



LØRENSKOG KOMMUNE
Sentraladministrasjonen

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
10 FEB 2006	
0513280 - 266	
Ark	661.0
Avg	KD 1 KD 1 FEB

Deres ref.:

Saksbehandler: Bjørn Kittilsen

Vår ref.: 06/510 - 2 / 06/3686

Klassering: 210

Dato: 08.02.2006

Inntektssystemet for kommunene - høringsuttalelse fra Lørenskog kommune

Vedlagt følger kopi av formannskapssak nr 9/06 fra møte 1. februar 2006 sammen med rådmannens saksfremstilling.

Vedtaket lyder som følger:

- Lørenskog kommune er av den oppfatning at de bærende elementer i det nåværende inntektssystem – utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen – ikke er utformet på en slik måte at systemet oppfyller intensjonene. I tillegg er systemet for komplisert utformet, for vanskelig å forstå for både politikere og administrasjoner og mangler følgelig tilstrekkelig legitimitet. Systemet er heller ikke egnet til å fremme effektivitet.*
- Lørenskog kommune er også av den oppfatning at NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring verken er forenkling eller forbedring av det nåværende system; fordelingen vil fortsatt lide under de mangler som preget det nåværende opplegg.*
- Lørenskog kommune anser forslagene til nytt inntektssystem i NOU 2005: 18 lite egnet til å fremme en bedre fordeling av ressursene mellom kommuner av ulik størrelse og type. Dette gjelder særlig i forhold til de folkerike kommunene i sentrale strøk.*
- Lørenskog kommune mener det i stedet bør settes i gang arbeid med et nytt inntektssystem, med følgende skissemessige mål:*
 - En viss andel av kommunene – for eksempel 2/3, målt etter befolkning – skal få tilstrekkelige inntekter gjennom direkte skatter.*
 - De kommer som har en skatteinntekt på mer enn landsgjennomsnittet overfører en fastsatt prosentandel av dette til de kommuner som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet via en "clearing"-instans.*

Adresse: Rådhuset,
1470 LØRENSKOG

E-post: postmottak@lorenskog.kommune.no

Telefon: 67 92 95 00

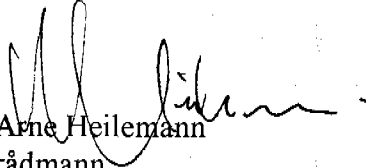
Telefaks: 67 92 98 10

Bankgiro: 1628 05 91045

4.3. *Enn ordning med skjønstilksudd ivaretar behovet for å eliminere utilsiktede virkninger og særskilte forhold.*"

Rådmannen gjør oppmerksom på at det i saksfremstillingens side 8 er to trykkfeil: "ca. 18 %" skal være ca. 1,8 % og "ca. 50 %" skal være ca. 5,0 %. Trykkfeilene har ikke betydning for saksfremstillingen for øvrig.

Med hilsen


Arne Heilemann
rådmann


Bjørn Kittilsen
økonomisjef



Utvalg	Saksnummer	Møtedato
Formannskapet	09/06	01.02.06

Inntektssystemet for kommunene

Vedlegg:

1. Forholdet mellom antall innbyggere og årsverk fordelt på kommunestørrelse

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

1. NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner
2. Inntektsutjevning og lokal autonomi av Alexander W. Cappelen (2005) – notat utarbeidet for utvalget
3. Forslag til høringsuttalelse til NOU 2005: 18 "...” – fra rådmannsutvalget i KS Akershus til møte 8. desember 2005.
4. KOU 2005: 1 Egne inntekter for kommunene – lokaldemokrati og effektiv bruk av midler forutsetter større kommunalt ansvar for finansieringen – KS november 2005.
5. Revidert grønt hefte – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2005 – KRD 29. juni 2005.
6. Kommune-Norge – velferd og finansiering, Bjarne Jensen (2005)

Sammendrag:

Saken er et forslag til en høringsuttalelse til Kommunal- og Regionaldepartementet om NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Rådmannen anbefaler formannskapet å avvise det foreslåtte inntektssystemet fordi det ikke imøtekommer de sentrale målsettingene med et slikt system. Videre foreslår rådmannen at KRD i stedet utreder et system hvor de ca. 100 folkerikeste kommunene – omfattende ca. 2/3 av befolkningen – får så stor del av skatteinntektene at de klarer seg uten rammetilskudd, og at utgifts- og inntektsutjevningen legges om til et enklere og lettfatteligere system – basert på individuell vurdering av den enkelte kommune. Rådmannen mener et slikt system vil bli mer rettferdig, vesentlig enklere, styrke lokaldemokratiet og føre til bedre utnyttelse av ressursene.

Saksopplysninger:

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger eller muligheter for å gi et tjenestetilbud til sine innbyggere som er likeverdig med hva som ellers tilbys i landet. Virkemiddelet for å nå dette målet er rammetilskuddet. Ved beregning av dette tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevningen) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevningen). Sammen med skatteinntektene utgjør

rammetilskuddet det som kalles "kommunenes frie inntekter"¹. Disse kan kommunene fritt disponerer, dog slik at de skal levere de tjenester av det omfang og med den kvalitet som måtte være fastsatt i lov og forskrift. Fordi beregningene ikke klarer å ta vare på alle nyanser, foreligger det også skjønnstilskudd som kan brukes for å korrigere for denne type uønskede forskjeller. Inntektssystemet inneholder i tillegg virkemidler som utelukkende er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger. Utbetaling til kommunene av deres andel av selskapsskatten inngår også i rammetilskuddet.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gir hvert år ut et såkalt "Grønt hefte" som i detalj beskriver kriterier for og beregninger av rammetilskudd for kommuner så vel som for fylkeskommuner. Inklusive leserveiledningen utgjorde kommunedelen av revidert Grønt hefte for 2005 188 sider – hovedsakelig tabeller.

I 2005 var det 19 elementer i beregning av *utgiftsutjevningen*.

Forskjellen i skatteinntekter mellom kommunene skal utjevnes² i en viss utstrekning. Denne *inntektsutjevningen* er fra 2005 symmetrisk³ og løpende⁴.

Rammetilskuddet inneholder også et Nord-Norgetilskudd, et regiontilskudd, et tilskudd knyttet selskapsskatten og skjønnstilskuddet.

Nord-Norgetilskuddet skal sørge for at kommunene i Nord-Norge kan gi et bedre tjenestetilbud enn kommunene i landet ellers kan gi – altså et bedre økonomisk utgangspunkt enn resten av landet.

Regiontilskuddet gis til alle kommuner som har mindre enn 3.200 innbyggere og som har skatteinntekter under 110 % av landsgjennomsnittet. Tilskuddet graderes etter geografiske kriterier.

Tilskudd knyttet til selskapsskatten er en teknisk måte å tilføre kommunene den del de tilkommer av denne skatten. Som kjent ble selskapsskatten gjort statlig i 1999, men for å gi kommunene et incentiv til å drive "næringsvennlig" politikk, ble den "kommunale" del av selskapsskatten tilbakeført kommunene fra 2004. Imidlertid ble dette gjort gjennom et nytt omfordelingssystem og etter andre prinsipper enn tidligere. Den enkelte kommunes selskapsskatt går følgelig via staten og legges inn som et tillegg i rammetilskuddet.

