



BERGEN KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, KULTUR OG NÆRING

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP

31 JAN 2006
05/3280-95

Ark 661.0

Avd. KO / KØ / HER

Deres ref.
05/3280-1MSC

Deres brev av:

Vår ref.
200502682-25
RNO

Emnekode
SARK-03

Dato
26.januar 2006

Høring - Inntektssystemutvalgets utredning - NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring, Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Vedlagt oversendes byrådets forslag til høringsuttalelse fra Bergen kommune. Bystyrets vedtak i saken vil bli ettersendt umiddelbart etter behandlingen den 20. februar.

Hovedpunkter i uttalelsen er gjengitt under "Hva saken gjelder". Disse begrunnes nærmere i saksutredningen.

Det vises flere steder i saken til en rapport som Asplan Viak og Telemarksforskning Bø har laget på oppdrag fra Trondheim, Bergen, Stavanger og Oslo, i regi av storbyprogrammet i KS. Rapporten skal offentliggjøres innen høringsfristen, og blir overlevert til departementet i en egen sending.

Med vennlig hilsen


Per Kristian Knutsen
Finansdirektør

Vedlegg: Høringsuttalelse fra Bergen kommune

VEDLEGG

05 / 3280 - 95

Dato: 24. januar 2006

Byrådsak 37/06

Byrådet

Høring - Inntektssystemutvalgets utredning - NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring, Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

RNO

SARK-03-200502682-27

Hva saken gjelder:

Regjeringen Bondevik-II oppnevnte i 2003 et utvalg som skulle gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Fire av de tolv medlemmene i utvalget ble rekruttert fra kommunesektoren, de øvrige kom fra departementer og fra vitenskapelig miljøer. Utvalgets leder, professor Lars Erik Borge fra NTNU, overleverte utredningen til kommunalminister Erna Solberg i oktober, som før hun gikk av sendte den ut på høring til bl.a. landets kommuner. Utredningen er på vel 500 sider, og kan lastes ned fra departementets nettside på Odin, følg lenken: [KRD - NOU 2005: 18](#). Det er gitt en høringsfrist til 1. februar 2006. Byrådets forslag til uttalelse oversendes innen fristen, med det vil bli tatt forbehold om bystyrets behandling av saken (ettersendes).

De fire største byene; Trondheim, Bergen, Stavanger og Oslo, var i forkant av fremleggelsen blitt enige om å gjennomføre et felles prosjekt i regi av KS-storbyforskning: "Storbyfaktorer i kommunal tjenesteproduksjon sett i forhold til statlig finansiering av kommunesektoren". Asplan Viak i samarbeid med Telemarskforskning, ble valgt til å gjennomføre prosjektet. Konklusjoner fra dette prosjektet er et viktig grunnlag for høringsuttalelsen til Bergen kommune. Et sammendrag følger som vedlegg til denne saken. Hovedrapporten vil være offentlig innen høringsfristen. Tidsplanen for dette prosjektet har således vært avgjørende for når byrådet har rukket fram med høringssaken.

Byrådet slutter seg til vurderingen av Borge-utvalgets arbeid som Asplan Viak og Telemarskforskning gir: "Borge-utvalget har utvilsomt levert et faglig meget kompetent stykke arbeid. Vi oppfatter utvalget dit hen at de generelt vurderer dagens inntektssystem som i hovedsak velfungerende, og har i realiteten ikke foreslått endringer som bryter sterkt med det systemet vi i dag kjenner." Her bør det legges til at det nye forslaget til nye sosialhjelpskriterier slår svært negativt ut for Bergen. De største endringene for enkeltkommuner forøvrig er omleggingen av de distriktpolitiske virkemidlene, i favør av særlig distriktskommuner i Sør-Norge med mellom 3 og 7 tusen innbyggere.

Byrådet velger å kommentere også sider ved bl.a. styringsforholdet stat-kommune som inntektssystemutvalget ikke kommer inn på. Byrådet viser her til hørings sak til KS som vil bli lagt fram for bystyret: KOU 2005:1 Egne inntekter for kommunene.

Borge-utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene siden dette spørsmålet nylig har vært gjenstand for politisk vurdering. Imidlertid har utspill fra den nye regjeringen skapt ny usikkerhet om selskapsskatt til kommuner. I vår høringsuttalelse til den nevnte KOU-en peker vi på at de langsiktige konsekvensene av å eventuelt fjerne kommunal selskapsskatt kan bli alvorlige. Dette vil særlig ramme de større byområdene, som er viktige for næringsutviklingen i Norge. I disse områdene finner vi mange enkeltkommuner, press på arealer og konkurranse om etablering. En bør vurdere om det er mulig å finne modeller for fordeling av selskapsskatt mellom kommunene i regionen, slik at det skapes felles økonomiske interesser og samarbeid for næringsetablering.

Hvis selskapsskatten skulle falle bort ville dette innebærer en klar favorisering av boligutbygging på bekostning av næring, og svakere insitamenter for en aktiv næringspolitikk

Med unntak av spørsmålet om selskapsskatt/inntektsutjevning, gir Borge-utvalget anbefalinger til større og mindre endringer i samtlige deler av inntektssystemet. Endringer som foreslås i inntektssystemet for kommunene er:

- Ny kostnadsnøkkel (utgiftsutjevningen)
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnskudd
- Et nytt distriktspolitisk tilskudd
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo (fylket)
- Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Bergen vil med utvalgets forslag få en ny kostnadsnøkkel som er 465 kr pr. innb. lavere enn dagens nøkkel. Dette gir en inntektsreduksjon på over 110 mill. Utvalget foreslår også en ny overgangsordning (inntektsgarantitilskudd), der maksimal reduksjon pr år er 400 kr. pr innb. Førsteårsvirkingen utgjør dermed -96 mill. Bergen står med dette i en særstilling blant de største byene når det gjelder negative utslag av forslaget. Til sammenlikning får Oslo får en gevinst på 499 kr pr innb.

Det er spesielt kostnadsnøkkelen for sosialhjelp som slår negativt ut for Bergen. Utvalget foreslår her å erstatte det relativt nylig innførte urbanitetskriteriet (basert på folketall) med en opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige og fattige), hvor Bergen har "lav" score. Hvis dette blir gjennomført, vil inntektssystemets kriterier tildele Bergen ca. 180 mill. mindre enn kommunens faktiske utgifter til sosialhjelp. Også de andre større byene (unntatt Oslo) vil tape betydelig på utvalgets forslag, og dette er vår hovedinnvending mot de nye kostnadsnøkklene.

I de detaljerte analysene av sosialsektoren som er utført av Asplan Viak og Telemarksforskning, finner de at opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet *begge* har selvstendig forklaringskraft på utgiftene i sosialsektoren. Deres forslag til kriterier, som har begge disse elementene med, ville bedret Bergens utfall med 177 kr per innbygger (ca. 40 mill.) sammenliknet med Borge-utvalgets forslag. Likevel "mangler" det 70 mill. for å nå opp

til dagens tildeling, og 140 mill. sammenliknet med faktisk ressursbruk til sosialhjelp. Dette tilsvarer omtrent den positive effekten for Bergen da urbanitetskriteriet ble innført i 2004.

Byrådet velger å støtte forslaget fra Asplan Viak og Telemarksforskning, på tross av at heller ikke dette tilfredsstiller Bergens situasjon. Deres forslag synes imidlertid å være faglig godt fundert, er trolig mest realistisk når det gjelder å få gjennomslag hos regjering og storting. Hele reduksjonen inntektene (drøyt 70 mill) vil i så fall komme som en førsteårsvirkning.

Vi har også forståelse for at kommunestørrelse og bosettingsmønster har betydning for utgiftene til pleie og omsorg og helse, slik utvalget foreslår å innarbeide kriterier for i inntektssystemet. Men for mange kommuner, med korte reiseavstander til nabokommuner, må kommunestørrelse helt eller delvis betraktes som frivillig kostnad, og vi hadde derfor gjerne sett at utvalgets resonnementer omkring differensiert basistilskudd var blitt utredet videre.

