

---

**Fra:** Terje Fjellvang  
**Sendt:** 01.02.2006 09:14:22  
**Til:** Nilsen Nina;Postmottak KRD  
**Kopi:** Tor Sommerseth;Solveig Løhaugen  
**Emne:** NOU 2005:18 Høringsuttalelse fra Kristiansand kommune

---

Viser til brev dat. 28.10.05.

Kommunalutvalget vedtok i går enstemmig uttalelse til utredningen i tråd med rådmannens innstilling. Vedlagt følger innstillingen.

<<Uttalelse fra Kristiansand.doc>>

Formannskapet skal behandle saken om 14 dager. Eventuelle endringer i uttalelsen fra Kristiansand kommune vil da bli ettersendt.

Vennlig hilsen  
Terje Fjellvang  
Økonomirådgiver  
R å d m a n n e n s s t a b  
Kristiansand kommune  
Rådhusgt. 18  
Serviceboks 417  
4604 Kristiansand  
NORGE  
Tlf. +47 38 07 50 11  
Mobil: +47 90 53 58 52  
Fax: +47 38 07 56 00  
E-posl: [terje.fjellvang@kristiansand.kommune.no](mailto:terje.fjellvang@kristiansand.kommune.no)



Dato: 22.01.2006  
Saksnr.: 200508091-2  
Arkivkode E: 103 &13  
Saksbehandler: Terje Fjellvang

**Saksgang**

Kommunalutvalget  
Formannskapet

**Møtedato**

31.01.2006  
15.02.2006

## Høring NOU 2005: Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

### Sammendrag:

Kommunal- og regionaldepartementet har invitert kommunene til å avgi høringsuttalelse vedrørende NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner" til Kommunal- og regionaldepartementet innen 1. februar 2006.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Rådmannen vil anbefale at Kristiansand kommune gir sin tilslutning til de fleste foreslåtte endringene fra utvalget, men vil anbefale andre løsninger på enkelte punkter:

- Differensiert basistillegg
- Justering av foreslått indeks for sosialtjenesten.
- Videre utredninger når det gjelder faktorpriser (lønn og kapital).

### Forslag til vedtak:

1. Formannskapet vedtar forslag til høringsuttalelse dat.22.01.06.

Tor Sommerseth  
Rådmann

Terje Fjellvang

Trykte vedlegg:

Utrykte vedlegg:

- NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring
- Storbyfaktorer i inntektssystemet. Rapport fra KS program for Storbyforskning, datert januar 2006.

Bakgrunn for saken :

## **1.1 Generell omtale av utvalgets endringsforslag**

Vi gir i dette kapitlet en omtale av de viktigste endringene som foreslås av inntektssystemutvalget. Inntektssystemets utredning er svært omfattende. Utvalgets forslag kan sorteres etter utredningens tittel; fordeling, forenkling, forbedring.

Kristiansand kommune har deltatt i et prosjekt innen storbyforskningen til KS. Telemarksforskning og Asplan Viak har vært engasjert for å foreta en vurdering av Borgeutvalgets innstilling med utgangspunkt i særlige storbyforhold. Den endelige rapporten foreligger denne uken. Rådmannen har avvartet rapporten før saken ble ferdigstilt for å få et best mulig grunnlag for høringsuttalelsen. Av denne grunn er uttalelsen for sent ferdig til behandling i formannskapet før fristen til KRD. Rådmannen vil derfor anbefale at en foreløpig uttalelse sendes etter kommunalutvalgets behandling 31.01.06 og at eventuelle endringer som følge av formannskapets behandling, ettersendes.

Rådmannen har basert mye av vurderingene i kap. 1 på forskningsrapporten og har i kap. 2 foretatt en vurdering av hvilke områder som anbefales at kommunen uttaler seg særskilt til.

### **1.1.1 Fordeling**

De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er hhv. utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og regionalpolitiske tilskudd. Vi beskriver forslagene vedrørende disse elementene nedenfor.

#### *Utgiftsutjevningen*

Utgiftsutjevningen er den mest "faglige" eller objektive delen av inntektssystemet. Det nye forslaget til utgiftsutjevning kan sees på som en relativt moderat endring der forbindelsen til det nåværende systemet er nokså klar.

Det skilles generelt mellom bruk av statistiske og normative metoder for analyser av utgiftsbehov. Borgeutvalget legger generelt stor vekt på statistiske metoder, og enda større enn i forrige oppdatering av inntektssystemet. Dette skyldes i første rekke at Agder-modellen innenfor skolesektoren er blitt mindre egnet etter den delvise oppløsningen av klassebegrepet. Statistiske metoder er dermed tatt i bruk også for skolesektoren, og er nå nærmest enerådende.

Utgiftsutjevningen skal dekke nasjonale velferdstjenester. Det innebærer at det er ufrivillige kostnadsulempere innenfor sektorene grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelse, pleie og omsorg, samt administrasjon som skal dekkes av utgiftsutjevningssystemet.

De største konkrete endringene vedrørende kostnadsnøklerne er følgende: Urbanitetskriteriet i delkostnadsnøkler for sosialhjelp fjernes og erstattes av en såkalt "oppnopningsindeks", definert som produktet av tre sosiale kriterier; skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. Videre er det identifisert smådriftsulempere i flere sektorer enn i dagens inntektssystem. I dag kompenseres småkommuner for smådriftsulempere innenfor grunnskolen og administrasjon. Utvalgets nye analyser av kommunenes utgifter identifiserer smådriftsulempere også innenfor pleie og omsorg og primærhelsetjenester. Dette bidrar isolert sett til større beregnet utgiftsbehov for småkommunene enn i dagens inntektssystem. Dette motvirkes imidlertid noe ved at smådriftsulempene i grunnskolen i den nye modellen slår mindre ut. Nettoeffekten blir dermed en relativt moderat oppgang i beregnet utgiftsbehov for småkommuner (innbyggere opp til 3000). For de mest folkerike kommunene (over 50.000 innbyggere) blir det også en

liten liten økning i det beregnede utgiftsbehovet; indeksen øker fra 0,932 til 0,936, dvs. en økning på 0,43 %.

### *Inntektsutjevningen*

Når det gjelder inntektsutjevningen har utvalget unnlatt å gjøre en ny vurdering for primærkommunene. Dette grunngis ved at det ble innført en ny inntektsutjevning så sent som 1. januar 2005. Inntektsutjevningen for fylkeskommunene har imidlertid blitt vurdert av utvalget. Utvalget foreslår å justere inntektsutjevningen for fylkeskommunene slik at den blir parallell med primærkommunenes nye system.

### *Regionalpolitiske tilskudd*

I dag ivaretas distriktpolitiske hensyn gjennom hhv. regionaltilskuddet, Nordnorgetilskuddet og deler av skjønntilskuddet. Utvalget foreslår å innføre et nytt samlet distriktpolitisk tilskudd som i større grad er koblet opp med den øvrige distriktpolitikken som utøves utenfor inntektssystemet. Utgangspunktet for den øvrige distriktpolitikken er en inndeling av landets kommuner i fire virkeområder; A, B, C og D. Ved å samle all distriktpolitikk i inntektssystemet i et nytt tilskudd som blir gradert ut fra disse virkeområdene, ønsker utvalget å oppnå en mer "objektiv" begrunnelse for distriktpolitikken, der begrunnelsen er den samme som i den øvrige distriktpolitikken. I praksis vil denne omleggingen innebære at mindre distriktskommuner som ligger over innbyggertallet for dagens regionaltilskudd og utenfor virkeområdet for Nordnorgetilskuddet vil komme bedre ut. Dette vil typisk gjelde kommuner i Sør-Norge med innbyggertall mellom 3 og 7 tusen.

