



Kommunal- og regionaldepartementet
Att. Martin Schwarz
Postboks 8112 dep.
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
30 JAN 2006 05/3280-74
Ark. 661.0
Lyd. KO/KØ/HER

Deres referanse
05/3280-1MSC

Vår referanse
2004/13458-7-8449/2006-PAST

Klassering
103

Dato
27.01.2006

**Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune til NOU 2005:18
Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og
fylkeskommuner**

Det vises til Deres utsendelse til høringsinstansene i brev av 11.10.2005.
Fredrikstad formannskap behandlet saken i møte 25.01.2006, og vedtok høringsuttalelse fra
Fredrikstad kommune. Det vises til vedlegg.

Med hilsen


Ole Haabeth
ordfører

Vedlegg: Høringsuttalelsen: Formannskapets vedtak og vedtatte vedlegg



Vedlegg til løpenr. 8449/2006, saksnr. 2004/13458

Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune til – NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Formannskapetets vedtak 25.01.2006:

1. Det såkalte Borge-utvalgets innstilling foreligger nå til høring i kommunene. Utvalgets oppdrag var:
 - Forbedre fordelingsmekanismene i inntektssystemet.
 - Forenkle systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer.
 - Forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte.

Fredrikstad kommune er en kommune med lave skatteinntekter og storbyenes levekårsproblemer. Det gir dårlig samsvar mellom kommunale inntekter og utgifter. Det er vårt krav at behandling av Borgeutvalgets innstilling i regjering og storting vil gi et mer rettferdig inntektssystem for kommunene.

Utvalgets forslag gir ikke nødvendig bedring for lavinntektskommuner med store utgiftsbehov, som Fredrikstad. Dersom utvalgets forslag blir lagt til grunn kommer vår kommune dårligere ut enn med nåværende inntektssystem.

Det pekes spesielt på de urimelige virkninger som følger av foreslåtte endringer:

- Fjerning av oppdaterte befolkningstall.
- Endringer i barnevernsnøkkelen.
- Endringer i sosialhjelpnøkkelen.
- Reduksjoner i skjønnstilskudd.
- Innføring av ny overgangsordning.

Dersom det ikke foretas endringer som gir mer rettferdig kommuneøkonomi, bedre samsvar mellom utgifter og inntekter, er det ikke mulig å oppfylle Soria Moria erklæringens prinsipp om likeverdige tjenestetilbud i hele landet.

2. Vedlagte notat (fra side 2 – 16) samt vedtaket i punkt 1. oversendes som høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune vedrørende NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner" til Kommunal- og regionaldepartementet. I notatet/høringsuttalelsen fra Fredrikstad kommune foretas følgende rettelse:
 - Pkt. 2.4 Andre delkostnadsnøkler
 - Første avsnitt: Det registreres at tilskuddet osv, erstattes med:
Dagens ordning med statlig finansieringsansvar for de frittgående grunnskolene, videreføres.
3. Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens paragraf 13 - Utvidet myndighet i hastesaker, jmfør delegeringsreglementet punkt 1.2.3.

Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (forts.)

Hovedtrekkene i nytt forslag til inntektssystem

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003. Utvalget, populært kalt Borgeutvalget, la fram sitt forslag til nytt inntektssystem den 10. oktober 2005. Kommunal- og regionaldepartementet har invitert kommunene til å avgi høringsuttalelse innen 1. februar 2006.

Utvalget har tatt sikte på å:

- Forbedre fordelingsmekanismene i inntektssystemet.
- Forenkle systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer.
- Forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte
 - Redusere forhold i inntektssystemet som motvirker kommunesammenslåinger.
 - Gjøre inntektene mer stabile.

Utvalget har foreslått følgende endringer:

- Ny kostnadsnøkkel for kommunene
- Avviklingen av ordningen med oppdatert folketall i utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
- Et nytt inntektsgarantitilskudd som erstatter dagens overgangsordning
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Fredrikstad kommunes vurdering

Fredrikstad kommune har synspunkter i forhold til helheten i utredningen og i forhold til flere av

de enkeltforslag som utvalget kommer med. Det første dreier seg om overordnede forhold og behandles under hovedpunkt 1. Betrachninger angående enkeltforhold er i langt større grad av fagteknisk karakter og behandles under hovedpunkt 2. Trang kommuneøkonomi har ført til et flerårig økonomisk etterslep for de kommuner som har lave frie inntekter. Fordi mekanismene i inntektssystemet ikke er egnet til opphenting av etterslepet, vil vi under hovedpunkt 3 gi råd om hvordan dette kan gjøres mest effektivt.

1 Synspunkter på helheten i utredningen

1.1 Fragmentarisk tilnærming

Inntektssystemet er et sammensatt system hvor elementene må sees i sammenheng. For den enkelte kommune er det derfor ikke hver enkelt del i seg selv som er viktig, men at de ulike delene samlet skal gi kommunene mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene. Fredrikstad kommune er derfor kritisk til at Borgutvalget har tilnærmet seg Inntektssystemet fragmentarisk og ikke satt de ulike elementene tilstrekkelig i sammenheng. Det savnes en uførlig drøfting av hva et likeverdig tjenestetilbud innebærer. Dette har medført at utvalget ikke har trukket inn kjent kunnskap om dette.

Utvalget har konsentrert seg om utgiftssiden i Inntektssystemet hvor revidering av kostnadsnøkklene har vært sentralt. Det virker derfor som at et likeverdig tjenestetilbud for utvalget er ensbetydende med en revisjon av kostnadsnøkklene alene, og at begrepene "objektiv statistisk metode" og "rettferdig fordeling" forveksles. Dette betyr ikke at Fredrikstad kommune ikke ønsker en revisjon av kostnadsnøkklene, men at dette ikke er tilstrekkelig satt i sammenheng med fordelingsvirkninger av de andre elementene i systemet. I tillegg til et likeverdig tjenestetilbud, er heller ikke viktige fordelingsutfordringer som Statistisk Sentralbyrås levekårsindeks, inntektsutjevningen og regiontilpasset fordeling drøftet nok utførlig og satt i sammenheng.

Fredrikstad kommune mener at for å få til en reell forbedring av inntektssystemet bør det først gjøres en grundig analyse av Inntektssystemets totale virkninger i forhold til et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene. Herunder vil det være interessant å få belyst i hvilken grad dagens inntektssystem gir alle kommuner et tilstrekkelig rom for å kunne foreta nødvendige lokalpolitiske prioriteringer. Med dette som grunnlag, vil forbedringene av Inntektssystemet bli både mer målrettet og pedagogisk for kommunesektoren. Konsekvensen av denne fragmenterte gjennomgangen til Borge-utvalget er en rekke utslag for enkeltkommuner som synes å være for sterke til å være tilsiktet. Utilsiktet må det også være at flere lavinntektskommuner med store reelle utgiftsbehov, vil tape. I den siste kategorien finner vi flere Østfoldkommuner. Fredrikstad kommune anser dette som urimelige og ber om at det gjøres nye vurderinger. Nedenfor vil vi synliggjøre mer i detalj at utvalgets forslag slår lite rimelig ut for mange av kommunene i Østfold.