Høringsuttalelse:

Bergen kommune mener at Borge-utvalget har levert et godt, faglig bidrag til revisjon av inntektssystemet. Til tross for at Bergen åpenbart taper betydelige beløp, vil byrådet likevel anbefale at kommunen slutter seg til hovedpunktene i utvalgets forslag, men med noen vesentlige forbehold:

- Kriteriene for sosialhjelp må utformes slik at de både tar hensyn til variasjoner i utgiftsbehov mellom kommuner av samme størrelse og til betydningen av høyt folketall.
- Borge-utvalget nevner faktorpriser (lønnsnivå, tomteknader etc.) som en av fem faktorer som forklarer variasjoner i enhetskostnader. Dette forholdet, som har betydning for storbyene, blir ikke fulgt opp i analysene til utvalget.
- Kommunestørrelse må helt eller delvis betraktes som frivillig kostnad for mange kommuner med korte reiseavstander til nabokommuner. Utvalgets resonnementer omkring differensiert basistilskudd bør derfor utredes videre.
- Borge-utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene siden dette spørsmålet nylig har vært gjenstand for politisk vurdering. Bergen kommune ser imidlertid med stor uro på regjeringens varsel om å vurdere om selskapsskatten fortsatt bør være en kommunal skatt.
- Byrådet støtter forslaget om et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning, men mener at grensen på 400 kroner per innbygger (Bergen: 96 mill.) er satt for høyt. Det anbefales i stedet en grense på 250 kroner (Bergen: 60 mill.).
- For øvrig vises det til kommentarene i saksutredningen for en nærmere begrunnelse av disse punktene.

Vi slutter oss også til hovedkonklusjonene i rapporten fra Asplan Viak og Telemarksforskning, som har undersøkt storbyfaktorer i inntektssystemet:

”Storbyenes egenart påvirker kostnadsnivået for kommunale tjenester. Vekstpress og opphopning av innbyggere med dårlig levekår er framtrepende egenskaper som bidrar til økte kommunale utgifter. Det er god grunn til å hevde at storbyene ikke får kompensert fullt ut for deres faktiske utgiftsbehov gjennom inntektssystemet, eller av Borge-utvalgets forslag til en ny kostnadsnøkkel.

Vi har undersøkt en rekke forhold og viser de viktigste funn nedenfor, sammen med anbefalinger til oppfølging av disse.

- b. Borge-utvalgets forslag til bruk av befolkningsandelen 17-66 år bør fjernes som kriteria for sosialtjenester.
- c. Nye analyser bør gjennomføres, for å finne gode forklaringskriterier for utgifter til sosial boligfordeling, hvor denne tjenesten ses som en del av sosialtjenester.
- 3. Høye lønnskostnader i det ordinære arbeidsmarkedet skaper økte kostnader for storbykommunene på tvers av sektorene. Forholdet er ca. 10:0,7 mellom lønnsnivå og kommunale utgifter. Merkostnadene kan bare i begrenset grad balanseres mot stordriftsfordeler.
 - a. Bedre tallgrunnlag for lønnsnivå og arbeidstid i og utenfor kommunesektoren bør framskaffes for den enkelte kommune.
 - b. Påvirkningsmekanismer mellom lokale lønnsnivå og kommunale kostnader bør utredes.
- 4. Høye tomtepriser i storbyene skaper økte kapitalkostnader for kommunene, men det er mulig at stordriftsfordeler utveier dette. Datagrunnlaget er for dårlig til å konkludere om storbykommunene vil tjene eller tape på innføring av utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader.
 - a. Nye fellesprinsipper for håndtering av kapitalkostnader i kommunesektoren bør utvikles, blant annet som en betingelse for innføring av slik utgiftsutjevning.
- 5. Intern geografisk segregering av samfunnet preger spesielt storbyene. Noe tyder på at segregeringsnivået kan påvirke det samlede behovet for offentlige tjenester i storbykommunene, uten at vi vet hvor sterk denne sammenhengen er.
 - a. Effekten av segregering for kommunenes utgiftsnivå bør utredes, på grunnlag av sammenliknbar data for geografisk spredning av sosioøkonomiske variabler i alle kommuner.

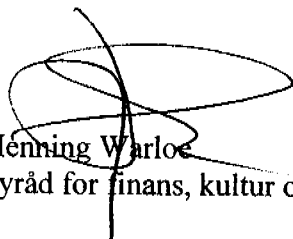
Studier av segregering og offentlige velferdsutgifter i utlandet bør vurderes nærmere i forhold til norske storbyforhold.”

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret slutter seg til høringsuttalelsen, med de kommentarene som er gitt i saksutredningen.



Monica Mæland
byrådsleder



Henning Warloe
byråd for finans, kultur og næring

Saksutredning:

Innledning

Inntektssystemutvalget har levert en omfattende rapport (500 sider), som tar for seg alt fra grunnleggende prinsipper og systemer i andre land, til å gjøre rede for konsekvenser av de enkelte forslagene fra utvalget. I saksutredningen nedenfor rettes oppmerksomheten mot forhold som har betydning for Bergen kommune. De som ønsker en mer samlet oversikt over utvalgets arbeid, uten å måtte lese hele rapporten, anbefales å lese sammendraget (34 sider) og utvalgets forslag til nytt inntektssystem (13 sider) i Borge-utvalgets rapport NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring (se tekstlenke ovenfor under Hva saken gjelder).

Vi viser også til rapporten Storbyfaktorer i inntektssystemet - Storbyegenskaper som utgiftsdrivere i kommunal tjenesteproduksjon (januar 2006), fra Asplan Viak og Telemarksforskning i regi av KS program for Storbyforskning. Konklusjoner og utdrag fra denne blir benyttet i saksutredningen.

Borge-utvalgets mandatet har vært å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. Formålet er å utjevne de økonomiske forutsetningene for at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, uavhengig av hvor i landet de bor.

Siste store endring i inntektssystemet var i 1997 som følge av Rattsø-utvalgets første delutredning (NOU 1996:1). Det har imidlertid kontinuerlig vært foretatt mindre endringer i systemet, der enkelte har gitt betydelige utslag for Bergen, både positive og negative, for eksempel innføringen av et urbanitetskriterium i 2004

Utvalgets forslag kan sorteres etter utredningens tittel; fordeling, forenkling, forbedring.

Fordeling

De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er hhv. utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og regionalpolitiske tilskudd (se egen tekstboks s.15 i budsjett 2006).

Utgiftsutjevning

Gjennom utgiftsutjevningen ønsker staten å kompensere for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Utjevningen foregår slik at kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger finansieres ved et tilsvarende trekk i rammetilskuddet for kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov per innbygger. Det er utvalgets vurdering at omfordelingsordningen fungerer godt, og utvalget vil derfor ikke foreslå endringer i hovedtrekkene i dagens opplegg for utgiftsutjevning.

Utgiftsutjevningen omfatter barnehage, grunnskole, helse- og sosialtjenester, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern), det samme som i dagens system. Utvalget mener videre at kommunale veger i noen grad kan betraktes som en del av en nasjonal infrastruktur på samme måte som fylkesvegene, men bl.a. mangelfullt datagrunnlag gjør at utvalget anbefaler at sektoren ikke omfattes av utgiftsutjevningen.

