



TRONDHEIM KOMMUNE
Rådmannen, kommunaldirektør for
finansforvaltning

KOMM. OG REG. DEP
- 3 FEB 2006
05/3280-198
661.0
KD / KØ / HER

Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep

N-0032 OSLO

Vår saksbehandler
Einar Spjøtvoll

Vår ref.
05/36121/
oppgis ved alle henv.

Deres ref.
05/3280-1 MSC

Dato
01.02.2006

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

Høringsuttalelsen ble behandlet av formannskapet i Trondheim den 31.01.06. Vedlagt følger
utskrift av saksprotokoll, samt saken som ble fremmet til politisk behandling.

Med hilsen
TRONDHEIM KOMMUNE

Snorre Glørstad

Snorre Glørstad
kommunaldirektør

Einar Spjøtvoll
Einar Spjøtvoll
Økonomirådgiver

Vedlegg: Saksprotokoll
Saksframlegg med vedlegg

Postadresse:
TRONDHEIM KOMMUNE
Rådmannens fagstab
7004 TRONDHEIM

Besøksadresse:
Feil! Fant ikke referanseskilden.

Telefon:
+47 72546502

Telefaks:
+47 72546064

Organisasjonsnummer:
NO 942 110 464

E-postadresse: radmann.postmottak@trondheim.kommune.no
Internettadresse: www.trondheim.kommune.no/radmannen

Saksprotokoll

VEDLEGG

05/3280 - 198

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 31.01.2006
Sak: 47/06

Resultat: Behandlet
Arkivsak: 05/36121
Tittel: HØRING - INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING-NOU 2005: 18
FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING-INNTEKTSSYSTEMET
FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Behandling:

Frank Jenssen (H) foreslo følgende endring i innstillingens pkt 8:

Kommunene overtar finansieringsansvaret for private skoler, men støtter ikke rådmannens forslag om kommunal godkjenning av friskoler/ private skoler.

Votering:

Innstillingen med unntak av pkt 3, 4 og 8 ble enstemmig vedtatt

Innstillingens pkt 3 ble vedtatt mot 4 stemmer (2H,1KrF, 1FrP)

Innstillingens pkt 4 ble vedtatt mot 4 stemmer (2H,1KrF, 1FrP)

Innstillingens pkt 8 ble vedtatt mot 2 stemmer (1KrF, 1FrP)

Jenssens forslag til tillegg til pkt 8 fikk 4 stemmer (2H,1KrF, 1FrP) og falt.


VEDTAK:


Trondheim kommune gir Borgeutvalget sin tilslutning til følgende punkter i utredningen:

1. Prinsippet om at fordelingen baseres på en relativ fordeling av en total ramme.
2. Basiskriteriet bør utredes videre for å gjøre det mer nøytralt ift kommunesammenslutninger
3. Prognosebasert inntektsujevning innføres
4. Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen avvikles
5. Skjønntilskuddet reduseres
6. Det innføres et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
7. Hovedstadstilskuddet avvikles
8. Kommunene overtar finansieringsansvaret for private skoler
9. Utvalgets forslag vedrørende innføring av nasjonale reformer

Trondheim kommune mener at følgende må utredes videre:

1. Sosialhjelpsnøkkelen må videreutvikles
2. Indeksen for innbyggere mellom 16-21 år avvikles
3. Grensen for inntektsgarantitilskuddet reduseres
4. Inntektsgarantien gjøres gjeldende også for kommuner med vekst, slik at veksten begrenses


Rita Ottervik
Ordfører


Kari Aarnes

Sakspapirer for Formannskapet

Saksnr.: Utvalg
47/06 Formannskapet

Møtedato
31.01.2006

HØRING - INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING-NOU 2005: 18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING-INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Arkivsaknr.
05/36121

Møtedato:
31.01.2006

Møtesaksnr.
47/06

Forslag til vedtak:

Trondheim kommune gir Borgeutvalget sin tilslutning til følgende punkter i utredningen:

1. Prinsippet om at fordelingen baseres på en relativ fordeling av en total ramme.
2. Basiskriteriet bør utredes videre for å gjøre det mer nøytralt ift kommunesammenslutninger
3. Prognosebasert inntektsujevning innføres
4. Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen avvikles
5. Skjønntilskuddet reduseres
6. Det innføres et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
7. Hovedstadstilskuddet avvikles
8. Kommunene overtar finansieringsansvaret for private skoler
9. Utvalgets forslag vedrørende innfasing av nasjonale reformer

Trondheim kommune mener at følgende må utredes videre:

1. Sosialhjelpsnøkkelen må videreutvikles
2. Indeksen for innbyggere mellom 16-21 år avvikles
3. Grensen for inntektsgarantitilskuddet reduseres
4. Inntektsgarantien gjøres gjeldende også for kommuner med vekst, slik at veksten begrenses

HØRINGSUTTALELSE INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

NOU 2005:18 – Fordeling, forenkling, forbedring

1. Bakgrunn:

Den 10.10.05 la Borge-utvalget fram sin innstilling til nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene. Målsetningen var å vurdere om systemet ivaretar kravet om rettferdig fordeling og om inntektssystemet er et effektivt virkemiddel for å gjennomføre Regjeringens politikk overfor kommunal sektor. Utvalget var bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system.

Utvalget har i sin rapport lagt fram en rekke forslag til ny fordeling via nye kostnadsnøkler og nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene. Inntektssystemet foreslås forenklet ved å erstatte gjeldende overgangsordning, innføre et enklere distriktpolitisk tilskudd og ved å fjerne ulike kompliserende elementer i dagens inntektssystem. Forbedringene som foreslås består av å innføre mer stabile inntektsrammer, endre finansieringen for private velferdsprodusenter og finansiering av reformer.

Utvalget har i all hovedsak konsentrert arbeidet sitt om utgiftsutjevningen. Inntektsutjevningen har også store fordelingsvirkninger, men dette er stort sett holdt utenfor utvalgets vurdering. Årsaken til dette er at inntektsutjevningen ble lagt om fra 1.1.05. Det utvalget har sett på innenfor inntektsutjevningen, er om man kan oppnå større stabilitet i kommunenes inntekter, samt vurdert inntektsutjevningen for fylkeskommunene. Inntektsutjevningen for fylkeskommunene bli ikke lagt om 1.1.05.

2. Modellen som grunnlag for nytt inntektssystem (IS), valg av metode

Borge-utvalget foretar innledningsvis en vurdering om kommunens inntekter bør komme som en rammefinansiering eller i form av øremerkede midler. Det argumenteres for at fortsatt rammefinansiering er å foretrekke, da dette vil gi kommunesektoren bedre effektiviseringsincentiver og gjøre kommunene bedre i stand til å foreta effektive lokale prioriteringer.

Utvalget har valgt å videreføre dagens metode for fordeling av midler mellom kommunene. Dvs at man baserer fordelingen av midler mellom kommunene på statistiske metoder som viser sammenhenger mellom ulike etterspørselsfaktorer og kommunens kostnader for å produsere ulike tjenester. For å finne faktorer som er utslagsgivende for etterspørselen etter kommunale tjenester benyttes ulike demografiske og sosioøkonomiske faktorer.

Utvalget drøfter bruken av statistiske eller normative metoder. Et alternativ til statistiske metoder er normative modeller som tilsvare det man benytter i Sverige for å fordele midler mellom kommunene. Utvalget konkluderer med at statistiske metoder i hovedsak legges til grunn for beregningene. Herunder foreslås en omlegging til statistisk metode for grunnskolen. Hovedbegrunnelsen for å stå fast på statistiske metoder er basert på to forhold. For det første er det veldig arbeidskrevende å komme fram til felles normer. For det andre vil en norm ofte ha forskjellig

Trondheim kommune

status. Normer kan også fremme ineffektivitet dersom de danner presidens for hvor store kostnadene skal være, og dermed kan virke hemmende for kommunenes frihet til å organisere driften.

Utvalget drøfter om man skal ta særskilt hensyn til vekstkommuner, studenter, senterkommuner, med mer. Utvalget argumenterer for at dette er forhold som ikke er av en slik betydning at det bør hensyntas i modellen.

For Trondheims vedkommende ville det slått positivt ut om man hadde hensyntatt alle studentene som bor i byen, men uten å ha bostedsadressen i Trondheim. Dette forholdet vil jeg kommentere senere i saken.

3. Nærmere om enkeltforslagene i inntektssystemet

3.1 Ny kostnadsnøkkel for kommunene, utgiftsutjevningen

Utvalget har valgt å benytte seg av samme prinsipper for full utgiftsutjevningen som allerede er etablert i dagens system. Dvs at det blir beregnet et tilskudd pr innbygger, som blir omfordelt via et tillegg eller trekk ut fra en beregning av kommunens relative utgiftsbehov. Kommuner med et utgiftsbehov over landsgjennomsnittet får tilført midler, mens kommuner med utgiftsbehov under landsgjennomsnittet for reduserte midler. Målet er at kommunene skal få full kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold for å produsere kommunale tjenester.

Gjennomgangen av grunnlaget for å beregne utgiftsbehovet, er blant det viktigste i Borge-utvalget sin rapport. Dagens kostnadsnøkkel består av 4 delkostnadsnøkler for ulike sektorer; helse og sosialtjenester (inkl pleie/omsorg, helse, sosialhjelp og barnevern), grunnskole, landbruk/miljøvern og administrasjon. I den nye modellen foreslås at delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern utgår, og at det innføres en ny delkostnadsnøkkel for barnehager. Barnehagene er ikke innarbeidet i utvalgets forslag, siden innvektingen av barnehager bør baseres på mest mulig oppdatert informasjon på det tidspunktet det øremerkede tilskuddet innlemmes i inntektssystemet.

