



STAVANGER KOMMUNE

Rådmannen
Økonomiavdelingen

Postadr.: Postboks 8001, 4068 Stavanger
Besøksadr.: Haakon VII's gate 11
Telefon: 04005. Faks: 51507046
E-post: postmottak.ekonomi@stavanger.kommune.no
www.stavanger.kommune.no
Org.nr. NO 964 965 226

Det kgl. kommunal- og regionaldep.
Pb 8112 Dep

0032 OSLO

DERES REFERANSE

VÅR REFERANSE
TSN-05/13545

ARKIVNR.
230 &13

JOURNALNR.
006286/06

DATO
03.02.2006

NOU 2005:18 - FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - HØRINGSUTTALELSE FRA STAVANGER KOMMUNE

Vedlagt følger saksframlegg med rådmannens forslag til høringsuttalelse, og saksprotokoll fra formannskapets møte i Stavanger den 02.02.2006.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse framkommer av saksframleggets punkt 6, og ble vedtatt med de endringer som framkommer av saksprotokollen.

Vi minner om at Stavanger kommune har fått utsatt høringsfrist til 03.02.2006.
Likelydende brev er etter avtale sendt til Thor Bernstrøm på e-post den 03.02.2006.

Med hilsen

Ole Hetland
rådmann

Sigve Melin
konst. direktør

Torunn S Nilsen

Vedlegg 1: Saksframlegg
Vedlegg 2: Saksprotokoll

Saksfremlegg

REFERANSE
TSN-05/13545-005

ARKIVNR.
230 &13

JOURNALNR.
002385/06

DATO
16.01.2006

Saken behandles i følgende utvalg:	Sak nr.:	Møtedato:	Votering:
Kommunalutvalget (AU/FSK)	/	17.01.2006	
Stavanger formannskap	/	19.01.2006	

NOU 2005:18 - FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - INNTAKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER - HØRINGSUTTALELSE

Forslag til vedtak:

- Stavanger kommune slutter seg til hovedkonklusjonene i rapporten ”Storbyfaktorer i inntektssystemet”, med rådmannens tilleggsbemerkninger.
- Forslag til høringsuttalelse slik den framkommer av sakens avsnitt 6 vedtas.

... Sett inn saksutredningen under denne linja ↓

NOU 2005:18 - FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - INNTAKSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER - HØRINGSUTTALELSE

Saken krever informasjonstiltak:	<input checked="" type="checkbox"/>	Ja	Nei
---	-------------------------------------	-----------	------------

1. Hva saken gjelder

Regjeringen oppnevnte i 2003 et utvalg (Borge-utvalget) som skulle gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Utvalget leverte sin utredning – NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring- Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner den 10. oktober 2005.

Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø har på oppdrag via program for storbyrettet forskning av de fire storbyene Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim utarbeidet en rapport om Storbyfaktorer i inntektssystemet. Sammendrag av rapporten følger saken som trykt vedlegg. Hovedkonklusjonene i rapporten er gjengitt i saken og foreslås benyttet som grunnlag for høringsuttalelse fra Stavanger kommune til NOU'en, sammen med rådmannens tilleggsmerknader.

Høringsfrist er 1. februar, men Stavanger er gitt forlenget frist til 3. februar.

2. Borge-utvalgets forslag til nytt inntekssystem

I sak "Forslag til nytt inntekssystem – Foreløpig orientering om konsekvenser for Stavanger" behandlet av formannskapet den 18.12.2005, ble det gitt en orientering om forslagene til endringer fra Borge-utvalget, og hvilke konsekvenser dette medførte for Stavanger. I det følgende oppsummeres endringsforslagene:

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

3. Hovedkonklusjonene i rapporten fra Asplan Viak og Telemarksforskning - Bø

Asplan Viak og Telemarksforskning – Bø, anfører i sin oppsummering følgende:

"Formålet med prosjektet var å undersøke om de fire største byene i Norge (storbyene) har utfordringer i sin tjenesteproduksjon; relativt sett større kostnader og annen etterspørsel av kommunale tjenester innenfor en del områder og en del spesielle oppgaver, som atskiller dem fra de andre kommunene. Hovedkonklusjonene framgår av side 2 i vedlagt rapport.