Det skilles generelt mellom bruk av statistiske og normative metoder for analyser av utgiftsbehov. Førstnevnte etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenesteproduksjonen, mens den statistiske metoden tar utgangspunkt i den faktiske tjenesteproduksjonen i kommunene. I dag ligger det en normativ modell til grunn for delkostnadsnøkler for grunnskole (Agdermodellen), mens den statistiske metoden er benyttet for de øvrige tjenestene. Utvalget foreslår nå at også grunnskole baseres på statistiske analyser, og begrunner dette i opphevingen av klassesdelingsregelen. Generelt peker utvalget på at utviklingen i retning av større lokal frihet i organiseringen av tjenestetilbudet gir mindre legitimitet til bruk av normer i analysene.

En innvenning mot Rattsø-utvalget at man i de statistiske analysene bare tok for seg en og en tjenesteytende sektor omgangen, fordi dette kunne undervurdere betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, eksempelvis kommunestørrelse og bosettingsmønster. Denne gangen er det også brukt en såkalt simultan strukturmodell som analyserer alle sektorer samlet, i tillegg til de separate analysene.

De største konkrete endringene vedrørende kostnadsnøkler er følgende: Urbanitetskriteriet i delkostnadsnøklen for sosialhjelp fjernes og erstattes av en såkalt "oppfølningsindeks", definert som produktet av tre sosiale kriterier; skilte og separerte, arbeidsledige og fattige.

Videre er det identifisert smådriftsulemper i flere sektorer enn i dagens inntektssystem. I dag kompenseres småkommuner for smådriftsulemper innenfor grunnskolen og administrasjon. Utvalgets nye analyser av kommunenes utgifter identifiserer smådriftsulemper også innenfor pleie og omsorg og primærhelsetjenester. Dette bidrar isolert sett til større beregnet utgiftsbehov for småkommunene enn i dagens inntektssystem. Dette motvirkes imidlertid noe ved at smådriftsulempene i grunnskolen i den nye modellen slår mindre ut. Nettoeffekten blir dermed en relativt moderat oppgang i beregnet utgiftsbehov for småkommuner (innbyggere opp til 3000). For de mest folkerike kommunene (over 50.000 innbyggere) blir det også en liten økning i det beregnede utgiftsbehovet; indeksen øker fra 0,932 til 0,936, dvs. en økning på 0,43 %.

Inntektsutjevning

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. I dag gis en symmetrisk kompensasjon/trekk på 55 % av forskjellen mellom eget nivå og landsgjennomsnittet. I tillegg finnes det en tilleggskompensasjon på 35 % for kommuner med inntekter under 90 % av landsgjennomsnittet.

Utvalget har imidlertid en vurdering av hvilke inntekter inntektsutjevningen for kommunene bør omfatte. Det gis ingen forslag til endringer, men påpekt at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål. Inntekter som overskudd, aksjeutbytte, renteinntekter og annet samt eiendomsskatten blir omtalt i rapporten.

Regionalpolitiske tilskudd

Utvalget foreslår et nytt distriktspolitisk tilskudd som har en mer direkte kobling mot distriktspolitikken for øvrig. Dette skal erstatte regionaltilskuddet, Nordnorgetilskuddet

og deler av skjønnstilskuddet. Forslaget gir til dels svært store omfordelinger mellom enkeltkommuner, og vil ventelig være det elementet i utvalgets forslag som gir mest ”støy”. Tromsø vil for eksempel tape 2520 kr pr innb., som utgjør 158 mill. ”Vinnere” vil bl.a. være en del kommuner i Sør-Norge med innbyggertall mellom 3 og 7 tusen. Bergen blir ikke berørt av disse endringene.

Forbedring

Utvalget ser det som svært sentralt at inntektssystemet bidrar til stabile og forutsigbare økonomiske rammebetingelser, og viser til de senere års avvik mellom forventet og faktisk skatteinntang til kommunene. Under overskriften Forbedring av rammefinansieringsmodellen foreslår derfor utvalget en ny prognosebasert inntektsutjevning, der tilskuddet baseres på en skatteprognose. I den nye ordningen vil tilskudd/trekk beregnes på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger. Dermed reduseres den makroøkonomiske risikoen. I en situasjon hvor skatteveksten på landsbasis blir lavere enn antatt, vil kommunene få kompensert deler av den lavere vekten gjennom det inntektsutjevneende tilskuddet. Motsatt, i en situasjon hvor skatteveksten på landsbasis blir høyere enn antatt, vil kommunene få trukket inn deler av veksten gjennom en reduksjon i det inntektsutjevneende tilskuddet.

Utvalget peker videre på at det i dag er svært ulike finansieringsmodeller for henholdsvis frittstående skoler og private barnehager, og anbefaler at finansieringsansvaret for private aktører (skoler) legges til kommuner og fylkeskommuner. Dette bidrar til at kommuner får et mer helhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere, slik at ansvarsforholdene mellom staten og kommunesektoren blir klarere.

Utvalget mener det vil være en fordel om nasjonale velferdsreformer i større grad finansieres gjennom rammefinansieringen, i kombinasjon med juridiske virkemidler dersom det betraktes som hensiktsmessig. Øremerkede tilskudd bør begrenses, først og fremst 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.

Som forbedring nevner utvalget også forslaget om at delkostnadsnøkklens vekt i den samlede kostnadsnøkkel justeres når kostnadsnøkklene endres som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd eller nye analyser. Man vil da i større grad enn i dag fange opp at kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov, og dermed behovet for statlige overføringer, varierer over tid.

Forenkling

Utvalget ble bedt om å utrede ”... ett eller flere forslag til et nytt system. Et av forslagene må ha en utforming som er betydelig enklere enn utformingen av dagens system”.

Utvalget har valgt å bare legge fram ett helhetlig forslag til ett nytt system. Det er gjort noen forenklinger, men i praksis vil nok det nye inntektssystemet neppe oppleves særlig mye enklere enn i dag. I denne sammenheng er det grunn til å anta at kravet om et rettferdig system veier tyngre enn at det skal være enklest mulig.

Utvalget foreslår å erstatte dagens *overgangsordning* med et nytt inntektsgarantitilskudd som skal sikre at ingen kommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er

mer enn 400 kroner per innbygger lavere enn endringen på landsbasis. Dagens system gir ifølge utvalget ikke tilstrekkelig skjerming for kommuner som opplever betydelig inntektsreduksjon ved større endringer i inntektssystemet. Dermed oppstår det behov for særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen. Dermed blir det totale systemet mer komplisert og mindre oversiktlig enn ønskelig. Store omlegginger vil dermed ta lang tid før de får full effekt, mens mindre omlegginger kan skje raskt.

Som forenkling trekker utvalget også fram forslagene om å

- avvikle ordningen med bruk av oppdaterte befolkningstall i budsjettåret ved beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen (men fortsatt legges til grunn for beregningen av det inntektsutjevrende tilskudd),
- begrene formålet med skjønntilskuddet, slik at en større del av rammeoverføringene fordeles etter faste kriterier,
- samle de ulike regionalpolitiske ordningene i ett distriktpolitisk tilskudd for kommunene, jf ovenfor. og
- at kommuner får finansieringsansvar for private produsenter av velferdstjenester, noe som innebærer at trekk- og korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler kan avvikles

Ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning mener utvalget har gitt mindre forutsigbarhet, og foreslår og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Det foreslås derfor at dagens ordning avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. I vurderingen av inntektsutjevningen anbefaler utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Dette vil være det viktigste området for å ivareta vekstkommunenes behov for oppdaterte innbyggertall.

Storbyfaktorer i inntektssystemet

Hovedkonklusjonene i rapporten "Storbyfaktorer i kommunal tjenesteproduksjon sett i forhold til statlig finansiering av kommunesektoren", fra Asplan Viak og Telemarksforskning, er gjengitt ovenfor under Hva saken gjelder. I arbeidet fram mot denne konklusjonen er det bl.a. tatt utgangspunkt i Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002–2003)):

"Storbyene spiller en viktig rolle for verdiskaping og hele landets utvikling, og for internasjonalt samarbeid og kontakt. Samtidig møter storbyene betydelige sosiale utfordringer og må løse oppgaver og problemer som følger av vekst knyttet til infrastruktur, boligtilbud, arealbruk, miljø, levekår, m.v. Derfor vil regjeringen sette fokus på storbyenes utvikling ut fra ulike hensyn – sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige.