Det foreslås endringer i de fleste av enkeltkostnadsnøkklene basert på analyser som utvalget har fått gjennomført. Utvalget har spesielt sett på om bosettingsmønster og kommunestørrelse er faktorer som påvirker utgiftsbehovet. For flere av enkeltnøkklene fastslås at det er en slik sammenheng, og utvalget foreslår at det tas med et basiskriterium for å kompensere for kommunestørrelse, samt innføre sone- og nabokriterier som erstatter kriteriet "beregnet reisetid". Som vekt for summering av kostnadsnøkklene er brukt tjenestens andel av netto driftsutgifter 2004.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av kriteriesettene, og vurdert om det er behov for en mer løpende oppdatering av kriterievektene. Konklusjonen er at kostnadsnøkklene oppdateres ifm større endringer i inntektssystemet som skjer ved f. eks oppgaveendringer mellom forvaltningsnivå, innlemming av øremerkede tilskudd og nyere analysemetoder som kan gi grunnlag for nye delkostnadsnøkler.

Nedenfor beskrives endringer i delkostnadsnøkklene. Tilslutt fremstilles den samlede modellen som foreslås av Borgeutvalget.

Trondheim kommune

Helse og sosialtjenester – pleie og omsorg

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier: (kriterier som er uthevet er nye ift dagens modell. Kriterier i kursiv er kriterier som er i dagens modell, men som Borge-utvalget har utelatt i sin modell)

Kriterier	Vekt
<i>Innb. 16-66 år</i>	<i>Utgår</i>
Innb. 67-79 år	0,2032
Innb. 80-89 år	0,3360
Innb. o/90 år	0,1582
Ikke-gifte over 67 år	0,1648
Dødlighet	Utgår
Sone	0,0134
PU over 16 år	0,1091
PU under 16 år	Utgår
Basistillegg	0,0153
Kostnadsindeks	1,0000

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 83,2% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag reduseres det estimerte utgiftsbehovet til 82,4%. Dette medfører et tap for Trondheim kommune på 23 mill kr. Årsaken til dette tapet er innføringen av basistillegget. Basistillegget er ment å dekke opp for de smådriftsulempene små kommuner har for å produsere pleie og omsorgstjenester.

Helse og sosialtjenester – helse

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

Kriterier	Vekt
Innb 0- 5 år	0,1035
Innb 6 - 15 år	0,1840
<i>Innb. 16-66 år</i>	<i>Utgår</i>
Innb. 16 -21 år	0,0993
Innb. 22-66 år	0,4289
Innb. 67-79 år	0,0622
Innb. 80-89 år	0,0292
Innb. o/90 år	0,0047
Sone	0,0486
Basistillegg	0,0396
Kostnadsindeks	1,0000

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 99,2% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag reduseres det estimerte utgiftsbehovet til 93,2%. Dette medfører et tap for Trondheim kommune på 12 mill kr. Årsaken til dette tapet er innføringen av basistillegget og sonekriteriet (innbyggernes summerte avstander til senter i sonene). Trondheim kommune ligger naturligvis lavt på begge disse kriteriene sammenliknet med landsgjennomsnittet, og taper derfor mye når disse kriteriene benyttes i utgiftsutjevningen.

Trondheim kommune

Helse og sosialtjenester – sosialhjelp

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

Kriterier	Vekt
Innb. 16-21 år	0,0635
Innb. 22-66 år	0,5109
Skilte	Utgår
Arbeidsledige	Utgår
Innvandrere	Utgår
Urbanitetskriterie	Utgår
Uføre	0,0900
Opphopning	0,3356
Kostnadsindeks	1,0000

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 119,8% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag reduseres det estimerte utgiftsbehovet til 107,4%. Dette medfører et tap for Trondheim kommune på 42 mill kr. Årsaken til dette er innføring av opphopningskriterie (produktet av antall skilte og separerte, antall arb.ledige og antall fattige) som har erstattet urbanitetskriteriet. Kriteriet antall fattige defineres som personer som har en inntekt lavere enn halvparten av medianinntekten i de ulike regionene. Studenter og formuende holdes utenfor beregningen av antall fattige.

Helse og sosialtjenester – barnevern

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

Kriterier	Vekt
Innb. 0-5 år	0,0871
Innb. 6-15 år	0,1547
Innb. 16-21 år	0,0835
Innb 16-66 år	Utgår
Barn som ikke bor sammen med sine foreldre	0,4224
Andel skilte	Utgår
Fattige	0,2523
Kostnadsindeks	1,0000

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 102,3% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag økes det estimerte utgiftsbehovet til 106,1%. Dette medfører en gevinst for Trondheim kommune på 6 mill kr. Dette kan tilskrives innføring av antall fattige, og barn som ikke bor sammen med foreldre som kriterie, hvor TK har en relativt høy andel sammenliknet med landsgjennomsnittet.

Trondheim kommune

Grunnskole

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

Kriterier	Vekt
Innb. 6-15 år	0,8643
Grunn- og hj stønad	0,0302
Innvandrerbarn	0,0416
Beregnet reisetid	Utgår
Sone	0,0328
Nabo	0,0122
Basistillegg	0,0189
Kostnadsindeks	1,0000

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 88,9% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag økes det estimerte utgiftsbehovet til 92,4%. Dette medfører en gevinst for Trondheim kommune på 33 mill kr. Grunnen til det er at vekten på basistillegget og nabokriteriet reduseres betydelig. Dagens modell er basert på en normativ modell for skolene (Agdermodellen). Borgeutvalgets analyser viser at smådriftsulempene i Agdermodellen kan være overvurdert.

Landbruk/miljøvern

Denne delkostnadsnøkkelen forslås fjernet i sin helhet. Effekten av at dette fjernes gir en gevinst på 19 mill kr for TK.

Administrasjon

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

Kriterier	Vekt
0-5 år	0,0678
6-15 år	0,1205
16 - 66 år	utgår
16 - 21 år	0,0650
21-66 år	0,5226
67-79 år	0,0757
80-89 år	0,0356
90 år og mere	0,0058
Basistillegg	0,1071
Kostnadsindeks	1,0000

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 93% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag reduseres det estimerte utgiftsbehovet til 90%. Dette medfører et tap for Trondheim kommune på 1 mill kr.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene

For å komme fram til en samlet modell beregnes andelen hver enkelt delkostnadsnøkkel representerer av de totale utgiftene i kommuneNorge. Grunnskole utgjør 35,3%, Helse og sosial 53,1% og administrasjon 11,6%. Hver enkelt vekt i delkostnadsnøkklene blir vektet med denne

Trondheim kommune

fordelingen, og man kommer dermed fram til følgende modell:

Foreslåtte kriterier fra Borgeutvalget	vekt
Innb. 0-5 år	0,0164
Innb. 6-15 år	0,3341
Innb. 16-21 år	0,0198
Innb. 22-66 år	0,1149
Innb. 0-5 år	0,0888
Innb. 6-15 år	0,1328
Innb. o/90 år	0,0608
Barn som ikke bor sammen med foreldre	0,0161
Grunn- og hj stønad	0,0106
Ikke-gifte over 67 år	0,0624
Innvandrerbarn	0,0147
Fattige	0,0096
Sone	0,0191
Nabo	0,0043
PU over 16 år	0,0413
Uføre	0,0058
Opphopning(skilte, arb.ledige, fattige)	0,0216
Basistillegg	0,0269
	1,0000

3.1.1 Rådmannens vurdering

Borgeutvalget foretar en grundig analyse av de ulike sektorene, og har skaffet seg et godt grunnlag for å foreta videre analyser for å finne fram til gode fordelingskriterier av inntekter mellom kommunene. Utvalget synes å ha funnet mange og gode forklaringer på en rekke smådriftsulemper mindre kommuner har. Det er imidlertid ikke gjort like mye arbeid for å finne fram til stordriftsulemper store byer har.

Følgende forhold må påpekes:

Sosialkriteriet-oppheppningsindeksen

Utvalget foreslår å fjerne urbanitetskriteriet og erstatte dette med en oppheppningsindeks som består av multiplikative kriterier. Utvalget argumenterer med at hvis flere levekårsulemper inntre samtidig på individ eller bydelsnivå vil dette føre til en vesentlig forsterkning av problemene, og dermed økt behov for kommunale tjenester. Problemet er at utvalgets operasjonalisering av oppheppningsindeksen ikke bygger på individ data. I forslaget er det data på kommunenivå som ligger til grunn. Det vil derfor eksistere betydelig målefeil, og disse forsterkes ved at indeksen er beregnet ved å multiplisere kriterier.

Utvalget synliggjør i utredningen at oppheppningskriteriet overkompenserer små kommuner med lave sosialhjelpsutgifter. Samtidig synliggjøres det at Trondheim, Bergen og Stavanger underkompenseres. Utvalget neglisjerer dette faktum i sitt forslag til kostnadsnøkkel.

Et annet forhold som urbanitetskriteriet kan fange opp, er at kommunenes lønnskostnader øker med kommunestørrelse. Dvs at lønnskostnaden som er innsatsfaktor er dyrere i store byer enn i små kommuner. Dette påvirker selvfølgelig kostnaden for å produsere velferdsgoder, og bør gi store kommuner økt utgiftsbehov. Dette forholdet dokumentes i vedlagte rapport fra Asplan Viak/Telemarksforskning. Borge-utvalget har utelatt lønnsforskjeller fra sine modeller.

Trondheim kommune

Utvalget har ikke dokumentert godt nok at opphøringsindeksen er bedre enn urbanitetskriteriet til å forklare systematiske forskjeller i sosialhjelpsutgifter mellom kommuner.