1.2 Overordnet målsettinger for inntektssystemet

Formålet med inntektssystemet er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig kommunalt tjenestetilbud til innbyggere uansett hvor man bor i landet og å ivareta distriktpolitiske hensyn. Riksrevisjonen gjennomgikk inntektssystemet i 2003¹. De bemerket følgende:

"Ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 understreket Stortingets kommunalkomité at det er et mål å sørge for at alle innbyggere i landet får et tilstrekkelig og mest mulig likeverdig tjenestetilbud, jf. Innst. S. nr. 305 (1983–84). I St.prp. nr. 62 (1999–2000) om kommuneøkonomien 2001 m. v. påpeker Kommunal- og regionaldepartementet at undersøkelser har vist at forskjeller i inntektsnivå best forklarer forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene. Kommuner med høye frie inntekter per innbygger synes gjennomgående å gi et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner."

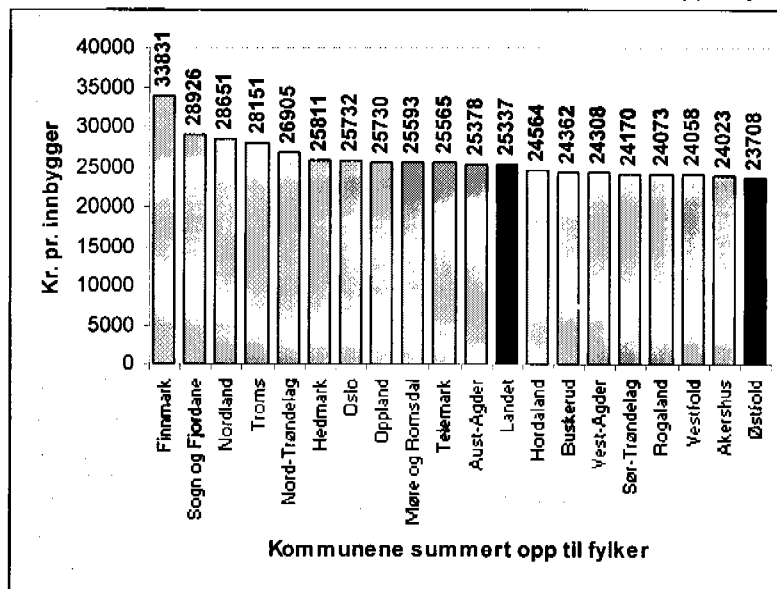
Ved eventuelle endringer av inntektssystemet betyr dette at det bør sees på de samlede konsekvenser av nye omfordelinger. Dette bør igjen settes i sammenheng med den fordeling som allerede er mellom kommunene. Et hovedmål bør være å sørge for at utfallet blir gunstigere for kommuner med de laveste inntektene. Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til lavinntektskommuner vil ikke bare være i strid med den overordnede målsettinger for inntektssystemet om et likeverdig 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 lavinntektskommunene har tilstrekkelig med frie disponible inntekter for å ha en reell politisk handlefrihet. Styrking av lokaldemokratiet henger derfor nært

¹ Riksrevisjonen, Dokument nr:3:8 (2002-2003), Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene (kap 3.2, avsnitt 1).

sammen med at kommunene med lave frie inntekter får styrket inntektsgrunnlaget og også sitt mangeårige etterslep i sin økonomi. Dette siste kommer vi som nevnt tilbake til under hovedpunkt 3.

1.3 Kommunene i Østfold har landets laveste inntektsnivå og press på de sosiale tjenestene langt over landsgjennomsnittet.

Diagram 1: Frie inntekter pr innbygger i kommunene summert opp til fylker 2004



Kilde: St.prp. Nr. 60 (2004-05) kommuneproposisjonen for 2006, Vedlegg 8

Diagram 1 viser frie inntekter pr. innbygger i 2004 for kommunene summert opp til fylker. Diagrammet viser at det er betydelige forskjeller i kommunenes inntektsgrunnlag også når dette måles på fylkesnivå. Finnmarkskommunene som ligger høyest har i gjennomsnitt ca. 10.000 kroner mer pr. innbygger enn kommunene i Østfold som har de laveste gjennomsnittinntektene. Mens det høye inntektsgrunnlaget til kommunene i Finnmark lett kan forklares ut fra distriktspolitiske føringer, ligger det ikke like opp i dagen hvorfor kommunene i Østfold ligger lavest.

Det er et par forklaringer som er nærliggende til å forstå hvorfor Østfold-kommunene kommer ut dårligst. Professor Tor Selstad (2005)² har beskrevet hvordan Østlandet var den landsdelen som tidligst ble industrialisert, men som også ble et tidlig offer for avindustrialisering. Østfold var et av de fylkene som var mest gjennomindustrialisert. I følge Selstad har disse kommunene falt mellom to stoler i fordelingspolitikken. Han sier at...

"industrikommunene på Østlandet i liten grad ble møtt med spesielle innsatser. Kommunene er for sentrale til å bli omfattet av distriktspolitikken, og for liten urbane til å bli omfattet av bypolitikken". (s.4)

Dette betyr at en del forholdsvis sentrale kommuner som ligger geografisk i randsonen mellom storbyene og landlige kommuner, sannsynligvis er blitt underkompensert i fordelingspolitikken. Rettferdighetshensyn tilsier at denne kommunegruppen bør få økt oppmerksomhet i framtidig fordelingspolitikk. Blant annet bør det vurderes om en regionalt tilpasset fordelingspolitikk kan være mest effektivt for å treffe disse kommunene.

NIBR-forskerne Knut Onsager og Olav Foss gjorde følgende beskrivelse av Østfold i 2003³....

"De personrettede overføringene dominerer overføringsbildet (60% ekskl. arbeidsmarkedstiltak), og nivået per innbygger i Østfold ligger godt over landet, sentrale strøk og distrikter. En sannsynlig årsak til dette er Østfolds demografiske strukturer (relativt høy andel eldre) og egenskaper ved regionalt næringsliv (utstøtingsproblemer knyttet til en stor og omstillingsutsatt industrisektor og "mismatch" i arbeidsmarkedet)." (s.35)

² Tor Selstad: KS-arbeidsnotat 166/2005,

³ Knut Onsager og Olav Foss: Regionale effekter av statlig politikk i Østfold, NIBR-notat 2003:107

De sier videre.....