Et viktig mål i storbypolitikken er å gi alle likeverdige muligheter til å leve det gode liv i storbyen gjennom sosial og økonomisk velferd og en hverdag i trygghet.

Spørsmålene som forskerne stilte videre er:

1. Hva er storbyenes egenart og hvilke konsekvenser har denne for storbyene som produsent av velferdstjenester?
2. Hvilke kostnadsdrivere har storbyene i sin tjenesteproduksjon som atskiller dem fra andre kommuner, og er dette ivaretatt gjennom den statlige finansieringen?

Det ble utarbeidet en spørreundersøkelse som ble besvarte av administrasjonen i 16 av landets 18 største kommuner. Kommunene påpekte følgende områder for spesiell oppmerksomhet:

- *Høye tomtekostnader* gjør investeringer i skoler, barnehager osv. dyrere. Særlig for kommuner i sterk vekst kan dette være en kostbar ekstrabelastning.
- Belastningen på sosialapparatet er den klart hyppigste enkeltfaktoren kommunene oppgir. Kombinasjonen *rus og psykiatri* belaster sosialhjelpstjenestene og helsetjenesten.
- Opphopning av *barn med spesielle behov* belaster sosial, helse, og skolesektoren.
- *Innvandrerproblemer* er et annet moment som trekkes fram.
- Boligmarkedet trekkes inn som en forklaring på økte sosiale problemer. *Høye boligpriser* kan være med på å forsterke sosiale problemer i byene for innbyggere som har små marginer til å takle midlertidig inntektsbortfall eller økte utgifter.
- *Regionale kulturinstitusjoner* belaster kommuneøkonomien spesielt.
- *Segregering* ser ut til å være den enkeltmekanismen som påvirker flest sektorer.
- *Transport, kommunikasjon, areal og miljø* skaper særskilte problemer for storbyene.

Samtidig som at storbyenes utgiftsbilde kan være særlig preget av disse kostnadsdrivende faktorer, må det økonomiske opplegget ta hensyn til muligheten for å utnytte stordriftsfordeler i storbykommuner.

Borge-utvalget nevner at *forskjeller i faktorpriser* (hovedsakelig lønn, men også kapitalkostnader) mellom kommuner kan forklare variasjoner i kostnadsforhold. Utvalget følger imidlertid ikke dette opp i sine analyser, men velger å konsentrere seg om bosettingsmønster og kommunestørrelse, som er til fordel for de mindre kommunene.

Asplan Viak og Telemarksforskning diskuterer og problematiserer prinsipielle sider ved å bringe ulikheter i faktorpriser inn i utgiftsutjevningen, og har gjennomført en del analyser som tyder på at ulikheter i lønn og ulikheter i tomtepriser påvirker kommunale drifts- og kapitalkostnader.

Når det gjelder *kapitalkostnader* generelt konkluderes det i KS storby-rapporten med at det på bakgrunn av dagens datagrunnlag er vanskelig, for ikke å si umulig, å komme med noen sikre konklusjoner på om storbykommunene vil tjene eller tape på innføring av utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader. Til det er dagens datagrunnlag for svakt, og nye prinsipper for håndtering av kapitalkostnader er en betingelse for innføring av slik utgiftsutjevning.

Det påvises imidlertid en positiv sammenheng mellom gjennomsnittlig lønn per mannlig innbygger over 17 år og kommunenes totale driftsutgifter. Nærmere bestemt gir en 10 % økning i gjennomsnittslønnen per mannlig innbygger en økning på 0,7 % i kommunens brutto driftsutgifter. Lønnsnivåets betydning for kommunale utgifter bør derfor bli en kandidat for videre analyser, slik det påpekes i rapporten.

Den generelle kartleggingen av storbyspesifikke kostnadsdrivere i KS storby-rapporten innledes med å identifisere hvilke sektorer som er interessante sett fra et storbykommunesynspunkt. Det viser seg at det først og fremst er i sosialsektoren vi finner storbyspesifikke forskjeller i kostnader. Dette omtales i sektorgjennomgangen nedenfor.

Andre forhold kan ikke utelukkes, men fokus er satt områder hvor effekten av storbyvariabelen er tydelig. Et argument for å forfølge også mindre tydelige tegn på storbyspesifikke kostnader, er at det for analyseformål er få storbykommuner. En finner likevel ingen klare tegn på systematisk høyere kostnader i storbyene for de øvrige tjenesteområdene.

Behandling av kommunestørrelse som ufrivillig kostnad

Utvalget har utredet alternativer hvor det tas hensyn til at smådriftsulempene knyttet til lavt innbyggertall i noen grad er en frivillig kostnadsulemp, samt at graden av frivillighet varierer kommunene imellom. I dag vil rammetilskuddet i de fleste tilfeller gå ned når kommuner slår seg sammen. Utvalget lanserer et alternativ med differensiert basistilskuddet, der det tas hensyn til om smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige. Kort reiseavstand til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen indikerer frivillighet, og et strukturkriterium som måler gjennomsnittlig reiseavstand til et visst antall personer fanger opp dette. Utvalget argumenterer på prinsipielt grunnlag for at et slikt kriterium kan ha gode egenskaper, men konkluderer likevel med ikke å gå inn for dette. Det argumenteres med at det er praktiske problemer knyttet til operasjonalisering av kriteriet, og at økonomiske virkemidler ikke nødvendigvis er det mest hensiktsmessige med hensyn til å oppnå endringer i kommunestrukturen.

Bergen ville fått en betydelig gevinst hvis differensiert basis hadde blitt innført. Dette henger sammen med at beregnet utgiftsbehov for småkommuner ville blitt redusert, og det ville dermed vært mer til fordeling på resten av kommunene. Inntektssystemet vil således fortsatt tildele betydelige midler som objektivt sett ikke er begrunnet i ufrivillige kostnadforhold, men snarere ut fra historiske kommunegrenser.

Skjønnnet

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 skjønnstilskuddet. Dette ses bl.a. i sammenheng med utvalgets forslag om etablering av et nytt distriktpolitisk tilskudd som ivaretar regionalpolitiske hensyn. Det ordinære skjønnstilskuddet vil etter dette utgjøre 1,8 milliarder kroner, tilsvarende 1,2 prosent av de frie inntektene. Utvalget mener det bør være en realistisk målsetting å redusere skjønnstilskuddet til under 1 prosent av de frie inntektene.

Økonomiske konsekvenser for Bergen

Bergen vil med utvalgets forslag få en ny kostnadsnøkkel som er 465 kr pr. innb. lavere enn dagens nøkkel. Dette gir en inntektsreduksjon på over 110 mill. Utvalget foreslår også en ny overgangsordning, der maksimal reduksjon pr år er 400 kr. pr innb. Førsteårvirkningen er -96 mill.

De to første kolonnene i tabellen nedenfor viser kostnadsnøkklene for Bergen med dagens system og med forslaget til nytt system (landsgjennomsnitt i utgiftsutjevningen = 1,0000). Med dagens kostnadsnøkkel er utgiftsbehovet til Bergen beregnet å være 97 pst. av gjennomsnittskommunen, mens det nye forslaget reduserer dette til knapt 95 pst.

De tre siste kolonnene viser utslagene regnet i kr per innbygger med dagens og ny, samt endringen.

Det vises for øvrig til tabellvedlegg, som viser utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel og de enkeltvis endringene for Bergen.