Nedenfor gjengis hovedkonklusjonene.

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 rus-omsorg 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 ”Opphopningsindeks” 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 storbyforhold.”

4. Rådmannens tilleggsmerknader

4.1 Ny kostnadsnøkkel - utgiftsutjevning

Det er også rådmannens hovedoppfatning av de analysene som Borge-utvalget har gjort i forbindelse med nye kostnadsnøkler er gode med høy faglig forankring. Med dagens kostnadsnøkkel er utgiftsbehovet til Stavanger beregnet å være 91,61 % av gjennomsnitts-kommunen, mens det nye forslaget medfører at utgiftsbehovet øker til 91,66 %.

Stavanger vil tjene på endring i kostnadsnøkklene for administrasjon, landbruk/miljøvern og skole. Og Stavanger vil tape på endring i kostnadsnøkkelene for pleie- og omsorg, helse, barnevern og sosialhjelp.

Analysene som er gjort med resultat om forslag til endringer i kostnadsnøkklene er gjort med bakgrunn i oppdatert datagrunnlag, forbedrede analysemetoder (simultananalyser) og på bakgrunn av endring i lovverk. Det er således vanskelig å argumentere mot de fleste av disse endringsforslagene.

Utvalgets forslag til **kostnadsnøkkel til grunnskole** er basert på analyser av kommunenes faktiske ressursbruk og ikke den normative Agdermodellen som må sies å være utdatert som følge av at klasseinndelingsreglene, som er et viktig element i Agdermodellen, er avviklet. Rådmannen anser dette som en helt nødvendig endring og vil påpeke dette i forslag til høringsuttalelse. Det er også innført en indikator "reiseavstand innen sone" som er laget spesielt for å fange opp stordriftsfordeler knyttet til organisering av grunnskolen i en kommune, og indikatoren reiseavstand til kommunesenter foreslås avviklet. Indikatoren "reiseavstand innen sone" brukes imidlertid også til å måle forskjeller i kostnader ved å produsere andre tjenester. Rådmannen stiller spørsmålsteget ved om denne indikatoren også brukes til å måle forskjeller i utgifter per innbygger til pleie- og omsorgstjenester og til helsetjenester.

Når det gjelder utvalgets forslag til ny **kostnadsnøkkel for sosialhjelp** er imidlertid ikke dette forslaget faglig eller analysemessig sett et innlysende valg.

I det følgende beskrives dette nærmere.

Dagens kostnadsnøkkel til sosialhjelp består av kriteriene:

Kriterium	Kriterievekter
Skilte og separerte 16-59 år	0,286
Arbeidsledige 16-59 år	0,128
Innvandrere fra ikke-vestlige land	0,065
Urbanitetskriterium (folketall opphøyd i 1,2)	0,521

Urbanitetskriteriet ble innført i 2004 med bakgrunn i et ønske om å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og/ eller psykiske problemer på en bedre måte enn tidligere. Det midlertidige storbytilskuddet ble samtidig avviklet. Styrken til urbanitetskriteriet er at det fanger opp den systematiske sammenhengen at sosialhjelpsutgifter per innbygger øker med økende innbyggertall. Svakheten er at kriteriet har liten validitet i den forstand at det ikke er knyttet til underliggende sosiale problemer som utløser behov for sosialhjelp.

Borge-utvalget er bedt om å undersøke om variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til sosialhjelp kan fanges opp gjennom kriterier som ikke er knyttet til folketall. Utvalget har derfor testet ut alternativer til å benytte urbanitetskriteriet. Konklusjonen Borge-utvalget lander på er en opphopningsindeks bestående av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige. Indeksen er konstruert som en multiplikator med bakgrunn i at problemene ikke summerer seg, men forsterker seg.