"I nyere tid har Østfold vært preget av store industriomstillinger og sterk servicevekst, og er i dag et blandet industri- og servicefylke. En sterk reduksjon i industrisysselsetting (særlig mellom 1970-90 da bare Oslo hadde større relativ nedgang) skyldes utradering av store bransjer (skipsbygging, teko), og kraftig rasjonalisering innenfor andre gamle kjerneindustrier som har konsolidert seg (treforedling, verksted, næringsmiddel). I Østfold finnes i dag en rekke internasjonalt konkurransedyktige og spesialiserte industribedrifter med historiske røtter i de gamle industribransjene. En sterk vekst i offentlig og privat tjenesteyting kompenserte for mer enn sysselsettingsreduksjonen i industrien, men sysselsatte i stor grad nye grupper. Næringsomstillingene har skapt et regionalt arbeidsmarked preget av betydelig utstøtings- og "mismatch"-problemer." (s. 65)

Det er interessant å se at Østfold fylke til tross for disse strukturelle problemene har hatt en sterk befolkningsøkning. I perioden 2000-2005 vokste innbyggertallet i Østfold med 10.325 personer. Ved en nærmere analyse viser det seg at 57 prosent av veksten alene er økning i gruppen fremmedkulturelle. Byene i Nedre-Glommaregionen sto for ca. halvparten av den totale veksten, og her utgjorde de fremmedkulturelle i overkant av 70 prosent. 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 distriktskommuner i Sør-Norge. Dette er ikke særegent fenomen for byene i Østfold, men er en utvikling de har til felles med andre regionsentrer på Østlandet. Dette er dokumentert av Statistisk Sentralbyrå (2005)⁴.

Det som gjør Østfold mer spesiell er at fylket ligger på landstoppen sammen med Nordland fylke i arbeidsledighet blant fremmedkulturelle innvandrere. Per 1.oktober 2005 var arbeidsledigheten for denne gruppen i Østfold fylke 9,6, og i Fredrikstad kommune var den på hele 12,8 prosent. Til sammenligning var arbeidsledigheten i typiske innvandrerkommuner som Oslo og Drammen på henholdsvis 7,3 og 7,8 prosent. Dette understreker de problemer som oppstår i forbindelse med "mismatch" i arbeidsmarkedet i Østfold.

Statistisk Sentralbyrå gjorde i 2005 framskrivninger av innvandrerbefolkningen på landsnivå. Disse viser at det kan forventes en fortsatt sterk økning i fremmedkulturelle innvandrere i årene framover. Siden Nedre-Glommaregionen har en sterk tiltrekningskraft på denne gruppen, indikerer prognosene en ny fordobling av befolkningsgruppen de neste 10-12 år. De vil da utgjøre ca. 10 prosent av befolkningen. Dette beskriver også situasjonen for de andre bykommune i Østfold.

Det ovennevnte viser at det er "mismatch"-problemer knyttet til avindustrialiseringen av Østfold og det at kommunene har falt mellom distriktpolitikken og storbypolitikk i forhold til statlig initiativ, som kan gi et viktig grunnlag til å forstå hvorfor kommunene i Østfold i dag samlet har landets dårligste inntektsgrunnlag. Disse prosessene sammen med den sterke veksten i fremmedkulturelle innvandrere indikerer hvorfor kommunene i Nedre-Glommaregionen og Østfold for øvrig har et press på de sosiale tjenestene langt over landsgjennomsnittet. Dette viser hvilke utfordringer regionen står overfor, og understreker samtidig den betydning oppdaterte befolkningstall i inntektssystemet har for kommunene i regionen. Dette viser også hvor viktig det er at kostnadsnøkklene for sosiale tjenester utformes slik at de også treffer behovet til bykommunene i Østfold. Denne nøkkelen har ikke i dag og vil heller ikke med Borgeutvalgets nye forslag få en særlig sterk statistisk forklaringskraft. Dette betyr at denne treffer behovet til mange kommuner dårlig, og det er all grunn til å tro at bykommunene i Østfold kommer lite gunstig ut. Kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester vil bli nærmere kommentert under hovedpunkt 2.

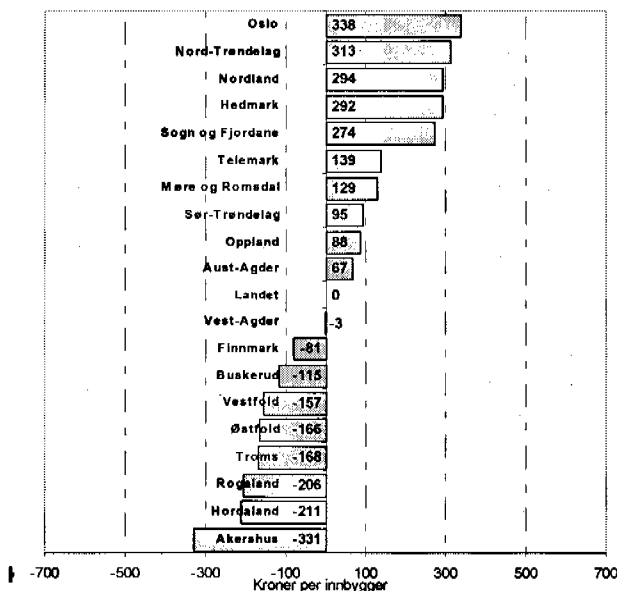
⁴ Tanja Seland Forgaard: SSB-Notat 2005:13. Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse om sekundærflyttinger blant flyktninger som ble bosatt i Norge i perioden 1994-2003

1.4 Borgeutvalget gir en ytterligere forringelse av Østfold-kommunenes inntektsgrunnlag

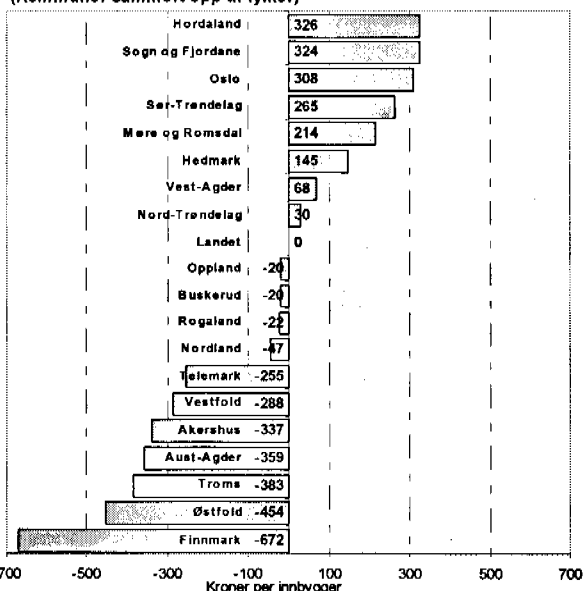
Kommunene i Østfold har som det er vist, det laveste inntektsgrunnlaget i landet. Det var derfor forventet at det nye forslaget til inntektssystem skulle bidra til å heve disse kommunene. Det viser seg imidlertid at Borgeutvalgets forslag fører til en ytterligere forringelse av inntektsgrunnlaget for disse kommune samlet.

Diagram 2

A) Gevinst/ tap i forslaget til nytt inntektssystem (NOU 2005:18) (Kommuner summert opp til fylker)



B) Samlet gevinst/ tap ved de to siste endringene i inntektssystemet og forslaget til nytt inntektssystem (Kommuner summert opp til fylker)



2005, Vedlegg 11, NOU 2005: 18, vedlegg 1.