Sektorer	Dagens	Ny	Dagens	Ny	Endring
	kostnadsnøkkel	kostnadsnøkkel	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	kr pr innb
Administrasjon	0,9285	0,8976	-285	-292	-8
Landbruk/miljøvern	0,2128		-132		132
Skole	0,9347	0,9387	-514	-534	-21
Pleie- og omsorg	0,9661	0,9542	-302	-428	-127
Helse	0,9986	0,9448	-1	-69	-67
Barnevern	1,0191	1,0350	13	33	20
Sosialhjelp	1,2577	1,0300	509	48	-461
Kostnadsindeks	0,9708	0,94962	-712	-1 243	-531
(Tillegg/trekk kr pr innb.)					
Dagens tildeling morsmål m.m for 2005/ny økt innbyggertil.			100	163	64
Samlet utslag knyttet til endring med ny nøkkel					-465

Kilde: KS

De to første kolonnenene viser at med dagens kostnadsnøkkel er utgiftsbehovet til Bergen beregnet å være 97 pst. av gjennomsnitts-kommunen, mens det nye forslaget reduserer dette til knapt 95 pst. Reduksjonen er særlig merkbar for sosialhjelp, hvor Bergen ifølge forslaget kun har 3% høyere utgiftsbehov enn gjennomsnittet. Kommunen tjener på at Landbruk/miljøvern blir lagt inn i Administrasjon.

Gjennomgang av de enkelte sektorene i inntektssystemet

Administrasjon

Ny delkostnadsnøkkel: Basiskriterium og antall innbyggere

Ut går: Ingen

Kommentar: Bergen taper om lag 2 mill på omleggingen. Dette skyldes i hovedsak endret vektning av kriteriene. Utvalget anbefaler at det fortsatt skal være et basiskriterium i delkostnadsnøkkel for administrasjon som kompenserer for betydelige kostnadsulempere i små kommuner, også der disse kan betraktes som helt eller delvis "frivillige" sett i lys av valgt kommunestruktur (se egen kommentar).

Landbruk og miljøvern

Har tidligere blitt betraktet som en del av delkostnadsnøkkel for administrasjon. Utgår i det nye forslaget.

Kommentar: Bergen tjener drøyt 34 mill på at landbruk og miljøkriteriet faller bort. Utvalget finner ingen robust effekt av kriteriene som i dag inngår i landbrukskriteriet, og Bergen registrer med tilfredshet at disse kriteriene derfor anbefales tatt ut.

Grunnskole

Ny delkostnadsnøkkel: Antall innbygger 6-15 år, basiskriterium, to bosettingskriterier (sone og nabo), antall barn 6-15 år med grunn- og hjelpestønad (nytt) og antall 1. generasjons innvandrere 6-15 år fra land utenfor Skandinavia (nytt). Forslaget innebærer også at øremerkede tilskudd til språkopplæring for minoriteter innlemmes i inntektssystemet

Ut går: Reisetid.

Kommentar: Bergen taper om lag 5 mill. på endringene som utvalget foreslår. Dette er en nettovirkning av to større endringer: Kriteriet beregnet reisetid tas ut (virkning: -30 mill) og basis får redusert vekt (virkning: +25 mill.).

Utvalget viser til at kriteriet reisetid gir høy uttelling for større kommuner, eksempelvis Oslo og Bergen, hvor innbyggerne i gjennomsnitt kan ha lang reisetid til kommunesenteret, men hvor kommunene ifølge utvalget ikke har kostnadsulempen i grunnskolen knyttet til spredt bosettingsmønster. Bergen har også tidligere tapt på at betydningen av dette kriteriet er blitt redusert, og taper altså nå ytterligere på at det fjernes helt. Ut fra et faglig synspunkt har Bergen forståelse for utvalgets forslag, særlig fordi en samtidig foreslår legge noe mindre vekt på betydning av kommunestørrelse (reduert basis).

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 i grad kan forklares med antall 1. generasjons innvandrere i skolepliktig alder fra land utenfor Skandinavia. Bergen taper også på innføringen av disse to kriteriene.

Pleie og omsorg:

Ny delkostnadsnøkkel: Basiskriterium (nytt), sonekriterium (nytt), 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).

Ut går: Dødelighet, psykisk utviklingshemmede under 16 år og innbyggere 16-66 år.

Kommentar: Bergen taper 30 mill på de foreslåtte endringene. 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. Små kommuner har i følge disse analysene kostnadsulempen i institusjonsomsorgen knyttet til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, mens kommuner med spredt bosetting har kostnadsulempen innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. I rapporten fra Asplan Viak og Telemarksforskning pekes det på at indikatoren "reiseavstand innen sone" er laget spesielt for å fange opp stordriftsfordeler knyttet til organisering av grunnskolen i en kommune, og ikke uten videre er relevant for pleie- og omsorgstjenester. Den samme innvendingen kan reises for helsetjenester, hvor Borge-utvalget også foreslår å innarbeide avstandskriterier. Bergen taper isolert sett 40 mill. på at det legges inn kriterier for dette (basis og sone) i kriteriene for pleie og omsorg..

Utvalget mener gruppen under 67 år må vurderes tatt inn igjen etter hvert som datagrunnlaget i IPLOS bygges ut. Dette systemet vil også gjøre det mulig å analysere også andre forhold på individnivå.

Primærhelsetjenesten:

Ny delkostnadsnøkkel: Basiskriterium (nytt), sonekriterium, aldersgruppene 0-5, 6-15, 16-21 (ny inndeling), 22-66 (ny inndeling), 67-79, 80-89, 90 år og over.

Ut går: Inndelingen 16-66 år (erstattes av 16-21 og 22-66 år)

Kommentar: Bergen taper kr 16 mill på endringene. Også for denne tjenesten er det betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster i utvalgets analyser som gir negativ effekt for Bergen. Lavt innbyggertall gir ifølge utvalget 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 antar at små kommuner innenfor primærhelsetjenesten vil kunne begrense sine smådriftsulemper gjennom interkommunalt samarbeid, men utformingen av delkostnadsnøkkelen tar ikke hensyn til kriterier (for eksempel reiseavstand til nabokommuner) som kan fange opp dette. Bergen kommune ser på dette som et av flere eksempler på at kommuner som frivillig velger å ikke slå seg sammen med nabokommuner, selv om reiseavstandene er overkommelige, likevel blir kompensert som om dette var en ufrivillig kostnad.

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.

Barnevern

Ny delkostnadsnøkkel: Antall barn i aldersgruppene 0-5, 6-15, 16-21 (ny inndeling), barn som ikke bor hos begge foreldre, innvandrerbarn og antall fattige

Ut går: Antall skilte og separerte og antall innbyggere 16-66 år.

Kommentar: Bergen tjener i underkant av kr 5 mill på omleggingen. Hovedårsaken er innføringen av det nye kriteriene fattige og barn som ikke bor sammen med begge foreldre. De nye analysene viser at disse kriteriene ha systematisk effekt på kommunenes barnevernsutgifter, og er mer treffsikkert enn antall skilte og separerte. Bergen støtter utvalgets forslag på dette punktet.

Sosialhjelp

Ny delkostnadsnøkkel: Opphopningsindeks (ny: Produktet av faktiske observasjoner av antall skilte og separerte, antall arbeidsledige og antall fattige), antall uføre og antall innbyggere 16-21 år og 22-66 år (ny: Befolkningen inngikk tidligere i Urbanitetskriteriet)

Ut går: Urbanitetskriteriet, skilte og separerte og arbeidsledige som egne kriterier samt innvandrere.

Kommentar: Bergen taper 110 mill. på den nye kostnadsnøkkelen. I følge utvalgets rapport hadde Bergen i 2003 sosialhjelpsutgifter som var 145 prosent av landsgjennomsnittet, mens det nye forslaget gir en indeksverdi for utgiftsbehov på bare 103 prosent. Differansen utgjør

hele 180 mill. Hvis utvalgets forslag gir et riktige bilde av de "objektive" behovene for sosialhjelp, så må forklaringen på differansen være politisk prioritering og tildelingspraksis. Byrådet vil anslå kostnadene ved prioriterte særordninger i Bergen til å utgjøre om lag 50 mill. sammenliknet med statlige normer. Om lag 130 mill. er i så fall "uforklart", og vi stiller oss derfor underende til hvordan utvalgets forslag til kriterier kan beskrive variasjoner i utgiftsbehov.

