



Det kongelige kommunal- og regionaldepartement  
Postboks 8112 Dep.

0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:  
05/8034 /4408/06-103

Saksbehandler:  
Gøril Bertheussen  
Telefon:  
77 79 05 35

Dato:  
30.01.2006

ØKONOMI OG REG. DEP
01 FEB 2006
05/8034-106
661.0
KO / KØ / HER

## SVAR - HØRING - INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING - NOU 2005:18 - FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER

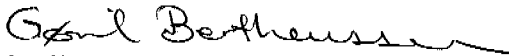
Tromsø kommunestyre gjorde følgende vedtak i sak 23/06 "Høringsuttalelse NOU 2005:18  
Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner":

Tromsø kommunestyre oversender høringsuttalelse slik som det fremkommer i kap. 10 i  
saksfremstillingen.

1. Kommunestyret forventer at regjeringen i sin gjennomgang av inntektssystemet  
innhenter kompetanse også fra Nord-Norge og tar inn den dokumentasjonen som  
kommer fra både Moen-utvalget og utredningen som Norut NIBR Finnmark nå skal  
gjøre på oppdrag fra Troms og Finnmark fylkeskommuner samt Tromsø og Alta  
kommune.
2. Borge-utvalgets innstilling konkluderer med en massiv overføring av midler fra  
Nord til Sør på 571 mill. Særlig rammes byene Bodø og Tromsø som vil få en  
rasering av sitt tjenestetilbud gjennom denne fordelingsnøkkelen.
3. Regjeringen har definert nordområdene som Norges strategiske hovedinteresse og  
vil styrke nordområdearbeidet gjennom organisatoriske endringer og politisk  
vektlegging. Dette er senere konkretisert til å legge til rette for bosetting og  
næringsutvikling i hele regionen, og er også helt nødvendig da det fremvoksende  
internasjonale samarbeidet med tilknytning til Barentshavet tilsier en konsolidering  
av bosetningen i nord. Borge-utvalgets innstilling legger opp til det motsatte.
4. Tromsø kommunestyre ber regjeringen avvise Borgeutvalgets innstilling.

Vedlagt følger saksfremstillingen til kommunestyret, samt saksprotokoll. Det vises spesielt  
til kap. 10 i saksfremstillingen.

Med vennlig hilsen

  
Gøril Bertheussen  
økonomisjef

**HØRINGSUTTALELSE NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING, FOBEDRING  
- INNTETKSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER**

---

Saksbehandler: Gøril Bertheussen  
Arkivsaksnr.: 05/8034

Arkiv: 103

---

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
15/06	Formannskapet	23.01.2006
23/06	Kommunestyret	25.01.2006
6/06	Finans- og byggutvalget	23.01.2006

**Rådmannens innstilling til vedtak:**

Tromsø kommune oversender høringsuttalelse slik som det fremkommer i kap. 10 i saksfremstillingen.

**Saksutredning:****1. Innledning**

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene har, på grunn av forskjeller i skattegrunnlag, befolkningssammensetning og kostnadsforhold, ulike forutsetninger for å gi innbyggerne et godt tjenestetilbud. Inntektssystemet skal utjevne forskjellene i økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet er følgelig et sentralt virkemiddel for å sikre at kommunale og fylkeskommunale velferdstjenester når alle, uavhengig av hvor i landet de bor.

Bondevik-regjeringen satte i 2003 ned et utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. En del av mandatet ba utvalget gi synspunkter på regionaltilskuddet, Nord-Norge tilskuddet og forutsetningen om at kommunestruktur er en "frivillig" kostnad. Den forrige kommunalministeren hadde et klart uttrykt ønske om endringer i inntektssystemet slik at dette skulle stimulere småkommuner til å slå seg sammen.

Inntektssystemutvalget (Borge-utvalget) la frem sin utredning den 10. oktober 2005. Utvalgets innstilling er sendt på høring til kommunene, med frist 1. februar for å avgi høringsuttalelse. Rådmannen gjengir i dette saksfremlegget hovedtrekkene i utvalgets innstilling, samt et forslag til høringsuttalelse fra Tromsø kommune. For mer detaljert informasjon om innholdet i utredningen vises til følgende adresser på internett:

NOU 2005:18 som ligger på Kommunal- og regionaldepartementets internettside  
[http://www.odin.no/krd/norsk/dok/andre\\_dok/nou/016051-020023/dok-bn.html](http://www.odin.no/krd/norsk/dok/andre_dok/nou/016051-020023/dok-bn.html)

Moen-utvalgets samlerapport om Borge-utvalget  
<http://www.lu.no/content/view/1259/93/>

## 2. Utvalgets mandat og sammensetning

Utvalget har utredet og vurdert sentrale elementer i inntektssystemet. Hovedpunktene utvalget ble bedt om å vurdere var :

1. Drøfte hvorvidt rammefinansieringmodellen bidrar til effektive ressursutnyttelse.
2. En bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene.
3. Gjennomgå:
  - a) Utgiftsutjevningen inkl. kapitalkostnader.
  - b) Inntektsutjevningen.
  - c) Distriktpolitiske virkemidler.
  - d) Skjønnsmidlene.
  - e) Overgangsordningen.
4. Hvorvidt kommunestruktur er en "frivillig" kostnad.
5. Drøfte system for kompensasjon for personer som mottar tjenester, men som ikke er bosatt i kommunen.
6. Likebehandling kommunale og private aktører.
7. Drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk kan gjennomføres i et system basert på kommunale rammeoverføringer.

Mandatet ble senere utvidet ved at utvalget ble bedt om å se på kostnadsnøkler for sosiale tjenester og barnehager. Etter at Stortinget vedtok gjeninnføring av selskapsskatten og ny ordning for inntektsutjevning, valgte utvalget å ikke foreta en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene. Begrunnelsen for dette var at det var mindre enn ett år siden utforming og ambisjonsnivået hadde vært gjenstand for politisk vurdering.

Utvalget er ledet av professor ved NTNU Lars-Erik Borge. De øvrige medlemmene kommer fra departement, forskningsmiljø og kommunal sektor.

### Kommentarer til mandatet og sammensetningen

Mandatet legger opp til at utvalget skal foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme frem til et mest mulig enkelt og rettferdig inntektssystem. Det kan være grunn til å stille spørsmål om forholdet mellom fag og politikk, særskilt når utvalget skal gjøre vurderinger av tilskudd som skal sikre regionale og distriktpolitiske målsettinger.

Når utvalget har valgt å se bort fra inntektsutjevningen mangler utredningen en helhetlig vurdering av fordelingsmekanismene i inntektssystemet.

Utvalget har ikke vurdert oppgavefordelingen mellom nivåene. Det er rådmannens oppfatning at oppgavefordeling og struktur bør være på plass før en endrer vesentlig på dagens inntektssystem.