Borge-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel består av kriteriene

Kriterium	Kriterievekter
Opphopningsindeks (skilte / separerte, arbeidsledige og fattige)	0,3356
Uførepensjonister	0,0900
Innbyggere 16-66 år	0,5744

Men denne modellen med opphopningsindeks gir ikke noe bedre forklaringskraft enn modellen hvor urbanitetskriteriet inngår som forklaringsvariabel! Dette er til og med påpekt Borge-utvalget selv.

Urbanitetskriteriet er egnet til å fange opp sammenheng mellom kommunestørrelse og sosialhjelpsutgifter. Rapporten fra Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø sier også at urbanitetskriteriet er spesielt godt egnet til å fange opp kostnader i forbindelse med tilbud til personer med rusproblemer, og nødvendig for å kompensere storbyenes utgifter til rusomsorg. Konklusjonen er at før man ev. finner fram til kriterier som forklarer utgiftene til rusomsorg på en god måte, bør urbanitetskriteriet, eller en variant av dette beholdes.

I et lokalt perspektiv er urbanitetskriteriet imidlertid ikke helt dekkende siden Stavanger er sammenvokst med de omkringliggende kommunene. Totalt sett får således Sandnes, Randaberg, Sola og Stavanger relativt lite igjen på urbanitetskriteriet i forhold til for eksempel Bergen. Rådmannen vil likevel **primært** å gå inn for at den gamle kostnadsnøkkelen beholdes, med bakgrunn i at det nye forslaget til kostnadsnøkkel faglig sett ikke framstår som et bedre alternativ.

Rapporten utarbeidet av Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø har estimert enda en ny versjon av sektorkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Denne består av en egen versjon av opphøringsindeksen og urbanitetskriteriet:

Kriterium	Kriterievekter
Antall skilte og separerte	0,3021
Antall arbeidsledige 16-59 år	0,1529
Antall fattige	0,1031
Antall uførepensjonister	0,0736
Urbanitetskriteriet	0,3104
Indeks skilte*ledige	0,0189
Indeks skilte*fattige	0,0390
Sum	1,0000

Ved å benytte denne siste modellen for delkostnadsnøkkel for sosialhjelp i den totale kostnadsnøkkelen for kommunene får dette følgende virkninger i forhold til Borgeutvalgets forslag:

Oslo	-59 kroner per innbygger
Bergen	177 kroner per innbygger
Trondheim	130 kroner per innbygger
Stavanger	82 kroner per innbygger

Rådmannen vil i høringsuttalelsen **sekundært** gå inn for at den gamle kostnadsnøkkelen erstattes med denne.

Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen

Utvalget har utredet alternativer hvor det tas hensyn til at smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall i noen grad er en frivillig kostnadsulempe, samt at graden av frivillighet varierer kommunene imellom: Dersom en kommune er liten og har betydelige smådriftsulemper, samtidig som geografien og forholdene ellers ligger godt til rette for både interkommunalt samarbeid og / eller sammenslutning, kan smådriftsulempene i prinsippet sies å være frivillige merkostnader som inntektssystemet ikke skal kompensere for. I andre kommuner kan de geografiske og bosettingsmessige forholdene være av en slik karakter at det er lite å hente ved å slå sammen kommuner. I det siste tilfellet er smådriftsulempene ikke frivillige, og det rettferdiggjør kompensasjon for merkostnader ved å være liten.

Et alternativ med differensiering av basistilskuddet ut fra reiseavstander mellom kommuner anses slik rådmannen ser det å være et godt alternativ til dagens system. Rådmannen mener at det i dag er alt for mange små kommuner som blir kompensert gjennom inntektssystemet for "frivillige" smådriftsulemper. Borge-utvalget går ikke inn for differensiert basis dels på bakgrunn av at økonomiske virkemidler generelt og inntektssystemet spesielt ikke alene verken kan eller bør være det verktøyet som skal lede oss fram til endringer i kommunestrukturen. Rådmannen mener imidlertid at det er uheldig at inntektssystemet kan gjøre det mindre attraktivt å slå seg sammen.

