



Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartement  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
26 JAN 2006
05 13280-57
Ark. 16610
Avd. KO 1 KO 1 HØR

Deres ref.:

Vår ref.:  
2005/05530/6/HSL E: 103

Dato:  
24/01/2006

## Høringsuttalelse til NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner"

Sarpsborg kommune avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner:

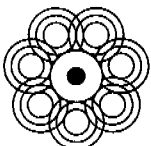
Det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon øker med økende nivå på kommunenes frie inntekter. Inntektssystemet skal imidlertid utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner.

Borge-utvalget har gjort et solid arbeid i sin gjennomgang av kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen, men det er viktige fordelingsutfordringer som ikke er drøftet utførlig i NOU 2005: 18:

- likeverdig tjenestetilbud
- bruk av levekårsindeksen
- inntektsutjevningen
- regiontilpasset fordeling

En helhetlig gjennomgang av inntektssystemet er avgjørende for å ta stilling til fordelingsutfordringene.

Det er en trend til at Østfoldkommunene/- fylkeskommunen taper på endringer i inntektssystemet, i tillegg til at de fleste kommunene ligger betydelig under landsgjennomsnittet per innbygger i frie inntekter etter at inntektssystemet har virket. Dette fører til at de fleste Østfoldkommunene får et etterslep i økonomien, som dermed øker fra år til år. I tillegg, scorer byene i Østfold dårlig på levekårsindekser samtidig med at de ligger under landsgjennomsnittet for frie inntekter.



Postadresse: Postboks 237, 1702 Sarpsborg  
Besøksadresse: Sarpsborg rådhus, Glengsgt. 38, 1707 Sarpsborg  
Tlf. sentralbord: 69 11 60 00 Telefaks: 69 15 00 13  
Tlf. servicetorg: 69 10 80 00  
E-post: postmottak@sarpsborg.com  
Internett: www.sarpsborg.com

Uten å løfte de kommunene som ligger under landsgjennomsnittet i frie inntekter og dermed har et etterslep i økonomien, vil det ikke være mulig å nå nåværende og tidligere regjerings målsetting om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til kommuner med lave frie inntekter vil ikke bare være i strid med den overordnede målsettinger for inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud, men også i forhold til ønske om å styrke lokaldemokratiet.

En mer regiontilpasset fordeling er også oppskriften i fordelingspolitikken. Det er derfor behov for å se på de sterke utslagene for enkeltkommuner og spesielle kommunegrupper med lave frie inntekter.

Kommuner på Østlandet er for sentrale til å bli omfattet av distriktpolitikken, og for lite urbane til å bli omfattet av bypolitikken. Inntektssystemet har pendlet mellom styrking av distriktskommunene og storbyene, og dermed har mange Østlandskommuner falt mellom to stoler i fordelingspolitikken.

Tanker om en større lokal beskatningsfrihet er positivt og må sees i forhold til styrking av lokaldemokratiet.

Dagens situasjon med høy skattefinansiering forutsetter et godt system for utjevning av inntektsforskjeller hvor hensynet til lokal forankring veies opp mot hensynet til likhet.

Med hilsen

Heidi Slensvik

Heidi Slensvik  
økonomikonsulent

Vedlegg:  
Saksutskrift fra Formannskapet i Sarpsborg kommune.

Kopi til:

Saksbehandler: Heidi Irene Slensvik, Plan og økonomi



## SAKSUTSKRIFT

Arkivsak 200505530  
Arkivnr.  
Saksbehandler Heidi Irene Slensvik

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Formannskapet	19.01.06	1/06

### **Høringsuttalelse til NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner"**

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.  
Følgende har vært medsaksbehandlere:

#### **Trykte vedlegg:**

- Sammendrag NOU:18 fra KRD (side 3-7)
- Notat fra KS Østfold vedr. forslag til høringsuttalelse til NOU 2005:18 "fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner"

#### **Ikke trykte vedlegg:**

- NOU 2005:18 Kan hentes fra [http://www.odin.no/krd/norsk/dok/hoeringer/paa\\_hoering/016051-080039/dok-bn.html](http://www.odin.no/krd/norsk/dok/hoeringer/paa_hoering/016051-080039/dok-bn.html)
- Sammendrag NOU:18 fra KRD [http://www.dep.no/filarkiv/259387/Pressehefte\\_-\\_siste.pdf](http://www.dep.no/filarkiv/259387/Pressehefte_-_siste.pdf)
- Faller industrikommunene på Østlandet mellom to stoler i fordelingspolitikken?

