



Kommunal- og regionaldepartementet
Kommunalavdelingen
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
- 3 FEB 2006
05 / 3280 - 203
66.0
KO / KO / HER

Deres ref.:
05/3280-1 MSC
05/3280-2 NIN

Vår ref./Saksbehandler:
05/04188-008 /EGU

Vår arkivkode:
103

Dato:
01.02.2006

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

Det vises til Deres brev av 11. oktober og 1. november 2005 om ovennevnte sak.

Herredsstyret i Ullensaker behandlet i møte 30. januar 2006 sak 0015/06 vedrørende Høring – NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring" – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, og fattet følgende vedtak til høringsuttalelse:

1. Inntektssystemet skal utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner. NOU 2005:18 dokumenterer at det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon faller med fallende nivå på kommunenes frie inntekter. Likevel er det de kommunene som pr. i dag har laveste frie inntekter pr innbygger som taper aller mest på de forslåtte endringene i kostnadsnøkklene. Ullensaker kommune mener derfor at foreliggende forslag til endring av inntektssystemet bidrar til å forsterke skjevhetene i tjenestetilbudet og det ressursmessige etterslepet dette har skapt.
2. Ullensaker kommune har de fem siste årene har hatt landets desidert høyeste befolkningsvekst, og har opplevd i praksis hvordan inntektssystemet struper kommunens inntektsrammer. I NOU'en er det gitt en egen vurdering av vekstkommunene, men denne har ikke resultert i konkrete endringer i systemet som gir økonomisk uttelling. Ullensaker kommune mener at det er maktpåliggende at det innarbeides et vekstkriterium som fanger opp de høye kapitalkostnadene knyttet til befolkningsvekst.
3. Utvalget foreslår derimot at vekstkommunenes spesielle utfordringer kan håndteres gjennom skjønnstilskudd. Kommunen har mottatt slike tilskudd i tilknytning til Gardermoen-utbyggingen, men da hovedsakelig som lån som skal tilbakebetales. Ullensaker kommune oppfatter utvalgets forslag som et viktig argument for at det ikke

Besøksadresse
Rådhuset, Furusetgt. 12
2050 JESSHEIM
Servicetorget
Åpningstid: 8.00-15.55

Postadresse
Postboks A,
2051 JESSHEIM

Telefon
66 10 80 00
Telefaks
66 10 80 01

Bankkonto - kommunen
1606 10 39000
Bankkonto - skatt
7855 05 02355

Org.nr.
933 649 768

E-post
postmottak@ullensaker.kommune.no
Internett:
www.ullensaker.kommune.no


vil være forenlig med en vekstkommunes reelle økonomiske utfordringer å kreve tilskuddene tilbakebetalt.

4. Etter forrige revisjon av inntektssystemet oppnådde etter lang prosess og initiativ fra Stortinget en viss kompensasjon ved at årets befolkningstall ble lagt til grunn. Som ett av få forenklingsforslag foreslår utvalget at dette reverseres. Ullensaker kommune vil på det sterkeste be om at denne ordningen, som i motsetning til mange andre sider ved systemet er intuitivt lett å forstå, videreføres.
5. Ullensaker kommune er blant de kommunene i landet som har laveste frie inntekter pr. innbygger. Når skjønnstilskuddet er trappet bort er denne på nivå med Rælingen som har landets laveste. Agenda AS har i egen utredning vist at vekst-/lavinntektskommunene har klart lavere frie inntekter enn øvrige kommuner, også når det er korrigert for utgiftsbehov. Utgiftsbehovet bygger for øvrig på historiske statistiske beregninger og ikke på normative modeller som også utvalget sier hadde vært ønskelig. Ullensaker kommunen mener derfor det må innføres et minstenivå for frie inntekter for å sikre at også vekstkommunene kan gi et akseptabelt tjenestetilbud.

Ullensaker kommune slutter seg for øvrig til uttalelsen fra styret i KS Akershus til inntektssystemutvalgets forslag.

Saksprotokoll fra Herredsstyrets behandling og saksframlegg m/vedlegg fra HST-sak 0015/06, følger vedlagt.

Med hilsen


Eva M. Gullichsen
Budsjettkoordinator
Direkte telefonnr: 66 10 82 61

Vedlegg: HST-sak 0015/06 m/saksprotokoll fra behandlingen i møte 30.01.2006.

Kopi til: KS Akershus

Kopi internt: Økonomisjef Anita Berger

SAKSPROTOKOLL**HØRING - NOU 2005:18 "FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING" -
INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER****HERREDSTYRET BEHANDLET I MØTE 30.01.2006 UTVALGSSAK 0015/06:****Behandling:**

Av 45 representanter var 45 tilstede medregnet møtende varamedlemmer.