Utvalget mener på prinsipielt grunnlag at den beste og enkleste løsningen er å fordele det distriktpolitiske tilskuddet med et fast beløp per innbygger. Blant annet for å unngå et for stort brudd med dagens inntektsnivåer, ender imidlertid utvalget opp med å foreslå at 15 % av det distriktpolitiske tilskuddet fordeles per kommune mens de resterende 85 % fordeles ut fra antall innbyggere. Både beløpet per innbygger og beløpet per kommune foreslås gradert etter virkeområdene A, B, C og D.

#### **1.1.2 Forenkling**

I utvalgets mandat framgår det at utvalget fikk i oppdrag å utrede "... ett eller flere forslag til et nytt system. Et av forslagene må ha en utforming som er betydelig enklere enn utformingen av dagens system". Utvalgets svar på denne delen av mandatet har vært å legge fram et helhetlig forslag til *ett* nytt system, der dette forslaget innebærer enkelte forenklingselementer i forhold til i dag. En kan imidlertid innvende at det nye forslaget i praksis neppe vil være svært mye enklere enn i dag.

Det første forslaget som omtales som en forenkling er å erstatte dagens overgangsordning med et inntektsgarantitilskudd. Utvalget finner at dagens overgangsordning i hovedsak fungerer godt i forhold til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer, men at den ikke gir tilstrekkelig skjerming for kommuner og fylkeskommuner som opplever betydelig inntektsreduksjon ved større endringer i inntektssystemet. Dermed oppstår det behov for særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen. Dermed blir det totale systemet mer komplisert og mindre oversiktlig enn ønskelig.

Inntektsgarantitilskuddet har en grense på 400 kroner per innbygger for kommunene. Dette innebærer at endringen fra et år til det neste maksimalt kan bli på 400 per innbygger. Store omlegginger vil dermed ta lang tid før de får full effekt, mens mindre omlegginger kan skje raskt. Endringer i beregnet rammetilskudd skal ta hensyn til oppgaveendringer og innlemminger av øremerkede tilskudd, men ikke endringer i kriterieverdier og omfatter ikke inntektsutjevningen. Videre vil den generelle økningen i rammetilskudd på landsbasis tas hensyn til. Et illustrerende eksempel på dette er hvis en kommune får en beregnet reduksjon

i rammetilskudd på 200 kroner per innbygger samtidig som det er en økning på landsbasis på 500 kroner per innbygger. Den totale endringen for denne kommunen vil dermed bli beregnet til 700 kroner, hvilket overstiger grensen satt av inntektsgarantitilskuddet. Kommunen vil dermed få et inntektsgarantitilskudd på 300 kroner per innbygger, slik at endringen vis a vis landets øvrige kommuner begrenses til 400 kroner per innbygger.

Et annet forenkende forslag er at uvalget foreslår å avvikle ordningen med oppdatering av innbyggertall i beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning. Oppdaterte innbyggertall foreslås imidlertid beholdt i inntektsutjevningen, og dette vil være det viktigste området for å ivareta vekstkommunenes behov for oppdaterte innbyggertall. En vestentlig begrunnelse for å ikke benytte oppdaterte innbyggertall for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen er at kommunene da slipper å vente på endelige tall for denne delen av rammetilskuddet til langt ut i budsjettåret. Forenklingen vil dermed her først og fremst skje i den enkelte kommune – i tillegg til at selve håndteringen av inntektssystemet vil bli noe enklere.

Utvalget foreslår videre å redusere omfanget av skjønntilskuddet i forhold til i dag. Dette vil også innebære en forenkling ved at en større del av rammeoverføringene fordeles etter faste kriterier.

Samlingen av de ulike regionalpolitiske tilskuddsordningen i et nytt, felles distriktpolitisk tilskudd (jf. omtale ovenfor), kan også anses som et bidrag i forenkende retning.

Utvalget foreslår også at trekk- og kompensasjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler skal avvikles. Dette som følge av at utvalget foreslår at kommuner og fylkeskommuner overtar finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester generelt, herunder privatskoler.

### **1.1.3 Forbedring**

Under denne overskriften diskuterer utvalget inntektssystemet i et mer helhetlig perspektiv; på hvilke måter kan utvalgets forslag forbedre inntektssystemets virkemåte og bidra til større grad av måloppfyllelse totalt sett for kommuner og fylkeskommuner?

Utvalget ser det som svært sentralt at inntektssystemet bidrar til stabile og forutsigbare økonomiske rammebetingelser. Hittil har kommunene og fylkeskommunene blitt eksponert for betydelig risiko knyttet til avvik mellom forventede og faktiske skatteinntekter. Utvalget foreslår derfor at dagens inntektstilskudd erstattes av en prognosebasert inntektstilskudd. Da vil det inntektstilskuddende tilskuddet bli basert på en skatteprognose. Tilskudd og trekk i inntektstilskuddingen vil da ikke bli basert på differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og faktisk gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger på landsbasis. I stedet vil inntektstilskuddingen bli basert på differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig inntekt per innbygger. Den makroøkonomiske risikoen for kommuner og fylkeskommuner vil dermed bli redusert og overført til staten. Dersom skatteveksten på landsbasis blir lavere enn antatt, vil kommunene få kompensert deler av bortfallet gjennom det inntektstilskuddende tilskuddet (og motsatt). Dermed blir stabiliteten og forutsigbarheten for kommunene større. Staten kan bedre tåle å være eksponert for denne makroøkonomiske risikoen, siden avvikene i praksis kun vil få konsekvenser for statens budsjettoverskudd og størrelsen på overføringer til oljefondet.

Et annet forslag til et mer helhetlig og bedre fungerende system er knyttet til finansieringen av private tjenesteleverandører. Hittil har det vært valgt svært ulike finansieringsordninger for henholdsvis private/frittstående skoler og private barnehager. Utvalget foreslår å overføre finansieringsansvaret for private tjenesteleverandører generelt til kommunesektoren. Dette bidrar til at kommuner og fylkeskommuner får et mer helhetlig ansvar for det totale velferdstilbudet til egne innbyggere, og skaper et klarere ansvarsforhold mellom staten og kommunesektoren.

Et ytterligere forslag til systemforbedringer er knyttet til gjennomføringen av nasjonale reformer. I løpet av de siste årene har vi sett en økende tendens til at staten implementerer nasjonale velferdsreformer ved bruk av tidsavgrensede øremerkede tilskudd – såkalte handlingsplaner. Utvalget viser til flere analyser som har påpekt betydelige svakheter ved denne typer reformer. Betraktet hver for seg, kan handlingsplanene framstå som en suksess sett fra statens side i forhold til de mål som er formulert i forbindelse med hver enkelt plan. I kommunene vil det imidlertid typisk være slik at den nasjonale satsingen treffer behovene godt i noen kommuner, mens opptrappingen vil gå i feil retning i forhold til lokale behov i andre kommuner. Videre vil hver enkelt plan påvirke kommunenes ressursbruk i en bestemt retning som i neste omgang skaper behov for nye satsinger på andre sektorer som har blitt underprioritert. Sett over et lengre tidsrom vil en sekvens av ulike tidsavgrensede handlingsplaner dermed kanskje komme ut med om lag samme totale prioritering og ressursbruk som dersom kommunene fikk tilført en gradvis vekst i rammetilskuddene. Administrative kostnader og omstillingskostnader vil imidlertid ha blitt langt større, og systemet med handlingsplaner skaper i tillegg større rom for spill og spekulasjoner samt en mer uklar ansvarsfordeling mellom stat og kommunesektor. Utvalget anbefaler derfor at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede midler bør begrenses. Utvalget foreslår i stedet at så mange reformer som mulig implementeres gjennom inntektssystemet, eventuelt i kombinasjon med juridiske virkemidler dersom dette anses som nødvendig/hensiktsmessig. Eksempler på slike reformer er Reform-94, Reform-97 og kunnskapsløftet. Utvalget foreslår videre at utformingen av økonomiske virkemidler i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Utvalget mener at det å inkludere økonomiske virkemidler knyttet til reformer av denne typen i konsultasjonsordningen kan bidra til å gi en bedre utforming og riktigere dimensjonering av øremerkede tilskudd.