#### **Sammendrag:**

I okt. 2003 ble det nedsatt et utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Formålet med inntektssystemet er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere uansett hvor man bor i landet og å ivareta distriktpolitiske hensyn. Borge-utvalget har ikke drøftet inntektsutjevningen, men har fokusert på et nødvendig arbeid ved gjennomgang av kostnadsnøklene i utgiftsutjevningen. Selv om Borge-utvalget har gjort et solid arbeid i sin gjennomgang av kostnadsnøklene i utgiftsutjevningen er det viktige fordelingsutfordringer som ikke er drøftet utførlig slik som; Likeverdig tjenestetilbud, bruk av levekårsindeksen, inntektsutjevningen og regiontilpasset fordeling. En helhetlig gjennomgang av inntektssystemet er derfor avgjørende for å ta stilling til fordelingsutfordringene.

#### **Utredning:**

Saken bygger på notat fra KS Østfold vedr. forslag til høringsuttalelse til NOU 2005:18 "fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner".

Det vil komme egen sak vedr. KOU 2005:1 Egne inntekter for kommunene – lokaldemokrati og effektiv bruk av midler forutsetter større kommunalt ansvar for finansieringen.

Den 3 oktober 2003 ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor, Inntektssystemutvalget (Borge-utvalget).

Inntektssystemet er et system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger. Den siste større omleggingen skjedde i 1997 på grunnlag av Rattsø-utvalgets forslag i NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Siden har det skjedd flere større og mindre endringer i inntektssystemet. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget var at inntektssystemet skal gjennomgås og revideres om lag hvert tiende år.

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 regionalpolitiske motiverte tilskuddene.

#### Dagens inntektssystem

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å nå målet, tas det ved fordelingene av rammetilskuddet hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes og fylkeskommunenes kostnader (utgiftsutjevningen) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevningen). Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene kommunens frie inntekter som kommunen fritt disponerer innenfor de gjeldende lover og forskrifter. Det gis også et skjønnstilskudd for å korrigere for forhold som ikke ivaretas god nok i fordelingssystemet for øvrig. Inntektssystemet inneholder i tillegg virkemidler som utelukkende er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger. Det samlede rammetilskuddet for kommunene og fylkeskommunene er delt i fem tilskudd for kommunene og fire tilskudd for fylkeskommunene.

Omfordelingen som følge av utgifts- og inntektsutjevningen gjøres i innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er begrunnet med at forhold av demografisk, geografisk og sosial art gir strukturelle kostnadsforskjeller som kommunene og fylkeskommunene i liten grad kan påvirke. For at kommunesektoren skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, tas det hensyn til slike strukturelle kostnadsforskjeller ved fastlegging av de økonomiske rammene. Eksemplet på kostnadsforskjeller kan være aldersfordeling eller reiseavstand innen kommunen. Det er også nødvendig å foreta inntektsutjevning av skatteinntektene for å oppnå rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene.

Rammetilskuddet fremkommer som summen av innbyggertilskuddet og tilskuddene: Nord-Norgetilskuddet, regiontilskuddet (kun kommunene), skjønnstilskuddet, hovedstadstilskuddet (kun fylkeskommunen) og tilskuddet knyttet til selskapsskatten (kun kommunene).

Nord-Norgetilskuddet er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet.

Regiontilskuddet, som beskrevet i Grønt hefte 2006, blir gitt til alle kommuner som har mindre enn 3.200 innbyggere og som har skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Kommuner med færre enn 3.000 innbyggere mottar fullt tilskudd, mens kommuner med mellom 3.000 og 3.200 mottar redusert tilskudd.

Skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere kommuner og fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Siden 2004 er kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift blitt kompensert gjennom det ordinære skjønnstilskuddet. I 2006 vil det ordinære skjønnstilskuddet, som ble opprettet i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997, være avviklet.

Ved behandling av kommuneproposisjonen for 2005, besluttet Stortinget å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene. Som en midlertidig ordning, blir selskapsskatten utbetalt som en del av rammetilskuddet i 2005 og 2006. Fra og med 2007, tilføres selskapsskatten over et felles kommunalt næringskattfond til kommunene.

