slik at det blir gitt særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter i grunnskolen.

Utviklingen går i retning av at særskilt norskopplæring i større grad integreres i ordinær opplæring. Kommunal- og regionaldepartementet ba i brevet derfor Inntektssystemutvalget om å komme med forslag til hvordan det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen eventuelt kan innlemmes i inntektssystemet, samtidig som utvalget legger fram sin innstilling 1. oktober 2005. Utvalget ble også bedt om å utarbeide fordelingsberegninger. Utvalget ble videre bedt om å vurdere om det er behov for justeringer, eventuelt innføring av nye kriterier i kostnadsnøkkelen. Herunder er en særskilt problemstilling at en relativt høy andel av tilskuddet brukes til opplæring av barn i statlige asylmottak.

I utredningens kapittel 2 er det gjort et sammendrag av hovedpunktene i utredningen og dette fremkommer slik:

2 Sammendrag

2.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og de regionalpolitisk motiverte tilskuddene. Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å foreta en gjennomgang av utgiftsutjevningen i inntektssystemet i lys av strukturelle endringer siden forrige gjennomgang av inntektssystemet (1996), ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. Innenfor utgiftsutjevningen bes utvalget blant annet om å vurdere behandlingen av kapitalkostnader og kommunestørrelse. Inntektsutjevningen skal vurderes ut fra utjevningshensyn, målsettingen om en god insentivstruktur for næringsutvikling og hensynet til stabilitet i kommunesektorens inntekter. Videre skal utvalget vurdere treffsikkerheten av de regionalpolitisk motiverte tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn.

Utvalget er også bedt om å vurdere prinsipielle spørsmål omkring rammefinansiering, herunder i hvilken grad rammefinansiering bidrar til effektiv ressursbruk, hvordan kommunal likebehandling av private og kommunale aktører kan oppnås innenfor et system med rammefinansiering av kommunene og hvordan nasjonale velferdsreformer kan gjennomføres innenfor rammefinansieringssystemet.

Utvalget avgir med dette sin hovedutredning om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Utvalget har tidligere, i mars 2005, foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager og angitt hvordan barnehagene kan inkluderes i kommunenes rammefinansiering. Utvalgets utredning bygger på dagens funksjonsfordeling mellom kommuner, fylkeskommuner og stat og dagens økonomiske rammer for kommunesektoren.

2.2 Kapitteloversikt og leserveiledning

Utvalgets utredning tar utgangspunkt i en oppdatert beskrivelse av kommunesektorens roller og oppgaver (kapittel 3), utformingen av dagens inntektssystem (kapittel 4) og en beskrivelse av inntekter og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner (kapittel 5). Den beskrivende delen dekker også overføringsystemene i Danmark, Sverige og Finland (kapittel 6). Dette er land hvor kommuneforvaltningen i stor grad likner den norske og hvor overførings- og fordelingsystemene har vært gjenstand for omfattende utredninger de senere år.

I kapittel 7 diskuteres prinsipielle retningslinjer for utforming av inntektssystemet. Gjennomgangen tar utgangspunkt i at den omfattende utjevningen som foretas gjennom inntektssystemet må ses i sammenheng med at kommunesektoren er gitt ansvaret for viktige nasjonale velferdstjenester innen utdannings- og helsesektoren.

En vesentlig del av denne utredningen består av en gjennomgang av de såkalte kostnadsnøkklene som ligger til grunn for utgiftsutjevningen. I kapittel 8 diskuteres enkelte generelle problemstillinger i tilknytning til utgiftsutjevningen, mens kapitlene 9 og 10 gjør rede for analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene og fylkeskommunene. Utvalget foreslår nye delkostnadsnøkler for de enkelte tjenestene og nye felles kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner.

De påfølgende kapitlene behandler andre sentrale elementer i inntektssystemet som behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen (kapittel 11), vekstkommuneproblematikk (kapittel 12), inntektsutjevningen (kapittel 13), skjønnstilskudd (kapittel 14), regionalpolitisk motiverte tilskudd (kapittel 15) og overgangsordningen (kapittel 16). Deretter behandles problemstillinger knyttet til likebehandling av private og kommunale produsenter (kapittel 17) og finansiering av nasjonale reformer og nasjonal politikk innenfor sentrale velferdsområder (kapittel 18).

Kapittel 19 gir en samlet framstilling av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet, og presenterer fordelingsvirkninger for kommuner og fylkeskommuner. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene omtales i kapittel 20.

Dette kapitlet gir en fyldig oppsummering av utvalgets arbeid, vurderinger og anbefalinger, og for mange lesere vil informasjonsbehovet i stor grad være dekket gjennom dette. Hovedsakelig fokuserer drøftingene i dette kapitlet på de alternativer som utvalget anbefaler. Alternativer som er utredet, men ikke anbefalt, behandles mer summarisk. Lesere som ønsker å gå grundigere inn i drøftingene henvises til de underliggende kapitlene.

2.3 Kommunesektorens roller og oppgaver

Kommunesektoren har et bredt spekter av oppgaver. Kommuner og fylkeskommuner har en rolle som arena for politisk deltakelse og demokrati, som utviklings- og planleggingsaktør, som tjenesteprodusent og som myndighetsforvalter. Det grunnleggende kjennetegnet ved kommunen og fylkeskommunen er at den både er en politisk institusjon og et forvaltningsorgan. Gjennom lokale folkevalgte er kommunen og fylkeskommunen et politisk uttrykk for det lokale fellesskapet. Samtidig utfører kommuner og fylkeskommuner oppgaver delegert fra staten. Kommuner og fylkeskommuner lever derfor i et spenningsforhold mellom lokalt selvstyre og statlig styring. For øvrig er kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse negativt avgrenset, det vil si at de kun er forhindrede fra å løse oppgaver som er lagt til et annet forvaltningsnivå.

Kommunesektorens ressursbruk er i vesentlig grad konsentrert omkring produksjon av nasjonale velferdstjenester. Barnehage, grunnskole og helse- og sosialsektoren legger beslag på om lag 70 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter, og videregående opplæring, tannhelse og samferdsel legger beslag på nærmere 80 prosent av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter. Kommuner og fylkeskommuner har også viktige roller med hensyn til utvikling av lokalsamfunn. Med kommunesektorens rolle som utviklingsaktør siktes det til kommunesektorens virksomhet rettet mot samfunns- og arealplanlegging, kultur, miljøvern, samferdsel og næringsutvikling.

2.4 Inntektssystemet 1986-2005

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner ble innført i 1986, og er et system for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Innføringen av inntektssystemet innebar en endring i statens styring av kommunesektoren. Øremerkede tilskudd rettet mot bestemte formål ble redusert i omfang og erstattet med rammetilskudd som kommuner og fylkeskommuner kunne disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. De viktigste målene med å innføre inntektssystemet var å oppnå en mer rettferdig inntektsfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, å oppnå effektiviseringsgevinster ved at kommuner og fylkeskommuner ble gitt større handlefrihet og å gi kommuner og fylkeskommuner bedre oversikt over egne inntektsforhold.

Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 er det foretatt en rekke større og mindre endringer i systemet. Det foretas kontinuerlig mindre endringer i systemet, blant annet knyttet til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer. De største omleggingene skjedde i 1994, da de ulike sektortilskuddene ble slått sammen til ett utgiftsutjevneende tilskudd, og i 1997 som følge av Rattsø-utvalgets første delutredning (NOU 1996:1).

Hovedelementene i dagens inntektssystem er:

- Inntektsutjevning
- Utgiftsutjevning
- Innbyggertilskudd
- Nord-Norgetilskudd
- Regionaltilskudd
- Skjønntilskudd

Inntekts- og utgiftsutjevningen bidrar til å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Gjennom inntektsutjevningen foretas det delvis utjevning av forskjeller i skatteinntekter, mens utgiftsutjevningen kompenserer for forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til nasjonale velferdstjenester. Gjennom utgiftsutjevningen gis det full kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold, som er oppsummert i de såkalte kostnadsnøklerne. Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, og ivaretar behovet for inntektstilførsel fra staten til kommunesektoren.

Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet er regionalpolitisk begrunnede tilskudd, som skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge og små kommuner bedre økonomiske rammebetingelser enn de øvrige kommuner og fylkeskommuner. Gjennom å legge til rette for et høyere nivå på kommunale og fylkeskommunale tjenester søker en å opprettholde bosettingsmønsteret og bevare levedyktige lokalsamfunn. Mens inntekts- og utgiftsutjevningen isolert sett bidrar til å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, skaper Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet nye inntektsforskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Det ordinære skjønntilskuddet kan betraktes som et supplement til den faste delen av rammetilskuddet, og skal blant annet ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av den kriteriebaserte utgiftsutjevningen. I tillegg består skjønntilskuddet av særskilte kompensasjonsordninger som skal begrense inntektsreduksjoner som følge av endringer i inntektssystemet og kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

I tillegg til de ordningene som er nevnt over består inntektssystemet av overgangsordning (som begrenser inntektsendringer fra år til år), inndelingstilskudd (som hindrer tilskuddsreduksjon på grunn av kommunesammenslutninger), hovedstadstilskudd til Oslo fylkeskommune og en korreksjonsordning for elever i statlige og frittstående skoler.

2.5 Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon

Kommunesektorens inntekter består i hovedsak av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og brukerbetaling (gebyrinntekter). De frie inntektene, som består av skatt og rammetilskudd, utgjør om lag 70 prosent av de samlede inntektene. Det er imidlertid betydelig variasjon i frie inntekter per innbygger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Men fordi nivået på de frie inntektene blant annet har sammenheng med nivået på beregnet utgiftsbehov, gir ikke variasjonen i frie inntekter per innbygger nødvendigvis et riktig bilde av variasjonene i økonomiske rammebetingelser.

For å få et bedre og mer sammenliknbart inntektsbegrep knyttet til variasjonen i økonomiske rammebetingelser kan en benytte utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger. Dette inntektsbegrepet tar hensyn til at beregnet utgiftsbehov per innbygger varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Variasjonen i utgiftskorrigerede frie inntekter er mindre enn variasjonen i frie inntekter. Variasjon i utgiftskorrigerede frie inntekter har sammenheng med forskjeller i skatteinntekter (fordi inntektssystemet bare foretar en delvis utjevning av skatteinntektene), fordelingen av regionalpolitisk motiverte tilskudd og fordelingen av skjønnsstilskudd.

Blant kommunene er det fire typer kommuner som særskilt skiller seg ut med et høyt nivå på utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger: kraftkommuner, kommuner i Nord-Norge, små kommuner og skatterike kommuner i sentrale strøk. Kraftkommunene har et høyt inntektsnivå fordi de har høye ordinære skatteinntekter (som omfattes av inntektsutjevningen), men også fordi de har betydelige inntekter (eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter) som ikke omfattes av inntektsutjevningen. Det høye inntektsnivået blant små kommuner og kommuner i Nord-Norge har sammenheng med at de mottar regionaltilskudd og/eller Nord-Norgetilskudd, samt at de mottar betydelige skjønnsmidler. Skatterike kommuner i sentrale strøk har et høyt inntektsnivå på grunn av høye ordinære skatteinntekter.

De kommuner som har et relativt lavt inntektsnivå er kjennetegnet ved at de har relativt lave skatteinntekter per innbygger, mottar beskjedne skjønnsmidler, samt at de ikke mottar regionaltilskudd eller Nord-Norgetilskudd. Den utjevningen som foretas gjennom inntektssystemet sikrer imidlertid at ingen kommuner kommer ut med svært lave inntekter. I 2003 var det for eksempel ingen kommuner som hadde utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av kommunenes tjenestetilbud på sentrale velferdsområder, og har særlig fokusert på sammenhengen mellom tjenestetilbud og økonomiske rammebetingelser. Gjennomgangen viser at kommuner med høye utgiftskorrigerede frie inntekter gjennomgående har høyere standard på tjenestetilbudet enn kommuner med lavere inntektsnivå. Kommuner med høyt inntektsnivå har blant annet høy barnehagedekning, små grupper i grunnskolen og høye dekningsgrader innen pleie og omsorg.

Blant fylkeskommunene er det først og fremst Nordland, Troms og Finnmark som skiller seg ut med et høyt nivå på utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger. Som for kommunene er det ingen fylkeskommuner som har svært lave inntekter etter utjevning. Oslo som hadde de laveste utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger i 2003, lå vel 6 prosent under landsgjennomsnittet. Sammenhengen mellom inntektsnivå og tjenestetilbud er mindre tydelig for fylkeskommunene enn for kommunene. Det har blant annet sammenheng med at det, med unntak for videregående opplæring, ikke finnes like gode produksjonsindikatorer for de fylkeskommunale tjenestene.

2.6 Inntektssystem i andre land

Utvalget har sett nærmere på inntektssystemene i Sverige, Danmark og Finland. Sammen med Norge, er dette land hvor kommunesektoren legger beslag på en betydelig del av landenes ressurser. Alle de fire landene har lang tradisjon i å anvende utjevningsordninger som har til formål å begrense variasjonen i økonomiske forutsetninger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Hovedinntrykket fra gjennomgangen av de ulike inntekts- og overføringssystemene er at det er betydelige fellestrekk mellom de nordiske landene. Organiseringen av kommunesektoren og utformingen av inntekts- og overføringssystemene omtales ofte som den nordiske eller skandinaviske kommunemodellen. På oppgavesiden er den nordiske kommunemodellen kjennetegnet ved at kommunesektoren har et betydelig ansvar for nasjonale velferdstjenester hvor det er en sentral nasjonal målsetting å begrense variasjonen i standarden på tjenestetilbudet. På finansieringssiden har de nordiske landene valgt en blandingsmodell som søker å forene hensynene til lokal forankring og utjevning. Lokal forankring ivaretas gjennom en betydelig skattefinansiering, mens utjevningen ivaretas gjennom en kombinasjon av økonomisk utjevning og bruk av lovbaserte virkemidler. Den økonomiske utjevningen foretas i hovedsak gjennom rammeoverføringer som kompenserer for forskjeller i skattegrunnlag og forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen kompenserer for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Basert på gjennomgangen av overføringssystemene i de fire nordiske land, er det utvalgets vurdering at det norske inntektssystemet ikke er mer komplisert enn tilsvarende systemer i Danmark, Sverige og Finland.

Innenfor disse fellestrekkene har de nordiske landene likevel valgt noe ulik utforming av rammefinansieringssystemet. Når det gjelder forholdet mellom skatt og rammetilskudd, skiller Norge seg ut ved å ha noe mindre skattefinansiering og mindre grad av lokal beskatningsfrihet enn de øvrige nordiske land. Når det gjelder utformingen av inntektssystemet eller rammeoverføringssystemet, er de største forskjellene knyttet til utjevningsambisjoner, det analysemessige grunnlaget for utgiftsutjevningen og utformingen av det utgiftsutjevningende tilskuddet.

Sverige og Danmark kan betraktes som ytterpunkter med hensyn til utjevningsambisjoner. Sverige har den mest ambisiøse utjevningen ved at det gis full kompensasjon for forskjeller i beregnet utgiftsbehov og tilnærmet full kompensasjon (95 prosent) for forskjeller i skattegrunnlag. I Danmark har man på den andre siden bare delvis utgiftsutjevning og delvis inntektsutjevning. Finland og Norge ligger i så henseende mellom Sverige og Danmark, og skiller seg fra Sverige ved å ha en mindre ambisiøs inntektsutjevning og fra Danmark ved å ha full utgiftsutjevning.

Det er betydelige variasjoner i det analysemessige grunnlaget for utgiftsutjevningen mellom de nordiske landene. Sverige har svært detaljerte modeller for de enkelte tjenestene, og individdata og normative tilnærminger benyttes i større grad enn i de øvrige landene. I Danmark har man basert seg på analyser på kommunenivå samlet for alle sektorer. Norge befinner seg igjen i en mellomposisjon, og skiller seg fra Danmark ved at kostnadsnøkklene er basert på separate analyser av enkelttjenester, og fra Sverige ved at det i mindre grad benyttes individdata. Til tross for at den analysemessige tilnærmingen er forskjellig, er det nokså stort samsvar med hensyn til hvilke kostnads- og etterspørselsforhold som det kompenseres for. Når det gjelder utformingen av det utgiftsutjevningende tilskuddet, går det et skille mellom Sverige og Finland på den ene siden, hvor utgiftsutjevningen er basert på sektortilskudd, og Danmark og Norge på den andre, hvor det kun er ett utgiftsutjevningende tilskudd.

2.7 Prinsipper for utforming av inntekts- og finansieringssystemet

2.7.1 Den nordiske kommunemodellen og mulige alternativer

Norge og de øvrige nordiske land skiller seg ut fra mange andre europeiske land ved at de har en relativt stor kommunal sektor, noe som må ses i sammenheng med at kommunesektoren i disse landene er gitt et betydelig ansvar for tilbudet av nasjonale velferdstjenester. Nasjonale myndigheter vil normalt ha sterke interesser knyttet til det lokale tilbudet av disse tjenestene, blant annet omfang, kvalitet og at det ikke blir for store forskjeller i tjenestetilbudet mellom ulike deler av landet. For å oppnå disse målsettingene benyttes både generelle og sektorspesifikke virkemidler. De viktigste generelle virkemidlene er styring av kommunesektorens inntektsrammer og økonomisk utjevning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Eksempler på sektorspesifikke virkemidler er øremerkede tilskudd og lovbaserte virkemidler som minstestandarder og rettighetsfesting.

Inntektssystemet skal blant annet bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Dette oppnås dels gjennom inntektsutjevningen, som i stor grad utjevner forskjeller i skattegrunnlag, og dels gjennom utgiftsutjevningen som kompenseres for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Som en del av det samlede finansieringssystemet kan inntektssystemet også betraktes som et virkemiddel for å tilføre kommunesektoren inntekter. Inntektssystemet er følgelig blant de viktigste virkemidler for å sikre at velferdstjenestene når alle, uavhengig av hvor i landet de bor.

I land utenfor Norden er det større variasjon i organiseringen av velferdstjenestene. Mange land har i større grad valgt en modell med sentralisert ansvar for velferdstjenestene, noe som innebærer at kommunene i større grad har ansvar for lokale oppgaver. Organiseringen av velferdstjenestene er imidlertid også gjenstand for reformer og debatt i Norge, jf. sykehusreformen og barnevernsreformen. Utvalget oppfatter at de alternativene som har vært oppe i debatten er sterkere statlig styring innenfor en modell med fortsatt kommunalt ansvar, og en modell med statlig overtakelse av ansvaret for enkelte velferdstjenester. Utvalget vil i det følgende diskutere fordeler og ulemper ved dagens organisering og disse alternative organiseringsformene.

Det er i faglitteraturen og i offentlige utredninger pekt på at fordelene ved rammefinansieringsmodeller særlig er knyttet til lokaldemokratiet og hensynene til effektiv ressursbruk og makroøkonomisk styring.

Argumentene er at rammefinansiering bidrar til å styrke lokaldemokratiet ved at størstedelen av kommunesektorens inntekter består av frie inntekter som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk, og at den lokale friheten i ressursdisponeringen videre kan bidra til prioriteringseffektivitet ved at tjenestesammensetningen kan tilpasses lokale ønsker og behov. Rammefinansiering kan også stimulere til kostnadseffektivitet fordi den enkelte kommune og fylkeskommune selv beholder gevinsten av effektiviseringsiltak. Endelig kan rammeoverføringer styrke den makroøkonomiske styringen med kommunesektorens inntekter sammenliknet med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd.

Det lokale prioriteringsansvaret som bidrar til å styrke det lokale selvstyret, har imidlertid den ulempe at det kan bidra til å skape forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. En annen svakhet ved kommunemodellen er at det kan oppstå ansvarsuklarheter når kommuner og fylkeskommuner gis ansvaret for nasjonale velferdstjenester hvor også nasjonale myndigheter har sterke interesser. Det kan for eksempel være uklart hvor ansvaret for eventuelle mangler i tjenestetilbudet skal plasseres. Er manglene statens ansvar fordi kommunesektorens inntektsrammer ikke er tilstrekkelig til å innfri de forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet, eller er manglene en følge av kommunale prioriteringer eller ineffektiv bruk av ressursene? I Kommuneproposisjonen for 2006 vises det til at det finnes mange eksempler på kommuner som driver godt utviklingsarbeid, men at det er en hovedutfordring å redusere forskjellen mellom de gode og de mindre gode kommunene, blant annet når det gjelder å være innovative med hensyn til å innføre alternative finansierings- og organisasjonsformer som stykkprisfinansiering, brukervalg og konkurranse mellom kommunale og private aktører.

Det viktigste argumentet for statlig overtakelse av velferdstjenestene er at en samler ansvaret på ett forvaltningsnivå og dermed unngår ansvarsuklarheter mellom ulike forvaltningsnivåer. Dette var ett av argumentene som ble brukt i forbindelse med den statlige overtakelsen av sykehusene. Videre vil statlig ansvar kunne fjerne forskjeller i tjenestetilbud som skyldes lokalpolitiske prioriteringsforskjeller, og staten kan sikre valgfrihet for brukerne, innføre stykkprisfinansiering og etablere konkurranse mellom ulike produsenter av velferdstjenester.

Statlig overtakelse av velferdstjenestene vil kreve oppbygging av et nytt statlig byråkrati, med lokal eller regional organisering, for eksempel i tråd med den modell som er valgt for spesialisthelsetjenesten. En av ulempene med denne type organisering er at beslutninger av stor lokal betydning, for eksempel lokaliseringsspørsmål, i mindre grad blir gjenstand for lokale politiske vurderinger. Videre er det ikke opplagt at statlig ansvar vil gi likhet i tjenestetilbudet. Det har blant annet sammenheng med at forskjellene i tjenestetilbud som observeres innenfor dagens rammefinansieringsmodell, dels skyldes statlige overføringer som er regionalpolitisk motiverte. Det er liten grunn til å tro at slik regionalpolitikk vil bli avvirket på grunn av statlig overtakelse. Videre vil det også være lokale forskjeller i administrativ og faglig praksis ved statlig ansvar for velferdstjenestene. Erfaringene fra sykehusreformen kan også tyde på at statlig ansvar kan gi svakere budsjettkontroll.

