



# Fjell kommune

Arkiv:  
Saksmappe: 2006/194-745/2006  
Sakshandsamar: Svend-Fredrik Untiedt  
Dato: 11.01.2006

KOMM. OG REG. DEP
- 2 FEB 2006
05 13280 - 161
Ark 660.0
Svd. KD / KD / HER
Motedato

## SAKSDOKUMENT

Utvaksaksnr	Utval	Motedato
5/06	Komite for finans og forvaltning	17.01.2006

### Høyringsuttale til NOU 2005:18 - fordeling, forenkling, forbedring av inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar

#### Samandrag av saka:

Saka gjeld høyringsuttale til Borgeutvalet si innstilling til nytt inntektssystem. Av Borgeutvalet si innstilling kjem det fram at vekstkommunane vil komme dårlegare ut økonomisk enn i dag. Fleire vekstkommunar har i samarbeid med AGENDA Utredning & Utvikling AS utarbeidd kritiske merknader og forslag til endringar, slik at vekstkommunane ikkje vert langt dårlegare stilt enn tilhøva er i dag. Rådmannen rår difor til at vekstkommunane sin samla rapport vert gjeve som uttale til Borgeutvalet si innstilling.

#### Innstilling:

Fjell kommune sluttar seg til vekstkommunane sin rapport (Agenda), og rår til at denne vert gjeve som uttale til Borgeutvalet si innstilling.

Straume, den 11.01.2006

Steinar Nesse  
rådmann

Svend-Fredrik Untiedt  
økonomisjef

#### Vedtak i Komite for finans og forvaltning - 17.01.2006:

Fjell kommune sluttar seg til vekstkommunane sin rapport (Agenda), og rår til at denne vert gjeve som uttale til Borgeutvalet si innstilling.

## **Dokument vedlagt saka:**

Uttale til Borgeutvalet si innstilling frå vekstkommunane.

## **1.0 Innleiing**

I det følgjande vil innstillinga frå Borge-utvalet vedkomande nytt inntektssystem bli presentert. Under hovudpunkt 2.0 vil Borge-utvalet sine analyser og standpunkt komme til uttrykk.

Under hovudpunkt 3.0 vil vekstkommunane sine kritiske merknader til Borge-utvalet bli presentert. Merknadene er basert på ein førebels rapport, og endeleg rapport vil ligge føre i slutten av januar. Den endelege rapporten vil verte langt fyldigare. Uttalen er laga på vegne av vekstkommunane, og er gjort i samarbeid med AGENDA Utredning & Utvikling AS.

## **2.0 Borge- utvalet si innstilling**

### **Bakgrunn**

Saka gjeld utgreiing av nytt inntektssystem for kommunal sektor gjort av inntektssystemutvalet (Borgeutvalet). (NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar).

Ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003 vart det oppnemnt eit offentleg utval for å gå gjennom og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor.

Etter innføringa i 1986 har inntektssystemet blitt revidert fleire gonger. Den siste større omlegginga skjedde i 1997 (Ratsø- utvalet). Sidan har det skjedd fleire større og mindre endringar i inntektssystemet.

Bakgrunnen for oppnemninga av utvalet er at inntektssystemet skal gjennomgåast og reviderast omlag kvart tiande år.

### **Mandat**

Utvalet vart gjeve følgjande mandat: Regjeringa sitt mål er å styrkje lokaldemokratiet og auke kommunane sin handlefridom. Avgjerda skal fattast så nær brukarane som mogleg og innbyggjarane skal oppleve nærleik og påverknad for avgjerd i lokalsamfunnet. Innbyggjarane skal oppleve eit tilbod av likeverdige tenester av god kvalitet, samstundes som organisering av tenesteproduksjonen skal sikre best moglege tenester til lågast mogleg kostnad.

Regjeringa legg difor til grunn at rammefinansiering framleis må vere hovudfinansieringsmodellen for kommunal sektor. Utvalet vart beden om å leggja følgjande punkt til grunn for arbeidet:

1. Rammefinansiering er regjeringa sin hovudfinansieringsmodell for kommunesektoren. Utvalet må drøfte i kva grad rammefinansiering kan bidra til effektiv ressursbruk i kommunar og fylkeskommunar.
2. Utvalet skal gjera ei brei fagleg gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på kome fram til eit mest mogleg enkelt og rettferdig system.