Hovedutvalg for overordnet planleggings innstilling enstemmig vedtatt.

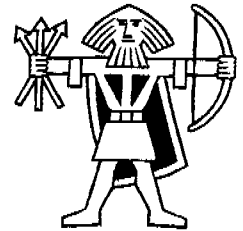
VEDTAK/INNSTILLING:

1. Inntektssystemet skal utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner. NOU 2005:18 dokumenterer at det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon faller med fallende nivå på kommunenes frie inntekter. Likevel er det de kommunene som pr. i dag har laveste frie inntekter pr innbygger som taper aller mest på de forslåtte endringene i kostnadsnøklene. Ullensaker kommune mener derfor at foreliggende forslag til endring av inntektssystemet bidrar til å forsterke skjevhetene i tjenestetilbudet og det ressursmessige etterslepet dette har skapt.
2. Ullensaker kommune har de fem siste årene hatt landets desidert høyeste befolkningsvekst, og har opplevd i praksis hvordan inntektssystemet struper kommunes inntektsrammer. I NOU'en er det gitt en egen vurdering av vekstkommunene, men denne har ikke resultert i konkrete endringer i systemet som gir økonomisk uttelling. Ullensaker kommune mener at det er maktpåliggende at det innarbeides et vekstkriterium som fanger opp de høye kapitalkostnadene knyttet til befolkningsvekst.
3. Utvalget foreslår derimot at vekstkommunenes spesielle utfordringer kan håndteres gjennom skjønnstilskudd. Kommunen har mottatt slike tilskudd i tilknytning til Gardermoen-utbyggingen, men da hovedsakelig som lån som skal tilbakebetales. Ullensaker kommune oppfatter utvalgets forslag som et viktig argument for at det ikke vil være forenlig med en vekstkommunes reelle økonomiske utfordringer å kreve tilskuddene tilbakebetalt.
4. Etter forrige revisjon av inntektssystemet oppnådde etter lang prosess og initiativ fra Stortinget en viss kompensasjon ved at årets befolkningstall ble lagt til grunn. Som ett av få forenklingsforslag foreslår utvalget at dette reverseres. Ullensaker kommune vil på det

sterkeste be om at denne ordningen, som i motsetning til mange andre sider ved systemet er intuitivt lett å forstå, videreføres.

5. Ullensaker kommune er blant de kommunene i landet som har laveste frie inntekter pr. innbygger. Når skjønnstilskuddet er trappet bort er denne på nivå med Rælingen som har landets laveste. Agenda AS har i egen utredning vist at vekst-/lavinntektskommunene har klart lavere frie inntekter enn øvrige kommuner, også når det er korrigert for utgiftsbehov. Utgiftsbehovet bygger for øvrig på historiske statistiske beregninger og ikke på normative modeller som også utvalget sier hadde vært ønskelig. Ullensaker kommunen mener derfor det må innføres et minstenivå for frie inntekter for å sikre at også vekstkommunene kan gi et akseptabelt tjenestetilbud.

Ullensaker kommune slutter seg for øvrig til uttalelsen fra styret i KS Akershus til inntektsystemutvalgets forslag.

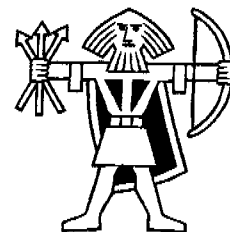


SAKSFRAMLEGG

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

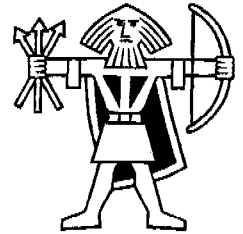
RÅDMANNENS INNSTILLING:

