



GJESDAL KOMMUNE
INTERNT SERVICESENTER - RÅDMANNEN

1/1

Kommunal- og regionaldepartementet

Kopi til:

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
01 FEB 2006 05/3280 - 115
Ark. 661.0
Avd. KOI KØI HER

Saknr. 2005/001156

Arkiv 103-&13

Dato 27.01.2006

Deres dato

Deres ref.

Vår saksbehandler Berit Holmebakken Lima

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

Plan- og økonomiutvalget behandlet saken i møtet 24.01.06, sak 015/06.

Vedlagt følger saksprotokoll, rådmannens saksutredning og høringsuttalelse fra Gjesdal kommune.

Med hilsen
GJESDAL KOMMUNE

Berit H. Lima
Politisk sekretær

Postadresse
Gjesdal Kommune
Rettedalen 1
4330 Ålgård
Besøksadresse
Storahuset

E-postadresse
postmottak@gjesdal.kommune.no
Telefon
51611100
Telefaks
51618956

Internt servicesenter - rådmannen
Rettedalen 1, 4330 Ålgård
Telefon 5161 1100
Telefaks 5161 8956
Besøksadresse
Storahuset

Bankkonto
6350.05.38750
Foretaksregisteret
964978573



Saksprotokoll fra Plan- og økonomiutvalg

015/06 Høring - NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Saksbehandler Stein Kittelsen - IS

:

Dato: 25.01.2006

Arkivref.: 2005/001156-5 / 103-&13

Utvalg	Møte- dato	Utvalgs- saksnr.	Beh.- status	Besluttende organ
Plan- og økonomiutvalg	24.01.2006	015/06	BE	Ja

(Behandlet status: SK=Sakliste sendt, BE=Ferdig behandlet, UT=Utsatt, TB=Tilbakeført til forrige utvalg)

Underretning sendes:

- parter i saken
- øvrige

Dokumenter vedlagt saken:

Øvrige dokumenter i saken:

Klageadgang:

Nei

Rådmannens innstilling

Gjesdal kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med vedlegg.

Møtebehandling

Enstemmig vedtak.

Vedtak

Gjesdal kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med vedlegg.

Rett utskrift

Berit H. Lima

Berit H. Lima



SAKSUTREDNING

Dato 11.01.2006 Saksnr.: 2005/001156

Arkiv: 103-&13 U.off §:

Saksbehandler Stein Kittelsen

Til
Plan- og økonomiutvalget

Kopi:

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

Bakgrunn for saken

Borge-utvalget la i oktober frem forslag til nytt inntektssystem (rammefinansiering) for kommunene. NOU-en er sendt på høring til kommunene med høringsfrist 1. februar 2006.

Saksopplysninger

Rådmannen har basert sin uttalelse på utkastet fra arbeidsgruppen for rådmannsutvalget i Rogaland. Økonomsjef Stein Kittelsen har deltatt i dette arbeidet. Rapporten er tilpasset Gjesdal kommune.

Vurdering

Som det fremgår av rapportene medfører endringene fra utvalget ikke økonomiske konsekvenser for Gjesdal kommune. Rådmannen vurderer det derfor slik at en står noe friere i å vurdere de prinsipielle sidene ved forslaget, mer enn å argumentere mot endringer som medfører økonomisk tap.

Forslag til vedtak

Gjesdal kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med vedlegg.

Rådmannen i Gjesdal, den 11.01.2006

Bodil Sivertsen
Rådmann

Stein Kittelsen
Økonomsjef

Forslag til nytt
inntektssystem
"Forenkling, forbedring, fordeling"?

høringsuttalelse

fra
Gjesdal kommune

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	3
1.1 Inntektssystemet og kommunale inntekter.....	3
2 "Fordeling, forenkling, forbedring".....	4
2.1 Utvalgets mandat.....	4
3 Overordnede prinsipper.....	6
3.1 Rettferdig inntektsfordeling.....	6
3.2 Lokalt selvstyre.....	6
3.3 Stabile og forutsigbare inntektsrammer.....	6
3.4 Regionalpolitiske hensyn.....	6
3.5 Målkonflikter og avveining.....	6
4 Nytt inntektssystem for kommunene.....	7
4.1 Opplegget for utgiftsutjevningen.....	7
4.2 Nye kostnadsnøkler for kommunene.....	10
4.3 Vekstkommuneproblematikk.....	13
4.4 Prognosebasert inntektsutjevning.....	16
4.5 Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål.....	20
4.6 Et nytt distriktpolitisk tilskudd.....	21
4.7 Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning.....	23
4.8 Rammestyring og likebehandling av private og kommunale aktører.....	25
4.9 Behandling av kommunestørrelse i inntektssystemet.....	26
5 Gjesdal kommunes samlede forslag til uttalelse.....	30
6 Vedlegg: Fordelingsvirkninger for kommunene i Rogaland.....	33

Vedlegg Kostnadsnøkkel (eget dokument)

Innledning

Som en innledning til hva inntektssystemet er og hva utvalget har jobbet med kan en sitere utvalgets rapport:

Generelt behandler utredningen inntektssystemet og dermed omfordeling av inntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Den økonomiske ramme for kommunesektoren og dermed for inntektssystemet, bestemmes ved de årlige vedtak av statsbudsjettet og er ikke diskutert av utvalget. Utvalget har tatt den økonomiske ramme som gitt og foreslår et nytt opplegg fordelingen innenfor denne rammen.

1.1 Inntektssystemet og kommunale inntekter

Inntektssystemet er en del av det samlede finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Den viktigste inntektskilden er skatt, deretter kommer inntektssystemet. I praksis er likevel inntektssystemet viktigere enn andelen inntekter angir (se tabeller under) som følge av ordningen for inntektsutjevning som omfordeler skatteinntektene mellom kommunene. For 2006 er det anslått av rammeoverføringene vil utgjøre om lag 27% av de frie inntektene til kommunene, og 19% av samlede inntekter. (Bondevikregjeringen sine tall).

Tabell 2.2 Kommunenes og fylkeskommunenes¹ frie inntekter i 2005 og 2006. Mill. kr og endring i pst. Nominelle priser.²

	Kommunene			Fylkeskommunene			Kommunesektoren i alt		
	2005 ³	2006	Pst. endr.	2005 ³	2006	Pst. endr.	2006 ³	2006	Pst. endr.
Skatter i alt	88 982	93 918	5,5	17 480	18 750	7,3	106 462	112 668	5,8
- av dette skatt på inntekt og formue	84 620	89 450	5,7	17 480	18 750	7,3	102 100	108 200	6,0
Rammetilskudd (ekskl. selskapskatt)	32 754	32 398	-1,1	12 256	12 188	-0,5	45 009	44 586	-0,9
Selskapskatt ⁴	5 486	5 041	-8,1	-	-	-	5 486	5 041	-8,1
Sum frie inntekter	127 222	131 358	3,3	29 735	30 938	4,0	156 958	162 296	3,4

Tabell 2.3 Anslag på kommunesektorens inntekter i 2006. Mill. kr og endring i pst. fra 2005.

	2006	Endr. i pst. fra 2005 ¹
Skatteinntekter	112 668	5,8
Av dette:		
- skatt på inntekt og formue	108 200	6,0
- andre skatter	4 468	2,4
Rammetilskudd ekskl. selskapskatt	44 586	-0,9
Selskapskatt ²	5 041	-8,1
Sum frie inntekter	162 296	3,4
Øremerkede tilskudd ³	25 005	4,9
Gebyrinntekter	34 375	3,4
Momskompensasjon	10 200	-
Andre inntekter ⁴	4 757	2,8
Samlede inntekter	236 633	3,6

2 "Fordeling, forenkling, forbedring"

Utvalget har utredet og vurdert alle 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.

2.1 Utvalgets mandat

2.1.1 Mandat

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. Hvor vidt 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.

2.1.1.1 Endringer

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, falt mye av grunnlaget for å vurdere inntektsutjevningen for kommunene bort, og det er derfor ikke lagt frem modell for dette.

2.1.1.2 Gjesdal kommune sin kommentarer til mandatet

Mandatet til utvalget og utredningen legger til grunn et system som viderefører dagens hovedtrekk. Utvalget burde hatt et videre mandat til å utrede mer konkret andre finansieringssystemer, og ikke bare en kort teoretisk drøfting av ulike modeller. Bakgrunnen for denne kritikken er ikke at en ønsker et annen system, man at endringene i for eksempel finansieringssystemet for sykehusene kom raskt og skaper incitament som igjen påfører kommunene økte oppgaver. En har hatt dagens hovedstrukturer siden 1986 og dersom en legger til grunn utvalgets mandat vil en regne med at det nye systemet vil få en varighet på minst 10 år med mindre justeringer.