#### Kostnadsnøkkel

Kostnadsnøkkelen for kommunene består av fire delkostnadsnøkler: administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenesten og landbruk og miljøvern.

Tabell 2: Hovednøkkelen for kommunene

Kriterium	Kriterievækt
Basistillegg	0,025
Innbyggere 0- 5 år	0,023
Innbyggere 6 – 15 år	0,038
Innbyggere 16 – 66 år	0,120
Innbyggere 67 – 79 år	0,085
Innbyggere 80 – 89 år	0,133
Innbyggere 90 år og over	0,049
Skilte og separerte 16 – 59 år	0,038
Arbeidsledige 16 – 59 år	0,011
Beregnet reisetid	0,015
Reiseavstand til nærmeste sonekrets	0,010
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,011
Dødelighetstall	0,025
Ikke gifte 67 år og over	0,025
Innvandrere	0,005
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,066
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,004
Urbanitetskriterium	0,042
Landbrukskriterium	0,005
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>

#### Inntektsutjevningen

Inntektsutjevningen skal som nevnt utjevne forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. I 2005 gikk en over til en ordning med symmetrisk inntektsutjevning. Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompensert for 55 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet trekkes 55 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter på under 90 prosent blir i tillegg kompensert for 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Finansieringen av tilleggskompensasjon skjer ved at hver kommune trekkes med et likt beløp pr. innbygger.

Fra 2000 ble det innført løpende inntektsutjevning. Løpende inntektsutjevning innebærer at inntektsutjevningen for den enkelte fylkeskommune og kommune beregnes fortløpende syv ganger i året etter hvert som skatteinngangen foreligger.

#### Borge- utvalgets forslag til nytt inntektssystem

Utvalgets forslag bygger på hovedprinsippene for utjevning som er nedfelt i dagens inntektssystem. Disse hovedprinsippene er en langtgående inntektsutjevning og full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester. 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. Borge utvalget mener at kommunale veier i noen grad kan betraktes som en del av en nasjonal infrastruktur på samme måte som fylkesveiene, men har valgt ikke å inkludere dette i utgiftsutjevningen. Det har bl. a. sammenheng med at det er vanskelig å etablere gode kriterier for å fange opp variasjoner i utgiftsbehov, noe som skyldes at kommunale veier holder svært ulik standard og at det er vanskelig å foreta en avgrensning mellom private og kommunale veier.

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem innebærer følgende endringer:

- ny kostnadsnøkkel
- prognosebasert inntektsutjevning
- et nytt distriktpolitisk tilskudd

- avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen
- et redusert skjønnskudd med et mer begrenset formål
- et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- kommunalt finansieringsansvar for frittstående grunnskoler som innebærer at trekk- og korreksjonsordningen i inntektssystemet kan avvikles.

### **Kostnadsnøkler**

Borge-utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkel for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern).

### **Grunnskole**

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. Borge-utvalget foreslår at kommunens utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter fanges opp gjennom kriteriet 1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia. Etter utvalgets vurdering bør den delen av det øremerkede tilskuddet som er rettet mot barn i asylmottak opprettholdes som et øremerket tilskudd.

### **Sosialhjelp**

Dagens urbanitetskriterium blir erstattet med et opphopningsindeks. Opphopningsindeksen fanger opp antall skilte og separerte, antall arbeidsledige og antall fattige, samt antall uførepensjonister og antall innbyggere 16-66 år.

Innføringen av urbanitetskriteriet i 2004 fikk flere utilsiktede virkninger. F. eks tapte flere sentrale mellomstore kommuner med store levekårsutfordringer på dette, mens andre mindre og mellomstore kommuner med mindre levekårs ulemper tjente på det. Bykommunene i Østfold som alle har en opphopning av levekårs ulemper på grunn av sin tunge industrielle fortid, tapte på det.

I forbindelse med utvalgets utredningsarbeid av sosialhjelpnøkkel, er det vist stor kreativitet. Foruten analyser med "urbanitetskriteriet, er det testet en ny opphopningsindeks hvor blant annet et nytt fattigdomskriterium er med<sup>1</sup>. Opphopningsindeksen består i tillegg til fattigdomskriteriene av kriteriene arbeidsledighet og skilte/ separerte. Indeksen er multiplikativ som betyr at kriteriene multipliseres med hverandre. Dette er nytt i inntektssystemsammenheng, fordi det tidligere bare er benyttet additive sammenhenger.