Diagram 2A viser første års systemvirkninger av Borgeutvalgets forslag eksklusiv virkningen av ikke-oppdaterede befolkningstall. Diagrammet viser at Østfold-kommune taper i gjennomsnitt 166 kroner per innbygger. Vi ser også at Akershus-kommunene som samlet hadde de nest laveste gjennomsnittlige inntektene, taper mest.

Systemvirkningene av forslaget om å benytte ikke-oppdaterede befolkningstall er som nevnt ikke medberegnet. Det er fordi Borgeutvalget ikke har synliggjort dette i innstillingen. Dette vil ha konsekvenser både for innbyggertilskuddet og befolkningskriteriene i kostnadsnøkkelene. Egne beregninger for året 2005 ved hjelp Kommunenes Sentralforbunds prognosemodell for inntektssystemet, viser at de største taperne er kommunene i Akershus og Østfold med henholdsvis ca. -140 og -60 kroner per innbygger. Det er interessant å se at Oslo kommune vil få nærmere 50 kroner mer per innbygger gjennom dette forslaget.

Virkningene av forslaget til nytt inntektssystem bør ikke betraktes isolert, men sees i sammenheng med de andre endringene som er gjennomført i inntektssystemet de siste to årene. Diagram 2B viser de samlede systemvirkninger⁵ av nye kriterier for rus, psykiatri, miljø og landbruk i 2004 og innføringen av kommunal selskapsskatt i 2005 sammen med Borgeutvalgets forslag. Systemvirkningene ved å benytte ikke-oppdaterede befolkningstall er heller ikke her tatt med. Diagrammet viser at Østfold og Finnmark er de to største taperne. Vi ser også at virkningene for Akershus også er markant negativ.

⁵ Det er foretatt en enkel summering av systemvirkningene slik dette er synliggjort i de enkelte kommuneproposisjonene. Kroneverdien for tidligere år er ikke omregnet til dagens verdi. Dette betyr at de reelle systemvirkningen er noe større enn det som framkommer i diagrammet.

Tabell 1: Systemvirkningene av siste to endringer i inntektssystemet og forslaget i NOU 2005:18 for kommunene i Østfold sett i forhold til kommunenes verdier på Statistisk Sentralbyrås levekårsindeks og kommunenes frie inntekter.

1	Antall innbyggere 1.1 2005	SSB's Levekårsindeks 2005	Frie inntekter 2004		Systemvirkninger (kr pr. innbygger)			
			Kr pr innbygger	% av landsgjennomsnittet	Rus, psykiatri og landbruk (2004)	Selskapsskatten (2005)	NOU 2005:18	NOU 2005:18 (effekt av ikke-oppdaterede befolkningstall)
2	3	4	5	6	7	8	9	
0101 Halden	27 582	7,6	24 214	96	-124	-195	72	157
0104 Moss	28 040	7,0	21 821	86	-318	-185	-97	-169
0105 Sarpsborg	49 753	7,7	23 385	92	-81	-197	-400	-80
0106 Fredrikstad	70 418	7,3	23 376	92	-103	-177	-110	-95
0111 Hvaler	3 773	6,0	25 887	102	-481	-77	-400	6
0118 Aremark	1 425	4,1	31 335	124	39	103	-400	871
0119 Marker	3 439	6,0	28 274	112	48	-244	-323	36
0121 Rømskog	667	2,7	40 842	161	-288	-237	-400	-385
0122 Trøgstad	4 962	6,4	25 794	102	-8	-244	-400	47
0123 Spydeberg	4 798	6,1	24 122	95	-78	443	-200	-227
0124 Askim	14 089	7,9	23 056	91	-341	271	460	46
0125 Eidsberg	10 203	6,9	24 939	98	-135	-218	-281	-145
0127 Skiptvet	3 355	4,3	25 424	100	-50	-251	-384	257
0128 Rakkestad	7 284	6,3	26 847	108	111	-229	-400	-17
0135 Råde	6 465	3,6	22 902	90	33	-246	63	-405
0136 Rygge	13 712	4,9	22 829	90	-144	-227	-384	-111
0137 Våler	4 020	4,4	24 284	96	17	-258	-287	-206
0138 Hobøl	4 557	5,1	24 276	96	-129	-246	-400	-13
Østfold	258 542	5,8	23 708	94	-130	-158	-166	-82
Landet	4 606 363	5,5	25 337	100	0	0	0	0

Noter: Kolonne 3: Best og dårligst levekår gir henholdsvis verdiene 1 og 10. Kolonne 4 og 6: St.prp. Nr. 60 (2004-05), kommuneproposisjonen for 2006, vedlegg 1g 8, Kolonne 5: Verdier beregnet direkte ut fra kolonne 3, Kolonne 6: St.prp. nr. 66 (2002-2003) Kommuneproposisjonen for år 2004, vedlegg 14, Kolonne 7: St.prp. Nr. 64 (2003-04) kommuneproposisjonen for 2005, Vedlegg 11, Kolonne 8: NOU 2005: 18, vedlegg 1. Systemvirkningene av å ikke benytte oppdaterte befolkningstall er ikke tatt med, Kolonne 9: Systemvirkning for året 2005, beregnet ved hjelp av KS prognosemodell for inntektssystemet.

Tabell 1 viser konsekvensene for de enkelte kommunene i Østfold ved innføringene av nye kriterier for rus, psykiatri, miljø og landbruk i 2004, ved innføringen av kommunal selskapsskatt i 2005 og i forhold til det nye forslaget til inntektssystem. Trenden er for nesten alle kommunene entydig negativ. Her går altså både bykommuner og landkommuner hand i hand i negativ retning. Utslagene ser derfor ut til å være av mer regional karakter enn å være preget av kommunetype. Unntaket er Askim kommune hvor trenden kan regnes som positiv. Bortfall av oppdaterte befolkningstall ser ut til å virke positivt for Aremark. Betraktes Borgeutvalgets innstilling isolert, ser vi at foruten Askim så kommer Halden ut positivt. Råde kommune kommer likevel ikke positivt ut hvis forslaget om å benytte ikke-oppdaterede befolkningstall vedtas.

Tabellen viser videre at bykommunene Moss, Sarpsborg og Fredrikstad som kommer dårlig ut på Statistisk Sentralbyrås levekårsindeks med henholdsvis 7,0, 7,7 og 7,3 poeng, kommer ut med betydelige tap hele veien. Til sammenligning hadde Oslo kommune som er en av vinnerne en skår på 6,0 poeng på indeksen. Levekårsindeksen viser opphopning av dårlige levekår og har høy legitimitet i landets kommuner. Den gir et samlet uttrykk for kommunenes sosiale kostnader som ikke kan bortforklares alene ved at det stilles tvil om dens objektivitet. Som et minimum burde indeksen benyttes som en referanse i forbindelse utarbeidelsen av kostnadsindeksene for sosialtjenesten og barnevern.

