



Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans og utvikling

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Dato: 09.02.2006

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

200504549-8

Ingrid Øines, 23 46 15 32

124

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

Vedlagt følger elektronisk utskrift fra byrådets behandling av NOU 2005:18.

Med hilsen

Pål Hernæs
plan og strategisjef

Ingrid Øines
spesialrådgiver
ingrid.oines@radhuset.oslo.kommune.no

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg: Protokoll fra byrådets møte 09.02.2006, sak nr. 1024

Kopi til: Kommunaldirektør BLA, byrådets kontor

OSLO KOMMUNE
BYRÅDET

Byrådsavdeling for finans og utvikling

Behandling av sak: Høring NOU 2005:18 - Inntektssystemutvalgets utredning

Byrådet behandlet den 09.02.2006 vedlagte sak nr. 1024

Byrådet fattet slikt vedtak:

Oslo kommune avgir følgende uttalelse til NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner:*

Utvalget som har sett på inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner har gjort et grundig analysearbeid. I NOU 2005:18 beskrives analyser av alle sektorene som inngår i rammefinansieringen. Analysene er utført av personer med god innsikt i kommuneøkonomi og arbeidet er av høy faglig kvalitet.

Rammetilskuddet og barnehagetilskuddet utgjør til sammen over 60 milliarder kroner. Gjennom inntektsutjevningen omfordeles sektorens skatteinntekter som utgjør over 100 milliarder kroner. Det innebærer at gjennomgangen i utredningen omhandler fordelingen av vel 160 milliarder kroner. Det er viktig at fordelingsnøkklene gjennomgås regelmessig og at tallmaterialet oppdateres i tråd med samfunnsutviklingen.

Rammestyring og nasjonale reformer:

Oslo kommune er enig med utvalget om at en ved nasjonale satsinger bør bruke rammefinansiering evt. kombinert med lovfesting og at utstrakt bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses. Oslo kommune vil likevel understreke at hvis lovfestingen går for langt på mange områder samtidig kan en få et system med få muligheter for lokale prioriteringer og der lokalt selvstyre undergraves.

Skjønnstilskuddet:

Oslo kommune støtter utvalgets forslag om å begrense bruken av skjønnsmidler slik at regional- og distriktspolitiske hensyn og kompensasjon ved systemendringer ivaretas gjennom andre ordninger.

Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet:

Oslo kommune støtter utvalgets forslag om å endre kriteriene i Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet slik at tilskuddene blir mer treffsikre i forhold til regional- og distriktpolitiske målsetninger.

Overgangsordningen:

Oslo kommune støtter forslaget om en overgangsordning utformet som et inntektsgarantitilskudd, hvor nedgangen i tilskudd for den enkelte kommune og fylkeskommune begrenses til et visst antall kroner pr. innbygger pr år.

Kapitalutgifter:

Utvalget har i større grad sett på behovet for investeringer enn ulik pris på kapital. Husbankens oversikter over tomtepriser viser at disse er mye høyere i pressområder enn i resten av landet. Dette innebærer høyere faktorpriser for noen kommuner, og dette bør drøftes i forhold til utjevningssystemet.

Inntektsutjevning:

Utvalget foreslår en inntektsutjevning for fylkeskommunene som ligner den kommunale modellen. Det foreslås at 55 % av skatteinntektene utjevnes og at det gis en tilleggskompensasjon for fylkeskommuner under et visst skattenivå. Det er viktig at kommunesektoren har insentiver for å legge til rette for næringsvirksomhet og at kommunene har insentiver til å drive god skatteinnkreving. Oslo kommune mener at kommunesektoren bør beholde en vesentlig del av egne skatteinntekter for å gi tilstrekkelig insentiveffekt. Oslo kommune har i en tidligere høringsuttalelse om selskapsskatt foreslått at kommunene og fylkeskommunene får beholde 2/3 av økte skatteinntekter, altså en utjevning på drøyt 30 % istedenfor dagens ordning med 55% utjevning.

Prognosebasert skatteutjevning gir en delvis inntektsgaranti dersom skattene på nasjonalt nivå svikter, og motsatt dersom nasjonale skatteinntekter blir større enn forutsatt. Oslo kommune mener primært at kommunesektoren bør være skattefinansiert og at dagens ordning bør videreføres fordi prognosebasert inntektsutjevning reduserer insentivene til å øke skatteinntektene. Oslo kommune mener likevel at prognosebasert inntektsutjevning kan være et godt kompromiss mellom målet om stabile inntektsrammer og ønsket om å beholde kommunenes insentiver til å øke skatteinntektene.