Utvalget har i praksis og fått innsnevret sitt mandat når det gjelder inntektsutjevningen ved at stortinget i 2004 vedtok ny ordning for dette. Det er uheldig at en ikke har fått en samlet vurdering fra utvalget som også konkluderte på dette området. For mange kommuner er inntektsutjevningen viktigere enn de andre delene av inntektssystemet og kommunenes høringsuttalelser bør derfor også omtale inntektsutjevningen.

2.1.2 KS KOU 2005:1 – Egne inntekter for kommunene

KS har parallelt med inntektsutvalget sitt arbeid satt ned en gruppe som har laget en egen utredning om kommunale inntekter. Kort gjengitt er konklusjonene i denne at kommunene bør ha større frihet i å fastsette inntektene selv, og større samsvar mellom ansvar for finansiering og ansvar for å utføre oppgavene. KOU-en er ikke behandlet i denne høringsuttalelsen, men hovedkonklusjonene er kort kommentert i forbindelse med strategidokumentene til KS.

3 Overordnede prinsipper

Dagens inntektssystem og forslaget til nytt system baserer seg på følgende hovedprinsipp:

3.1 Rettferdig inntektsfordeling

Det legges til grunn at en inntektssystemet skal gi en rettferdig fordeling av inntekter mellom kommunene. Dette søkes oppnådd ved at:

1. Det utarbeides kriterier for utgiftsutjevningen som fanger opp reelle forskjeller i behov og kostnader som ikke kommunene kan påvirke.
2. Det er en omfordeling av skatteinntekter mellom kommunene.
3. Andre kriterier for å fange opp forskjeller; regionaltilskudd, skjønn osv.

Hovedproblemstillingene rundt en rettferdig fordeling er knyttet til at hva som er "rettferdig" er en subjektiv vurdering fra alle parter. Alle modeller vil derfor bli utfordret på dette både i forbindelse med forslag til system og løpende i bruken av de vedtatte system.

Utvalget har lagt mye arbeid i å forsøke å skape et system som kan oppfattes som mest mulig rettferdig innen utgiftsutjevningen. I de påfølgende delen av høringsuttalelsen vil en vurdere nærmere om vi mener de har oppnådd dette på en tilstrekkelig god måte.

3.2 Lokalt selvstyre

Prinsippet om lokalt selvstyre er i hovedsak ivaretatt ved at systemet er bygd opp rundt objektive kriterier (kriterier som kommunene ikke kan påvirke selv). Det er dermed opp til hver enkelt kommune å prioritere bruken av inntektene på de ulike formål som kommunestyret ønsker å prioritere innenfor de grenser lovverket setter og de behov innbyggerne i kommunen har. Dette prinsippet er i utgangspunktet god ivaretatt i både dagens system, og i forslaget til nytt system. Det lokale selvstyret er imidlertid avhengig av at kommunene tilføres nok inntekter samlet til at de oppgavene som kommunene må følge opp ihht. lovverk m.m. faktisk kan gjennomføres. Dette er mao og et spørsmål om økonomiske rammer. Størrelsen på disse er som nevnt i innledningen ikke et tema for inntektssystemutvalget eller i denne høringsuttalelsen.

3.3 Stabile og forutsigbare inntektsrammer

Av hensyn til styring og prioritering av kommunenes midler har kommunene ofte et ønske om størst mulig forutsigbarhet. Staten har behov for forutsigbarhet ut fra makroøkonomisk styring. Ut fra forhold som lokal tilhørighet til bl.a. skatteinntekter og lokal verdiskapning er det ikke ønskelig med systemer hvor alle inntektene (i praksis skatt) er gitt på forhånd. Dette prinsippet må derfor avveies mot andre mer overordnede prinsipper for kommunalt selvstyre. Det vises til KOU 2005:1 for nærmere drøftinger av dette.

3.4 Regionalpolitiske hensyn

Regionalpolitiske hensyn har lang tradisjon i Norge og finnes i dagens inntektssystem samt er foreslått videreført i det nye systemet. Hovedbegrunnelsen for disse tilskuddene er i stor grad politiske og av distriktpolitisk art. Disse hensynene kunne også vært ivaretatt utenfor inntektssystemet, men en har frem til nå funnet det hensiktsmessig å ivareta disse i inntektssystemet. Høringsuttalelsen har egen gjennomgang og drøfting av disse hensynene i en egen del.

3.5 Målkonflikter og avveining

De overordnede prinsippene inneholder grunnleggende motsetninger og målkonflikter. Disse synliggjøres når en ser de økonomiske konsekvensene av utredningene. Etter Gjesdal kommune sin vurdering har en klart å balansere disse målkonfliktene på en rimelig god og faglig begrunnet måte i forhold til det mandatet som de er gitt.

4 Nytt inntektssystem for kommunene

4.1 Opplegget for utgiftsutjevningen

4.1.1 Innhold i utvalgets innstilling

Fra 1997 har utgiftsutjevningen vært et rent omfordelingstilskudd, dvs at de med lavt behov finansierer de med høyt behov.

Borge utvalget viderefører denne ordningen, men med nye og forbedrede nøkler.

Valg av nøkler og vekten på nøklene, sammen med sektornøklenes andel av samlet kostnadsnøkkel, vil avgjøre hvor stor omfordelingseffekten blir.

4.1.1.1 Hvor ofte bør nøklene revideres for å fange opp endringer som forårsaker utgifter for kommunene?

Dagens kostnadsnøkler er i hovedsak basert på analyser som Rattsøutvalget foretok i sin første delutredning (1996). Dette betyr at dagens kostnadsnøkler er basert på ca 10 år gamle data. Av hensyn til stabilitet og forutsigbarhet for kommunene, har det til nå vært slik at større omlegginger i inntektssystemet, herunder endring i kostnadsnøkklene, bare skal gjennomføres hvert 10 år.

Ved en forvaltningsrevisjon av inntektssystemet har imidlertid Riksrevisjonen uttalt at det kan være behov for å revidere kostnadsnøkklene oftere enn hvert 10 år, og at hensynet til stabilitet og forutsigbarhet ikke må vektlegges så sterkt at det går på bekostning av kommunenes mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud.

Siden sektornøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkel ikke endres ved alle innlemminger og oppgaveendringer, gjenspeiler dagens kostnadsnøkkel ikke nødvendigvis sektorens andel av netto driftsutgifter i dag.

Borgeutvalget vurderer 2 alternativer som forslag til løsning:

1. Løpende oppdatering som følge av endring i sektorsammensetningen.
2. Løpende oppdatering som følge av endring i sektorsammensetningen og endring i kriterieverdiene på nasjonalt nivå.

Utvalgets valg av alternativ.

Utvalget konkluderer med at kostnadsnøkklene endres relativt hyppig som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye delkostnadsnøkler. Utvalget foreslår derfor at man i forbindelse med slike endringer også justerer delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkel for å fange opp endringer i sektorsammensetningen.

Utvalget anbefaler **ikke** oppdateringer som følge av endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå, bl.a. fordi en slik oppdatering gir økt kompleksitet og at det er usikkert om endringer i nasjonale kriterieverdier motsvares av tilsvarende endringer i tjenestenes innhold.

4.1.1.2 Bør kapitalutgifter inngå i utgiftsutjevningen?

Utvalget anbefaler det ikke, fordi dataene ikke er gode nok til å kunne fange opp dette på en objektiv måte. Når kriteriene blir mer sikre, mener utvalget at også kapitalutgifter kan inngå i utgiftsutjevningen, men sier samtidig at vekstkommunene ikke blir underkompensert med dagens ordning.

4.1.1.3 Skal kommunene få dekning for utgifter til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen?

Utvalget har vurdert hvorvidt kommunene skal få kompensert for kostnader som oppholder seg i kommunen men ikke er registrert i folkeregisteret i gjeldene kommune. Utvalget har vurdert følgende muligheter:

- økning i befolkningen på grunn av hytter/turister. Utvalget anbefaler det ikke fordi de anser dette som en del av næringsgrunnlaget.
- økning i befolkningen på grunn av studenter. Utvalget anbefaler det ikke fordi utgifter i forbindelse med studenter er beskjedne. (studenter med barn skal imidlertid melde flytting).
- utvalget uttaler at de ikke har sikre nok data til å kunne si om de største byene har større utgifter til helse/sosal. (flere analyser må til)
- Utvalget foreslår fortsatt øremerket tilskudd for asylsøkere.

4.1.1.4 Analyseopplegget.

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er i all hovedsak basert på statistiske analyser/metoder, også for grunnskolen der utvalget går fra normativ (Agder modellen) til statistisk metode. Begrunnelsen for denne overgangen er at stadig større grad av lokal frihet til å organisere skolen/tjenestene gjør det vanskelig å etablere modeller (normer) som skal gjelde alle.