Oppdatering av folketall

Utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Det foreslås derfor at dagens ordning avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet.

I vurderingen av inntektsutjevningen anbefaler utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Dette vil derfor være det viktigste området for å ivareta vekstkommunenes behov for oppdaterte innbyggertall.

Om folketallet skal oppdateres eller ikke er et spørsmål om forutsigbarhet og ivaretagelse av fraflyttingskommuner på den ene siden, og ivaretagelse av vekstkommuner på den andre siden. Når Borge-utvalget kun går inn for å benytte oppdaterte folketall i inntektsutjevningen, blir dette på en måte en middelvei.

Ved å ikke oppdatere folketallet gjennom året vil dette medføre mer forutsigbare inntekter. Men tatt i betraktning at Stavangers befolkning de siste årene har vokst mer enn landsgjennomsnittet, kan det å ikke oppdatere folketallet slå ugunstig ut, spesielt mht. inntektsutjevningen. Når det gjelder utgiftsutjevningen betyr imidlertid befolkningssammensetningen mye. Rådmannen mener imidlertid at hensynet til å benytte oppdaterte opplysninger om folketall vil gi den mest rettfærdige fordelingen mellom kommuner og således veier tyngre enn hensynet til forutsigbarhet.

Kultur og samferdsel

Analysene utført av Asplan og Telemarksforskning – Bø indikerer ikke at storbykommunene har høyere kostnader på disse områdene enn andre kommuner.

4.2 Prognosebasert inntektsutjevning

Utvalget har vurdert tiltak for å oppnå større stabilitet i kommunesektorens inntekter, og anbefaler en modell hvor det inntektsutjevningstilskuddet baseres på en skatteprognose. Den økonomiske risikoen blir dermed redusert for kommunene på makronivå, ved at mer-/midreinntekter fra skatt gjennom året også omfattes av inntektsutjevningen (45/55). Lavere skattevekst på landsbasis enn antatt vil resultere i at kommunene blir delvis kompensert gjennom det inntektsutjevningstilskuddet (og motsatt!)

Rådmannen er av den oppfatning at dette vil medføre at inntektene blir mer forutsigbare, og enklere å prognostisere for et inntektsår. Stortingets bevilgninger til kommunesektoren bør uansett bli tilpasset det nivået det mener kommunesektoren bør ha. Forslaget kan således være både med og uten økonomisk betydning. Skatteinntektene med inntektsutjevning er alltid forbundet med usikkerhet. Rådmannen ser positivt på utvalgets forslag på dette området.

4.3 Skjønn

Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnsstilskuddet. Dette ses bl.a. i sammenheng med utvalgets forslag om etablering av et nytt distriktpolitisk tilskudd som ivaretar regionalpolitiske hensyn. Det ordinære skjønnsstilskuddet vil etter dette utgjøre 1,8 milliarder kroner, tilsvarende 1,2 prosent av de frie inntektene. Utvalget mener det bør være en realistisk målsetting å redusere skjønnsstilskuddet til under 1 prosent av de frie inntektene.

Rådmannen vil påpeke at skjønnsstilskuddet som oftest blir gitt til kommuner med dårlig økonomi, lave skatteinntekter og/eller som har tapt på omlegginger i inntektssystemet. Prosjektskjønn gis også til kommunale utviklingsprosjekter etter søknad. Det er slik rådmannen ser det et betydelig administrativt arbeid med å fordele skjønnsmidler. I lys av administrative effektiviseringsgevinster burde ordningen med skjønnsmidler således vært avviklet. Avhengig av om kommunesektoren blir tilført mye eller lite midler vil det være større eller mindre behov for skjønnsmidler. Med den

rødgrønne regjeringens løfter om mer midler til kommunesektoren, vil rådmannen gå inn for at ordningen med skjønnsmidler avvikles.