3. Fordelingsmekanismer:

- a) Utgiftsutjamninga. Gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet skal det sikrast at kommunar og fylkeskommunar vert sett i stand til å tilby befolkninga eit likeverdig tenestetilbod gjennom utjamning av ufriviljuge kostnader. Ut frå ei føresetnad om full utgiftsutjamning mellom kommunane vart utvalet beden om å foreta ein ny fagleg gjennomgang av kostnadsnøklane. I gjennomgangen vart utvalet beden om å leggje vekt på:
- Strukturelle endringar sidan førre gjennomgang som har konsekvensar for utgiftsbehovet.
  - Ny forskning og utgreiing
  - Datatilfang
  - Metodeval
- b) Inntektsutjamninga. Gjennom inntektsutjamninga i inntektssystemet vert kommunane sine skatteinntekter jamna ut. Utvalet vart beden om å gå gjennom inntektsutjamninga i systemet ut frå utjamningsomsyn og målsetjing om ein god insentivstruktur for næringsutvikling.
- c) Distriktpolitiske verkemidlar – særskilte tilskot
- d) Skjønsmidlane
- e) Overgangsordning
4. Utvalet er beden om å greie ut ei utforming av fordelingsmekanismane ut frå ei føresetnad om at kommunestruktur er eit "friviljug" kostnad i delar av landet.
5. Kompensasjon for kommunale avgifter til personar som ikkje er registrert i folkeregisteret i kommunen.
6. Utvalet er beden om å vurdere føresetnadene for lik handsaming av private og kommunale aktørar og friare brukarval innanfor systemet med rammefinansiering.
7. Utvalet skal drøfte korleis nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk på ulike fagområde som t.d. eldreomsorg, helse og sosialtenester, skule og barnehagar kan gjennomførast innanfor eit system basert på rammefinansiering som hovudprinsipp.
8. Utvalet skal vurdere økonomiske og administrative konsekvensar av sitt forslag.

## Utvalet si tolking av mandatet

Utvalet har føreteke ei brei fagleg gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å koma fram til eit mest mogleg enkelt og rettferdig system. Utgreiinga gjev ei fullstendig gjennomgang av inntektssystemet med konkrete forslag til betringar. Utvalet vart også beden om å sjå korleis ein kunne oppnå auka stabilitet i kommunen sine utgifter til velferdstenestene. Utvalet har drøfta regionalpolitiske tilskot i inntektssystemet sin samanheng. Samstundes som andre element i inntektssystemet er trekt inn i vurderinga og forslag til betringar.

## Kostnadsnøkkel for kommunane

Utvalet har føreteke ei fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkel for kommunane. Det er utarbeidd nye delkostnadsnøklar for grunnskule, sosialhjelp, barnevern, primærhelseteneste, pleie og omsorg og administrasjon. I tillegg har utvalet føreslege ein delkostnadsnøkkel for barnehagar i ei eiga utredning gjeven i mars 2005.

Utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel er eit vege gjennomsnitt av delkostnadsnøkklane for grunnskule, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetenesta, pleie og omsorg og administrasjon. Som vektar er nytta tenestene sin del av netto driftsutgifter i 2004.

Utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel gjev høgt rekna utgiftsbehov pr. innbyggjar i typiske distrikts- fylker. Det høgt rekna utgiftsbehovet i desse fylka har samanheng med at dei har mange små kommunar med kostnadsulemper knytt til lågt innbyggjartal og spreitt busetjingsmønster.

**Tabell 1:**

Innbyggertal	Tal kommunar	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalet sitt forslag
0 – 1.000	23	1,481	1,504
1.000 – 2.000	72	1,344	1,359
2.000 – 3.000	63	1,212	1,224
3.000 – 4.000	45	1,167	1,166
4.000 – 5.000	38	1,111	1,118
5.000 – 10.000	91	1,055	1,056
10.000 – 20.000	57	0,982	0,974
20.000 – 50.000	32	0,962	0,955
50.000 –	12	0,932	0,936
Landet	433	1,000	1,000

Tabell 1: Viser rekna utgiftsbehov for kommunane gruppert etter tal innbyggjarar. Utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel gjev som den eksisterande kostnadsnøkkel eit høgt rekna utgiftsbehov pr. innbyggjar i små kommunar og eit lågt rekna utgiftsbehov pr. innbyggjar i store kommunar. Det høge utgiftsbehovet i dei små kommunane reflekterer kostnadsulemper knytt til lågt innbyggjartal og spreitt busetjingsmønster. Saman med dagens kostnadsnøkkel inneber utvalet sitt forslag ei viss auke i rekna utgiftsbehov for kommunar med færre enn 3.000 innbyggjarar, mens det for dei andre kommunegruppene berre er små endringar.