Det er grunn til å minne om at urbanitetskriteriet ble innført i 2004 nettopp for å fange opp særskilte utfordringer i de store byene knyttet til bla. rus. Både vår egen erfaring og forskning viser at en relativt større andel av brukerne i de store byene har sammensatte problem, ofte knyttet til rus og psykiatri. Dette fører til større kostnader per bruker, knyttet både til omfang av tjenestebehov og til varigheten av kontakt med kommunale tjenester (langtidsmottakere).

Endringen i 2004 tilførte Bergen drøyt 70 mill. (netto systemvirkning etter 5 år), dvs. at Borge-utvalget nå foreslår å redusere overføringene med et betydelig høyere beløp enn dette. Og nesten hele reduksjonen må tas første året som det nye inntektssystemet innføres.

Utvalget kommenterer riktignok kort utslagene for Bergen, og viser til at Bergen har færre arbeidsledige og færre skilte og separerte per innbygger enn Stavanger og Trondheim. Men utvalget stiller ikke kritiske spørsmål ved holdbarheten til sitt eget forslag, på tross av de betydelige utslagene for de større byene. Det kan synes som om man har vært tilfreds all den tid forslaget "traff" for Oslo. Dessuten dekker Oslo-effekten til en viss grad dekker over at de øvrige storbyene taper til dels mye.

Asplan Viak og Telemarksforskning har på sin side viet mye oppmerksomhet til analyser av utgiftsbehov i storbyene. I det følgende gjengis dere oppsummering:

"Vi finner at definisjonen av sosialsektoren har betydning for resultatene. De innledende analysene blir gjort med tre forskjellige sektorinndelinger. Vi splitter sosialsektoren opp i mindre deler og trekker også inn sosial boligformidling som en del av sektoren. Dette avviker fra Borge-utvalget, som plasserer denne sammen med "Øvrig infrastruktur. Vi finner at det er store variasjoner i utslaget av storbyvariabelen i de ulike delene av sosialsektoren.

I de detaljerte analysene av sosialsektoren finner vi at opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet begge har selvstendig forklaringskraft på utgiftene i sosialsektoren. Ved å dele opp sosialsektoren i "Sosialhjelp" og "Rusomsorg" finner vi videre at opphopningsindeksen (andel fattige x andel skilte og separerte x andelen arbeidsledige) er et forklaringsdyktig kriterium for sosialsektoren, mens urbanitetskriteriet, i mangel av alternativer, er nødvendig for å kompensere storbyenes utgifter til rusomsorg. Dette skillet er ganske tydelig, og konklusjonen bør i så fall være at før man eventuelt finner fram til kriterier som forklarer utgiftene til rusomsorg på en god måte, bør urbanitetskriteriet, eller en variant av dette, beholdes.

Vi gjør også nærmere analyser av opphopningsindeksen. Denne har god forklaringskraft, og den fanger opp storbyespesifikke utgifter til sosialsektoren. Men slik den inngår i utvalgets foreslåtte kostnadsnøkkel, er det vanskelig å vite hvilke effekter som egentlig er i virksomhet.

Våre analyser forsøker å identifisere hvilke av de ulike elementene i indeksen som spiller sammen med hverandre. Antall skilte/separerte, fattige og arbeidsledige er alle kriterier som forklarer noe av utgiftsvariasjonen i sosialsektoren. Av samspillseffekter finner vi at

kombinasjonen av skilte/separerte og arbeidsledige bidrar til å forsterke utgiftseffekten av disse to tilstandene. Det samme gjelder for arbeidsledige og fattige. Vi finner imidlertid ingen ekstra effekt av kombinasjonen fattige og arbeidsledige, og heller ingen effekt av de tre kombinert. Storbyfaktorer i inntektssystemet - sammendrag

Vi har også sett nærmere på sosial boligformidling, som ikke er inkludert i utvalgets definisjon av sosialsektoren. Vi finner klare storbyeffekter, som vi ikke klarer å eliminere med våre variabler. Variasjonen i utgifter per innbygger er store på disse regnskapsfunksjonene, og vi antar at dette kan skyldes både feilføringer og politiske prioriteringer. Dersom det er snakk om omfattende forskjeller i prioriteringer innenfor sosialsektoren, hvor enkelte kommuner satser sterkt på boligtiltak, mens andre tilbyr andre ordninger for samme type brukere, bør sosial boligformidling inkluderes i sosialsektoren. Det samme kan være konklusjonen dersom det er snakk om feilføringer, men vi kan ikke se bort i fra at utgifter til boligformidling også kan være ført på andre funksjoner innen infrastruktur. Dersom sistnevnte praksis er utbredt kan det være en bedre løsning å definere sosial boligformidling sammen med øvrige funksjoner innen infrastruktur, enn å inkludere den i sosialsektoren. Det er imidlertid kraftige effekter her i enkelte storbykommuner, så dette bør undersøkes nærmere før det eventuelt tas spesielt hensyn til i utgiftsutjevningen.

Til slutt beregner vi kommunenes indekser fra delkostnadsnøkkelen for sosialsektoren basert på tre utvalgte modeller. Det kan se ut til at opphopningsindeksen til Borge-utvalget bidrar til at Oslo får relativt mer enn de øvrige storbyene, og at Oslo dermed kan bli overkompensert innen sosialsektoren i forsøket på å kompensere de øvrige storbykommunene for sine kostnader.

Det er imidlertid høyst tvilsomt om valget av kostnadsnøkkel bør baseres på forholdet mellom enkeltkommuner. Vi stiller her også spørsmålstegn ved utvalgets valg om å legge over halvparten av vekten i delkostnadsnøkkelen for sosialsektoren på kriteriet innbyggere i alderen 16-66 år når tidligere analyser viser at denne variabelen ikke har noen innvirkning på utgiftene i sosialsektoren.

Vår foretrukne modell er den som inneholder vår egen versjon av opphopningsindeksen, samt urbanitetskriteriet. Denne gir en bedre tilpasning til faktisk utgiftsnivå for alle de fire storbykommunene. Tabell viser resultatene i kroner pr innbygger av å gå fra Borge-utvalgets forslag til vårt alternativ.”

Tabell *Virkninger av vår alternative kostnadsnøkkel for sosialsektoren.*

	Indeks Borge-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel	Indeks fra vår alternative kostnadsnøkkel	Endring i kroner pr innbygger
Oslo	0,9436	0,9412	-59
Bergen	0,9496	0,9568	177
Trondheim	0,8986	0,9039	130
Stavanger	0,9166	0,92	82

VEDLEGG 1

Utvalgets forslag til kriteriesett med vekter

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøkklene for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg og administrasjon. Som vekter 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 kostnadsnøkkel som presenteres i denne utredningen. Det har blant annet sammenheng med at barnehagesektoren er under utbygging. Innvektningen av delkostnadsnøkkel 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 1 Samlet framstilling i den nye kriteriesettet

Kriterium	Kostnadsvekt
<i>Alders kriterier</i>	
Andel innbyggere 0-5 år	0,0164
Andel innbyggere 6-15 år	0,3341
Andel innbyggere 16-21 år	0,0198
Andel innbyggere 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
<i>Sosiale kriterier</i>	
1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år	0,0147
Barn med grunn- og hjelpestønad 6-15 år	0,0106
Ikke 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
<i>Kostnadsfaktorer</i>	
Sone	0,0191
Nabo	0,0043
Basis	0,0269
Sum	1,0000