4.4 Distriktpolitiske virkemidler

Utvalget foreslår et nytt distriktpolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig. Dette gir til dels svært store omfordelinger mellom enkeltkommuner, og vil ventelig være det elementet i utvalgets forslag som gir mest ”støy”. Stavanger blir ikke berørt av dette og rådmannen velger å ikke kommentere utvalgets forslag til endring.

4.5 Overgangsordningen

Den nye overgangsordningen tar utgangspunkt i endringen i rammetilskudd på nasjonalt nivå målt i kroner per innbygger. Et inntektsgarantitilskudd vil omfatte kommuner med en beregnet endring i rammetilskudd som er mer enn 400 kroner lavere enn endringen på landsbasis. Dette innebærer at endringen fra et år til et annet maksimalt kan bli 400 kroner per innbygger. Det vil dermed ta lang tid før store omlegginger får full effekt, mens mindre omlegginger kan skje raskt. Rådmannen mener at dette bidrar til en forenkling samtidig som det kan redusere behovet for skjønnsstilskudd. Rådmannen vil derfor gå inn for endringen.

4.6 Likebehandling av kommunale og private aktører

Utvalget finner det uheldig at finansieringsmodellene for private aktører utformes forskjellig i ulike kommunale sektorer, og mener at kommunal finansiering av private aktører klart er å foretrekke ut fra hensynene om å forenkle inntektssystemet og å gi kommunene et mer enhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere. I forhold til i dag innebærer dette at kommunene må overta finansieringsansvaret for frittstående grunnskoler. Rådmannen vil her påpeke at det er forbundet administrative kostnader for kommunen ved å ha finansieringsansvar. Med bakgrunn i at kostnadene ved å drive skoler er forskjellig i ulike kommuner og ulike landsdeler ser rådmannen positivt på at kommunene (som på barnehageområdet) overtar finansieringsansvaret for frittstående skoler.

4.7 Rammefinansiering av nasjonale reformer

Det foreslås også at nasjonale reformer finansieres via rammetilskuddet. Dette anser rådmannen som positivt. Når staten implementerer nasjonale reformer ved bruk av tidsavgrensede øremerkede tilskudd, kan det skape både en vridning av lokale prioriteringer og usikkerhet mht framtidig finansiering. I forhold til lokale prioriteringer kan opptrapping innen et område til og med medføre at andre lokale behov blir undervurdert. Dette kan igjen medføre behov for nye statlige reformer. Rådmannen støtter utvalgets anbefaling i at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede midler bør begrenses, og at så mange reformer som mulig implementeres gjennom inntektssystemet.

5. Selskapsskatten

I en pressemelding fra KRD vedr. gjennomgang av kommunesektorens inntekts- og finansieringssystem, heter det bl.a. at:

”Utredningen fra Borge-utvalget (*NOU 2005: 18 Om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*) er sendt på bred høring med frist 1. februar 2006. Regjeringen vil komme med sin vurdering av utredningen og legge fram forslag til endringer i inntekts- og finansieringssystemet tidligst i kommuneproposisjonen for 2007. **I den sammenheng vil det også bli vurdert om selskapsskatten fortsatt bør være en kommunal skatt.** ”

På bakgrunn av dette har ordfører og rådmannen med støtte fra Oslo og Bergen skrevet brev til kommunalministeren der det advares mot at selskapsskatten fjernes.

Selskapsskatten er en del av de frie inntektene til kommunene, og rådmannen vil derfor påpeke nok en gang at selskapsskatten er svært viktig som insentiv til kommunene for å tilrettelegge for

næringsvirksomhet! Dersom selskapsskatten faller bort kan dette innebære en klar favorisering av boligutbygging på bekostning av næring, og svekket insitament for en aktiv næringspolitikk.

Bortfall av selskapsskatten kan få svært negative økonomiske konsekvenser for storbyene. I 2005 vil effekten for de fire største byene i Norge summere seg til et tap på 460 mill. kroner. De største byene er viktige motorer i sine regioner, og et samlet bortfall av inntekter i denne størrelsesorden vil kunne ha stor negativ betydning både for disse byene og regionen.