Det andre alternativet, som kombinerer sterkere statlig styring med fortsatt kommunalt ansvar, har den fordel at det kan bidra til å redusere forskjeller i tjenestetilbud som skyldes ulike lokalpolitiske prioriteringer. Men dette kan motvirkes av at økt bruk av øremerkede tilskudd, utformet som refusjonsordninger, isolert sett bidrar til større forskjeller i inntekter og tjenestetilbud. Den viktigste innvendingen mot dette alternativet er at det vil øke ansvarsuklarhetene i forhold til dagens situasjon ved at det kommunale finansieringsansvaret svekkes. Kommunene får en sterk stilling overfor staten fordi staten i større grad må sikre full finansiering av den enkelte velferdstjeneste i den enkelte kommune, samtidig som det er den enkelte kommune som bestemmer utgiftene. Som med statsmodellen kan utfallet bli svakere budsjettkontroll med utgiftene til velferdstjenester, eller alternativt detaljert statlig styring av den enkelte kommunes ressursbruk.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere statlig overtakelse av velferdstjenestene, og det er en forutsetning for utvalgets vurderinger at kommuner og fylkeskommuner fortsatt skal ha ansvar for nasjonale velferdstjenester. Valget står da mellom et utjevningsystem basert på fortsatt rammefinansiering eller et utjevningsystem basert på sterkere statlig styring gjennom øremerkede tilskudd. Utvalget oppfatter at alternativet med sterkere statlig styring gjennom øremerkede tilskudd vil gi et klart dårligere styringssystem enn det som gjelder i dag. Alternativet oppfattes heller ikke som en stabil og langsiktig løsning. En kan ikke utelukke at ansvarsuklarhetene over tid vil bli så store at man må velge mellom å gå tilbake til dagens rammefinansieringsmodell eller en statlig overtakelse av velferdstjenestene. Utvalgets vurdering er derfor at inntektssystemet fortsatt bør baseres på prinsippet om rammefinansiering av kommuner og fylkeskommuner.

2.7.2 Hovedprinsipper for utforming av ramrefinansieringssystemet
Utvalgets forslag bygger på hovedprinsippene for utjevning som er nedfelt i dagens inntektssystem. Disse hovedprinsippene er en langtående inntektsutjevning og full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester. Inntektsutjevningen sikrer utjevning av skatteinntekter per innbygger, mens utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommunene ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de disponerer like store inntekter per innbygger. Utgiftsutjevningen skal kompensere for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

Inntektssystemet vokste ut av et system med øremerkede tilskuddsordninger for å fremme nasjonale velferdstjenester, og utgiftsutjevningen har da også i hovedsak omfattet tjenester innen utdanningssektoren, helse- og sosialsektoren og samferdselssektoren. Denne avgrensningen av utgiftsutjevningen ble tydeliggjort av Rattsø-utvalget i NOU 1996:1, men de avgrensninger som der ble foretatt var i hovedsak i tråd med etablert praksis. Utvalget foreslår ikke endringer i hvilke tjenester som skal omfattes av utgiftsutjevningen. Dette innebærer at utgiftsutjevningen for kommunene skal omfatte barnehage, grunnskole, helse- og sosialtjenester, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene skal omfatte videregående opplæring, samferdsel og tannhelse. Utvalget mener videre at kommunale veger i noen grad kan betraktes som en del av en nasjonal infrastruktur på samme måte som fylkesvegene, men har valgt ikke å inkludere dette i utgiftsutjevningen. Det har blant annet sammenheng med at det er vanskelig å etablere gode kriterier for å fange opp variasjoner i utgiftsbehov, noe som skyldes at kommunale veger holder svært ulik standard og at det er vanskelig å foreta en avgrensning mellom private og kommunale veger. Inntil det finnes bedre analyser knyttet til kommunale veger, vil utvalget anbefale at sektoren ikke omfattes av utgiftsutjevningen.

2.7.3 Sentrale problemstillinger i utvalgets utredning: Fordeling, forenkling, - forbedring

Utvalgets utredning omhandler fordelingsmekanismene i inntektssystemet og dermed inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. De sentrale fordelingsmekanismene er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og utformingen av regionalpolitiske tilskudd. Det generelle opplegget for utgiftsutjevningen behandles i kapittel 8, mens det i kapittel 9 og 10 foreslås nye kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner. Målet er å etablere gode kostnadsnøkler som gir et best mulig grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Behandlingen av kommunestruktur i utgiftsutjevningen og vekstkommuneproblematikk drøftes særskilt i kapitlene 11 og 12.

Utformingen av inntektsutjevningen må balansere ulike målkonflikter, blant annet mellom hensynene til likeverdig tjenestetilbud og lokal forankring. En langtående inntektsutjevning sikrer likeverdig tjenestetilbud, men svekker den lokale forankringen ved at skattefinansieringen blir mindre reell og ved at insentivene til næringsutvikling og skatteinnkreving svekkes. I kapittel 13 drøfter utvalget hvilke inntekter som bør omfattes av inntektsutjevningen for kommunene, og utformingen av inntektsutjevningen for fylkeskommunene.

De regionalpolitiske motiverte tilskuddene i inntektssystemet skal bidra til å opprettholde bosetting og levedyktige lokalsamfunn ved at de prioriterte kommunene og fylkeskommunene skal kunne ha et høyere nivå på tjenestetilbudet enn de øvrige kommunene og fylkeskommunene. Når kommuneoverføringer benyttes som regionalpolitisk virkemiddel, oppstår det dermed en målkonflikt mellom hensynene til likeverdig tjenestetilbud og regionalpolitikken. Utvalget foretar i kapittel 15 en vurdering av i hvilken grad de regionalpolitiske tilskuddene bidrar til å oppfylle regional- og distriktpolitiske målsettinger. Utvalget vurderer også endringer i utformingen av de regionalpolitiske ordningene, med sikte på å gjøre regionalpolitikken i inntektssystemet mer treffsikker.

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammeoverføringer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, hvor fordelingen baseres på objektive kriterier. Rammeoverføringssystemer av denne typen vil normalt være vesentlig mer gjennomskuelige enn systemer med omfattende bruk av øremerkede tilskudd. Inntektssystemet oppfattes likevel som komplisert, og det kan være krevende for den enkelte kommune og fylkeskommune å etterberegne egne tilskudd. Det er utvalgets vurdering at kompleksiteten er et resultat av en rekke elementer i systemet, og særlig overgangsordningen og de ulike tapskompensasjonsordningene. Utvalget foretar en vurdering av overgangsordningen i kapittel 16. Andre kompliserende elementer behandles i kapittel 12 (ordningen med oppdatering av befolkningstall) og kapittel 17 (korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler). I kapittel 19 diskuteres tiltak som kan bidra til ytterligere forenkling av systemet.

Rammefinansieringssystemet består av den lokale skattefinansieringen og rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Flere deler av utvalgets utredning berører rammefinansieringssystemets virkemåte. De sentrale problemstillingene i denne sammenhengen er vurderingen av tiltak som kan sikre økt stabilitet i kommunesektorens inntekter (kapittel 13), plassering av finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester (kapittel 17) og en vurdering av hvorvidt nasjonale velferdstreformer i større grad kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet (kapittel 18). Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere hvorvidt økt lokal beskatningsfrihet kan bidra til å forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte.

Utvalgets siktemål er å forbedre fordelingsmekanismene i inntektssystemet, forenkle systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer og forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte.

2.8 Opplegg for utgiftsutjevningen

2.8.1 Utforming av utgiftsutjevningen og behandling av kapitalkostnader

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet har siden 1997 vært utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det innebærer at tilskudd til (fylkes-) kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger, finansieres ved et trekk i rammetilskuddet for (fylkes-) kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov per innbygger. Med innføringen av omfordelingsordningen ble det etablert et klart skille mellom inntektstilførselsfunksjonen og utjevningfunksjonen. Det innebærer at den omfordelingen som foretas gjennom utgiftsutjevningen ikke lenger påvirkes av sammensetningen av de frie inntektene (fordelingen mellom skatt og rammetilskudd). Innføringen av omfordelingsordningen i 1997 representerte også en vesentlig forenkling av utgiftsutjevningen. Det er utvalgets vurdering at omfordelingsordningen fortsatt fungerer godt. Utvalget vil derfor ikke foreslå endringer i hovedtrekkene i dagens opplegg for utgiftsutjevning, men har foretatt en nærmere vurdering av hvorvidt det er behov for en mer løpende oppdatering av kriterievektene som ligger til grunn for beregning av utgiftsbehov.

Utgiftsutjevningen har siden 1994 vært basert på en felles kostnadsnøkkel for de tjenester eller sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen. Den felles kostnadsnøkkelen framkommer som et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøklene for de enkelte sektorene. Den felles kostnadsnøkkelen endres først og fremst i forbindelse med omfattende revisjoner av inntektssystemet hvor det gjøres nye analyser av kriterier og vekter i alle delkostnadsnøklene. Praktiseringen av systemet innebærer videre at kostnadsnøkkelen endres mellom hovedrevisjonene som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye delkostnadsnøkler. Den felles kostnadsnøkkelen påvirkes imidlertid ikke av løpende endringer i sektorsammensetningen, eller av ulik utvikling i kriterieverdier på nasjonalt nivå.

Utvalget oppfatter ikke at fravær av løpende oppdatering av de felles kostnadsnøklene er et stort problem. Det er også relativt godt samsvar mellom sektorenes vekt i dagens kostnadsnøkkel og den faktiske utgiftsfordelingen. På den andre siden endres de felles kostnadsnøklene relativt hyppig som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye delkostnadsnøkler. Utvalget vil derfor foreslå at det i forbindelse med slike endringer også foretas oppdateringer som følge av løpende endringer i sektorsammensetningen. Utvalget anbefaler ikke en tilsvarende oppdatering som følge av løpende endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå. Dette begrunnes dels med at slik oppdatering representerer økt kompleksitet, og dels med at endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå ikke nødvendigvis får betydning for utgiftene. Utvalget vil som hovedregel anbefale at delkostnadsnøklene bare endres som følge av nye analyser og oppgaveendringer.

Dimensjoneringen av utgiftsbehovet i kroner per innbygger har hittil kun vært basert på driftsutgiftene, noe som har sammenheng med at kommuneregnskapene har vært basert på et regnskapsprinsipp som ikke gir grunnlag for beregning av kapitalkostnader. Innføringen av KOSTRA har gitt et bedre grunnlag for tallfesting av kapitalkostnader, men datagrunnlaget for avskrivninger er fortsatt vesentlig dårligere enn for driftsutgiftene. Siden det ikke har vært mulig å analysere variasjoner i avskrivninger på en tilfredsstillende måte, vil utvalget anbefale at dimensjoneringen av utgiftsbehovet fortsatt baseres på driftsutgiftene. Vekstkommunene har argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. Utvalget diskuterer vekstkommunenes situasjon særskilt i kapittel 12.

2.8.2 Analyseopplegg

Det er en betydelig utfordring å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For hver enkelt tjeneste må det identifiseres ufrivillige kostnadsforhold og objektive etterspørselsforhold som antas å ha betydning for beregnet utgiftsbehov. Det er ulike metoder for å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov, og nedenfor gjøres det kort rede for disse.

Den normative og den statistiske metoden

Det foreligger to hovedtilnærminger for å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov:

- Den normative metoden
- Den statistiske metoden

Den viktigste forskjellen mellom de to tilnærmingene er informasjonsgrunnlaget som benyttes for å vurdere betydningen av kostnads- og etterspørselsforhold. Den normative metoden etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenesteproduksjonen, mens den statistiske metoden tar utgangspunkt i den faktiske tjenesteproduksjonen.

Fordelen med den normative metoden er at den rendyrker effekten av ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. I analyser av befolkningsfaktorer benyttes de samme normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats per bruker for alle kommuner, mens det i analyser av kostnadsforhold kan forutsettes lik kvalitet på tjenestene og samme effektivitet i bruken av ressursene. Videre vil den normative metoden ta direkte hensyn til vedtatte minstestandarder og normerte ytelser i tjenestetilbudet.

Ulempene ved den normative metoden er for det første at det er svært ressurskrevende å utvikle gode modeller for hvordan kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon bør organiseres. For det andre vil de normene som benyttes i slike analyser ha ulik status. I analysesammenheng kan en dels benytte politisk vedtatte normer, som for eksempel at alle barn mellom 6 og 15 år har rett til skolegang. Men lov- og regelverk vil bare unntaksvis være tilstrekkelig til å avlede hvilken betydning ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer har for beregnet utgiftsbehov. Metoden må derfor suppleres med normer som etableres i forbindelse med analysen. Det kan være et problem at de normer som etableres i forbindelse med analysen oppfattes som statlige føringer om hvordan tjenestetilbudet skal organiseres lokalt.

Statistiske analyser benyttes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom kommunenes faktiske ressursbruk og ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Statistiske analyser gjenspeiler kommunenes tilpasning til faktiske rammebetingelser, noe som både er en styrke og en svakhet. Styrken er at en ikke behøver å etablere normer i situasjoner hvor det ikke foreligger normer som er nedfelt i lov- og regelverk. På den andre siden vil ikke statistiske analyser fange opp betydningen av faktorer som ikke slår systematisk gjennom i kommunenes faktiske prioriteringer.

I dagens inntektssystem ligger normative modeller til grunn for delkostnadsnøkklene for grunnskole og fylkesveger, mens de øvrige delkostnadsnøkklene i hovedsak er basert på statistiske analyser. Utvalget har valgt å videreføre og oppdatere den normative modellen for vedlikehold av fylkesveger. Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for grunnskolen er imidlertid basert på statistiske analyser, noe som innebærer at Agder-modellen ikke lenger benyttes som en normativ analysemodell.

Opphevingen av klassesdelingsregelen medfører at nåværende versjon av Agder-modellen er lite egnet, men modellen kan i prinsippet tilpasses gruppeorganiseringen etter hvert som det etableres bedre kunnskap om hvordan antall elever per årstrinn påvirker ressursbruken på skolenivå. Sannsynligvis må denne delen av Agder-modellen da baseres på statistiske analyser.

Utvalget vil generelt påpeke at utviklingen i retning av større lokal frihet i organiseringen av tjenestetilbudet, både på kommunalt nivå og på institusjonsnivå, gjør det vanskelig å etablere normative modeller for tjenesteproduksjonen. Det har sammenheng med at behovet for å etablere normer i forbindelse med analysene blir større, og at det vil være vanskelig å oppnå tilstrekkelig legitimitet dersom organiseringen i den enkelte kommune avviker mye fra det som legges til grunn i den normative modellen.

Nærmere om statistiske metoder og analysenivå

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammeoverføringer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det betyr ikke at kommuner og fylkeskommuner nødvendigvis må være de enheter som inngår i analysene. Analysene kan utføres på individnivå og på institusjonsnivå, så vel som på kommune- og fylkesnivå.

Analysene på individnivå kan være godt egnet til å analysere betydningen av alderssammensetning og andre etterspørselsfaktorer, for eksempel betydningen av ulike sosioøkonomiske kjennetegn innen sosialhjelp og barnevern. Sammenliknet med analyser på kommune- eller fylkesnivå kan dette gi en bedre forståelse av de underliggende forklaringsfaktorene. Dette gjelder særlig faktorer som varierer mye mellom individer, men som viser mindre variasjon mellom kommuner. Kostnadsnøkklene skal imidlertid inngå i et system som fordeler statlige overføringer mellom kommuner, noe som isolert sett gjør det mindre problematisk at analysene ikke fanger opp forskjeller på individnivå. Utvalgets analyser av etterspørselsfaktorer ut over alder er i hovedsak basert på regresjonsanalyser på kommune- eller fylkesnivå, samtidig som tilgjengelige analyser på individnivå utnyttes i tolkningen av de effekter som framkommer i analysene på kommune- eller fylkesnivå.

Utvalget har i stor grad valgt å videreføre den etablerte praksis hvor den relative vekten av alderskriteriene i stor grad er basert på individdata og brukerundersøkelser. Denne tilnærmingen sikrer at kostnadsnøkklene dekker alle aldersgrupper som gjør bruk av tjenestene, og det muliggjør en finmasket inndeling av alderskriteriene. På den andre siden er det en svakhet ved denne tilnærmingen at det ikke samtidig kontrolleres for andre faktorer som påvirker beregnet utgiftsbehov. Derfor er også resultater fra regresjonsanalyser brukt som grunnlag for å vekte alderskriterier.

Regresjonsanalyser utført på kommune- og fylkesnivå utgjør en vesentlig del av det analysemessige grunnlaget for de nye kostnadsnøkklene. Denne metoden kan i prinsippet anvendes på alle kommunale og fylkeskommunale tjenester, både tjenester med klart definerte brukergrupper og tjenester som retter seg mot hele befolkningen. I regresjonsanalyser av kommunal eller fylkeskommunal ressursbruk benyttes vanligvis en rekke forklaringsvariable, men ikke alle disse vil være aktuelle som kriterier i inntektssystemet. Eksempelvis er kommunalt og fylkeskommunalt inntektsnivå viktig for å forklare forskjeller i ressursbruk, men skal ikke tas hensyn til i beregningen av utgiftsbehov.

Rattsø-utvalgets første delutredning (NOU 1996:1) initierte en debatt om bruken av regresjonsanalyse for å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Det var særlige bruken av partielle analyser hvor den enkelte tjenesteytende sektor ble analysert separat, som ble kritisert. Argumentet var at separate analyser av den enkelte sektor kunne undervurdere betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, eksempelvis kommunestørrelse og bosettingsmønster.

Utvalget har tatt hensyn til denne kritikken ved å benytte den såkalte KOMMODE-modellen som er utviklet i Statistisk sentralbyrå. Dette er en simultan strukturmodell som analyserer alle sektorer samlet, og som er godt egnet til å identifisere betydningen av faktorer som er felles for alle sektorer. Utvalget har initiert en oppdatering av KOMMODE som er tilpasset sektorinndelingen i KOSTRA basert på data for 2003.

Det er utvalgets vurdering at utnyttelsen av KOMMODE har bidratt til å styrke det analysemessige grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunene. Det er ikke utviklet tilsvarende modell for å analysere kostnadsforhold i fylkeskommunene.

I arbeidet med utformingen av kostnadsnøkler er KOMMODE supplert med separate analyser av de enkelte tjenesteytende sektorer. Det har for det første sammenheng med at separate analyser av de enkelte sektorer gjør det enklere å dekomponere ressursbruken i en enhetskostnadskomponent og en volum- eller dekningsgradkomponent. Dette gir et bedre grunnlag for å tolke effekten av de ulike forklaringsvariablene og for å vurdere hvorvidt de skal inkluderes i kostnadsnøkkelen. For det andre er det enklere å utnytte andre data for ressursbruk enn utgifter, eksempelvis årsverk, undervisningstimer i grunnskolen og oppholdstimer i barnehager i slike separate analyser.

For å vurdere betydningen av kostnadsforhold som kommunestørrelse og bosettingsmønster har utvalget også utnyttet studier av skalaegenskaper på institusjonsnivå innen barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Siden lavt befolkningsgrunnlag og spredt bosettingsmønster isolert sett kan bidra til økte kostnader på grunn av manglende utnyttelse av stordriftsfordeler på institusjonsnivå, vil analyser på institusjonsnivå være nyttige for å kunne tolke effekten av disse variablene i analyser på kommune- og fylkesnivå.

Regresjonsanalyser har noen svakheter som er uavhengig av om de utføres separat for de enkelte sektorer, eller for alle sektorer samlet. For det første kan det oppstå tolkningsproblemer i tilfeller der noen av enhetene som analyseres er ekstreme, dvs. at de har spesielle kjennetegn som avviker vesentlig fra de andre enhetene som inngår i analysen. For det andre kan det være vanskelig å isolere effekten av den enkelte forklaringsvariabel dersom samvariasjonen mellom dem er sterk. Det kan for eksempel være sterk samvariasjon mellom ulike alderskriterier, spesielt når inndelingen i aldersgrupper er finmasket.

Et særskilt samvariasjonsproblem kan oppstå fordi inntektssystemet selv skaper samvariasjon mellom frie inntekter og kriteriene som benyttes til å beregne utgiftsbehov. Dette kan gjøre det vanskelig å isolere effekten av kriteriene fra effekten av inntekt. I praksis viser det seg imidlertid at samvariasjonen mellom frie inntekter per innbygger og de øvrige forklaringsvariablene, i hovedsak ikke er av en slik størrelsesorden at det skaper problemer for analysene. Det skyldes at nivået på de frie inntektene også påvirkes av skattegrunnlag, kraftinntekter og regionalpolitiske tilskudd.

I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk er det et problem at det kan være for få observasjoner og for liten variasjon i data til å avdekke de underliggende sammenhenger ved bruk av regresjonsanalyse. Utvalget har i noen utstrekning søkt å omgå dette problemet ved å utnytte alternative tilnærminger. For fylkesveger er delkostnadsnøkkelen basert på en normativ modell, for tannhelse benyttes brukerundersøkelser og innen videregående opplæring benyttes kostnadsdata på nasjonalt nivå for å vekte søkerkriteriene, og analyser av skalaegenskaper på skolenivå for å vurdere betydningen av bosettingsmønster. Det er kun for lokale ruter at kostnadsnøkkelen utelukkende er basert på regresjonsanalyse.