Inntektssystemutvalgets utredning har stor betydning for kommunene i hele landet, og dette burde vært reflektert i utvalgets sammensetning. Leder for utvalget kommer fra Trondheim, og ett av medlemmene fra Hammerfest, men de øvrige 11 medlemmene kommer alle fra sentrale østlandskommuner.

## 3. Utvalgets forslag til endringer

Utvalget har utredet og vurdert sentrale elementer i inntektssystemet. Utvalget foreslår endringer med sikte på å:

- Forbedre **fordelingsmekanismene** i inntektssystemet.
- **Forenkle** systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer.
- **Forbedre** rammefinansieringssystemets virkemåte.

Utvalget foreslår følgende endringer i inntektssystemet:

- a) Ny kostnadsnøkkel for kommunene og fylkeskommunene
- b) Ny inntektsutjevning for fylkeskommunene
- c) Prognosebasert inntektsutjevning
- d) Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- e) Et redusert skjønnstilskudd
- f) Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
- g) Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- h) Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo
- i) Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Punktene b, e, h og i kommenteres ikke i saksfremlegget.

#### **4. Utgiftsutjevning og kostnadsnøkler**

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet har siden 1997 vært utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Det vil si at de med lavt behov finansierer de med høyt behov. Utvalget viderefører denne ordningen, men foreslår endringer i kostnadsnøkler. I vedlegg til saken vises konsekvensene av den nye kostnadsnøkkel sammenlignet med dagens kostnadsnøkkel.

Utgiftsutjevningen i dagens inntektssystem består av en hovedkostnadsnøkkel som er bygd opp av 4 delkostnadsnøkler:

- Administrasjon
- Grunnskole
- Helse- og sosialtjenesten
- Landbruk og miljøvern

Valg av nøkler og vekten på nøklene, sammen med delkostnadsnøklenes andel av hovedkostnadsnøkkel, avgjør hvor stor omfordelingseffekten blir. Det er utarbeidet nye kostnadsnøkler for grunnskole, barnevern, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). Kostnadene til teknisk sektor, kirke/kultur og barnehager er ikke med.

Utvalget foreslår å bruke 1 år eldre befolkningstall, dvs. fra januar året før budsjettåret.

Utvalget har basert vektingen av kostnadsnøkler på driftskostnader, og tar ikke hensyn til kapitalutgifter. Begrunnelsen for dette er at datagrunnlaget ikke er godt nok til å fange opp kapitalutgifter i utgiftsutjevningen.

#### **Kommentarer til utgiftsutjevningen og kostnadsnøkler**

Utvalget har gjort en omfattende analyse av kostnadsnøkklene. De statistiske metodene som benyttes kan ha svakheter ved at de forsterker forskjeller som er etablert. Rådmannen stiller derfor spørsmål ved om den er mindre objektiv enn den fremstilles som.

Videre er hver sektors kostnadsnøkkel basert på sektorens andel av totale utgifter på landsbasis, og ikke på faktisk behov.

Utvalget går inn for å bruk 1 år elder befolkningstall på utgiftsutjevningen. Argumentet er å skape forutsigbarhet for kommunene. Rådmannen mener at det i dette tilfellet må være viktigere med rettferdighet enn forutsigbarhet. En rettferdig fordeling av inntektene bør baseres på den befolkningssammensetningen som man til enhver tid skal levere tjenester til (dvs samme budsjettår).

Dersom datagrunnlaget ikke er godt nok til å fange opp kapitalutgifter bør det arbeides videre for å få utarbeidet bedre kriterier på dette området, slik at kostnadsnøkklene kan fange opp utgiftene knyttet til investerings siden.

### **5. Prognosebasert 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. Imidlertid behandles to problemstillinger som ikke var oppe til behandling høsten 2004. Dette er for det første en vurdering av hvilke inntekter inntektsutjevningen for kommunene bør omfatte, og for det andre utforming av inntektsutjevningen for fylkeskommunene (omtales ikke her). I tillegg er utvalget bedt om å vurdere tiltak for å oppnå større stabilitet i kommunesektorens utgifter.

Etter utvalgets syn bør inntektsutjevningen avbalansere følgende hensyn:

- Lokal forankring
- Forutsigbarhet
- Likeverdige økonomiske forutsetninger
- Enkelhet

#### *Hvilke skatteinntekter bør omfattes av inntektsutjevningen?*

Inntektsutjevningen omfatter i dag inntekts- og formuesskatt, naturressursskatt og kommunal selskapsskatt. Skjevfordelte inntekter som eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonsinntekter holdt utenfor. Både eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter bidrar til at en rekke kraftkommuner har et høyere inntektsnivå og bedre tjenestetilbud enn andre kommuner.

Hvorvidt disse også bør omfattes er vurdert tidligere og avhenger i stor grad av hvor store forskjeller i tjenestetilbudet en vil akseptere. Utvalget påpeker at forskjeller i tjenestetilbud kan skape et press mot rammefinansieringssystemet/utjevning og kan gi grunnlag for statlig styring via handlingsplaner og derigjennom økt bruk av øremerkede tilskudd, minstestandarder og rettighetsfesting.

Utvalget mener at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et *politisk spørsmål*.

### *Stabilitet i inntektsrammene*

Generelt har usikkerheten i skatteinntektene sammenheng med at kommunesektoren direkte mottar løpende skatteinntekter gjennom året og at utviklingen i skattegrunnlaget ikke er kjent når anslagene beregnes. Opptrappingen av skatteandelen de senere år har medført at utviklingene i skattegrunnlagene får større betydning for utviklingen i kommunenes inntekter.

Utvalget mener det er grunn til å tro at usikkerheten i skattegrunnlaget vil øke i årene framover på grunn av særskilte endringer i kommunesektorens skattegrunnlag, og på grunn av generelle endringer i skattesystemet. En eventuell gjeninnføring av kommunal selskapsskatt via en skattefondsmoell vil også bidra til å øke usikkerheten. Videre vil utbytteskatten som innføres fra 2006 inngå i alminnelig inntekt som er kommunesektorens viktigste skattegrunnlag. Utbytteskatten er konjunkturavhengig og lite forutsigbar.

I hvilken grad utviklingen i skatteinntektene påvirker den enkelte kommunes samlede inntekter avhenger av utformingen av inntektsutjevningen. Løpende inntektsutjevning bidrar til at kommunene i liten grad påvirkes av kortsiktige svingninger i egne skatteinntekter. Til gjengjeld er utviklingen i skatteinntektene på landsbasis fått økt betydning. Den løpende inntektsutjevningen er å betrakte som et kommunalt forsikringsfelleskap som reduserer lokalrisiko, men som ikke kan redusere den makroøkonomiske risikoen for kommunesektoren som helhet.