## **Handsaming av kommunestorleik i utgiftsutjamninga**

Kommunestorleik eller tal innbyggjarar har vesentleg innverknad for kostnadsstørrelsen i kommunal tenesteproduksjon. Det er godt dokumentert at det er smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon. Kommunar med få innbyggjarar har bruk for eit høgare inntektsnivå pr. innbyggjar enn større kommunar for å kunne tilby det same tenestetilbodet. I inntektssystemet vert smådriftsulempene kompensert gjennom basistilskotet. Basistilskotet utgjer same beløp i alle kommunar og følgjeleg vil tilskotet pr. innbyggjar bli høgare i kommunar med få innbyggjarar enn i kommunar med mange innbyggjarar. Basistilskotet er vekta slik at det reflekterer dei rekna kostnadsulempene knytt til nasjonale velferdstenester og er eit viktig bidrag til likeverdig tenestetilbod i kommunar av ulik størrelse.

Utvalet er i mandatet beden om å greie ut alternativ der det vert teken omsyn til smådriftsulemper knytt til lågt innbyggjartal, og utvalet har vurdert 3 alternativ. I fordelingsutrekningane i av utvalet sitt forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at det gjennom utgiftsutjamninga framleis skal gjevast full kompensasjon for smådriftsulemper knytt til lågt tall på innbyggjarar, og at det ikkje vert føreteke ei differensiering av basistilskottet.

## **Vekstkommuneproblematikk**

I 2003 vart det innført ei ordning kor innbyggjartilskot og utgiftsutjamning vart basert på meir oppdaterte folketal enn tidlegare. Grunngevnaden for dette var å kunne ivareta kommunar med sterk vekst i tal innbyggjarar på ein betre måte.

Med vekstkommunar er det meint kommunar som har behov for investeringar i teknisk og sosial infrastruktur for å kunne handtere ei sterkt voksende befolkning. Vekstkommunanes utfordring er først og fremst knytt til finansieringa av ny infrastruktur. Dei nye innbyggjarane vil likevel over tid generere nye inntekter i form av lokale skattar, overføringar og brukarbetaling. I investeringsfasen må likevel utbygging av infrastrukturen finansiert ved låneopptak, bruk av fondsmidlar og oversikt frå den gåande drifta. Utbygging av teknisk infrastruktur kan i tillegg finansierast gjennom utbyggingsavtaler og avgifter.

Utvalet har greia ut ei alternativ ordning, t.d. eige tilskot for kommunar med sterk auke i befolkninga, vektstilskot, som kan gjerast kjend i førekant av budsjettåret.

Utvalet finn at den eksisterande ordninga med oppdatering av folketal ved utrekning av innbyggjartilskot og utgiftsutjamning er mindre framsynt.

Utvalet vil ikkje anbefale at det vert etablert ordningar som tek særskild omsyn til kapitalkostnader i kommunar med sterk befolkningsvekst. Vekstkommunar som opplever spesielle problem med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fangast opp gjennom skjønstilskottet.

Utvalet finn at ordninga i dag vert avvikla utan at det vert innført eit eige vektstilskot i inntektssystemet. Utvalet viser til at skjønstilskotet kan nyttast til kommunar som får spesielle problem.

## **Inntektsutjamninga**

Stortinget vedtok hausten 2004 ei ny og meir symmetrisk inntektsutjamning for kommunane i samband med gjeninnføring av kommunal selskapskatt for 2005. Utvalet har ikkje føreteke ei nærare vurdering av inntektsutjamninga mindre enn eitt år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vore gjenstand for politisk vurdering. Utvalet har likevel handsama to problemstillingar som ikkje var oppe til handsaming hausten 2004. Dette er for det fyrste ei vurdering av kva inntekter inntektsutjamninga for kommunane bør famne om og tiltak for å nå større stabilitet i kommunesektoren sin utgifter.

### **Prognosebasert inntektsutjamning**

Prognosebasert inntektsutjamning byggjer på ordninga i dag med skattefinansiering og modell for inntektsutjamning. Skilnaden opp mot systemet i dag er at det inntektsutjamnande tilskott vert basert på ei skatteprognose. Dette inneber at tilskot og trekk ikkje skal reknast på grunnlag av differansen mellom eigen skatteinntekt pr innbyggjar og den faktiske landsgjennomsnittlege skatteinntekt per innbyggjar som i dag, men på grunnlag av differansen mellom eiga skatteinntekt per innbyggjar og prognosen for landsgjennomsnittleg skatteinntekt pr innbyggjar. Når inntektsutjamninga vert rekna med utgangspunkt i ein skatteprognose, vil den makroøkonomiske risikoen verte redusert.