Det vil alltid være usikkerhet knyttet til anslag på kvantitative effekter som kommer ut av statistiske analyser. Omfanget av usikkerheten har blant annet sammenheng med kvaliteten på data og valg av forklaringsmodell og analysemetode. Usikkerheten kan reduseres ved at datakvalitet, forklaringsmodell og analysemetoder forbedres, men den kan ikke elimineres. Utvalget betrakter usikkerheten knyttet til analysene som ett av flere argumenter for at det bør være et skjønnsstilskudd i inntektssystemet. Det vises til kapittel 14 for en nærmere diskusjon av skjønnsstilskuddet.

2.9 Kostnadsnøkkel for kommunene

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). I tillegg har utvalget foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning avgitt i mars 2005.

De nye delkostnadsnøkklene som diskuteres i det følgende er basert på analyser utvalget har initiert for grunnskole (utført av Senter for økonomisk forskning ved NTNU og dokumentert i Falch, Rønning og Strøm, 2005), pleie og omsorg (utført av SINTEF Helse og dokumentert i Martinussen, Pettersen og Hofstad, 2005) og for samtlige tjenesteytende sektorer (utført av Statistisk sentralbyrå og dokumentert i Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge, 2005). I tillegg er delkostnadsnøkklene basert på analyser utført av utvalget og på annen tilgjengelig forskning.

2.9.1 Grunnskole

Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskolen består av kriterier som fanger opp variasjon i antall elever, samt kostnadsulemper i små kommuner og kommuner med spredt bosettingsmønster. Agder-modellen, som er en normativ modell for bestemmelse av skolestruktur, utgjorde det viktigste analysemessige grunnlaget for dagens delkostnadsnøkkel. Som diskutert i kapittel 8, er utvalget av den oppfatning at nåværende versjon av Agder-modellen er lite egnet som analysegrunnlag etter opphevingen av klassedelingsregelen. Betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster er derfor kvantifisert gjennom statistiske analyser. Utvalget er særskilt bedt om å vurdere hvorvidt det kan etableres kriterier knyttet til morsmålsopplæring, slik at dagens øremerkede tilskudd til språkopplæring for minoriteter, som i 2005 utgjør om lag 912 millioner kroner, kan innlemmes i inntektssystemet. Utvalget har i tillegg undersøkt hvorvidt sosiale faktorer har betydning for kommunenes utgifter til spesialundervisning.

De analyser utvalget har hatt tilgang på viser at bosettingsmønster og kommunestørrelse er viktige faktorer for å forklare variasjoner i ressursinnsats per elev mellom kommuner. Dette har sammenheng med at svakt elevgrunnlag og spredt bosettingsmønster begrenser muligheten til å utnytte stordriftsfordeler i grunnskolen. Utvalget foreslår at kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse fanges opp gjennom et basistilskudd, og at kostnadsulemper knyttet til spredt bosetting fanges opp gjennom de såkalte sone- og nabokriteriene. Det foreslås at kriteriet beregnet reisetid tas ut av delkostnadsnøkkel. Dette begrunnes med at kriteriet gir høy uttelling for større kommuner, eksempelvis Oslo og Bergen. Dette er kommuner hvor innbyggerne i gjennomsnitt kan ha lang reisetid til kommunesenteret, men hvor kommunene ikke har kostnadsulemper i grunnskolen knyttet til spredt bosettingsmønster. Det vises til kapittel 8 for en nærmere drøfting av egenskaper ved ulike mål på bosettingsmønsteret.

Utvalget finner det godt dokumentert at kommunenes ressursbruk innen spesialundervisning påvirkes av antall barn med grunn- og hjelpestønad. Analysene gir imidlertid ikke grunnlag for å inkludere andre sosiale kriterier som for eksempel arbeidsledige og skilte og separerte. Analyser utvalget har utført viser at kommunenes ressursbruk knyttet til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning i vesentlig grad kan forklares med antall 1. generasjons innvandrere i skolepliktig alder fra land utenfor Skandinavia.

Delkostnadsnøkkel for grunnskolen vil etter utvalgets forslag inkludere antall innbyggere 6-15 år, basiskriterium, to bosettingskriterier (sone og nabo), antall barn 6-15 år med grunn- og hjelpestønad og antall 1. generasjons innvandrere 6-15 år fra land utenfor Skandinavia. Forslaget til ny kostnadsnøkkel innebærer at det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter kan innlemmes i inntektssystemet. Utvalget anbefaler at den delen av det øremerkede tilskuddet som er rettet mot barn på asylmottak videreføres som et øremerket tilskudd.

2.9.2 Sosialhjelp

Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp ble endret i 2004 på grunnlag av nye analyser. Den vesentligste endringen var innføringen av et nytt urbanitetskriterium (antall innbyggere opphøyd i 1,2) for å ivareta utgiftsbehovet i kommuner med høyt innbyggertall. Urbanitetskriteriet bidrar isolert sett til høyere tilskudd per innbygger i kommuner med mange innbyggere, enn i kommuner med få innbyggere. Utvalget er bedt om å vurdere om, og eventuelt hvordan, objektive kriterier som ikke er knyttet til kommunestørrelse kan fange opp utgiftsvariasjonene kommunene imellom.

Styrken til urbanitetskriteriet er at det fanger opp den systematiske sammenhengen at sosialhjelpsutgifter per innbygger øker med økende innbyggertall.

Svakheten er at kriteriet har liten validitet i den forstand at det ikke er knyttet til de underliggende sosiale problemer som utløser behov for sosialhjelp. Kriteriet skiller derfor ikke mellom kommuner med om lag samme innbyggertall som har ulikt omfang av sosiale problemer. Slike forhold blir imidlertid i noen grad fanget opp av de øvrige kriterier i delkostnadsnøkkelen.

Utvalget har vurdert om et nytt kriterium for antall fattige bør inkluderes i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Videre har utvalget utredet hvorvidt en opphopningsindeks kan være et alternativ til urbanitetskriteriet. Opphopningsindeksen er et produkt av tre sosiale kriterier: skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. Opphopningsindeksen gir større uttelling for kommuner med betydelige sosiale problemer langs alle tre dimensjoner, enn om de kriteriene inngår hver for seg. Utvalget finner at en delkostnadsnøkkel basert på opphopningsindeksen fanger opp sammenhengen mellom sosialhjelpsutgifter per innbygger og kommunestørrelse om lag like godt som en delkostnadsnøkkel basert på urbanitetskriteriet, og at delkostnadsnøkkelen basert på opphopningsindeksen skiller bedre mellom kommuner med om lag samme antall innbyggere. Når opphopningsindeksen i tillegg har større validitet enn urbanitetskriteriet, vil utvalget anbefale at delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp baseres på opphopningsindeksen. I tillegg til opphopningsindeksen viser analysene en effekt av antall uførepensjonister, og det anbefales derfor at også dette kriteriet inngår i kostnadsnøkkelen. I analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 dokumenteres det ingen sammenheng mellom ikke-vestlige innvandrere med lang botid og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Utvalget anbefaler derfor at kriteriet ikke-vestlige innvandrere tas ut av delkostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp vil etter utvalgets forslag bestå av en opphopningsindeks som fanger opp antall skilte og separerte, antall arbeidsledige og antall fattige, samt antall uførepensjonister og antall innbyggere 16-66 år.

2.9.3 Barnevern

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern består av alderskriterier og antall skilte og separerte. Utvalget har hatt tilgang til nye analyser av kommunenes utgifter til barnevern som tester ut effekten av andre sosiale kriterier enn antall skilte og separerte. Analysene viser at antall barn som ikke bor hos begge foreldre og antall fattige har en systematisk effekt på kommunenes barnevernsutgifter. Utvalget betrakter antall barn som ikke bor hos begge foreldre som et mer treffsikkert kriterium enn antall skilte og separerte. Det foreslås derfor at antall barn som ikke bor hos begge foreldre erstatter antall skilte og separerte som kriterium, og at antall fattige tas inn som nytt kriterium. Utvalget foreslår videre at dagens alderskriterier erstattes med et alderskriterium som er bedre tilpasset målgruppen for tjenestene.

Delkostnadsnøkkelen for barnevern vil etter utvalgets forslag bestå av antall barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre, antall fattige og antall innbyggere 0-21 år.

2.9.4 Primærhelsetjenesten

Den kommunale helsetjenesten består av fastlegeordningen, legevakt, fysioterapi, miljørettet helsevern og helsestasjon og skolehelsetjeneste. Dagens delkostnadsnøkkel for helsetjenester består utelukkende av alderskriterier og er basert på Rattsø-utvalgets analyser i NOU 1996:1. Rattsø-utvalget fant det dokumentert at kommunestørrelse og sosiale forhold hadde en viss betydning for primærlegedekningen i kommunen, men det ble ikke tatt hensyn til dette ved utformingen av kostnadsnøkkelen. Begrunnelsen var at de kvantitative effektene var relativt små og at fordelingsvirkningene av kompensasjon for lavt innbyggertall og sosiale forhold til dels ville motvirke hverandre.

Utvalget har i sin gjennomgang hatt særlig fokus på betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster. På bakgrunn av de analyser som er utført finner utvalget det godt dokumentert at små kommuner har kostnadsulempene innen primærhelsetjenesten. Kostnadsulempene har sammenheng med at lavt innbyggertall gir et svakt inntektsgrunnlag for primærlegene og dermed behov for ulike former for kommunal subsidiering.

Videre antas lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster å bidra til høye utgifter per innbygger knyttet til legevakt, helsestasjoner og miljørettet helsevern. Utvalget anbefaler at kostnadsulempene for små kommuner kompenseres gjennom et basiskriterium og at kostnadsulempene for spredt bosetting kompenseres gjennom det såkalte sonekriteriet. Utvalget antar at små kommuner innenfor primærhelsetjenesten vil kunne begrense sine smådriftsulempene gjennom interkommunalt samarbeid, men utformingen av delkostnadsnøkkelen tar ikke hensyn til kriterier (for eksempel reiseavstand til nabokommuner) som kan fange opp dette.

Befolkningens helsetilstand påvirker behovet for helsetjenester. Utvalget har undersøkt betydningen av en rekke sosiale kriterier som antall uføretrygdede, antall fattige, sykefravær, skilte og separerte og andelen av befolkningen med lav utdanning, men uten å kunne dokumentere noen systematisk effekt av disse variablene. Det antas at årsaken til dette er at fastlegeordningen har bidratt til at slike forhold i mindre grad enn tidligere har betydning for kommunenes ressursbruk, og at de nå i større grad reflekteres i de refusjoner primærlegene mottar gjennom trygdesystemet. Utvalget vil følgelig ikke anbefale at det tas hensyn til sosiale kriterier i delkostnadsnøkkelen for primærhelsetjenesten.

Målgruppen for primærhelsetjenesten er befolkningen som helhet, og det kommunale tilskuddet til fastleger er det samme for alle innbyggere og uavhengig av blant annet alder. Deler av primærhelsetjenesten (helsestasjon og skolehelsetjeneste) er imidlertid rettet mot barn og ungdom. I delkostnadsnøkkelen er det derfor gjort et skille mellom aldersgruppen 0-21 år og aldersgruppen over 21 år.

Delkostnadsnøkkelen for primærhelsetjenesten vil etter utvalgets forslag bestå av et basiskriterium, sonekriteriet og to alderskriterier.

2.9.5 Pleie og omsorg

Dagens kostnadsnøkkel for pleie- og omsorgssektoren består av fire alderskriterier, to PU-kriterier som fanger opp antall psykisk utviklingshemmede, antall ikke-gifte eldre og dødelighet. Kriteriene kan betraktes som etterspørselsfaktorer som fanger opp variasjon i etterspørsel knyttet til alder, PU-status, helsetilstand (dødelighet og ikke-gifte) og privat omsorgskapasitet (ikke-gifte). Dagens delkostnadsnøkkel tar ikke hensyn til kommunestørrelse og bosettingsmønster fordi Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 ikke kunne påvise at disse variablene hadde noen systematisk effekt på enhetskostnadene i hjemmetjeneste og institusjon.

I arbeidet med ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg har utvalget vært særlig opptatt av å undersøke hvorvidt det er kostnadsulempene knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt å undersøke betydningen av andre etterspørselsfaktorer enn alder. Når det gjelder alderskriteriene, har utvalget ikke hatt tilgang på brukerundersøkelser som gir detaljert informasjon om brukernes alderssammensetning og sammenhengen mellom alder og pleietyngde. Det antas at innføringen av IPLOS vil gjøre slik informasjon tilgjengelig om noen år, slik at man da får et bedre grunnlag for å inkludere yngre aldersgrupper i delkostnadsnøkkelen. I tillegg vil IPLOS gi grunnlag for analyser på individnivå av andre etterspørselsfaktorer enn alder.

De analyser utvalget har hatt tilgang på viser, i motsetning til de analysene som lå til grunn for dagens delkostnadsnøkkel, at kommunestørrelse og bosettingsmønster har en systematisk effekt på kommunenes ressursbruk innen pleie- og omsorgssektoren. Analyser av enhetskostnader viser at små kommuner har kostnadsulempene i institusjonsomsorgen knyttet til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, og at kommuner med spredt bosetting har kostnadsulempene innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. I tillegg har små kommuner en høyere andel brukere i institusjon enn andre kommuner. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at det inkluderes et basiskriterium for å fange opp kostnadsulempene i små kommuner, og at sonekriteriet inkluderes for å fange opp kostnadsulempene i kommuner med spredt bosettingsmønster. De endringer dette innebærer i forhold til dagens delkostnadsnøkkel, må primært forstås på bakgrunn av at innføringen av KOSTRA har bidratt til bedre datagrunnlag og at det er utviklet nye indikatorer for bosettingsmønsteret i kommunene.

Når det gjelder etterspørselsfaktorer utover alder, finner utvalget systematisk effekt av psykisk utviklingshemmede 16 år og over og av ikke-gifte 67 år og over. Det har ikke vært mulig å dokumentere effekt av psykisk utviklingshemmede under 16 år, og effekten av dødelighet synes å være lite robust. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at psykisk utviklingshemmede 16 år og over og ikke-gifte 67 år og over fortsatt skal inngå i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, men at dødelighet og psykisk utviklingshemmede under 16 år ikke inkluderes.

Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg vil etter utvalgets forslag bestå av et basiskriterium, sonekriteriet, psykisk utviklingshemmede 16 år og over, ikke-gifte 67 år og over og tre alderskriterier (67-79 år, 80-89 år og 90 år og over).

2.9.6 Administrasjon

Dagens delkostnadsnøkkel for kommunal administrasjon består av to kriterier; basiskriterium og antall innbyggere. Denne formuleringen av kostnadsnøkkelen innebærer at beregnet utgiftsbehov per innbygger er høyest i de minste kommunene, noe som reflekterer at disse har smådriftsulemper innen administrasjon. I tillegg er det en egen delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern som består av basiskriterium, antall innbyggere og et eget landbrukskriterium.

Utvalget har i sine analyser betraktet landbruk og miljøvern som en del av kommunenes administrasjonsutgifter. Det har sammenheng med at utgiftene til landbruk og miljøvern ikke kan skilles fra de øvrige administrasjonsutgifter i kommuneregnskapene. De analyser utvalget har hatt tilgang på viser at små kommuner har betydelige kostnadsulemper innen administrasjon, og det anbefales at det fortsatt skal være et basiskriterium i delkostnadsnøkkelen for administrasjon. De foreliggende analyser viser imidlertid ingen robust effekt av kriteriene som inngår i landbrukskriteriet, og utvalget kan følgelig ikke anbefale at kriteriene som inngår i landbrukskriteriet skal inngå i den nye delkostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for administrasjon vil etter utvalgets forslag bestå av et basiskriterium og antall innbyggere.

2.9.7 Ny kostnadsnøkkel for kommunene

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøkklene for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg og administrasjon. Som vektor benyttes tjenestenes andel av netto driftsutgifter i 2004. Utvalget har foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning, men denne er ikke innarbeidet i kostnadsnøkkelen som presenteres i denne utredningen. Det har blant annet sammenheng med at barnehagesektoren er under utbygging. Innvektingen av delkostnadsnøkkelen for barnehager bør derfor baseres på mest mulig oppdatert informasjon om sektorens omfang på det tidspunkt det øremerkede driftstilskuddet for barnehager innlemmes i inntektssystemet.

Tabell 2.1 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene gruppert fylkesvis.

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,990	0,989
Akershus	0,916	0,906
Oslo	0,918	0,944
Hedmark	1,067	1,060
Oppland	1,068	1,059
Buskerud	0,989	0,985
Vestfold	1,006	1,005
Telemark	1,042	1,051
Aust-Agder	1,026	1,035
Vest-Agder	1,009	1,016
Rogaland	0,967	0,959

Hordaland	1,007	0,995
Sogn og Fjordane	1,126	1,138
Møre og Romsdal	1,054	1,055
Sør-Trøndelag	0,986	0,984
Nord-Trøndelag	1,089	1,082
Nordland	1,087	1,089
Troms	1,022	1,017
Finnmark	1,044	1,046
Landet	1,000	1,000

Tabell 2.1 viser kommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommunene gruppert etter fylke. Landsgjennomsnittet = 1,00. Indeksen for beregnet utgiftsbehov kan leses slik: Indeks for kommunene i Østfold er 0,989 med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Det vil si at beregnet utgiftsbehov ved å drive kommunene i Østfold er 1,1 prosent lavere enn landsgjennomsnittet.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i typiske distriktsfylker som Hedmark, Oppland, Telemark, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark. Det høye beregnede utgiftsbehovet i disse fylkene har sammenheng med at de har mange små kommuner med kostnadsulempes knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster. Beregnet utgiftsbehov per innbygger er lavest i Akershus, Oslo og Rogaland. Med unntak for Oslo, som får en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov, er det små endringer sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel når kommunene er gruppert etter fylke. Den særskilte økningen for Oslo må blant annet ses i sammenheng med at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel innebærer at dagens øremerkede tilskudd til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen kan innlemmes i inntektssystemet.

Tabell 2.2 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

Innbyggertall	Antall kommuner	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
0 – 1 000	23	1,481	1,504
1 000 – 2 000	72	1,344	1,359
2 000 – 3 000	63	1,212	1,224
3 000 – 4 000	45	1,167	1,166
4 000 – 5 000	38	1,111	1,118
5 000 – 10 000	91	1,055	1,056
10 000- 20 000	57	0,982	0,974
20 000 – 50 000	32	0,962	0,955
50 000 -	12	0,932	0,936
Landet	433	1,000	1,000

Tabell 2.2 viser beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir, som dagens kostnadsnøkkel, et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i små kommuner og et lavt beregnet utgiftsbehov per innbygger i store kommuner. Det høye utgiftsbehovet i de små kommunene reflekterer kostnadsulempes knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster.

Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel innebærer utvalgets forslag en viss økning i beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, mens det for de øvrige kommunegrupper bare er små endringer. Økningen i beregnet utgiftsbehov for de minste kommunene må ses i sammenheng med at de nye delkostnadsnøkklene for primærhelsetjeneste og pleie og omsorg ivaretar kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt at basiskriteriet har fått økt vekt i delkostnadsnøkkel for administrasjon. At økningen i beregnet utgiftsbehov for de minste kommunene likevel er nokså moderat, skyldes at basiskriteriet og bosettingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkel for grunnskole.

2.10 Kostnadsnøkkel for fylkes- kommunene

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for videregående opplæring, samferdsel (fylkesveger og lokale ruter) og tannhelse. De nye delkostnadsnøkklene som diskuteres i det følgende er basert på analyser utvalget har initiert for fylkesveger (utført av SINTEF Teknologi og samfunn, dokumentert i Sund og Moltumur, 2005) og analyser utført av utvalget og annen tilgjengelig forskning. I regi av Utdannings- og forskningsdepartementet er det tidligere gjennomført en utredning om hvorvidt det er behov for endringer i delkostnadsnøkkel for videregående opplæring (utført av ALLFORSK og dokumentert i Borge, Naz og Tovmo, 2003). Rapporten fra ALLFORSK er utnyttet i utvalgets arbeid med ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring.

2.10.1 Videregående opplæring

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring består av kriterier som fanger opp variasjon i samlet etterspørsel og etterspørselens sammensetning. Kriteriet antall innbyggere 16-18 ivaretar variasjonen i samlet etterspørsel, mens andel søkere til yrkesfaglige studieretninger (søkerkriteriet) ivaretar at ressursbehovet per elev er høyere i disse studieretningene enn i allmennfag. Utvalget har i sin gjennomgang av delkostnadsnøkkel for videregående opplæring fokusert på fire problemstillinger: utformingen av søkerkriteriet, betydningen av bosettingsmønster, behovet for voksenopplæring i den voksne delen av befolkningen og betydningen av sosiale kriterier for spesialundervisning.

Begrunnelsen for søkerkriteriet er at de yrkesfaglige studieretninger gjennomgående er mer ressurskrevende per elev sammenliknet med allmennfaglig studieretning. Samtidig er det betydelige variasjoner i ressursbruk per elev mellom de ulike yrkesfaglige studieretningene, og mellom de ulike allmennfaglige studieretningene. Mens de mest ressurskrevende yrkesfaglige studieretningene (naturbruk) har om lag dobbelt så høye utgifter per elev som allmennfag, har de minst ressurskrevende studieretningene på yrkesfag et utgiftsnivå per elev mindre enn 20 prosent over allmennfag. På grunn av den store heterogeniteten mellom de ulike yrkesfaglige studieretningene, foreslår utvalget en finere inndeling av søkerkriteriet. Den nye inndelingen innebærer at de skilles mellom tre grupper av studieretninger, gruppert etter utgiftsnivå per elev. En slik finere inndeling av søkerkriteriet vil i liten grad gi omfordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, men bidrar til at delkostnadsnøkkel blir mer robust overfor endringer i søkersammensetningen mellom fylkeskommuner. Tilbudsstrukturen innen videregående opplæring vil bli endret fra og med skoleåret 2006/2007. Utvalget har skissert hvordan forslaget om en finere inndeling av søkerkriteriet kan tilpasses en ny struktur.