1.5 Et mindre robust inntektssystem

De siste årene har skatteinntektene andel av kommunenes totale inntektsgrunnlag økt. Samtidig har innbyggertilskuddet blitt redusert. Dette er en konsekvens av målsettingen om å øke skattens andel av kommunenes totale inntektsgrunnlag til 50 prosent. I praksis betyr dette at skatteinntektene finansierer en stadig større andel av kommunenes bundne kostnader, dvs. det utgiftsbehov pr. innbygger som årlig beregnes av Det tekniske beregningsutvalget. I dag dekker skattinntektene ca. 75 prosent av utgiftsbehovet. Fordi skattinntektene har fått økt betydning, vil en skattesvikt få sterkere negative virkninger særlig for skattesvake kommuner. Kommunene i samarbeidet Telemark, Vestfold og Buskerud har gjort beregninger på dette og har funnet eksempler på kommuner som ikke får tilstrekkelige inntekter gjennom Inntektssystemet til å dekke bundne kostnader. Situasjonen kan særlig bli vanskelig i en situasjon som nå hvor kommunene har opparbeidet et økonomisk etterslep over flere år.

Slik inntektssystemet er bygd opp, vil økte inntektsforskjeller føre til at det blir mindre robust. Det er fordi det ikke kan sikre lavinntektskommunene minsteterskelen som er dekning av bundne kostnader. Reduserte inntektsforskjeller vil derimot øke systemets robusthet og i sterkere grad sikre de skattesvake kommunene. Det savnes en behandling av denne sentrale problemstillingen av utvalget. Den fragmentariske tilnærningen til Inntektssystemet som de har benyttet, kan ha ført til at de ikke har vært nok oppmerksom på dette.

I forhold til Inntektssystemets robusthet var det derfor lite gunstig at kommunal selskapsskatt ble innført i 2005 fordi det var mange skattesvake kommuner som tapte på dette. Dette betyr at selskapsskatten med fordel bør tas ut av Inntektssystemet. Dette vil gjøre systemet mer robust og vil bedre stå mot påkjenningene i tider med nedgangskonjunkturer. I forhold til kommunal selskapsskatt er det gitt ytterligere kommentarer under punkt 2.9. Av samme grunn bør ikke forslaget om et nytt inntektsgarantitilskudd få tilslutning. Forslaget vil bety at også lavinntektskommuner skal være med å bidra til å finansiere andres tap utover 400 kroner per innbygger. Dette vil være direkte uheldig i tider hvor lavinntektskommunene knapt har inntekter til å finansiere egne bundne inntekter. Det savnes derfor en analyse av utvalget i forhold til denne type utilsiktede virkninger. Inntektsgarantitilskuddet behandles mer utførlig under punkt 2.6.

2 Synspunkter på enkeltforhold i utredningen

2.1 Valg av metodikk fører til at skjevheter videreføres

I analysene knyttet til utgiftsutjevningen benytter utvalget for det meste statistiske metoder. Disse tar utgangspunkt i den faktiske tjenesteproduksjonen. Som utvalget selv beskriver det (s.162), er svakheten til statistiske analyser at man ikke er sikret at man makter å kontrollere for forskjeller i effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Dette vil kunne bety at systematiske tilpasninger som kommunene gjør i tjenesteproduksjonen grunnet sterk eller svak økonomi, vil kunne prege analyseresultatene. Metoden legger dermed til rette for at kommuner med høye inntekter får høyere vekter på de kriterier som er gunstige for dem, mens kommuner med lave inntekter vil kunne få tilsvarende lavere vekter på kriterier som er gunstig for disse. Siden metoden betraktes som objektiv, vil eventuelle forskjeller rettferdiggjøres og videreføres. Utvalget ser svakhetene ved metoden, men tar ikke hensyn til dette, og analyseresultatene blir benyttet direkte i beregningen av fordelingsnøkklene.

Mest uheldige konsekvenser vil slike skjevheter kunne ha for lavinntektskommuner. Faglig sett vil det ikke være urimelig å tenke seg at det legges inn en generell sikkerhetsmargin for lavinntektskommunene hvor kostnadsnøkkelen gis en noe høyere vekt enn det analysene viser. Dette vil kompensere for eventuelle statistiske skjevheter.

2.2 Sosialhjelpsnøkkelen

I forbindelse med kostnadsnøkkel for sosiale tjenester fikk utvalget forelagt følgende mandat:

".....fra Kommunal- og regionaldepartementet ble Inntektssystemutvalget bedt om å foreta en drøfting av om det kan være kriterier utenom kriteriene i kostnadsnøkkelen 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."
(NOU 2005:18 s.23 avsnitt 1.2.3).

Dette er begrunnet med at...

"..... enkelte kommuner, fordi de kan ha særskilte og/ eller muligens tidsbegrensede utgifter, kan komme dårlig ut av den nye kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester...."
(NOU 2005:18 s.23 avsnitt 1.2.3).

Dette er en erkjennelse av de nye fordelingsnøkklene i forbindelse med innføringen av det nye urbanitetskriteriet i 2004 fikk flere utilsiktede virkninger. For eksempel tapte flere sentrale mellomstore kommuner med store levekårsutfordringer på dette, mens andre mindre og mellomstore kommuner med mindre levekårulempetjente på det. Bykommunene i Østfold som alle har en opphopning av levekårsulempetjente på grunn av sin tunge industrielle fortid, tapte på det. Disse er som nevnt de mest inntektssvake bykommunene i landet.

I forbindelse med utvalgets utredningsarbeid av sosialhjelpsnøkkelen, er det vist stor kreativitet. Foruten analyser med "urbanitetskriteriet, er det testet det en ny opphopningsindeks hvor blant annet et nytt fattigdomskriterium er med⁶. Opphopningsindeksen består i tillegg til fattigdomskriteriene av kriteriene arbeidsledighet, skilte/ separerte. Indeksen er multiplikativ som betyr at kriteriene multipliseres med hverandre. Dette er nytt i inntektssystemssammenheng 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 norske 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 fordelings-sammenheng 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 av de etiske sidene ved dette. 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. De fleste av disse har også en levekårssituasjon som er bedre enn gjennomsnittet. Blant taperne er det mange kommuner som har en lite gunstige levekårsforhold og lave frie inntekter.

Fattigdomsmålet ble lansert av OECD for gjøre det mulig å sammenligne stater med ulike myntenheter og velferdssystemer. Fredrikstad kommune stiller spørsmål ved om det prinsipielt er fornuftig å benytte dette målet på regioner i Norge som har samme myntenhet, velferdssystem og hvor likehetsprinsippet skal stå sterkt. Det har også andre 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.

På bakgrunn av analysene lanserer Inntektssystemutvalget følgende to alternative modeller til kostnadsnøkler for sosialtjenesten (Tabell 2). Utvalget foreslår at forslag 2 blir valgt.