### *Stabile utgifter med svingende inntekter*

Utvalget er videre bedt om å utrede mekanismer som kan bidra til økt stabilitet i kommunesektorens utgifter. Større stabilitet i utgiftene kan oppnås ved større stabilitet i inntektene, eller ved at kommunene i større grad selv makter å holde utgiftene stabile selv om inntektene svinger. Det er over tid større stabilitet i utgifter og tjenestetilbud enn i inntekter.

Ved en inntektssvikt vil som regel ikke utgiftene bli redusert i takt med inntektene, og motsatt når inntektene øker så vil ikke utgiftene vokse like raskt. Tilpasningene kommer til uttrykk ved at netto driftsresultat varierer systematisk med inntektsveksten. Netto driftsresultat blir typisk høyt i perioder hvor inntektsveksten er høy og/eller blir høyere enn antatt og vice versa. Den enkelte kommunes mulighet til å la netto driftsresultat variere avhenger av utgangsnivået på netto driftsresultat og av omfanget av oppsparte fondsmidler. For kommuner med lavt netto driftsresultat vil det være vanskelig å redusere driftsresultatet ytterligere dersom inntektene svikter. Evnen til å håndtere skattesvikt kan styrkes ved fondsoppbygging. Dette kan gjøres ved å forskriftsfeste krav om fondsoppbygging, men erfaring fra da kommunale skattereservefond var forskriftsfestet gjør at utvalget ikke tror at denne type tiltak er tilstrekkelig for å kunne håndtere økende usikkerhet i inntektene.

Utvalget betrakter økt stabilitet i inntektene som et nødvendig bidrag til økt stabilitet i utgiftene.

### *Økt stabilitet i inntektene – prognosebasert inntektsutjevning*

Utvalget drøfter hvordan endringer i skattefinansiering, inntektsutjevning og tilførsel av skatteinntekter kan bidra til økt stabilitet i kommunesektorens inntekter.

Utvalget drøfter i hovedsak 3 ulike alternativ for økt stabilitet i inntektene

1. Prognosebasert inntektsutjevning
2. Lavere skatteandel
3. Forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter

### *Prognosebasert inntektsutjevning*

Alternativet bygger på dagens skattefinansiering og modell for inntektsutjevning. Forskjellen i forhold til i dag er at tilskuddet baseres på en skatteprognose. Tilskudd og trekk beregnes etter dagens ordning i forhold til differansen på egen inntekt pr innbygger og faktisk skatteinngang pr innbygger på landsbasis. Prognosebasert inntektsutjevning baseres på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og prognosen for landsgjennomsnittet.

Når inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i en skatteprognose, vil den makroøkonomiske risikoen bli redusert i forhold til overføringene til kommunene. Utvalget illustrerer dette ved å betrakte en situasjon hvor skatteinntektene på landsbasis blir lavere enn antatt. Ved at tilskuddet og trekk i utjevningen beregnes med utgangspunkt i en prognose, vil tilskuddene bli høyere og trekkene lavere enn dersom de beregnes med utgangspunkt i den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt, som da er lavere enn prognosen.

Kommunesektoren tilføres ekstra midler gjennom inntektsutjevningen som følge av en eventuell svikt i skatteinngang. Ved en skatteinngang høyere enn prognose vil behovet for inntektsutjevning være lavere på landsbasis. Prognosene demper effekten av avvik og inntektsutjevning vil bare gå i null når prognoser er lik faktisk skatteinngang.

Nettovirkningen av den symmetriske inntektsutjevningen vil være mekanisk bestemt uavhengig av politiske vurderinger fra år til år, noe som vil redusere behovet for tilleggsbevilgninger i de år hvor skatteinntektene svikter. Den lokale forankringen opprettholdes fordi inntektsutjevningen i den enkelte kommune og fylkeskommune bare vil avhenge av utviklingen i egne inntekter, men vil være uberørt av om inntektsutjevningen går i pluss eller minus på landsbasis. Inntektsutjevningen blir mer forutsigbar for den enkelte kommune. Kommunenes skatteører endres ikke, mens det er rammetilskuddet fra staten som eventuelt blir justert. Det foretas bare en delvis kompensasjon/trekk i rammetilskuddet når skatteinntektene på landsbasis blir mindre eller høyere enn anslått.

### *Lavere skatteandel*

Utvalget stiller spørsmålsteget ved hvorvidt dagens skattefinansiering og inntektsutjevning er unødig komplisert. Utvalget diskuterer hvorvidt det er en løsning å redusere skatteandel samtidig som den symmetriske del av inntektsutjevningen avvikles. Dette medfører økt risiko for staten, da de overtar større deler av de usikre skatteinntektene og kommunesektorens inntekter blir stabile fordi skatteandel reduseres. I alternativet drøftes at skatteandel reduseres fra 50 til 22,5 prosent. Dette medfører at den lokale forankring reduseres. Alternativet medfører også større kompleksitet i skattesystemet ved at staten må motta deler av naturressursskatten og deler av den proporsjonale delen av formuesskatten.

### *Forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter*

Utvalget drøfter videre forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter, og viser til at en fordel med forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter er at den kan fastsettes og gjøres kjent i forbindelse med nasjonalbudsjett og statsbudsjett høsten før budsjettåret. Makroøkonomisk usikkerhet lokalt og nasjonalt elimineres på kort sikt. Forskuddsvis tilførsel har også ulemper ved at skattefinansieringens lokale forankring svekkes ved at sammenheng mellom skatteinngang lokalt og løpende gjennom året svekkes. Videre kan det være et problem at en mister den automatiske kompensasjon for uforutsett høy lønnsvekst som dagens tilførsel gir.

En viktig forskjell mellom prognosebasert inntektsutjevning og forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter er at staten i sistnevnte alternativ regulerer kommunenes skatteøre, mens

prognosebasert inntektsutjevning (alternativ 1) er basert på regulering av størrelsen på statstilskuddet. Alternativ med prognosebasert inntektsutjevning er mekanisk, mens alternativet med forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter innebærer større avhengighet til statlige beslutninger.

#### *Fastsetting av tilleggskompensasjon*

Nåværende løpende inntektsutjevning fastsettes gjennom året med utgangspunkt i den løpende skatteinngangen. En mulig forenkling er å fastsette tilleggskompensasjon i statsbudsjettet om høsten. Da vil det bare være den symmetriske utjevningen som skjer løpende gjennom året. Fastsetting av tilleggskompensasjon på forhånd vil gi alle kommuner samme usikkerhet når det gjelder den løpendes skatteinngangen etter utjevningen og en vil ha samme incentiv til å styrke eget skattegrunnlag.

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget anbefaler den prognosebaserte inntektsutjevningen fordi den på en relativt enkel måte bidrar til økt stabilitet, samtidig som dagens skattefinansiering og inntektsutjevning kan videreføres. Den lokale forankring svekkes ikke.