1. Inntektssystemet skal utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner. NOU 2005:18 dokumenterer at det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon faller med fallende nivå på kommunenes frie inntekter. Likevel er det kommunene som pr. i dag har laveste frie inntekter pr innbygger som taper aller mest på de forslåtte endringene i kostnadsnøkklene. Ullensaker kommune mener derfor at foreliggende forslag til endring av inntektssystemet bidrar til å forsterke skjevhetene i tjenestetilbudet og det ressursmessige etterslepet dette har skapt.
2. Ullensaker kommune har de fem siste årene hatt landets desidert høyeste befolkningsvekst, og har opplevd i praksis hvordan inntektssystemet struper kommunes inntektsrammer. I NOU'en er det gitt en egen vurdering av vekstkommunene, men denne har ikke resultert i konkrete endringer i systemet som gir økonomisk uttelling. Ullensaker kommune mener at det er maktpåliggende at det innarbeides et vekstkriterium som fanger opp de høye kapitalkostnadene knyttet til befolkningsvekst.
3. Utvalget foreslår derimot at vekstkommunenes spesielle utfordringer kan håndteres gjennom skjønnstilskudd. Kommunen har mottatt slike tilskudd i tilknytning til Gardermoen-utbyggingen, men da hovedsakelig som lån som skal tilbakebetales. Ullensaker kommune oppfatter utvalgets forslag som et viktig argument for at det ikke vil være forenlig med en vekstkommunes reelle økonomiske utfordringer å kreve tilskuddene tilbakebetalt.
4. Etter forrige revisjon av inntektssystemet oppnådde etter lang prosess og initiativ fra Stortinget en viss kompensasjon ved at årets befolkningstall ble lagt til grunn. Som ett av få forenklingforslag foreslår utvalget at dette reverseres. Ullensaker kommune vil på det sterkeste be om at denne ordningen, som i motsetning til mange andre sider ved systemet er intuitivt lett å forstå, videreføres.
5. Ullensaker kommunen er blant de kommunene i landet som har laveste frie inntekter pr. innbygger. Når skjønnstilskuddet er trappet bort er denne på nivå med Rælingen som har landets laveste. Agenda AS har i egen utredning vist at vekst-/lavinntektskommunene har klart lavere frie inntekter enn øvrige kommuner, også når det er korrigert for utgiftsbehov. Utgiftsbehovet bygger for øvrig på historiske statistiske beregninger og ikke på normative modeller som også utvalget sier hadde vært ønskelig. Ullensaker kommunen mener derfor det må innføres et minstenivå for frie inntekter for å sikre at også vekstkommunene kan gi et akseptabelt tjenestetilbud.
6. Ullensaker kommune slutter seg for øvrig til uttalelsen fra styret i KS Akershus til inntektssystemutvalgets forslag.



Ullensaker 16. januar 2006,

Arne Bruknapp
Rådmann



Saksbehandler: Eva M. Gullichsen

Vedlegg:

1. Høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) .
2. NOU 2005:18, kap. 1 Oppnevning, mandat og arbeid.
3. NOU 2005:18, kap. 2 Sammendrag.
4. Foreløpig rapport 13. jan. 2006 fra Agenda utredning og utvikling AS, - Vekstkommunene, uttalelse til Borgeutvalgets innstilling.
5. KS Akershus - Forslag til høringsuttalelse til NOU 2005:18, notat av 1. desember 2005.

Saksdokumenter:

1. NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring" – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.
2. Oppsummering av hovedpunktene i NOU 2005:18 fra Telemarkforskning – Bø.

SAKEN GJELDER

Saken gjelder høringsuttalelse til Inntektssystemutvalgets utredning – *NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring" – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner* (Borgeutvalget). Utredningen ble sendt på høring fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i brev av 11. oktober 2005. Høringsinstanser fremgår av liste i brevet fra KRD, vedlegg 1. Høringsfristen er onsdag 1. februar 2006.

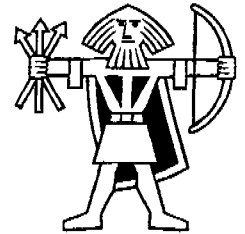
VURDERINGER/DRØFTINGER

Saken har følgende inndeling:

1. Innledning
2. NOU 2005:18 - Inntektssystemutvalgets utredning
 - 2.1. Bakgrunn for utvalgets arbeid.
 - 2.2. Kort om utvalgets mandat.
 - 2.3. Hovedpunkter i utvalgets innstilling.
 - 2.4. Foreløpig rapport fra Agenda: Vekstkommunene, uttalelse til Borgeutvalgets innstilling.
 - 2.5. Ullensaker - Kortsiktig og langsiktig virkning av Inntektssystemutvalgets innstilling.
 - 2.6. KS Akershus - Forslag til høringsuttalelse til NOU 2005:18.
3. Konklusjon

1. INNLEDNING

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å nå målet, tas det ved fordelingen av rammetilskuddet hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes og fylkeskommunenes kostnader (utgiftsutjevningen) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevningen). Det samlede rammetilskuddet for kommunene og fylkeskommunene er delt i fem tilskudd for kommunene og fire tilskudd for fylkeskommunene. Tilskuddene bevilges over egne poster i statsbudsjettet. Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene kommunenes frie inntekter som kommunene fritt disponerer innenfor de gjeldende lover og forskrifter.