Dagens delkostnadsnøkkel skiller seg fra den tidligere delkostnadsnøkkel ved at den ikke inneholder kompensasjon for kostnadsulemper knyttet til spredt bosettingsmønster. Bakgrunnen for dette er at Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 ikke fant det dokumentert at spredt bosettingsmønster bidro til høye utgifter per elev. De analyser som utvalget har utført og hatt tilgang på, kan heller ikke dokumentere noen robust effekt av spredt bosetting på utgift per elev. Resultatene understøttes av analyser som viser at det ikke er vesentlige smådriftsulemper på skolenivå. Forståelsen er at smådriftsulempene på skolenivå begrenses ved at små skoler tilbyr et mindre antall studieretninger enn store skoler. På bakgrunn av de foreliggende analyser kan utvalget ikke anbefale at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkel for videregående opplæring. Utvalget vil i den sammenheng påpeke at det ikke har vært mulig å foreta separate analyser av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, fordi datakvaliteten ikke har vært tilstrekkelig god. Utvalget vil derfor anbefale at det igangsettes et utredningsarbeid for å fremskaffe sammenliknbare data for skoleskyss, slik at betydningen av spredt bosetting for skyssutgifter kan analyseres på en tilfredsstillende måte.

Videre har utvalget igangsatt et arbeid for å utvikle en ny indikator for bosettingsmønsteret i fylkene, men Statistisk sentralbyrå har vært forhindret fra å ferdigstille oppdraget innen tidsfristen for denne utredningen.

Dagens delkostnadsnøkkel er basert på en forutsetning om at behovet for videregående opplæring i den voksne delen av befolkningen er proporsjonal med antall 16-18-åringer. Bakgrunnen for utformingen var den såkalte omfangsforskriften som innebar at fylkeskommunene skulle gi videregående opplæring til et antall personer lik 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18-åringer. Denne forskriften er senere avvirket. Utvalget har undersøkt om utdanningsnivået i den voksne delen av befolkningen har betydning for omfanget av det tilbud fylkeskommunene gir til voksne, men finner ingen robust effekt av dette. Utvalget vil derfor anbefale at behovet for voksenopplæring ivaretas gjennom kriteriet antall innbyggere 25-49 år.

Den utredningen som ble gjort på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet (Borge, Naz og Tovmo 2003) dokumenterte at antall skilte og separerte hadde en systematisk effekt på fylkeskommunenes utgifter til spesialundervisning i 2002. Utvalget har foretatt tilsvarende analyser for 2003 og 2004 uten å kunne dokumentere at et høyt antall skilte og separerte bidrar til høye utgifter til spesialundervisning. Dette tyder på at effekten er lite robust, og utvalget vil følgelig ikke anbefale at antall skilte og separerte tas inn i delkostnadsnøkkel for videregående opplæring.

Delkostnadsnøkkel for videregående opplæring vil etter utvalgets forslag bestå av to alderskriterier (antall innbyggere 16-18 år og antall innbyggere 25-49 år) og to søkerkriterier (for å ivareta tredelingen diskutert over).

2.10.2 Fylkesveger

Variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov knyttet til fylkesveger ivaretas i dag gjennom kriterier som skal fange opp forskjeller i vedlikeholdskostnader og reinvesteringskostnader per kilometer veg, samt forskjeller i faktisk veglengde. Fylkesfaktorene for vedlikehold er basert på en normativ modell, og skal fange opp forskjeller i kostnader ved å vedlikeholde fylkesvegnettet i tråd med en lik standard over hele landet. Fylkesfaktorene for reinvestering er basert på regnskapstall.

Utvalget har initiert en oppdatering av fylkesfaktorene for vegvedlikehold. Oppdateringen er foretatt ved bruk av modellen MOTIV (Modell for tildeling av vedlikeholdsmidler) utviklet av Statens vegvesen. MOTIV beregner årlige utgifter for en rekke drifts- og vedlikeholdsoppgaver basert på detaljerte data om vegnettet og normative kostnadsmodeller, og benyttes i dag til å beregne vedlikeholdsbehovet for riksveger. Bruken av MOTIV innebærer at det er vedlikeholdsstandarden for riksveger som legges til grunn ved beregning av fylkesfaktorene. Utvalget mener at dette er en rimelig tilnærming siden det ikke finnes nasjonale vedlikeholdsstandarder for fylkesveger og fordi fylkesfaktorene kun benyttes til å tallfeste variasjoner i vedlikeholdskostnader, og ikke til å tallfeste det absolutte nivået på vedlikeholdskostnadene.

Utvalget finner grunnlaget for dagens fylkesfaktorer for reinvestering lite tilfredsstillende, siden de er basert på historiske regnskapstall. Samtidig har det vært vanskelig for utvalget å foreta nye analyser av reinvesteringskostnader, blant annet fordi det er vanskelig å skille mellom utgifter til vedlikehold og reinvestering. Utvalget legger til grunn at det i hovedsak er de samme forhold som virker utgiftsdrivende for reinvesteringer som for vedlikehold, og vil derfor ikke anbefale at det inkluderes et eget kriterium for reinvesteringskostnader i kostnadsnøkkel.

Delkostnadsnøkkel for fylkesveger vil etter utvalgets forslag bestå av ett kriterium for vedlikeholdskostnader. Kriteriet framkommer som produktet av den faktiske veglengden og fylkesfaktoren som gir uttrykk for vedlikeholdskostnadene per kilometer veg.

2.10.3 Lokale ruter

Dagens delkostnadsnøkkel for lokale ruter består av i alt seks kriterier: antall innbyggere, areal, antall innbyggere bosatt på øyer uten fast vegsamband, rutenett til sjøs, antall innbyggere bosatt spredtbyggd og en egen storbyfaktor.

Delkostnadsnøkkelen for lokale ruter har vært gjenstand for flere utredninger, både i regi av Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 og i regi av Kommunal- og regionaldepartementet som en del av oppfølgingen av Rattsø-utvalgets anbefalinger. Erfaringene viser at det er vanskelig å etablere en god og bredt akseptert delkostnadsnøkkel for lokale ruter, blant annet fordi det er vanskelig å gi begrepet likeverdig rutetilbud et operasjonelt innhold.

Dagens delkostnadsnøkkel for lokale ruter er basert på analyser av fylkeskommunenes utgifter. Utvalget har valgt å bygge videre på dette analysemessige grunnlaget ved å foreta separate analyser av båt- og ferjeruter på den ene siden og bil- og banetrafikk på den andre.

De analyser utvalget har utført viser at kystlinje langs fastland og kystlinje langs øyer har en systematisk effekt på fylkeskommunenes utgifter til båt- og ferjeruter. Utvalget finner at kriteriene for kystlinje representerer en viss forbedring i forhold til dagens kriterier (rutenett til sjøs og innbyggere bosatt på øyer uten fast vegsamband) med hensyn til objektivitet og validitet. På den andre siden er det en svakhet at kriteriene for kystlinje ligger fast over tid, slik at de ikke vil fange opp endringer i behovet for båt- og ferjeruter. Utvalget vil etter en samlet vurdering anbefale at kystkriteriene inngår i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Når de foreslåtte kriterier ligger fast over tid, er det særlig viktig at vektingen av sektornøklene oppdateres i tråd med de retningslinjene utvalget har foreslått i kapittel 8.

Analysene av buss- og banetrafikk viser systematisk effekt av andel innbyggere bosatt spredtbygd, antall innbyggere per kilometer veg og antall innbyggere 6-34 år, og utvalget anbefaler derfor at disse kriteriene tas inn i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Antall innbyggere per kilometer veg kan betraktes som en erstatning for dagens storbyfaktor, mens antall innbyggere 6-34 år fanger opp at reisehyppigheten for kollektive transportmidler er høyest i de yngre aldersgruppene.

Delkostnadsnøkkelen for lokale ruter vil etter utvalgets forslag bestå av antall innbyggere 6-34 år, to kystlinjekriterier (fastland og øyer), antall innbyggere bosatt spredtbygd og antall innbyggere per kilometer offentlig veg.

2.10.4 Tannhelse

Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse består utelukkende av alderskriterier, og den relative vektingen av alderskriteriene reflekterer aldersfordelingen til brukerne av den offentlige tannhelsetjenesten. Utvalget har i sitt arbeid med delkostnadsnøkkelen for tannhelse tatt mer eksplisitt utgangspunkt i de prioriterte grupper for tannhelsetjenester, og har utnyttet informasjon fra fylkeskommunene om normert tidsbruk per bruker i de ulike grupper. Utvalget har videre undersøkt om spredt bosettingsmønster representerer en kostnadsulempe, og om ulike sosiale faktorer kan fange opp variasjon i etterspørsel etter tannhelsetjenester.

De prioriterte gruppene som har krav på vederlagsfri behandling er innbyggere 0-18 år, psykisk utviklingshemmede og eldre og uføre i institusjon eller hjemmesykepleie. I tillegg skal innbyggere i alderen 19-20 år gis nødvendig tannhelsehjelp innenfor en maksimal egenandel på 25 prosent. Fra 2005 har også rusmisbrukere i institusjoner rett til vederlagsfrie tannhelsetjenester dersom oppholdet har en varighet på tre måneder eller mer. Utvalget anbefaler at kriterier som fanger opp de prioriterte gruppene tas inn i delkostnadsnøkkelen for tannhelse.

Spredt bosettingsmønster kan være en potensiell kostnadsulempe innen tannhelsetjenesten, enten ved at tjenesten har en desentral organisering eller ved at tannlegene reiser ut til ambuleringsklinikker. Utvalget finner ingen robust effekt av bosettingsmønster på utgift per innbygger eller utgift per bruker i tannhelsetjenesten. Den manglende effekten av bosettingsmønster kan ha sammenheng med at flere fylkeskommuner har foretatt en sentralisering av tannhelsetjenesten de senere år. Utvalget kan på denne bakgrunn ikke anbefale at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkelen for tannhelsetjenesten.

Analysen på individnivå viser at det er en sammenheng mellom sosioøkonomisk status og tannhelse. Samtidig viser analyser av fylkeskommunenes ressursbruk at høy dødelighet bidrar til høye utgifter innen tannhelsetjenesten, og dødelighet kan betraktes som en underliggende indikator for forskjeller i sykkelighet som skyldes ulike sosioøkonomiske forhold. Utvalget har likevel valgt å ikke inkludere dødelighet i delkostnadsnøkkelen for tannhelse, først og fremst fordi det ikke har vært mulig å dokumentere noen direkte effekt av dødelighet på tannhelsen.

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse vil etter utvalgets forslag bestå av psykisk utviklingshemmede over 16 år, antall døgnplasser på rusinstitusjoner og tre alderskriterier (antall innbyggere 0-18 år, 19-20 år og 67 år og over).

2.10.5 Ny kostnadsnøkkel for fylkes- kommunene

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene er et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøkklene for videregående opplæring, fylkesveger, lokale ruter og tannhelsetjenesten. Som vektor benyttes tjenestenes andel av netto driftsutgifter i 2004.

Tabell 2.3 viser fylkeskommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov per innbygger etter dagens kostnadsnøkkel og etter utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Landsgjennomsnittet = 1,00. Indeksen for beregnet utgiftsbehov kan leses slik: Indeks for Østfold fylkeskommune er 0,883 med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Det vil si at beregnet utgiftsbehov ved å drive Østfold fylkeskommune er 11,7 prosent lavere enn landsgjennomsnittet.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i typiske distriktsfylker som Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene. Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel vil imidlertid Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene få en reduksjon i beregnet utgiftsbehov per innbygger. Reduksjonen har særlig sammenheng med at kriteriene for båt- og ferjeruter er vektet ned slik at de ikke lenger har en samlet vekt som er høyere enn tjenestens andel av netto driftsutgifter.

Tabell 2.3 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Fylkeskommunen	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,881	0,883
Akershus	0,883	0,897
Oslo	0,725	0,890
Hedmark	1,055	0,992
Oppland	1,017	0,984
Buskerud	0,898	0,911
Vestfold	0,906	0,933
Telemark	0,981	0,959
Aust-Agder	1,090	1,072
Vest-Agder	1,046	1,056
Rogaland	1,021	1,066
Hordaland	1,010	1,020
Sogn og Fjordane	1,537	1,229
Møre og Romsdal	1,116	1,087
Sør-Trøndelag	0,971	0,972
Nord-Trøndelag	1,234	1,196
Nordland	1,325	1,165
Troms	1,200	1,123
Finnmark	1,286	1,183
Landet	1,000	1,000

Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel vil Østfold, Akershus og Oslo få et beregnet utgiftsbehov per innbygger noe under 90 prosent av landsgjennomsnittet. For Oslo representerer dette en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov i forhold til dagens kostnadsnøkkel.

Dette har først og fremst sammenheng med de endringer som er foreslått i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter, hvor Oslo har høy uttelling på kriteriet antall innbyggere per kilometer offentlig veg. Blant de øvrige fylkeskommuner er det Vestfold og Rogaland som får størst økning i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

2.11 Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen

Kommunestørrelse eller antall innbyggere har vesentlig betydning for kostnadsforholdene i kommunal tjenesteproduksjon. Det er godt dokumentert at det er smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, jf. de analysene som er omtalt i kapittel 9. Kommuner med få innbyggere har derfor behov for et høyere inntektsnivå per innbygger enn større kommuner for å kunne tilby det samme tjenestetilbudet. I inntektssystemet kompenseres smådriftsulempene gjennom basistilskuddet. Basistilskuddet utgjør samme beløp i alle kommuner, og følgelig vil tilskuddet per innbygger bli høyere i kommuner med få innbyggere enn i kommuner med mange innbyggere. Basistilskuddet er vektet slik at det reflekterer de beregnede kostnadsulemper knyttet til nasjonale velferdstjenester, og er et viktig bidrag til likeverdig tjenestetilbud i kommuner av ulik størrelse.

Ett av hovedprinsippene i inntektssystemet er at det kun skal kompensere for ufrivillige kostnadsulemper. I forhold til dette prinsippet er basistilskuddet problematisk fordi smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall vil være frivillige i den grad de kan begrenses gjennom interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutninger. I hvilken grad smådriftsulempene kan reduseres på denne måten vil variere fra kommune til kommune.

Det er to ulemper knyttet til at systemet kompenserer for smådriftsulemper som i noen grad er frivillige. Den første ulempen er at incentivene til frivillige kommunesammenslutninger svekkes, fordi kostnadsgevinsten trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer. Den andre ulempen er at kommunene behandles forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. I dagens inntektssystem begrenses disse ulempene gjennom inndelingstilskuddet.

Utvalget er i mandatet bedt om å utrede alternativer hvor det tas hensyn til at smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall i noen grad er en frivillig kostnadsulempe, samt at graden av frivillighet varierer kommunene imellom. Utvalget har i denne sammenheng utredet tre alternativer:

- Basistilskudd med utgangspunkt i en normert kommunestruktur
- Sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet
- Differensiert basistilskudd

Utvalget betrakter de to første alternativene som lite aktuelle. Alternativet hvor basistilskuddet beregnes med utgangspunkt i en normert kommunestruktur har attraktive egenskaper, men er vanskelig å implementere siden det ikke er etablert noen konsensus om hva som er den ønskede framtidige kommunestruktur i Norge. Alternativet med sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet er svært enkelt, men foretar ingen differensiering av i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige. Det vises til kapittel 11 for en nærmere drøfting av disse to alternativene. I det følgende fokuseres det på alternativet med differensiering av basistilskuddet.

Alternativet med differensiert basistilskudd søker å identifisere i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige, men uten å måtte definere en normert kommunestruktur. Alternativet tar utgangspunkt i et såkalt strukturkriterium som måler gjennomsnittlig reiseavstand til et bestemt antall personer. Det antall personer som skal nås kan varieres, og i denne sammenhengen bør antallet være så høyt at det overstiger antall innbyggere i kommuner med vesentlige smådriftsulemper. På denne måten vil strukturkriteriet også fange opp reiseavstanden til befolkningsskonsentrasjoner utenfor kommunen. Videre antas det at graden av frivillighet og ufrivillighet har sammenheng med reiseavstandene. Korte reiseavstander innebærer at forholdene bør ligge godt til rette for samarbeid eller sammenslutning med nabokommuner, og at smådriftsulempene derfor i stor grad kan betraktes som frivillige. Tilsvarende vil lange reiseavstander innebære at smådriftsulempene i større grad er ufrivillige.

Strukturkriteriet benyttes altså som et utgangspunkt for å fastslå i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige. I den konkrete utformingen som er utredet betraktes smådriftsulempene som ufrivillige dersom den gjennomsnittlige reiseavstanden for å nå 5 000 innbyggere er høyere enn 25 kilometer. Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for kommunene med under 5 000 innbyggere. Alle kommuner med lengre reiseavstand enn 25 kilometer mottar fullt basistilskudd. For de øvrige kommuner foretas en avkorting av basistilskuddet i forhold til reiseavstanden eller verdien på strukturkriteriet. For eksempel vil en kommune hvor reiseavstanden er 12,5 kilometer motta halvt basistilskudd.

Et opplegg med differensiert basistilskudd har klare fordeler, både i forhold til alternativet basert på en ideell kommunestruktur og alternativet med sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet. Den viktigste fordelene i forhold til alternativet med en sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet er at det foretas en differensiering mellom kommuner avhengig av muligheten for interkommunalt samarbeid og sammenslutninger. I forhold til alternativet basert på en normert kommunestruktur er det en styrke at man kan oppnå et system som er mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger uten å måtte definere en normert kommunestruktur. På den andre siden vil ikke differensiert basis gi et system som er fullt nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Avviket i forhold til full nøytralitet vil være størst blant kommuner med lange reiseavstander hvor forholdene antas å ligge dårligst til rette for samarbeid og sammenslutninger.

Stimulans til frivillige kommunesammenslutninger

Det er naturlig å se utvalgets oppgave om å utrede alternativer hvor lavt innbyggertall i større grad betraktes som en frivillig kostnadsulempe i sammenheng med den pågående debatten om framtidig kommunestruktur i Norge. Det er to forhold om er særlig relevante i denne sammenhengen. Det ene er prinsippet om at alle kommunesammenslutninger skal være frivillige i den forstand at det skal være flertall for sammenslutning i alle involverte kommuner. Det andre er at man både på statlig og lokalt nivå ser at det kan være behov for endringer i kommunestrukturen, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at KS og Kommunal- og regionaldepartementet har gjennomført et felles prosjekt hvor alle kommuner har vurdert alternativer til dagens kommuneinndeling.

Dersom det vurderes endringer i kommunestrukturen og det samtidig legges til grunn at sammenslutninger skal være frivillige, er det viktig at overføringssystemet er utformet på en slik måte at kommuner som slår seg sammen beholder en betydelig del av de økonomiske gevinster som realiseres. Basistilskuddet i dagens inntektssystem bidrar isolert sett til at den økonomiske gevinsten inndras av staten gjennom reduserte overføringer. Dette motvirkes imidlertid av inndelingstilskuddet som innebærer at gevinsten beholdes over en periode på 10 år, og deretter fases ut over en periode på 5 år.

Omfanget av frivillige kommunesammenslutninger har vært svært begrenset til tross for at inndelingstilskuddet gir en viss økonomisk stimulans til dette. Prosjektet som er gjennomført i regi av KS og Kommunal- og regionaldepartementet ser heller ikke ut til å resultere i et stort antall frivillige sammenslutninger. På bakgrunn av dette er det av interesse å vurdere om de alternativer som er beskrevet foran kan gi sterkere stimulans til frivillige kommunesammenslutninger.

Dagens inntektssystem har den egenskap at små kommuner gjennom basistilskuddet (og inntekts- og utgiftsutjevningen for øvrig) sikres økonomiske rammebetingelser på nivå med de øvrige kommuner, at de gjennom de regionalpolitiske ordningene gjennomgående får bedre økonomiske rammebetingelser og at de gjennom inndelingstilskuddet i en overgangsperiode på 15 år tilbys ytterligere forbedring av de økonomiske rammebetingelsene dersom de slår seg sammen med andre. En årsak til at det ikke skjer mange frivillige kommunesammenslutninger kan være at de fleste små kommuner har relativt gode økonomiske rammebetingelser selv om de ikke slår seg sammen med andre. En annen årsak kan være at kommunene oppfatter inndelingstilskuddet som en usikker inntekt siden det skal utbetales over en periode på 15 år.

Alternativet med differensiert basistilskudd vil kunne redusere barrierene mot kommunesammenslutninger.

Der hvor forholdene ligger til rette for sammenslutninger, vil ikke små kommuner få inntekts- og utgiftsutjevningstilskudd av et slikt omfang at de sikres økonomiske rammebetingelser på nivå med kommunene for øvrig. Gjennom kommunesammenslutninger kan de imidlertid redusere smådriftsulempene og oppnå like gode økonomiske rammebetingelser som andre kommuner, og det vil ikke være usikkerhet knyttet til den økonomiske gevinsten.

Det er imidlertid vanskelig å vurdere i hvilket omfang alternativene vil utløse frivillige sammenslutninger. Dette avhenger blant annet av hvor betydningsfulle andre forhold som begrenser kommunesammenslutninger er. Eksempler på slike forhold er forskjeller i inntektsnivå og gjeld mellom de berørte kommuner, lokal identitet og forskjeller i politisk og administrativ kultur. Selv om alternativene skulle utløse et visst omfang av frivillige sammenslutninger, er det imidlertid liten grunn til å tro at resultatet blir en enhetlig reform av kommunestrukturen i alle deler av landet. En enhetlig reform forutsetter at økonomisk stimulans til sammenslutninger suppleres med sterkere nasjonal styring.