Avvikling av hovedstadstilskuddet og mangfold og integrering:

Da selskapsskatten ble statlig fra 1999 ble det innført et hovedstadstilskudd. I kommuneproposisjonen for 1999 stod følgende i kap. 19.3.2:

"Hovedstadsfunksjonene setter på mange måter sitt preg på byen. Oslo er vertskap for både Regjering og Storting, og i tillegg er en rekke statlige virksomheter med hele landet som ansvarsområde lokalisert her. ... I kraft av status som hovedstad er også en rekke kulturinstitusjoner lokalisert i Oslo.Den store befolkningskonsentrasjonen, den geografiske beliggenheten og den betydelige konsentrasjonen av offentlig og privat virksomhet betyr at Oslo også er et nasjonalt trafikknutepunkt."

Oslo er i en særstilling blant norske kommuner når det gjelder flerkulturell befolkningssammensetning. Mens kommunen pr. 1.1. 2005 hadde 11,5 % av landets folketall, var andelen av innvandrerbefolkningen 32,4%. Ved at Oslo utmerker seg ved å være mer flerkulturell enn alle andre kommuner, kan det være vanskelig å finne kriterier til

inntektssystemet som i tilstrekkelig grad fanger opp de særskilte utfordringer Oslo kommune møter når det gjelder mangfold og integrering. Oslo kommune mener at Oslo både som kommune og fylkeskommune har særskilte utfordringer som hovedstad og trafikknutepunkt og med hensyn til mangfold og integrering. Oslo kommune vil derfor foreslå at det gjeninnføres et hovedstadstilskudd som kan ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen.

Kommunestørrelse:

Dagens system kompenserer smådriftsulemper, uavhengig av om de er selvpåførte eller ikke. Oslo kommune anbefaler departementet å se videre på utvalgets alternativ 3 med differensiering av basistilskudd. Dagens system er urimelig ved at alle kommuner er med å finansiere selvpåførte smådriftsulemper.

Nærmere om de enkelte sektorene:

Sosialhjelp:

Oslo kommune anser det som helt avgjørende at kostnadsnøkkelen for sosialhjelp inneholder kriterier som tar hensyn til den problemoppbygning knyttet til behov for sosialhjelp som foreligger i storbyer, og spesielt de problemer som foreligger i Oslo. I tillegg til det relativt høye antallet sosialhjelpsmottakere i Oslo, er også kostnadsnivået for sosialhjelp ekstra høyt på grunn av høye levekostnader. Urbanitetskriteriet som ble innført i 2004, fanger opp kostnadsnivået i Oslo på en bedre måte enn tidligere kriterier. Oslo kommune mener at forslaget om å erstatte dette kriteriet med en ny opphopningsindeks basert på tre sentrale sosiale kriterier, ivaretar de hensyn som ble ivaretatt med urbanitetskriteriet. Sammen med uførekriteriet vil dette gi nødvendig justering i forhold til alderskriteriet. Oslo kommune vil peke på at det ikke virker logisk at ikke-vestlige innvandrere ikke gir utslag i analysene. Årsaken er antagelig at de andre valgte kriteriene fanger opp utgiftsbehovet. På denne bakgrunn kan det være rimelig å fjerne kriteriet antall ikke-vestlige innvandrere.

Barnevern:

Oslo kommune anser utvalgets forslag til endring i kostnadsnøkkelen for barnevern å være godt begrunnet i statistiske analyser. Kriteriet antall barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre, har også en relevans ut fra faglige synspunkter og erfaringer. Barn med behov for barnevernstjenester som ikke fanges opp av dette kriteriet, men som for eksempel er i multiproblemfamilier, antas å bli fanget opp gjennom fattigdomskriteriet.

Primærhelsetjenesten:

Oslo kommune synes det er rimelig at alderskriterier har stor vekt i kostnadsnøkkel for helsetjenester, men etterlyser også en vurdering av storbyforhold i tillegg til basis og sonekriteriet. Legevaktkostnader i Oslo er relativt sett svært høye på grunn av storbyproblemer. Modellen tar ikke hensyn til ulike forhold som kan påvirke kommunehelsetjenestens utgifter i urbane strøk eller store bykommuner. Oslo kommune savner en vurdering av storbyproblematikk i forhold til helsetjenester og mener det bør foretas grundigere analyser før en velger å benytte andre kriterier enn alderskriterier i kostnadsnøkkelen for primærhelsetjenesten.

Pleie og omsorg:

Oslo kommune støtter utvalgets forslag til endringer i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Dødelighetskriteriet er vanskelig fordi ulike analyser gir ulike resultater. Fordi variasjoner mellom kommuner er fanget opp ved andre kriterier, kan det være rimelig at

dødelighetskriteriet tas ut. Når det gjelder unge utviklingshemmede, kan mangel på systematiske effekter på forskjeller i kostnader skyldes bl. a. at lavfrekvente, men svært kostnadskrevende tilstander er ulikt forekommende i kommunene, samt at det ikke er noen sikker registrering av forekomst av unge utviklingshemmede som grunnlag for offentlig statistikk. Det antas at det særskilte tilskuddet til brukere med kostnadskrevende tiltak, fanger opp forskjeller i kommunens behov for tilskudd til utviklingshemmede. Oslo kommune støtter utvalgets anbefaling om at man for denne delkostnadsnøkkelen foretar videre analyser som følge av innføring av IPLOS. En vil da kunne foreta analyser på individnivå i tillegg til den informasjon som ligger i dagens KOSTRA.