Skjønnstilskuddet skal "kompensere kommuner ... for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet"⁵.

Skatteinntektsutjevning er et system som har eksistert i mange år. Opprinnelig var det en fellesskatt til skatteutjevning. Senere ble det avløst av en ordning med rammetilskudd. Det

¹ Frie inntekter i motsetning til bundne inntekter: øremerkede tilskudd, inntekter fra selvkostvirksomheter, andre inntekter som bare kan brukes til bestemte formål etter lov, forskrift eller avtale.

² Utjevnes – ikke utlignes. Sverige har et system med full utligning mellom kommunene for forskjeller i skatteinntektene. Danmark har bare delvis inntektsutjevning (og bare delvis utgiftsutjevning). Norge og Finland ligger mellom disse to ytterpunktene.

³ Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får 55 % av forskjellen mellom egne skatteinntekter og gjennomsnittet, mens de som ligger over trekkes for 55 % av det de ligger over gjennomsnittet. I tillegg får kommuner som ligger under 90 % av landsgjennomsnittet kompensert 35 % av forskjellen mellom 90 % av landsgjennomsnittet og kommunens egne skatteinntekter.

⁴ Løpende inntektsutjevning vil si at utjevningen beregnes etter hvert som skatteinngangen foreligger, altså seks ganger pluss et "årsoppgjør".

⁵ KRDs budsjettproposisjon for 2005 iflg NOU 2005: 18 s. 84.

nåværende system ble introdusert i 1986. Etter dette er det modifisert med større og mindre endringer.

Den siste større endringen skjedde i 1997 på grunnlag av NOU 1996: 1 "Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner."

Den 3. oktober 2003 ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor: Inntektssystemutvalget.

Bakgrunnen for oppnevning av utvalget er at inntektssystemet skal gjennomgås og revideres om lag hvert tiende år⁶.

Utvalgets mandat fremgår av NOU'ens kapittel 1.3 på s. 21 – 24. Kapittel 1.3.1 gjelder det opprinnelige mandat, kapittel 1.3.2 omfatter senere utvidelser av mandatet og kapittel 1.3.3 er utvalgets tolkning av mandatet.

Fra det opprinnelige mandat siteres følgende:

"Regjeringens mål er å styrke lokaldemokratiet og øke kommunenes handlefrihet. Beslutninger skal fattes så nær brukerne som mulig, og innbyggerne skal oppleve nærhet til og innflytelse over beslutningene i lokalsamfunnet. Innbyggerne skal oppleve å bli tilbudt likeverdige tjenester av god kvalitet, samtidig som organiseringen av tjenesteproduksjonen skal sikre best mulig tjenester til lavest mulig kostnad. Kommunene må settes i stand til å behandle private og kommunale aktører likt.

Regjeringen legger derfor til grunn at rammefinansiering fortsatt må være hovedfinansieringsmodellen for kommunal sektor.

Utvalget bes legge disse punktene til grunn for arbeidet:....."

NOU 2005: 18 er sendt ut på høring med høringsfrist 1. februar 2006.

Vurdering:

Innledning

NOU 2005: 18 er på 502 sider. Dertil kommer utredningsarbeider utført i forbindelse med utvalgets arbeid. Utvalget har bestått av en rekke kvalifiserte fagpersoner.

En høringsuttalelse fra en kommune kan neppe ta form av "moteekspertise". Det er heller ingen grunn til å tvile på at utvalget har regnet riktig.

Heri ligger selvfølgelig den fare at utredningens omfang og tyngde fører til at man godtar også sider av utredningen der utvalget ikke har et massivt faglig grunnlag å støtte seg på, men henvises til "tvil og tro". På disse felter kan det være at de politiske og administrative kommunale aktører sitter inne med praktiske erfaringer og empiriske kunnskaper som utvalget ikke har hatt.

Når en går igjennom NOU'en, vil en finne mange slike områder, og det er disse en tar for seg i denne saken.

⁶ KRD i St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.*

En ikke uvesentlig mangel ved utredningen er at utvalget ikke sterkt eller klart nok har gjort oppmerksom på at både utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen faktisk ikke dekker hele bildet på noen av sidene. Det er ikke slik at utvalget underslår dette; det kommer frem flere steder – mer eller mindre tydelig. Men man snakker om et "rettferdig system" og tilstrebelserne for å lage "et enkelt og oversiktlig system". Uten å si i klartekst at dette har man neppe oppnådd, kan det tolkes som "ordmagi"⁷.

Hvis utgiftsutjevningen har en treffsikkerhet på for eksempel 60 %, kan det være at NOU'ens forslag bringer dette opp til 60,5 %. For inntektsutjevningen – hvor man altså bare jevner ut inntekts- og formuesskatt (og ikke eiendomsskatt, inntektene til kraftkommunene eller de kommunale salgs- og leieinntekter/gebyrer) – omfatter beregningene mindre enn 50 % av inntektene og utjevner disse varierende fra kommune til kommune. Treffsikkerheten kan derfor ligge på 40 – 45 %.

Det er selvfølgelig også en avveining mellom sentralisering og desentralisering. Dette dreier seg om lokalt selvstyre, men også om effektivitet og god utnyttelse av ressursene. Fra kommunalt hold er det vel en generell oppfatning at det fra Stortingets og fagdepartementenes side er stor iver etter å stikke fingre i de paier som finnes. Når dette skjer uten koordinering mellom de forskjellige aktører og dels ut fra sektorfaglige eller makroøkonomiske interesser, vil en mene at begrepet "bjørnetjenester" ofte vil være dekkende.

På flere steder finner en at utvalgets oppfatninger om kommunenes evne til ansvarlig opptreden ikke er i samsvar med hva en selv opplever fra kommunehold. Utvalget er her i utakt med lovgiverne; mens utvalget vil avgrense kommunenes ansvar, har Stortinget ved større og mindre endringer i kommuneloven gått motsatt vei. Også første avsnitt av det opprinnelig mandat – jf Saksopplysninger – vektlegger det lokale selvstyres viktighet og definerer styrkingen av dette som et mål med utredningen.

Nærværende gjennomgang tar derfor ikke utgangspunkt i å sjekke om regnestykkene er riktige. Om Lørenskog kommer bedre eller dårligere ut – og om det er "rettferdig" – anses også et blindspor i debatten.

Det har i denne sak vært ansett som mer fruktbart å gå inn på beskrivelsene av virkeligheten og på resonnementene omkring dette – for her viser det seg å være mangler. En kan få det inntrykk at det er kvantifiserbare faktorer som har vært interessante – andre forhold ser en bort fra fordi de ikke kan tallfestes og beregnes⁸.

Med den oppfatning at en har med et forslag å gjøre som i tilfelle bare marginalt kan sies å være forbedring eller forenkling, som fortsatt ligger langt fra en "rettferdig" fordeling og verken fremmer effektivitet og bedre ressursutnyttelse, er spørsmålet om en ikke heller skulle finne et annet system. Kanskje vil det ikke være mer rettferdig enn det nåværende eller forslaget fra utvalget, men dersom en oppnår styrket lokalt selvstyre og derved større effektivitet – og i tillegg enkelhet og derved større legitimitet – vil en mene at dette er sentrale og viktige forbedringer.