Utvalget anbefaler ikke varianten av prognosebasert inntektsutjevning hvor tilleggskompensasjon fastsettes i forkant av budsjettåret, fordi den lokale risikoen øker betydelig for kommuner med lave skatteinntekter.

#### **Kommentarer til forslaget om prognosebasert inntektsutjevning**

Rådmannen har vurdert de ulike alternativene opp mot hensynet til lokal forankring, forutsigbarhet/stabilitet, likeverdige forutsetninger og forenkling og anser at behovet for utjevning og stabiliserende mekanismer er nødvendig selv om dette står i motsetning til målet om et enkelt system. Rådmannen mener at hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og forutsigbarhet i inntektene skal tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevningen.

Det er en stor svakhet ved utredningen at man ikke har foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen som en del av utvalgets innstilling. Sammensetningen av de frie inntektene har stor betydning for kommunenes mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Hvor stor utjevningsgraden i inntektsutjevningen bør være avhenger av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene. Ved innføring av dagens modell for inntektsutjevningen var det et poeng at inntektsforskjellene mellom kommunen ikke skulle endres vesentlig som følge av omleggingen. Dagens modell bygger blant annet på at den sluttfinansieres gjennom et likt trekk per innbygger for alle kommunene. Rådmannen etterlyser at det legges frem modeller som gir en større måloppfyllelse i forhold til ønsket om likeverdige tjenestetilbud. Dagens inntektsutjevningsmodell stiller kommunene i svært ulike situasjoner med hensyn til å finansiere tjenestetilbudet. En modell hvor kommuner med høye skatteinntekter blir trukket tilsvarende det kommuner med lave skatteinntekter blir tilført, vil gi en betydelig større utjevning enn i dag.

#### **6. Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen**

I 2003 ble det innført en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen beregnes med utgangspunkt i oppdaterte befolkningstall (1.1 budsjettåret). Hovedbegrunnelsen for



endringen var å kunne ivareta kommuner med sterk vekst i antall innbyggere bedre. I lys av å søke og forenkle inntektssystemet er dette vurdert på nytt.

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

Uansett skattenivå vil vekstkommuner tjene på oppdaterte folketall, mens kommuner med nedgang vil tape. Kommuner som har sterkere vekst i folketallet enn gjennomsnittet, vil få relativt sett en nedgang i skatteinntekter pr innbygger i forhold til landsgjennomsnittet og dermed få en netto økning i det inntektsutjevningende tilskuddet.

Vekstkommuner har behov for ekstra tilskudd knyttet til investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Spørsmålet om inntektssystemet i tilstrekkelig grad utjevner forskjeller i kapitalkostnadene er først og fremst vært reist i forbindelse med tilpasningsproblemer i kommuner med store endringer i befolkningstall.

Utvalget hevder at vekstkommunenes utfordring først og fremst er knyttet til finansiering av ny infrastruktur, og i tillegg kan den første driftsfasen medføre økte utgifter. Kommuner med svært høy befolkningsvekst kan finne det vanskelig å finansiere de nødvendige investeringer uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere. Og utvalget påpeker videre at nye innbyggerer over tid vil generere nye inntekter.

Vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men utvalget finner ikke en sammenheng i at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner, og argumenterer med at datagrunnlaget som er benyttet gjør det vanskelig å identifisere hva som virker utgiftsdrivende på kommunens kapitalutgifter.

#### *Alternativ ordning med eget tilskudd til kommuner med befolkningsvekst*

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

Den alternative ordningen kan oppsummeres i følgende stikkord:

- Rettet mot kommuner med sammenhengende sterk vekst over flere år
- Forutsigbarhet og enkelhet
- Ivareta kommuner med gjennomgående sterkere vekst enn landsgjennomsnittet over en tidsperiode (forslag her: 5 år)
- Grense for befolkningsvekst fast prosentenhets uavhengig av svingninger landsbasis

- Justere innbyggertallet ved hjelp av kostnadsindeksen i utgiftsutjevningen

Hovedgrepet er å kostnadskorrigere innbyggertallet. Ved å bruke kostnadsnøkkelen for 2004 på kriteriedata fra henholdsvis 1999 og 2003, kan man for begge årene finne frem til kostnadsindekser for den enkelte kommune. Ved å multiplisere innbyggertallet med kostnadsindeksen vil man finne et kostnadskorrigert innbyggertall for hver kommune. Endringene i de kostnadskorrigerte innbyggertallene fra 1999 til 2003 vil da fange opp både effekten av endringer i utgiftsbehov per innbygger og endringer i innbyggertallene i hver kommune. Summen av de kostnadskorrigerte innbyggertallene vil fortsatt være lik sum innbyggere i landet. Det foreslås at ordningen gjelder for kommuner hvor kostnadskorrigert befolkningsvekst utover 1 prosent kompenseres med et beløp som er lik gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov pr innbygger. Tilskuddet finansieres gjennom tilsvarende reduksjon i innbyggertilskuddet, dvs. ved en omfordeling mellom kommuner.

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Utvalget har utredet en alternativ ordning med et eget veksttilskudd, hvor tilskuddet kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Utvalget finner at både dagens ordning og den alternative ordningen virker kompliserende, og vil ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslå at dagens ordning avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget foreslår at vekstkommuner som opplever vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fanges opp gjennom skjønnstilskuddet. Utvalget anbefaler videre at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektsutjevningen.

#### Utvalgets anbefaling:

- Oppdaterte folketall kun i bruk på inntektsutjevning.
- Vekst kan eventuelt kompenseres via skjønn.

#### **Kommentarer til avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen**

For Tromsø er det vesentlig at vekstproblematikken blir håndtert. Det er rådmannens vurdering at kommuner som Tromsø, med vedvarende høy befolkningsvekst og stor andel barn og unge, må det utarbeides hensiktsmessige løsninger for.

Vekstproblematikk og kompensasjon for faktiske utgifter er stilt opp mot kravet om å forenkle inntektssystemet. Analyser viser at det i all hovedsak er i inntektsutjevningen at oppdaterte folketall har gitt fordelingseffekt. Bruk av oppdaterte folketall både i utgiftsutjevning og inntektsutjevning gir en fordeling basert på den befolkning en i budsjettåret faktisk skal levere velferdstjenester til. Bruk av oppdaterte folketall i utgiftsutjevningen foreslås tatt ut med bakgrunn i at det kompliserer fordelingen da faktisk beløp ikke gjøres kjent før i midten av budsjettåret. Rådmannen er av den oppfatning at det er riktigere å få både inntektsutjevning og utgiftsutjevning i henhold til faktisk folketall i budsjettåret og mener at den kompleksitet dette

innebærer er mindre vesentlig enn at de enkelte kommuner skal få en rettferdig fordeling av inntektene som grunnlag for levering av velferdstjenester. De fleste kommuner har i dag gode prognoseverktøy for endringer i befolkningen, og vil selv kunne forutse den endringen som kommer midt i budsjettåret når de endelige befolkningstallene foreligger.