6. Forslag til Høringsuttalelse

Asplan Viak og Telemarksforskning Bø har på oppdrag av de fire storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, utarbeidet en rapport om Storbyfaktorer i inntektssystemet. Rapporten vil i sin helhet bli tilgjengelig på: <http://www.fiu.oslo.kommune.no/forskning/storbyforskning>

Borge-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel ser i all hovedsak ut til å fange opp faktorer som kan forklare utgiftsnivåer i de fleste tjenestesektorer i kommunenorge. På noen områder er det til og med helt nødvendig å oppdatere kostnadsnøkklene som følge av endringer i lovverk (medførere nødvendig endring i kostnadsnøkkel til grunnskole) og forbedrede analysemetoder (simultananalyser)

Det er likevel noen viktige unntak fra det generelt gode faglige arbeidet som Borge-utvalget leverer:

Innenfor sosialtjenester, gir ikke utvalgets forslag til kostnadsnøkkel en god nok forklaring av utgiftene i storbyene. Spesielt storbykommunenes høye utgifter til rus-omsorg og sosial boligfordeling forklares dårlig av Borge-utvalgets forslag.

Stavanger kommune går **primært** inn for at den gamle kostnadsnøkkel til sosialhjelp beholdes. Det nye forslaget til kostnadsnøkkel framstår ikke faglig sett som et bedre alternativ. Det påpekes at det er en sammenheng mellom variabelen urbanitetskriteriet (folketall opphøyd i 1,2) og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Det påpekes også at urbanitetskriteriet er **nødvendig** for å kompensere storbyenes utgifter til **rusomsorg**.

Sekundært går Stavanger inn for at den gamle kostnadsnøkkel til sosialhjelp erstattes med den som Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø konkluderer med i sin rapport.

Nye analyser bør dessuten gjennomføres, for å finne gode forklaringskriterier for utgifter til sosial boligfordeling, hvor denne tjenesten ses som en del av sosialtjenestene.

Utvalgets forslag til **kostnadsnøkkel til grunnskole** er basert på analyser av kommunenes faktiske ressursbruk og ikke den normative Agdermodellen som må sies å være utdatert som følge av at klasseinndelingsreglene, som er et viktig element i Agdermodellen, er avviklet.

Stavanger kommune anser det som en helt nødvendig at **kostnadsnøkkel til grunnskole** endres som følge av at klassedelingsreglene i lovverket er avviklet. Det er også innført en indikator ”reiseavstand innen sone” som er laget spesielt for å fange opp stordriftsfordeler knyttet til organisering av grunnskolen i en kommune, og indikatoren reiseavstand til kommunesenter foreslås avviklet. Dette støtter også Stavanger kommune.

Indikatoren ”reiseavstand innen sone” brukes imidlertid også til å måle forskjeller i kostnader ved å produsere andre tjenester. Det stilles imidlertid spørsmålsteget ved om denne indikatoren bør brukes til å måle forskjeller i utgifter per innbygger til pleie- og omsorgstjenester og til helsetjenester.

Høye lønnskostnader i det ordinære arbeidsmarkedet skaper økte kostnader for storbykommunene på tvers av sektorene. Merkostnadene kan bare i begrenset grad balanseres mot stordriftsfordeler. Verken i dagens system eller i utvalgets forslag tas det høyde for ulikheter i lønnsnivået. Dette indikerer at smådriftsulempene overvurderes, eller ev. at storbyene ikke blir tilstrekkelig kompensert for et mer presset arbeidsmarked. Stavanger kommune vil derfor påpeke at:

Det må framskaffes bedre tallgrunnlag for lønnsnivå og arbeidstid i og *utenfor* kommunesektoren.

Påvirkningsmekanismer mellom lokale lønnsnivå og kommunale kostnader bør utredes.

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. Stavanger kommune vil derfor påpeke at:

Nye fellesprinsipper for håndtering av kapitalkostnader i kommunesektoren bør utvikles, blant annet som en betingelse for innføring av slik utgiftsutjevning.