Fattigdomskriteriet er et rent inntektsbegrep og er definert som andel innbyggere som har under 50 prosent av den regionale medianinntekten, dvs. personinntekt. At det er relativt i forhold til regionale forhold, vil for eksempel bety at terskelen for å bli definert som fattig er lavere i Oslo enn i Østfold målt i antall kroner. Navnet som er gitt kriteriet kan fort medføre en ukritisk aksept av det. Det å benytte et rent inntektskriterium i fordelingssammenheng er i seg selv kontroversielt, fordi det kan være mange årsaker til at forskjeller oppstår. Det er nødvendigvis ikke en entydig sammenheng mellom lave inntekter og behovet for sosialhjelp. Det savnes også reelle drøftinger om hva det innebærer at kriteriet er regionalt definert. For eksempel vil de som har størst fordel av det, være de kommunene som har en høy andel rike innbyggere med skatteinntekter langt over landsgjennomsnittet. Det har også sine prinsipielle sider fordi det fort kan legitimere krav om at andre kriterier bør ha en tilsvarende innretning. Dette vil bidra til å forvanske inntektssystemet. Dette er i alle fall et brudd i forhold til dagens praksis hvor kriteriene er entydig og likt definert for alle kommuner.

Det kan stilles spørsmål om det er riktig å måle opphopninger av dårlige levekår gjennom koblinger av indikatorer på kommunenivå. Dette gir rom for feilslutninger fordi det er opphopningen på individnivå

---

<sup>1</sup> NOU 2005: 18, Vedlegg 6  
SSB-rapport 2005/25

det egentlig ønskes å måles. Det burde derfor vært interessant å teste ut indikatorer med koblinger på individnivå.

De store endringer som har vært og som nå igjen foreslås i forbindelse med sosialhjelpsnøkkelen, skaper uro og undergraver legitimiteten til denne. Den ikke alt for sterke forklaringskraften som de ulike utkast til modeller til sosialhjelpsnøkkel har, viser at nøkkelen enda ikke har funnet sin endelige form. Det er for eksempel sterk tvil om opphopningsindeksen bidrar til å gi et riktig bilde i forhold til sosialhjelpsutfordringene. Det kan synes som om at arbeidet med å lage ny sosialhjelpsnøkkel i større grad må være tuftet på mer helhetlige analyser av hvordan sosialhjelpstulgifter genereres i ulike kommuner. Det vil derfor være direkte galt i å gå inn for utvalgets hovedforslag, fordi denne vil ha vidtgående og utilsiktede konsekvenser for mange kommuner. Det bør derfor gjøres noe og mer helhetlige analyser og også eventuelt vurdere å ta den biten som skaper mest ubalanse ut av fordelingsnøkklene, altså rus og psykiatri.

### **Pleie og omsorg**

Borge-utvalget har vært særlig opptatt av å undersøke hvorvidt det er kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt å undersøke betydningen av andre etterspørselsfaktorer enn alder. Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg etter utvalgets forslag består 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 80 år og over).

Kostnadsnøkkelen for helsetjenesten er betydelig forandret ved at det foreslås å legge inn et bosettingskriterium og at alderskriteriene som i dag er mer finmasket for de eldste gruppene, samles i kriteriet "innbyggere 21 år og over". Utvalget sier at dette siste er en konsekvens av innføringen av fastlegeordningen. Endringen av alderskriteriene vil være lite gunstig for de fleste kommunene i Østfold fordi de har en "gammel" befolkning. Bosettingsskriteriet vil i tillegg være lite gunstig for bykommunene i fylket.

I tillegg er dagens landbrukskriteriet ikke inkludert i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

### **Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel**

<b>Kriterium</b>	<b>Kostnadsvekt</b>
<b>Alderskriterier</b>	
Andel innbyggere 0-5 år	0,0164
Andel innbyggere 6-15 år	0,3341
Andel innbyggere 16-21 år	0,0198
Andel innbyggere over 22-66 år	0,1149
Andel innbyggere 67-79 år	0,0888
Andel innbyggere 80-89 år	0,1328
Andel innbyggere 90 år og over	0,0608
<b>Sosiale kriterier</b>	
1. Generasjons innvandrere utenom Skandinavia	0,0147
Barn med grunn- og hjelpestønad 6-15 år	0,0106
Alle gifte over 67 år	0,0624
Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,0147
Barn som ikke bor hos begge foreldre 0-15 år	0,0413
Antall fattige	0,0096
Opphopningsindeks (skilte, arbeidsledige og fattige)	0,0216
Uførepensjonister 18-49 år	0,0058
<b>Kostnadsfaktorer</b>	
Sone	0,0191
Nabo	0,0043
Basis	0,0269
<b>Sum</b>	<b>1,0000</b>

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

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Uvalgets 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
<b>Landet</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Tabellen 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% lavere enn landsgjennomsnittet.