Utvalget bruker KOSTRA-tall, annen offisiell statistikk samt kriteriedata som utvalget selv har fått utarbeidet, som grunnlag for analysene, og kvaliteten på nøklene er derfor avhengig av kvaliteten på grunnlagsdataene.

Utvalget viderefører dagens praksis der nøklene bygges opp etter alderskriterier, og der inndelingen er basert på brukerundersøkelser og regresjonsanalyser (sammenhenger).

4.1.1.5 Bosettingsmønsteret

Bosettingsmønsteret har særlig betydning for grunnskolens kostnadsnøkler. (men også for helsetjenester) Dagens kostnadsnøkkel vedr. bosetting inneholder 3 bosettingskriterier; sone, nabo og reisetid til kommunesenteret.

Utvalget foreslår ny kostnadsnøkkel som inneholder 2 av de ovennevnte bosettingskriteriene:

1. Sone, dvs innbyggernes avstand til senteret i sonen.
2. Nabo, dvs innbyggernes avstand fra senter i egen sone til senter i nærmeste nabosone.

Definisjoner:

- Sone: består av n – antall grunnkretser, og minst 2000 innbyggere, og er en geografisk enhet som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune.
- Senter: Senter i en sone er den grunnkrets med høyest innbyggertall.
- Nabo: er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste

4.1.1.6 Hvordan fange opp smådriftsulemper?

Utvalget anbefaler et basiskriterium i kostnadsnøkkel for å fange opp smådriftsulemper, men innfører samtidig et justert basiskriterium i forslaget til nytt distriktpolitisk tilskudd for å fange opp kommunestørrelse som en mulig frivillig/ufrivillig kostnad, kfr. mandatet.

For å vurdere om innbyggertall er en frivillig eller ufrivillig kostnad, har utvalget fått utviklet et strukturkriterium som kan brukes til å justere basistilskuddet for å kunne gi et insitament til kommunesammenslutning for de kommuner der størrelse er antatt å være en frivillig kostnad. **Men** - utvalget bruker/foreslår likevel ikke strukturkriteriet som justeringsfaktor.

Nærmere begrunnelse for dette er gitt i kap. 11. i utvalgets innstilling.

4.1.2 Gjesdal kommunes drøfting

Borge utvalget har gitt en omfattende begrunnelse for sitt valg av analysemetoder og modeller, samt for innholdet i disse.

Gjesdal kommune har ingen forutsetning eller kompetanse til å kunne vurdere om disse er gode, eller mindre gode, men tar for gitt at analysene er grundige, objektive og til å stole på når det gjelder innhold, sammenhenger og vekter. Overgangen fra normativ (Agder modellen) til statistisk metode når det gjelder grunnskolen synes godt begrunnet.

4.1.3 Gjesdal kommunes forslag til uttalelse

Utvalgets analyseopplegg, valg av metoder og grunnlagsdata (bl.a. KOSTRA-tall) er godt begrunnet, og det tas derfor som gitt at valg og utvikling av analyser samt analysenes innhold og bruk, er grundig, objektiv og til å stole på.

Gjesdal kommune er enig med utvalget i at nøklene bør revideres oftere enn hvert 10 år, og utvalgets forslag om at man i forbindelse med endringer i kostnadsnøklerne også foretar en justering av delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkel. Det siste bør foretas i forbindelse med oppgaveendringer, reformer eller andre situasjoner, hvor kostnadfordelingen mellom sektorene endrer seg. Endringene må legges frem kommuneproposisjonen slik at kommunene har muligheter til å innarbeide det i budsjettene i god tid.

Hvis datagrunnlaget ennå ikke er godt nok til å kunne fange opp kapitalutgifter i utgiftsutjevningen, bør det arbeides videre for å få utarbeidet mer sikre kriterier på dette området, slik at kostnadsnøklerne også kan fange opp denne store utgiftsposten.

Gjesdal kommune er enig i utvalgets begrunnelse for at utgifter til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen ikke skal inngå i utgiftsutjevningen.

Bosettingskriteriene skal fange opp eventuelle ulikheter i frivillige utgifter i forbindelse med reiser/avstand til særlig skoler og helsetjenester. Utvalget har fjernet "beregnet reisetid til kommunesenteret" som fins i dagens nøkkel, fordi en her ikke så noen særlig sammenheng med de utgifter som bosettingskriteriet skulle fange opp.

Utvalget har altså bare beholdt **Sone** og **Nabo** som kriterier, og Gjesdal kommune mener at dette er en forenkling som ikke vil få noen negativ innvirkning på treffsikkerheten for bosettingskriteriet.

Det er eventuelt kan stille spørsmål med utvalgets definisjon av størrelsen på en sone: Minst 2000 innbyggere som samtidig skal være en geografisk enhet som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune.

4.2 Nye kostnadsnøkler for kommunene

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

I vedlegg til Gjesdal kommunes forslag er det utarbeidet en detaljert oversikt over endringer i kostnadsnøkkel. Her er gjengitt hovedtrekkene i endringsforslaget.

4.2.1 Grunnskole

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
Basis	0,038	0,0189
Innbyggere 6-15 år	0,850	0,8643
Beregnet reisetid	0,048	
Sone	0,030	0,0328
Nabo	0,034	0,0122
1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia		0,0416
Barn med grunn- og hjelpestønad		0,0302
Sum	1,000	1,0000

- Utvalget har gått vekk fra den normative Agder-modellen ettersom klassesdelingsregelen er opphevet i grunnskolen.
- Basiskriteriet skal dekke kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse og sonekriteriet skal dekke kostnadene ved spredt bosetting.
- Reisetid tas ut av nøkkelen ettersom større kommuner kom unaturlig gunstig ut i beregningene.
- Kostnader til spesialundervisning representeres ved antall barn ved grunn- og hjelpestønad.
- Kostnader til morsmålsundervisning integreres i kostnadsnøkkel og representeres gjennom 1. ste generasjons innvandrere i gjeldende aldersgruppe.

4.2.2 Barnevern

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
Innbyggere 0-15 år	0,35	
Innbyggere 16-66 år	0,08	
Andel skilte 16-59 år	0,57	
Innbyggere 0-21 år		0,3253
Barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre		0,4224
Andel fattige		0,2523
Sum	1,00	1,0000

I henhold til separate analyser erstattes andel skilte og separerte med andel barn som ikke bor hos begge foreldrene og andel fattige. I tillegg utvides aldersgruppen til 21 år i henhold til målgruppen for tjenesten.

4.2.3 Helsetjenesten

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
Innbyggere 0-15 år	0,412	
Innbyggere 16-66 år	0,464	
Innbyggere 67-79 år	0,089	
Innbyggere 80-89 år	0,031	
Innbyggere 90 år og over	0,004	
Innbyggere 0-21 år		0,3868
Innbyggere over 21 år		0,5250
Avstand til sonesenter		0,0486
Basis		0,0396
Sum	1,000	1,0000

- Basiskriteriet skal dekke kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse og sonekriteriet skal dekke kostnadene ved spredt bosetting.
- Befolkningens helsetilstand er avgjørende for utgifter til helsetjenesten. I analysene gir dette ikke utslag og en antar at innføring av fastlegeordningen har bidratt til å jevne ut kostnadene kommunene imellom.
- Ettersom helsestasjon for barn og unge er en egen del av tjenesten blir aldersgruppene skilt i over og under 21 år.

4.2.4 Pleie og omsorg

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
Innbyggere 16-66 år	0,004	
Innbyggere 67-79 år	0,181	0,2032
Innbyggere 80-89 år	0,350	0,3360
Innbyggere 90 år og over	0,133	0,1582
Andel døde	0,070	
Andel ikke-gifte over 67 år	0,070	0,1648
Andel PU 16 år og over	0,182	0,1091
Andel PU under 16 år	0,010	
Avstand til sonesenter		0,0134
Basis		0,0153
Sum	1,000	1,0000

- Basiskriteriet skal dekke kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse og sonekriteriet skal dekke kostnadene ved spredt bosetting.
- Analysene som er gjennomført viser at andel PU-klienter under 16 år og andel døde ikke viser systematisk effekt i forhold til ressursbruken i disse tjenestene.
- Det er ikke godt nok datagrunnlag for å fastlegge kostnader til innbyggere mellom 16 – 66 år. Innføring av IPLOS vil rette på dette og foreslått kostnadsnøkkel bør revideres når datagrunnlaget er tilfredsstillende.