⁶ NOU 2005: 18, Vedlegg 6
SSB-rapport 2005/25

Tabell 2: Alternative forslag til kostnadsnøkler for sosialhjelp

<i>Kriterium</i>	<i>Dagens nøkkel</i>	<i>Modell 1 Kriterievekt</i>	<i>Modell 2 Kriterievekt</i>
Innvandrere fra ikke vestlige land	0,065		
Antall skilte og separerte 16-59 år	0,286	0,269	
Antall arbeidsledige 16-24 år		0,051	
Antall arbeidsledige 25-59 år	0,128	0,095	
Antall fattige		0,105	
Antall uførepensjonister 18-49 år		0,070	0,090
Urbanitetskriteriet	0,521	0,410	
Opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige og fattige)			0,336
Innbyggere 16-66 år			0,574
Sum	1,000	1,000	1,000

I Modell 1 inngår urbanitetsindeksen, og i Modell 2 inngår den multiplikative opphopningsindeksen. Analysene viser at forklaringskraften (R²-justert) til modellene er den samme, men disse sammenhengene er ikke spesielt sterke. I alle modellene er over 40 prosent av variasjonen i sosialhjelpsutgifter ikke forklart. Dette indikerer at ingen av modellene vil være optimale som fordelingsmodeller. Utvalget velger imidlertid Modell 2 og begrunner dette med at det er den mest valide med hensyn til indikatorsammensetningen.

Det er interessant å se at levekårsindikatorne har en lang lavere vekt i Modell 2 enn i dagens modell. I prinsippet er alle kriteriene bortsett fra "innbygger 16-66 år" og "urbanitetsindeksen" rene levekårskriterier. Vektene reduseres fra 48 til 43 prosent. Dette ser ut til å følge en trend hvor denne type kriteriene svekkes i forbindelse revideringer av kostnadsnøkkel.

Det er et problem at innstillingen gir en mangelfull dokumentasjon på hvordan modellene slår ut for enkeltkommuner. Det er bare vist beregninger for de ti kommunene med de høyeste og lavest sosialhjelpsutgifter og for storbyene. Her vises det hvordan ny kostnadsnøkkel treffer kommunenes faktiske sosialhjelpsutgifter i 2003 og 2004. Det er imidlertid kritikkverdig at utvalget ikke har vist systemvirkningene i forhold til gjeldende modell. Selv om utvalget mener å se av dette spinkle grunnlaget at mindre og mellomstore kommuner treffer bedre på Modell 2 enn 1, er det mest slående hvor dårlig begge modellene treffer kommuner med store sosialhjelpsutgifter. Unntaket er Modell 2 som treffer Oslo godt og som får noe mer enn hva de hadde i sosialhjelpsutgifter i 2003. Dette betyr en ytterligere styrking av Oslo som var den store vinneren ved innføringen av urbanitetskriteriet i 2004. Modell 2 treffer imidlertid lavinntektskommunen Fredrikstad svært dårlig som vil tape enda mer enn ved innføringen av urbanitetsindeksen i 2004. I tillegg taper storbykommunene Bergen, Trondheim og Stavanger betydelig. Alle de ti kommunene som har minst sosialhjelpsutgifter kommer bedre ut til tross for at de i dag får kompensert for mer enn behovet. Mange av disse kommunene vant også på innføringen av urbanitetsindeksen.

Det kan derfor virke som at Modell 2 treffer kommunene mer vilkårlig enn Modell 1. Det virker også som at modellen hvor opphopningsindeksen inngår ikke er i stand til å fange opp levekårsproblematikk i store kommuner annet enn i Oslo. Ut fra de tallene som utvalget har presentert for enkeltkommuner, ser det også ut til at modellen har en omfordelingseffekt (systemvirkninger) som er langt større enn Modell 1. Modellen virker også ulogisk i forhold til opphopningseffekter i større kommuner fordi både Stavanger, Bergen og Fredrikstad kommer tilsvarende eller dårligere ut her enn hva de gjorde i den additive modellen som var før urbanitetsindeksen ble innført i 2004.

Er det et metodisk feiltrinn å benytte en multiplikativ indeks?

Bakgrunnen for å innføre en multiplikativ opphopningsindeks er studier i variasjon av sosialhjelpsutgifter mellom bydeler i Oslo.

"I studier av variasjoner i sosialhjelpsutgifter mellom bydeler i Oslo er det påvist klare «oppnopningseffekter». Det vil si at problemene ikke «summerer seg», de «forsterker seg». Det er vanskelig å fange opp slike problemer utelukkende ved hjelp av additive kriterier. I kriteriesystemet til Oslo har spredning av antatt problemomfang og utgiftsbehov på områder som barnevern og økonomisk sosialhjelp, vært løst med mer omfattende bruk av multiplikative kriterier enn på de andre funksjonsområdene." (NOU 2005:18 avnitt 9.6.3.8 s.221)

Dette er ikke usannsynlig at det nettopp er slik i en storby som Oslo, og man må ta det for gitt at det er en viss grad av denne type effekter i andre store bykommuner. Prisenivået i boligmarkedet fører til sterkere geografisk segregering i større kommuner enn i mer landlige kommuner. I de største bykommunene vil det være bydeler hvor man har landets beste individorienterte levekår og bydeler som har landets dårligste. Forskjellene øker generelt med bystørrelse og bydelene i Oslo vil variere mest ekstremt fra topp til bunn. En multiplikativ indeks vil derfor sikkert egne seg her.

Sosialhjelpsutgiftene varierer imidlertid langt mindre mellom landets kommuner enn mellom bydelene i Oslo. I Oslo vil for eksempel det at de har bydeler med svært dårlige levekår jevnes ut på kommunenivået fordi de også har bydeler med landets beste levekår. På levekårsindeksen til Statistisk Sentralbyrå kommer derfor Oslo ut bare litt dårlige enn middels. En multiplikativ indeks vil derfor med stor sannsynlighet overdrive forskjellene mellom kommunene. Dette er nok forklaringen på at modellen med den multiplikativ indeksen ser ut til å føre til store systemendringer som kan synes å være vilkårlige.

Forslag til løsninger

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

Problemet ved innføringen av urbanitetsindeksen var ikke kriteriet i seg selv, men at det ble vektet for mye i forhold til de andre levekårskriteriene. Hadde levekårskriteriene i sum blitt vektet sterkere, ville dette ivaretatt både utfordringene med opphopning i forhold til kommunestørrelse og levekårsutfordringene for mindre og mellomstore kommuner. En slik modell ville gitt mer tilsiktede virkninger. Fordi en slik modell vil virke logisk, vil den sannsynligvis også kunne få høyere legitimitet og validitet enn de modeller som er forsøkt skapt gjennom rene multiple regresjonsanalyser. Erfaringene til nå har vist at den siste type modeller likevel ikke oppnår tilstrekkelig forklaringskraft og får for mange utilsiktede virkninger. De vil derfor ha problemer med å oppnå sterk nok legitimitet blant kommunene.