## **1.2 Behandling av kommunestørrelse som ufrivillig kostnad**

Utvalget fikk som del av mandatet i oppdrag å analysere problematikken omkring kommunestørrelse og inntektssystemets incitament til kommunesammenslutninger. Utgangspunktet for dette var at dagens system innebærer at man i de fleste tilfeller vil oppleve reduserte rammetilskudd dersom to eller flere kommuner slår seg sammen. Hele eller deler av kostnadsgevinsten knyttet til sammenslutninger vil dermed bli trukket inn av staten.

Sentralt i denne diskusjoner er hvorvidt kommunestørrelse og smådriftsulempen knyttet til dette skal anses som ufrivillige eller frivillige. Dersom en kommune er liten og har betydelige smådriftsulempen, 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 er de geografiske og bosetningsmessige forholdene av en slik karakter at det vil være meget lite å hente ved å slå sammen kommuner eller benytte andre forsøk på å oppnå stordriftsfordeler. I så fall bør en slik kommune kompenseres for slike ufrivillige merkostnader.

Utvalget har vurdert et system med tanke på å kunne differensiere basistilskuddet på en slik måte at en identifiserer hvorvidt smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige. Dette systemet tar utgangspunkt i et strukturkriterium som måler gjennomsnittlig reiseavstand til et visst antall personer. Et slikt kriterium er ment å fange opp reiseavstanden til befolkningsskonsentrasjoner utenfor kommunen, slik at spørsmålet om frivillighet eller ufrivillighet kan knyttes til denne reiseavstanden. Utvalget argumenterer på prinsipielt grunnlag for at et slikt kriterium kan ha gode egenskaper. Likevel konkluderer utvalget med at de ikke anbefaler en differensiering av basistilskuddet ut fra et reiseavstandskriterium. Dette skyldes dels praktiske problemer med å operasjonalisere strukturkriteriet på en tilstrekkelig god måte. Det skyldes imidlertid også at utvalget ser ut til å legge til grunn som

en sentral premiss 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. Utvalget argumenterer her for at økonomiske incitamentene nok kan bidra til ønskelige strukturendringer i enkelte tilfeller, men neppe generelt. Utvalget ser dermed ut til å mene at spørsmålet om kommunesammenslutninger og strukturendringer ikke for ensidig bør fokusere på økonomiske virkemidler. Utvalget peker også på at det er vanskelig å se for seg et inntektssystem helt uten basiskomponenter som tildeles per kommune. I så fall følger det nærmest per definisjon at kommuner som velger å slå seg sammen vil tape på lang sikt som følge av at ethvert tilskudd som tildeles per kommune bortfaller. Uansett er konklusjonen når det gjelder inntektssystemets effekter på sammenslåing at utvalget erkjenner at systemet isolert sett gjør det mindre attraktivt å slå seg sammen. Utvalget foreslår enkelte endringer som demper de negative effektene noe. Særlig gjelder dette det nye forslaget til distriktpolitisk tilskudd, der basiselementet blir mindre enn i de nåværende distriktpolitiske tilskuddene.

### **1.3 Faktorprisforskjeller som ufrivillig kostnad**

#### **1.3.1 Innledning**

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

- Barnehagene
- Grunnskolen
- Helse- og sosialtjenester
- Administrasjon

Noe avhengig av den nøyaktige avgrensningen av tjenestene, vil summen av bruttoutgifter til disse tjenesteområdene utgjøre om lag 78 % av totale bruttoutgifter i en gjennomsnittlig norsk kommune. Det at enkelte lokale oppgaver ekskluderes fra utgiftsutjevningssystemet er derfor isolert sett ikke et svært sentralt spørsmål å ta opp til videre prinsipiell vurdering.

Det andre spørsmålet gjelder hvilke typer av eventuelle ufrivillige kostnader (kostnadsdrivere) systemet skal rettes inn mot å fange opp. Det skilles for det første mellom utgiftsforskjeller knyttet til variasjon i etterspørsel etter kommunale tjenester på den ene siden og variasjon i kostnadsforhold på den andre.

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

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

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



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

- Mål på bosettingsmønstret
- Kommunestørrelse

Med andre ord finnes det ikke noen direkte kompensasjon i det nåværende inntektssystemet for eventuelle faktorprisforskjeller, verken for lønnsnivåforskjeller eller forskjeller i kapitalkostnader. Det er derfor åpenbart slik at *dersom* det er betydelige forskjeller i prisnivået på viktige innsatsfaktorer som arbeidskraft og kapital, vil dette ikke fanges opp på en treffsikker og god måte av dagens inntektssystem. Det er derfor ikke overraskende at utvalget fikk i mandat å ta opp betydningen av faktorprisforskjeller til nøyere vurdering.

### **1.3.2 Lønnsnivåforskjeller**

På grunn av kostnadsstrukturen i kommunale tjenester, er det åpenbart at eventuelle faktorprisforskjeller på *arbeidskraft* vil være det som slår sterkest ut. Totale lønnskostnader (inkl. arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader) utgjør i gjennomsnitt ca. 68 % av kommunenes totale driftskostnader. Dersom det finnes kommuner med et særskilt stramt arbeidsmarked og et ditto følgende lønnsnivå, vil dette åpenbart kunne påvirke kommunens utgiftsnivå for å oppnå et tjenestetilbud av et gitt omfang/kvalitet.

Til tross for at utvalget rent prinsipielt ser ut til å erkjenne at forskjeller i faktorpriser, og dermed også lønnsforskjeller, bør kompenseres for, drøftes dette forholdet ikke nærmere. Spørsmålet om lønnsnivå og lønnsnivåforskjeller vies ikke oppmerksomhet ut over å stadfeste i en setning at faktorprisforskjeller i prinsippet skal kompenseres for. Dette kan naturligvis skyldes flere forhold, som for eksempel at det mangler pålitelige data for kommunevise lønnsforskjeller, eller at det finnes data og at disse viser at det ikke er kommunevise lønnsforskjeller. Hvis det er åpenbare årsaker til at eventuelle lønnsnivåforskjeller er irrelevant, ville det vært både interessant og naturlig dersom utvalget framla en begrunnelse for dette før temaet ble forlatt.