4.2.5 Sosialhjelp

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
Skilte og separerte 16-59 år	0,286	
Arbeidsledige 16-59 år	0,128	
Innvandrere fra ikke-vestlige land	0,065	

Utkast til høringsuttalelse til forslag om nytt inntektssystem

Urbanitetskriterium	0,521	
Opphopningsindeks (skilte/ separerte, arbeidsledige og fattige)		0,3356
Uførepensjonister 18-59 år		0,0900
Innbyggere 16-66 år		0,5744
Sum	1,000	1,0000

Urbanitetskriteriet er erstattet av en opphopningsindeks. Opphopningsindeksen er et produkt av 3 sosiale kriterier; Skilte/separerte, arbeidsledige og fattige. Dette kriteriet vil ha mer validitet og skiller bedre mellom de kommunen som faktisk har større kostnader til denne tjenesten.

Andel uføre kommer inn som nytt kriterium ettersom de viser en systematisk effekt på ressursbruken mens andel innvandrere går ut med samme begrunnelse.

4.2.6 Administrasjon

Kriterium	Gammelt administrasjon	Gammelt landbruk og miljøvern	Ny vekt - samlet
Basistillegg	0,075	0,070	0,1071
Andel innbyggere	0,925	0,164	0,8929
Landbrukskriteriet		0,766	
Sum	1,000	1,000	1,000

- Forslaget innebærer at en slår sammen kriteriene som skal dekke kostnader til administrasjon, landbruk og miljøvern.
- Landbrukskriteriet viser ikke systematisk effekt på ressursbruken og foreslås derfor å utgå av kostnadsnøkkelen.
- Basiskriteriet skal dekke kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse.

4.2.7 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene (eksklusiv barnehage)

Kriterier	Gammel vekt	Ny vekt
Innb. 0-5 år	0,023	0,016
Innb. 6-15 år	0,307	0,334
Innb. 16-66 år	0,121	
Innb. 16-21 år		0,020
Innb. 22-66 år		0,115
Innb. 67-79 år	0,085	0,089
Innb. 80-89 år	0,133	0,133
Innb. o/90 år	0,049	0,061
PU over 16 år	0,066	0,041
PU under 16 år	0,004	
Ikke-gifte over 67 år	0,025	0,062
Innvandrere	0,005	
Innvandrerbarn		0,015
Skilte og separerte	0,038	
Arbeidsledige	0,011	
Dødelighet	0,025	
Urbanitetskriterium	0,042	
Opphopning		0,022
Fattige		0,010
Uføre		0,006
Barn som ikke bor sammen med begge foreldre		0,016

Andel barn med grunn- og hjelpe stønad		0,011
Nabo	0,011	0,004
Landbrukskriterium	0,005	
Reisetid	0,015	
Sone	0,010	0,019
Basistillegg	0,025	0,027
	1,000	1,000

Vekting av de ulike delkostnadsnøkklene imellom er basert på KOSTRA-rapporteringen fra 2004.

4.2.8 Gjesdal kommunes vurdering

Konklusjonene som er trukket er velbegrunnet og forankret i separate analyser utført av velrenommerte uavhengige institusjoner.

4.3 Vekstkommuneproblematikk

4.3.1 Innhold i utvalgets innstilling

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.

Ordningsen med oppdaterte folketall ble innført fra 2003 og 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 forkant¹ 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 i tillegg argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til behov for 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 vekstkommunenenes utfordring først og fremst er knyttet til finansiering av ny infrastruktur 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. Nye innbyggere vil imidlertid over tid generere nye inntekter.

¹ Oppdatering av folketall ifbm utgiftsutjevningen som krever revidert grønt hefte.

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

4.3.1.1 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

4.3.2 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. Forenkler. Vekst kan eventuelt kompenseres via skjønn.

4.3.3 Gjesdal kommunes drøfting

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.

Utvalget konkluderer med at vekst i all hovedsak er et finansierings spørsmål 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 som derigjennom fører til et lavere tjenestetilbud i vekstkommuner.

4.3.4 Gjesdal kommunes forslag til uttalelse

Gjesdal kommune er delt i synet på anbefaling. Prinsipielt er en for at kostnader ved vekst bør kompenseres. Erfaringen fra de årene en har hatt denne ordninger er imidlertid at det er vanskelig å forutsi inntektene i utgiftsutjevningen da det og aldersfordelingen og endringen i denne spiller inn. Gjesdal kommune slutter seg derfor til utvalgets konklusjon om forenkling ved at kjente tall legges til grunn.

Utvalget viser til at vekstkostnader kan kompenseres via skjønnsmidlene. Dette kan være en god løsning for enkeltkommuner som har midlertidig vekstutfordringer men er kan være en uforutsigbar løsning for kommuner med vedvarende vekst. Vekstkostnader bør derfor følges opp videre i fremtidige analyser.

4.4 Prognosebasert inntektsutjevning

4.4.1 Innhold i utvalgets innstilling

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

4.4.1.1 Hvilke skatteinntekter bør omfattes av inntektsutjevningen?

Inntektsutjevningen omfatter i dag innteks- og formuesskatt, naturressursskatt og kommunal selskapsskatt. Skjevfordelte inntekter som eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonsinntekter er 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*.

4.4.1.2 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 skattefondsmodell 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 lokal

risiko, men som ikke kan redusere den makroøkonomiske risikoen for kommunesektoren som helhet.

4.4.1.3 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.

4.4.1.4 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

4.4.1.5 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 skattører 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.

4.4.1.6 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 at 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.

4.4.1.7 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 ifbm 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 alternativ med forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter innebærer større avhengighet til statlige beslutninger.

4.4.1.8 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.

4.4.2 Utvalgets vurdering

Utvalget anbefaler den prognosebasert 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, dette da den lokale risikoen øker betydelig for kommuner med lave skatteinntekter.

4.4.3 Gjesdal kommunes drøfting

Utvalget har ikke tatt stilling til tekniske sider ved implementeringen og overlater dette til departementets oppfølging av utvalgets utredning. Gjesdal kommune har presisert at en implementering forutsettes å ikke føre til merarbeid for den enkelte kommune.

Gjesdal kommune har sett de ulike alternativene opp mot hensynet til lokal forankring, forutsigbarhet/stabilitet, likeverdige forutsetninger og forenkling og mener at behovet for utjevne og stabiliserende mekanismer er nødvendig selv om en svekker målet om et enkelt system.

4.4.4 Gjesdal kommunes forslag til uttalelse

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. Gjesdal kommune mener at det bør påpekes en vurdering av inntektsutjevningen ville vært svært naturlig i forhold til en gjennomgang av kommunenes inntektssystem og mener at mandatet i utgangspunktet var for snevert formulert.

På prinsipielt grunnlag støtter Gjesdal kommune ikke utvalgets forslag om prognosebasert inntektsutjevning. Usikkerhet i skatteinntektene har kommunene hatt frem til nå, og med unntak av de siste årene har avvikene stort sett vært positive, og de negative noen av de siste årene er dels kompensert og dels justert inn slik at det i dag er rimelig samsvar mellom anslag og endelige inntekter. Skatteinntektene har også en klar sammenheng med utgiftene ved at det er samvariasjon mellom endring i lønnsvekst og skattevekst. Det viktigste er derfor at prognosene som legges til grunn i statsbudsjettet er reelle og at vesentlige avvik kompenseres.

4.5 Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål

4.5.1 Innhold i utvalgets innstilling

Skjønnstilskotet skal i dagens ordning nyttast til å:

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

Utvalet føreslår at føremålet med skjønnsmidlane vert begrensa i høve til i dag ved at regionalpolitiske omsyn og tapskompensasjon for endringar i inntektssystemet vert trekt ut. Når utvalet føreslår dette må ein sjå dette opp mot forslaget om endra distriktstilskot og ordninga med årleg tak på tap ved endringar i inntektssystemet (maks kr. 400 pr. innbyggjar pr. år). Sidan utvalet føreset uendra total ramme i inntektssystemet, så vert dei "innsparte skjønnsmidlane" fordelt etter inntektssystemet sine øvrige kriterier.

Utvalet føreset at dei resterande skjønnsmidlane først og fremst må brukast til å fange opp lokale tilhøve som kommunane og fylkeskommunane sjølve ikkje kan påverke og som fører til aukte driftsutgifter, samt til å ivareta ekstraordinære hendingar som oppstår i løpet av budsjettåret.

4.5.2 Gjesdal kommunes drøfting

Ut frå eit uttalt ønskje frå kommunesektoren om å få eit enklare, meir forutseieleg og kanskje meir rettferdig inntektssystem, så er det naturleg at ein ikkje har ein altfor stor del av rammeoverføringane som vert fordelt etter skjønn. Det er likevel rett at det er noko att til fordeling ut frå lokale tilhøve som kommunar sjølve ikkje kan påverke.

4.5.3 Gjesdal kommunes forslag til uttalelse

Gjesdal kommune ser ikkje særlege innvendingar mot tilrådingane frå Borge-utvalet på dette punktet.