Konklusjon

De store endringer som har vært og som nå igjen foreslås i forbindelse med sosialhjelps nøkkelen, skaper uro og undergraver legitimiteten til denne. Den ikke alt for sterke forklaringskraften som de ulike utkast til modeller til sosialhjelps nøkkel 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 i andre kommuner enn Oslo. Det kan synes som om at arbeidet med å lage ny sosialhjelps nøkkel i større grad må være tuftet på mer helhetlige analyser av hvordan sosialhjelpsutgifter genereres i ulike kommuner. Det vil derfor være direkte galt i denne situasjon å gå inn for utvalgets hovedforslag fordi denne vil ha vidtgående og utilsiktede konsekvenser for mange kommuner. Selv om Fredrikstad kommune mener at innføringen av urbanitetskriteriet skapte ubalanse da det ble innført i 2004, mener vi at dagens nøkkel bør beholdes (eventuelt modell 1) inntil at man er i stand til å komme med modeller med bedre forklaringskraft eller legitimitet. Fredrikstad mener derfor at det bør gjøres nye og mer helhetlige analyser og også eventuelt vurdere å ta den biten som skaper mest ubalanse ut av fordelingsnøkklene, altså rus og psykiatri.

2.3 Barnevernsnøkkelen

Fredrikstad kommune merker seg at det såkalte fattigdomskriteriet også er foreslått tatt inn i delkostnadsnøkkelen for barnevern. De kritiske bemerkningene vi hadde i forhold til dette kriteriet for sosialhjelp er generelle og gjelder også i forhold til barnevern. Slik kriteriet er definert vil det også inkludere mange enslig uten barn og pensjonister. Det er derfor en sterk tvil ved om dette kriteriet treffer behovet for barnevernsressurser særlig godt. Analysene viser da også at barnevernsnøkkelen er den delkostnadsnøkkelen som har lavest forklaringskraft. Av den grunn mener Fredrikstad kommune at dette kriteriet bør erstattes av andre mer valide kriterier.

2.4 Andre delkostnadsnøkler

Dagens ordning med statlig finansieringsansvar for de frittgående grunnskolene, videreføres.

Delkostnadsnøkkelen for helsetjenesten er betydelig forandret ved at det forslås å legge inn et bosettingskriterium og at alderskriteriene som i dag er mer finmasket for de eldste gruppen, 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. Bosettingskriteriet vil i tillegg være lite gunstig for bykommunene i fylket.

Barn i alle kommuner skal ha like muligheter til barnehageplass uavhengig av kommune. Det stilles derfor spørsmål ved den høye vekten på 32 prosent kriteriet "Yrkesaktive kvinner 20-44 år" har fått i den nye delkostnadsnøkkelen for barnehager. Høy vekt på denne innebærer i realiteten en omfordeling fra lavinntektskommuner til høynntektskommuner. Lavere barnehagepris vil imidlertid bidra til å utjevne forskjellene i dekningsgrader mellom kommunene. Derfor vil vi anbefale at kriteriet "Innbyggere 1-5 år" får høyere vekt.

2.5 Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

Utvalget synliggjør hva revideringen av kostnadsnøkkelen gir i endringer i kriterieverdi for kommunene i forhold til nåværende nøkkel (NOU 2005:18, Vedlegg 3), og det dokumenteres også hva de totale systemendringene betyr i antall kroner for den enkelte kommune (NOU 2005:18, Vedlegg 1). Det opplyses ikke om at effekten av å forslaget om å ikke benytte oppdaterte befolkningstall, er utelatt i beregningene. Dette betyr at det utvalget kaller for "dagens kostnadsnøkkel" i vedlegg 3, faktisk ikke er det. Endrede befolkningstall vil ha konsekvenser for beregningen av både innbyggertilskuddet og for alderskriteriene i kostnadsnøkkelen.

Generelt vil vekstkommuner tape på forslaget, mens kommuner med befolkningsnedgang vil vinne. Siden de fleste kommunene i Østfold inkludert Fredrikstad er vekstkommuner, vil forslaget medføre at den reelle systemvirkningen vil være mer negativ for kommunene i Østfold enn det utvalget synliggjør. Virkningene av dette er dokumentert i Tabell 1, kolonne 9.

2.6 Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

En nytt inntektsgaranti tilskudd er foreslått i stedet for dagens overgangsordning hvor endringer i inntektssystemet trappes opp/ned over en 5-årsperiode. Den nye ordningen garanterer at en kommune maksimalt kan tape 400 kr pr innbygger fra ett år til neste. Dette gjelder inntektssystemets utgiftsside. Alle kommuner som taper mindre enn 400 kr pr innbygger skal finansiere dette. I praksis betyr det at dette systemet vil løpe så lenge noen kommuner har et tap større enn ovennevnte beløp. Kommuner som vinner på omfordelingen vil få full effekt allerede fra første år.

Fredrikstad kommune mener at ordningen har uheldige virkninger. 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 kan vi ikke godta at kommuner som taper noe, skal få et enda større tap av samme årsak. Vi mener også at det vil være naturlig at kommuner som er vinnere får dette gradvis over 5 år slik som i dag. Med de erfaringer vi har med et inntektssystem som stadig er i endring, virker en slik ordning foruroligende. Det vil sannsynligvis alltid være en viss andel kommuner som vil ha et tap som skal finansieres. Innføringen av momskompensasjonsordningen og økt skattandel har bidratt til senket rammetilskuddet pr. innbygger. Slike eller tilsvarende forhold i framtiden vil kunne føre til utilsiktede virkninger av et slikt systemet. Fredrikstad kommune anser derfor dagens overgangsordning som den mest rettferdige fordi den vil gi mer tilskuede virkninger uansett situasjon. Vi ønsker derfor å beholde nåværende overgangsordning.

2.7 Redusert ordinært skjønnstilskudd

Inntektssystemutvalget setter den foreslåtte reduksjonen av skjønnstilskuddet i sammenheng med en eventuell innføring av det ovenfor nevnte inntektsgarantitilskuddet. Som nevnt mener vi at ordningen med inntektsgarantitilskuddet ikke bør gjennomføres. Det vil derfor være viktig å opprettholde ordningen med skjønnstilskudd slik den er i dag. Vi foreslår imidlertid at skjønnstilskuddordningen i framtiden i mindre grad fordeles ut fra vane, men bedre ivaretar lavinntektskommuner uavhengig av innbyggerstørrelse.

2.8 Prognosebasert inntektsutjevning

Det er ønskelig for kommunene å ha forutsigbare inntekter. De fleste kommunene i Østfold er lavinntektskommuner. Forutsigbarhet er særlig viktig for disse fordi en akutt inntektssvikt raskt kan få uheldige konsekvenser for tjenesteytingen. Fredrikstad kommune mener derfor at en prognosebasert inntektsutjevning slik utvalget har forslått, kan bidra til å gjøre kommunenes inntekter mer forutsigbare fra et år til neste. Vi vil derfor anbefale at dette gjennomføres

2.9 Kommunal selskapsskatt bør tas ut av inntektssystemet

Fredrikstad kommune anbefaler at kommunal selskapsskatt tas ut av inntektssystemet. Innføring av kommunal selskapsskatt strider mot prinsippet om at kommunene skal ha like muligheter til å gi innbyggerne likeverdige tjenester, fordi dette skaper større inntektsforskjeller mellom kommunene. Det er spesielt uheldig at mange lavinntektskommuner tapte på innlemmingen. Kommunal selskapsskatt har utløst hardere konkurranse mellom nabokommuner for å tiltrekke næringsetableringer. Fredrikstad kommune mener det i stedet vil være mer gunstig å finne andre virkemidler for næringsutvikling som er målrettet mot regioner. Dette vil bygge oppunder planleggingsstrategier i forhold til bærekraftig areal- og transportplanlegging. Selskapsskatten varierer fra år til år i langt større grad enn personskatten. Lite forutsigbare skatteinntekter er et problem ved behandlingen av de årlige budsjettene i kommunene. Fredrikstad kommune mener at dette er gode argumenter for at det bør settes i gang en prosess for å ta selskapsskatten ut av inntektssystemet.