I det etterfølgende har en tatt utgangspunkt i NOU'ens kapittel 2 Sammendrag. På de områder som er omtalt, har en også sett på vedkommende hovedkapittel i NOU'en og på andre kilder.

⁷ Det står på trykk at dette er målene, og ettersom det ikke sies noe annet, kan man få det inntrykk at målene er oppfylt.

⁸ Det er sagt at dersom en ikke klarer å måle det som er vesentlig, blir det slik at det man klarer å måle, blir det vesentlige.

De overskrifter som brukes svarer ikke nødvendigvis til underkapitlene i sammendraget, men er ofte samlebegreper eller det en oppfatter som sentrale problemstillinger.

Om forholdet stat – kommune

NOU'en setter fingeren på kjernepunktene når den fastslår følgende under 2.3 Kommunesektorens roller og oppgaver på s. 27:

"Kommuner .. har en rolle som arena for politisk deltakelse og demokrati, som utviklings- og planleggingsaktør, som tjenesteproducent og som myndighetsforvalter.

Det grunnleggende kjennetegnet ved kommunen ... er at den både er en politisk institusjon og et forvaltningsorgan.

Gjennom lokale folkevalgte er kommunen ... et politisk uttrykk for det lokale fellesskapet.

Samtidig utfører kommunen ... oppgaver delegert fra staten.

Kommuner ... lever derfor i et spenningsforhold mellom lokalt selvstyre og statlig styring."

Et annet viktig poeng er at alle kommuner skal settes i stand til eller gis "de økonomiske forutsetningene"⁹ for et "likeverdig tjenestetilbud"¹⁰ mellom kommunene.

NOU'en drøfter også under kapittel 2.7 spørsmålet om statlig overtakelse av nasjonale velferdsoppgaver hvor likheten over det ganske land tilstrebes fra statens side, dog med den vinkling at statliggjøring ikke er noen garanti for at slik likhet oppnås. En sier at "valget står da mellom et utjevningssystem basert på fortsatt rammefinansiering eller et utjevningssystem basert på sterkere statlig styring gjennom øremerkede tilskudd."

Under kapittel 2.8.2 på s. 34 peker utvalget på at "utviklingen i retning av større lokal frihet i organiseringen av tjenestetilbudet, både på kommunalt nivå og på institusjonsnivå, gjør det vanskelig å etablere normative modeller for tjenesteproduksjon."

Rådmannen vil imidlertid påpeke at det også er mulig for staten å definere *minimumsnivåer* og -kvaliteter på tjenestene gjennom lov og forskrift – slik utvalget selv anviser under kapittel 2.18 på s. 52.

Om utgiftsutjevning

Her er det nå engang slik at variasjonene i forutsetninger er betydelige i Norge. Noen av disse kan påvirkes i større eller mindre grad – andre ikke. Utgiftsutjevningen skal ordne dette. Disse er delt inn i 19 elementer – og NOU'en foreslår at det fortsatt skal være 19, men delvis annerledes såkalt objektive kriterier¹¹. Dette skal beskrive *utgiftsbehovet* for kommunen.

Problemet med utgiftsutjevningen har vært at den ikke bare kompenserer "ufrivillige

⁹ Dette innebærer at kommunen skal gis mulighetene, men det er opp til kommunen selv å velge hvordan de økonomiske forutsetninger skal utnyttes best – gitt lokale forhold og lokale prioriteringer.

¹⁰ Likeverdig er noe annet enn likhet. Et slik vurdering gjør seg antagelig best i det enkelte lokalsamfunn.

¹¹ Indeksen for hele landet er 1. Lørenskog ligger i 2005 på 0,842 – bare Rælingen med 0,837 ligger lavere. På motsatt side finner en Utsira i Rogaland med 2,336.

*kostnads- og etterspørselsforhold*¹², men også frivillige sådanne. Blant disse vil en finne kommunestørrelse, organisering, finansiering, prioritering m.v. Dette uttrykkes ved problemet med å anslå kostnadene: skal definisjon av behov bestemmes etter en normativ eller statistisk metode?¹³ Den siste er den enkleste, men også den som ikke skiller mellom ufrivillige og frivillige forhold. Den første er det imidlertid særdeles ressurskrevende å utvikle gode modeller for, men klarte man dette, ville man få et bedre uttrykk for de ufrivillige forskjeller. Her støter en også på problemet med at likeverdighet ikke er likhet: de lokale selvstyrer vil vektlegge forskjellige faktorer og tjenester. Utvalget sier derfor langt på vei at den normative metode ikke er gjennomførbar.

Så står man da igjen med en målemetode som faktisk ikke dekker det man er ute etter, men man fortsetter likevel å problematisere omkring en forbedring av denne.

Omleggingen av kriteriene innebærer en større vektlegging av geografiske forhold. Dette er åpenbart en "ufrivillig" faktor – men hvorvidt sone- eller nabofaktoren er et presist nok virkemiddel for å jevne ut utgiftsforskjeller, er et annet spørsmål.

Dersom en tar utgangspunkt i hva den enkelte kommune faktisk bruker, kan man også danne seg visse forestillinger om årsaken til at utgiftsnivået ligger på et bestemt nivå.

En har derfor gjort en enkel beregning av utgiftsnivå i kommunene ved å se på forholdet mellom antall innbyggere og antall årsverk. Som kilde er brukt Norges kommunalkalender for 2005.

Vedlegg 1 viser resultatet.

Det er undersøkt 81 av 241 kommuner i gruppen under 5.000 innbyggere, 36 av 91 i gruppen 5 – 10.000, 12 av 57 i gruppen 10 – 20.000, 12 av 32 i gruppen 20 – 50.000, 5 av 7 i gruppen 50 – 100.000 og alle 5 over 100.000.

Grafen viser at de to minste gruppene ligger på en kvotient på ca. 8,5 % og 6,5 %, mens gruppene 10 – 20.000, 20 – 50.000 og 50 – 100.000 ligger på henholdsvis 5,1 %, 5,2 % og 5,5 %. Det er også interessant å merke seg at gruppen over 100.000 har en kvotient på 6 %.

Nå skal det sies at denne grove undersøkelsen må tas med forbehold: det viser seg å være flere åpenbare feil i tallmaterialet; de er unngått ved ikke å ta med disse kommunene. De ikke fullt så åpenbare feil vil derfor lett slippe igjennom. Videre er det uklart i hvilken utstrekning interkommunalt samarbeid er tatt med, og antall kommuner i de to øverste gruppene er lite.

Likevel vil en mene at dette gir en rimelig god illustrasjon av situasjonen i Kommune-Norge.

Konklusjoner skal en også være forsiktig med: Utsira kommune har en kvotient på 12,5 %, mens den kjente kraftkommunen Bykle har 16,06 %. Det er også flere kommuner med en befolkning på 1 – 3.000 innbyggere hvis kvotienter ligger på 6 og 7 – tallet, mens andre ligger på 10, 11 og 12 %.