Omfordelingen som følge av utgifts- og inntektsutjevningen gjøres i innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er begrunnet med at forhold av demografisk, geografisk og sosial art gir strukturelle kostnadsforskjeller som kommunene og fylkeskommunene i liten grad kan påvirke. For at kommunesektoren skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, må det tas hensyn til slike strukturelle kostnadsforskjeller ved fastlegging av de økonomiske rammene. Eksempel på kostnadsforskjeller kan være aldersfordeling eller reiseavstand innen kommunen. Det er også nødvendig å foreta inntektsutjevning av skatteinntektene for å oppnå rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene. Fra og med 2004 overtok staten ansvaret for barnevernet. Oslo sitt ansvar for barnevernet ble likevel videreført, i form av hovedstadstilskudd i den fylkeskommunale delen av rammetilskuddet til Oslo. Ved kommuneproposisjonen for 2005, besluttet Stortinget å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene. Som en midlertidig ordning blir selskapsskatten utbetalt som en del av rammetilskuddet i 2005 og 2006.

Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger. Den siste større omleggingen skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsø-utvalgets forslag i *NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Siden har det skjedd flere større og mindre endringer i inntektssystemet.

2. NOU 2005:18 - INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING

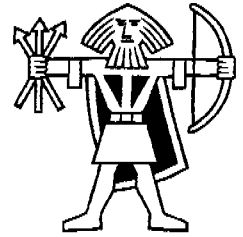
2.1 Bakgrunn for utvalgets arbeid

Regjeringen Bondevik oppnevnte ved kongelig resolusjon 3. oktober 2003 et offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor; Inntektssystemutvalget. Utvalget ble ledet av professor Lars-Erik Borge, Trondheim (derav kalt Borge-utvalget). Utvalgets sekretariat har ligget til Kommunalavdelingen, KRD. Inntektssystemutvalget avga sin utredning 10. oktober 2005 ved NOU 2005:18.

Bondevikregjeringen hadde som målsetning å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen for 2007, slik at nytt inntektssystem kunne innføres i 2007. Ved regjeringsskiftet høsten 2005 har regjeringen Stoltenberg varslet at de vil se på inntektssystemet "på helt selvstendig grunnlag". Hva dette innebærer er pr dato ikke kjent, men det kan innebære at Inntektssystemutvalgets innstilling endres og at innføringstidspunkt utsettes.

2.2 Kort om utvalgets mandat

Det vises til vedlegg 2. Helt kort ble utvalget i opprinnelig mandat bedt om å drøfte i hvilken grad rammefinansiering kan bidra til effektiv ressursbruk i kommuner og fylkeskommuner. Videre ble utvalget bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. Utvalget ble bedt om å komme med ett eller flere forslag til nytt system, og som har en utforming som er betydelig enklere enn utformingen av dagens system. Utvalget ble forutsatt å foreta en ny faglig gjennomgang av kostnadsnøkklene, og spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet, samt å foreta en gjennomgang av inntektsutjevningen i systemet ut fra utjevningshensyn og målsetningen om en god intensivstruktur for næringsutvikling. Gjennomgangen måtte sees i sammenheng med tilbakeføringen av en andel av selskapsskatten til kommunene. Distriktpolitiske virkemidler/særskilte tilskudd skulle vurderes ut fra regionalpolitiske målsetninger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn, og utvalget ble bedt om å vurdere om denne typen særskilte tilskudd bør inngå i inntektssystemet. Den samlede størrelsen på skjønnsmidlene skulle gjennomgås og kriteriene for tildeling av skjønn vurderes.



Herunder om bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift kan/bør kompenseres gjennom faste kriterier eller tilskudd. Endringer innføres i dag gjennom en overgangsperiode på 5 år. Utvalget ble bedt om å vurdere behovet for overgangsordninger generelt, i tillegg til eventuell utforming og lengde.

Utvalgets mandat er siden blitt utvidet, hvor følgende forhold er innarbeidet:

- Vedrørende kostnadsnøkkel for sosiale tjenester
- Større stabilitet og utvidet tidsfrist
- Innlemmingen av driftstilskuddet til barnehager
- Innlemming av øremerket tilskudd til språkopplæring for minoriteter

2.3. Hovedpunkter i utvalgets innstilling.

Inntektssystemutvalgets innstilling forelå 10. oktober 2005, NOU 2005:18. Utredningen er på nær 500 sider, og følger som saksdokument til saken. Utvalgets sammendrag foreligger i kap. 2 i NOU'en. Det vises til vedlegg 3. Hovedpunktene i utredningen omhandler følgende områder:

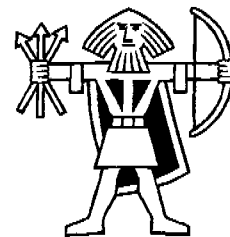
1. Utgiftsutjevning
 - a) Ny kostnadsnøkkel
 - b) Ikke oppdatering av befolkningstall i innbyggertilskudd/utgiftsutjevning
 - c) Fjerning av trekkordning frittstående skoler
2. Inntektstilskudd
 - a) Prognosebasert
 - b) Kompensasjon skattesvikt
 - c) Mørskattevekst trekkes inn
3. Øvrige tilskudd
 - a) Redusert skjønntilskudd
 - b) Nytt distriktpolitisk tilskudd (regionaltilskuddet fjernes)
 - c) Overgangsordning erstattes av inntektsgarantitilskudd