Utvalget konkluderer med at vekst i all hovedsak er et finansieringsspmåål da inntektene kommer etter hvert. Ved vedvarende vekst over flere 10-år vil dette ikke være tilfelle. Veksten vil da medføre at faktiske utgifter til både investering og drift ikke blir kompensert når utgiftene påløper og dette vil føre til et lavere tjenestetilbud i vekstkommuner. En aksept av at vekst koster medfører også at det vil være urimelig å ikke hensynta dette i utgiftsutjevningen i en eller annen form. Utvalget viser til at vekstkostnader kan kompenseres via skjønnsmidlene. Dette kan være en god løsning for enkeltkommuner som har midlertidig vekstutfordringer, men rådmannen vil presisere at dette vil være en uforutsigbar og lite hensiktsmessig løsning for kommuner med vedvarende vekst.

### **7. Et redusert skjønnskudd**

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner etter skjønn. Fra og med 2004 har kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift inngått som en del av skjønnskuddet.

Skjønnskuddet benyttes i dag blant annet til å:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom inntektsutjevningen
- Hjelp kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekt
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av et budsjettår
- Ivareta spesielle lokale forhold

#### *Utvalgets forslag*

Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnskuddet. Begrensningen av skjønnsmidlenes formål innebærer at omfanget av skjønnskuddet bør reduseres i forhold til i dag, og at de frigjorte midlene legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet og benyttes til å finansiere den nye overgangsordningen.

#### **Kommentarer til å redusere skjønnskuddet**

Som en del av dette forslaget ligger det en forutsetning om at man avvikler ordningen med kompensasjon for omleggingen med differensiert arbeidsgiveravgift. Rådmannen forutsetter at en slik avvikling bare vil finne sted i den grad omleggingen reverseres, og at ordningen med redusert sats på arbeidsgiveravgiften gjenninnføres i Tromsø. Dersom det ikke skjer vil også denne omleggingen medføre store tap for Tromsø. For 2006 er kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift gjennom skjønnskuddet beregnet til i overkant av 98 mill. kr.

Dersom dette momentet ivaretas støtter rådmannen utvalgets anbefaling om at skjønnskuddet begrenses slik at en størst mulig andel fordeles gjennom inntektssystemets kriterier.

### 8. Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

Utvalget har ut fra mandatet vurdert kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel opp mot andre virkemidler. Utvalget konkluderer med at Nord- Norgetilskuddet og regionaltilskuddet bør erstattes med et "distriktpolitisk tilskudd" med omfordeling til et utvidet geografisk område, der kriteriene gjenspeiler de indikatorene som inngår i inndelingen i distriktpolitiske virkeområder.

Dette virkeområdet er delt inn i 4 områder, område A (Finnmark og Nord-Troms), område B (resten av Nord-Norge unntatt Tromsø og Bodø og de høyest prioriterte delene av Sør-Norge), område C (de to bykommunene i Nord-Norge og de nest høyest prioriterte delene av Sør-Norge) og til sist område D, som består av den lavest prioriterte del av virkeområdet i Sør-Norge.

Utvalget foreslår at det nye distriktpolitiske tilskuddet avgrenses til områdene A og B. Videre foreslås det gitt til 17 kommuner fra område C og 2 kommuner fra område D. Hvilke kommuner i område C og d som mottar tilskuddet avgjøres av ett sett av kriterier.

### Kommentarer til innføring av et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

Ved innføring av nytt inntektssystem i 1986 innførte man Nord-Norge tilskuddet med begrunnelsen at kommunene i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp i inntektssystemet, dels at heving av inntektsnivået var nødvendig pga det lave utbyggingsnivået etter krigen. Ved revideringen av inntektssystemet i 1997 pekte Rattsø-utvalget på 3 begrunnelser for opprettholdelsen av tilskuddet:

- Levekår
- Nasjonale interesser i naturressursforvaltningen
- Sårbarheten overfor svingninger i privat sektor i landsdelen

I den senere tid har regjeringens begrunnelse for å opprettholde Nord-Norge-tilskuddet blitt endret til å gi kommuner i Nord-Norge mulighet til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret (St.prp. 1 2004-2005).

Det nye distriktpolitiske tilskuddet fordeles etter kriterier for det distriktpolitiske virkeområde for bedriftsrettet næringsstøtte. Man ser således nå helt bort fra tidligere begrunnelser for Nord-Norge tilskuddet knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke fanges opp i utgiftsutjevningen.

Det er vidt akseptert at all statlig politikk har regionale konsekvenser og kan dermed oppfattes som regionalpolitikk i en viss forstand. Borge-utvalgets forslag til nytt distriktpolitisk tilskudd medfører en omfordeling fra Nord-Norge til Sør-Norge på totalt nærmere 572 mill. kr.

Tabell: Systemvirkninger for kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge

	Innb. Pr 1.1.2004	Systemendring virkning pr innbygger i kroner	Samlet endring i hele tusen
Kommunene i Nordland	237 057	54	12 755
Kommunene i Troms	152 628	-1 420	-216 675
Kommunene i Finnmark	73 210	-694	-50 825

<b>Kommunene i Nord-Norge</b>	462 895	-550	-254 746
Nordland fylkekommune	237 057	-878	-208 136
Troms fylkekommune	152 628	-438	-66 851
Finnmark fylkekommune	73 210	-576	-42 169
<b>Fylkene i Nord-Norge</b>	462 895	-685	-317 156
<b>Kommunene og fylkene i Nord-Norge</b>	462 895	1236	-571 902

Videre er det foreslått at også kommuner i virkeområde C (som Tromsø er plassert i) og D skal kunne få distriktspolitisk tilskudd, men da basert på målt verdi på en indikator som skal fange opp dimensjonene

- Arbeidsmarked
- Geografi
- Demografi
- Inntekt

Kriteriene man har valgt ut her er blant annet antall personer i alderen 18-30 år og antall kvinner i samme aldersgruppe. Videre arbeidsledighet og inntektsnivå. Det kan stilles spørsmål med hvordan denne indikatoren ville sett ut dersom man hadde skilt ut distrikts-Tromsø og fått fram den faktiske situasjonen for distriktskommunen Tromsø, og ikke slik som nå hvor det er indikatoren for den samlede kommunen det måles i forhold til. Det er hevet over tvil at Tromsø med sin store geografiske utstrekning må opprettholde en kostnadskrevende struktur på for eksempel skolesektoren. Dette ser vi blant gjennom sammenligninger vi gjør med de andre ASSS-kommunene i forhold til gjennomsnittlig antall elever per skole.