Utsira er altså den kommune som har det høyeste utgiftsbehov med 2,336, men som har en andel årsverk i forhold til innbyggertallet på 12,5 %. Dette er 28,5 % lavere enn Bykle, som for øvrig har et utgiftsbehov på 1,243.

¹² Kapittel 2.4 s. 27.

¹³ Kapittel 2.8.2 s. 33. Normativ metode tar utgangspunkt i normer/standarder for tjenesteproduksjon, mens statistisk metode ser på den faktiske tjenesteproduksjonen.

Så er spørsmålet: er årsaken til den høye kvotienten at utgiftsbehovet er stort eller at inntektene tillater et stort forbruk?

Det forhold at små kommuner i Sør-Norge gjennomgående har lavere kvotient enn små kommuner i Nord-Norge og små kraftkommuner tyder på at det er en tendens til å bruke de pengene som står til disposisjon; behovene i et lokalsamfunn vil være uendelige – og pengetilgangen gjør at enkelte kommuner kan dekke mer enn andre.

Dette impliserer at selv 19 kriterier for å måle utgiftsbehovet ikke gir et riktig resultat. Hovedsakelig skyldes nok dette at man baserer seg på hva kommunene faktisk bruker, altså den statistiske metode. Den alternative normative metode ville truffet bedre, men anses – som foran nevnt – ikke praktikabel.

Det oppfattes også som et underlig resultat at de fleste kommunene i Akershus vil tape på den foreslåtte omlegningen. Undersøkelsen av antall årsverk i forhold til befolkning viser følgende kvotienter sammenlignet med tallene som danner grunnlaget for vedlegg 1:

	U/5.000	5 – 10.000	10 – 20.000	20 – 50.000	50 – 100.000	O/100.000
Landet	8,53	6,48	5,09	5,22	5,46	5,95
Akershus	5,46	4,39	5,07	5,18	5,08	6,41

Nå er det bare to kommuner i de to første gruppene og én i hver av de to siste, men observasjonen er likevel at alle Akerhuskommunene – bortsett fra Bærum – ligger under gjennomsnittet for deres gruppe for hele landet. Bemerk at de fire minste kommunene ligger omtrent på samme nivå som de av antatt mer "ideell" størrelse. Videre kan en neppe påstå at tjenestetilbudene i Akershus-kommunene bærer preg av overflod¹⁴.

Ting kan derfor tyde på at den foreslått nye tilskuddsberegningen gir et systematisk uheldig utslag for Akershus-kommunene.

Om inntektsutjevning

Det er betydelige forskjeller i inntektene mellom kommunene. Imidlertid har nivået sammenheng med utgiftsbehovet. En opererer derfor med begrepet "utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger"¹⁵.

Nå er det imidlertid slik at kraftkommunenes hjemsfalls- og konsesjonskraftinntekter ikke tas med i disse beregningene – heller ikke eiendomsskatt og ikke salgs- og leiegebyrer.¹⁶

Her henger ikke statens holdninger sammen: fylkesmennene er pålagt av KRD å se til at ROBEK - kommuner utnytter sitt inntekspotensial ved å ta kostnadsdekkende priser og innføre eiendomsskatt før staten yter eventuelle skjønnsmidler, mens staten ved inntektsutjevningen ikke tar hensyn til betydelige inntekter eller inntekspotensial.

Både innen utgifts- og inntektsutjevningen er man opptatt av effektivitet: mest og best mulig tjenester for pengene.

¹⁴ Man har antatt at Bærum kommune har hatt høyere standard på tjenestene på grunn at sitt gode inntektsnivå. I løpet av de siste årene har en observert at også Bærum har måttet iverksette sparetiltak for å bedre balansen mellom utgifter og inntekter.

¹⁵ Kapittel 2.5 s. 28.

¹⁶ Dette er utførlig behandlet under kapittel 2.13 på s. 48.

Lørenskogs gebyrer, salgs- og leieinntekter utgjør ca. 37 % av brutto inntekter, mens gjennomsnittet for landet ligger på 18 %¹⁷. Det er imidlertid uklart om fylkeskommunene er med i dette tallet; hvis de er med, er kommunenes andel antagelig en del høyere. NRD¹⁸s forvaltningsrapport fra våren 2005 om VAR – området i flere kommuner på Nedre og Midtre Romerike viste at det var store forskjeller mellom kommunene. Rapporten gikk imidlertid ikke inn på vurdering av om kommunene hadde fått med seg alle indirekte kostnader, men tallmaterialet kan tyde på at dette er en årsak til forskjellene.

For 2006 er Lørenskogs *indirekte* kostnadene for vann, avløp, renovasjon og feiing i alt 9,3 mill kr. Kommunens husleieinntekter dekker etter omleggingen for vel tre år siden *kapital- og driftskostnader* med ca. 6 - 7 mill kr. Disse lå tidligere som "skjulte" subsidier.

Utbyggingstjenesten har i flere år fulgt selvkostprinsippet og dels økt satsene, dels redusert kostnadene for å oppnå balanse. Utbyggingstakten i kommunen er utenfor enhetens kontroll, slik at det kan være vanskelig å få inn alle kostnadene innen den foreskrevne periode på tre til fem år. En regner imidlertid med at kommunens økonomi er bedret med ca. 2 mill kr på grunn av dette. SFO har også vært et selvkostområde i Lørenskog. I første omgang førte dette til at inntektene ble økt med ca. 1 - 2 mill kr – i neste ved at kostnadene ble redusert, samtidig som prisene ble holdt konstante. Disse konkrete tiltakene utgjør 18 – 20 mill kr per år - ca. 1/8 % av kommunens samlede inntekter, eller ca. 50 % av alle salgs- og leieinntekter.

En kommune kan velge å dekke slike kostnader over de frie inntekter - eller gjøre dette rett og slett fordi en ikke er tilstrekkelig oppmerksom på forholdet.

Mens *frivillige merkostnader* på grunn av metoden kompenseres gjennom utgiftsutjevningen, kan en følgelig konstatere at *frivillige mindreinntekter* ikke gir avkortning i inntektsutjevningen.

Poenget ved å påpeke dette elementet er først og fremst å vise at tilstrebelserne for å jevne ut inntektene ikke kan fungere særlig godt når en unnlater å hensynta fra 20 til 30 % av inntektene – for kraftkommunene enda mer.

Utvalget er også bekymret for kommunenes evne til å forholde seg til *usikker skatteinntang* og viser til kommunenes opptreden i 2003 og 2004. Blant annet viser en til de kommunale skattereservefonds¹⁹ "som var forskriftsfestet fram til 1991, det var svært få kommuner som oppfylte regnskapsforskriftene på dette punkt."

Rådmannen vil i den forbindelse bemerke at fylkesmannen inntil 2000 skulle godkjenne kommunenes budsjetter. Mens kommunene ikke foretok avsetning til skattereguleringsfond hvert budsjettår, aksepterte fylkesmannen dette.