Ein er derimot skeptisk til antydninga om at kompensasjonen for aukt arbeidsgjevaravgift i sonane utanom 14,1 % kan leggjast inn i det distriktpolitiske tilskotet. Dette avdi at det er ein del kommunar som fekk aukt arbeidsgjevaravgifta betydeleg og som ikkje vil kome inn under ordninga med nytt distriktpolitisk tilskot.

4.6 Et nytt distriktspolitisk tilskudd

4.6.1 Innhold i utvalgets innstilling

4.6.1.1 Dagens ordning.

Noverande distriktspolitiske tilskot består av Nord-Norgetilskot, regionaltilskot og deler av ordinære skjønnsmidlar.

Nord-Norgetilskot blir gitt til kommunar og fylkeskommunar i dei 3 nordlegaste fylka med eit kronebeløp pr. innbyggjar. Beløpa til primærkommunane er kr. 6.331 i Finnmark, kr. 2.591 i Troms og kr. 1.351 i Nordland. Tilsvarande tal for fylkeskommunane er kr. 1.321, kr. 966 og kr. 848.

Regionaltilskot blir gitt til kommunar i område A (Finnmark og Nord-Troms) for generelle distriktspolitiske tilskot og då med kr. 8.070.000 pr. kommune. For områda B,C og D er beløpet kr. 3.348.000 pr. kommune. Ein føresetnad for å få slikt tilskot er vidare at folketalet er på maks 3200 innbyggjarar og at skatteinntekter er på under 110 % av landsgjennomsnittet. For kommunar mellom 3000 og 3200 innbyggjarar blir tilskotet prosentvis avkorta mot null. Med same begrensningar får også kommunar utanfor dei distriktspolitiske områda dette tilskotet.

Skjønnsstilskotet. Her er det noko uklart kor mykje som er direkte grunngitt ut frå distriktspolitiske vurderingar når det gjeld dei einskilde kommunane.

Dei 3 nordlegaste fylka mottek i dag 82 % av distriktspolitiske midlar innan inntektssystemet.

4.6.1.2 Utvalet sitt forslag til ny modell.

Utvalet meiner at dagens ordning ikkje er treffsikker nok når det gjeld kommunar med distriktspolitisk problem – slik som å oppretthalde folketal, kommunal servicegrad, skatteinntekter, næringsaktivitet m.m. Nord-Norgetilskotet blir t.d. gitt til alle kommunane i dei tre nordlegaste fylka uavhengig av størrelse, skatteinntekter og distriktspolitisk status (A-,B-,C-,D-område). Regionaltilskotet blir gitt til kommunar i område A,B,C,D og utanfor dersom innbyggjartalet er under 3200 og skatteinntekter er under 110 % av landsgjennomsnittet, og då med same beløp pr. kommune.

Når det gjeld omfanget (storleiken) av distriktspolitiske tilskot, så er dette ei rein politisk vurdering. Dersom slike tilskot skal gis som del av rammeoverføringa, meiner utvalet at tilskotet meir må koordinerast med vurderingane for andre distriktspolitiske tilskot. For å få ei forenkling bør midlane samlast i eitt tilskot og der ein tek utgangspunkt i dei distriktspolitiske statusområda. Tilrådinga går på at kommunar i område A og B med skatteinntekter under 120 % av landsgjennomsnittet bør få distriktspolitisk tilskot. I områda C og D er krava dei same, men slik at berre kommunar med indikator i den distriktspolitiske kategoriseringa på mindre enn -1 kan få tilskot. Utvalet vil som no differensiere tilskotet mot dei høgste klassane ved at innbyggjarane i område A tel 100 %, i område B 30 %, i område C 25 % og i område D 20 %. I utgangspunktet ville utvalet dele ut heile det distriktspolitiske tilskotet som beløp pr. innbyggjar etter ovanståande vektingar m.m. Dei er likevel komne til at ein bør leggje 15 % i botn som eit basisbeløp til kvar kommune som får tilskot, og at resten på 85 % vert delt etter innbyggjartal.

Grenseverdiane som 120 % av gjennomsnittleg skatteinntekt, indikatorverdi mindre enn -1, fordelinga på 15 % som basis og 85 % etter innbyggjartal er skjønsmessig vurdert, og er såleis ikkje primært ei fagleg vurdering.

At folketalsgrensa på 3200 innbyggjarar er borte og at tilskotet i det alt vesentlege vert tilrådd fordelt etter innbyggjartal, fører til at ein får ei omfordeling frå Nord-Norge mot distriktskommunar i Sør-Norge, samt at ein får ei omfordeling frå kommunar under 3000 innbyggjarar og til kommunar med mellom 3.000-10.000 innbyggjarar. Medan Nord-Norge no har fått 82 % av tilskota, vil andelen med det nye systemet gå ned til 67 %.

I noverande system får 182 kommunar distriktpolitiske tilskot, mot 187 i den tilrådde modellen. Endringane er likevel langt større avdi 33 kommunar som no får slike tilskot fell ut, og at 38 nye kommunar kjem inn.

I Rogaland er det 6 kommunar som mottok regionaltilskot no. Dette er Utsira, Kvitsøy, Bokn, Finnøy, Bjerkreim og Lund. Dei 5 første får kr. 3.348.000 pr. kommune medan Lund får kr. 1.339.000 på grunn av folketal mellom 3000 og 3200. Kommunane Lund, Finnøy og Kvitsøy fell ut i det nye systemet fordi indikatorverdien er høgare enn -1 . Bjerkreim fell ut ved at dei ikkje er innanfor dei distriktpolitiske virkeområda. Utsira beheld tilskotet, men får langt mindre i kroner ved at det meste no blir fordelt pr. innbyggjar og ikkje pr. kommune. Sauda kommune kjem inn som ny kommune på grunn av skatteinntekter under 120 % og indikatornivå på under -1 .

4.6.2 Gjesdal kommunes drøfting

Det er rimeleg gode faglege grunngevingar for at det tilrådde systemet vil kunne treffe betre distriktpolitisk enn dagens ordning, men ein skal vere klar over at mange av kriteria er skjønsmessig vurdert, slik som nivå på skatteinntekter, indikatorverdi på -1 , fordeling mellom fast og variabel andel på **15-85**. Storleiken på samla distriktpolitiske tilskot via inntektssystemet er og ei rein politisk vurdering. Indikatorverdiane for kvar kommune byggjer på kriterier som er laga for å inndele kommunane i landet etter virkeområde for distriktpolitiske næringsiltak (Innovasjon Norge, tidl. SND). Borge-utvalet synes ikkje å ha vurdert desse kriteria som del av inntektssystemet, men berre godtatt at indikator-tala gir eit rett bilete av distriktsutfordringane i kommune-Noreg.

Under føresetnad av at kriteria og vektinga bak indikator-verdiane er gode med omsyn til å fange opp distriktsutfordringar for primærkommunane, så vil det tilrådde opplegget frå Borge-utvalet vere meir treffsikkert enn dagens fordeling av Nord-Norgetilskot og regionaltilskot. Det vil nok og vere meir rettferdig at tilskotet vert splitta i ein mindre fast del samt mest fordelt etter innbyggjartal. Avvikling av folketalsgrensa på 3200 innbyggjarar vil og vere meir rettferdig, då det kan vere store distriktsutfordringar også i kommunar med over 3200 innbyggjarar. Systemet inneber også ei forenkling ved at det no berre blir eitt distriktpolitisk tilskot.

Det kan virke som forslaget frå utvalet ikkje er heilt i samsvar med den nye regjeringa sin politikk. Ein kan her nemne at ved revideringa av statsbudsjettet er regionaltilskotet til kommunane auka med nesten 1,6 mill som eit fast beløp pr. kommune, og dette også til kommunar utanfor virkeområda A,B,C og D – t.d. Bjerkreim i Rogaland. Ut frå dette er det vel sannsynleg at det vil bli noko endringar når det gjeld opplegget for distriktstilskotet i inntektssystemet.

4.6.3 Gjesdal kommunes forslag til uttalelse

Under føresetnad av at indikator-systemet for kommunane når det gjeld distriktpolitisk næringsstøtte også er eit godt system når det gjeld distriktsutfordringane for primærkommunane, så vil forslaget frå Borge-utvalet vere eit meir treffsikkert og rettferdig fordelingsystem for distriktpolitisk tilskot som del av inntektssystemet enn dagens ordning. I tillegg representerer opplegget ei forenkling ved at det berre blir eitt tilskot. Ein skal likevel vere klar over at opplegget har mange avgjerande faktorar som i det alt vesentlege er skjønsmessig fastsett og difor er meir politikk enn fag. Dette gjeld samla ramme for distriktpolitisk tilskot, skattenivå på inntil 120 % av landsgjennomsnittet, indikatorverdi på under -1 og fordeling **15-85** på fast del og innbyggjartal.