2.4. Foreløpig rapport fra Agenda: Vekstkommunene, uttalelse til Borgeutvalgets innstilling.

Det vises til vedlegg 4, Foreløpig rapport pr 13. januar 2006 fra Agenda; Uttalelse til Borgeutvalgets innstilling; Vekstkommunene. Rapporten er en foreløpig rapport initiert av en gruppe vekstkommuner, hvorav Ullensaker kommune er en av disse.

Vekstkommunene ligger som regel nær større byer som vokser. Siden det er barnefamilieene som først og fremst flytter til vekstkommunene, gir veksten akutt press på kapasiteten av alle typer tjenester. Selv om inntektsnivå og kostnadsnivå er høyt, med kostnadspress og høye lønninger, viser det seg at kommunene får lave skatteinntekter per innbygger og sliter med høyt kostnadsnivå på innsatsfaktorene. Før innføringen av rammefinansiering av kommunene regnet man med at vekst ville lønne seg. Nå er mange kommuner kommet i en situasjon der de bremser veksten. En periode prøvde kommunene å løse dette ved utbyggingsavtaler der de nye innbyggerne gjennom utbygger ble pålagt kostnader til investeringer, men slike er ikke lenger lovlige.

For samfunnet er det viktig at innbyggerne skal få likeverdige tjenester uavhengig av hvor de bor. Agendas rapport forsøker å avlive enkelte myter. Den drøfter hvordan utvalgets metoder og løsninger medfører at vekstkommune kommer uheldig ut ved de forslagene som er kommet, og den foreslår løsninger som kan kompensere for misforholdet. Endelig rapport kommer 31. januar 2006. Den vil bli



bygget ut med en metodekritikk, flere beregninger og forklaringer samt komplette beregninger av de virkninger forslagene vil ha.

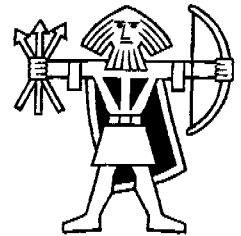
Borgeutvalgets forslag tar ikke tak i de økonomiske utfordringer vekstkommunene må håndtere. Utvalget har drøftet vekstkommunenes økonomi i et eget kapittel. Utvalget mener at vekstkommunene ikke har større økonomiske problemer enn andre kommuner. Det foreslås tvert imot å innføre ordninger som virker negativt for vekstkommunene, som f.eks. å fremskynde telletidspunktet for befolkning selv om man holder fast på løpende inntektsutjevning. Man avviser at det medfører ekstra investeringskostnader å være i kontinuerlig vekst. Utvalget hevder at selv om vekstkommunene skulle ha større utgifter enn andre kommuner, så får de dette kompensert gjennom høyere skatteinntekter.

Agenda finner ikke dekningen for utvalgets påstand. Regnskapene for perioden 2000-2004 viser derimot at vekstkommunene har hatt lavere inntekter per innbygger enn gjennomsnittet. Vekstkommunene har i gjennomsnitt fem prosent lavere årlige skatteinntekter enn gjennomsnittet for kommunene før skatteutjevning.

Definisjoner av "vekstkommuner" kan være mange. Flere kommuner har vekst i folketallet. Gjennomsnittskommunen vokser 0,6 prosent. Definisjonen bør være slik at veksten er et tydelig karaktertrekk ved kommunen. Vekst større enn gjennomsnittet kan være en definisjon. Agenda har i rapporten brukt kommuner med vekst større enn det dobbelte av gjennomsnittlig vekst siste 5 år som utgangspunkt for beregninger som skal illustrere problemstillingene som kjennetegner disse kommunene. Det er 36 kommuner som inngår i Agendas definerte gruppe vekstkommuner, og Ullensaker kommune er den kommunen som har klart høyest vekst i perioden.