Vi ser flere potensielt betydelige problemer knyttet til å analysere sammenhenger mellom kommunenes utgiftsnivå og lønnsnivåforskjeller. Det viktigste er trolig at det nærmest per definisjon er vanskelig å stadfeste nøyaktig hvilke lønnsnivåforskjeller som er hhv. utenfor og innenfor kommunens kontroll, dvs. ufrivillige og frivillige. Videre har det fram til nå vært en nokså sentralisert lønnsstruktur i offentlig sektor generelt slik at lønnsnivået for kommunale stillinger i hovedsak har vært fastsatt på nasjonalt nivå. Likevel vil en kommune i praksis ha en del slingringsmonn i sin bruk av stillingsrammer, stillingsdefinisjoner og lønnsinnplassering som gjør at lønnsnivåforskjeller trolig er større enn neglisjerbare. Det store spørsmålet blir – i så fall – hvorvidt denne type lokal tilpasning av lønnsnivået skal anses som frivillige eller ufrivillige. Vi finner det underlig at denne type spørsmål og problemstillinger knyttet til prisnivået på kommunenes viktigste innsatsfaktor ikke blir diskutert av utvalget. Vi viser i denne forbindelse til inntektssystemet i Storbritannia, der det finnes et system for såkalt "area cost adjustment". Dette systemet beskrives som følger:

*"The current system contains an adjustment to reflect varying costs of service delivery around the country – the area cost adjustment (ACA). It has two separate components. By far the largest is the component for the variation in pay costs (the labour cost adjustment), which is based on data that reflect the local labour market. There is also a much smaller component for variation in business rates (the rates cost adjustment)."*

Det britiske systemet ser derfor ut til å inkludere variasjoner i lokale lønnsnivåer, og vil dermed kunne være interessant å trekke nærmere paralleller til.

### 1.3.3 Kapitalkostnader

I utvalgets mandat framgår det klart at spørsmålet om forskjeller i kapitalkostnader skulle vurderes særskilt nøye av utvalget. Vi siterer fra mandatet:

*“Utvalget bes spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Som grunnlag for arbeidet vil det i løpet av 2003 foreligge en egen utredning fra SSB om kapitalkostnadene ved skolebygg (Prosjektet “Analyse av kapital slit og investeringer i kommunale skolebygg”). Høsten 2003 skal det nedsettes et eget utvalg for å vurdere dagens kommunale eiendomsforvaltning og behovet for endringer. Det vil være behov for kontakt mellom utvalgene.”*

Til forskjell fra lønnsnivåforskjeller har da også utvalget brukt betydelig plass til omtale av kapitalkostnader og deres plass i utgiftsutjevningen. Utvalget har imidlertid hatt et noe snevert fokus i sine analyser av eventuelle variasjoner i nivået på kapitalkostnadene. Argumentasjonen i utvalgets innstilling later til å konsentrere oppmerksomheten utelukkende omkring såkalt “vekstkommuneproblematikk”. Med dette menes at kommuner som opplever høy befolkningsvekst må ha et tilsvarende høyt investeringsnivå for å bygge opp nivået på realkapitalen. Bak dette resonnementet ligger det en forutsetning om at det kreves et visst volum på realkapitalen per innbygger for å tilby et gitt omfang av kommunale tjenester. Når det blir flere innbyggere, må også volumet på realkapitalen økes for å opprettholde et tilstrekkelig realkapitalnivå per innbygger. Eksempler på dette kan være et behov for tomteareal, skoleplass/lekearealer i skoler og barnehager, bygningsareal, veier og annen infrastruktur osv. Disse vil alle være økende i folketallet generelt og antall barn i barnehagealder/grunnskolealder spesielt hvis vi fokuserer på skole- og barnehagerelaterte arealbehov.

Utvalgets konklusjon når det gjelder analyser av kommuners tilpasning av sin realkapital til endrende befolkning, er at vekstkommuner nok har en del utfordringer. Utfordringene er imidlertid vel så store for kommuner som opplever befolkningsnedgang. Disse vil finne det vanskelig å redusere sin realkapital i takt med den fallende befolkningen, og vil dermed få en lavere utnyttelsesgrad og derav følgende økning i kostnader per innbygger. Videre vil det være vanskeligere å utnytte stordriftsfordeler når befolkningen synker. Et annet moment er at vekstkommuner vil ha en nyere gjennomsnittlig årgang på sine bygg og sin infrastruktur. Det kan argumenteres for at den gjennomsnittlige kvaliteten/bruksverdien da vil være høyere i kommuner med mye nyinvestert realkapital. Som argumentert for tidligere er det ikke ment å være en oppgave for utgiftsutjevningen å kompensere for forskjeller i kvalitet. Totalt sett er det dermed flere poeng som trekker i retning av at problemer knyttet til investeringsnivå og tilpasning av mengden av realkapital til befolkningsstørrelsen kan være et vel så stort problem for nedgangskommuner som for vekstkommuner.

Utvalget viser også til en antagelse fra Rattsø-I utvalget, der det ble argumentert for at kapitalkostnadene er nær proporsjonale med øvrige driftsutgifter. Dette synes imidlertid å være et argument som er dårlig underbygget. Borgeutvalget finner dermed formodningen om proporsjonalitet mellom kapitalkostnader og øvrige driftsutgifter for dårlig dokumentert til at en slik forutsetning uten videre kan legges til grunn.

Utvalgets konklusjoner når det gjelder kapitalkostnader er for det første at kapitalkostnader rent prinsipielt bør inngå i utgiftsutjevningen. For det andre anser imidlertid utvalget kvaliteten på data omkring kapitalkostnader i KOSTRA som for dårlig til å kunne brukes i analysesammenheng. Utvalget konkluderer dermed med at kapitalkostnader bør omfattes “.....når det er mer klarhet om hvilke faktorer som forklarer variasjoner i kapitalutgifter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene”.

Våre innvendinger i forhold til utvalgets vurderinger av kapitalkostnader går hovedsakelig på to forhold. For det første synes vi utvalget både kunne og burde ha bidratt mer i en konstruktiv og framtidsrettet retning. De er tydelige på at kapitalkostnader i prinsippet bør omfattes av systemet i en framtid der datakvaliteten blir bedre. Siden et utvalg som dette er en viktig premissleverandør for det videre arbeidet med både datagrunnlag for og utforming av et framtidig inntektssystem, mener vi det ville vært en naturlig oppgave for utvalget å vært mer presise på hva slags forbedringer av datatilfang som kreves for kunne ".....skape mer klarhet om hvilke faktorer som forklarer variasjoner i kapitalutgifter...." (s. 309). Her kunne utvalget utført en viktig bestillerfunksjon på vegne av myndighetene og andre som har behov for data for analyseformål overfor de som har ansvaret for å utforme og samle inn data for kommunesektoren totalt sett.