I 2004 ble urbanitetskriteriet innført for å fange opp spesielt store byers kostnader ifm psykiatri. Når utvalget fjerner dette kriteriet har man ikke noe i inntektssystemet som fanger opp disse problemene. Det nye opphøringskriteriet forklarer er først og fremst variasjon i sosialhjelpskostnader, og ikke kostnadsvariasjoner ift psykiatri. TK kan ikke se at et inntektssystem som utelater disse kostnadsdriverne kan sies å representere en forbedring.

Indeksen 16-21 år

Utvalget har diskutert om modellen bør hensynta kommuner med mange studenter. Det argumenteres godt for at studentene ikke bør hensyntas i modellen, og rådmannen bifaller utvalgets argumenter. Imidlertid vil det uansett oppstå et operasjonaliseringsproblem av dette kriteriet som skyldes at studenter og skoleelever i videregående ofte har en annen oppholdskommune enn hjemkommunen. Problemet er at dette kriteriet systematisk vil fordele for mye inntekter til kommuner som har mange i aldersgruppen 16-21 år som studerer i andre kommuner. Disse kommunen får inntekter uten å ha tilsvarende utgifter. Dermed fyller ikke dette kriteriet målsettingen om en rettferdig fordeling. Vekten på kriteriet 16-21 år er økt ift den andelen denne årsgruppen utgjorde i det gamle kriteriet 16-66 år. Dermed øker skjevfordelingen mellom kommunene.

Rådmannen vil derfor anbefale at kriteriet utelates helt, eventuelt at man ikke foretar en oppsplitting av aldersgruppen 16-66 år.

Psykisk utv.hemmede over 16 år

Når finansieringen pr. psykisk utviklingshemmet reduseres fra 450 000,- til 300 000,- betyr dette at ordningen for ressurskrevende brukere vil dekke mer av merkostnadene for psykisk utviklingshemmede.

Denne endringen vil dermed forsterke dagens ordning med finansiering av ressurskrevende brukere. Det vil derfor styrke vridningen fra andre områder til ressurskrevende brukere. I dag får kommunene utbetalt 70 øre fra staten for å vri ei krone fra vanlig omsorgstrengende til ressurskrevende brukere.

Dette kan føre til ytterligere vekst av midler som må kanaliseres til å finansiere ressurskrevende brukere. Denne økningen finansieres igjen ved "trekk" i de frie inntektene, og en mindre del av veksten i de frie inntektene vil gå til befolkningen forøvrig.

3.2 Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen

Dagens inntektssystem innebærer at alle kommunene må bære merkostnadene for kommuner som frivillig velger å være små. Med frivillighet menes her at forholdene ligger godt til rette for å samarbeide eller slå seg sammen med andre kommuner. Men at dette av ulike årsaker ikke blir gjort.

Utvalget har utredet muligheter for å fordele dagens basistilskudd på en annen måte. Basistilskuddet er et beløp som er likt pr kommune, for å kompensere smådriftsulempene i kommunene. Alternativet som av utvalget vurderes å være best, er at man etablerer et basistilskudd som differensieres ut fra hvor gode muligheter en kommune har for å samarbeide/slå seg sammen med andre kommuner. Dette operasjonaliseres ut fra geografisk avstand, basert på gjennomsnittlig reiseavstand kommunens innbyggere har for å nå 5000 innbyggere, både i og utenfor egen kommune. For kommuner hvor den gjennomsnittlige reiseavstanden er mer enn 25 minutter opprettholdes fullt basistilskudd. Størrelsen på basistilskuddet reduseres etter hvert som den

Trondheim kommune

gjennomsnittlige reiseavstanden reduseres. Kriteriet er nøytralt ift kommunesammenslutninger, siden kriterieverdien er uavhengig av egne kommunegrenser.

Med en slik modell vil andelen av utgiftsutjevningen som går til basistilskudd reduseres fra 3 mrd kr til 1,6 mrd kr. Den frigjorte delen på 1,4 mrd kr foreslås fordelt til alle kommunene ut fra innbyggertall.

Utvalget anbefaler ikke at denne differensieringen av basistilskuddet innføres, til tross for at man mener den underliggende ideen er god. Årsaken til dette er at det er vanskelig på en objektiv måte å fastsette hvor lang reiseavstanden for å nå 50000 innbyggere må være for at smådriftsulempene skal kunne karakteriseres som frivillige. Det er også vanskelig å fastsette om graden av frivillighet øker med avtakende reiseavstand. Utvalget mener likevel at det bør arbeides videre med å operasjonalisere dette kriteriet.

3.2.1 Rådmannens vurdering

Rådmannen mener at det er betenkelig at alle kommuner skal være med å dekke merkostnaden for en kommunestruktur som ikke betraktes som effektiv. Kostnaden for dette er stor, og rådmannen er enig med utvalget at det bør etableres kriterier som i større grad er nøytral ift hvordan kommunene organiseres. Det er et viktig poeng at smådriftsulemper ikke skal gjøres til større enn de er. Med dagens teknologi er det mulig for kommunene å effektivisere spesielt administrative rutiner. Dette er for så vidt uavhengig av reiseavstand, men en viss nærhet kan være en fordel. Slik sett har utvalget funnet frem til et godt kriterie, men som utvalget påpeker bør kriteriet utredes grundigere. Rådmannen støtter at man fortsetter å utvikle dette kriteriet, og at man ikke innfører det på nåværende tidspunkt.

3.3 Prognosebasert inntektsutjevning

Et av formålene med utredningen var å skape stabilitet i inntektene. Utvalget foreslår prognosebasert inntektsutjevning. Dette innebærer at avvik fra prognosen for kommunesektoren samlet medfører tilsvarende endringer i rammeoverføringer gjennom året. Skattesvikt gir økte rammeoverføringer, mens større skatteinntekter gir tilsvarende reduserte rammeoverføringer. Staten overtar større makroøkonomisk risiko for svingninger i skatteinntektene på landsbasis med prognosebasert inntektsutjevning og kommunene får dermed mer stabile inntekter. Forskjellen på prognosebasert inntektsutjevning og dagens inntektsutjevning er at det inntektsutjevneende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Det innebærer at tilskudd og trekk ikke beregnes på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt pr. innbygger og den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt pr. innbygger som i dag, men på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt pr. innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Dermed vil den lokale forankringen for kommunene opprettholdes siden inntektsutjevningen kun avhenger av utviklingen i egne inntekter. Kommunen vil få beholde 45% av lokale merinntekter, mens en endring på landsbasis ikke påvirker inntektene.

3.3.1 Rådmannens vurdering

En av forutsetningen utvalget gjør i forbindelse med denne modellen, er at skatteprognosene ikke systematisk overvurderer eller undervurderer den faktiske skatteinngangen. Sett i lys av faktisk og prognostisert skatteinngang de ti siste år, har skatteinngangen stort sett vært underestimert, med unntak av 2003 og 2004. Det betyr at kommunesektoren samlet ville hatt mindre inntekter dersom

Trondheim kommune

en slik modell ble innført for ti år siden. Kommunesektoren tar selv større risiko med å videreføre dagens modell, men større risiko kan bety større inntekter på sikt. Utvalget peker på at innføring av selskapsskatten, utbytteskatt og økt skatteandel i de frie inntektene de siste årene vil medføre større svingninger enn før. Spørsmålet er da om kommunene klarer å innarbeide buffere på inntektsiden slik at man unngår å måtte redusere tjenestetilbudet når den samlede inntektene går ned. Dersom man klarer dette kan kommunene være tjent med å ta risikoen for inntektsendringer selv. Det hele dreier seg om man preferer stabilitet framfor risiko. Det er vanskelig å bygge opp tilstrekkelige buffere for å håndtere inntektssvingninger, og stabilitet i tjenestetilbudet vurderes å være viktigere enn mulighet for å få høyere inntekter totalt sett. Utvalgets forslag får dermed rådmannens støtte.

3.4 Vurdering av eget vekstkriterie og avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

Det diskuteres om kommuner med sterk vekst i antall innbyggere bør kompenseres særskilt ut fra større investeringsbehov for disse kommunene. Utvalget mener at disse kommunene som følge av veksten også vil få større inntekter, og at kapitalkostnader pr innbygger ikke er spesielt høyere i disse kommunene enn for andre kommuner.

Utvalget foreslår å avvikle ordningen med at utgiftsutjevningen i rammetilskuddet fastsettes på grunnlag av oppdaterte befolkningstall pr. 1.1. i budsjettåret.

3.4.1 Rådmannens vurdering

Trondheim kommune er en vekstkommune. Likevel har oppdateringen av folketall i løpet av budsjettåret skapt usikkerhet i inntektene, siden de ikke nødvendigvis øker som følge av veksten. Dette fordi fordelingen av veksten i Trondheim har medført at kommunen relativt sett har blitt billigere å drive, og følgelig medført reduserte inntekter.

For Trondheim kommune har dette lite å si, og stabiliteten i inntektsgrunnlaget kan være å foretrekke også her. Rådmannen er derfor enig i utvalgets vurderinger.

3.5 Et redusert skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet skal bl. annet gå til å dekke lokale kostnads- og inntektsforhold som ikke blir ivaretatt i inntektssystemet. Skjønnsmidlene går også til å håndtere overgangsproblemer ifm innføring av dagens inntektssystem. Fylkesmannen bestemmer fordelingen av skjønnsmidler til kommunene.