Departementet skal vurdere hvordan innstillingen skal følges opp. I Agendas rapport vurderes fire tiltak. Samlet sett vil tiltakene øke rammetilskuddet til vekstkommunene med 415 millioner kroner i året, eller 778 kroner per innbygger. Den vesentligste endringen som foreslås er et eget vekstkriterium for å kompensere kapitalkostnadene. Tiltakene er:

- Fortsette å bruke årets befolkningstall. Utvalget foreslår å bruke ett år gamle innbyggertall for å beregne innbyggertilskudd og utgiftsutjevning. I dag brukes årets innbyggertall. Utvalget har ikke selv beregnet virkningene av denne endringen for kommunene i det vedlegget som viser konsekvensene av forslagene i rapporten. Agenda har beregnet at den negative virkningen av dette forslaget for vekstkommunene vil være 51 millioner kroner eller 97 kroner per innbygger i gjennomsnitt, beregnet ut fra 2005-tall.
- Grunnlaget for beregning av kostnadene er begrenset av utvalget selv om det argumenterer for at alle kostnader skal trekkes inn i beregningsgrunnlaget. Dette gir negative effekter for kommuner i vekst. De to forholdene som har størst betydning er
 - Ta med barnehagekostnadene i utgiftsutjevningen. Barnehagekostnadene er til nå ikke tatt med i grunnlaget for utjevning av utgifter mellom kommunene. Borgeutvalget foreslår heller ikke å ta med barnehagekostnadene. Dette taper vekstkommunene på, siden de har relativt sett flest barn og størst barnehagekostnader. Ved å ta inn barnehagekostnadene vil rammetilskuddet til vekstkommunene øke med 80 millioner kroner eller med 149 kroner i året i gjennomsnitt per innbygger. Se kapittel 5.3.
 - Ta med kapitalkostnader knyttet til befolkningsvekst. AGENDA har tidligere beregnet merutgiftene til en ny innbygger til 65.000 kroner (engangsutgift). Ved å inkludere et nytt vekstkriterium i utgiftsutjevningen vil vekstkommunene få 273 million kroner ekstra i rammetilskudd per år eller 512 kroner per innbygger i gjennomsnitt. Se kapittel 5.4.



- Ta bort de rikeste kommunene ved beregning av det relative vekteringen av sektorenes størrelse. Borge-utvalget forutsetter at kommuneregnskapene viser det reelle behovet for utgifter i alle kommuner. Dette er ikke sant. Rike kommuner har store utgifter delvis fordi de er rike. Ved å ta bort de rikeste kommunene blir vektingen av de ulike tjenestene i utgiftsbehovet mer rettferdig. Dette tiltaket fører til at PLO (eldreomsorgen) får mindre vekt, mens grunnskolen får mer vekt. Rammetilskuddet til vekstkommunene øker med 10 millioner kroner samlet eller med 19 kroner per innbygger i gjennomsnitt. Se kapittel 5.2

Utslag for hver vekstkommune finnes i vedlegg til rapporten og er basert på tall for 2005.

2.5 Ullensaker - Kortsiktig og langsiktig virkning av Inntektssystemutvalgets innstilling

Konsekvenser på kort sikt

Tabeller og beregninger fra KS Akershus (se vedlegg 5) illustrerer de økonomiske konsekvensene for Ullensaker ved gjeldende inntektssystem og ved Inntektssystemutvalgets forslag.

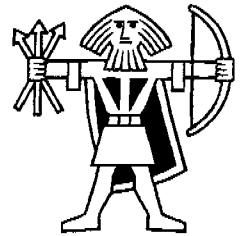
Generelt gir endringer i inntektssystemet negative økonomiske utslag for Ullensaker. Bruk av nyere befolkningstall kompensere noe for den høye befolkningsveksten, men på grunn av endringer i kostnadsnøkkelen taper Ullensaker på utgiftsutjevningen, samtidig som trekk gjennom inntektssystemet har økt. Ved en samtidig nedtrapping og utfasing av skjønnstilskuddet (statlig finansieringsbistand gitt i tilknytning til utbyggingen av Gardermoen som hovedflyplass), går rammetilskuddet for Ullensaker på kort sikt dramatisk ned.

Ullensaker er fra 2004 med på listen over de 15 kommunene i landet med lavest frie inntekter pr innbygger (tabell 1 i vedlegg 5). Differansen mellom gjennomsnittlig inntekt pr innbygger i 2004 i Akershus og i Ullensaker utgjør kr 1.879. Ganget med en befolkning på 25.000 innbyggere, utgjør "tapet" for Ullensaker i størrelsesorden 47 mill kr. Differansen mellom gjennomsnittlig inntekt pr innbygger i landet uten Oslo og i Ullensaker utgjør kr 2.793. Ganget med en befolkning på 25.000 blir differansen nær 70 mill kr.

I anslag på frie inntekter 2006 (Grønt Hefte 2006/tabell 2 i vedlegg 5) forsterkes denne ubalansen. Differansen mellom gjennomsnittlig inntekt pr innbygger i anslaget for 2006 i Akershus og i Ullensaker utgjør kr 1.961. Ganget med en befolkning på 25.000 innbyggere, utgjør kommunens "tap" ca 49 mill kr. Differansen mellom gjennomsnittlig inntekt pr innbygger i landet og i Ullensaker utgjør hele kr 3.507. Ganget med en befolkning på 25.000 blir differansen nær 88 mill kr.