4.7 Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

4.7.1 Innhold i utvalgets innstilling

Inntektssystemutvalget gjennomgår dagens ordning. Dagens system omfatter:

- Innlemming av øremerkede tilskudd
- Oppgaveendringer mellom stat, fylkeskommune og kommunene
- Systemendringer
- Alle kommuner
- 5 år uavhengig av størrelse på endringene.

Utvalget har i utredningen lagt vekt på en gjennomgang og vurdering av systemene i Sverige og Danmark.

Kort gjengitt er disse systemene som følger:

Sverige har en ordning hvor tapskompensasjonen gjennomføres som et eget tilskudd. Grunnlaget er at ingen kommuner skal tape mer enn 0,56% av det svenske kaller skattegrunnlaget og med en endring på 0,08% hvert år.

I **Danmark** er det en ordning for tapskompensasjon. Den likner på den svenske og legger til grunn en kompensasjon som sikrer at ingen kommuner skal tape mer enn 0,7% av skattegrunnlaget, med en maksimal endring på 0,2% for hvert påfølgende år. Denne ordningen finansieres av kommunene samlet slik som den nåværende norske ordningen også gjør.

Felles for de svenske og danske ordningene er at de kun er knyttet til større systemomlegginger, og at de er ordninger som sikrer kommunene mot et inntektstap, dvs at økning i inntekter får virkning umiddelbart, mens virkningene av en inntektsreduksjon kommer gradvis over tid.

4.7.1.1 Vurdering av ulike alternativ

Utvalget legger til grunn for en ny ordning at den bør sikre stabile og forutsigbare inntektsrammer, rettferdig fordeling, samt være enkel å følge. Med bakgrunn i dette vurderer utvalget 2 alternativer

Alternativ 1 er stort sett en videreføring av dagens ordning, men med fjerning av ekstra kompensasjonsordninger utenfor den eksisterende. Utvalget vurderer denne løsningen, og dagens modell, som komplisert. Dette fordi den omfatter alle endringer for alle kommuner og at en rekke av disse motvirker hverandre.

Alternativ 2 er en modell som ligner på den svenske og danske. Modellen er utformet slik at kommunene sikres mot en reduksjon i inntekter på 1,5%, kr. 400,- pr. innbygger for kommunene, og kr. 100,- for fylkeskommunene. Ordningen foreslås finansiert ved at alle kommunene trekkes for et likt beløp pr. innbygger hvert år. Dette alternativet vil medføre at kommuner som tjener på endringer får full "gevinst" første år, fratrukket det som det koster å dekke tapskompensasjonen. Kommuner som taper på ordning vil få begrenset tapet til eks. kr. 400,- fra et år til et annet. Dersom tapet samlet på en endring er for eksempel kr. 1200,- pr. innbygger, vil kommunen ha 3 år på å omstille seg.

Inntektssystemutvalget foreslår alternativ 2.

4.7.2 Gjesdal kommunes drøfting

Gjesdal kommune mener utvalget har levert et forslag som er vesentlig enklere og som sikrer kommunene mot en stor inntektsnedgang på kort sikt. Det ser ut til at utvalget i sin

gjennomgang har vært mest opptatt av forenkling og ikke drøftet rettferdighet m.m. inngående i sin argumentasjon. Bakgrunnen for dette er nok at overgangsordningen er den delen av dagens system som oppfattes som minst oversiktlig, og som det derfor har vært behov for å gjøre noe med.

Gjesdal kommune vurderer forslaget som godt, men savner en grundigere vurdering av beløpene som er satt på inntektsgarantien (1,5%, eller kr. 400/100,- pr innbygger.) og hvordan den eventuelt skal prisjusteres fremover.

Den valgte modellen vil, for de kommunene som taper på de øvrige endringene utvalget har foreslått, medføre en raskere nedgang i inntektene enn den eksisterende modellen. Gjesdal kommune mener at en må legge dette til side ettersom kommunene som taper i denne omgang kan være "vinnere" ved fremtidige endringer.

4.7.3 Gjesdal kommunes forslag til uttalelse

Gjesdal kommune mener et utvalgets forslag er en klar forbedring i forhold til dagens ordning som oppleves som komplisert og uoversiktlig, og støtter prinsippene i ordningen. Gjesdal kommune savner likevel en bedre vurdering av om kr. 400/100,- er riktige beløp, og om og på hvilken måte det eventuelt skal justeres.

4.8 Rammestyring og likebehandling av private og kommunale aktører

4.8.1 Innhold i utvalgets innstilling

Utvalget hadde som punkt 6 i sitt mandat å vurdere hvordan rammestyring fungerer sammen med likebehandling av kommunale og private aktører. Utvalget drøfter temaet først ved å vurdere ulike typer av konkurranse. Utvalget skiller mellom konkurranseutsetning der kommunen velger tjenesteprodusent og frie brukervalg, der brukeren bestemmer hvem som skal levere tjenesten, kommunen eller andre.

Utvalget drøfter først hvordan rammestyring og konkurranseutsetting fungerer sammen. Utvalget skiller videre mellom kommunal produksjon og kommunal finansiering. Ulike måter på å organisere tjenesteproduksjonen på, i egne regi eller konkurranseutsatt, har ulike fordeler og ulemper rent styringsmessig. Konklusjonen er likevel at begge måter er forenlig med en rammefinansiering av kommunene.

Utvalget drøfter videre fritt brukervalg og ulike modeller for dette. De viser bl.a. til skillet mellom rettighetsgoder og tildelingsgoder. Rettighetsgoder er tjenester som brukerne har rett på å motta og hvor kommunen som tjenesteleverandør er forpliktet til å levere. Tildelingsgoder er goder som tildeles etter prioriteringer som kommunen velger selv. Bl.a. har kommunen større kostnadskontroll over tildelingsgoder enn rettighetsgoder.

Utvalget går videre inn på en drøfting av finansieringsordningene innen grunn- og videregående skole, og barnehage. Gjennomgangen problematiserer dagens ordning for finansiering av private skoler, og utvalget konkluderer med et forslag om å endre modellen for finansiering av disse slik at det er den enkelte kommunen som finansierer disse og at dagens trekk fra kommunene og statlige tilskudd til private skoler bør legges om.

Det legges vekt på at kommunene bør ha et helhetlig ansvar for finansieringen av de tjenestene som kommunene har, og overfor private aktører, og at systemet for dette bør være enhetlig i alle sektorer.

4.8.2 Gjesdal kommunes drøfting

Gjesdal kommune sin vurdering av utvalgets gjennomgang av dette er at utvalget har en ryddig gjennomgang av temaet. Det er teoretisk godt forankret. Når det gjelder en konkret gjennomgang av det kommunale tjenestetilbudet så er dette begrenset til skole og barnehage. Gjesdal kommune savner en bredere gjennomgang av andre sektorer også, spesielt når utvalget konkluderer at det bør være et system som er enhetlig i alle sektorer. Gjesdal kommune savner og vurderinger om utvalgets forslag og konklusjoner vil bli oppfattet som rettferdig sett fra "private" tjenesteprodusenter sitt ståsted. Utvalget har heller ikke vurdert de økte administrative oppgavene kommunene vil få av forslaget og eventuelt finansieringen av dette.

4.8.3 Gjesdal kommunes forslag til uttalelse

Gjesdal kommune støtter utvalget i sin vurdering av at rammefinansiering av kommunesektoren er godt forenlig med konkurranseutsetting. Gjesdal kommune støtter og forslaget om like ordninger på tvers av sektorene og støtter dermed også forslaget om å overføre tilskuddet til private skole til kommunene/fylkeskommunene. Gjesdal kommune savner imidlertid en nærmer gjennomgang av ordninger i andre sektorer, og konsekvensene av forslag til omlegging for private skoler for enkeltkommuner. Gjesdal kommune anmoder om at dette utredes før en eventuell omlegging gjennomføres.

4.9 Behandling av kommunestørrelse i inntektssystemet

4.9.1 Innhold i utvalgets innstilling

4.9.1.1 Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen.

Fra mandatet heter det

".....I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene (se punktene 3a- 3e) basert på kommunestørrelse som "ufrivillig" kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en "frivillig" kostnad i deler av landet."

Det er etter utvalgets mening 2 ulemper knyttet til et system som kompenserer for smådriftsulempene som i noen grad er frivillig:

1. Incentivene til frivillig kommunesammenslutning svekkes fordi kostnadsgevinsten trekkes inn av staten.
2. Kommunene behandles forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulempene i tjenesteproduksjonen. (for eksempel vil ikke interkommunalt samarbeid om tjenester påvirke overføringene fra staten)

Følgende elementer i dagens inntektssystem kan påvirke kommunestrukturen:

- **Basistilskuddet** Her får små kommuner full kompensasjon for smådriftsulempene, og dette utgjør en betydelig del av inntekten. Tilskuddet utgjør derfor et negativt insitament til sammenslutning jo mindre en kommune er.
- **Regionaltilskuddet** Dette tilskuddet tildeles pr kommune og ikke pr innbygger og er som sådan *et negativt insitament i forbindelse med en evnt. kommunesammenslutning.*
- **Inndelingstilskuddet** er ikke nøytralt i forhold til sammenslutning. Kommunene stimuleres til sammenslutning fordi de negative effekter av å kunne miste basistilskuddet og regionaltilskuddet blir nøytralisert.