Tabell 2. Sammenlikning av nye og gamle kriterier og endring for Bergen

Kriterier i dag (<i>de i kursiv utgår i ny nøkkel</i>)	Nye kriterier	Dagens Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	Ny Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	Endring kr pr innb
Innb. 0-5 år		15	11	-4
Innb. 6-15 år		-188	-205	-18
<i>Innb. 16-66 år</i>		19		-6
	Innb. 16-21 år		-26	
	Innb. 22-66 år		40	
Innb. 67-79 år		-46	-49	-2
Innb. 80-89 år		-89	-90	-0
Innb. o/90 år		-2	-3	-1
<i>Skilte og separerte</i>		33		-33
<i>Arbeidsledige</i>		23		-23
<i>Dødelighet</i>		-23		23
	Barn som ikke bor sammen		7	7
	Grunn- og hj stønad		-28	-28
Ikke-gifte over 67 år		-19	-49	-29
<i>Innvandrere</i>		13		-13
<i>Reisetid</i>		105		-105
	Innvandrerbarn		-39	-39
	Fattige		31	31
Sone		-71	-136	-65
Nabo		-102	-40	62
PU over 16 år		-121	-76	45
<i>PU under 16 år</i>		-16		16
	Uføre		-8	-8
	Opphopning		50	50
<i>Urbanitetskriterium</i>		455		-455
<i>Landbrukskriterium</i>		-115		115
<i>Basistillegg</i>		-586	-635	-49
<i>Kostnadsindeks</i>		-716	-1 244	-529



SAMMENDRAG

Storbyfaktorer i inntektssystemet

Storbyegenskaper som utgiftsdrivere i kommunal tjenesteproduksjon



Januar 2006

I denne utredningen har vi har stilt følgende spørsmål:

- 1. Hva er storbyenes egenart og hvilke konsekvenser har disse for storbyene som produsent av velferdstjenester?**
- 2. Hvilke kostnadsdrivere har storbyene i sin tjenesteproduksjon som atskiller dem fra andre kommuner, og er dette ivaretatt gjennom den statlige finansieringen?**

Generelt sett er økonomisk press og opphopning av innbyggere med dårlig levekår framtrepende egenskaper som påvirker kostnadsnivået for kommunale tjenester. Vi har spurt administrative ledere i de største norske kommuner om deres vurderinger av årsaker til høye kommunale utgifter. Høye tomtekostnader, pressede lokale arbeidsmarkeder, opphopning av sosiale problemer og sosial segregering internt i lokalsamfunn oppgis som de viktigste kostnadsdrivere. Sosiale tjenester, spesielt økonomisk sosialhjelp og rusomsorg, sies å være mest utsatt for storbyespesifikke kostnadsdrivere.

Sektorvise analyser er gjennomført

I de sektorvise analysene av storbyespesifikke kostnadsdrivere, har vi benyttet en bred tilnærming. Med det menes et fleksibelt opplegg for sektorinndeling av kommunen og bruk av en storbyvariabel for identifisere fenomener som virker kostnadsdrivende, som er spesifikke for storbykommunene og som ikke fanges opp av den spesifiserte modellen. Ved eventuell identifisering av storbyespesifikke kostnadsdrivere, følger vi opp med grundigere analyser av den eller de aktuelle sektorer. Vi har brukt analysene som er utført av Borge-utvalget som utgangspunktet.

Vi identifiserer klare storbyespesifikke kostnadsdrivere i sosialsektoren, som ikke er fanget opp av den modellen som er foreslått av Borge-utvalget. For det første finner vi at urbanitetskriteriet har klar positiv effekt på utgiftene til tross for at opphopningsindeksen er med i beregningene. Det betyr at begge disse variablene har selvstendig forklaringskraft og bør tas med i grunnlaget for beregning av kriterievektene. Ved å ta hensyn til urbanitetskriteriet fanger vi også opp storbyeffekten.

Urbanitetskriteriet fanger opp noe som er betydningsfullt for sosialhjelpsutgiftene. Vi undersøker derfor nærmere hva som kan være kilden til urbanitetskriteriets forklaringskraft, og finner at det høyst sannsynlig er knyttet til utgifter i forbindelse med rusomsorg. Så lenge man ikke er i stand til å etablere og teste et godt mål på omfanget av rusproblemer i en kommune, så er det, i følge våre beregninger, mye som taler for at urbanitetskriteriet fortsatt bør benyttes.

Vi foreslår en fleksibel metodisk tilnærming til analyse av opphopningsproblemer. Vår tilnærming viser at det er de direkte effektene av de tre kriteriene som er de viktigste for forklaring av sosialhjelpsutgifter, og vi finner samspillseffekter kun der arbeidsledighet inngår, dvs. ledighet x fattige og ledighet x skilte/separerte. Storbyvektene for sosialhjelp er generelt noe større ved bruk av opphopningsindeksen, når denne brukes i stedet for vår tilnærming. Vekten for Oslo er unntaket, som blir vesentlig sterkere i dette tilfellet.

Sosial boligformidling "gjemmes" bort i sektoren "Øvrig infrastruktur" i Borge-utvalgets beregninger. Vi finner klare storbyspesifikke effekter knyttet til denne sektoren. Effektene av sosialhjelpskriteriene er imidlertid mer sammensatte, og vi mistenker målefeil å være årsak til storbyeffektene. Det er derfor grunn til å være forsiktig med å legge vekt på denne sektoren i et utjevningsopplegg, men det bør i framtida avklares nærmere hva slags sektortilhørighet sosial boligformidling skal ha, og det bør også etableres instruks for føringspraksis – i hvert fall dersom sektoren skal inngå i sosialektoren, og dermed i framtidig utgiftsutjevningssopplegg.

Kriterium	Kriterievekter - sosialhjelp	
	Borgeutvalgets forslag	Vårt forslag
Antall skilte og separerte		0,3021
Antall arbeidsledige 16-59 år		0,1529
Antall fattige		0,1031
Antall uførepensjonister	0,0900	0,0736
Urbanitetskriteriet		0,3104
Opphopningsindeks	0,3356	
Innbyggere 16-66 år	0,5744	
Indeks skilte*ledige		0,0189
Indeks ledige*fattige		0,0390
Sum	1,0000	1,0000

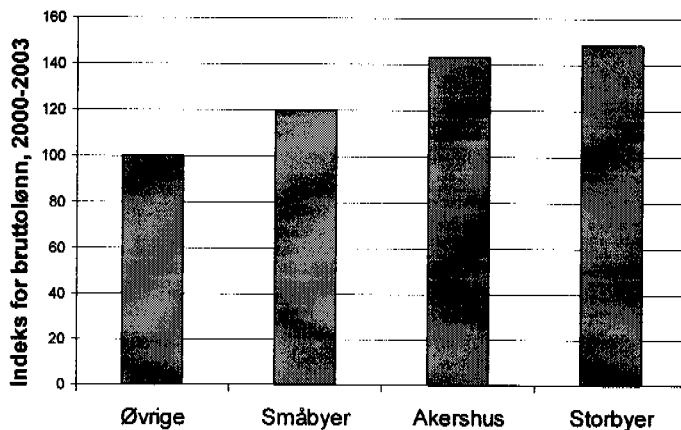
Kommune	Beregnet utgiftsbehov - sosialhjelp		
	Borgeutvalgets forslag Indeks	Indeks	Vårt forslag Virkning i kroner per innbygger i forhold til Borgeutvalget
Stavanger	1,08	1,1352	82
Trondheim	1,07	1,1578	130
Bergen	1,03	1,1432	177
Oslo	1,79	1,7638	-59
Hele landet	1,00	1,0000	

Tabell 1
Kostnadsnøkkel, beregnet utgiftsbehov i sosialektor og økonomiske virkninger: vårt forslag, sammenliknet med Borge-utvalgets forslag

Betydningen av ulikheter lønn i det ordinære arbeidsmarkedet lokalt

Våre analyser av lønnsnivåets betydning for kommunenes kostnader tar utgangspunkt i data for gjennomsnittlig bruttolønn per mannlig innbygger i hver kommune over 17 år. Disse dataene viser at det er betydelige forskjeller fra kommune til kommune, og storbyene, samt

Akershuskommunene, ligger klart høyest – om lag 50 % over gjennomsnittet for småkommuner.