Differansen i frie inntekter pr innbygger sammenlignet med gjennomsnittet i landet og i Akershus viser hvor mye mindre midler Ullensaker får å drive tjenesteproduksjon til sine innbyggere for. Inntektssystemutvalgets forslag innebærer et ytterligere tap på kr 376 i frie inntekter pr innbygger for Ullensaker, (tabell 3 i vedlegg 5), som sett i fht dagens inntektssystem, og ganget med en befolkning på 25.000, vil utgjøre omkring 10 mill kr.

Summen av disse forhold fører til at Ullensaker får et betydelig etterslep i økonomien, som øker fra år til år. Rælingen, Ullensaker og Vestby har størst etterslep i frie inntekter pr innbygger når en sammenlikner med de andre Akershuskommunene og landet for øvrig. Beregning av etterslep i økonomien for Ullensaker foretatt av KS Akershus viser et behov i størrelsesorden 87 mill kr for å komme opp på nivå med øvrige kommuner.



Konsekvenser på lengre sikt

I tillegg til "tap" gjennom inntektssystemet og etterslep i økonomien, har Ullensaker gjennom flere år hatt høyest årlig befolkningsvekst i landet, og ved det har Ullensaker møtt noen av de største vekstutfordringene.

Prognoser for årene fremover viser at vekstutfordringene blir ytterligere forsterket. Prognosene for gjennomsnittlig vekst i folketallet i landet frem til 2011 er 0,5%. I Akershus er prognosene for veksten dobbelt så høy. *Befolkningsveksten i Ullensaker har i perioder ligget over 4% (4,1% i 2001, 4,6% i 2002 og 4,4% i 2003).* I økonomiplanperioden 2006-2009 anslås veksten å ligge mellom 3,5% og 3%. Den høye befolkningsveksten gir økt press på utbygging av tjenestetilbud, som igjen betyr økt behov for kapital til drift og investeringer. Dagens inntektssystem fanger ikke opp endringer i utgiftsbehovet knyttet til investeringsutgifter. Med så sterk befolkningsvekst som i Ullensaker innebærer en rask utbygging av tjenestetilbudet sterk vekst i renter og avdrag. Dette kom fram i rapporten "Kommunale investeringer knyttet til befolkningsvekst" (Agenda 2002, på oppdrag fra KS). Agenda beregnet den gang "gjennomsnittlig kostnad" for hver nye innbygger å ligge omkring kr 65.000.

For Ullensaker er det viktig at forslag til endringer i inntektssystemet fanger opp merkostnader ved vekst, og at kommunen skal ha "råd til" å vokse. KS Akershus stiller spørsmål ved om kommuner med lavest frie inntekter har de samme mulighetene til å tilby innbyggerne sine et likeverdig tjenestetilbud? KOSTRA tallene sier mye om dette, og selv om KS Akershus ikke tar for seg utvalgte tjenesteområder, er det kjent at Ullensaker sammen med flere kommuner i Akershus har brukt lavest sum i landet på sentrale tjenester (bl.a. minst utgift pr elev i grunnskolen, jfr KOSTRA tall 2004).

Rådmannens oppfatning er at for å nå målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner, må det gjøres tilpasninger i inntektssystemet som ivaretar særlig store behov for utbygging av kapasitet i tjenesteproduksjonen, slik situasjonen er og vil være i lang tid fremover for Ullensaker og andre vekstkommuner nær de største byene. Utfordringer for Ullensaker fremover fremgår også av Agendas foreløpige rapport i vedlegg 4.

2.6. KS Akershus - Forslag til høringsuttalelse til NOU 2005:18.

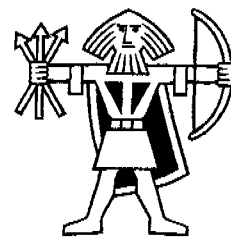
KS Akershus avgir uttalelse til NOU 2005:18 (se vedlegg 5), og har gjennom sitt arbeid pekt på at det er umulig å se en sammenheng mellom faktisk behovsutvikling og tildelte ressurser. KS er av den oppfatning at mekanismene gjennom inntektsutjevningen i liten grad er satt under debatt. Løpende inntektsutjevning har gitt dramatisk lavere forutsigbarhet på kommunenes rammer. Den sterke veksten er ikke hensyntatt, og KS mener at Inntektssystemutvalget gjennom sin innstilling på nytt vektlegger utgiftsutjevningen.