Borgeutvalget foreslår å redusere skjønnstilskuddet. Bakgrunnen for det er at det etableres et nytt distriktpolitisk tilskudd som ivaretar regionalpolitiske hensyn. Videre at den nye overgangsordninga bedre skjermer kommuner som taper på omlegginger av inntektssystemet. Behovet for skjønnsmidler knyttes dermed kun opp mot behov for å rette opp eventuelle lokale forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen, samt at det bør settes av midler for uforutsatte hendelser som oppstår i løpet av året. Midlene som frigjøres benyttes i det nye distriktpolitiske tilskuddet.

Trondheim kommune

3.5.1 Rådmannens vurdering

Rådmannen har ingen merknader til at skjønnstilskuddet reduseres. Trondheim kommune sin andel av skjønnstilskuddet er i dag svært liten. For kommunen sin del hadde det vært en fordel om skjønnstilskuddet i størst mulig grad hadde vært fordelt etter kriteriene i utgiftsutjevningen. Det er dokumentert at fordelingen av skjønnsmidler i dag ikke bidrar til å rette opp lokale skjevheter i inntektssystemet.

3.6 Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

Det nye distriktpolitiske tilskuddet omfatter følgende nåværende ordninger: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet.

Utvalget foreslår at det nye tilskuddet har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig. Dette gjøres ved at landet inndeles i 4 virkeområder, med gradert støtte. Inndelingen tar utgangspunkt i 9 indikatorer, bl.a. arbeidsmarked, geografi, demografi og inntekt. 85% av det distriktpolitiske tilskuddet fordeles pr. innbygger og 15 % pr. kommune.

Dagens system betyr en relativt stor nivåforskjell i inntekt pr. innbygger ved ca 3.000 innbyggere (regionaltilskuddet). I forhold til dagens tilskuddfordeling vil dette jevne seg ut og kommuner mellom 3.000 og 10.000 innbyggere kommer relativt bedre ut.

Kommuner med mindre enn 3.000 innbyggere kommer relativt godt ut av nytt forslag til utgiftsutjevning. Totalt sett vil derfor utvalgets forslag ivareta helheten.

3.6.1 Rådmannens vurdering

Dette tilskuddet berører ikke Trondheim kommune direkte. Likevel ønsker rådmannen å støtte opp om at det distriktpolitiske tilskuddet må målrettes bedre enn i dag. Utvalgets forslag kan sies å være mer målrettet enn dagens fordeling. Det bør likevel vurderes å utvikle kriterier som man mener er effektive for å nå de distriktpolitiske målsettingene. Det er ikke sikkert at bedre kommunale tjenester er det riktige virkemidlet for å nå disse målsettingene.

3.7 Nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordninger

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

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

Dagens overgangsordninger er på 5 år og er utformet som en ren omfordelingsordning.

I tillegg er det utformet særskilte kompensasjonsordninger i forbindelse med spesielle reformer, slik som ved omlegging av inntektssystemet i 1997, sykehusreformen i 2002.

Detter er ordninger som fungerer på siden av den ordinære overgangsordningen og virker kompliserende.

Formålet med det nye inntektsgarantitilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringene til et bestemt beløp pr. innbygger. For kommuner er dette foreslått til kr 400,- pr. innbygger og for fylkeskommuner til kr 100,- pr. innbygger.

Trondheim kommune

Garantitilskuddet finansieres gjennom et likt trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner etter finansiering skal få et tap som overstiger kr 400,- pr. innbygger. For Trondheim betyr dette at kommunen trekkes ytterligere 25 mill kr for å finansiere den nye overgangsordningen.

3.7.1 Rådmannens vurdering

Utvalgets forslag til utforming av ny overgangsordning betraktes å være bedre enn den gamle overgangsordningen. Rådmannens har imidlertid to avvikende synspunkter ift utvalgets forslag. For det første vurderer et tak på 400,- kr pr innbygger å være noe høyt. For Trondheim kommune vil dette medføre en reduksjon av drifta tilsvarende 62 mill kr fra det ene året til det andre. En slik reduksjon et år vil sannsynligvis medføre en del tilpasningsproblemer, og kan fort medføre et regnskapsmessig problem for kommunen. For kommuner som vil få en slik reduksjon i mange år fremover som følge av nytt forslag til inntektssystem, vil en årlig reduksjon i rammene med stor sannsynlighet ikke være mulig, og vil føre kommunen ut i økonomiske problemer. Det foreslås derfor at utvalget ser nærmere på beløpet med tanke på å redusere dette noe.

For det andre så foreslår utvalget at kommuner som får en gevinst som følge av omleggingen, skal få dette med umiddelbar virkning. Dette er med på å gjøre at finansieringen av kompensasjonsordningen blir dyrere for andre kommuner. Det kan diskuteres om det også hadde vært rimelig å sette et tak på hvor stor vekst en enkelt kommune skal ha fra det ene året til det andre som følge av omlegging/endringer i inntektssystemet. Det kan argumenteres for at en jevn vekst kan medføre at midlene blir brukt mer effektivt, siden kommuner også må bygge opp kapasitet for å håndtere en vekst. Utvalget argumenterer for at kommuner som får vekst i tilskuddet bør få beholde hele veksten, siden f. eks en kommune som får stor vekst i barnetall må få bygge opp en kapasitet for å håndtere det så fort som mulig. Utvalgets argument er tvilsomt, siden det skal usedvanlig store endringer til i en kommunes befolkning for at kommunens utgiftsbehov endrer seg med f. eks 400 kr pr innbygger i løpet av et år. Det bør i så fall dokumenteres at det finnes slike kommuner, før man benytter dette som et argument. Endringer som medfører stor vekst i rammetilskuddet vil sannsynligvis kun skje ved prinsipielle endringer i inntektssystemet, samt ved innføring av nye elementer i inntektssystemet.

Rådmannen foreslår derfor at det innføres et tak for kommuner med vekst, samt at taket for inntektsreduksjonen blir satt lavere enn 400 kr pr innbygger.

3.8 Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo

I nytt inntektssystem er det foreslått at dagens hovedstadstilskudd avvikles. I 2005 utgjør dette 441 millioner.

Oslos utgiftsbehov til fylkeskommunal produksjon er fanget opp av forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel for både kommuner og fylkeskommuner gir også en gevinst for Oslo.

Rådmannen er enig at de nye utgiftskriteriene ser ut til å fange opp Oslos utgiftsbehov, og at et eget hovedstadskriterie dermed blir unødvendig.

3.9 Kommunalt- og fylkeskommunalt finansieringsansvar for private aktører.

I dag er det ulike ordninger for finansiering av private aktører på de kommunale tjenesteområdene. Private barnehager finansieres via kommune, mens private skoler finansieres direkte fra staten etter trekk i rammetilskuddet. Utvalget foreslår at kommunene og fylkeskommunene får et direkte finansieringsansvar for alle private aktører. Argumentet er dels forenkling, (dagens uttrekksmekanisme er innfløkt), dels at de samlede overføringer til lokalsamfunnet blir uavhengig av den faktiske organiseringen. Det argumenteres også for at det er en fordel at kommunene får ansvaret for det helhetlige tjenestetilbudet til kommunens innbyggere.

Utvalget peker på at det ligger en risiko for kommunen, siden dagens tilskuddsordning kompenserer for smådriftsulemper ved at det gj.snittlige tilskuddet avtar med økende antall elever. Dersom kommunene må videreføre denne tilskuddordningen, kan det medføre merkostnader ved etablering av mange små frittstående skoler.

3.9.1 Rådmannens vurdering

Rådmannen støtter utvalget og er enig at trekk og korreksjonsordningen virker kompliserende og reduserer forutsigbarheten i dagens system. Kommunen kan få økte kostnader, dersom det etableres mange små frittstående skoler, samt at kommunen kan få en annen skolestruktur enn ønsket. Det forutsettes derfor at det blir opp til kommunen å godkjenne etablering av frittstående skoler.

3.10 Rammestyring og likebehandling av nasjonale velferdsreformer

Utvalget drøfter om nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk på ulike fagområder, som f. eks eldreomsorg, helse- og sosialtjenester, skole og barnehager, kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansieringen, istedenfor via øremerkede ordninger.

Det er utvalgets mening at rammefinansiering legger bedre til rette for fleksibilitet i gjennomføringen av reformer og begrenser uheldige insentivvirkninger. Lovbaserte virkemidler må til for å sikre at den aktuelle sektoren blir tilstrekkelig prioritert i de lokale prioriteringsprosessene.

Øremerkede tilskudd bør kun anvendes dersom kommunen innenfor gitte økonomiske rammer, prioriterer de aktuelle områder lavere enn det nasjonale politiske målsetningene tilsier.

Utforming av de økonomiske virkemidlene ifm nye reformer må bli gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren.

3.10.1 Rådmannens vurdering

Rådmannen støtter utvalget også på dette punktet. Med rammefinansiering vil kommunene stå friere i hvordan man anvender midler når nye reformer skal innføres. Dersom dette gjelder et område som kommunen har prioritert fra før, vil ikke det redusere de statlige overføringene med begrunnelse at det ikke er like nødvendig med midler til en kommune som har etablert et godt tilbud.

Rammeoverføringer vil også redusere behovet for å etablere et kommunalt byråkrati som må til for å utløse nødvendige øremerkede tilskudd. Det er en forutsetning at midler som kanaliseres som rammeoverføringer, blir fordelt etter utgiftskriterier som oppfattes som rettferdige. Dvs at sosialnøkkelen ikke kan benyttes til fordeling av statlige reformer, slik den er utformet i utvalget forslag.


4 Konklusjon/ anbefaling

Trondheim kommune taper ca 20 mill kr som følge av innføring av nye kriterier i utgiftsutjevningen (se vedlegg 1). I tillegg taper kommunen 25 mill kr som følge av at overgangsordningen må finansieres av alle kommunene.