For det andre synes utvalget i hovedsak å diskutere spørsmål knyttet til *mengdebegreper* når det gjelder kapitalkostnader. En kostnad består som kjent av et kvantum multiplisert med en pris per enhet for det kvantumet det er snakk om. I sine analyser av vekstkommuneproblematikk er hovedpoenget at selve investerings *volumet* blir høyere i kommuner som vokser raskt. Hvis vi legger til grunn at det kreves et visst antall mål med tomtearealer, et visst antall kvadratmeter av bygningsmasse i form av barnehager, skoler, sykehjem, administrasjon m.v. per innbygger eller bruker i en kommune, er det opplagt at en raskt voksende kommune må investere mye, slik at arealbehovet blir tilpasset innbyggertallet og det dertil hørende tjenesteomfanget. Utvalgets konklusjon er imidlertid at dette i seg selv ikke er noe stort problem. Uavhengig av dette er det imidlertid uansett også et spørsmål om hva prisnivået på både tomte- og bygningsareal er i de ulike kommunene. En kommune der både tomtepriser, byggekostnader og leiekostnader er høyt, vil per definisjon ha høyere kapitalkostnader for et gitt tjenesteomfang enn det som er tilfelle for en kommune der de tilsvarende prisene/kostnadene er lave. Dette poenget er uavhengig av hvorvidt innbyggertallet i kommunen vokser, er konstant eller går ned. Vi har derfor som generell innvending til utvalgets omtale av kapitalkostnader at temaet behandles for snevert ved at det nærmest utelukkende er knyttet til det utvalget kaller for "vekstkommuneproblematikk". En analyse av *nivåforskjeller* på kapitalkostnadene pga forskjeller i tomtepriser, byggekostnader og leiekostnader er, så vidt vi kan se ikke gjennomført. Dersom det kan dokumenteres at det finnes nivåforskjeller i prisene per arealenhet på den type arealer kommuner trenger i sin tjenesteproduksjon, er vårt hovedpoeng at *høye kostnader per arealenhet representerer en ufrivillig kostnad som utgiftsutjevningen i prinsippet bør kompensere for*. At dette rent prinsipielt er riktig, synes det å være liten tvil om, jf. også utvalgets omtale av hva utgiftsutjevningen bør omfatte. Det blir imidlertid et langt stykke vei fra teori til praksis når utvalget ikke synes å ta denne type forskjeller i faktorpriser opp til nærmere vurdering ut over å diskutere forskjeller i mengdebegreper og investeringsvolumer.

#### **1.4 Kostnadsnøkkel for kommunene**

I dette avsnittet vil vi gå inn på de ulike endringene i kostnadsnøkkelen som utvalget har foreslått. Dels har utvalget foreslått nye kriterier for å fange opp ulike kostnadsdrivere i kommunene, og dels har de foreslått endringer i hvor mye de ulike kriteriene skal vektlegges ved utmåling av utgiftsutjevningen. Utvalgets forslag bygger i stor grad på analyser gjennomført av utvalget selv og/eller av SSB. Hovedprinsippene for utgiftsutjevningen i dagens system er likevel videreført.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene få full kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold i kommunal tjenesteproduksjon. Kostnadsfaktorene skal fange opp at produksjonskostnadene (målt per enhet) varierer mellom kommuner, mens etterspørselsforhold fanger opp variasjoner i behovet. Dette betyr at utgiftsutjevningen skal sikre kommunene like muligheter til å tilby nasjonale velferdstjenester. Dette er tjenester som kommunene enten er lovpålagte å produsere eller som det er nasjonale målsetninger om med hensyn til omfang og standard. Intensjonen er å

fange opp variasjoner i tjenestebehovet og forskjeller i kommunenes ufrivillige kostnader ved å produsere tjenestene, og gjennom det utgiftsutjevneende tilskuddet omfordele fra de relativt lettdrevne kommunene til kommuner som er mer tungdrevne enn gjennomsnittet. Utgiftsutjevningen skal gi full utjevning av forskjeller i det beregnede utgiftsbehovet til å produsere disse tjenestene.

I tabell 1 har vi sammenstilt dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Kostnadsnøkkelen er sammensatt av delkostnadsnøkler for grunnskole, administrasjon, og helse og sosialtjenester. Helse og sosialtjenester har delkostnadsnøkler for pleie og omsorgstjenester, barnevern og sosialtjenester samt primærhelsetjenester.

Utvalget har fått i mandat å utarbeide forslag til kostnadsnøkkel for barnehager. Forslaget er ikke innarbeidet i den nye kostnadsnøkkelen. Begrunnelsen er at barnehagesektoren er under sterk utbygging. Innlemming av en delkostnadsnøkkel for barnehagesektoren bør derfor vente til sektoren har nådd det omfang den er tenkt å ha, slik at grunnlaget for innvektingen er mest mulig reell/oppdaterert når det øremerkede tilskuddet til barnehagesektoren innlemmes i inntekssystemet.

Tabell 1 Oversikt over kriterier i dagens kostnadsnøkkel og Borge-utvalgets forslag

Kriterium	Dagens nøkkel Vekt	Utvalgets forslag Vekt
<b>Alderskriterier</b>		
Innbyggjarar 0-5 år	0,023	0,0164
Innbyggjarar 6-15 år	0,305	0,3341
Innbyggere 16-21 år		0,0198
Innbyggjarar 22-66 år	0,122	0,1149
Innbyggjarar 67-79 år	0,086	0,0888
Innbyggjarar 80-89 år	0,134	0,1328
Innbyggjarar 90 år +	0,05	0,0608
<b>Sosiale kriterier</b>		
Urbanitetskriterium	0,042	
Opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige, fattige)		0,0216
Skilte og separerte 16-59	0,039	
Arbeidsledige 16-59 år	0,011	
Dødelighet	0,026	
Ikkje-gift 67 år +	0,025	0,0624
Innvandrarar	0,005	
1. generasjons innv. utenom Skandinavia		0,0147
Barn med grunn og hjelpestønad 6-15 år		0,0106
Barn som ikke bor hos begge foreldrene 0-15 år		0,0413
Antall fattige		0,0096
Uførepensjonister 18-49 år		0,0058
PU 16 år +	0,062	0,0147
PU 16 år under	0,004	
Landbrukskriterium	0,005	
<b>Kostandsfaktorer</b>		
Utrekna reisetid	0,015	
Reiseavstand innan sone	0,01	0,0191
Reiseavstand til nabokrets	0,011	0,0043
Basistillegg	0,025	0,0269
Sum	1	1

### **1.4.1 Delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorgstjenester**

Med pleie- og omsorgstjenester menes i denne sammenheng 234 Aktivisering av eldre og funksjonshemmede, 253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon , 254 Pleie, omsorg, hjelp til hjemmeboende samt 261 Institusjonslokaler.

I dagens delkostnadsnøkkel utgjør alderskriteriene nesten 70 prosent av vekten, mens helse og sosiale forhold utgjør resten. Det er gjort to endringer de senere årene. Fra 1998 ble rammetilskudd til psykisk utviklingshemmede innlemmet i inntektssystemet. Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år og andel psykisk utviklingshemmed under 16 år ble i den forbindelse innlemmet som nye kriterier. Fra 2005 ble vektene for disse kriteriene endret som følge av at deler av vertskommunetilskuddet ble lagt inn i det generelle rammeoverføringene. Nøkkelen ble også endret i 2002 i forbindelse med innlemming av et øremerket tilskudd til omsorgstjenester.

I Borgeutvalgets forslag har alderskriteriene fått større vekt sammenlignet med i dag. Dette gjelder i størst grad for de over 90. Utvalget begrunner dette med at pleiebehovet inntreffer senere sett over tid, og at perioden mot slutten av livet med nedsatte funksjoner er lengst for de eldste.

Fra midten av 90-tallet har det vært en betydelig vekst i antall brukere av hjemmetjenester under 67 år, og i dag utgjør de nesten en fjerdedel av brukerne av pleie- og omsorgstjenester. I tillegg er de yngre brukerne mer kostnadskrevene enn de eldre. Dette bl.a. fordi psykisk utviklingshemmede ofte er tunge brukere, samtidig som 80 % av disse er under 60 år. Utvalget mener at alderskriterier er lite egnet for å fange opp variasjoner i bruken av pleie og omsorgstjenester under 67 år og foreslår derfor å fjerne dagens alderskriterium 16-66 år.