2.10 Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

De tre Østfold-kommunene Aremark, Rømskog og Rakkestad er forslått tatt ut av regionaltilskuddordningen i Inntektssystemet. Forslaget understreker hovedproblemet for Østfold, nemlig at kommune faller mellom to stoler. De er for sentrale til å høste goder av distriktpolitikken, 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 ivare tatt på en langt bedre måte.

3. Opphenting av etterslep

I henhold til målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene, vil det ikke være tilstrekkelig bare med en forbedring av inntektssystemet. Årsaken er det etterslepet som er opparbeidet fra år til år i kommuner med lave frie inntekter. Dette etterslepet vil vedvare ved dagens inntektssystem og forsterkes ved Borgutvalgets innstilling etter at inntektssystemet har virket. Det anbefales derfor at kommuner med frie inntekter under landsgjennomsnittet får en ekstra tilførsel av friske midler slik at tjenestetilbudet kommer opp på et rimelig nivå. Fredrikstad kommune har i sam-arbeid med KS-Østfold utarbeidet en objektiv metode for å beregne etterslepet for disse kommunene.

Tabell 3: Etterslep frie inntekter 2006 til minimum landsgjennomsnittet = 1, (ekskudert distriktspolitiske tilskudd), Grønt hefte 2006 (KRD)

1	2	3	4	5	6
Kommune	Sum	Andel landsgjnsn.	Behov kr.pr.innb.	Behov pr.kom. i 1000 kr	Andel minimum= 1
Halden	25 900	0,97	676	18 658	1,00
Moss	24 498	0,92	2 079	58 295	1,00
Sarpsborg	24 814	0,93	1 762	87 671	1,00
Fredrikstad	25 132	0,95	1 444	101 694	1,00
Hvaler	26 760	1,01	-	-	1,01
Aremark	32 181	1,21	-	-	1,21
Marker	29 290	1,10	-	-	1,10
Rømskog	38 375	1,44	-	-	1,44
Trøgstad	27 517	1,04	-	-	1,04
Spydeberg	26 067	0,98	509	2 443	1,00
Askim	24 419	0,92	2 157	30 394	1,00
Eidsberg	26 505	1,00	72	731	1,00
Skiptvet	26 203	0,99	374	1 254	1,00
Rakkestad	28 390	1,07	-	-	1,07
Råde	24 688	0,93	1 889	12 209	1,00
Rygge	24 689	0,93	1 888	25 882	1,00
Våler	25 794	0,97	783	3 147	1,00
Hobøl	25 163	0,95	1 413	6 440	1,00
Behov Østfold				348 818	
Landet	26 577				1,00

I Tabell 3, har vi beregnet etterslepet i frie inntekter for Østfoldkommunene. Kolonne 2 er anslag frie inntekter for 2006 (Grønt Hefte 2006), eksklusive regionaltilskudd, Nord-Norgetilskudd og ordinært skjønnstilskudd. Hva er så behovet for i frie inntekter ved å løfte Østfoldkommunene opp på landsgjennomsnittet, gitt at de kommunene som ligger over holdes konstant?

Samlet for Østfold er det beregnet et etterslep i frie inntekter på 348,818 millioner kroner. Moss og Askim har høyest behov for kompensasjon i etterslepet i frie inntekter pr. innbygger. I Tabell 4 har vi beregnet etterslepet i frie inntekter for 2006, for kommunene per fylke i landet.

Tabell 4: Etterslep i frie inntekter for kommunene til minimum landsgjennomsnittet = 1 (ekskudert distriktpolitiske tilskudd), Grønt Hefte 2006 (KRD)

	Behov frie inntekter i 1000 kr.
Østfold	348 818
Akershus	763 952
Oslo	-
Hedmark	102 024
Oppland	103 724
Buskerud	239 142
Vestfold	145 243
Telemark	150 517
Aust-Agder	136 888
Vest-Agder	240 774
Rogaland	364 000
Hordaland	321 500
Sogn og Fjordane	52 551
Møre og Romsdal	173 121
Sør-Trøndelag	474 149
Nord-Trøndelag	77 178
Nordland	227 462
Troms	333 554
Finnmark	67 038
Landet	4 322 600

Vi ser av tabell 4 at kommuner i Akershus, Sør-Trøndelag, Rogaland, Østfold, Hordaland har spesielt stort behov for økning i frie inntekter og dermed behov for et løft.

4 Konklusjon

Formålet med inntektssystemet er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig kommunalt tjenestetilbud til innbyggere uansett hvor man bor i landet og å ivareta distriktpolitiske hensyn. Det viser seg imidlertid at det er stor avstand mellom de intensjoner man har med inntektssystemet og hvordan det utøves i praksis.

Fredrikstad kommune mener at inntektssystemutvalget i for liten grad tar tak i disse overordnede utfordringene og med det ikke bare viderefører tidligere skjevheter, men forringer inntektssystemet til flere lavinntektskommuner. Fredrikstad kommune mener derfor at inntektssystemutvalgets forslag føyer seg i rekken av endringer de siste årene som har bidratt til å øke forskjellene mellom kommunene som innføringen av urbanitetskriteriet og kommunal selskapsskatt. Foringelsen av inntektene til flere lavinntektskommuner er ikke bare et dilemma i forhold til et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene, men også i forhold til ønsket om å styrke lokaldemokratiet. En styrking av lokaldemokratiet må nødvendigvis medføre at også lavinntektskommunene har tilstrekkelig med frie disponible inntekter for å ha en reell politisk handlefrihet.

Fredrikstad kommune mener det er åpenbart at konsekvensene av Borgeutvalgets innstilling er i strid med hovedprinsippet om at inntektssystemet skal gi kommunen muligheter til å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene. Fredrikstad kommune mener derfor at det er behov for å få gjort nye utredninger hvor mandatet er å heve de kommunene som har det dårligste inntektssystemet. Dette vil også være i tråd med ønsket om å styrke lokaldemokratiet. Fredrikstad kommune ser også at innføringen av kommunal selskapsskatt har bidratt til å skape ubalanse, ustabilitet og urettferdighet i inntektssystemet. Det vil derfor være en fordel at den tas ut av inntektssystemet, og at en finner andre incitament for næringsetablering.

Fredrikstad kommune mener derfor at fordelingspolitikken må ha følgende perspektiver:

=> 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 være i strid med ønsket om å styrke lokaldemokratiet.

=> Det er behov for å se på de sterke utslagene for enkeltkommuner og spesielle kommunegrupper med lave frie inntekter.