Rådmannen finner likevel mange av forslagene i Borgeutvalget som godt gjennomtenkte, og vil derfor anbefale at Trondheim kommune slutter seg til hovedlinjene i utredningen, bortsett fra følgende punkter:

- Delkostnadsnøkkelen for utgiftsbehovet for sosiale tjenester kan ikke aksepteres. Her må det foretas ytterligere analyser som fanger og utgiftsbehovet til storbyene utenom Oslo.
- Kriteriet innbyggere 16-21 år fører til en systematisk skjevfordeling av inntekter, og bør revurderes, eventuelt inngå i kriteriet 16-66 år.
- Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede fører til uheldige vridningseffekter for ordningen med finansiering av ressurskrevende brukere
- Inntektsgarantitilskuddet bør også gjelde for kommuner med vekst i inntektene
- Beløpsgrensen for inntektsgarantitilskuddet bør settes noe lavere
- Kommunene får ansvaret for å godkjenne etablering av private skoler/frittstående skoler.

Rådmannen i Trondheim, 17.01.06


Snorre Glørstad
kommunaldirektør

Einar Spjøtvoll
Rådgiver

Vedlegg: 1.Sammenlikning av kriteriene i Borgeutvalgets og gjeldende inntektssystem
2.Sammendrag av rapport fra Asplan Viak/Telemarksforskning

Vedlegg 1: Sammenlikning av kriteriene i Borgeutvalgets og gjeldende inntektssystem

Trondheim kommune

Kriterier i dagens innt.system	Foreslåtte kriterier fra Borge-utvalget	Dagens vekt	Ny vekt	Tap/Gevinst i mill kr
Innb. 0-5 år	Innb. 0-5 år	0,023	0,0164	-0,4
Innb. 6-15 år	Innb. 6-15 år	0,307	0,3341	-5,0
Innb. 16-66 år		0,121		
	Innb. 16-21 år		0,0198	-0,1
	Innb. 22-66 år		0,1149	
Innb. 67-79 år	Innb. 0-5 år	0,085	0,0888	-1,6
Innb. 80-89 år	Innb. 6-15 år	0,133	0,1328	-0,4
Innb. o/90 år	Innb. o/90 år	0,049	0,0608	-10,5
Skilte og separerte		0,038		-7,1
Arbeidsledige		0,011		-6,5
Dødelighet		0,025		0,5
	Barn som ikke bor sammen		0,0161	5,5
	Grunn- og hj stønad		0,0106	0,4
Ikke-gifte over 67 år	Ikke-gifte over 67 år	0,025	0,0624	-13,8
Innvandrere		0,005		1,2
Reisetid		0,015		1,7
	Innvandrerbarn		0,0147	6,8
	Fattige		0,0096	4,8
Sone	Sone	0,01	0,0191	-18,2
Nabo	Nabo	0,011	0,0043	15,0
PU over 16 år	PU over 16 år	0,066	0,0413	31,7
PU under 16 år		0,004		4,1
	Uføre		0,0058	-1,1
	Opphopning		0,0216	14,9
Urbanitetskriterium		0,042		-51,3
Landbrukskriterium		0,005		16,5
Basistillegg	Basistillegg	0,025	0,0269	-7,3
Kostnadsindeks		1	1	-20,0



SAMMENDRAG

Storbyfaktorer i inntektssystemet

Storbyegenskaper som utgiftsdrivere
i kommunal tjenesteproduksjon

KS program for Storbyforskning, januar 2006



1 HOVEDKONKLUSJONER

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

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

1. Borge-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel ser i all hovedsak ut til å fange opp faktorer som kan forklare utgiftsnivåer i de fleste tjenestesektorer i storbyene. Det er likevel noen viktige unntak.
 2. Innenfor Sosialtjenester, gir ikke Borge-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel en god nok forklaring av utgifter i storbyene. Spesielt storbykommunenes høye utgifter til rusomsorg og sosial boligfordeling forklares dårlig av Borge-utvalgets forslag, og vi har estimert en forbedret sektorkostnadsnøkkel.
 - a) Både det tidligere "urbanitetskriteria" og Borge-utvalgets forslag til "Opphoppningsindeks" bør benyttes i en ny kostnadsnøkkel.
 - b) Borge-utvalgets forslag til bruk av befolkningsandelen 17-66 år bør fjernes som kriterier for sosialtjenester.
 - c) Nye analyser bør gjennomføres, for å finne gode forklaringskriterier for utgifter til sosial boligfordeling, hvor denne tjenesten ses som en del av sosialtjenester.
 3. Høye lønnskostnader i det ordinære arbeidsmarkedet skaper økte kostnader for storbykommunene på tvers av sektorene. Forholdet er ca. 10:0,7 mellom lønnsnivå og kommunale utgifter. Merkostnadene kan bare i begrenset grad balanseres mot stordriftsfordeler.
 - a) Bedre tallgrunnlag for lønnsnivå og arbeidstid i og utenfor kommunesektoren bør framskaffes for den enkelte kommune.
 - b) Påvirkningsmekanismer mellom lokale lønnsnivå og kommunale kostnader bør utredes.
 4. Høye tomtepriser i storbyene skaper økte kapitalkostnader for kommunene, men det er mulig at stordriftsfordeler utveier dette. Datagrunnlaget er for dårlig til å konkludere om storbykommunene vil tjene eller tape på innføring av utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader.
 - a) Nye fellesprinsipper for håndtering av kapitalkostnader i kommunesektoren bør utvikles, blant annet som en betingelse for innføring av slik utgiftsutjevning.
 5. Intern geografisk segregering av samfunnet preger spesielt storbyene. Noe tyder på at segregeringsnivået kan påvirke det samlede behovet for offentlige tjenester i storbykommunene, uten at vi vet hvor sterk denne sammenhengen er.
 - a) Effekten av segregering for kommunenes utgiftsnivå bør utredes, på grunnlag av sammenliknbar data for geografisk spredning av sosioøkonomiske variabler i alle kommuner.
 - b) Studier av segregering og offentlige velferdsutgifter i utlandet bør vurderes nærmere i forhold til norske storbyforholder.

2 BAKGRUNN OG AMBISJONEN MED UTREDNINGEN

Denne utredningen er utført for *Kommunenes Sentralforbund*, som del av deres program for storbyrettet forskning. *Trondheim kommune* har vært hovedkontakt for storbyene, hvor også *Stavanger*, *Bergen* og *Oslo kommune* var representerte. Utredningen ble utført av et team av konsulenter og forskere fra *Asplan Viak* og *Telemarksforsking-Bø*.

I denne utredningen legges det til grunn en nasjonal enighet om at de norske storbyene har en sentral rolle i samfunnet. Samtidig er storbyutviklingen preget av en rekke betydelige utfordringer. I innledningen til *Storbymeldinga* (St.meld. nr. 31 (2002–2003)) fastslo Bondevikregjeringen følgende:

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

.....

Storbypolitikkens mål er:

- ***Gi alle likeverdige muligheter til å leve det gode liv i storbyen gjennom sosial og økonomisk velferd og en hverdag i trygghet.*** [Egen utheving]
- *Sikre bedre balanse mellom landsdeler og regioner i forhold til befolkningsvekst og velferdsutvikling*
- *Bedre utnyttelse av storbyenes fortrinn og muligheter for å oppnå større verdiskaping og grunnlag for økt velferd i hele landet.”*

Fra sentralt hold er det dermed en sterk forankring for å både å sikre grunnlaget for levekår og velferd i storbyene, samtidig som at disse har en omfattende og viktig rolle i landets utvikling.

Vi har stilt følgende to spørsmål:

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

I utredningen ser vi nærmere på utjevning av utgifter mellom kommunene, med vekt på de utgiftene som kan knyttes til storbyenes særpreg. Utredningen er utarbeidet samtidig som høringsperioden for innstillingen fra det såkalte “Inntekssystemutvalget”, ledet av Lars-Erik Borge, (NOU 2005:18). Inntekssystemutvalget hadde som mandat å se spesielt på utgiftsutjevningen, med blant annet

“Gjennom utgiftsutjevningen i inntekssystemet skal det sikres at kommuner og fylkeskommuner settes i stand til å tilby befolkningen et likeverdig tjenestetilbud gjennom utjevning av ufrivillige kostnader. I prinsippet omfatter utgiftsutjevningen både driftsutgifter og kapitalkostnader, og de mest sentrale kommunale tjenesteområdene – herunder sektorer der innbyggerne har et rettskrav på enkelte tjenester. Ut fra forutsetningen om full utgiftsutjevning kommunene og fylkeskommu-

nene i mellom, bes utvalget om å foreta en ny faglig gjennomgang av kostnadsnøklerne. I gjennomgangen bes det legges vekt på:

- a) strukturelle endringer siden forrige gjennomgang som har konsekvenser for variasjon i utgiftsbehovet
- b) ny forskning og utredning
- c) nytt datatilfang
- d) metodevalg

Utvalget bes spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet.”

I tillegg til en generell vurdering av storbyegenskaper og kriterier som påvirker deres utgifter, har vi også sett nærmere på Inntektssystemutvalgets oppfølging av sitt mandat, med vekt på utgiftsutjevning i et storbyperspektiv.

Storbyene er både geografiske steder, og deler av storsamfunnet som har flere karakteristikk som er forskjellige fra resten av landet. Flere har tidligere forsøkt å beskrive og analysere hvordan storbysamfunnet kan sies å være spesielt i forhold til resten av landet. En stor del av dette materialet har sammenfallende konklusjoner, samtidig som at det påpekes variasjoner i egenskapene storbyene i mellom.