Figur 1 Indeksert bruttolønn for menn, gjennomsnitt for kommunegrupper, 2004

Vi analyserer sammenhengen mellom kommunenes samlede bruttoutgifter og lønnsnivået. Dette fordi lønn i hovedsak er en generell kostnadsdriver for all kommunal virksomhet og i mindre grad en sektorspesifikk kostnadsdriver. Resultatene viser at 10 % høyere lønnsnivå gir en økning i kommunale brutto driftsutgifter på 0,7 %. Siden lønnsnivået er høyest i storbyene, indikerer dette økte utgiftsbehov i storbyene.

Det finnes også klare effekter av kommunestørrelse som trekker i motsatt retning. I våre analyser gir demografiske stordriftsfordeler en større kostnadsreduksjon for storbyene enn den kostnadsøkningen de får pga høyere lønnsnivå.

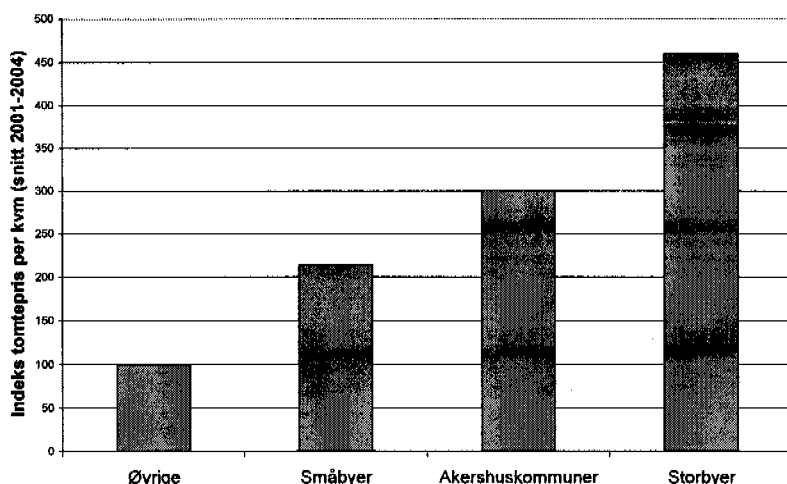
I inntektssystemet gis kompensasjon for smådriftsulemper, mens det ikke korrigeres for lønnsnivåforskjeller. I sum tilsier dette at storbyene får manglende kompensasjon for høyere generelt lønnsnivå.

Det trengs imidlertid bedre data og mer analyser før sammenheng mellom lønnsnivå og kommunale kostnader – både totalt og evt. på sektornivå – er tilstrekkelig kartlagt. Vi anbefaler blant annet at:

- a) Det framskaffes bedre tallgrunnlag for lønnsnivå på kommunenivå som skiller mellom kommunale og ikke-kommunale ansatte, og som korrigerer for yrkesdeltakelse og arbeidstid.
- b) Påvirkningsmekanismer mellom lokalt lønnsnivå og kommunale kostnader utredes nærmere, herunder hvordan lønnsnivået i ikke-kommunale stillinger påvirker gjennomsnittslønn i kommunale stillinger via konkurranse om arbeidskraften.

Kapitalkostnader og betydning av variasjon i tomtepriser mellom kommuner

Sammenliknet med andre informasjonskilder synes Husbankens statistikk å være den best egnede til å fange opp gode mål på tomtekostnader i norske kommuner. På bakgrunn av denne statistikken fra Husbanken ser vi at tomteprisene er langt høyere i storbykommunene enn de er i mindre kommuner.



Figur 2 Indeksert tomtepris, gjennomsnitt for komune grupper, 2001-2004

Utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader reiser umiddelbart en rekke spørsmål knyttet til kommunale regnskapsprinsipper, verdivurderinger og til hvorvidt utjevningen både skal omfatte faktiske og kalkulatoriske kostnader. Vi konkluderer at dette er spørsmål som er helt nødvendig å avklare før en eventuelt setter i gang en større prosess med å utjevne ulikheter i kapitalkostnader.

Vi har dokumentert at det er en klar sammenheng mellom lokale tomtepriser og kommunale kapitalkostnader, som kan berøre storbykommunene spesielt. I beregningene vi har gjennomført, oppveier likevel stordriftsfordelene mer enn ulempene knyttet til høye tomtepriser i storbykommunene. Vi vil imidlertid understreke at datagrunnlaget er svakt, og at vi meget vel kan undervurdere betydningen av høye tomtepriser som følge av det. Derfor er det vanskelig, for ikke å si umulig, å komme med noen sikre konklusjoner på om storbykommunene vil tjene eller tape på innføring av utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader. Nye fellesprinsipper for håndtering av kapitalkostnader vil være en sentral betingelse for innføring av slik utgiftsutjevning.

Intern geografisk segregering av samfunnet er et særpreg i storbyene, som vi mener kan bidra til økte kostnader for kommunale tjenester.

Flere steder ser vi konsentrert bosetting av innbyggere som har særlige behov for velferdstjenester i bestemte deler av byene. Områder som Gamle Oslo og Groruddalen i Oslo, Laksevåg og Årstad i Bergen, Saupstad

og Kattem i Trondheim, og Storhaug i Stavanger er alle kjent for å ha flere innbyggere med ofte større behov for velferdstjenester enn i andre steder.

Spørsmålet er om segregering i seg selv kan påvirke behovet for offentlige tjenester, ut fra det at geografisk tilhørighet og nettverk kan ytterligere begrense disse beboeres tilgang til sosiale goder gjennom bl.a. arbeids- og boligmarkeder. Vi mangler dessverre et datagrunnlag for sammenlikning av den geografiske fordelingen av levekår mellom kommunene, noe som kunne etableres ved nærmere utredning.

Segregering er mer utbredt i en del andre land, hvor flere bor i storbyer. Studier av segregering og offentlige velferdsutgifter i utlandet foreligger og bør vurderes nærmere i forhold til norske storbyer. Muligheten for å ta hensyn til dette i storbyenes økonomiske grunnlag bør vurderes på lengre sikt, med utgangspunkt i sammenliknbare data for geografisk fordeling av sosioøkonomiske variabler internt i alle kommuner.

Sluttkommentar

Inntektssystemet for norske kommuner ble utviklet først i 1986 og har som hovedmål å gi mulighet for likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner. Vi har dokumentert at inntektssystemet i dag, og etter Borgeutvalgets forslag, kommer til kort på viktige områder i storbykommuner, hvor en fjerdedel av landets innbyggere bor. Det er behov for både justering av kostnadsnøkkelen for å ta hensyn til disse forhold, og for nærmere utredning av faktorer som ser ut til å ha stor betydning. Vi har beregnet et nytt forslag til kostnadsnøkkel for sosialsektoren, og anbefaler at den dokumenterte betydningen av ulikheter i faktorkostnader for kommunale utgifter vurderes nærmere.

Til syvende og sist er valg av utjevningsmodell for kommunesektoren et politisk valg om fordeling mellom samfunnsgrupper, tjenesteområder og geografi. Ved å legge fram denne rapporten har vi etablert et bredere dokumentasjonsgrunnlag der storbyenes behov er særskilt utredet. Dette håper vi bidrar til at beslutningstakerne har fått tilgang til et større og bredere grunnlagsmateriale når de skal foreta de endelige beslutninger om utgiftsutjevningen.