Tannhelse:

Oslo kommune er enig i utvalgets forslag om å inkludere kriterier knyttet til nye oppgaver i kostnadsnøkkelen for tannhelse, og at kriteriene samlet skal kobles til de prioriterte oppgavene i henhold til tannhelsetjenesteloven. Det anbefales imidlertid at man følger utviklingen med hensyn til etterspørsel og kostnadsnivå knyttet til nye grupper med tanke på senere justeringer.

Flytting av midler til institusjonsbarnevernet fra hovedstadstilskuddet:

Hoveddelen av hovedstadstilskuddet til Oslo er knyttet til at Oslo som en særordning har ansvar for institusjonsbarnevernet, etter at det fylkeskommunale barnevernet i resten av landet ble overført til staten. Utvalget foreslår at tilskudd til institusjonsbarnevernet i Oslo flyttes fra hovedstadstilskuddet til tilskudd til forsøk med oppgavedifferensiering. Oslo kommune synes en slik endring er rimelig. Oslo vil påpeke at ved budsjettøkninger for det statlige institusjonsbarnevernet bør det være ordninger slik at en samtidig øker Oslos tilskudd til institusjonsbarnevern tilsvarende.

Barnehage:

Oslo kommune er enig i forslaget om at antall yrkesaktive kvinner 20-44 år taes inn i kostnadsnøkkelen. Dette fanger opp at etterspørselen øker med økende andel kvinner i arbeid. I hovedstadsområdet er det høy sysselsetting, og forslaget til kostnadsnøkkel fanger opp økt behov for barnetilsyn på grunn av høy yrkesdeltagelse.

Oslo kommune er vertskommune for en rekke private og statlige bedriftsbarnehager som gir barnehageplass for om lag 1000 barn fra omliggende kommuner. Etter innføringen av økonomisk likeverdig behandling skal Oslo kommune også yte støtte til disse barnas barnehageplass. I disse tilfellene må hjemkommunen betale for barna. Dette kan f.eks løses ved en gjesteoppgjørsordning fra kommunen der barnet er folkeregistrert.

Grunnskole:

Tilskudd til undervisning av minoritetsspråklige elever i grunnskolen er foreslått fordelt etter objektive kriterier. Oslo kommune har ved flere anledninger påpekt at regelverket og rapporteringsordningene rundt det øremerkede tilskuddet har vært ressurskrevende for Oslo. I mange tilfeller har gjeldende regelverk vært til hinder for fleksibel organisering av tilpasset undervisning for den omtalte elevgruppen. Oslo kommune er derfor fornøyd med at det foreslås at tilskuddet fordeles etter objektive kriterier, og at den statlige detaljstyringen av denne undervisningen forenkles.

Oslo kommune er kritiske til at 2. og 3. generasjonsinnvandrere ikke er med i de objektive kriteriene for tilskudd til grunnskole. En stor del av de minoritetsspråklige elevene i Oslo er såkalte 2. generasjonsinnvandrere, de er født i Norge, men har to utenlandsfødte foreldre.

Etter hvert vil det også finnes 3. generasjonsinnvandrere i Oslo som har behov for tilrettelagt opplæring fordi de ikke behersker norsk. Statistikk pr. 1. januar 2005 over innvandringsbefolkningen i alderen 6-15 år viser store forskjeller mellom Oslo og resten av Norge. Av barn i skolepliktig alder i Oslo utgjør 1. generasjonsinnvandrerne 4 199, mens 2. generasjonsinnvandrerne utgjør 11 369. Tilsvarende tall for hele Norge er 22 792 og 24 678. I Oslo er det flere minoritetsspråklige elever i gruppen 2. og 3. generasjonsinnvandrere enn i resten av Norge, og mange av disse vil ha behov for tilrettelagt opplæring fordi de ikke behersker norsk.

Videregående opplæring:

Oslo kommune slutter seg til forslaget til ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring. Det understrekes at inndelingen av søkerkriteriet bør vurderes på nytt når man har data om elevsammensetning og kostnadsnivå på de ulike studieprogrammene.