Tabellen viser utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Fordelingsvirkningene er størst for Oslo, som med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel får en økning i indeks for beregnet utgiftsbehov med 2,6 %. Den største reduksjonen i utgiftsbehov, finner vi blant kommunene i Hordaland med en reduksjon i beregnet utgiftsbehov med 0,95 %. Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, vil indeksen for beregnet utgiftsbehov variere fra 0,906 for kommunene i Akershus til 1,138 for kommunene i Sogn og Fjordane.

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

Innbyggertall	Antall kommuner	Dagens kostnadsnøkkel	Uvalgets 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
<b>Landet</b>	<b>433</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Tabellen viser beregnet utgiftsbehov pr. innbygger for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir, som dagens kostnadsnøkkel, et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i små kommuner og et lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i store kommuner.

#### Prognosebasert inntektsutjevning

Prognosebasert inntektsutjevning bygger på dagens skattefinansieringsmodell for inntektsutjevning. Forskjellen i forhold til i dag er at det inntektsutjevnedet tilskuddet baseres på en skatteprognose. Dette innebærer at tilskudd og trekk ikke beregnes på grunnlag av differansen mellom egne skatteinntekter pr.



innbygger og den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt pr innbygger som i dag, men på grunnlag av differansen mellom egne skatteinntekter pr. innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger.

### **Nytt distriktpolitisk tilskudd**

Utvalget foreslår et nytt distriktpolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig. På denne måten vil den distriktpolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til distriktpolitiske målsettinger, og den vil bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i behov for tilskudd.

De tre Østfold-kommunene Aremark, Rømskog og Rakkestad er foreslått tatt ut av regionaltilskuddordningen i inntektssystemet. Forslaget understreker hovedproblemet for Østfold, nemlig at kommunene faller mellom to stoler. De er for sentrale til å høste goder av dirkstrikspolitikken, men for lite sentrale når det gjelder storbypolitikk. Det er derfor et sterkt behov for en mer regiontilpasset fordeling hvor kommunene i Østfold fylke blir ivaretatt på en lagt bedre måte.

### **Oppdatering av befolkningstall**

Ordnningen 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. Borge 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 finner at dagens ordning virker kompliserende, og vil ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslå at ordningen avvikes uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet.

Generelt vil vekstkommuner tape på forslaget, mens kommuner med befolkningsnedgang vil vinne. Siden de fleste kommunene i Østfold er vekstkommuner, vil forslaget medføre at den reelle systemvirkningen vil være mer negativ for kommunene i Østfold enn det utvalget synliggjør.

### **Skjønnstilskudd**

Utvalget foreslår at formålet med skjønnstilskuddet begrenses i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnstilskuddet. Reduksjonen må sees i sammenheng med etablering av nytt distriktpolitisk tilskudd.

### **Inntektsgarantitilskudd**

Inntektsgarantitilskuddet skal erstatte dagens tilskudd til overgangsordninger som går over fem år. Inntektsgarantitilskuddet skal sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en lavere vekst i rammetilskuddet fra et år til et annet utover kr. 400, i forhold til veksten på landsbasis. Kommuner og fylkeskommuner som får en lav vekst i rammetilskuddet vil med en slik ordning få et inntektsgarantitilskudd uavhengig av om den lave veksten skyldes innlemming av øremerkede tilskudd, reformer, systemendringer, endring i kriteriedata eller andre forhold. Utvalget mener kommuner bør kunne håndtere en inntektsreduksjon som tilsvarer 1,5% av kommunenes frie inntekter.

Det er prinsipielt galt at kommuner som egentlig er vinnere i forhold til kostnadsnøkkelen likevel skal tape på det, fordi de skal bidra til å finansiere andres tap. Tilsvarende gjelder dette kommuner som taper noe, skal få et enda større tap av samme årsak. Det vil være naturlig at kommuner som er vinnere får dette gradvis over 5 år slik som i dag. Sannsynlig vil det alltid være viss en andel kommuner som vil ha et tap som skal finansieres.