Utvalet anbefaler ein prognosebasert inntektsutjamning fordi den på ein relativ enkel måte bidrar til auka stabilitet samtidig som ordninga i dag med skatteutjamning og inntektsutjamning kan vidareførast.

### **Skjønntilskott**

Utvalet foreslår at føremålet med skjønnsmidlane vert redusert først og fremst ved at regionalpolitiske omsyn og kompensasjon for endringar i inntektssystemet vert tekne ut av skjønntilskottet.

### **Overgangsordninga**

Utvalet foreslår ein ny overgangsordning utforma som eit inntektsgarantitilskott som kan handtere større systemendringar utan at det oppstår behov for særskilde kompensasjonsordningar.

### **Borge-utvalets forslag til nytt inntektssystem**

Nedanfor følgjer utvalet si framstilling av forslag til endringar i inntektssystemet. Utvalet sitt forslag til endringar i inntektssystemet for kommunane består av følgjande element:

- Ny kostnadsnøkkel
- Prognosebasert inntektsutjamning
- Eit nytt distriktpolitisk tilskot
- Avvikling av ordninga med oppdaterte folketal i utgiftsutjamninga
- Eit redusert skjønntilskot med eit meir avgrensa føremål
- Eit nytt inntektsgarantitilskot til erstatning for dagens overgangsordning
- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående grunnskular som inneber at korreksjons- og trekkordninga i inntektssystemet kan avviklast.

Utvalet sitt hovudalternativ til nytt inntektssystem for kommunane legg til grunn at det framleis skal gjevast full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjamninga og at basistilskot ikkje skal differensierast mellom kommunane. Utvalets hovudalternativ inneber

at det framleis vil vere slik at kommunar som slår seg saman vil få redusert rammeoverføring. Det inneber at det inndelingstilskot som gjeld i dag bør oppretthaldast. Berekningane av fordelingsverknadene av utvalet sitt hovudalternativ tek omsyn til utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel, innlemming av det øyremerka tilskot til språkopplæring for minoritetar i grunnskulen og det nye distriktpolitiske tilskote som erstattar dagens Nord- Noreg tilskot og regionaltilskot. I forhold til fordelinga i dag vil utvalet sitt hovudalternativ gje betydeleg tilskotsauke for Oslo og for kommunane i Hedmark, Telemark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Det er kommunane i Akershus, Rogaland, Hordaland, Troms og Finnmark som i gjennomsnitt får størst reduksjon i tilskott.

I forhold til tilskotsordninga i dag vil utvalet sitt hovudalternativ gje betydeleg tilskotsauke for kommunar med mellom 3000 og 10000 innbyggjarar. Desse kommunane får eit noko høgare rekna utgiftsbehov med utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel.

På den andre sida vil utvalet sitt hovudalternativ gje tilskottsreduksjon for kommunar med mellom 10000 og 50000 innbyggjarar. Desse kommunane taper først og fremst som følgje av forslag til ny kostnadsnøkkel.

### **3.0 Uttale til Borgeutvalet si innstilling frå vekstkommunane.**

(Gjort av AGENDA Utredning & Utvikling AS)

#### **Samandrag**

Forslaget frå Borgeutvalet vil ikkje vere til føremonn for kommunar med sterk vekst i folketalet. Borgeutvalet meiner at vekstkommunar ikkje har større økonomiske problem enn andre kommunar. Dei foreslår å tvert i mot å innføre ordningar som verkar negativt for vekstkommunane, som t.d. å framskande talletidspunktet for befolkninga. Vidare vert det avvist at det å vere i kontinuerleg vekst fører med seg ekstra investeringskostnader. Borgeutvalet hevdar mellom anna at sjølv om vekstkommunane skulle ha større utgifter enn andre kommunar så vert dette kompensert gjennom høgare skatteinntekter. Rekneskapa for perioden 2000-2004 viser tvert i mot at vekstkommunane har hatt lågare inntekter pr. innbyggjar enn gjennomsnittet. Vekstkommunane har i gjennomsnitt 5 % lågare årlege skatteinntekter enn gjennomsnitt for kommunane før skatteutjamning.