Utvalget mener at alternativet med differensiering av basistilskuddet er det beste alternativet dersom lavt innbyggertall i større grad skal betraktes som en frivillig kostnadsulempe i utgiftsutjevningen. Utvalget finner den underliggende ideen om å knytte graden av frivillighet opp mot reiseavstander mellom kommuner attraktiv. Det virker intuitivt riktig å si at korte reiseavstander innebærer høy grad av frivillighet, mens lange reiseavstander innebærer høy grad av ufrivillighet. Utvalget har imidlertid reserverasjoner knyttet til operasjonaliseringen eller den konkrete utnyttelsen av strukturkriteriet som i vesentlig utstrekning må baseres på skjønnsmessige vurderinger. Det er vanskelig på en objektiv måte å fastsette hvor lang reiseavstanden for å nå 5 000 innbyggere må være for at smådriftsulempene skal kunne karakteriseres som ufrivillige, og det er tilsvarende vanskelig å fastsette hvordan graden av frivillighet øker med avtakende reiseavstand. En annen innvending kan være at når antall innbyggere i en kommune øker opp mot og over 5 000, så sier strukturkriteriet mer om bosettingsmønsteret internt i kommunen enn om reiseavstanden til befolkingskonsentrasjoner utenfor kommuner. Det kan derfor arbeides videre med å operasjonalisere dette kriteriet. Utvalget mener videre at økonomiske virkemidler ikke nødvendigvis er det mest hensiktsmessige med hensyn til å oppnå endringer i kommunestrukturen, spesielt dersom det er ønskelig med en enhetlig reform i alle deler av landet.

Utvalget har valgt å se vurderingen av hvorvidt det bør innføres et opplegg med differensiert basistilskudd i sammenheng med utformingen av et nytt distriktspolitisk tilskudd (kapittel 15), som også berører nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger og inntektsfordelingen mellom store og små kommuner. Utvalget konkluderer i kapittel 19 med at argumentet for å ha et basiselement (delvis fordeling per kommune) i det distriktspolitiske tilskuddet er svakere enn argumentet for å ha et basistillegg i utgiftsutjevningen. Det anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i første omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet. I fordelingsberegningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at det gjennom utgiftsutjevningen fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulempen knyttet til lavt innbyggertall, og at det ikke foretas en differensiering av basistilskuddet. Denne vurderingen må også ses i sammenheng med de reserverasjoner utvalget har knyttet til operasjonaliseringen av det differensierte basistilskuddet.

2.12 Vekstkommuneproblematikk

I 2003 ble det innført en ordning hvor innbyggertilskudd og utgiftsutjevning beregnes med utgangspunkt i mer oppdaterte befolkningstall enn tidligere, jf. kommuneproposisjonen for 2003 (St. prp. nr. 64 (2001-2002)). Begrunnelsen for endringen var å kunne ivareta kommuner med sterk vekst i antall innbyggere bedre. Vekstkommunene har i tillegg argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. I kapittel 12 foretar utvalget en vurdering av vekstkommunenes kapitalkostnader og behovet for bruk av oppdaterte befolkningstall.

Vekstkommuner og kapitalkostnader

Med vekstkommuner menes her kommuner som har behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur for å kunne betjene en sterkt voksende befolkning. Vekstkommunenes utfordringer kan illustreres gjennom et eksempel. Betrakt 2 kommuner, A og B, hvor kommune A i utgangspunktet har en stabil befolkning på 8 000 innbyggere og kommune B en stabil befolkning på 10 000 innbyggere. Med denne bakgrunnen er det rimelig å anta at kommune A kan ha høyere kapitalkostnader per innbygger enn kommune B, fordi A i mindre grad enn B kan utnytte stordriftsfordeler i produksjonen.

Anta så at antall innbyggere i kommune A over tid vokser fra 8 000 til 10 000. I perioden hvor antall innbyggere vokser vil kommune A ha behov for å bygge ut teknisk og sosial infrastruktur, og vil dermed få høyere investeringsutgifter per innbygger enn kommune B. Samtidig vil den økende befolkningen gi grunnlag for større utnyttelse av stordriftsfordeler, slik at kapitalkostnadene per innbygger over tid reduseres ned mot det samme nivået som i kommune B. Dersom kommune A hadde ledig kapasitet i utgangspunktet, ville den fått ytterligere reduksjon i kapitalkostnader per innbygger gjennom bedre utnyttelse av eksisterende skoler, barnehager, etc. Det vil altså ikke være noen systematisk tendens til at vekstkommuner på lang sikt har høyere kapitalkostnader per innbygger enn andre kommuner. Effekten vil snarere være motsatt dersom den økende befolkningen gir grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler og ledig kapasitet.

Vekstkommunenes utfordring er først og fremst knyttet til finansieringen av ny infrastruktur. I tillegg kan den første driftsfasen medføre økte utgifter, blant annet knyttet til rekruttering og opplæring av nye medarbeidere. Vekstkommunene vil ikke motta særskilte tilskudd gjennom inntektssystemet knyttet til utbygging av ny infrastruktur. De nye innbyggerne vil imidlertid over tid generere nye inntekter, først og fremst i form av lokale skatter og statlige overføringer, men også i form av brukerbetaling. De økte inntektene skal kunne dekke driftsutgifter og langsiktige kapitalkostnader for de tjenester de nye innbyggerne mottar. I investeringsfasen må imidlertid utbyggingen av teknisk og sosial infrastruktur finansieres ved låneopptak, bruk av fondsmidler og/eller ved overskudd fra den løpende driften. Utbygging av teknisk infrastruktur kan i tillegg finansieres gjennom utbyggingsavtaler og -avgifter. Kommuner med svært høy befolkningsvekst kan finne det vanskelig å finansiere de nødvendige investeringer uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere.

Selv om en vekstkommune over tid mottar tilstrekkelige inntekter til å finansiere driftsutgifter og kapitalkostnader knyttet til økt innbyggertall, vil befolkningsveksten likevel kunne ha negative konsekvenser for de eksisterende innbyggere. I de tilfeller hvor en kommune har netto formue vil det isolert sett være en ulempe for de eksisterende innbyggerne at befolkningsveksten bidrar til lavere formue per innbygger. Lavere formue per innbygger betyr lavere renteinntekter per innbygger og dermed svakere økonomiske rammebetingelser.

Ett forhold som ikke fanges opp i diskusjonen så langt er at teknisk og sosial infrastruktur av nyere årgang som regel har en høyere standard enn eldre infrastruktur. Nye skolebygg har for eksempel en høyere standard enn gamle skoler. Dette har sammenheng med både velstandsutviklingen og den teknologiske utviklingen. Fordi vekstkommunene har et høyt investeringsnivå, vil de i gjennomsnitt ha en yngre infrastruktur enn andre kommuner. Videre kan de på grunn av dette ha relativt høye kapitalkostnader per innbygger fordi en større andel av infrastrukturen holder moderne standard. På den andre siden kan moderne bygninger og utstyr ha lavere driftsutgifter enn eldre. Fordelingspolitisk vil det uansett være svært problematisk å kompensere vekstkommunene for at de har en bedre og mer moderne infrastruktur enn andre kommuner.

Vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men det er vanskelig å finne sterke argumenter for at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Utvalget vil derfor ikke anbefale at det etableres ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst. Vekstkommuner som opplever spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fanges opp gjennom skjønnstilskuddet.

Utvalget vil påpeke at høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet. Dette vil bidra til økte kapitalkostnader per innbygger, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.

Oppdatering av befolkningstall

Fram til 2003 ble utgiftsutjevning og innbyggertilskudd beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i året før budsjettåret, noe som var nødvendig for at tilskuddene kunne gjøres kjent i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet om høsten. Fordelingen av tilskudd ble dermed basert på 1-2 år gamle tall i forhold til den perioden tilskuddene skulle gjelde for. Tidsforskyvningen mellom tilskuddsperiode og beregningsgrunnlag bidro til at kommuner og fylkeskommuner som opplevde befolkningsvekst gjennomgående fikk lavere tilskudd enn de ville fått ved bruk av mer oppdaterte befolkningstall.

For bedre å fange opp utgiftsbehovet i vekstkommunene ble det fra og med 2003 etablert en ordning hvor tilskuddfordelingen baseres på befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Ordningen innebærer at det i statsbudsjettet om høsten beregnes foreløpig innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret. I juni beregnes endelige innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på oppdaterte tall per 1. januar i budsjettåret. Det bør presiseres at ordningen ikke bare er til fordel for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst, men også for kommuner og fylkeskommuner som opplever en endring i alderssammensetningen som bidrar til økt behov for kommunale eller fylkeskommunale tjenester. På den andre siden bidrar ordningen med oppdaterte befolkningstall til lavere tilskudd for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon og/eller endring i alderssammensetning som reduserer etterspørselen etter kommunale eller fylkeskommunale tjenester.

Ordningen med oppdatering av befolkningstall har gitt bedre samsvar mellom utviklingen i beregnet utgiftsbehov og utviklingen i tilskudd. Kommuner og fylkeskommuner hvor utgiftsbehovet vokser raskere enn landsgjennomsnittet har fått bedre forutsetninger for å møte den økte etterspørselen. Samtidig har ordningen bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet fordi innbyggertilskudd og utgiftsutjevning ikke gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Videre kan det være vanskelig for kommuner og fylkeskommuner som får en betydelig reduksjon i tilskuddet ved den endelige beregningen, å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.

Utvalget har utredet en alternativ ordning med et eget tilskudd til kommuner med sterk befolkningsvekst (veksttilskudd), som kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Den alternative ordningen er målrettet med hensyn til å ivareta kommuner som over tid har relativt høy vekst i innbyggertall og/eller beregnet utgiftsbehov per innbygger, og den representerer en forenkling i forhold til dagens ordning ved at innbyggertilskudd og utgiftsutjevning kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. På den andre siden innebærer den alternative ordningen økt beregningsteknisk kompleksitet. Det vises til kapittel 12 for en nærmere beskrivelse av veksttilskuddet.

Utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Utvalget har utredet en alternativ ordning med et eget veksttilskudd, hvor tilskuddet kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Utvalget finner at både dagens ordning og den alternative ordningen virker kompliserende, og vil ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslå at dagens ordning avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget vil vise til at skjønnstilskuddet kan benyttes for å ivareta kommuner som får spesielle problemer på grunn av dette.

I vurderingen av inntektsutjevningen i kapittel 13 anbefaler utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektsutjevningen.

2.13 Inntektsutjevningen

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskappsskatt fra 2005. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen har en kompensasjonsgrad på 55 prosent. Det betyr at kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres 55 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet trekkes 55 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon. Tilleggs-kompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt og egen skatteinntekt.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vært gjenstand for politisk vurdering. Imidlertid behandles to problemstillinger som ikke var oppe til behandling høsten 2004. Dette er for det første en vurdering av hvilke inntekter inntektsutjevningen for kommunene bør omfatte, og for det andre utforming av inntektsutjevningen for fylkeskommunene. I tillegg er utvalget bedt om å vurdere tiltak for å oppnå større stabilitet i kommunesektorens utgifter.

Hvilke inntekter bør inntektsutjevningen for kommunene omfatte?

Inntektsutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftforetak og kommunal selskapsskatt. De viktigste og mest skjevfordelte inntektene som er holdt utenfor er eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter. Hvorvidt disse inntektsartene også bør omfattes av inntektsutjevningen har vært vurdert flere ganger etter innføringen av inntektssystemet i 1986, senest av Rattsø-utvalget i NOU 1997:8. Utvalget har likevel valgt å gjøre en ny vurdering av problemstillingen.

Både eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter bidrar til at en rekke kraftkommuner har et høyere inntektsnivå og et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. Det sentrale argumentet for å inkludere disse inntektene i inntektsutjevningen er at det vil bidra til en jevnere inntektsfordeling og et mer likeverdig tjenestetilbud. Utvalget vil i tillegg påpeke at det høye inntektsnivået i enkelte kraftkommuner kan sette rammefinansieringssystemet under press dersom det ikke er politisk aksept for de forskjeller i tjenestetilbud dette vil lede til. Med dette menes at forskjellene i tjenestetilbud kan gi grunnlag for sterkere statlig styring gjennom handlingsplaner, øremerkede tilskudd, minstestandarder og rettighetsfesting.

Utvalget mener at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål. Dette gjelder særlig vurderingen av hvorvidt hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og -avgifter bør inkluderes i inntektsutjevningen, noe som i realiteten er et spørsmål om i hvilken grad det skal gis økonomisk kompensasjon for utbygginger. Dersom hjemfalls- og konsesjonskraftinntektene skulle innlemmes i inntektsutjevningen, ville det også være naturlig å vurdere om ikke det samme burde være tilfelle for inntektene som tilfaller nåværende og tidligere eierkommuner i form av overskudd, aksjeutbytte, renteinntekter og annet. Når det gjelder eiendomsskatten, er det utvalgets vurdering at data for forskjeller i skattegrunnlag per i dag er for dårlige til at eiendomsskatten kan legges inn i inntektsutjevningen på en faglig forsvarlig måte. At eiendomsskatten er en frivillig skatt, taler også for at den bør holdes utenfor inntektsutjevningen.

Inntektsutjevningen for fylkeskommunene

Inntektsutjevningen for fylkeskommunene er utformet slik at fylkeskommuner med skatteinntekt per innbygger under 120 prosent av landsgjennomsnittet mottar inntektsutjevningstilskudd tilsvarende 90 prosent av differansen mellom referansenivået (120 prosent av landsgjennomsnittet) og egen skatteinntekt. Utjevningen omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt. Alle fylkeskommuner unntatt Oslo mottok inntektsutjevningstilskudd i 2004.

Det ble ikke foretatt noen vurdering av inntektsutjevningen for fylkeskommunene da det ble vedtatt ny inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt. Utvalget mener det vil være en fordel om det innføres en mer symmetrisk inntektsutjevning også for fylkeskommunene. Hensynet til enkelhet tilsier at inntektsutjevningen for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner følger samme hovedmodell.

Utvalget har utredet to alternative opplegg for en mer symmetrisk inntektsutjevning for fylkeskommunene. Det første alternativet er en ren kopi av den kommunale. Den kommunale utjevningsmodellen gir mindre grad av inntektsutjevning enn dagens fylkeskommunale inntektsutjevningmodell. Fylkeskommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet får en inntektsreduksjon på om lag 100 kroner per innbygger, mens fylkeskommunene med skatteinntekt over landsgjennomsnittet kommer bedre ut. Gevinsten er størst for Akershus med vel 230 kroner per innbygger.

Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har inntektsutjevningen vært mer ambisiøs for fylkeskommunene enn for kommunene.

Dette har vært begrunnet med at den fylkeskommunale oppgaveporteføljen i større grad har bestått av nasjonale velferdstjenester og at fylkeskommunene ikke rår over de samme virkemidler som kommunene med hensyn til å påvirke skatteinntektene. Etter sykehusreformen består fylkeskommunenes oppgaveportefølje i mindre grad av nasjonale velferdstjenester, samtidig som fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er styrket.

Utvalget er av den oppfatning at disse endringene tilsier at fylkeskommunene bør kunne ha en mindre ambisiøs inntektsutjevning enn i dag. Men det betyr ikke nødvendigvis at den fylkeskommunale utjevningen bør være identisk med den kommunale, selv om de følger samme hovedmodell. Utvalget har derfor utredet et alternativ hvor omfordelingsvirkningene av den rene kommunemodellen modifiseres noe. Alternativet innebærer en mer ambisiøs utjevning enn den kommunale utjevningssmodellen ved at tilleggskompensasjonen utvides til å omfatte alle fylkeskommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen utgjør da 35 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt. Den symmetriske delen med en kompensasjonsgrad på 55 prosent beholdes uendret i dette alternativet. Alternativet innebærer at alle fylkeskommuner med skatteinntekt under landsgjennomsnittet får en inntektsreduksjon på 40 kroner per innbygger, mens Akershus, Oslo og Rogaland får en inntektsøkning. Med unntak av Akershus som får en gevinst på nærmere 180 kroner per innbygger, er endringen i forhold til dagens modell maksimalt vel 40 kroner per innbygger.

Utvalget anbefaler at det innføres en mer symmetrisk inntektsutjevning for fylkeskommunene etter samme mønster som for kommunene. Men fordi valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen er et politisk spørsmål, foretar ikke utvalget noe valg mellom de to alternativene som er utredet. I beregningene av de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag er alternativet med utvidet tilleggskompensasjon lagt til grunn.

Stabilitet i inntektsrammene

I hvert av årene 2003 og 2004 ble kommunesektorens skatteinntekter om lag 3 milliarder kroner lavere enn anslått, og i 2004 fikk kommunene og fylkeskommunene en ekstraordinær økning i rammeoverføringene mot slutten av året knyttet til dette. Skattesvikten hadde blant annet sammenheng med at lønns- og sysselsettingsveksten ble lavere enn antatt og at netto tap ved realisasjon av verdipapirer ble høyere enn det som var lagt til grunn. Generelt har usikkerheten i skatteinntektene sammenheng med at kommunesektoren direkte mottar de løpende skatteinntekter gjennom året og at utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene beregnes. Opptrappingen av skatteandelen de senere år har medført at utviklingen i skattegrunnlagene får større betydning for utviklingen i kommunesektorens inntekter.

Det er grunn til å tro at usikkerheten i skatteinntektene vil øke i årene framover på grunn av særskilte endringer i kommunesektorens skattegrunnlag og på grunn av generelle endringer i skattesystemet. Gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt vil gi økt usikkerhet når skattefondsmodellen innføres i 2007. Videre vil utbytteskatten som innføres fra 2006 inngå i alminnelig inntekt som er kommunesektorens viktigste skattegrunnlag. Utbytteskatten vil være både konjunkturavhengig og lite forutsigbar, spesielt fordi den er knyttet til aksjeinntekter ut over en bestemt minimumsavkastning.

I hvilken grad utviklingen i skatteinntektene påvirker den enkelte kommunes samlede inntekter avhenger av utformingen av inntektsutjevningen. Innføringen av løpende inntektsutjevning har bidratt til at de fleste kommuner og fylkeskommuner i liten grad påvirkes av kortsiktige svingninger i egne skatteinntekter. Til gjengjeld har utviklingen i skatteinntektene på landsbasis fått økt betydning. Dette kan illustreres ved å betrakte en kommune med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet. I en situasjon hvor kommunen opplever en skattesvikt, men hvor skatteinngangen på landsbasis blir som antatt, vil kommunen få kompensert 90 prosent av svikten i egne skatteinntekter i form av økt inntektsutjevningstilskudd. Den lokale risiko (knyttet til at utviklingen i egne skatteinntekter blir svakere enn på landsbasis) er altså godt forsikret. Den makroøkonomiske risikoen (knyttet til at skatteinntektene på landsbasis kan bli svakere enn antatt) er tilsvarende dårlig forsikret: Dersom kommunens skatteinntekter blir som antatt, men hvor negativ utvikling i andre kommuner bidrar til skattesvikt på landsbasis, vil kommunen få en inntektssvikt tilsvarende vel 85 prosent av skattesvikten på landsbasis. Den løpende inntektsutjevningen er å betrakte som et kommunalt forsikringsfelleskap som reduserer lokal risiko, men som ikke kan redusere den makroøkonomiske risikoen for kommunesektoren som helhet.

Utvalget er i et tilleggsmandat bedt om å utrede alternative mekanismer som kan bidra til økt stabilitet i kommunesektorens utgifter. Større stabilitet i utgiftene kan oppnås ved større stabilitet i inntektene, eller ved at kommuner og fylkeskommuner i større grad makter å holde utgiftene stabile selv om inntektene svinger.

Stabile utgifter med svingende inntekter

Både for kommunesektoren som helhet og for den enkelte kommune og fylkeskommune er det over tid større stabilitet i utgifter og tjenestetilbud enn i inntekter. Når en kommune opplever en inntektssvikt, vil som regel ikke utgiftene bli redusert i takt med inntektene. Og motsatt, når inntektene blir høyere enn antatt, vil ikke utgiftene øke like mye som inntektene. Denne type tilpasning kommer til uttrykk ved at netto driftsresultat varierer systematisk med inntektsveksten. Netto driftsresultat blir typisk høyt i perioder hvor inntektsveksten er høy og/eller blir høyere enn antatt, og lavt i perioder hvor inntektsveksten er lav og/eller blir lavere enn antatt. Et netto driftsresultat som varierer med inntektsveksten på denne måten blir dermed et virkemiddel for å skjerme utgifter og tjenestetilbud fra svingende inntekter.

Den enkelte kommunes og fylkeskommunes mulighet til å la netto driftsresultat variere på denne måten avhenger både av utgangsnivået på netto driftsresultat og av omfanget av oppsparte fondsmidler. For en kommune som i utgangspunktet har et lavt netto driftsresultat vil det være vanskelig å redusere driftsresultatet ytterligere dersom inntektene svikter. I fravær av oppsparte fondsmidler kan det ikke budsjetteres med et negativt netto driftsresultat innenfor kommunelovens rammer. Kommunesektorens vanskeligheter med å håndtere skattesvikten i 2003 og 2004 har derfor i noen grad sammenheng med at den økonomiske balansen var svekket etter flere år med svake driftsresultater.