3 HVILKE STORBYER SNAKKER VI OM?

Norske storbyer er definert i den siste Storbymeldingen (St.meld.nr 31 (2002-2003)) som de seks største regionsentre: Oslo, Bergen Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. I tillegg til disse er også Fredrikstad og Drammen vurdert i flere av analysene og framstillinger i den samme Storbymelding, og Bærum framstår som en stor kommune selv om den er tett integrert og ligger sentralt i Osloregionen.

Vi har i dette prosjektet hovedfokus på *de fire største kommuner* i Norge, noe som utgjør 23 prosent av landets befolkning og 30 prosent av landets sysselsetting. Dette har en pragmatisk begrunnelse, i og med at det er disse som deltar i KS program for storbyrettet forskning som oppdragsgivere. Avgrensingen har også som siktemål å rette fokus på de byer og kommuner som, ut fra deres størrelse, også har størst sannsynlighet for å ha særskilte storbyegenskaper.

Tabell 1 Befolkning og sysselsetting i de 4 største byene

	1986		2005		2020(MMMM)
	Befolkning	Sysselsetting	Befolkning	Sysselsetting	Befolkning
Oslo	449 395	329 869	529 846	371 917	609 200
Bergen	207 922	110 236	239 209	136 246	272 800
Trondheim	134 362	73 428	156 161	94 119	178 500
Stavanger	95 084	56 886	113 991	65 361	132 800
SUM	886 763	570 419 0	1 039 207	667 643 0	1 193 300

Kilde: SSB. Framskrivningen MMMM er et mellomalternativ, beregnet av SSB for alle landets kommuner, høsten 2005.

Storbyene representerer dynamiske og konsentrerte sentre for verdiskaping, innovasjon, befolkning og kultur. Storbyene er preget av en høy produksjon av både økonomiske og kulturelle verdier. Byene og deres omland har også landets største konsentrasjoner av innbyggere med høy formell kompetanse, slik at storbyregionene framstår har en viktig rolle for kunnskapsbaserte næringer og strategisk ledelse av nasjonale og regionale virksomheter. Disse for-

holdene varierer mellom byene men er samlet sett viktige grunnlag for norsk næringsliv og samfunnsutvikling. (Se for eksempel Gjelsvik 2004 og Austin m.fl 2005).

4 KOMMUNENES VURDERING AV STORBYEGENSKAPER OG KOMMUNEØKONOMI

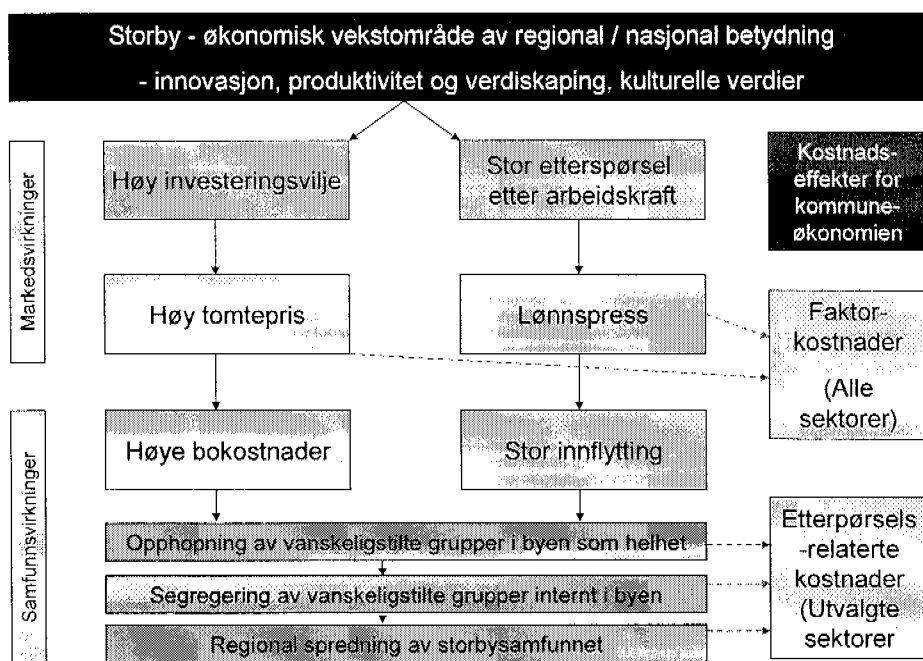
I vår spørreundersøkelse besvarte 16 av landets 18 største kommuner, hvor administrasjonene ga deres egne vurderinger av hvor skoen trykker i forhold til inntektssystemets behandling av typiske kostnadsfaktorer i storbykommunene. Kommunene påpekte følgende områder for spesiell oppmerksomhet:

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

5 HVA KJENNETEGNER STORBYENE?

Vi ser følgende to grunnleggende trekk som er kostnadsdrivende for offentlige tjenester i storbyene:

- Den første av disse er **det økonomiske presset** som oppleves, særlig i oppgangstider. Markedsetterspørselen er større enn tilbudet for viktige ressurser i storbyene. Dette skaper lokalt høye priser for blant annet eiendom, arbeidskraft og boliger.
- Lokalsamfunn i storbyene er preget av økonomisk press på måter, som er klart særpreget for storbyene. **Høye eiendoms- og boligpriser** presser middels- eller lavlønnte husstander til å flytte inn i boligmarkedssegmenter med lavere priser, typisk i bestemte områder, bydeler osv. Dette kan føre til både **segregering og opphopning** i høykostnads- og lavkostnadsområder i byregionen. Gjennom boligmarkedet og flyttmønsteret fordeler bysamfunnet seg geografisk. Dette kan gjelde for både "rike" bydeler og omegnskommuner med høy status og utdanningsnivå (for eksempel Bærum utenfor Oslo), og for "fattige" bydeler og kommuner, med relativt høye konsentrasjoner av samfunnsgrupper med lavere inntekts- og utdanningsnivå, og ellers svakere levekårsindisier.



Figur 1 Storbyegenskaper og kostnadsdrivere i kommuneøkonomien

I Figur 1 vises disse sammenhengene. Noen av virkningene kan omtales som rene markedsvirkninger, mens andre virkninger har mer komplekse samfunnsmessig karakter, hvor økonomiske faktorer samvirker med kulturelle og sosiale trekk som skaper mønstre som er typiske for storbyene. Spesielt fem sentrale relasjoner framstår dermed som storbyegenskaper som vil kunne skape økte kommunale kostnader i storbyene:

- **tomtepris**
- **lønnspress**
- **opphopning**
- **segregering**
- **regional spredning**

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

Disse faktorene vurderes nærmere i det følgende.

6 UFRIVILLIGE ULIKHETER – FAKTORKOSTNADER

Diskusjonen omkring hva som bør omfattes av utgiftsutjevningen, kan deles opp i to prinsipielt separate spørsmål: i) hvilke tjenesteområder som bør omfattes, og ii) hvilke kostnadsdrivende elementer/faktorer som bør omfattes. Når det gjelder det første spørsmålet legger Borgeutvalget seg på samme linje som Rattsutvalget, dvs. at det er kostnader knyttet til "nasjonale velferdsoppgaver" samt administrasjon som skal kompenseres for i utgiftsutjevningen. Eventuelle kostnadsforskjeller knyttet til lokale oppgaver, skal dermed holdes utenfor.

Det andre spørsmålet gjelder hvilke typer av eventuelle ufrivillige kostnader (kostnadsdrivere) systemet skal rettes inn mot å fange opp. Dette diskuteres blant annet i Borgeutvalgets av-

snitt 7.8.2. Det skilles for det første mellom utgiftsforskjeller knyttet til variasjon i etterspørsel etter kommunale tjenester på den ene siden og variasjon i kostnadsforhold på den andre.

Utvalget anbefaler at kommuner gis full kompensasjon for sosioøkonomiske forhold som påvirker behovet (etterspørselen) etter kommunale tjenester.

Når det gjelder kostnadsforhold viser Borge-utvalget tilbake til Rattsø-I-utredningens opplysning av faktorer som ut fra en produksjonsteoretisk tilnærming påvirker enhetskostnadene ved kommunale tjenester:

- Faktorpriser (hovedsakelig lønn, men også kapitalkostnader)
- Skala av produksjon (smådrift, stordrift)
- Lokale karakteristika (bosettingsmønster m.v.)
- X-ineffektivitet (merkostnader sammenlignet med mest mulig kostnadseffektiv drift korrigert for skalaeffekter og andre relevante forhold)
- Kvaliteten på tjenesten

Utgiftsutjevningen skal ideelt sett fange opp ufrivillige kostnadsulempere knyttet til de første tre kulepunktene ovenfor, mens en derimot ikke ønsker å gi kompensasjon for merutgifter pga ineffektiv drift eller (selvvalgt) høyere kvalitet. Det er imidlertid et stykke vei fra de prinsipielle anbefalingene til de faktiske når det gjelder ufrivillige kostnadsdrivende faktorer. Som Borge-utvalget skriver (s. 142): "I dag fanges variasjoner i kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene opp gjennom to typer kriterier:

- Mål på bosettingsmønstret
- Kommunestørrelse

Med andre ord finnes det ikke noen direkte kompensasjon i det nåværende inntektssystemet for eventuelle faktorpriskforskjeller, verken for lønnsnivåforskjeller eller forskjeller i kapitalkostnader. Det eneste som eventuelt tas hensyn til er "tilfeldige" samspillseffekter mellom bosettingsmønster og/eller kommunestørrelse som indirekte fanger opp de underliggende, direkte årsakene til kostnadsforskjellene. Det er derfor åpenbart slik at dersom det er betydelige forskjeller i prisnivået på viktige innsatsfaktorer som arbeidskraft og kapital, vil dette neppe fanges opp på en treffsikker og god måte av dagens inntektssystem. I den foreliggende utredningen har vi diskutert og problematisert prinsipielle sider ved å bringe ulikheter i faktorpriser inn i utgiftsutjevningen og vi har gjennomført en del analyser som tyder på at ulikheter i lønn og ulikheter i tomtepriser påvirker kommunale drifts- og kapitalkostnader.