Videre sier utvalget at det er lagt opp til skjønsmessige vurderinger "for å sikre sammenhengende soner". Dette gjelder imidlertid ikke for Tromsø og Bodø, som vil være de eneste kommunene i sitt område som ikke mottar det distriktspolitiske tilskuddet.

For Tromsø alene utgjør Nord-Norgetilskuddet ca. 156 mill. kr i 2005.

En omlegging slik som Borge-utvalget foreslår vil uten tvil bety

- (1) en rasering av velferdstjenestene i kommunen
- (2) at kommunens rolle som motor for et stort omland ikke kan ivaretas

En reduksjon i inntektene på 156 mill. kr. vil bety at vi må redusere netto driftsutgifter med ca. 8 %. Det betyr for eksempel en reduksjon tilsvarende 5 ganger budsjettet ved Sommerlyst ungdomsskole eller 6 ganger budsjettet ved Mortensnes sykehjem. Nå foreslår riktignok utvalget at det skal settes et tak på hvor stor reduksjon en kommune skal få i inntektene per år, men på sikt vil det likevel være slik at vi skal tilpasse oss en situasjon med svært store inntektsreduksjoner. Første året vil inntektsreduksjonen være begrenset til 400 kr per innbygger, noe som gir ca. 25 mill. kr., og tilsvarer budsjettet ved Mortensnes sykehjem.

I juli 2001 ble det lagt frem en rapport om Tromsø som motor for regional utvikling og verdiskapning. Utvalget som la frem rapporten ble ledet av Olav Orheim, direktør ved Norsk Polarinstitutt. I rapporten pekes det på den regionale utfordringen og Tromsøs rolle. I rapporten står det blant annet: "De viktigste utviklingsressursene vil være knyttet til en godt utbygd infrastruktur og aktiv bruk av den regionale kompetansen som fins innenfor offentlig

og privat virksomhet." Rådmannen har en klar forventning om at styrende myndigheter følger opp dette ved å gi Tromsø rammebetingelser som gjør at vi fortsatt kan oppfylle vår rolle som regionsenter og tilrettelegger for utviklingen av hele landsdelen.

Regionalpolitikk innebærer en helhetlig tilnærming der byer og distrikter blir sett under ett. Dette blir ikke hensyntatt i Borge-utvalgets forslag, hvor de nordnorske vekstsentrene Tromsø og Bodø, rammes særskilt hardt av den foreslåtte omfordelingen. Tromsø har i en årrekke demmet opp for flyttestrømmen fra nord til sør ved at tilflytting fra småkommunene i Troms har vært stor. Dette har gitt kommunen store utfordringer i forhold til infrastruktur for å betjene en raskt voksende befolkning. Rådmannen vil peke på at Tromsøs betydning for sine omgivelser må vektlegges. Politikken må bygge på en målstruktur for hele Nord-Norge som et sammenhengende geografisk område. Dette er påpekt også av utvalget i sin utredning hvor det sies at det er lagt opp til skjønnsmessige vurderinger "for å sikre sammenhengende soner". Dette gjelder imidlertid ikke for Tromsø og Bodø, som vil være de eneste kommunene i sitt område som ikke mottar det distriktspolitiske tilskuddet.

Nordområdene har fått økende fokus den siste tiden, blant annet gjennom Soria-Moria erklæringen fra regjeringen. Tromsø er sentral i den utviklingen som regjeringen ønsker på dette området, både i forhold til kommunens geografiske plassering, infrastruktur, et allsidig tjenestespekter og spisskompetanse på relevante felt. Dersom Tromsø skal kunne ivareta sin rolle som "motor" både på dette området, og på andre områder, er det helt nødvendig at vi kan opprettholde nivået på de kommunale tjenestene på minimum det nivå vi har i dag.

### **9. Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning**

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

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

Den egenskapen at overgangsordningen begrenser inntektsendringer fra år til år innebærer også at den forsinker gjennomføringen av en inntektsfordeling etter inntektssystemets kriterier. Overgangsordningen kan derfor forsinke en utjevning av de økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud som følge av endringer i inntektssystemet. Dagens overgangsordning på 5 år er utformet som en ren omfordeling mellom kommunene. Dette innebærer at det tar 5 år før en endring i inntektssystemet er fullt ut gjennomført.

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget finner at dagens overgangsordning i hovedsak fungerer godt med hensyn til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer, men at den ikke gir tilstrekkelig skjerming for kommuner som får betydelig inntektsreduksjon som følge av større endringer i inntektssystemet. Dette kommer til uttrykk ved at det er etablert særskilte kompensasjonsordninger som følge av større endringer i inntektssystemet. Det er utvalgets vurdering at særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen i vesentlig grad bidrar til økt kompleksitet i inntektssystemet. Utvalget foreslår en ny overgangsordning, utformet som et inntektsgarantitilskudd, som kan håndtere større

systemendringer uten at det oppstår behov for særskilte kompensasjonsordninger. Formålet med inntektsgarantitilskuddet er å begrense redusjonen i rammeoverføringer til et bestemt beløp per innbygger.

#### *Utvalgets forslag*

Det innføres et inntektsgarantitilskudd som erstatning for dagens overgangsordning, hvor kommunens inntektstap knyttet til endringer i inntektssystemet begrenses til 400 kr. per innbygger.

#### **Kommentarer til et nytt inntektsgarantitilskudd**

Forslaget om innføringen av et nytt inntektsgarantitilskudd vil uten tvil bety en forenkling i forhold til dagens inntektssystem. Rådmannen savner en vurdering av hvorvidt 400 kr er riktig beløp, og hvilke konsekvenser en såpass stor reduksjon i rammetilskuddet kan få for en kommune. Det er tatt utgangspunkt i at reduksjonen skal utgjøre 1,5 % av de frie inntektene for kommunene. For Tromsø vil 400 kr per innbygger utgjøre om lag 25 mill. kr.

#### **10. Høringsuttalelse fra Tromsø kommune til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring**

Vi viser til utredningen NOU:18 Fordeling, forenkling, forbedring med høringsfrist 1. februar 2006, og oversender høringsuttalelsen fra Tromsø kommune.

**Tromsø kommune – motor for regional utvikling og verdiskapning i nordområdene**  
Borge-utvalgets forslag til nytt inntektssystem rammer Tromsø på en svært uheldig måte. Utvalgets forslag om å erstatte Nord-Norgetilskuddet med et distriktspolitisk tilskudd som Tromsø og Bodø ikke får del i, tar ikke hensyn til den rolle disse kommunene har som motor for den regionale utviklingen. Regjeringen har både gjennom Soria-Moria erklæringen og i andre sammenhenger gitt uttrykk for at nordområdene er et viktig satsningsområde. Tromsø er sentral i en slik satsning både gjennom kommunens geografiske plassering, infrastruktur, et allsidig tjenestespekter og spisskompetanse på relevante felt. Dersom Tromsø skal kunne ivareta sin rolle som "motor" både på dette området, og på andre områder, er det helt nødvendig at vi kan opprettholde nivået på de kommunale tjenestene på minimum det nivå vi har i dag.