Kommunesektorens evne til å håndtere sviktende skatteinntekter kan styrkes gjennom oppbygging av fondsmidler. Kommunale skattereservefonds var forskriftsfestet fram til 1991, men det var svært få kommuner som oppfylte regnskapsforskriftene på dette punktet. Det er liten grunn til å tro at kommunene vil vise større tilbøyelighet til å sette av reserver for å kunne møte skattesvikt nå enn tidligere. Utvalget kan vanskelig se at denne type tiltak er tilstrekkelig for at kommunesektoren skal kunne håndtere økende usikkerhet i skatteinntektene, og betrakter derfor økt stabilitet i inntektene som et nødvendig bidrag til økt stabilitet i utgiftene.

Økt stabilitet i inntektene: Prognosebasert inntektsutjevning

I kapittel 13 drøfter utvalget hvordan endringer i skattefinansiering, inntektsutjevning og tilførsel av skatteinntekter kan bidra til økt stabilitet i kommunesektorens inntekter. I det følgende gjøres det rede for alternativet med prognosebasert inntektsutjevning, som er det alternativet utvalget anbefaler.

Alternativet med prognosebasert inntektsutjevning bygger på dagens skattefinansiering og modell for inntektsutjevning. Forskjellen i forhold til i dag er at det inntektsutjevvende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Dette innebærer at tilskudd og trekk ikke beregnes på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt per innbygger som i dag, men på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger.

Når inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i en skatteprognose, vil den makroøkonomiske risikoen bli redusert. Det kan illustreres ved å betrakte en situasjon hvor skatteinntektene på landsbasis blir lavere enn antatt. Ved at tilskudd og trekk i utjevningen beregnes med utgangspunkt i en prognose, vil tilskuddene bli høyere og trekkene lavere enn dersom de beregnes med utgangspunkt i den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt som da er lavere enn prognosen. Kommunesektoren tilføres altså ekstra midler gjennom inntektsutjevningen som følge av skattesvikten. På tilsvarende måte vil merskattevekst bidra til reduksjon i det inntektsutjevvende tilskuddet. Når den makroøkonomiske risikoen reduseres på denne måten, vil kommunesektorens samlede inntekter bli mer stabile. En følge av at den makroøkonomiske risikoen reduseres for kommunesektoren er at den blir større for staten.

Hvordan den makroøkonomiske risikoen fordeles mellom staten og kommunesektoren avhenger av hvordan tilleggsutjevningen i inntektsutjevningen foretas. En mulighet er å fastsette tilleggsutjevningen i forkant av budsjettåret (for eksempel basert på historiske skattetal), slik at den løpende inntektsutjevningen gjennom året kun omfatter den symmetriske delen av inntektsutjevningen.

Da vil den makroøkonomiske risikoen være rimelig jevnt fordelt mellom staten og kommunesektoren, ved at staten bærer 55 prosent av risikoen og kommunesektoren 45 prosent. Den lokale risikoen vil imidlertid øke for kommuner og fylkeskommuner som mottar tilleggsutjevning, siden denne ikke omfattes av den løpende inntektsutjevningen gjennom året. Dersom tilleggsutjevningen inngår i den løpende inntektsutjevningen gjennom året, vil staten bære en større andel av den makroøkonomiske risikoen.

Utvalget anbefaler den prognosebaserte inntektsutjevningen fordi den på en relativt enkel måte bidrar til økt stabilitet, samtidig som dagens skattefinansiering og inntektsutjevning kan videreføres. Prognosebasert inntektsutjevning vil heller ikke svekke finansieringssystemets lokale forankring fordi den løpende sammenhengen mellom utviklingen i skatteinntekter og kommunale og fylkeskommunale inntekter blir den samme som i dag. Den økte stabiliteten oppnås ved å redusere den makroøkonomiske forankringen, det vil si sammenhengen mellom skatteinntektene på landsbasis og inntektene i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utvalget kan vanskelig anbefale den varianten av prognosebasert inntektsutjevning hvor tilleggskompensasjonen fastsettes i forkant av budsjettåret, selv om dette ville forenkle den løpende inntektsutjevningen. Problemet med å fastsette tilleggskompensasjon i forkant av budsjettåret er at den lokale risikoen øker betydelig for kommuner og fylkeskommuner med lave skatteinntekter, slik at disse ikke nødvendigvis får redusert den totale risiko i en situasjon hvor skatteinntektene blir mer usikre.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av enkelte tekniske sider knyttet til implementering av prognosebasert inntektsutjevning. Det gjelder blant annet behandlingen av endrede lønns- og prisforutsetninger gjennom året og at de inntektsutjevningene tilskuddene gjøres om til overslagsbevilgninger. Det må også etableres rutiner for hvordan prognosen for skatteinntekter skal fordeles gjennom året. Det antas at slike forhold avklares av Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets utredning.

2.14 Skjønnskuddet

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner etter skjønn. Siden 1997 har skjønnskuddet bestått av et ordinært og et ekstraordinært skjønnskudd. Det ekstraordinære skjønnet ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997, og vil være avviklet i 2006. Fra og med 2004 har kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fått kompensasjon gjennom det ordinære skjønnskuddet. Det ordinære skjønnskuddet utgjør 3,65 milliarder kroner i 2005. Av dette utgjør kompensasjonen til kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift 1,3 milliarder kroner.

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for fordelingen av skjønnskuddet mellom fylkeskommunene og for den fylkesvise fordelingen av skjønnskudd til kommunene. Fordelingen mellom kommunene i det enkelte fylke foretas av fylkesmannen basert på retningslinjer fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Skjønnskuddet benyttes i dag blant annet til å:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
- Hjelp kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Fordelingen av skjønnskuddet er preget av stor stabilitet over tid. Kommunene i Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkene mottar betydelige skjønnsmidler. Når kommunene grupperes etter antall innbyggere, er det en klar tendens til at skjønnskuddet per innbygger avtar med økende innbyggertall. Blant fylkeskommunene er det de fire nordligste fylkene, samt Sogn og Fjordane og Oppland, som mottar mest skjønnsmidler per innbygger.

Blant de formål som er nevnt over vil forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen og spesielle lokale forhold være av mer permanent karakter enn de øvrige formål. Det er derfor naturlig å tolke den store stabiliteten og den geografiske fordelingen som at spesielle lokale forhold og forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen har stor betydning for fordelingen av skjønnsmidler. Overfor Riksrevisjonen har Kommunal- og regionaldepartementet uttalt at det i noen grad tas regionalpolitiske hensyn ved den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidler, noe som også kan bidra til å forklare stabiliteten og den fylkesvise fordelingen.

Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnskuddet. Begrensningen av skjønnskuddets formål må ses i sammenheng med utvalgets forslag om etablering av et nytt distriktpolitisk tilskudd (kapittel 15) som ivaretar regionalpolitiske hensyn og utvalgets forslag til ny overgangsordning (kapittel 16), som gir en bedre skjerming av kommuner og fylkeskommuner som taper på omlegginger i inntektssystemet. Begrensningen av skjønnsmidlenes formål innebærer at omfanget av skjønnskuddet bør reduseres i forhold til i dag, og at de frigjorte midlene legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet og benyttes til å finansiere den nye overgangsordningen (som ikke er selvfinansierende).

Beregninger utvalget har foretatt indikerer at formålsbegrensningene tilsier at det ordinære skjønnskuddet kan reduseres med om lag 1,85 milliarder kroner. Av dette utgjør avvikling av kompensasjonen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift 1,3 milliarder kroner, øvrig regionalpolitikk gjennom skjønnskuddet om lag 250 millioner kroner og tapkompensasjon om lag 300 millioner kroner. Det ordinære skjønnskuddet vil etter dette utgjøre 1,8 milliarder kroner, tilsvarende 1,2 prosent av de frie inntektene.

Utvalget finner at omfanget av skjønnskuddet bør kunne reduseres ytterligere i forhold det som følger av formålsbegrensningene diskutert over. Det har for det første sammenheng med at det etter innføringen av løpende, og etter hvert mer symmetrisk inntektssutjevning, ikke er behov for å gi kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst kompensasjon gjennom skjønnskuddet. Videre er omfanget av skjønnskuddet høyt i Norge i forhold til i Sverige og Danmark, som begge har kriteriebaserte overføringssystem av samme type som det norske. Utvalget mener det bør være en realistisk målsetting å redusere skjønnskuddet til under 1 prosent av de frie inntektene. Det er da tatt høyde for at utvalget i kapittel 12 har foreslått at spesielle problemer i vekstkommuner bør håndteres gjennom skjønnskuddet. De foreslåtte formålsendringene og reduksjon i omfang tilsier at fordelingen av skjønnskuddet blir mindre stabil enn i dag, samt at den fylkesvise fordelingen og fordelingen mellom store og små kommuner blir jevnere enn i dag.

2.15 Treffsikkerhet og utforming av distriktpolitiske virkemidler

I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. De regionalpolitiske ordningene bidrar isolert sett til større forskjeller i økonomiske forutsetninger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere disse tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, og spesielt ut fra hensynene til å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget har forstått mandatet slik at dette handler om å vurdere effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel, samt å vurdere den konkrete utformingen av de regionalpolitiske ordningene.

Effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel

Utvalget har engasjert Senter for økonomisk forskning ved NTNU (Berg og Rattsø, 2005) til å analysere effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Forskerne har gjennom ulike tilnærminger prøvd å identifisere hvilken effekt frie inntekter har på kommuneutviklingen målt ved sysselsettingsutvikling, befolkningsutvikling og vekst i private inntekter. Analysene viser gjennomgående at veksten i frie inntekter har en klar og positiv betydning for kommunal sysselsetting, men liten betydning for samlet sysselsetting, industrisysselsetting, befolkningsutvikling og private inntekter.

Studien som er utført av Berg og Rattsø (2005) peker i retning av at kommuneoverføringer er et lite effektivt regionalpolitisk virkemiddel. Analysen aktualiserer en nærmere vurdering av effekten av kommuneoverføringer i forhold til alternative regionalpolitiske virkemidler, for eksempel tiltak direkte rettet mot personer eller bedrifter. Dersom andre virkemidler er mer effektive, kan man både oppnå en bedre regionalpolitikk og et mer likeverdig kommunalt tjenestetilbud ved å redusere omfanget av regionalpolitiske tilskudd rettet mot kommunesektoren. De frigjorte midlene må da benyttes til å øke omfanget av direkte person- og bedriftsrettede tiltak.

Utvalget finner det vanskelig å anbefale en vesentlig reduksjon av de regionalpolitiske tilskuddene basert på én analyse som ikke dokumenterer ringvirkninger av betydning for privat sysselsetting, spesielt fordi det er store metodiske utfordringer knyttet til å identifisere effekten av kommuneoverføringer på kommuneutviklingen. Videre påpeker også forskerne at kommuneoverføringer har den fordel at de kan være mer geografisk treffsikre enn bedriftsrettede tiltak. Utvalget har i sitt forslag til nytt inntektssystem (kapittel 19) lagt til grunn at de regionalpolitiske overføringene i inntektssystemet videreføres på samme nivå som i dag, men foreslår at de ulike ordningene i dagens system samles i et nytt distriktspolitisk tilskudd. På lengre sikt bør imidlertid dimensjoneringen av det distriktspolitiske tilskuddet ses i sammenheng med i hvilken grad framtidige analyser kan dokumentere at tilskuddene har effekt på bosetting og sysselsetting i de prioriterte områder.

Et nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene

Utvalget har vurdert utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene gitt at rammeoverføringene gjennom inntektssystemet fortsatt skal benyttes som virkemiddel for å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. I dagens inntektssystem for kommunene er det i alt fire regionalpolitiske ordninger: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (som inngår i skjønnstilskuddet), samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet. Disse ordningene har svært ulik utforming i og med at de dels er kriteriebasert (Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet), dels basert på en historisk situasjon (kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift) og dels er skjønnbasert. Videre utgjør de dels et fast beløp per innbygger (Nord-Norgetilskuddet) og dels et fast beløp per kommune (regionaltilskuddet).

Utvalget mener at det er en vesentlig svakhet at fordelingskriteriene i dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktspolitikken. Utvalget foreslår et nytt distriktspolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktspolitikken for øvrig. På denne måten vil den distriktspolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til distriktspolitiske målsettinger, og den vil bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i behov for tilskudd. Utvalgets forslag vil også innebære en forenkling av inntektssystemet ved at dagens ordninger kan erstattes med ett distriktspolitisk tilskudd. Det nye tilskuddet skal, på samme måte som dagens ordninger, være et rammetilskudd innenfor inntektssystemet.

Utgangspunktet for den øvrige distriktspolitikken er en inndeling av landet i fire distriktspolitiske virkeområder (A, B, C og D), som til sammen utgjør om lag 30 prosent av befolkningen. I områdene A (Finnmark og Nord-Troms), B (resten av Nord-Norge unntatt Bodø og Tromsø, og de svakeste fjellområdene i Sør-Norge) og C (resten av de svake områdene i Sør-Norge, samt Tromsø og Bodø) kan det gis tilskudd til næringslivet. I område D kan kommunene få statlig støtte til næringsutviklingsarbeid. Inndelingen av kommunene i virkeområder tar utgangspunkt i 9 indikatorer som fanger opp dimensjonene arbeidsmarked, geografi, demografi og inntekt. På grunnlag av dette beregnes en samlet indikator (som varierer i verdi fra -3 til 3). Den samlede indikatoren kombineres med skjønnsmessige vurderinger for å sikre sammenhengende soner.

Utvalget har lagt til grunn at det distriktspolitiske tilskuddet som et minimum skal omfatte alle kommuner i virkeområdene A og B. Disse kommunene omfatter de områder som har de største distriktspolitiske utfordringene og områdene har i gjennomsnitt klart lavere verdi på den samlede indikatoren enn kommunene i de øvrige områder. Ulempen med å begrense det distriktspolitiske tilskuddet til områdene A og B er at mange kommuner i områdene C og D har lave verdier på indikatoren, også i forhold til gjennomsnittet for kommunene i områdene A og B. Utvalget har derfor valgt å inkludere også de kommuner i områdene C og D hvor verdien på den samlede indikatoren er lavere enn -1. Utvalget har lagt til grunn at kommuner med skatteinntekt per innbygger over 120 prosent av landsgjennomsnittet ikke skal omfattes av det distriktspolitiske tilskuddet. Grenseverdiene på -1 og 120 er skjønsmessig bestemt.

Fordelingsvirkningene av å innføre et slikt distriktspolitisk tilskudd er illustrert med utgangspunkt i de midler som i dag fordeles gjennom Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet. Kompensasjonen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift holdes utenfor fordi det er mulig at virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften kan bli utvidet i forhold til i dag. Utvalgets forslag innebærer at 33 kommuner i område C og D som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag ikke vil kvalifisere for det nye distriktspolitiske tilskuddet. Foruten Tromsø og Bodø, er dette mindre kommuner i Sør-Norge som ikke skårer spesielt lavt på indikatoren som benyttes i forbindelse med inndeling av virkeområder. På den andre siden vil 38 kommuner som ikke mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, kvalifisere for det nye distriktspolitiske tilskuddet. Denne gruppen består av kommuner i Sør-Norge, hvor de fleste har mellom 3 000 og 7 000 innbyggere, som skårer lavt på indikatoren som benyttes i forbindelse med inndeling av virkeområder. Utvalgets forslag innebærer at antall kommuner som mottar distriktspolitisk tilskudd øker fra 182 til 187 og at antall innbyggere som omfattes av distriktspolitisk tilskudd øker med vel 7 000.

Utvalget foreslår at det distriktspolitiske tilskuddet fordeles mellom virkeområder med utgangspunkt i antall innbyggere i det enkelte virkeområdet som omfattes av det distriktspolitiske tilskuddet. Innbyggerne i de ulike virkeområdene gis imidlertid ulik vekt. Innbyggerne i virkeområde A teller 100 prosent, innbyggerne i område B 30 prosent, innbyggerne i område C 25 prosent og innbyggerne i D 20 prosent. Vektingen gjenspeiler dagens tilskuddsfordeling virkeområdene i mellom.

Videre må det tas stilling til fordelingen mellom kommuner innen samme virkeområde. Det enkleste alternativet er at fordelingen baseres på et likt beløp per innbygger. Dette alternativet vil i hovedsak gi en omfordeling mellom kommuner innen samme virkeområde, fra kommuner med lavt innbyggertall til kommuner med høyt innbyggertall. Utvalget har illustrert hvordan denne omfordelingsvirkningen fra små til store kommuner kan modifiseres ved at deler av det distriktspolitiske tilskuddet dels fordeles med et likt beløp per kommune i stedet for et likt beløp per innbygger. Dersom 30 prosent av tilskuddet fordeles per kommune, vil omfordelingen mellom små og store kommuner bli relativt beskjeden. Utvalget har også illustrert et mellomalternativ hvor 15 prosent av tilskuddet fordeles per kommune.

Den viktigste fordelingen med å fordele det distriktspolitiske tilskuddet etter et fast beløp per innbygger er, i tillegg til enkelhet, at den distriktspolitiske innsatsen blir uavhengig av kommuneinndelingen. Fjerning av kommunegrenser vil i liten grad redusere de distriktspolitiske utfordringer i de aktuelle områder. Det vil derfor være en fordel om det samlede distriktspolitiske tilskuddet til de berørte kommuner ikke påvirkes av sammenslutninger, noe som oppnås ved at tilskuddet utelukkende fordeles per innbygger på samme måte som dagens Nord-Norgetilskudd. Denne egenskapen innebærer samtidig at stimulansen til frivillige kommunesammenslutninger vil øke for kommuner som i dag mottar regionaltilskudd. Den viktigste ulempen med fordeling per innbygger er at det vil gi betydelig omfordeling i forhold til dagens regionalpolitiske ordninger.

Utvalget mener prinsipielt at den beste og enkleste løsningen er å fordele det distriktspolitiske tilskuddet med et fast beløp per innbygger, som differensieres etter virkeområde. Men fordi utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet har stor betydning for inntektsfordelingen mellom små og store kommuner og den økonomiske stimulansen til sammenslutninger, finner utvalget det hensiktsmessig å se utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet i sammenheng med behandlingen av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen (kapittel 11) hvor de samme problemstillinger står sentralt. Utvalget konkluderer i kapittel 19 med at begrunnelsen for å ha et basiselement (delvis fordeling per kommune) i det distriktspolitiske tilskuddet er svakere enn argumentet for å ha et basistillegg i utgiftsutjevningen. Det anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i første omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet.

I fordelingsberegningen av utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at 85 prosent av det distriktpolitiske tilskuddet fordeles per innbygger, mens 15 prosent fordeles per kommune. Både beløpet per innbygger og beløpet per kommune er differensiert etter virkeområde.

Som diskutert foran er kompensasjonen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, som er en del av skjønnstilskuddet, holdt utenfor beregningene fordi det er mulig at virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften kan bli utvidet i forhold til i dag. Når virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften er endelig fastsatt, bør den resterende kompensasjonen for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift legges inn i det distriktpolitiske tilskuddet. Det kan da bli behov for å endre vektingen av innbyggere i ulike virkeområder, samt å skille mellom kommuner innen samme virkeområde som har ulik arbeidsgiveravgiftsats.

Fylkeskommunene

Utvalget mener primært at det også for fylkeskommunene bør innføres et distriktpolitisk tilskudd som er koblet opp mot den øvrige distriktpolitikken. Behovet for en forenkling av de regionalpolitiske tilskuddene er imidlertid mindre for fylkeskommunene enn for kommunene. Det har sammenheng med at det per i dag bare er to slike tilskudd for fylkeskommunene, Nord-Norgetilskuddet og kompensasjonsordningen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. I tillegg er det vanskelig å konkretisere et nytt distriktpolitisk tilskudd til erstatning for dagens to ordninger før det framtidige virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift er endelig fastsatt. Når virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften er endelig fastsatt, mener utvalget at det bør etableres ett distriktpolitisk tilskudd også for fylkeskommunene.

2.16 Overgangsordningen

Dagens overgangsordning er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra år til år som følge av:

- Innlemming av øremerkede tilskudd (eller uttrekk av midler)
- Oppgaveendringer
- Systemendringer (endringer i inntektssystemet)

Den egenskapen at overgangsordningen begrenser inntektsendringer fra år til år innebærer også at den forsinker gjennomføringen av en inntektsfordeling etter inntektssystemets kriterier. Overgangsordningen kan derfor forsinke en utjevning av de økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud som følge av endringer i inntektssystemet.

Dagens overgangsordning på 5 år er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dette kan illustreres ved et eksempel. Betrakt innlemming av et øremerket tilskudd hvor en kommune har mottatt 400 000 kroner, men bare vil motta 150 000 kroner når tilskuddet fordeles etter inntektssystemets kriterier. Innlemmingen medfører dermed en inntektsreduksjon for kommunen på 250 000 kroner. Overgangsordningen fungerer da slik at kommunen det første året får et tilskudd på 200 000 kroner, noe som utgjør 80 prosent av inntektsreduksjonen. Deretter trappes kompensasjonen ned med 50 000 kroner per år. Kommuner som tjener på at tilskuddet fordeles etter inntektssystemets kriterier får på tilsvarende måte et trekk gjennom overgangsordningen. Overgangsordningen er selvfinansierende siden samlet tilskudd tilsvarer samlet trekk.

Det er et visst element av skjønn med hensyn til hvorvidt innlemming av øremerkede tilskudd omfattes av overgangsordningen. Innlemminger holdes utenfor dersom fordeling etter inntektssystemets kriterier ikke gir særlige omfordelingsvirkninger. Videre ble gjeninnføringen av kommunal selskapskatt i 2005 holdt utenfor overgangsordningen fordi det var vanskelig å anslå gevinst eller tap for den enkelte kommune. I noen tilfeller vil det også være politisk ønskelig at endringer i inntektssystemet raskt skal slå igjennom i inntektsfordelingen. Siden 1997 har endringer i kriterieverdier fått fullt gjennomslag.