6.1 Kapitalkostnader

Vi hevder og påviser at tomtepriser gir opphav til ulikheter i brukerprisen på kapital. Det reiser umiddelbart en rekke spørsmål knyttet til kommunale regnskapsprinsipper og til hvorvidt utgiftsutjevningen i inntektssystemet både skal omfatte faktiske og kalkulatoriske kostnader. Dette er spørsmål som er helt nødvendig å avklare før en eventuelt setter i gang en større prosess med å utjevne ulikheter i kapitalkostnader.

Hvorfor vi må ta stilling til om kalkulatoriske kostnader prinsipielt kan inngå i utgiftsutjevningen, skyldes at en del kommuner eier mye tomteeiendom selv og har kanskje eid disse i mange tiår. For dem representerer ikke arealbruk faktiske kostnader. Gitt for eksempel at alle kommuner selv eide, og alltid har eid, de tomtearealer som brukes i den kommunale tjenesteproduksjonen, så ville det synes noe kunstig å implementere et utjevningssystem basert på kostnader som kommunene faktisk ikke står overfor. På den annen side vil man fra et samfunns-

økonomisk ståsted hevde at bruken av de kommunalt eide tomtearealene har en alternativkostnad. Dersom alternativkostnaden ved bruk av tomteareal er ulik mellom kommuner, vil det gi opphav til ulikheter i kapitalkostnadene. Dette kan illustreres ved å stille seg følgende spørsmål: Hva om alle kommunene solgte eiendommene sine? For at kommunene fortsatt skal kunne produsere de tjenestene som forventes av dem, måtte de da leie bygninger og andre arealer. I så fall ville de stå overfor leiepriser, som bl.a. ville reflektere tomteverdiene. Tomteprisene varierer mellom kommuner, og vil dermed kunne gi opphav til ulikheter i de kommunale driftsutgiftene siden utgiftene til leie av bygninger og arealer regnskapsmessig vil føres som en del av denne type utgifter.

En nærliggende tanke vil være å etablere kommunale eiendomsforvaltningsenheter som eier de kommunale eiendommene og leier disse ut til markedspris til de ulike funksjonene i en kommune. Dette er gjennomført i enkelte norske kommuner, bl.a. i Bergen og Oslo, noe som medfører at disse kommunenes kapitalkostnader reflekteres i driftsutgiftene og dermed har resultateffekt. Dersom man skal kunne benytte seg av dette i utgiftsutjevningssammenheng, må imidlertid alle kommuner følge samme praksis ellers vil utjevningen bli altfor tilfeldig.

Gitt at man har implementert et system med internfakturering av leieutgifter, som fungerer likt for alle kommuner, så skulle man tro at vi i prinsippet har et godt grunnlag for utgiftsutjevning, som også fanger opp ulikheter i kapitalkostnader. Det er imidlertid en viktig innvending mot et slikt system. Det er at incentivene til å sette riktige leiepriser ikke er perfekte – dette til tross for at leieutgiftene får full resultateffekt. Kommunene vil nemlig ha en motpost på inntektssiden ved at kommunenes inntekter øker når leieprisene økes. Man kan altså påvirke driftsutgiftene, og dermed grunnlaget for utgiftsutjevningen, i kommunen ved skru opp leieprisene, uten at dette reelt sett påvirker kommunens økonomiske handlingsrom. Med andre forutsetter et slikt system velfungerende kontrollmekanismer.

Et alternativ er å innføre full periodisering av de kommunale regnskapene, med resultateffekt. Da vil alle avskrivninger gi resultateffekt, og man får riktigere incentiver til å føre kapitalkostnadene korrekt fordi det her ikke gis muligheter til å hente økte kostnader inn i form av økte inntekter et annet sted i regnskapet. Men også her vil vi støte på problemer. Årsaken er at det jo er tomteverdiene som varierer mellom kommuner – og tomteverdier avskrives ikke, og vil således ikke fanges opp i driftsregnskapet slik som avskrivninger gjør. Man må altså beregne kostnadene ved å binde opp tomteverdiene, og andre eiendeler, kalkulatorisk ved først å sette en riktig verdi på alle eiendeler i balansen, og dernest benytte en kalkulasjonsrente for beregning av alternativkostnaden ved å binde opp tomteverdiene og andre eiendeler.

Igjen vil incentivet til å sette feil verdier på tomtene være til stede for å få opp beregningsgrunnlaget ved en eventuell innføring av utgiftsutjevning for ulikheter i kapitalkostnader. Det kan gjøres fordi kunstig høye tomteverdier ikke vil inngå i avskrivningsgrunnlaget, og dermed heller ikke gi resultateffekt.

Ved en eventuell implementering av et slikt system kreves med andre ord gode kontrollmekanismer, og det kan med første øyekast fortone seg som svært krevende å gjennomføre noe slikt. Man skal imidlertid ikke glemme at verddivurderinger er nokså vanlige bl.a. i forbindelse med fusjoner og lignende. I forbindelse med statens overdragelse av sykehusene er også dette blitt gjort, og årlig hører vi om endringer i verddivurderinger av private eiendommer i forbindelse med oppjustering av skattegrunnlaget for den kommunale eiendomskatten. Dette er med andre ord ikke noe nytt og det finnes mye kompetanse og erfaring med gjennomføring av slike verddivurderinger. Det er i hvert fall nokså sikkert at det bør gjennomføres utredninger og vurderinger før en går til det skritt å innføre utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader

På bakgrunn av statistikk fra Husbanken viser vi at tomteprisene er langt høyere i storbykommunene enn de er i mindre kommuner, og sammenliknet med andre informasjonskilder synes

Husbankens statistikk å være den best egnede til å fange opp gode mål på tomtekostnader i norske kommuner.

De analysene vi har gjennomført av kapitalkostnader tyder på at økt befolkningsstørrelse, økte inntekter og høyere tomtepriser øker brukerprisen på kapital. Analysene tyder på at det er nokså sterke demografiske stordriftsfordeler knyttet til kapitalbruken. Det betyr at kapitalkostnaden per innbygger faller med befolkningsstørrelsen. For storbykommunene vil dette virke i motsatt retning av høye kapitalkostnader som følge av høye tomtepriser. I beregningene vi har gjennomført mer en oppveier stordriftsfordelene ulempene knyttet til høye tomtepriser i storbykommunene. Her må vi imidlertid understreke at datagrunnlaget er svakt, og at vi meget vel kan undervurdere betydningen av høye tomtepriser som følge av det. Med andre ord er det på bakgrunn av dagens datagrunnlag vanskelig, for ikke å si umulig, å komme med noen sikre konklusjoner på om storbykommunene vil tjene eller tape på innføring av utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader. Til det er dagens datagrunnlag for svakt, og nye prinsipper for håndtering av kapitalkostnader er en betingelse for innføring av slik utgiftsutjevning.

6.2 Lønnskostnader

Vi har påvist en signifikant positiv sammenheng mellom gjennomsnittlig lønn per mannlig innbygger over 17 år og kommunenes totale driftsutgifter. Nærmere bestemt gir en 10 % økning i gjennomsnittslønnen per mannlig innbygger en økning på 0,7 % i kommunens brutto driftsutgifter. Tallenes størrelsesorden indikerer at variasjonen i kommunalt lønnsnivå er betydelig lavere enn lønnsforskjeller i privat sektor; hvis ikke ville utslaget av lønnsnivå for kommunens driftsutgifter blitt høyere. Beregningene viser likevel at effekten ikke er neglisjerbar og at lønnsnivåets betydning for kommunale utgifter bør bli en kandidat for videre analyser. Det vil da være spesielt sentralt å benytte et mer raffinert lønnsbegrep, som skiller mellom lønnsnivå for hhv. kommunalt ansatte og ansatte utenfor kommunal sektor. Videre må lønnsdataene også være korrigert for årsverksstørrelse. Den underliggende kausale sammenhengen en må studere nærmere, er at det gjennomsnittlige lønnsnivået for ikke-kommunalt ansatte vil påvirke hvilken gjennomsnittslønn kommunen må gi sine ansatte for å tiltrekke seg arbeidskraft. I neste omgang vil dermed lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte indirekte påvirke kommunens driftsutgifter via effekten på kommunens lønnsnivå. Med et bedre datasett for lønn som skisert ovenfor vil en få et bedre grunnlag for sikrere konklusjoner om disse sammenhengene enn det, våre nokså tentative beregninger, kan gi.

På samme måte som kapitalkostnader er lønnsnivået sterkt korrelert med kommunestørrelse. Større kommuner har høyere gjennomsnittlig lønnsnivå og dermed isolert sett høyere utgiftsbehov. Imidlertid finnes det demografiske stordriftsfordeler som trekker i retning av at utgiftsbehovet er synkende med kommunens folketall. I beregningene omkring lønn har vi analysert disse effektene samtidig, og vi finner da at stordriftsfordelene mer enn oppveier ulempen knyttet til høyere lønn. Det er imidlertid et sentralt poeng at inntektssystemet er utformet for å kompensere kommunenes smådriftsulempen, men ikke lønnsnivåeffekter. Det er således ikke et gyldig argument å hevde at lønn ikke bør tas hensyn til i inntektssystemet på grunn av at større kommuner generelt har en gevinst av stordriftsfordeler.