Riksrevisjonen har påpekt at dagens to kriterier for psykisk utviklingshemmede ikke egner seg, dels fordi det ikke fanger opp det store mangfoldet av brukere innen denne gruppen, samtidig som det er ulik praksis fra kommune til kommune mht. innrapportering. Utvalget har ikke funnet frem til nytt kriterium som kan erstatte "antall PU 16 år og over", men har tatt bort "antall PU under 16 år". Utvalget legger til grunn at dagens øremerkede tilskudd til ressurskrevene brukere videreføres og fungerer sammen med den nye kostnadsnøkkelen. Ut fra at en stor del av de ressurskrevene brukeren er psykisk utviklingshemmede mener utvalget at nedvektningen av psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen må sees i sammenheng med ordningen mht ressurskrevene brukere.

Utvalget anbefaler at det inkluderes et basiskriterium som fanger opp kostnadsulemper i små kommuner, og et sonekriterie som fanger opp kostnadsulemper i kommuner med spredt bosettingsmønster. I et nullsumspill som inntektssystemet er, representerer dette isolert sett en omfordeling fra store folkerike kommuner til små spredtbygde kommuner. Vår innvendig er rettet mot bruk av indikatoren "reiseavstand innen sone" som er laget spesielt for å fange opp stordriftsfordeler knyttet til organisering av grunnskolen i en kommune . Indikatoren er ikke laget for å måle forskjeller i kostnader ved å produsere andre tjenester. Vi stiller oss derfor undrende til at indikatoren brukes til å måle forskjeller i utgifter per innbygger i pleie- og omsorgssektoren. Dette blir enda tydeligere når vi tar hensyn til at reiseavstand innen en sone er målt i meter for å ta hensyn til normer for skoleskysst til elever i grunnskolen. Dette er normer som ikke gjelder for pleie- og omsorgstjenester.

### **1.4.2 Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp**

Sosialhjelp brukes i denne sammenheng som samlebetegnelse for a) økonomisk sosialhjelp, b) sosialkontortjenester og c) tiltak til rusmiddelmissbrukere.

Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp er blitt endret flere ganger, senest i 2004 hvor storbytilskuddet ble avvirket og urbanitetskriteriet innført. Urbanitetskriteriet er som kjent en kommunes folketall opphøyd i 1,2. Formålet med endringen i 2004 var å bedre fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og/eller psykiske problemer.

Det er senere blitt stilt spørsmål om dette urbanitetskriteriet er egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til sosialhjelp. Borgeutvalget er derfor bedt om å se på muligheten for et objektivt kriterium som ikke avhenger av kommunestørrelse. I dette arbeidet har utvalgets lagt vekt på å identifisere faktorer som forklarer hvorfor etterspørselen etter sosialhjelpstjenester varierer mellom kommuner, dernest å finne faktorer som forklarer hvorfor kostnader per sosialhjelpsbruker varierer mellom kommuner.

Utvalget finner en klar tendens til at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende innbyggertall. De finner videre at sosiale problemer både virker sammen og forsterker hverandre. Til å fange opp dette foreslår utvalget at en opphopingsindeks som er produktet av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige, erstatter dagens urbanitetskriterium. Utvalget mener både urbanitetskriteriet og opphopingsindeksen er godt egnet til å fange opp variasjoner i kommunens sosialhjelpsutgifter. De finner faktisk at urbanitetskriteriet er bedre egnet enn opphopingsindeksen til å fange opp sammenhengen mellom kommunestørrelse og sosialhjelpsutgifter. Utvalget foreslår likevel opphopingsindeks fremfor urbanitetskriteriet fordi innbyggertall ikke inngår i førstnevnte og at den derfor har høyere validitet.

I tillegg til opphopingsindeksen foreslår utvalget en indeks for uførepensjonister 18 – 59 år. Utvalgets begrunner dette med at om lag 37 prosent av sosialhjelpsmottakerne i 2003 hadde uføretrygd som hovedinntektskilde. Samtidig viser analyser at kommunenes utgifter til sosialhjelp øker med økende andel uførepensjonister.

Som tredje og siste kriterium i delkostnadsnøkkel for sosialhjelp foreslår utvalget "innbyggere 16-66 år". I dette kriteriet legges den delen av variasjonene i kommunenes sosialhjelpsutgifter som de ikke finner kan forklares med sosiale kriterier. Dette er et overraskende forslag som så langt vi kan se mangler en god begrunnelse. Spesielt med tanke på at kriterievekten til denne "restforklaringen" er nesten dobbelt så stor som vektene til de to andre kriteriene til sammen, burde utvalget bedre forklare hva slags forståelse som ligger til grunn for dette forslaget.

### **1.4.3 Delkostnadsnøkkel for helsetjenester**

I delkostnadsnøkkel inngår 232. Forebygging, skole- og helsestasjonstjenester, 233. Forebyggende arbeidskraft, helse og sosial samt 241. Diagnose, behandling og rehabilitering.

Dagens delkostnadsnøkkel består av kun alderskriterier. Vektene mellom de ulike alderspennene bygger på SSBs levekårsundersøkelse i 1991. Rattsø-utvalget fant at både kommunestørrelse og sosiale forhold hadde så begrensende effekter på utgiftene til helsetjenester at slike forhold ikke ble tatt som kriterium.

Borgeutvalget har imidlertid sett på flere faktorer og funnet at kommunestørrelse og bosettingsmønster har betydning for utgiftene til helsetjenestene. De foreslår derfor to nye kriterier som skal kompensere kommunene på disse områdene. Dette er "basis" som kompensasjon for smådriftsulempen og "avstand til sonesenteret" som kompensasjon for lange avstander. Vår innvendig til kriteriet "avstand til sone" under omtalen av delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, gjelder også her.

Som en følge av fastlegeordningens innretting, har helsetilstanden i en kommune lite innvirkning på kommunenes utgifter til helsetjenester. Kommunen betaler et fast tilskudd per

innbygger uavhengig av bruken av legetjenester. Det betyr at faktorer som antall uføretrygdede, fattige, sykefravær, arbeidsledige, skilte- og separerte, andel lavt utdannede og eller flyktninger har lite å bety for kommunens utgifter til dette formål.

#### **1.4.4 Delkostnadsnøkkel for barnevern**

I delkostnadsnøkkel inngår 244. Barnevernstjenester, 251 Barnevernstiltak i familien samt 252. Barnevernstiltak utenfor familien.

Både dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag bygger på at utgiftene til barnevern delvis avhenger av familieforhold og sosiale forhold, og delvis avhengig av antall barn i de aktuelle aldersgruppene. Delnøkkel ble sist revidert av Rattsø-utvalget.

Utvalget foreslår to nye kriterier samt nytt spenn på alderskriteiret. De nye kriteriene er "barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldrene" og "andel fattige". Førstnevnte måler langt på vei det samme som "andel skilte 16-59 år" i dagens kostnadsnøkkel. Men det nye kriteriet antas å være mest treffsikkert mht. å forklare variasjoner i barnevernsutgiftene. Videre har utvalget funnet at andel fattige i en kommune har betydning for barnevernsutgiftene. Dette bygger på en antakelse om hyppigere bruk av denne tjenesten i husholdninger med lave inntekter.

Gjennstående effekt på barnevernsutgifter antar utvalget kan knyttes til alder. De foreslår at dagens to alderspenn erstattes med "innbyggere 0-21 år". Dette spennet fanger opp både barn i barnevernet (0-18 år) og barn i ettervern (18-21 år).

Utvalget har testet flere andre variabler med hensyn til å forklare kommunenes variasjon i barnevernsutgifter. Utvalget fant ingen signifikant effekt verken av andel innvandrere eller andel lav utdanning. Heller ikke innføring av en opphopingsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige, fattige) som er foreslått for sosialhjelp, gir økt forklaringskraft.