Men lovbestemmelsen innebar ikke et ubetinget pålegg slik utvalget hevder; fondet skulle "i den utstrekning det til enhver tid er mulig, svare til minst én femtedel av kommunens ... skatteinntekter..".

Et annet forhold var at kommunene måtte ha godkjennelse fra departementet til bruk av skattereguleringsfondet når dette var "mindre enn en tiendedel av de nevnte skatteinntekter" eller bruk av fondet ville bringe det "ned til slik størrelse".

¹⁷ NOU 2005: 18 s. 69.

¹⁸ Nedre Romerike Distriktsrevisjon

¹⁹ Skattereguleringsfond, jf kl av 1954 § 50 nr. 5

Følgelig var det mange kommuner som valgt ikke å bruke skattereguleringsfondet, men i stedet å avsette midler til frivillige fonds med samme formål, men uten lovens restriksjoner.

En skal også bemerke at endringen av kommuneloven i 2000 økte kommunenes frihet og ansvar for egen økonomi og økonomistyring.

Utvalget sier om dette at *"(d)et er liten grunn til å tro at kommunene vil vise større tilbøyelighet til å sette av reserver for å kunne møte skattesvikt nå enn tidligere. Utvalget kan vanskelig se at denne type tiltak²⁰ er tilstrekkelig for at kommunesektoren skal kunne håndtere økende usikkerhet i skatteinntektene, og betrakter derfor økt stabilitet i inntektene som et nødvendig bidrag til økt stabilitet i inntektene."*

Utvalget baserer således dette argumentet på et feil faktagrunnlag og kommer derved til en uriktig konklusjon. Dette er betenkelig når dette blir et hovedargument for utvalgets forslag om ordninger for å skjerme kommunene mot svingninger.

Rådmannen vil også bemerke at da selskapsskatten ble gjort statlig i 1999, var en hovedbegrunnelse å redusere usikkerheten for kommunene. Kommunene på sin side var vel kjent med denne usikkerheten. Flere kommuner fulgte en strategi hvor selskapsskatten ble brukt til finansiering av investeringer. Derved kunne man godt klare svingningene – de ble utlignet med bruk av lån.

Når det gjelder 2003 og 2004 var forholdet et helt annet: kommunene la til grunn statens skatteanslag med den oppfatning at disse *ikke* var forbundet med særlig usikkerhet. Det bør også legges til at kommunene samtidig fikk sosialutgiftene imot seg – i Lørenskog ca. 5 mill i 2003 og ytterligere ca. 10 mill i 2004²¹ – fordi staten hadde redusert dagpengeperioden for arbeidsløse fra 3 til 2 år.

Lørenskog dekket imidlertid opp skattesvikten og det meste av sosialutgiftene ved bruk av kommunens *skatteutjevningfond*. Dette fondet var etablert ved å avsette midler i noen år hvor kommunen fikk merinntekter på skattene.

En har ikke hatt anledning til å lage større anlagte undersøkelser om disse forholdene, men ut fra kjennskap til enkeltkommuner kan en si at Lørenskog ikke har vært alene om å forholde seg til svingninger – verken i inntektsgrunnlag eller utgifter.

Om særtilskuddene

Regionalpolitiske tilskudd skal sørge for at de kommunene som tilkommer dette skal kunne ha et bedre kommunalt tilbud enn andre kommuner, for derved å kunne sikre bosetting og levedyktige samfunn.

Utvalget refererer at analyser²² viser at veksten i frie inntekter har en klar og positiv betydning for kommunal sysselsetting, men liten betydning for samlet sysselsetting, industrisysselsetting, befolkningsutvikling og private inntekter. Følgelig mener utvalget at disse tilskuddene er lite effektive regionalpolitiske virkemidler.

Rådmannen vil bemerke at det antas å være sammenheng mellom kostnader og hvor mye

²⁰ Avsetning til fonds i gode tider.

²¹ Lørenskog: skattesvikt i 2003 = 0,9 % av bruttobudsjett – merutgifter sosial = 0,5 %. Skattesvikt 2004 = 0,4 % - merutgifter sosial = 1 %.

²² Senter for økonomisk forskning ved NTNU (Berg og Rattsø, 2005)

tjenester som kan gis og hvor høy kvalitet disse kan ha. Dersom målsettingen med tilskuddet var å bedre tjenestene, vil en tro at dette i større og mindre grad er oppnådd gjennom tilskuddet.

Så kan det vel være slik at det ikke kan registreres virkninger på andre områder, men dette behøver ikke være en motsetning til at tilskuddet har hindret eller redusert fraflytting – og derved oppfylt en regionalpolitisk målsetting.

Skjønnstilskuddene synes å ha fungert bra, men utvalget påpeker at det er stor regelmessighet i hvem som mottar disse. En konkluderer da med at dermed må en kunne måle de forhold som utløser skjønnsmidler og så legge disse inn i utgiftsutjevningen.

Konklusjonen kunne vel også vært at det antagelig ikke er hensiktsmessig å bake inn all verdens forhold i utgiftskriteriene – en er allerede på et stadium der oversiktighet, gjennomskiktighet og forståelse er problematisk.

Når alt ikke kan måles etter objektive kriterier som at på til skal dekke alt, er det faktisk en god løsning å ha en pott i bakhånden som kan brukes til å dekke mer eller mindre åpenbare mangler.

Om forenkling

Utvalget sier under kapittel 7.6 De overordnede målsetningene med inntektssystemet på s. 133:

"Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at kommunesektoren bør ha stor frihet til å disponere over egne inntekter. Videre tilsier hensynet til det lokale selvstyret at kommunesektorens inntekter bør ha en sterk, lokal forankring, slik at kommunene ... har incentiver til å lege til rette for næringsutvikling med mer. Den målsetting trekker isolert sett i retning av at man ikke bør ha full utjevning av variasjoner i skatteinntekter. Målsettingen kommer dermed i konflikt med målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud, som forutsetter full utjevning av variasjoner i skatteinntekter."

De andre tre målsettinger som nevnes er

- Utjevning av de økonomiske forutsetninger ("rettferdig inntektsfordeling")
- Stabile og forutsigbare inntektsrammer
- Regionalpolitiske hensyn

Senere sies det om dette:

"Spørsmålet om hvordan man kan ivareta de overordnede målsetningene står sentralt ved utformingen av inntektssystemet. Det er målkonflikter mellom de fire hensynene som inntektssystemet skal ivareta. Bakgrunnen for det er at inntektssystemet har blitt kritisert for å være for komplisert og at det er for vanskelig for politikere og den kommunale administrasjonen å gjennomskue mekanismene i systemet. Det at inntektssystemet er vanskelig tilgjengelig er i seg selv en svakhet ved systemet, noe som kan svekke legitimiteten til inntektssystemet. Ved utformingene av inntektssystemet bør en derfor etterstrebe og lage et enkelt og oversiktlig system."

Endelig avsluttes 7.6 med følgende:

"Utvalget vil presisere at prinsippene for utformingen av inntektssystemet, og avveiningen mellom de ulike hensynene ikke kan baseres på faglig grunnlag alene. Avveiningen må også baseres på politisk skjønn".