Det er mogleg å endre Borgeutvalet si innstilling. Agenda- rapporten vurderer 4 tiltak. Samla sett vil tiltaka auke rammetilskotta til vekstkommunane men 415 mill i året eller kr 778,- pr innbyggjar. Den viktigaste endringa som er føreslegen er eit eige vekstkriterium for å kompensera kapitalkostnadene. Tiltaka er:

- Tidspunkt for å tella innbyggjarar. Utvalet foreslår å buke eit år gamle innbyggartall for å berekne innbyggartilskott og utgiftsutjamning. I dag vert årets innbyggartall nytta.
- Grunnlaget for utrekning av kostnadene er avgrensa av utvalet sjølv om dei argumenterer for at alle kostnader skal trekkast inn. Dei to forholda som har størst innverknad er:
  - **Ta med barnehagekostnadene i utgiftsutjamninga.** Barnehagekostnadene er til no ikkje teke med i grunnlaget for utjamning av utgifter mellom kommunane. Borgeutvalet foreslår heller ikkje å ta med barnehagekostnadene. Dette taper vekstkommunane på sidan dei relativt sett har flest born og størst barnehagekostnader.

- **Ta med kapitalkostnader knytt til befolkningsauke.** Ved å inkludere eit nytt vekstkriterium i utgiftsutjamninga vil vekstkommunane få 273 mill i ekstra rammetilskott pr. år.
- Ta ut dei rikaste kommunane ved berekning av det relative kostnadsnivået. Ved å ta vekk dei rikaste kommunane vert vektinga av dei ulike tenestene i utgiftsbehovet meir rettferdig. Dette tiltaket medfører at PLO (eldreomsorga) får mindre vekt, medan grunnskulen får meir vekt.

Borgeutvalet går ikkje inn for å gjere endringar til føremon for vekstkommunane. Utvalet meiner at det ikkje er nokon grunn til å gjere spesielle tiltak til føremon for vekstkommunane. Utvalet tek opp to spørsmål:

### **1. Kapitalkostnadene**

Utvalet aksepterar at kommunens behov for investeringar bør fangast opp i utgiftsutjamninga. Utvalet finn likevel at vekstkommunane ikkje har større kapitalkostnader pr. innbyggjar enn andre kommunar. Utvalet ser difor ikkje behov for spesielle hjelpetiltak. I spesielle høve kan hjelp ytast til vekstkommunane via skjønstilskottet. Agenda- rapporten meiner det er svært risikabelt for vekstkommunane å satse på skjønstilskott som kompensasjonsmetode. Borgeutvalet foreslår at skjønstilskottet skal bli langt lågare enn det er i dag, om lag ein tredjedel, og skal ikkje nyttast til å retta opp svakheiter i systemet. Det skal berre nyttast til å retta opp ekstraordinære tilhøve. Dette vil innebere at vekstkommunar i knipe må konkurrere med alle slags tilfeldige problem i alle andre kommunar. Erfaringsmessig vil mesteparten av desse midlane gå til småkommunar.

### **2. Folketalet.**

Borgeutvalet foreslår å gå attende til den tidlegare ordninga med å telle befolkninga 01.01 året før budsjettåret. Ordninga i dag er ei føremonn for vekstkommunar. Vekstkommunane vil difor tape på den nye ordninga.

I Agenda- rapporten kjem Fjell kommune på 5. plass over kommunar med sterk vekst i perioden 2000-2005 (10,3%). Som følgje av Borgeutvalet si innstilling vil Fjell kommune tape om lag 7,2 mill i rammetilskott pr år (kr 357 pr innbyggjar).

### **Vekstkommunane sine inntekter**

Ei av årsakene til at Borgeutvalet avviser hjelpetiltak for vekstkommunane er at utvalet meiner at dei har større skatteinntekter enn andre kommunar. AGENDA kan ikkje sjå at rekneskapstal for dei siste 4 år underbyggjer utvalet sin konklusjon. Rekneskapa viser tvert om at vekstkommunane har lågare skatteinntekter enn andre kommunar.

### **Høgare vekting av skule**

Vekstkommunane har stort sett ei ung befolkning og relativt store skulekostnader. AGENDA har føreteke ei forenkla utreining av vektene i utgiftsutjamninga utan dei rikaste kommunane. Dei har teke bort både vekstkommunane og nedgangskommunane. Vektinga skjer då i samsvar med kostnadsbilete i kommunane med normal vekst. Grunnskulen får då auka si vekt noko. Vekstkommunane tener 10 mill på ei slik endring.