Utvalget finner at dagens overgangsordning i hovedsak fungerer godt med hensyn til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer, men at den ikke gir tilstrekkelig skjerming for kommuner og fylkeskommuner som får betydelig inntektsreduksjon som følge av større endringer i inntektssystemet. Dette kommer til uttrykk ved at det etableres særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen. Dette ble gjort i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997, i forbindelse med sykehusreformen i 2002 og i forbindelse med systemendringene som ble gjennomført i 2002 og 2004. De særskilte kompensasjonsordningene er som regel utformet på en slik måte at de begrenser inntektsreduksjonen i den enkelte kommune og fylkeskommune til et bestemt beløp per innbygger.

Det er utvalgets vurdering at særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen i vesentlig grad bidrar til økt kompleksitet i inntektssystemet. Utvalget foreslår en ny overgangsordning, utformet som et inntektsgarantitilskudd, som kan håndtere større systemendringer uten at det oppstår behov for særskilte kompensasjonsordninger. Formålet med inntektsgarantitilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringer til et bestemt beløp per innbygger.

Den nye overgangsordningen tar utgangspunkt i endringen i rammetilskudd på nasjonalt nivå målt i kroner per innbygger. Den beregnede endringen i rammetilskudd er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd, men ikke for endringer i kriterieverdier, og omfatter ikke inntektsutjevningen. Inntektsgarantitilskuddet omfatter kommuner med en beregnet endring i rammetilskudd som er mer enn 400 kroner lavere enn endringen på landsbasis, og fylkeskommuner hvor beregnet endring i rammetilskudd er mer enn 100 kroner lavere enn på landsbasis. Beløpene på 400 og 100 kroner per innbygger utgjør om lag 1,5 prosent av kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter. Dersom en kommune har en beregnet reduksjon i rammetilskudd på 200 kroner per innbygger, samtidig som det er en økning på landsbasis på 500 kroner per innbygger, vil kommunen få et inntektsgarantitilskudd som utgjør 300 kroner per innbygger. Det anbefales at beløpsgrensene justeres over tid, slik at de holder tritt med veksten i de frie inntektene.

Utvalget betrakter det nye inntektsgarantitilskuddet som et vesentlig bidrag til forenkling av inntektssystemet. Den viktigste kilden til forenkling er at det eliminerer behovet for særskilte kompensasjonsordninger som bidrar til stor kompleksitet i dagens system, men også at det fjerner usikkerheten med hensyn til hvilke endringer som skal omfattes av overgangsordningen. Inntektsgarantitilskuddet kan videre forstås som en fleksibel overgangsordning i den forstand at små endringer får raskt gjennomslag, mens det tar lengre tid før større endringer med betydelige omfordelingsvirkninger får fullt gjennomslag. En annen viktig endring i forhold til dagens overgangsordning er at inntektsgarantitilskuddet sikrer rask inntektsvekst for kommuner og fylkeskommuner som skal ha betydelig inntektsvekst etter inntektssystemets kriterier. Endringer i kriterieverdier vil imidlertid få noe mindre gjennomslag enn i dagens overgangsordning, spesielt for kommuner og fylkeskommuner hvor veksten i rammetilskuddet er vesentlig lavere enn på landsbasis. Dette vil blant annet være til fordel for kommuner hvor antall innbyggere reduseres over tid.

2.17 Ramkestyring og likebehandling av kommunale og private aktører

Organiseringen av den offentlige tjenesteproduksjon er i endring. Blant annet utsettes offentlige etater og bedrifter for konkurranse fra private aktører gjennom anbudskonkurranse. I kommunesektoren er anbudskonkurranse mest utbredt innen renovasjon og støttetjenester som renhold og kantinedrift, men det finnes også eksempler på at velferdstjenester drives i privat regi. Det er også en utvikling i retning av friere brukervalg, som innebærer at produsentene i større grad må konkurrere om brukerne. Den nye loven om frittstående skoler legger opp til at elevene i større grad skal kunne velge mellom offentlige og frittstående skoler innen grunnskole og videregående opplæring, og flere kommuner legger til rette for brukervalg innen pleie og omsorg.

Finansierings- og overføringssystemet bør legge til rette for at kommunene velger den mest hensiktsmessige organiseringen og finansieringen av tjenestetilbudet, noe som blant annet omfatter en vurdering av hvorvidt tjenestene skal produseres av kommunale eller private aktører og en vurdering av hvorvidt de tjenesteproduserende enhetene skal rammefinansieres eller stykkprisfinansieres. For å oppnå dette må overføringene være uavhengig av den lokale organiseringen, slik at kommunene ikke velger en bestemt organisering utelukkende fordi den bidrar til økte statlige overføringer. Et rammeoverføringssystem basert på objektive kriterier tilfredsstiller dette kravet, og vil følgelig legge til rette for gode lokale beslutninger vedrørende organisering av tjenesteproduksjonen. I et system med rammefinansiering kan det likevel være andre forhold som hindrer likebehandling. Den utvidede momskompensasjonsordningen ble for eksempel innført for at private produsenter skulle kunne konkurrere på like vilkår med kommunale etter at det ble innført moms på tjenester. Videre kan det være vanskelig å foreta korrekte kostnadssammenlikninger fordi regnskapssystemene i privat og kommunal sektor er basert på ulike prinsipper.

Spørsmålet om likebehandling av kommunale og private aktører berører en rekke problemstillinger, blant annet utfordringsrett, obligatoriske anbudskonkurranser, regnskapssystemer og forholdet mellom kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Utvalget har valgt å fokusere på en problemstilling som er nært knyttet til inntektssystemet, nemlig spørsmålet om finansiering av private aktører når det er fritt brukervalg og konkurranse mellom private og kommunale produsenter.

Fritt brukervalg kan være initiert av kommunen eller av staten. I de tilfeller hvor valgfriheten er initiert av kommunen, slik enkelte kommuner har gjort innen pleie og omsorg, er det naturlig at kommunen, innenfor den generelle konkurranselovgivningen, har stor frihet med hensyn til den konkrete utformingen av brukervalg og finansiering. Kommunene bør for eksempel kunne velge hvorvidt det skal være valgfrihet mellom ulike kommunale produsenter, eller om brukerne også skal kunne velge private produsenter. Det er også naturlig at kommunene har frihet med hensyn til hvordan de konkurrerende produsentene skal finansieres.

I enkelte tilfeller er imidlertid valgfriheten initiert av staten, og ofte på en slik måte at brukerne sikres et valg mellom private og kommunale eller fylkeskommunale produsenter. I dag gjelder dette innen barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Det er imidlertid valgt svært ulike finansieringsmodeller for henholdsvis frittstående skoler og private barnehager.

Finansiering av frittstående skoler (statlig finansieringsansvar)

I dag finansieres frittstående grunn- og videregående skoler gjennom direkte statstilskudd. For frittstående grunnskoler er tilskuddet per elev differensiert etter skolestørrelse. Det er en høy sats for de 40 første elevene, en lav sats for de neste 160, og en midlere sats for elevtall over 200. Tilskuddssatsene tilsvarer 85 prosent av «vanlige driftsutgifter per elev» i den kommunale skolen og er høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Tilskuddssatsene varierer mellom kommuner avhengig av utgiftsnivået i den kommunale skolen. For videregående skoler benyttes en flat tilskuddssats per elev tilsvarende 85 prosent av «vanlige driftsutgifter». For videregående skoler foretas det ingen differensiering mellom fylker.

Etablering av frittstående skoler påvirker kommunenes og fylkeskommunenes inntekter gjennom den såkalte korreksjonsordningen i inntektssystemet og gjennom trekk i den samlede rammen. Makrorammen reduseres med et flatt beløp per elev i frittstående skoler. Beløpet reflekterer gjennomsnittlig utgiftsnivå per elev i kommunale skoler. I tillegg er det en korreksjonsordning i inntektssystemet som omfordeler midler fra kommuner og fylkeskommuner med en høy andel elever i frittstående og statlige skoler til kommuner og fylkeskommuner med en lav andel elever i frittstående og statlige skoler. I reduksjonen av makrorammen benyttes en høyere treksats enn i korreksjonsordningen for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Finansiering av private barnehager (kommunalt finansieringsansvar)

Det legges nå opp til at barnehagene skal legges inn i rammefinansieringen fra 2007. Kommunene vil samtidig overta det fulle finansieringsansvaret for de private barnehagene. Fra høsten 2005 har kommunene plikt til å finansiere private barnehager slik at samlet offentlig tilskudd utgjør minst 85 prosent av hva en tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. Det statlige driftstilskuddet til private barnehager vil falle bort ved innføringen av rammefinansiering fra 2007, men kommunen vil da være forpliktet til å yte tilskudd som tilsvarer minst 85 prosent av tilskuddet til egne barnehager.

Den framtidige finansieringsmodellen for private barnehager skiller seg fra dagens finansieringsmodell for frittstående skoler ved at de private barnehager vil motta offentlige tilskudd fra kommunen, mens frittstående skoler mottar tilskudd direkte fra staten. Det vil ikke være behov for en egen trekkordning i inntektssystemet for barn i private barnehager, og det vil heller ikke være behov for å justere den samlede inntektsrammen for kommunesektoren som følge av endringer i antall barn i private barnehager.

Sammenlikning av statlig og kommunalt finansieringsansvar for private aktører

Den viktigste fordel med statlig finansiering av private aktører er at modellen gir fleksibilitet i den forstand at tilskuddet til de private kan avvike fra kommunens tilskuddsreduksjon gjennom korreksjons- og trekkordningen i inntektssystemet. Det man oppnår gjennom denne asymmetrien mellom privat tilskudd og reduksjon i rammetilskuddet til den enkelte kommune er at man kan gi et tilfredsstillende inntektsgrunnlag for de private, samtidig som kommunens trekk kan begrenses dersom det er vanskelig for kommunen å redusere utgiftene i takt med at de kommunale enhetene får færre tjenestemottakere. Videre kan reduksjonen i overføringer til kommunen dempes gjennom overgangsordningen i inntektssystemet. Men asymmetrien har også den vesentlige ulempe at de samlede overføringer til lokalsamfunnet påvirkes av den lokale organisering av tjenestetilbudet. Spesielt vil overføringene til lokalsamfunnet øke dersom produksjonen i større grad utføres av private aktører, for eksempel ved at en kommunal skole drives som før i privat regi.

Med kommunalt finansieringsansvar for private aktører må nødvendigvis tilskuddet til de private motsvares av en tilsvarende utgift for kommunen. Egenskapene i forhold til statlig finansiering vil derfor være motsatt: Det er en fordel at de samlede overføringene til lokalsamfunnet blir uavhengig av den lokale organiseringen, samtidig som det er en ulempe at det tilskuddet kommunen må yte til private kan overstige de besparelsene som kan oppnås i de kommunale enhetene og at utslagene ikke kan dempes gjennom en overgangsordning. Videre er det en fordel med kommunalt finansieringsansvar at inntektssystemet kan forenkles vesentlig ved at det ikke er nødvendig å etablere korreksjons- og trekkordninger knyttet til brukere av private tilbud.

Utvalgets vurdering

Utvalget finner det uheldig at finansieringsmodellene for private aktører utformes forskjellig i ulike kommunale sektorer, og mener at kommunal finansiering av private aktører klart er å foretrekke ut fra hensynene om å forenkle inntektssystemet og å gi kommunene et mer enhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere.

I forhold til i dag innebærer dette at kommunene må overta finansieringsansvaret for frittstående grunnskoler og at fylkeskommunene må overta finansieringsansvaret for frittstående videregående skoler.

Et sentralt spørsmål i så måte er hvorvidt dagens tilskuddsordning for frittstående grunnskoler kan videreføres med kommunalt finansieringsansvar. Det spesielle med tilskuddsordningen for private grunnskoler er at den kompenserer for smådriftsulemper ved at det gjennomsnittlige tilskuddet per elev avtar med økende elevtall (opp til 200 elever). Dersom denne tilskuddsordningen for private grunnskoler kombineres med rammefinansiering av kommunene, vil etablering av små frittstående grunnskoler innebære en viss økonomisk risiko for den enkelte kommune. Det er vanskelig å anslå hvor stort dette problemet vil være i praksis.

Utvalget vil etter en samlet vurdering anbefale at kommuner og fylkeskommuner bør ha finansieringsansvaret for private aktører. Dette begrunnes med de betydelige fordelene dette kan gi i forhold til enhetlig ansvar for velferdstilbudet og forenkling av inntektssystemet. Om nødvendig må dette kombineres med tiltak som kan redusere kommunenes risiko knyttet til tilskuddsordningen for frittstående grunnskoler. Mulige tiltak er å redusere kompensasjonen for smådriftsulemper i tilskuddsordningen for frittstående skoler og/eller at særskilte problemer knyttet til etablering av frittstående skoler kompenseres gjennom skjønntilskuddet. Dersom kompensasjonen for smådriftsulemper reduseres, bør tilskuddssatsene for frittstående grunnskoler i større grad differensieres etter kommunenes utgiftsnivå slik at det fortsatt legges til rette for etablering av frittstående skoler i områder med svakt elevgrunnlag.

2.18 Rammestyring og nasjonale velferdsreformer

Kommunesektoren er gitt betydelig ansvar for nasjonale velferdstjenester hvor nasjonale myndigheter har sterke og legitime interesser knyttet til tjenestenes omfang, innhold og utvikling. Det er derfor naturlig at nasjonale myndigheter tar initiativ til reformer og større satsinger, og legger til rette for at disse kan gjennomføres i den enkelte kommune og fylkeskommune. Eksempler på slike reformer og større satsinger er Reform -94 for videregående opplæring, Reform -97 for grunnskolen, handlingsplanen for eldreomsorg, opptrappingsplanen for psykiatri, barnehagereformen og kunnskapsløftet for grunnskolen. Utvalget er i mandatet bedt om å drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp.

Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer skjer ofte utenfor rammefinansieringssystemet ved at det etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og investeringskostnader. Dette ble for eksempel gjort i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorg, handlingsplanen for psykiatri og barnehagereformen. De øremerkede tilskuddene gir kommuner og fylkeskommuner økonomisk stimulans til utbygging, og for å lette gjennomføringen av reformene blir de som regel utformet slik at de i størst mulig grad tilfaller de kommuner og fylkeskommuner hvor utbyggingsbehovet er størst. Fordi slik utforming straffer kommuner og fylkeskommuner som har foretatt utbygging i egen regi, vil slike tilskudd på lengre sikt kunne svekke lokale initiativ og nyskaping innenfor velferdstjenestene.

Reform -97 er et eksempel på en reform som i stor grad ble finansiert innenfor rammefinansieringssystemet. Det ble tatt utgangspunkt i beregninger av hvor mange nye klasser den enkelte kommune måtte etablere for å gjennomføre reformen. Beregningene ble gjort med utgangspunkt i kommunenes skolestruktur og lagt inn i inntektssystemet uten at det ble etablert nye øremerkede tilskudd. Deretter ble kostnadsnøkkelen endret og tilskuddet ble gradvis fordelt etter inntektssystemets kriterier. Selv om finansieringen av reform 97 skjedde innenfor rammefinansieringssystemet, hadde den uheldige insentivvirkninger i den forstand at kommuner som hadde prioritert å gi et godt tilbud til 6-åringene (enten i skole eller barnehage) på kort sikt fikk lavere tilskudd enn andre kommuner.

Det er utvalgets vurdering at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og lovbaserte virkemidler. Eksempler på dette er Reform -94 (som ga alle 16-18-åringene rett til videregående opplæring), Reform -97 (skolestart for 6-åringene) og kunnskapsløftet (blant annet flere timer i grunnskolen).

Det er utvalgets vurdering at rammefinansiering legger til rette for fleksibilitet i gjennomføringen av reformer og begrenser uheldige insentivvirkninger, samtidig som lovbaserte virkemidler sikrer at den aktuelle sektoren eller tjenesten blir tilstrekkelig prioritert i de lokale budsjettprosessene. Utvalget er derfor av den oppfatning at det vil være en fordel om nasjonale velferdsreformer i større grad enn i dag kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet. Sammen med rammefinansiering kan det være hensiktsmessig å bruke lovbaserte virkemidler for den aktuelle tjenesten.

Styring gjennom øremerkede tilskudd kan være mer aktuelt i de tilfeller hvor formålet med den nasjonale politikken er å styrke tjenestetilbudet, men uten at det er ønskelig eller hensiktsmessig å benytte lovbaserte virkemidler som for eksempel rettighetsfesting eller kommunal eller fylkeskommunal utbyggingsplikt. Etablering av øremerkede tilskudd for å styrke tjenestetilbudet innenfor prioriterte områder bør imidlertid være basert på en klar analyse av årsakene til at tjenestetilbudet ikke er så godt som ønskelig. Er årsaken at kommunene eller fylkeskommunene prioriterer det aktuelle området for lavt, eller er årsaken at inntektsrammene ikke er tilstrekkelige til å innfri de forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet? Det er utvalgets vurdering at øremerkede tilskudd bare bør benyttes dersom kommuner eller fylkeskommuner, innenfor gitte økonomiske rammer, prioriterer det aktuelle tjenesteområdet lavere enn det som følger av nasjonale politiske vurderinger.

Når øremerkede tilskudd vurderes etablert, må det også tas hensyn til at ulike øremerkede tilskudd vil motvirke hverandre. Et system av øremerkede tilskudd kan derfor ha om lag samme effekt på kommunale og fylkeskommunale prioriteringer som rammeoverføringer. Denne innsikten innebærer for det første at det på nasjonalt nivå må foretas en stram prioritering av hvilke tjenesteområder som eventuelt bør øremerkes. Dersom alle sektorer prioriteres gjennom øremerking, er realiteten at ingen prioriteres.

For det andre er denne innsikten relevant for vurderingen av nasjonale satsinger og handlingsplaner med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd. Tendensen de senere år har vært at satsinger eller handlingsplaner på ulike tjenesteområder etterfølger hverandre i tid. Den enkelte satsing kan da framstå som vellykket i den forstand at den har bidratt til å styrke tjenestetilbudet innenfor det aktuelle tjenesteområdet i satsingsperioden. Men når flere satsinger ses i sammenheng, blir det mer uklart om de over tid har hatt noen effekt på kommunenes prioriteringer sammenliknet med rammefinansiering. I verste fall har de bare bidratt til ustabilitet i utbyggingen av velferdstjenester og økte administrative kostnader på alle nivåer.

Det er utvalgets vurdering at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses, både av hensynet til å opprettholde et enkelt og forutsigbart finansieringssystem, men også ut fra hensynet til at de mest prioriterte satsingene skal få den ønskede effekt. Utvalget vil videre foreslå at utformingen av de økonomiske virkemidlene i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner, herunder øremerkede drifts- og investeringstilskudd, blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Dette innebærer at konsultasjonsordningen får et bredere fokus enn i dag ved at det ikke bare fokuseres på kostnadsberegning av reformer. Utvalget vil peke på at dette kan bidra til at øremerkede tilskudd får en bedre utforming, samt at styrken i virkemiddelbruken blir bedre tilpasset kommunesektorens inntektsrammer og hensynet til de øvrige sektorer.

Utvalget tar ikke stilling til hvorvidt konsultasjonsordningen bør gjøres mer forpliktende. Mer forpliktelse forutsetter en avklaring av forholdet mellom regjering og Storting, og mellom KS og de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Et godt samarbeidsklima partene imellom er også en forutsetning for at konsultasjonsordningen skal kunne gjøres mer forpliktende.

2.19 Utvalgets forslag til nytt inntektssystem

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem følger i hovedsak av de vurderinger utvalget har gjort i kapitlene 7-18. I det følgende gir utvalget en samlet og kortfattet framstilling av forslagene til endringer. Det presenteres også fordelingsvirkninger av utvalgets forslag.

2.19.1 Nytt inntektssystem for kommunene

Utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene består av følgende elementer:

- Ny kostnadsnøkkel (kapittel 9)

- Prognosebasert inntektsutjevning (kapittel 13)
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd (kapittel 15)
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen (kapittel 12)
- Et redusert skjønnsstilskudd med et mer begrenset formål (kapittel 14)
- Et nytt inntekstgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning (kapittel 16)
- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående grunnskoler som innebærer at korreksjons- og trekkordningen i inntektssystemet kan avvikles (kapittel 17)

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel og nytt distriktpolitisk tilskudd innebærer at inntektssystemet ikke vil være nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. De to viktigste årsakene til dette er basiskriteriet i kostnadsnøkkel og at det åpnes for at det også kan være et basiselement knyttet til det nye distriktpolitiske tilskuddet. Et basiselement i det nye distriktpolitiske tilskuddet innebærer at tilskuddet dels fordeles som et fast beløp per innbygger og dels som et fast beløp per kommune. Begge disse forholdene trekker i retning av at kommuner som slår seg sammen vil få en reduksjon i de samlede rammetilskudd.

Større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger kan oppnås på to måter: ved å redusere vekten på basiselementet i det nye distriktpolitiske tilskuddet og/eller ved at det innføres et differensiert basistilskudd i utgiftsutjevningen langs de linjer som er utredet i kapittel 11. Utvalget finner at begrunnelsen for å ha et basiselement i det nye distriktpolitiske tilskuddet er svakere enn begrunnelse for å ha et basiskriterium i kostnadsnøkkel. Mens basiselementet i det distriktpolitiske tilskuddet er begrunnet ut fra hensynet til å begrense omfordelingsvirkningene i forhold til dagens ordninger, er basiskriteriet i kostnadsnøkkel begrunnet ut fra hensynet til likeverdig tjenestetilbud. Gitt at det er ønskelig med større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger, vil utvalget anbefale at dette først oppnås ved å redusere basiselementet i det nye distriktpolitiske tilskuddet. Utvalgets vurdering på dette punktet har også sammenheng med at utvalget har visse reserverasjoner knyttet til den konkrete utnyttelsen av strukturkriteriet og dermed utformingen av det differensierte basistilskuddet, jf. kapittel 11.