Rådmannen må bemerke at forenkling neppe oppnås når man foreslår å bibeholde det samme opplegget, men bytter ut noen av de 19 elementene i rammetilskuddet med andre.

På grunnlag av utvalgets eget utsagn om at kompleksiteten svekker legitimiteten ved systemet og at det derfor må forenkles, vil en konstatere at på dette punkt har man feilet.

Om lokalt selvstyre

Det refereres til foregående punkt.

Videre sies det på s. 135 - 136 under kapittelet 7.6.2 Lokalt selvstyre:

"Det lokale selvstyre representerer sentrale verdier i det norske samfunnet. De tre mest sentrale verdiene er demokrati, frihet og effektivitet. (NOU 1997: 8). Et vitalt lokaldemokrati er en verdi i seg selv. Lokalt selvstyre kan dessuten gi kostnadseffektiv utnyttelse av ressursene og et tjenestetilbud som er tilpasset lokal forhold. En forutsetning for at kommunene .. skal kunne tilpasse tjenestetilbudet til innbyggernes behov og ønsker er at de har lokal handlefrihet og at sentral myndigheter gir avkall på makt og muligheter til å detaljstyre kommunesektoren. Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at kommunesektorens inntekter bør ha en sterk lokal forankring."

Rådmannen vil bemerke at verken utgiftsutjevningen eller inntektsutjevningen – slik den nå er utformet og slik den foreslås utformet av utvalget – gir noen som helst incentiver til effektiv ressursutnyttelse – tvert imot.

En refererer til foregående merknader til de respektive elementer i rammetilskuddsordningen.

Man står altså over for et dilemma – satt på spissen:

- Skal tjenestenes innhold, kvalitet og omfang defineres i detalj av sentrale myndigheter og tilbys/leveres likt over hele landet ut fra et likhetsprinsipp

eller

- Skal tjenestenes innhold, kvalitet og omfang defineres av lokal myndigheter i samsvar med de lokale behov, ønsker og prioriteringer ut fra prinsippet om lokalt selvstyre?

Cappelen²³ bruker begrepet "utfallslikhet". Dette er en form for likhet hvor alle skal ende opp med det samme resultat²⁴.

Hvis en da forestiller seg at utfallslikheten som tilstrebes er "et godt lokalmiljø å bo i", må en akseptere betydelig ulikheter i Norge.²⁵

²³ Utrykt vedlegg nr. 2: Inntektsutjevning og lokal autonomi (2005)

²⁴ Likhet brukes også ofte på likebehandling – altså at alle skal ha den samme ytelse – uansett individuelle behov. Dette fører til variende grad av *utfalls-ulikhet*.

²⁵ I viss strøk av landet har man ingen problemer med å akseptere at kommunkontorene er stengt i elgjakta, selv om dette kan støte mot sentrale krav om publikumstilgjengelighet. Andre steder vil hjemmehjelp og sykehjem være mindre prioritert ut fra tradisjon, kultur og forutsetninger om at den yngre generasjon i stor grad vil ta seg

Dette har i høy grad noe med effektivitet²⁶ å gjøre og er viktig for en avveining av hvor man skal sikte seg inn på en skala mellom full sentralisering og full desentralisering.

Kommuneloven (kl) stiller kommunen ganske fritt, men har også noen grenser. Når disse grensene overskrides, settes det inn sanksjoner fra statens side. Hvis en kommune får økonomiske vanskeligheter den ikke selv klarer å løse innen lovens tidsrammer, innlemmes kommunen i ROBEK – registeret og kommer under tilsyn fra fylkesmannen. Dersom kommunen må gå til betalingsstopp, vil departementet sette inn en kommisjon for å styre kommunen inntil den er brakt inn på trygg grunn igjen.

Kommunene er etter kl pålagt å styre sin økonomi etter statlige forskrifter og standarder. Kl stiller også krav om standardisert rapportering av tjenestene som ytes.

Staten har derved gode tilsyns- og kontrollsystemer, og kommunene kan derfor tillates stor selvstendighet i sin virksomhet. Ved endring av kl i 2000 ble det gjort flere endringer som gikk i retning av større selvstendighet for kommunene. Eksempelvis ble begrensninger i kommunenes bruk av fondsmidler opphevet. Statens (= fylkesmannens) rolle er gått over fra å utføre generelt tilsyn med alle kommuner til "avvikshåndtering" av et mindretall kommuner.

I tråd med dette og ut fra det overordnede prinsipp om å styrke lokalstyret, bør en legge seg relativt langt ut på desentraliseringslinjen.

Dette vil være lite forenelig med landsomfattende detaljregulerte standarder.

Alternativt kan en selvsagt la kommunene utføre sterkt standardstyrte oppgaver etter oppdrag fra staten²⁷ – altså som et statlig agentur. Hvis staten legger denne type kostnader inn i et rammetilskudd, vil incentivene for effektivisering være svært små. Men hvis staten går inn på en stykkprisfinansiering av slike oppgaver i samsvar med de faktiske kostnadene i de forskjellige kommuner eller kommunetyper²⁸, vil kommunene ha motiver for å utføre disse oppgavene til en lavest mulig pris.

Lokal beskatningsrett er nevnt som en måte å styrke det lokale selvstyret på. Bak dette antas det å ligge en forestilling om at økt myndighet og økt ansvar hører sammen, og at en instans heller til å opptre mer rasjonelt jo mer den selv eksponeres for følgene av sin opptreden.

Utvalget sier på s. 137 under overskriften *Lokal forankring av inntektene* bl. a.:

"Hensynet til det lokale selvstyre tilsier at kommunesektorens inntekter bør ha en sterk lokal forankring. Det tilsier for det første at lokale skatteinntekter og brukerbetalinger bør utgjøre

av de eldre. Full barnehagedekning – hvis det uttrykkes ved at etterspørselen dekkes 100 % - kan i en kommune bety opp mot 100 % plasser i forhold til barn i aktuell alder – andre steder vesentlig mindre.

²⁶ EEE = "Effectiveness, efficiency, economy". På norsk kan dette oversettes med: mål-effektivitet, virkemiddel-effektivitet og økonomisk effektivitet. Det er de to siste som ofte får størst oppmerksomhet: å bruke de virkemidler som fungerer best – under hensyntagen til hva som er mest økonomisk. Men det viktigste er det første: gjør en egentlig de riktige tingene? Er de behovene en forsøker å dekke egentlig de viktigste – eller er det andre behov en heller skulle konsentrert seg om?

²⁷ Bjarne Jensen sier på s. 78 i *Kommune-Norge – velferd og finansiering* i diskusjonen om krav til standard eller ikke fra staten sier "Det er urealistisk å tro at det ikke vil være slike standardkrav. Skal et slikt system fungere godt økonomisk, må det lages et system for det økonomiske mellomværendet mellom staten og kommunene som gjør at kostnadene ved standardkravene kommer klart fram, at de lar seg finansiere, og at staten tar hensyn til kostnaden knyttet til sine standardkrav. Da vil kostnadsansvarsprinsippet også gjelde for staten."