I juli 2001 ble det lagt frem en rapport om Tromsø som motor for regional utvikling og verdiskapning. Utvalget som la frem rapporten ble ledet av Olav Orheim, direktør ved Norsk Polarinstitut. I rapporten pekes det på den regionale utfordringen i forhold til nordområdene og Tromsøs rolle. I rapporten står det blant annet: "De viktigste utviklingsressursene vil være knyttet til en godt utbygd infrastruktur og aktiv bruk av den regionale kompetansen som fins innenfor offentlig og privat virksomhet." Tromsø kommune har en klar forventning om at styrende myndigheter følger opp dette ved å gi Tromsø rammebetingelser som gjør at vi fortsatt kan oppfylle vår rolle som regionsenter og tilrettelegger for utviklingen av hele landsdelen.

Regionalpolitikk innebærer en helhetlig tilnærming der byer og distrikter blir sett under ett. Tromsø vil peke på at kommunens betydning for sine omgivelser må vektlegges. Politikken må bygge på en målstruktur for hele Nord-Norge som et sammenhengende geografisk område. Dette er påpekt også av utvalget i sin utredning hvor det sies at det er lagt opp til skjønnsmessige vurderinger "for å sikre sammenhengende soner".

Tromsø kommune har stor geografisk utstrekning og vil i noen grad stå overfor samme utfordringer som små kommuner i forhold til smådriftsulemper. En tilstrømming av de økonomiske rammene slik som Borge-utvalgets innstilling legger opp til vil sette et ytterligere press mot de tjenestene vi har i distrikts-Tromsø. Av kommunens 62.000 innbyggere bor ca. 6.000 utenfor det bynære området.

#### **Tromsø kommune – stor vekst og ung befolkning**

Tromsø kommune har i en årrekke opplevd betydelig vekst i befolkningen. Veksten er knyttet både til høy naturlig tilvekst og tilflytting. Kommunen har demmet opp for flyttestrømmen fra nord til sør ved at tilflyttingen fra andre nordnorske kommuner har vært stor. Dette har gitt oss store utfordringer i forhold til infrastruktur for å betjene en raskt voksende befolkning. Veksten har siden begynnelsen av 90-tallet vært på over 1 % per år, og barn og unge under 16 år utgjorde i 2005 22,4 % av den totale befolkningen i kommunen.

For Tromsø er derfor ikke vekstproblematikken knyttet til et kortsiktig finansielt spørsmål, men et spørsmål om hvilket tjenestetilbud vi skal kunne gi våre innbyggere. En aksept av at vekst koster medfører også at det vil være urimelig å ikke ta hensyn til dette i utgiftsutjevningen i en eller annen form. Utvalget viser til at vekstkostnader kan kompenseres via skjønnsmidlene. Dette kan være en god løsning for enkeltkommuner som har midlertidig vekstutfordringer, men Tromsø vil presisere at dette vil være en uforutsigbar og lite hensiktsmessig løsning for kommuner med vedvarende vekst.

Vekstproblematikk og kompensasjon for faktiske utgifter er stilt opp mot kravet om å forenkle inntektssystemet. Analyser viser at det i all hovedsak er i inntektsutjevningen at oppdaterte folketall har gitt fordelings effekt. Bruk av oppdaterte folketall både i utgiftsutjevning og inntektsutjevning gir en fordeling basert på den befolkning en i budsjettåret faktisk skal levere velferdstjenester til. Bruk av oppdaterte folketall i utgiftsutjevningen foreslås tatt ut med bakgrunn i at det kompliserer fordelingen da faktisk beløp ikke gjøres kjent før i midten av budsjettåret. Tromsø er av den oppfatning at det er riktigere å få både inntektsutjevning og utgiftsutjevning i henhold til faktisk folketall i budsjettåret og mener at den kompleksitet dette innebærer er mindre vesentlig enn at de enkelte kommuner skal få en rettferdig fordeling av inntektene som grunnlag for levering av velferdstjenester. De fleste kommuner har i dag gode prognoseverktøy for endringer i befolkningen, og vil selv kunne forutse den endringen som kommer midt i budsjettåret når de endelige befolkningstallene foreligger.

Dersom datagrunnlaget ikke er godt nok til å fange opp kapitalutgifter bør det arbeides videre for å få utarbeidet bedre kriterier på dette området, slik at kostnadsnøkklene kan fange opp utgiftene knyttet til investeringssiden.

#### **Borge-utvalgets forslag får følgende effekt for Tromsø:**

- Vekstkommuneproblematikken ivaretas ikke verken i form av oppdaterte befolkningstall, et eget veksttilskudd eller hensyn til kapitalkostnader
- Endringer i kostnadsnøkklene som gir resultatmessig større vekt for pleie og omsorg enn for eksempel skole har negativ effekt
- Nord-Norge tilskuddet bortfaller og erstattes med et distriktpolitisk tilskudd som ikke gis til de to største kommunene i Nord-Norge; Tromsø og Bodø



Konsekvensen av dette er at Tromsø får en beregnet reduksjon i rammeoverføringen med 167 mill. kr på sikt. Første året vil reduksjonen være på ca. 25 mill. kr., noe som tilsvarer netto driftsutgifter ved en stor barneskole. Samtidig vet vi at elevtallet øker med minimum 70 elever per år. Når eksisterende skoler i det bynære området er utnyttet fullt ut er det ikke mulig å håndtere inntektsbortfall i den størrelsesorden som effekten av Borge-utvalget viser uten at det fører til to konsekvenser

- (1) en råsering av velferdstjenestene i kommunen
- (2) at kommunens rolle som motor for et stort omland ikke kan ivaretas etter intensjonen som bl.a. den nye regjeringen ønsker

Nåværende regjering har klart uttalt at det er kommunene som har ansvaret for velferdstjenestene, og at det er et stort etterslep i finansieringen av kommunene bare i forhold til de demografiske endringene. Tromsø har derfor en klar forventning om at uansett hvordan man innretter inntektssystemet skal kommunen, i likhet med de øvrige kommunene i landet, oppleve bedre rammevilkår i den kommende økonomiplanperioden.

Tromsø har de to siste årene hatt sterk fokus på målsettingen om full barnehagedekning, og var den første av de store kommunene i landet som nådde dette målet. En oppfølging av den storstilte satsingen som er iverksatt vil vanskelig kunne gjennomføres med de rammebetingelser som Borge-utvalgets forslag gir Tromsø.