### **Kommentar**

Ved eventuelle endringer av inntektssystemet, betyr dette at det bør ses på de samlede konsekvenser av nye omfordelinger. Dette bør igjen settes i sammenheng med den fordeling som allerede er mellom kommunene. Et hovedmål bør være å sørge for at utfallet blir gunstigere for kommuner med de laveste frie inntektene. Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til kommuner med lave frie inntekter, vil ikke bare være i strid med den overordnede målsetningen for inntektssystemet om et likverdig

tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene, men også i forhold til ønsket om å styrke det kommunale lokaldemokratiet. En styrking av lokaldemokratiet må nødvendigvis medføre at også kommunen med lave frie inntekter har tilstrekkelig med frie disponible inntekter for å ha en reell politisk handlefrihet. Styrking av lokaldemokratiet henger derfor nært sammen med at kommunene med lave, frie inntekter får styrket i inntektsgrunnlaget og dermed sitt mangeårige etterslep i sin økonomi.

KS Østfold har gjennom sitt arbeid med inntektssystemet dokumentert:

- At mange Østlandskommuner faller mellom to stoler i fordelingspolitikken.
- At Østfoldkommunen er de store taperne på tilbakeføring av selskapsskatten.
- Inntektsutjevningen må vies stor oppmerksomhet
- At Borge-utvalget på nytt vil vektlegge utgiftsutjevningen
- Sammenhengen mellom målsetting om likeverdig tjenestetilbud og frie disponible inntekter
- Sammenheng mellom skatteinntektsnivå og levkår (kommuner med mer enn 20.000 innbyggere)
- Hva med bruk av levkårsindeksen?

De siste årene har de fleste kommunene i Østfold tapt på de siste endringene i inntektssystemet; ved rus, psykiatri og landbruk i 2004, innføringen av selskapsskatten i 2005 og nå Borge-utvalgets innstilling. Beregninger ved ikke oppdaterte befolkningstall for året 2005, ved hjelp av KS prognosemodell for inntektssystemer, viser at de største taperne er kommunene i Akershus og Østfold med henholdsvis ca -140 og -60 kr. pr. innbygger. I tillegg ser vi av tabellen at byene i Østfold har dårlige levkårsindekser samtidig med at de ligger under landsgjennomsnittet for frie inntekter.

I perioden 2000-2005 vokste innbyggertallet i Østfold med 10.325. Ved en nærmere analyse, viser det seg at 57 % av veksten alene er økning i antall fremmedkulturelle. Byene i Nedre Glomma-regionen sto for ca halvparten av den totale veksten og de fremmedkulturelle utgjorde her i overkant av 70%. Befolkningsgruppen ble fordoblet i perioden. Mye av denne veksten av fremmedkulturelle skyldes såkalte sekundærflyttinger av flyktninger som opprinnelig ble bosatt i Nord-Norge, Trøndelag og andre distriktkommuner i Sør-Norge. Dette er ikke særegent fenomen for byene i Østfold, det er en utvikling de har til felles med andre regionsentrer på Østlandet. Det som gjør Østfold mer spesiell er at fylket ligger på landstoppen sammen med Nordland fylke i arbeidsledighet blant fremmedkulturelle innvandrere.

#### **Miljømessige konsekvenser:**

Ingen

#### **Økonomiske konsekvenser:**

#### **Rådmannens innstilling:**

Det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon øker med økende nivå på kommunenes frie inntekter. Inntektssystemet skal imidlertid utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner.

Borge-utvalget har gjort et solid arbeid i sin gjennomgang av kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen, men det er viktige fordelingsutfordringer som ikke er drøftet utførlig i NOU 2005: 18:

- likeverdig tjenestetilbud
- bruk av levkårsindeksen
- inntektsutjevningen
- regiontilpasset fordeling

En helhetlig gjennomgang av inntektssystemet er avgjørende for å ta stilling til fordelingsutfordringene.

Det er en trend til at Østfoldkommunene/- fylkeskommunen taper på endringer i Inntektssystemet, i tillegg til at de fleste kommunene ligger betydelig under landsgjennomsnittet per innbygger i frie inntekter etter at inntektssystemet har virket. Dette fører til at de fleste Østfoldkommunene får et etterslep i økonomien, som dermed øker fra år til år. I tillegg, scorer byene i Østfold dårlig på levkårsindekser samtidig med at de ligger under landsgjennomsnittet for frie inntekter.