²⁸ Bjarne Jensen s. 12: "Vår vurdering er at mer direkte og enklere beregninger av standard kostnader basert på objektive kriterier, slik det gjøres i de aller fleste land, gir et bedre utgangspunkt for kostnadsutjevning."

en vesentlig del av kommunesektorens inntekter, og at omfanget av statlige overføringer bør begrenses. Rattsø-utvalget pekte i sin andre delutredning (NOU 1887: 8) på at dersom kommuner ... er svært avhengig av statlige overføringer, kan lokalpolitikere oppfatte sin funksjon som mindre meningsfylt, noe som igjen kan ha uheldige konsekvenser for opprettholdelsen av et aktivt lokaldemokrati.

Hensynet til lokal forankring.. tilsier for det andre at kommunene ... bør ha stor mulighet til å påvirke eget inntektsnivå...

Hensynet til lokal forankring ... tilsier for det tredje at kommunene ... bør sitte igjen med en gevinst når det øker sitt skattegrunnlag, og tilsvarende tape noe når skattegrunnlaget reduseres...

...Det kan imidlertid være en motsetning mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og ønsket om stabilitet og forutsigbarhet for den enkelte kommune, og mellom hensynet til lokal forankring og ønsket om makroøkonomisk stabilitet...."

Etter en så grundig argumentasjon for lokal forankring av inntektene skulle en tro at konklusjonen ville være å fjerne seg fra et inntektssystem som gjør samtlige norske kommuner²⁹ avhengig av statlige overføringer.

Kapittel 7.6.5 Et enkelt og oversiktlig inntektssystem fastslår at

"Ved utformingen av inntektssystemet bør det være en målsetning å lage et enkelt og oversiktlig inntektssystem. Men samtidig bør en ... erkjenne at det kan være et spenningsforhold mellom målsetningen om et enkelt og oversiktlig inntektssystem, og målsetningen om å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud...

Det bør likevel være en målsetning å redusere de kompliserende elementene i inntektssystemet."

Behovet for utjevning fra kommuner med høye inntekter til kommuner med lave inntekter er udiskutabel – spørsmålet er hvordan dette kan skje på en relativt enkel og oversiktlig måte.

Selv om utvalget i sine beskrivelser argumenterer sterkt for forenkling, kan en ikke se at dette har materialisert seg i forslaget til løsning. Her har man beholdt den symmetriske utjevningsmodellen, men modifisert den ved at inntektsutjevningen skal skje etter finansdepartementets prognoser for skatteinntekt – ikke som nå etter den faktiske inngangen.

Det virker som utvalget har overvurdert betydningen av usikkerhet med hensyn til skatteinntang. I motsetning til hva utvalget mener, er kommunene fullt i stand til å innrette seg etter svingninger i skatteinntektene – vel og merke når de vet at de vil svinge.

Når utvalget på s. 332 på slutten av kapittel 13.6.1 mener at "alternativ 1 gir ... både mer forutsigbare og stabile inntekter uten å svekke den lokale forankringen" kan nok dette være riktig – men målet var faktisk å styrke den lokale forankring, fordi den i dag er for lav.

Tabell 2.2 på s. 39 viser fordelingen av kommuner på innbyggertall. Anslår en innbyggertallet til å ligge omtrent midt i gruppen, finner en at 70 – 75 % av befolkningen bor i de 101 kommunene som har over 10.000 innbyggere. I de øvrige 332 kommunene – altså noe over 76

²⁹ Bykle kommune skal visstnok være i den situasjon at den for å klare trekket i rammetilskuddet for inntektsutjevningen må ha et skjønnstilskudd, slik at det blir samsvar mellom rammetilskuddet og trekket.

% av antall kommuner – bor det til sammen 25 – 30 % av befolkningen.

Ser en på vedlegg 1 som viser et anslag over kommunenes kostnadsbruk målt i antall årsverk i forhold til antall innbyggere, finner en at de mest kostnadseffektive kommunene ligger i gruppen av kommuner som har mellom 10.000 og 100.000 innbyggere.

På den ene siden av dette har en smådriftens ulemper – i kombinasjon med at man bruker de ressurser man engang har – og på den annen side stordriftens ulemper.

Et forutsigbart og enkelt system – som også støtter det lokale selvstyre – ville derfor være å sørge for at den alt overveiende del av befolkningen bor i kommuner som er i stand til å leve av sine egne skatteinntekter, uten tilskudd fra staten.

Utjevningen kan skje ved at kommunene som har høyere skatteinntekter enn gjennomsnittet trekkes for en viss prosent av dette (som nå). Tildeling av disse midlene skjer fortrinnsvis til kommuner som ligger under gjennomsnittet, men kan også tildeles kommuner som ligger over. Dette kan skje som et ledd i en "utgiftsutjevning" – hvor dette vurderes relevant.

Imidlertid bør utjevningen skje etter en konkret vurdering av den enkelte kommune. Både kraftinntekter og gebyr/salgs- og leieinntekter trekkes inn, slik at en sikrer seg at kommunene utnytter eget inntekspotensial før fellesskapets midler kan påkalles.

Eiendomsskatt er en frivillig skatt og er derfor holdt utenfor av utvalget. I forhold til en "rettferdig" utjevning, kan det virke skjevt dersom ikke også dette inntekspotensial trekkes inn i beregningene.

Det anbefales derfor at det settes i gang arbeid for å utrede slike løsninger.

Om mandatet

Dersom NOU'ens tittel var ment å skulle beskrive resultatet, kan en være enig i at den dreier seg om fordeling, men at forslaget verken innebærer noen forenkling eller forbedring.

Når dette er blitt resultatet, mener en hovedårsaken ligger i selve mandatet.

Annet avsnitt i mandatet hvor regjeringen fastslår at "*rammefinansiering fortsatt må være hovedfinansieringsmodellen*" er en betydelig innsnevring av saksområdet. Langt på vei oppfatter en det slik at fasiten er gitt på forhånd: utvalget skal ikke forandre dagens system, men tillates å foreslå justeringer av dette.

Utvalgets tolkning gir ikke noe forsøk på å få et bredere perspektiv, men forholder seg bokstavtro til mandatet. Så bør det sies at noe annet kanskje heller ikke var mulig, så detaljert som mandatet og de senere utvidelser av dette er.

Utvalget har gjort et grundig arbeid, og en regner med at beregningene er nøyaktige og riktige.

Ikke desto mindre setter en spørsmålsteget ved flere av resonnementene. Utvalget påpeker betydelige mangler ved det nåværende systemet – uten å trekke den konklusjon at da er det kanskje noe galt med hele tankegangen som ligger bak.

Utvalget forsøker i sitt forslag for eksempel å gjøre utgiftsutjevningen litt rettferdigere, men

forsøker ikke å redegjøre for hvor langt fra et begrep som "full rettferdighet" man er. For inntektsutjevningen er man antagelig enda lenger fra målet, fordi man konsentrerer seg om en enda mindre del av totalen.

I sammenheng med at utvalget også erkjenner at systemets legitimitet er svakt fordi de færreste har innsikt i det eller forstår det, er rådmannen av den oppfatning at man er omtrent like langt fra målet med det foreliggende forslag som man er med det nåværende system.