Andre elementer i inntektssystemet.

- *Nord Norge* tilskuddet tildeles pr innbygger og er derfor nøytralt i forhold til kommunesammenslutning.
- *Skjønnstilskuddet* vil ikke være nøytralt fordi det er rimelig å anta at kommuner som slutter seg sammen vil få mindre tilskudd over tid enn det kommunene hver for seg ville ha fått.
- *Inntektutjevningen* vil for de fleste kommuner være nøytral når det gjelder sammenslutning.

4.9.1.2 Alternative forslag til løsning om at kommunestørrelse skal betraktes som en frivillig kostnad.

Utvalget har vurdert 3 alternative forslag til løsning på forutsetningene i mandatet om at kommunestørrelse skal betraktes som en frivillig kostnad i deler av landet:

1. Basistilskudd fordeles med utgangspunkt i en normert kommunestruktur
2. Sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet
3. Bruk av et nytt bosettingskriterium (strukturkriteriet)

Alternativ 1- Basistilskudd fordeles med utgangspunkt i en normert kommunestruktur Dette alternativet innebærer at det etableres en ny teoretisk kommunestruktur basert på normative vurderinger.

Fordel: Vil være nøytralt i forhold til kommunesammenslutning samtidig som det gis full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper.

Ulempe: Det er meget ulike oppfatninger om hva som er en god/optimal kommunestruktur i Norge. Det er også høyst ulike meninger om hvilke kriterier som kan brukes for å etablere en slik teoretisk struktur.

Alternativ 2 - Sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet

Sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet.

Fordel: Er enkel og mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger enn dagens system med full kompensasjon. De sammensluttede kommunene får riktignok en reduksjon i de samlede statlige overføringene, men inntektsreduksjonen kan bli mindre enn de kostnadsreduksjonen som kan realiseres.

Ulempe: Alle kommuner behandles likt uavhengig av i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige. Alle kommuner får kompensasjon for smådriftsulemper, også kommuner hvor disse ulempene er "selvpåført". Kommuner med ufrivillige smådriftsulemper må ta en større del av kostnadene selv i forhold til dagens ordning.

Omfordelingseffekt: Når basistilskuddet reduseres vil frigjort beløp fordeles mellom kommunene etter kostnadsnøkkelen. Dette vil isolert sett være til fordel for de største kommunene.

Alternativ 3 - Bruk av et nytt bosettingskriterium (strukturkriteriet)

Alternativet tar utgangspunkt i et nytt bosettingskriterium som måler gj.sn. reiseavstand til et bestemt antall personer. Antallet bør være så høyt at det overstiger antall innbyggere i kommuner med vesentlige smådriftsulemper. Kriteriet vil da også fange opp reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen.

Kriteriet er utviklet for å se om smådriftsulemper kan sies å være frivillig eller ufrivillig.

Strukturkriteriet er konstruert slik at det er upåvirket av kommunestørrelse. Utvalget baserer seg på en modell der en måler gj.sn. reiseavstand for å nå nærmeste 5000 innbyggere, fordi tidligere undersøkelser har vist at smådriftsulempene er størst for kommuner under 5000 innb.

Fordel: Det er enkelt å erstatte basiskriteriet med strukturkriteriet. En ville da kunne få et nøytralt system i forhold til kommunesammenslutninger.

Ulempe: a) kommuner med lange reiseavstander får vesentlig kostnadsøkning i forhold til dagens basis (overkompensering).

b) kommuner som har så lange reiseavstander at smådriftsulempene må anses ufrivillige, men som likevel får lavere uttelling på strukturkriteriet enn på basiskriteriet (underkompensering).

Utvalget vurderer alternativ 3 som det best egnede alternativ. Utvalget antar at alle kommuner med gjennomsnittlig reiseavstand over et visst nivå, har ufrivillige smådriftsulemper, og skal ha fullt basistilskudd. Kommuner med reiseavstand under dette nivået får en gradvis reduksjon av basistilskuddet, dvs at utvalget mener at strukturkriteriet kan brukes til å differensiere basistilskuddet.

Valg av grenseverdier (basert delvis på skjønn)

Utvalget har valgt å ta utgangspunkt i kommunenes gjennomsnittlige reiseavstand til nærmeste 5000 innbyggere, fordi det først og fremst er kommuner med mindre enn 5000 innbyggere som har smådriftsulemper.

I den konkrete utformingen som er utredet betraktes smådriftsulempene som ufrivillige dersom den gjennomsnittlige reiseavstanden for å nå 5000 innbyggere er lengre enn 25 kilometer. Dette er noe lengre enn gjennomsnittet for kommunene med under 5000 innbyggere.

Dette innebærer at kommuner med mer enn 25 kilometer i reiseavstand vil motta fullt basistilskudd. Kommuner med lavere reiseavstand vil få delvis basistilskudd, dvs basistilskuddet avkortes lineært i forhold til reiseavstanden eller verdien på strukturkriteriet.

Konklusjon:

Til tross for mye arbeid med å utvikle strukturkriteriet, benytter likevel ikke utvalget seg av dette kriteriet ved den endelige utforming av hvordan man skulle behandle smådriftsulempen (frivillige eller ufrivillige) i inntektssystemet.

4.9.1.3 Utvalgets anbefaling

1. Basistilskuddet i utgiftsutjevningen gis fremdeles med et likt beløp pr kommune, dvs full kompensasjon for smådriftsulempen som er knyttet til lavt innbyggertall og ikke nøytralt i forhold til kommunesammenslutning.
2. Selv om begrunnelsen for dette er svakere enn argumentet for å ha et differensiert basistillegg i utgiftsutjevningen, foreslår likevel utvalget at det blir innført et differensiert basiselement i det distriktpolitiske tilskuddet. Dette betyr at utvalget anbefaler at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger (i denne omgang?) bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktpolitiske tilskuddet, slik at dette tilskuddet blir gitt med en fordeling på 85% pr innbygger og 15% pr kommune.
3. Inndelingstilskuddet bør opprettholdes. Utvalget mener at dette først kan avvikles når det distriktpolitiske tilskuddet kun fordeles etter antall innbyggere, og det er innført differensiert basistilskudd i utgiftsutjevningen.

4.9.2 Gjesdal kommunes drøfting

Ifølge mandatet fikk utvalget i oppdrag å finne frem til en fordelingsmekanisme som forutsatte at kommunestruktur (størrelse) var en "frivillig" kostnad i deler av landet.

I dagens inntektssystem er det mange elementer som kan påvirke, og også bidra til en konservering av den kommunestruktur vi har i dag, bl.a. er basistilskuddet, regionaltilskuddet og inndelingstilskuddet viktige økonomiske elementer til bevaring av dagens struktur.

For å kunne gi et svar på spørsmålet i mandatet, måtte utvalget derfor sette søkelys på disse tilskuddene. Utvalget har inngående drøftet utforming av disse tilskuddene for å kunne gjøre de mer nøytrale, eller aller helst utforme de mer som en økonomisk motivasjonsfaktor (insentiv) for sammenslutning, der kommunestørrelsen i dag, etter utvalgets analyser, var "frivillig".

Selv om utvalget lister opp 3 alternativer for å kunne nå målet, er det nok alternativ 3 utvalget har arbeidet mest med, dvs utvikle et objektivt kriterium for å nøytralisere effekten av basistilskuddet.

Utvalgets valg av grenseverdier for strukturkriteriet er imidlertid delvis basert på skjønn. I dette ligger nok også muligheten til at disse grenseverdiene kan endres ved behov, og etter nytt skjønn. Strukturkriteriet kunne derfor blitt en ustabil faktor i inntektssystemet.

Hvorfor utvalget til slutt ikke anbefaler implementering av strukturkriteriet, etter å ha brukt ressurser på å få utviklet strukturkriteriet, og argumentert for å bruke det til å korrigere basistilskuddet, kommer ikke godt nok frem i utredningen. Hvis utvalget virkelig mente at endring av kommunestruktur var nødvendig, og at bruk av strukturkriteriet var et godt redskap til å oppnå dette - burde utvalget ha brukt kriteriet til det var utviklet for.