Et siste punkt vi vil framheve som viktig for videre utredninger omkring lønnsnivå og inntektssystemkriterier, er at lønnsnivået ikke har blitt inkludert som forklaringsvariabel i de analysene som Borge-utvalget har gjennomført. Når våre beregninger viser at gjennomsnittlig lønnsnivå per kommune – riktignok med et imperfekt mål – har signifikant effekt på kommunenes utgifter, kan det oppstå et problem som følge av utelatte variabler. Med det mener vi at resultatene i de økonometriske analysene som inntektssystemutvalget har lagt til grunn, kan være påvirket av at lønn er utelatt som forklaringsvariabel.

7 SEKTORSPEISIFIKKE KOSTNADSDRIVERE

7.1 Bred tilnærming

Vi innleder analysene av sektorspesifikke storbykostnader med en analysestrategi for å identifisere hvilke sektorer som er interessante sett fra et storbykommunesynspunkt. Til dette formål bruker vi en modell som også er benyttet i Statistisk sentralbyrå, samt en særskilt storbyvariabel som skal avsløre hvorvidt det finnes storbyspesifikke kostnader, som ikke ellers fanges opp av modellens forklaringsvariable.

De innledende analysene viser at det først og fremst er i sosialsektoren vi finner storbyspesifikke forskjeller i kostnader. Vi kan imidlertid ikke utelukke at det også er andre delkostnadsnøkler som bør endres for en bedre kompensasjon av storbyene. Men utgiftsutjevningen skal ta hensyn til alle kommuner, og det er også innad i gruppen av storbykommuner store forskjeller, så fokus må være på de områdene hvor effekten av storbyvariabelen er tydelig.

Et argument for å forfølge også mindre tydelige tegn på storbyspesifikke kostnader, er at det er få storbykommuner. I analysene generelt vil det vanligvis ikke være et problem, men storbyvariabelens varians vil være direkte knyttet til antallet storbyer. Flere storbyer ville derfor gi storbyvariabelen større forklaringskraft i de tilfellene hvor det faktisk finnes storbyeffekter. Å veie opp betydningen av de storbyene vi har i analysene vil imidlertid være en risikabel øvelse fordi dette vil gi høyere forklaringskraft også i de tilfellene hvor det ikke er noen reell storbyeffekt, men bare en tilfeldig samvariasjon. I den grad man skal legge vekt på resultater som ikke er tydelige, bør dette derfor være grundig teoretisk begrunnet. De øvrige sektorene man kanskje forventet resultater for, viser imidlertid ingen tegn på høyere kostnader i storbyene, så konklusjonen om utelukkende å fokusere på sosialsektoren, blir stående.

7.2 Sosialhjelp

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

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

Vi gjør også nærmere analyser av opphopningsindeksen. Denne har god forklaringskraft, og den fanger opp storbyspesifikke utgifter til sosialsektoren. Men slik den inngår i utvalgets foreslåtte kostnadsnøkkel, er det vanskelig å vite hvilke effekter som egentlig er i virksomhet. Våre analyser forsøker å identifisere hvilke av de ulike elementene i indeksen som spiller sammen med hverandre. Antall skilte/separerte, fattige og arbeidsledige er alle kriterier som forklarer noe av utgiftsvariasjonen i sosialsektoren. Av samspillseffekter finner vi at kombinasjonen av skilte/separerte og arbeidsledige bidrar til å forsterke utgiftseffekten av disse to tilstandene. Det samme gjelder for arbeidsledige og fattige. Vi finner imidlertid ingen ekstra effekt av kombinasjonen fattige og arbeidsledige, og heller ingen effekt av de tre kombinert.

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

Til slutt beregner vi kommunenes indekser fra delkostnadsnøkkelen for sosialsektoren basert på tre utvalgte modeller. Det kan se ut til at opphopningsindeksen til Borge-utvalget bidrar til at Oslo får relativt mer enn de øvrige storbyene, og at Oslo dermed kan bli overkompensert innen sosialsektoren i forsøket på å kompensere de øvrige storbykommunene for sine kostnader. Det er imidlertid høyst tvilsomt om valget av kostnadsnøkkel bør baseres på forholdet mellom enkeltkommuner. Vi stiller her også spørsmålsteget ved utvalgets valg om å legge over halvparten av vekten i delkostnadsnøkkelen for sosialsektoren på kriteriet innbyggere i alderen 16-66 år når tidligere analyser viser at denne variabelen ikke har noen innvirkning på utgiftene i sosialsektoren.

Vår foretrukne modell er den som inneholder vår egen versjon av opphopningsindeksen, samt urbanitetskriteriet. Denne gir en bedre tilpasning til faktisk utgiftsnivå for alle de fire storbykommunene. Tabell 1 viser resultatene i kroner pr innbygger av å gå fra Borge-utvalgets forslag til vårt alternativ.

Tabell 2 Virkninger av vår alternative kostnadsnøkkel for sosialsektoren.

	Indeks Borge-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel	Indeks fra vår alternative kostnadsnøkkel	Endring i kroner pr innbygger
Oslo	0,9436	0,9412	-59
Bergen	0,9496	0,9568	177
Trondheim	0,8986	0,9039	130
Stavanger	0,9166	0,9200	82

8 KONKLUSJONER OG VURDERINGER I FORHOLD TIL BORGE-UTVALGET

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av KS program for storbyforskning. Vi har dermed primært hatt som mandat å vurdere inntektssystemutvalgets innstilling ut fra et spesifikt storbyperspektiv. I særdeleshet har vi diskutert og analysert hvorvidt det synes å være storbyspesifikke kostnadsdrivere som ikke i tilstrekkelig grad blir fanget opp av hhv. dagens inntektssystem og Borge-utvalgets forslag.

Borge-utvalget har utvilsomt levert et faglig meget kompetent stykke arbeid. Vi oppfatter utvalget dit hen at de generelt vurderer dagens inntektssystem som i hovedsak velfungerende, og har i realiteten ikke foreslått endringer som bryter sterkt med det systemet vi i dag kjenner. Dette gjelder særlig innenfor utgiftsutjevningssiden av systemet. Etter grundige analyser finner utvalget grunn til å avvikle noen kriterier og inkludere noen nye, men endringsforslagene innebærer i liten grad dramatiske omfordelinger mellom kommuner. Det forslaget som innebærer de største endringene for enkeltkommuner, er omleggingen av de distriktspolitiske

virkemidlene. Det vil etter utvalgets forslag bli til dels betydelig omfordeling i favør av særlig distriktskommuner i Sør-Norge med mellom 3 og 7 tusen innbyggere.

Faktorprisene

Et av hovedtemaene i vår rapport er vurderinger av faktorprisers betydning for kostnadsnivået i storbyene. På dette feltet synes det å være avvik mellom Borge-utvalgets prinsipielle vurderinger av hva et ideelt utgiftssystem bør omfatte og det de faktisk foreslår. Når det gjelder kapitalkostnader, er dette hovedsakelig begrunnet ut fra manglende data av tilstrekkelig god kvalitet. Vi savner imidlertid en begrunnelse for hvorfor utvalget tilsynelatende overhodet ikke har vurdert eller analysert sammenhenger mellom lønnsnivå og utgiftsbehov i kommunene.

Vi oppfatter Borge-utvalget dit hen at variasjoner i faktorpriser hører naturlig hjemme i et ideelt utformet inntektssystem. I så fall synes vi at utvalget kunne ha vært noe mer konstruktive, og beskrevet en videre prosedyre som kan sørge for bedre tilrettelegging av data som vil være nødvendige for at faktorprisforskjeller kan inkluderes i et framtidig inntektssystem. En del av de forsøkene vi har gjort på å inkludere nye data omkring faktorpriser kan forhåpentligvis presentere et slikt konstruktivt bidrag. De data vi presenterer for hhv. lønnsnivå, tomte- og byggekostnader viser at det er betydelig høyere nivåer i storbyene og generelt en relativt omfattende variasjon mellom ulike kommunegrupper. At dette må ha implikasjoner for kommunenes utgiftsbehov kan det være liten tvil om, hvilket også demonstreres av våre analyser.

Et potensielt viktig poeng er problemet med skjevheter i beregningsresultater som følge av utelatte variabler. Det nye forslaget til utgiftsutjevning inneholder en rekke kriterier som gir signifikant utslag på kommunenes utgiftsbehov. Disse skal blant annet kompensere for stordriftsulempene innenfor sektorene skole, helse og sosial (m.v.). Alle disse analysene av kommunenes driftskostnader er imidlertid utført uten en kommunespesifikk lønnskostnadsvariabel. Det er god grunn til å anta at de identifiserte effektene kan være påvirket av denne utelatte variabelen – særlig når det gjelder estimerte stordriftsulempene. Dette fordi lønnsnivået vil være knyttet til nettopp kommunestørrelse, nærmere bestemt slik at lønnsnivået i småkommuner i gjennomsnitt er lavere enn i store kommuner. Dette indikerer at smådriftsulempene overvurderes når det ikke tas hensyn til den fordelene småkommunene har av et lavere lønnsnivå – eller, vel så interessant i vår sammenheng – at storbyene ikke blir tilstrekkelig kompensert for et mer presset arbeidsmarked.

De samme poengene som er anført i tilknytning til lønn kan i noen grad også anvendes om manglende data for brukerpriser for kapital. Imidlertid kommer kapitalkostnader generelt i en særstilling ved at de med dagens regnskapspraksis bare i liten grad framkommer i driftsregnskapstallene. Manglende data for faktorprisforskjeller på kapital må dermed i mindre grad enn lønn antas å være et potensielt problem for skjevheter som følge av manglende variabler.