En erkjenner at utvalget ikke er innbudt til å foreta en slik vurdering, men mener likevel at disse betydelige svakheter burde vært klarere uttrykt.

Det skal også bemerkes at utvalget redegjør for hvilke prinsipper man bygger på og hvilke mål en har for arbeidet. Når det gjelder avveining av prinsippene mot hverandre, oppfatter en mange av disse som overfladiske – noen til dels byggende på feil fakta.

Mål som forenkling, forbedring, lokalt selvstyre, lokal forankring osv. fremstår som "ordmagi"; lovordene er der, men det er vanskelig å spore konkrete tiltak som bringer ord til handling.

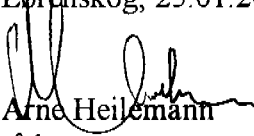
I forhold til innledning i mandatet er det derfor et tankekors at utvalget ikke problematisert omkring disse manglene.

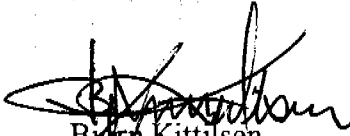
Rådmannens forslag til vedtak:

1. Lørenskog kommune er av den oppfatning at de bærende elementer i det nåværende inntektssystem – utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen – ikke er utformet på en slik måte at systemet oppfyller intensjonene. I tillegg er systemet for komplisert utformet, for vanskelig å forstå for både politikere og administrasjoner og mangler følgelig tilstrekkelig legitimitet. Systemet er heller ikke egnet til å fremme effektivitet.
2. Lørenskog kommune er også av den oppfatning at NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring verken er forenkling eller forbedring av det nåværende system; fordelingen vil fortsatt lide under de mangler som preger det nåværende opplegg.
3. Lørenskog kommune anbefaler følgelig at forslagene til nytt inntektssystem i NOU 2005: 18 avvises.
4. Lørenskog kommune mener det i stedet bør settes i gang arbeid med et nytt inntektssystem med følgende skissemessige mål:
 - 4.1. En viss andel av kommunene – for eksempel 2/3, målt etter befolkning – skal få tilstrekkelige inntekter gjennom direkte skatter.
 - 4.2. De kommuner som har en skatteinntekt på mer enn landsgjennomsnittet overfører en fastsatt prosentandel av dette til de kommuner som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet via en "clearing"-instans.
 - 4.3. En ordning med skjønnstilskudd ivaretar behovet for å eliminere utilsiktede virkninger og særskilte forhold.
 - 4.4. Ved vurdering av tildeling av skjønnstilskudd skal kommunene vurderes individuelt. Kommunens inntekter og inntektpotensial, ufrivillige og

frivillige kostnader, behov for særskilt kompensasjon for å opprettholde bosetting etc legges til grunn.

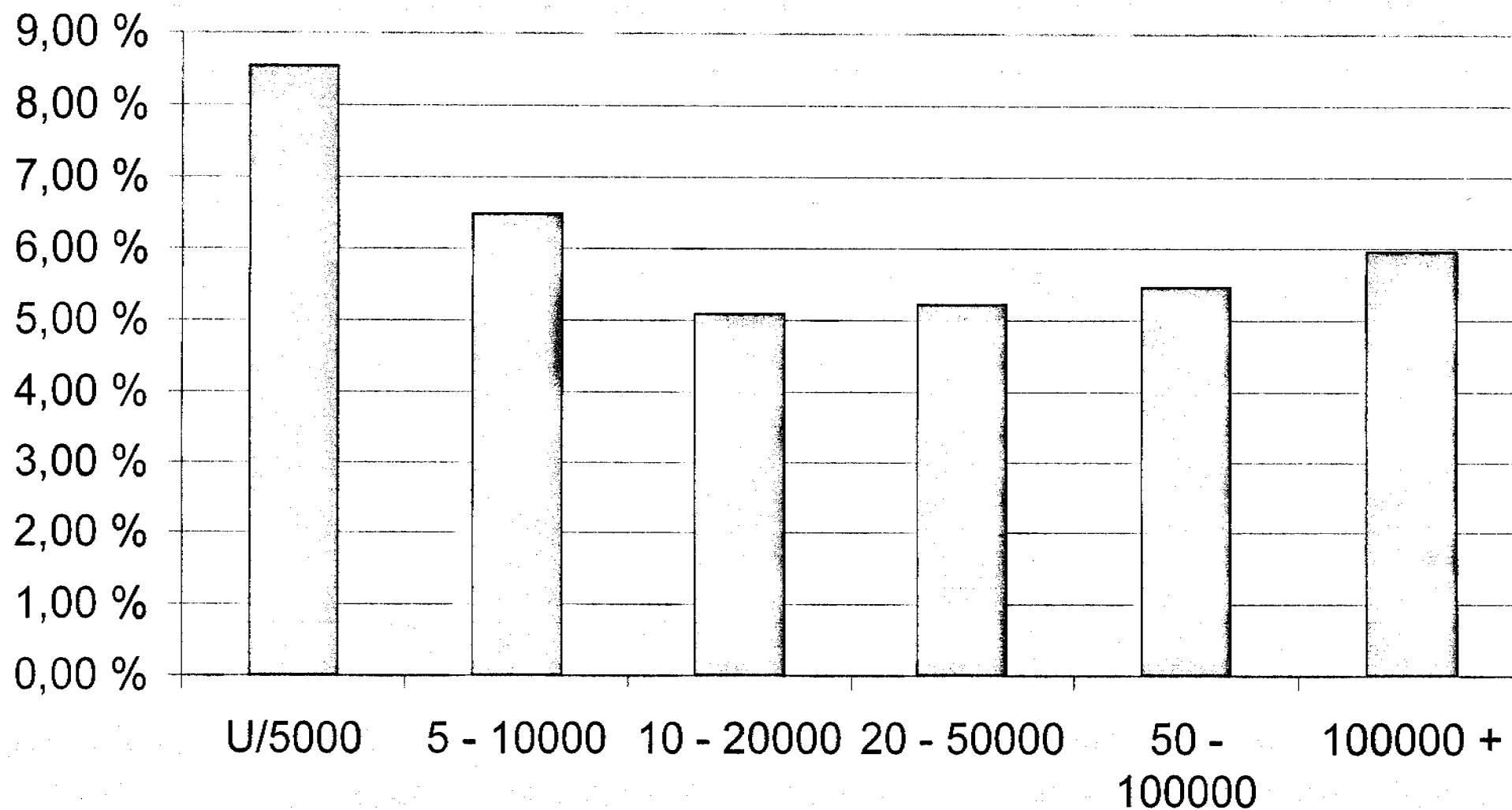
Lørenskog, 25.01.2006.


Arne Heilemann
rådmann


Bjørn Kittilsen
økonomisjef



FORHOLDET MELLOM ANTALL INNBYGGERE OG ÅRSVERK FORDELT PÅ KOMMUNESTØRRELSE (Kilde: Norges kommunekalender 2005)



FORHOLDET MELLOM ANTALL INNBYGGERE OG ÅRSVERK FORDELT PÅ KOMMUNESTØRRELSE

(Kilde: Norges kommunekalender 2005)