#### **Inntektsutjevningen**

Det er en svakhet ved utredningen at man ikke har foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen som en del av utvalgets innstilling. Sammensetningen av de frie inntektene har stor betydning for kommunenes mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Hvor stor utjevningsgraden i inntektsutjevningen bør være avhenger av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene. Tromsø etterlyser at det legges frem modeller som gir en større måloppfyllelse i forhold til ønsket om likeverdige tjenestetilbud. Dagens inntektsutjevningsmodell stiller kommunene i svært ulik situasjon med hensyn til å finansiere tjenestetilbudet. En modell hvor kommuner med høye skatteinntekter blir trukket tilsvarende det kommuner med lave skatteinntekter blir tilført, vil gi en betydelig større utjevning enn i dag.

#### **Redusert skjønnstilskudd**

Som en del av dette forslaget ligger det en forutsetning om at man avviker ordningen med kompensasjon for omleggingen med differensiert arbeidsgiveravgift. Tromsø forutsetter at en slik avvikling bare vil finne sted i den grad omleggingen reverseres, og at ordningen med redusert sats på arbeidsgiveravgiften gjenninnføres i Tromsø. Dersom det ikke skjer vil også denne omleggingen medføre store tap for Tromsø. For 2006 er kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift gjennom skjønnstilskuddet beregnet til i overkant av 98 mill. kr.

Dersom dette momentet ivaretas støtter Tromsø utvalgets anbefaling om at skjønnstilskuddet begrenses slik at en størst mulig andel fordeles gjennom inntektssystemets kriterier.

#### **Nytt inntektsgarantitilskudd**

Forslaget om innføringen av et nytt inntektsgarantitilskudd vil bety en forenkling i forhold til dagens inntektssystem. Tromsø savner en vurdering av hvorvidt 400 kr er riktig beløp, og hvilke konsekvenser en slik reduksjon i rammetilskuddet kan få for en kommune.

**Oppsummering**

Tromsø kommune mener at Borge-utvalgets innstilling ikke kan legges til grunn for et revidert inntektssystem. Til det er konsekvensene av forslagene for store for enkeltkommuner.

Utvalgets forslag er preget av svakheter knyttet til at man ikke har vurdert alle deler av inntektssystemet, men tatt til orientering den endringen i inntektsutjevningen som ble gjort høsten 2004. Sammensetningen av de frie inntektene har stor betydning for kommunenes mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud.

Bortfallet av Nord-Norge tilskuddet gir en stor omfordelingseffekt fra nord til sør, og det er vanskelig å se at det finnes noen faglig begrunnelse for denne vridningen av et distriktpolitisk virkemiddel. Økonomisk ramme for distriktpolitiske virkemiddel, utpeking av virkeområder og kommunegrupper er helt klart politiske beslutninger som det er opp til stortinget å avgjøre.

De spesielle problemstillingene knyttet til vekstkommunene har ikke fått noen løsning gjennom denne utredningen. Vekstkommunene kan ikke over tid ivaretas gjennom tildeling av skjønnsmidler, særskilt som utvalget også foreslår en reduksjon i skjønnsmidlene.

Kompensasjonen knyttet til omleggingen av differensiert arbeidsgiveravgift må ikke bortfalle, dersom ikke ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift gjenninnføres.

Stein Rudaa  
Rådmann

Gøril Bertheussen  
økonomisjef



# Saksprotokoll

---

**Utvalg:** Kommunestyret  
**Møtedato:** 25.01.2006  
**Sak:** 23/06

---

**Resultat:** Annet forslag vedtatt

**Arkivsak:** 05/8034  
**Tittel:** SAKSPROTOKOLL: HØRINGSUTTALELSE NOU 2005:18  
FORDELING,... FOBEDRING - INNTETKSSYSTEMET FOR  
KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

## Behandling:

**Pia Svensgaard, SV (nå AP)/Jens Revold, SV, foreslo:**

1. Kommunestyret forventer at regjeringen i sin gjennomgang av inntektssystemet innhenter kompetanse også fra Nord Norge og tar inn den dokumentasjonen som kommer fra både Moen-utvalget og utredningen som Norut NIBR Finnmark nå skal gjøre på oppdrag fra Troms og Finnmark fylkeskommune samt Tromsø og Alta kommune.
2. Borge-utvalgets innstilling konkluderer med en massiv overføring av midler fra Nord til Sør på 571 mill. Særlig rammes byene Bodø og Tromsø som vil få en rasering av sitt tjenestetilbud gjennom denne fordelingsnøkkelen.
3. Regjeringen har definert nordområdene som Norges strategiske hovedinteresse og vil styrke nordområdearbeidet gjennom organisatoriske endringer og politisk vektlegging. Dette er senere konkretisert til å legge til rette for bosetting og næringsutvikling i hele regionen, og er også helt nødvendig da det framvoksende internasjonale samarbeidet med tilknytning til Barentshavet tilsier en konsolidering av bosetningen i nord. Borge-utvalgets innstilling legger opp til det motsatte.
4. Tromsø kommunestyre ber regjeringen avvise Borgeutvalgets innstilling."

**Jens Revold, SV, foreslo:**

"Oversendelse:

Rådmannen anmodes om å vurdere en egen delutredning, spesielt fokusert mot situasjonen for Tromsø og Bodø."

## Votering:

Innstillingen: Enstemmig vedtatt.

Svensgaard/Revolds forslag: Enstemmig vedtatt.

Revolds forslag: Oversendes administrasjonen.

## Vedtak:

Tromsø kommune oversender høringsuttalelse slik som det fremkommer i kap. 10 i saksfremstillingen.

1. Kommunestyret forventer at regjeringen i sin gjennomgang av inntektssystemet innhenter kompetanse også fra Nord Norge og tar inn den dokumentasjonen som kommer fra både Moen-utvalget og utredningen som Norut NIBR Finnmark nå skal gjøre på oppdrag fra Troms og Finnmark fylkeskommune samt Tromsø og Alta kommune.
2. Borge-utvalgets innstilling konkluderer med en massiv overføring av midler fra Nord til Sør på 571 mill. Særlig rammes byene Bodø og Tromsø som vil få en rasering av sitt tjenestetilbud gjennom denne fordelingsnøkkelen.
3. Regjeringen har definert nordområdene som Norges strategiske hovedinteresse og vil styrke nordområdearbeidet gjennom organisatoriske endringer og politisk vektlegging. Dette er senere konkretisert til å legge til rette for bosetting og næringsutvikling i hele regionen, og er også helt nødvendig da det framvoksende internasjonale samarbeidet med tilknytning til Barentshavet tilsier en konsolidering av bosetningen i nord. Borge-utvalgets innstilling legger opp til det motsatte.
4. Tromsø kommunestyre ber regjeringen avvise Borgeutvalgets innstilling.

(+ oversendelsesforslag)

---

Postadresse:  
Vestregt 45-47  
9001 TROMSØ

Besøksadresse:  
Telefon:  
TROMSØTelefaks:

77 79 05 35  
77 79 00 01