Utvalgets hovedalternativ til nytt inntektssystem for kommunene legger til grunn at det fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen og at basistilskuddet ikke skal differensieres mellom kommuner. Det legges opp til noe større nøytralitet i forhold til dagens inntektssystem ved at det legges mindre vekt på basiselementet i det distriktpolitiske tilskuddet enn det som følger av å begrense omfordelingsvirkningene (30 prosent). Utvalgets hovedalternativ bygger på den utformingen av det distriktpolitiske tilskuddet hvor 85 prosent av tilskuddet fordeles etter satser per innbygger og 15 prosent etter satser per kommune (alternativ 3 i kapittel 15). Både satsene per innbygger og satsene per kommune er gradert etter virkeområde. Et mindretall, medlemmet Haga, mener vekten på basis i det nye distriktpolitiske tilskuddet bør være 30 prosent.

Utvalgets hovedalternativ innebærer at det fortsatt vil være slik at kommuner som slår seg sammen vil få reduserte rammeoverføringer. Det innebærer at dagens inndelingstilskudd, som kompenserer inntektsreduksjonen i opptil 15 år, bør opprettholdes. Det er utvalgets vurdering at inndelingstilskuddet først bør avvikles når det distriktpolitiske tilskuddet fordeles etter antall innbyggere og det er innført et differensiert basistilskudd i utgiftsutjevningen.

Beregningene av fordelingsvirkningene av utvalgets hovedalternativ tar hensyn til utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, innlemming av det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen og det nye distriktpolitiske tilskuddet som erstatter dagens Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. Beregningene er foretatt innenfor den økonomiske rammen som gjelder for kommunesektoren for 2005. Virkningene for den enkelte kommune, vises i vedlegg 1. Her er det også tatt hensyn til at inntekstgarantitilskuddet, som erstatter dagens overgangsordning, sikrer at ingen kommuner får en inntektsreduksjon på mer enn 400 kroner per innbygger første år.

Tabell 2.4 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger.

	Utvalgets forslag til tilskudd			Gevinst/tap i forhold til i dag		
	Innbyggertilskudd m/utgiftsutjevning	Distriktpolitisk tilskudd	Sum innb. tilskudd og distriktpolitisk tilskudd	Gevinst/tap ny kostnadsnøkkel	Gevinst/tap nytt distriktpolitisk tilskudd	Systemvirkning
Østfold	5 456	7	5 463	-29	-19	-48
Akershus	3 416	0	3 416	-233	-7	-240
Oslo	4 332	0	4 332	499	0	499
Hedmark	7 219	550	7 769	-103	425	322
Oppland	7 190	439	7 629	-206	305	99
Buskerud	5 363	65	5 428	-95	10	-85
Vestfold	5 848	0	5 848	-29	-27	-56
Telemark	6 978	133	7 111	252	12	264
Aust-Agder	6 598	112	6 710	246	-50	196
Vest-Agder	6 124	19	6 143	152	-43	109
Rogaland	4 723	24	4 747	-184	-22	-206
Hordaland	5 614	39	5 653	-240	-6	-246
Sogn og Fjordane	9 140	431	9 571	304	69	373
Møre og Romsdal	7 075	268	7 343	30	104	134
Sør-Trøndelag	5 326	368	5 694	-35	281	246
Nord-Trøndelag	7 739	812	8 551	-123	498	375
Nordland	7 931	1 629	9 560	117	-63	54
Troms	6 134	1 592	7 726	-67	-1 353	-1 420
Finnmark	6 860	6 812	13 672	42	-736	-694
Landet	5 726	373	6 099	0	0	0

Tabell 2.4 viser tilskudd per innbygger etter utvalgets hovedalternativ og langsiktige omfordelingsvirkninger for kommunene gruppert etter fylke. Tilskudd per innbygger etter utvalgets forslag omfatter innbyggertilskudd og utgiftsutjevning (tatt hensyn til innlemming av det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen) og det nye distriktpolitiske tilskuddet. Det framgår at utvalgets forslag gir et høyt nivå på tilskudd per innbygger for kommunene i Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og de fire nordligste fylkene. Etter utvalgets forslag vil tilskudd per innbygger være lavest i Oslo og blant kommunene i Akershus og Rogaland.

I forhold til dagens fordeling vil utvalgets hovedalternativ gi betydelig tilskuddsøkning for Oslo og for kommunene i Hedmark, Telemark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Gevinsten for Oslo og kommunene i Telemark skyldes den nye kostnadsnøkkelen, mens gevinsten for kommunene i Hedmark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag har sammenheng med det nye distriktpolitiske tilskuddet.

Det er kommunene i Akershus, Rogaland, Hordaland, Troms og Finnmark som i gjennomsnitt får størst reduksjon i tilskudd. Reduksjonen i Hordaland skyldes i hovedsak at Bergen får en kraftig tilskuddsreduksjon på grunn av endringene i kostnadsnøkkelen, og den betydelige reduksjonen for Troms har sammenheng med at Tromsø ikke vil motta distriktpolitisk tilskudd etter utvalgets forslag. Tilskuddsreduksjonen blant kommunene i Finnmark har sammenheng med at kommunene i Nord-Troms og Finnmark behandles likt i det nye distriktpolitiske tilskuddet, og at det felles nivået ligger noe lavere enn det nivået kommunene i Finnmark ligger på i dag. Tilskuddsreduksjonen blant kommunene i Akershus og Rogaland skyldes endringene i kostnadsnøkkelen.

Tabell 2.5 viser tilskudd per innbygger etter utvalgets hovedalternativ og langsiktige omfordelingsvirkninger for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Utvalgets forslag innebærer at nivået på tilskudd per innbygger avtar med økende innbyggertall. Dette har sammenheng med at beregnet utgiftsbehov avtar med økende innbyggertall og fordelingen av det distriktpolitiske tilskuddet.

Kommunene med færre enn 10 000 innbyggere kommer ut med tilskudd per innbygger over landsgjennomsnittet, mens kommunene med over 10 000 innbyggere ligger under landsgjennomsnittet.

Tabell 2.5 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger.

Antall innbyggere	N	Utvalgets forslag til tilskudd			Gevinst/tap i forhold til i dag		
		Innb.-tilsk. m/utgifts-utjevning	Distr. politisk tilskudd	Sum innb. tilsk. og distriktpol. tilskudd	Gevinst/tap ny kostn. nøkkel	Gevinst/tap nytt distr. politisk tilsk.	Systemvirkning
0 – 1 000	23	18 186	2 295	20 481	741	-2 127	-1 386
1 000–2 000	72	14 593	2 555	17 148	419	-954	-535
2 000–3 000	63	11 264	1 716	12 980	357	-214	143
3 000–4 000	45	9 835	1 417	11 252	23	444	467
4 000–5 000	38	8 645	941	9 586	208	610	818
5 000–10 000	91	7 105	688	7 793	32	274	306
10 000–20 000	57	5 096	277	5 373	-154	43	-111
20 000–50 000	32	4 619	91	4 710	-149	-65	-214
50 000–	12	4 156	0	4 156	63	-101	-38
Landet	433	5 726	373	6 099	0	0	0

I forhold til dagens tilskuddsfordeling vil utvalgets hovedalternativ gi betydelig tilskuddsøkning for kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere. Disse kommunene får et noe høyere beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. I tillegg kommer effekten av at det blant disse kommunene er mange distriktskommuner som ikke mottar regionaltilskudd i dag, men som vil motta distriktpolitisk tilskudd etter utvalgets forslag.

På den andre siden vil utvalgets hovedalternativ gi tilskuddsreduksjon for kommuner med færre enn 2 000 innbyggere og kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Kommunene med færre enn 2 000 innbyggere tjener på den nye kostnadsnøkkelen, men denne gevinsten blir mer enn motvirket av det nye distriktpolitiske tilskuddet. Kommunene med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere taper først og fremst på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

For kommunene med over 50 000 innbyggere får endringene i kostnadsnøkkelen i gjennomsnitt liten betydning, men det er stor variasjon kommunene imellom. Oslo får for eksempel betydelig tilskuddsøkning som følge av endringene i kostnadsnøkkelen, mens Bergen får en betydelig tilskuddsreduksjon. At disse kommunene samlet sett taper på det nye distriktpolitiske tilskuddet skyldes utelukkende at Tromsø ikke vil motta distriktpolitisk tilskudd etter utvalgets forslag.

Utvalgets forslag innebærer en reduksjon i tilskudd for mange tidligere vertskommuner for HVPU-institusjoner, noe som har sammenheng med at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir en vesentlig lavere vekt på kriteriet psykisk utviklingshemmede 16-67 år enn dagens kostnadsnøkkel. En lavere vektning av dette kriteriet i kostnadsnøkkelen vil imidlertid gi en økning i det øremerkede tilskuddet knyttet til ressurskrevende brukere. I fordelingsberegningene er det ikke tatt hensyn til den tilskuddsøkningen de tidligere vertskommunene (og andre kommuner med ressurskrevende brukere) kan få som følge av dette.

2.19.2 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene

Utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene består av følgende elementer:

- Ny kostnadsnøkkel (kapittel 10)
- Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo (kapittel 10)
- Ny inntektsutjevning (kapittel 13)
- Prognosebasert inntektsutjevning (kapittel 13)
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen (kapittel 12)
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål (kapittel 14)
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning (kapittel 16)
- Fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående videregående skoler som innebærer at korreksjonsordningen i inntektssystemet kan avvikles (kapittel 17)

I 2005 mottar Oslo fylkeskommune 441 millioner kroner i hovedstadstilskudd. Om lag 80 prosent av midlene er knyttet til Oslos ansvar for barnevern, mens om lag 20 prosent er knyttet til at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad og stammer fra kompensasjonen Oslo fikk da selskapsskatten ble avviklet som fylkeskommunal skatt.

Utvalget har gjort et omfattende arbeid for å oppdatere og forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen for fylkeskommunene. Utvalgets vurdering er at kostnadsnøkklene gir et godt grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud for de tjenestene som omfattes av utgiftsutjevningen. Det er utvalgets vurdering at Oslos utgiftsbehov til fylkeskommunal tjenesteproduksjon er godt fanget opp gjennom utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel gir også en gevinst for Oslo. Oslo vinner også på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Utvalget mener derfor at hovedstadstilskuddet til Oslo kan avvikles.

Oslo bør fortsatt få kompensasjon for at de, i motsetning til de øvrige fylkeskommunene, har et ansvar for barnevernet. Etter utvalgets vurdering vil det være hensiktsmessig å tildele Oslo disse midlene på samme måte som man tildele midler til kommuner og fylkeskommuner som deltar i forsøk med oppgavedifferensiering.

Beregningene av fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene tar hensyn til utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, forslag til ny inntektsutjevning og reduksjonen i hovedstadstilskuddet til Oslo fylkeskommune. Beregningene er foretatt innenfor den økonomiske rammen som gjaldt for 2004. At det for fylkeskommunene er den økonomiske rammen for 2004 som legges til grunn har sammenheng med at utvalgets forslag til nytt inntektssystem medfører endringer i inntektsutjevningen for fylkeskommunene, og at 2004 er det siste året hvor det finnes data for fylkeskommunenes skatteinntekter. I vedlegg 2, som viser fordelingsvirkningene for fylkeskommunene, er det også tatt hensyn til at inntektsgarantitilskuddet, som erstatter dagens overgangsordning, sikrer at ingen fylkeskommuner får en inntektsreduksjon på mer enn 100 kroner per innbygger første år.

Tabell 2.6 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger.

	Innb.tilskudd m/utg.utjevning m/utvalgets forslag	Skatteinntekt m/innt.utjevning m/utvalgets forslag	Gevinst/tap ny kostn. nøkkel	Gevinst/tap v/avvikling av hovedstadstilskudd	Gevinst/tap ny inntektsutjevning	Systemvirkning
Østfold	1 429	3 340	8	19	-40	-14
Akershus	1 504	3 668	74	19	178	271
Oslo	1 466	3 821	883	-145	43	782
Hedmark	2 016	3 320	-337	19	-40	-359
Oppland	1 968	3 327	-180	19	-40	-202

Buskerud	1 579	3 397	67	19	-22	64
Vestfold	1 699	3 356	144	19	-40	123
Telemark	1 838	3 348	-115	19	-40	-137
Aust-Agder	2 440	3 340	-97	19	-40	-118
Vest-Agder	2 358	3 350	54	19	-40	32
Rogaland	2 412	3 480	244	19	35	298
Hordaland	2 161	3 380	50	19	-40	29
Sogn og Fjordane	3 285	3 346	-1 653	19	-40	-1 675
Møre og Romsdal	2 521	3 339	-158	19	-40	-179
Sør-Trøndelag	1 905	3 352	4	19	-40	-17
Nord-Trøndelag	3 107	3 307	-200	19	-40	-222
Nordland	2 941	3 325	-856	19	-40	-878
Troms	2 713	3 338	-416	19	-40	-438
Finnmark	3 035	3 329	-554	19	-40	-576
Landet	2 057	3 447	0	0	0	0

Tabell 2.6 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag for den enkelte fylkeskommune. Den langsiktige effekten av utvalgets forslag er en betydelig tilskuddsøkning for Akershus, Oslo og Rogaland, og en betydelig tilskuddsreduksjon for Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene. Omfordelingsvirkningene har først og fremst sammenheng med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

2.20 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget foreslår endringer i inntektssystemet og dermed endringer i inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Fordelingsberegningene av utvalgets forslag er basert på de gjeldende økonomiske rammer. Utvalgets forslag om innføring av prognosebasert inntektsutjevning for å sikre større stabilitet i kommunesektorens inntekter vil imidlertid påvirke omfanget av rammeoverføringene i det enkelte år. I år hvor skatteinntangen blir lavere enn antatt vil det være en tendens til at rammeoverføringene til kommunesektoren blir høyere enn i dag. Motsatt vil rammeoverføringene bli lavere enn i dag i år hvor skatteinntangen blir høyere enn antatt. Utvalget legger til grunn at Finansdepartementets skatte-prognoser er forventningsrette og at prognosebasert inntektsutjevning over tid ikke vil ha vesentlig betydning for kommunesektorens inntektsrammer. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene innebærer at vekten på PU-kriteriet reduseres vesentlig i forhold til i dag. Dette kan øke utgiftene knyttet til det øremerkede tilskuddet for ressurskrevende brukere. Fordelingsberegningene av utvalgets forslag tar ikke stilling til hvordan en økning i dette tilskuddet eventuelt skal finansieres.

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er basert på tilgjengelig data og foreliggende forskning. Nye data og ny forskning vil over tid kunne forbedre det empiriske grunnlaget for kostnadsnøkler. Utvalget vil anbefale at det igangsettes et utredningsarbeid for å fremskaffe sammenliknbare data for fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, at det igangsettes arbeidet for å utvikle en ny indikator for bosettingsmønsteret i fylkene følges opp, og at data fra IPLOS utnyttes til å forbedre det analysemessige grunnlaget for delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg når de gjøres tilgjengelige.

Vurdering:

I Borgeutvalgets utredning fremkommer at inntektssystemet slik det er i dag, blant annet skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet og at dette oppnås gjennom inntektsutjevning og utgiftsutjevning.

Og slik det er beskrevet av utvalget består dagens inntektssystem for kommunene av i alt fire regionalpolitiske ordninger: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (som inngår i skjønnstilskuddet), samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet.

Og Borge-utvalget skriver at disse ordningene har svært ulik utforming i og med at de dels er kriteriebasert (Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet), dels basert på en historisk situasjon (kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift) og dels er skjønnbasert. Videre utgjør de dels et fast beløp per innbygger (Nord-Norgetilskuddet) og dels et fast beløp per kommune (regionaltilskuddet).

KS Troms har gitt uttalelse som følger vedlagt som trykt bilag til saken. KS Troms argumenterer i sin uttalelse for at det fortsatt er behov for et eget Nord-Norge tilskudd, at det er behov for et eget tilskudd til små kommuner da disse vil tape på den foreslåtte omleggingen.

Videre understreker KS Troms behovet for å opprettholde skjønnstilskuddet da skjønnstilskuddet brukes til å ivareta en rekke forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen.

KS Troms er imidlertid positiv til den forenkling som inntektsutvalgets forslag innebærer, men anser det nødvendig at kommunesektoren tilføres en større andel rammeoverføringer for å kunne iverksette et nytt inntektssystem.

For å avstemme uttalelsene mener rådmannen at en bør se til KS Troms sin uttalelsen ved utformingen av kommunens uttalelse.

Men det er også viktig å få frem i uttalelsen at ved en omleggingen av inntektssystemet så må inntektgrunnlaget for kommunen ikke svekkes, hvis målsettingen er at kommunen også i fremtiden skal gi befolkningen gode og trygge tjenestetilbud.

Videre må den prosentvise størrelsen på tilskuddet for kommunene innenfor virkemiddelområdet (Finnmark og Nord-Troms) ikke innrettes på en slik måte at forskjellen på tilskuddet blir for stor i forhold til andre kommuner i Nord-Norge.

Hele utredningen om fordeling, forenkling, forbedring (NOU 2005:18) finnes i sin helhet på denne nettadresse:

http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/hoeringer/paa_hoering/016051-080039/dok-bn.html

Høringsdokumentet (NOU 2005:18) fremlegges med dette til politisk behandling i komite og kommunestyret.

Lenvik rådhus, 24. november 2005

Margrethe Hagerupsen

Torleif Josefsen

Behandling/vedtak i Komite Hekkingen den 01.12.2005 sak 0027/05

Tilstede 9 repr/vararepr.

Saksordfører: Magne Reigstad.

Åse Holden var permittert under avstemminga.

Forslag til uttalelse fra Lenvik kommune:

Lenvik kommune støtter forslaget om et nytt distriktspolitisk tilskudd. Kommunen støtter også forslaget til inndeling i fire soner, men er ikke enig i den prosentvise forskjellen mellom nivåa. Forskjellen mellom nivåa A og B er for stor og vil føre til urimelige forskjeller mellom kommunene. Lenvik kommune mener utvalget i større grad må vurdere de enkelte kommuner etter de ulike indikatorer for å avgjøre hvilke nivå de skal plasseres i. Dette må også gjelde for nivå A.

Lenvik kommune er en regionsenterkommune med stor tilflytting av tunge brukere innenfor helse, omsorg, skole, barnevern og psykiatri. Dette fører til svært store ekstra utgifter for kommunen. Vi ser ikke at det nye forslaget til inntektssystem ivaretar disse forholda. Dette må taes med i det videre arbeidet.

Komite Hekkingens innstilling – (enstemmig):

Forslag til uttalelse fra Lenvik kommune:

Lenvik kommune støtter forslaget om et nytt distriktspolitisk tilskudd. Kommunen støtter også forslaget til inndeling i fire soner, men er ikke enig i den prosentvise forskjellen mellom nivåa. Forskjellen mellom nivåa A og B er for stor og vil føre til urimelige forskjeller mellom kommunene. Lenvik kommune mener utvalget i større grad må vurdere de enkelte kommuner etter de ulike indikatorer for å avgjøre hvilke nivå de skal plasseres i. Dette må også gjelde for nivå A.

Lenvik kommune er en regionsenterkommune med stor tilflytting av tunge brukere innenfor helse, omsorg, skole, barnevern og psykiatri. Dette fører til svært store ekstra utgifter for kommunen. Vi ser ikke at det nye forslaget til inntektssystem ivaretar disse forholda. Dette må taes med i det videre arbeidet.

Behandling/vedtak i Lenvik kommunestyre den 15.12.2005 sak 0116/05

Tilstede samtlige 31 repr/vararepr.

Vedtaket var enstemmig.

Magne A. Reigstad SV fremmet slikt tilleggsforslag:

Lenvik kommune henstiller på det sterkeste til Regjeringa om at høringa av utredningen fra Borge-utvalget (NOU 2005:18) trekkes tilbake, inntil det er gjennomført en ny gjennomgang av kommunesektorens inntekts- og finansieringssystem som kan rette opp de store og alvorlige manglene som framkommer i NOU 2005:18.

Avstemming:

Det stemmes først over Komite Hekkingen's innstilling

- enstemmig.

Så stemmes det over tilleggsforslaget fra Magne A. Reigstad SV

- enstemmig.

Kommunestyrets vedtak (Komite Hekkingen's innstilling m/tillegg – enstemmig):

Uttalelse fra Lenvik kommune:

Lenvik kommune støtter forslaget om et nytt distriktpolitisk tilskudd. Kommunen støtter også forslaget til inndeling i fire soner, men er ikke enig i den prosentvise forskjellen mellom nivåa. Forskjellen mellom nivåa A og B er for stor og vil føre til urimelige forskjeller mellom kommunene. Lenvik kommune mener utvalget i større grad må vurdere de enkelte kommuner etter de ulike indikatorer for å avgjøre hvilke nivå de skal plasseres i. Dette må også gjelde for nivå A.

Lenvik kommune er en regionsenterkommune med stor tilflytting av tunge brukere innenfor helse, omsorg, skole, barnevern og psykiatri. Dette fører til svært store ekstra utgifter for kommunen. Vi ser ikke at det nye forslaget til inntektssystem ivaretar disse forholda. Dette må taes med i det videre arbeidet.

Lenvik kommune henstiller på det sterkeste til Regjeringa om at høringa av utredningen fra Borge-utvalget (NOU 2005:18) trekkes tilbake, inntil det er gjennomført en ny gjennomgang av kommunesektorens inntekts- og finansieringssystem som kan rette opp de store og alvorlige manglene som framkommer i NOU 2005:18.