En helt annen problemstilling er om det er fornuftig å ha et element i inntektssystemet som økonomisk "tvinger" kommuner å slå seg sammen, dvs at utformingen av inntektssystemet er med på å avgjøre kommunestrukturen.

4.9.3 Gjesdal kommunes forslag til uttalelse

Gjesdal kommune mener at inntektssystemets oppgave er å fordele tildelte ressurser på en mest mulig objektiv måte mellom kommunene.

Inntektssystemet må ikke utformes slik at det også får som oppgave å bidra til ny kommunestruktur.

Utforming av kommunestrukturen i Norge er, og må fortsatt være, en ren politisk oppgave som er basert på vedtak i demokratisk valgte politiske organer.

5 Gjesdal kommunes samlede forslag til uttalelse

5.1.1 Kommentarer til mandatet

Mandatet til utvalget og utredningen legger til grunn et system som viderefører dagens hovedtrekk. Utvalget burde hatt et videre mandat til å utrede mer konkret andre finansieringssystemer, og ikke bare en kort teoretisk drøfting av ulike modeller. Bakgrunnen for denne kritikken er ikke at en ønsker et annen system, men at endringene i for eksempel finansieringssystemet for sykehusene kom raskt og skaper incitament som igjen påfører kommunene økte oppgaver. En har hatt dagens hovedstrukturer siden 1986 og dersom en legger til grunn utvalgets mandat vil en regne med at det nye systemet vil få en varighet på minst 10 år med mindre justeringer.

Utvalget har i praksis og fått innsnevret sitt mandat når det gjelder inntektsutjevningen ved at stortinget i 2004 vedtok ny ordning for dette. Det er uheldig at en ikke har fått en samlet vurdering fra utvalget som også konkluderte på dette området. For mange kommuner er inntektsutjevningen viktigere enn de andre delene av inntektssystemet og kommunenes høringsuttalelser bør derfor også omtale inntektsutjevningen.

5.1.2 Opplegget for utgiftsutjevningen

Utvalgets analyseopplegg, valg av metoder og grunnlagsdata (bl.a. KOSTRA-tall) er godt begrunnet, og det tas derfor som gitt at valg og utvikling av analyser samt analysenes innhold og bruk, er grundig, objektiv og til å stole på.

Gjesdal kommune er enig med utvalget i at nøklene bør revideres oftere enn hvert 10 år, og utvalgets forslag om at man i forbindelse med endringer i kostnadsnøklene også foretar en justering av delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkel. Det siste bør foretas i forbindelse med oppgaveendringer, reformer eller andre situasjoner, hvor kostnadfordelingen mellom sektorene endrer seg. Endringene må legges frem kommuneproposisjonen slik at kommunene har muligheter til å innarbeide det i budsjettene i god tid.

Hvis datagrunnlaget ennå ikke er godt nok til å kunne fange opp kapitalutgifter i utgiftsutjevningen, bør det arbeides videre for å få utarbeidet mer sikre kriterier på dette området, slik at kostnadsnøklene også kan fange opp denne store utgiftsposten.

Gjesdal kommune er enig i utvalgets begrunnelse for at utgifter til personer som ikke er folkeregistret i kommunen ikke skal inngå i utgiftsutjevningen.

Bosettingskriteriene skal fange opp eventuelle ulikheter i frivillige utgifter i forbindelse med reiser/avstand til særlig skoler og helsetjenester. Utvalget har fjernet "beregnet reisetid til kommunesenteret" som fins i dagens nøkkel, fordi en her ikke så noen særlig sammenheng med de utgifter som bosettingskriteriet skulle fange opp.

Utvalget har altså bare beholdt **Sone** og **Nabo** som kriterier, og Gjesdal kommune mener at dette er en forenkling som ikke vil få noen negativ innvirkning på treffsikkerheten for bosettingskriteriet.

Det en eventuelt kan stille spørsmål med er utvalgets definisjon av størrelsen på en sone: Minst 2000 innbyggere som samtidig skal være en geografisk enhet som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune.

5.1.3 Nye kostnadsnøkler for kommunene

Konklusjonene som er trukket er velbegrunnet og forankret i separate analyser utført av velrenommerede uavhengige institusjoner.

5.1.4 Oppdatering av befolkningstall og vekstkommuneproblematikk

Gjesdal kommune er delt i synet på anbefaling. Prinsipielt er en for at kostnader ved vekst bør kompenseres. Erfaringen fra de årene en har hatt denne ordninger er imidlertid at det er vanskelig å forutsi inntektene i utgiftsutjevningen da det og aldersfordelingen og endringen i denne spiller inn. Gjesdal kommune slutter seg derfor til utvalgets konklusjon om forenkling ved at kjente tall legges til grunn.

Utvalget viser til at vekstkostnader kan kompenseres via skjønnsmidlene. Dette kan være en god løsning for enkeltkommuner som har midlertidig vekstutfordringer men er kan være en uforutsigbar løsning for kommuner med vedvarende vekst. Vekstkostnader bør derfor følges opp videre i fremtidige analyser.

5.1.5 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. Gjesdal kommune mener at det bør påpekes en vurdering av inntektsutjevningen ville vært svært naturlig i forhold til en gjennomgang av kommunenes inntektssystem og mener at mandatet i utgangspunktet var for snevert formulert.

På prinsipielt grunnlag støtter Gjesdal kommune ikke utvalgets forslag om prognosebasert inntektsutjevning. Usikkerhet i skatteinntektene har kommunene hatt frem til nå, og med unntak av de siste årene har avvikene stort sett vært positive, og de negative noen av de siste årene er dels kompensert og dels justert inn slik at det i dag er rimelig samsvar mellom anslag og endelige inntekter. Skatteinntektene har også en klar sammenheng med utgiftene ved at det er samvariasjon mellom endring i lønnsvekst og skattevekst. Det viktigste er derfor at prognosene som legges til grunn i statsbudsjettet er reelle og at vesentlige avvik kompenseres.

5.1.6 Redusert skjønnsstilskudd

Gjesdal kommune ser ikkje særlege innvendingar mot tilrådingane frå Borge-utvalet på dette punktet.

Ein er derimot skeptisk til antydninga om at kompensasjonen for aukt arbeidsgjevaravgift i sonane utanom 14,1 % kan leggjast inn i det distriktpolitiske tilskotet. Dette avdi at det er ein del kommunar som fekk aukt arbeidsgjevaravgifta betydeleg og som ikkje vil kome inn under ordninga med nytt distriktpolitisk tilskot.

5.1.7 Nytt distriktpolitisk tilskudd

Under føresetnad av at indikator-systemet for kommunane når det gjeld distriktpolitisk næringsstøtte også er eit godt system når det gjeld distriktsutfordringane for primærkommunane, så vil forslaget frå Borge-utvalet vere eit meir treffskkert og rettferdig fordelingsystem for distriktpolitisk tilskot som del av inntektssystemet enn dagens ordning. I tillegg representerer opplegget ei forenkling ved at det berre blir eitt tilskot. Ein skal likevel vere klar over at opplegget har mange avgjerande faktorar som i det alt vesentlege er skjønsmessig fastsett og difor er meir politikk enn fag. Dette gjeld samla ramme for distriktpolitisk tilskot, skattenivå på inntil 120 % av landsgjennomsnittet, indikatorverdi på under -1 og fordeling 15-85 på fast del og innbyggjartal.

5.1.8 Nytt inntektsgarantitilskudd

Gjesdal kommune mener et utvalgets forslag er en klar forbedring i forhold til dagens ordning som oppleves som komplisert og uoversiktlig, og støtter prinsippene i ordningen. Gjesdal

kommune savner likevel en bedre vurdering av om kr. 400/100,- er riktige beløp, og om og på hvilken måte det eventuelt skal justeres.

5.1.9 Rammestyring og konkurranseutsetting

Gjesdal kommune støtter utvalget i sin vurdering av at rammefinansiering av kommunesektoren er godt forenlig med konkurranseutsetting. Gjesdal kommune støtter og forslaget om like ordninger på tvers av sektorene og støtter dermed også forslaget om å overføre tilskuddet til private skole til kommunene/fylkeskommunene. Gjesdal kommune savner imidlertid en nærmer gjennomgang av ordninger i andre sektorer, og konsekvensene av forslag til omlegging for private skoler for enkeltkommuner. Gjesdal kommune anmoder om at dette utredes før en eventuell omlegging gjennomføres.

5.1.10 Behandling av kommunestørrelse

Gjesdal kommune mener at inntektssystemets oppgave er å fordele tildelte ressurser på en mest mulig objektiv måte mellom kommunene.

Inntektssystemet må ikke utformes slik at det også får som oppgave å bidra til ny kommunestruktur.

Utforming av kommunestrukturen i Norge er, og må fortsatt være, en ren politisk oppgave som er basert på vedtak i demokratisk valgte politiske organer.