#### **1.4.5 Delkostnadsnøkkel for grunnskolen**

I delkostnadsnøkkel inngår grunnskoleundervisning, voksenopplæring, spesialskoler, SFO, skolelokaler og skyss samt musikk- og kulturskoler.

Mens dagens vektning bygger på Agdermodellen (normativ metode), har Borgeutvalget lagt til grunn faktisk ressursbruk i kommunene i sine forslag til vekter. Dette medfører at vektningen av basiskriteriet og avstandskriteriene er redusert sammenlignet med dagens vekter. Til gjengjeld tilrår Borgeutvalget større vekt på alderskriteriet (innbyggere 6-15 år), som i det nye forslaget vil utgjøre 86,5 prosent av den totale vekta i delkostnadsnøkkel. Det betyr at ca. 13,5 prosent av variasjonen i kommunenes utgiftsbehov på dette området kan forklares med andre kostnads- og etterspørsselfaktorer enn alder.

For storbyene vil de to nye foreslåtte kriteriene for å kompensere kommunene for elever med ekstra ressursbehov være viktige. Dette er "1. generasjons innvandrere 6-15 år" og "Barn med grunn- og hjelpestønad." Utvalget forutsetter at det øremerkede tilskuddet til undervisning av språklige minoriteter innlemmes i rammetilskuddet. Det krever at det må innføres kriterier i kostnadsnøkkel som fanger opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. Ca 45 % av variasjoner i kommunenes årstimer til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning kan forklares med variasjoner i andel 1. generasjons innvandrere utenfor Skandinavia 6-15 år. Utvalget foreslår at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter i sin helhet fanges opp gjennom kriteriet "1. generasjons innvandrere 6-15 år", dvs at det ikke delvis skal fanges opp av kriteriet innbyggere 6-15 år. Vekten avspeiler hvor stor andel årstimer til norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning utgjør av kommunens totale årstimer i grunnskolen.

Utvalget anbefaler at antall barn med grunn- og hjelpestønad 6-15 år innføres som et kriterium i kostandsnøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunens utgiftsbehov til spesialundervisning. Begrunnelsen for kriteriet er analyser som viser at kommunenes ressursbruk øker med økende andel barn i alderen 6-15 år m/grunn- og hjelpestønad og andelen PU 0-15 år. Videre finner man at antall elever tildelt spesialundervisning øker med andelen barn med grunn- og hjelpestønad og andelen PU. Det er problematisk med mangelfull statistikk for PU – det skilles ikke mellom PU 0-5 år og PU 6-15 år; alt vises under ett, dvs. 0-15 år. Dette skillet gjør man i statistikken for barn med grunn- og hjelpestønad. Tildeling av grunn- og hjelpestønad gjøres av trykdeetaten på bakgrunn av legeerklæringer, dvs. kommunen kan i liten grad påvirke antallet.

#### **1.4.6 Delkostandsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern**

Borgeutvalget har valgt å se på administrasjon, miljøvern og landbruk under ett. Begrunnelsen er at oppgavene innen miljøvern og landbruk er av administrativ karakter. Dette medfører at mange kommuner fører utgifter på disse områdene under administrasjon. De to nøklene har svært ulik betydning i dagens utgiftsutjevning. Delkostandsnøkkel for landbruk og miljø teller kun 0,6 prosent i utgiftsutjevningen, mens administrasjon utgjør 16 prosent .

Dagens nøkkel til administrasjon er i samsvar med Rattsø-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel i 1996. Nøkkelen ble endret i 1998 i forbindelse med at det øremerkede tilskuddet til miljøvernlederne ble innlemmet i inntektssystemet. Dette ble gjort ved å vekte opp basiskriteriet. Fra 2004 ble denne innlemmingen reversert i forbindelse med at det ble opprettet egen delnøkkel for landbruk og miljø.

Borgeutvalget foreslår at den nye kostnadsnøkkelen skal ha de to kriteriene som begge delkostnadsnøkklene har i dag. Dette er basiskriteriet som skal kompensere for smådriftsulemper, samt "andel innbyggerer". Utvalget mener at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov som ikke kan knyttes til smådriftsulemper, kan forklares med variasjoner i antall innbyggere. Dette kriteriet foreslås å telle hele 89 % i delkostnadsnøkkelen. Landbrukskriteriet foreslås å bli tatt ut.

#### **1.4.7 Indekser for beregnet utgiftsbehov**

I Tabell 2 har vi sammenstilt indeks for beregnet utgiftsbehov for de fem storbyene gitt dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til kostnadsnøkkel. I indeksene er det ikke tatt hensyn til at utvalgets forslag om å innlemme i inntektssystemet det øremerkede tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter. Heller ikke utvalgets forslag til å redusere vekten for psykisk utviklingshemmede fanges opp i tabellen under.

Tabell 2 Sammenlikning av kostnadsnøkler og virkning for storbyene

<b>Storbyer</b>	<b>Dagens kostnadsnøkkel</b>	<b>Utvalgets kostnadsnøkkel</b>	<b>Endring</b>
Oslo	0,918	0,944	0,026
Bergen	0,971	0,950	-0,021
Trondheim	0,903	0,899	-0,004
Stavanger	0,916	0,917	0,001
Kristiansand	0,959	0,961	0,002

Endringene vil være størst for Oslo om utvalgets forslag skulle bli innført som ny kostandsnøkkel. Sammenlignet med dagens kostnadsnøkkel vil Oslo få en økning i beregnet utgiftsbehov med 2,8 prosent (eller 2,6 prosentpoeng). Den viktigste forklaringen til dette er utvalgets forslag til å innlemme det øremerkede tilskuddet til opplæring for språklige



minoriteter i inntektssystemet (nytt kriterium i delkostnadsnøkkelen for grunnskolen). Oslo kommune tjener på at kriteriet "1. generasjon innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia" innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Kristiansand kommune har om lag samme indeks som i dagens system. Systemvirkningen er likevel en nedgang på 18 kr. per innbygger dvs om lag 1,3 mill. kr. Alle kommunene må være med på å finansiere inntektsgaranti tilskuddet. Det innebærer at Kristiansand i det nye systemet får i underkant av 14 mill. kr. mindre i rammetilskudd.

## 2 Vurdering

Borge-utvalget har utvilsomt levert et faglig meget godt arbeid. Vi oppfatter utvalget dit hen at de generelt vurderer dagens inntektssystem som i hovedsak velfungerende, og har i realiteten ikke foreslått endringer som bryter sterkt med det systemet vi i dag kjenner. Dette gjelder særlig innenfor utgiftsutjevningssdelen av systemet. Etter grundige analyser finner utvalget grunn til å utvikle noen kriterier og inkludere noen nye, men endringsforslagene innebærer i liten grad dramatiske omfordelinger mellom kommuner. Det forslaget som innebærer de største endringene for enkeltkommuner, er omleggingen av de distriktpolitiske virkemidlene. Det vil etter utvalgets forslag bli til dels betydelig omfordeling i favør av særlig distriktskommuner i Sør-Norge med mellom 3 og 7 tusen innbyggere.

Kristiansand kommune har deltatt i prosjekt innen storbyforskningen til KS. Telemarksforskning og Asplan Viak har vært engasjert for å foreta en vurdering av Borgeutvalgets innstilling med utgangspunkt i særlige storbyforhold. Et av hovedtemaene i deres rapport er vurderinger av faktorprisers betydning for kostnadsnivået i storbyene. På dette feltet synes det å være avvik mellom Borge-utvalgets prinsipielle vurderinger av hva et ideelt utgiftssystem bør omfatte og det de faktisk foreslår. Når det gjelder kapitalkostnader, er dette hovedsakelig begrunnet ut fra manglende data av tilstrekkelig god kvalitet. Det savnes imidlertid en begrunnelse for hvorfor utvalget tilsynelatende ikke har vurdert eller analysert sammenhenger mellom lønnsnivå og utgiftsbehov i kommunene.