Finansiering av frittstående skoler:

Utvalget foreslår også at finansieringsansvaret for frittstående grunnskoler og videregående skoler skal ligge i kommunesektoren. Oslo kommune er positive til denne likebehandlingen av private og kommunale aktører. Den praktiske utformingen av en slik reform må gjennomføres i nært samarbeid med kommunesektoren. Kommunenes tilskudd til frittstående skoler må være i samsvar med kommunens finansiering av egne skoler.

Det er urimelig at vertskommunen skal kompensere for smådriftsulempen når kommunen selv kunne ha gitt disse elevene et skoletilbud til en lavere pris. For å løse dette problemet kan for eksempel vurderes en modell hvor staten kompenserer for smådriftsulempene, mens kommunene betaler et fast beløp pr. elev.

Dersom elevene i den frittstående skolen er bosatt i nabokommuner må hjemkommunen betale for denne elevens skoleplass, for eksempel ved gjesteoppgjørsordninger eller andre ordninger.

Samferdsel - fylkesveger:

Oslo kommune skiller ikke selv mellom fylkesveger og kommunale veger. For beregning av rammetilskudd er 278 kilometer av vegene i Oslo definert som fylkesveger. Disse vegene har en vegbredde på linje med store deler av riksvegnettet og har en trafikkmengde som overstiger de fleste riksvegene ellers i landet. Utvalget foreslår en fylkesfaktor for drift og vedlikehold av fylkesvegene i Oslo på 7,6. Den gamle fylkesfaktoren for Oslo var et veid snitt av 4,0 og 2,0, og har ikke vært oppdatert siden midten av 1980-tallet.

Oslo kommune finner det rimelig at faktoren i Oslo ligger høyt over de andre fylkeskommunenes av mange grunner. Vegnettet i Oslo har stor vegbredde, og det er mange vegkryss, rundkjøringer og et høyt antall signalanlegg. Ved brøyting og annet vintervedlikehold må en ta hensyn til fortauskanter og nærliggende hus. Asfaltering, bortkjøring av snø, vårrengjøring og høstrengjøring (fjerning av løv) krever varsling i forveien og deretter borttauing og kan ikke utføres like effektivt som langs veger uten parkerte biler. Oslo har drenerør (avløp) i lukket system og et stort antall slukkasser og kummer. Oslo har mer gatemerking enn ellers i landet, og denne slites på grunn av høy trafikktetthet. Alle disse forholdene bidrar naturlig nok til at Oslos vegnett er vesentlig mer kostnadskrevende å vedlikeholde sammenliknet med fylkesveger i resten av landet.

Kommunale veger, som rundt i landet stort sett er knyttet til boligområder, finansieres av kommunenes egne inntekter. Mange kommunale veger i Oslo kommer i en særstilling da dette dreier seg om gater som utgjør en del av byens ordinære trafikksystem, og ikke bare om veger som skal gi tilgjengelighet til dem som bor der. Deler av de kommunale vegene i Oslo vil i tidsrom med stor trafikk også fungere som avlastningsveger for "fylkesvegene". Oslo vil derfor reise spørsmål om 278 kilometer "normert" fylkesveg i Oslo bør utvides med de kommunale gater som er en del av det alminnelig trafikkerte vegsystemet og som derfor bør finansieres av staten gjennom rammeoverføringene.

Samferdsel - lokale ruter:

Dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter baserer seg på 20 år gamle beregninger (tilskuddsfordelingen i 1985). Det har skjedd betydelige endringer i bruk av transportmidler i Norge disse årene. Det er bygd broer og tunneler der en tidligere måtte basere seg på ferjer og kollektive ruter. Kollektivandelen i Norge, utenom Oslo, har sunket i perioden og ligger på snau 10 %. I Oslo er den på 35 %.

Oslo kommune støtter utvalgets forslag til en ny kostnadsnøkkel for lokale ruter som i større grad forklarer variasjonene i lokale utgifter. Følgende momenter bør likevel påpekes:

Fylkeskommunens brutto utgifter per innbygger er valgt som avhengig variabel i regresjonsanalysene. Dette kan variere over tid og er følsom for ulikheter i regnskapsføring. Driftskapitalen i AS Oslo Sporveier ikke er balanseført, men overført fra kommunen som "gaver". Det gir et tilsvarende lavt avskrivningsgrunnlag, og fremstiller driftskostnadene som vesentlig lavere enn de reelt sett er. "Fylkeskommunale utgifter" fanger i ulik grad opp den enkelte fylkeskommunes reelle kostnadsnivå. Problemet forsterkes av at analysene "i hovedsak bygger på data fra 2003" (s. 272). Dette gir etter Oslo kommunes syn utvalget et svært begrenset materiale å utføre analyser på.

Oslo kommune har imidlertid forståelse for at det er vanskelig å etablere en god og bredt akseptert delkostnadsnøkkel for lokale ruter og ser utvalgets forslag som et viktig skritt i riktig retning.

Byrådets kontor, den 09.02.2006