Uten å løfte de kommunene som ligger under landsgjennomsnittet i frie inntekter og dermed har et etterslep i økonomien, vil det ikke være mulig å nå nåværende og tidligere regjerings målsetting om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til kommuner med lave frie inntekter vil ikke bare være i strid med den overordnede målsettinger for inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud, men også i forhold til ønske om å styrke lokaldemokratiet.

En mer regiontilpasset fordeling er også oppskriften i fordelingspolitikken. Det er derfor behov for å se på de sterke utslagene for enkeltkommuner og spesielle kommunegrupper med lave frie inntekter.

Kommuner på Østlandet er for sentrale til å bli omfattet av distriktpolitikken, og for lite urbane til å bli omfattet av bypolitikken. Inntektssystemet har pendlet mellom styrking av distriktskommunene og storbyene, og dermed har mange Østlandskommuner falt mellom to stoler i fordelingspolitikken.

Tanker om en større lokal beskatningsfrihet er positivt og må sees i forhold til styrking av lokaldemokratiet.

Dagens situasjon med høy skattefinansiering forutsetter et godt system for utjevning av inntektsforskjeller hvor hensynet til lokal forankring veies opp mot hensynet til likhet.

#### **Behandling i formannskapet 19.01.06**

#### **Representanten Linda I. Karlsen fremmet på vegne av Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti følgende verbalforslag:**

Formannskapet ber ordfører og rådmann å aktivt bygge allianser for å arbeide fram et mer rettferdig inntektssystem for kommunene.

#### **Votering:**

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Verbalforslaget fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ble enstemmig vedtatt.

#### **Formannskapets vedtak:**

Det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon øker med økende nivå på kommunenes frie inntekter. Inntektssystemet skal imidlertid utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner.

Borge-utvalget har gjort et solid arbeid i sin gjennomgang av kostnadsnøklene i utgiftsutjevningen, men det er viktige fordelingsutfordringer som ikke er drøftet utførlig i NOU 2005: 18:

- likeverdig tjenestetilbud
- bruk av levekårsindeksen
- inntektsutjevningen
- regiontilpasset fordeling

En helhetlig gjennomgang av inntektssystemet er avgjørende for å ta stilling til fordelingsutfordringene.

Det er en trend til at Østfoldkommunene/- fylkeskommunen taper på endringer i Inntektssystemet, i tillegg til at de fleste kommunene ligger betydelig under landsgjennomsnittet per innbygger i frie inntekter etter at inntektssystemet har virket. Dette fører til at de fleste Østfoldkommunene får et etterslep i økonomien, som dermed øker fra år til år. I tillegg, scorer byene i Østfold dårlig på levekårsindekser samtidig med at de ligger under landsgjennomsnittet for frie inntekter.

Uten å løfte de kommunene som ligger under landsgjennomsnittet i frie inntekter og dermed har et etterslep i økonomien, vil det ikke være mulig å nå nåværende og tidligere regjerings målsetting om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til kommuner med lave frie inntekter vil ikke bare være i strid med den overordnede målsettinger for inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud, men også i forhold til ønske om å styrke lokaldemokratiet.

En mer regiontilpasset fordeling er også oppskriften i fordelingspolitikken. Det er derfor behov for å se på de sterke utslagene for enkeltkommuner og spesielle kommunegrupper med lave frie inntekter.

Kommuner på Østlandet er for sentrale til å bli omfattet av distriktpolitikken, og for lite urbane til å bli omfattet av bypolitikken. Inntektssystemet har pendlet mellom styrking av distriktskommunene og storbyene, og dermed har mange Østlandskommuner falt mellom to stoler i fordelingspolitikken.

Tanker om en større lokal beskatningsfrihet er positivt og må sees i forhold til styrking av lokaldemokratiet.

Dagens situasjon med høy skattefinansiering forutsetter et godt system for utjevning av inntektsforskjeller hvor hensynet til lokal forankring veies opp mot hensynet til likhet.

#### **Verbalforslag**

Formannskapet ber ordfører og rådmann å aktivt bygge allianser for å arbeide fram et mer rettferdig inntektssystem for kommunene.

#### **Rett utskrift:**

Dato: 19.01.2006

  
Oddlaug Fredriksen  
formannskapssekretær

Saken sendes saksbehandler for ekspedering / oppfølging.