Vi oppfatter Borge-utvalget dit hen at variasjoner i faktorpriser hører naturlig hjemme i et ideelt utformet inntektssystem. I så fall synes vi at utvalget kunne ha vært noe mer konstruktive. Med konstruktive mener vi her å beskrive en videre prosedyre som kan sørge for bedre tilrettelegging av data som vil være nødvendige for at faktorprisforskjeller kan inkluderes i et framtidig inntektssystem. Telemarksforskning og Asplan Viak har foretatt beregninger. De data de presenterer for hhv. lønnsnivå, tomte- og byggekostnader viser at det er betydelig høyere nivåer i storbyene og generelt en relativt omfattende variasjon mellom ulike kommunegrupper. At dette må ha implikasjoner for kommunenes utgiftsbehov kan det være liten tvil om.

Det har i eksisterende system vært en utfordring å finne gode kriterier innen sosialtjenesten. Urbanitetskriteriet er brukt og fanger opp at større kommuner har høyere utgifter til rusomsorg, psykiatri med mer. Den gir imidlertid også utilsiktede effekter ved at for eksempel Bærum får stort utslag på dette kriteriet selv om kommunen ikke har de samme utfordringene innen sosialtjenesten som storbyene og regionsentraene (jfr. levekårsindeksen). På den annen side viser analysen til Telemarksforskning og Asplan Viak at urbanitetskriteriet har høy forklaringskraft innen rusomsorg. Forskerne har gjort analyser på deltjenester innen sosialtjenesten.

Det gjengis fra rapporten:

I de detaljerte analysene av sosialsektoren finner vi at opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet begge har selvstendig forklaringskraft på utgiftene i sosialsektoren. Ved å dele opp sosialsektoren i "Sosialhjelp" og "Rusomsorg" finner vi videre at opphopningsindeksen (andel fattige x andel skilte og separerte x andelen arbeidsledige) er et forklaringsdyktig kriterium for sosialsektoren, mens

urbanitetskriteriet, i mangel av alternativer, er nødvendig for å kompensere storbyenes utgifter til rusomsorg. Dette skillet er ganske tydelig, og konklusjonen bør i så fall være at før man eventuelt finner fram til kriterier som forklarer utgiftene til rusomsorg på en god måte, bør urbanitetskriteriet, eller en variant av dette, beholdes.

Forskerne stiller seg også tvilende til å bruke kriteriet andel i aldersgruppen 16-66 år. Det gjengis fra rapporten:

Vi stiller her også spørsmålstegn ved utvalgets valg om å legge over halvparten av vekten i delkostnadsnøkkelen for sosialsektoren på kriteriet innbyggere i alderen 16-66 år når tidligere analyser viser at denne variabelen ikke har noen innvirkning på utgiftene i sosialsektoren.

Rådmannen merker seg videre at en del kommuner med betydelige levekårsproblemer (i tillegg til Kristiansand gjelder det f.eks Fredrikstad og Skien) kommer dårligere ut på den nye indeksen enn i dagens system. Det synes som om den foreslåtte indeksen ikke fanger tilstrekkelig opp de utfordringer som kommer til uttrykk gjennom SSB's levekårsindeks.

Rådmannen mener det grunn til å anbefale Kommunal- og regionaldepartementet om å gjøre nye utredninger på bakgrunn av de innvendinger som fremgår av forskningsrapporten fra Telemarksforskning og Asplan Viak.

Utvalget har vurdert et system med tanke på å kunne differensiere basistilskuddet på en slik måte at en identifiserer hvorvidt smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige. Utvalget argumenterer for å innføre dette systemet, men velger likevel ikke anbefale endringen. Rådmannen støtter forslaget til differensiert basistilskuddet siden det er i tråd med intensjonen i inntektssystemet om kun å kompensere for ufrivillige kostnadsforskjeller.

Utvalget foreslår å erstatte dagens overgangsordning med et inntektsgarantitilskudd. Utvalget finner at dagens overgangsordning i hovedsak fungerer godt i forhold til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer, men at den ikke gir tilstrekkelig skjerming for kommuner og fylkeskommuner som opplever betydelig inntektsreduksjon ved større endringer i inntektssystemet. Dermed oppstår det behov for særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen. Dermed blir det totale systemet mer komplisert og mindre oversiktlig enn ønskelig. Inntektsgarantitilskuddet har en grense på 400 kroner per innbygger for kommunene. Dette innebærer at endringen fra et år til det neste maksimalt kan bli på 400 per innbygger. Store omlegginger vil dermed ta lang tid før de får full effekt, mens mindre omlegginger kan skje raskt. For Kristiansand kommune betyr det at en eventuell inntektssvikt ut over 30 mill. kr. fra den ene året til det andre kompenseres. Med de små marginer kommunen opererer med, kan det argumenteres for at det i så fall aksepteres for store endringer. På den annen side må Kristiansand kommune være med å finansiere økningen i inntektsgarantiordningen dersom man f.eks senker grensen til 300 kr per innbygger. Rådmannen anbefaler utvalgets forslag.

Utvalget foreslår å avvikle ordningen med oppdatering av innbyggertall i beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning. Oppdaterte innbyggertall foreslås imidlertid beholdt i inntektssutjevningen, og dette vil være det viktigste området for å ivareta vekstkommunenes behov for oppdaterte innbyggertall. En vesentlig begrunnelse for å ikke benytte oppdaterte innbyggertall for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen er at kommunene da slipper å vente på endelige tall for denne delen av rammetilskuddet til langt ut i budsjettåret. Forenklingen vil dermed her først og fremst skje i den enkelte kommune – i tillegg til at selve håndteringen av inntektssystemet vil bli noe enklere. Rådmannen anbefaler utvalgets forslag.

Utvalget foreslår at dagens inntektssutjevning erstattes av en prognosebasert inntektssutjevning. Da vil det inntektssutjevneende tilskuddet bli basert på en skatteprognose.

Den makroøkonomiske risikoen for kommuner vil dermed bli redusert og overført til staten. Dersom skatteveksten på landsbasis blir lavere enn antatt, vil kommunene få kompensert deler av bortfallet gjennom det inntektsutjevneende tilskuddet (og motsatt). Dermed blir stabiliteten og forutsigbarheten for kommunene større. Staten kan bedre tåle å være eksponert for denne makroøkonomiske risikoen, siden avvikene i praksis kun vil få konsekvenser for statens budsjettoverskudd og størrelsen på overføringer til oljefondet. Rådmannen anbefaler utvalgets forslag.

Utvalget foreslår videre å redusere omfanget av skjønnstilskuddet i forhold til i dag. Dette vil også innebære en forenkling ved at en større del av rammeoverføringene fordeles etter faste kriterier. Rådmannen anbefaler utvalgets forslag.

Inntektssystemet inneholder regionalpolitiske virkemidler, men ikke særskilte økonomiske virkemidler for kommuner som har landsdelsfunksjoner. Rådmannen mener det i tillegg til å kompensere for spesielle utgifter knyttet til storbyene også må vurderes å legge inn økte ressurser for at kommunene som er landsdelssenter kan få økonomiske rammevilkår for å være en drivkraft i utviklingen av landsdelen.