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 man vet hvor sterk denne sammenhengen er.

Effekten av segregering for kommunenes utgiftsnivå bør utredes, på grunnlag av sammenliknbar data for geografisk spredning av sosioøkonomiske variabler i alle kommuner.

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

Stavanger kommune vil påpeke at det i dag er alt for mange små kommuner som blir kompensert gjennom inntektsystemet for ”frivillige” smådriftsulemper, og at det er uheldig at inntektssystemet kan gjøre det mindre attraktivt å slå seg sammen. Stavanger kommune går inn for **differensiert basis** slik det framgår av Borgeutvalgets utredning.

Stavanger kommune støtter utvalgets forslag om å benytte **oppdatert folketall i inntektsutjevningen** og går også inn for at ordningen med oppdatert folketall i **utgiftsutjevningen** videreføres. Dette på bakgrunn av at bruk av oppdatert folketall gir den mest rettfærdige inntektsfordelingen i forhold til den faktiske tjenesteproduksjonen.

Prognosebasert inntektsutjevning vil medføre at inntektene blir mer forutsigbare, og enklere å prognostisere for et inntektsår. Stavanger støtter derfor utvalgets forslag om prognosebasert inntektsutjevning.

I lys av administrative effektiviseringsgevinster går Stavanger kommune primært inn for at ordningen med **skjønnsmidler** avvikes. Sekundært støttes forslaget om reduksjon i skjønnsmidlene.

Stavanger kommune støtter forslaget om et **inntektsgarantitilskudd** som erstatning for dagens overgangsordning.

Stavanger kommune støtter også forslaget om at kommunene skal ha **finansieringsansvaret for frittstående skoler**. Det presiseres at dette vil medføre en administrativ kostnad som kommunene må kompenseres for.

Stavanger kommune støtter videre utvalgets anbefaling om at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede midler bør begrenses, og at så mange reformer som mulig implementeres gjennom inntektsystemet.

Borge-utvalget foreslår ingen endringer i forhold til **selskapsskatten**. I en pressemelding fra KRD vedr. gjennomgang av kommunesektorens inntekts- og finansieringssystem, heter det bl.a. at:

”Utredningen fra Borge-utvalget (*NOU 2005: 18 Om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*) er sendt på bred høring med frist 1. februar 2006. Regjeringen vil komme med sin vurdering av utredningen og legge fram forslag til endringer i inntekts- og finansieringssystemet tidligst i kommuneproposisjonen for 2007. **I den sammenheng vil det også bli vurdert om selskapsskatten fortsatt bør være en kommunal skatt.**”

På bakgrunn av dette har ordfører og rådmannen med støtte fra Oslo og Bergen skrevet brev til kommunalministeren der det advares mot at selskapsskatten fjernes.

Selskapsskatten er en del av de frie inntektene til kommunene, og således en del av inntektssystemet. Stavanger kommune vil påpeke nok en gang at selskapsskatten er svært viktig som insentiv til kommunene for å tilrettelegge for næringsvirksomhet! Dersom selskapsskatten faller bort kan dette innebære en klar favorisering av boligutbygging på bekostning av næring, og svekket insitament for en aktiv næringspolitikk.

Bortfall av selskapsskatten kan få svært negative økonomiske konsekvenser for storbyene. I 2005 vil effekten for de fire største byene i Norge summere seg til et tap på 460 mill. kroner. De største byene er viktige motorer i sine regioner, og et samlet bortfall av inntekter i denne størrelsesorden vil kunne ha stor negativ betydning både for disse byene og regionen.

Forslag til vedtak:

- Stavanger kommune slutter seg til hovedkonklusjonene i rapporten ”Storbyfaktorer i inntektssystemet”, med rådmannens tilleggsbemerkninger.
- Forslag til høringsuttalelse slik den framkommer av sakens avsnitt 6 vedtas.

Ole Hetland
rådmann

Sigve Melin
konst. direktør

Torunn S Nilsen
saksbehandler