Fylkesstyret i KS Akershus fattet i april 2005 følgende vedtak:

"I det videre arbeidet med inntektssystemet bør følgende prioriteres:

- *at alle kommuner settes i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud*
- *at inntektssystemet skal være enkelt og forståelig system*
- *at summen av kriterier gir en helhetlig og balansert modell for utgiftsutjevningen. Dagens kriterier disfavoriserer vekst- og omegnskommuner til storbyer*
- *at mekanismene gjennom inntektsutjevningen blir debattert. Skal for eksempel selskapsskatten omfattes av inntektsutjevning."*

For Akershuskommunene utgjorde rammetilskuddet i gjennomsnitt 17 prosent av de frie inntektene i 2004 (KOSTRA tall 2004), mens skatt utgjorde 83 prosent av de frie inntektene. Den lave andelen



rammetilskudd har sammenheng med at både utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen trekkes av rammetilskuddet. Tabell 1 i vedlegg 5 viser de 15 kommunene med lavest frie inntekter i landet i 2001 og 2004. Flertallet av kommunene ligger i Akershus. I tillegg er flere Akershuskommuner kommet inn på listen i 2004. Når det gjelder anslag frie inntekter for 2006, hentet fra "Grønt Hefte 2006", ligger Akershus fortsatt under landsgjennomsnittet for frie inntekter pr innbygger. 20 av 22 kommuner i Akershus ligger betydelig under landsgjennomsnittet.

KS Akershus beskriver situasjonen omkring *vekstutfordringene* for sentrale og bynære kommuner, i tillegg til *etterslep i økonomien*, ved vedvarende lave frie inntekter og ytterligere tap ved endringer i inntektssystemet. Også KS' prognoser viser at vekstutfordringene blir ytterligere forsterket i årene fremover. I Akershus er veksten dobbelt så høy som gjennomsnittet i landet. I noen regioner og i noen perioder er veksten vesentlig høyere. Vekst i folketallet krever bl.a. utbygging av kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Dette betyr behov for kapital til drift og investeringer. I inntektssystemet skal utgiftsbehovet fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. En svakhet i dagens utgiftsutjevning er at den bare er dimensjonert for å fange opp endringer i utgiftsbehovet knyttet til driftsutgiftene. Endringer i utgiftsbehovet knyttet til investeringsutgiftene blir ikke fanget opp.

I 1996 sa Rattsø-utvalget i sin NOU at datagrunnlaget ikke var tilstrekkelig til å gå inn i denne problemstillingen fullt ut. I mellomtiden er KOSTRA innført. Med så sterk befolkningsvekst i Akershus er det viktig at endringer i investeringsbehovet blir fanget opp og kompensert i inntektssystemet. For en kommune med sterk befolkningsvekst vil en rask utbygging av tjenestetilbudet medføre en sterk vekst i renter og avdrag.

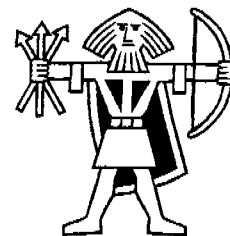
Akershuskommunene samlet taper på Inntektssystemutvalgets innstilling. 19 av 22 kommuner taper betydelig i forhold til utvalgets forslag. Summen av tabellene 1,2 og 3 i vedlegg 5 viser at det er en "trend" at Akershuskommunene taper på endringer i inntektssystemet, i tillegg til at de fleste kommunene ligger betydelig under landsgjennomsnittet pr innbygger i frie inntekter etter at inntektssystemet har virket. Dette fører til at de fleste Akershuskommunene får et etterslep i økonomien, som øker fra år til år.

Uten å løfte de kommunene som ligger under landsgjennomsnittet i frie inntekter, vil det være umulig å nå nåværende og tidligere regjerings målsetting om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

3. KONKLUSJON

Med grunnlag i saksutredingen og sakens vedlegg vil rådmannen anbefale Herredsstyret å avgi følgende uttalelse til saken:

1. Inntektssystemet skal utjevne forskjeller i de økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner. NOU 2005:18 dokumenterer at det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjon faller med fallende nivå på kommunenes frie inntekter. Likevel er det de kommunene som pr. i dag har laveste frie inntekter pr innbygger som taper aller mest på de forslåtte endringene i kostnadsnøklerne. Ullensaker kommune mener derfor at foreliggende forslag til endring av inntektssystemet bidrar til å forsterke skjevhetene i tjenestetilbudet og det ressursmessige etterslepet dette har skapt.



2. Ullensaker kommune har de fem siste årene hatt landets desidert høyeste befolkningsvekst, og har opplevd i praksis hvordan inntektssystemet struper kommunens inntektsrammer. INOU'en er det gitt en egen vurdering av vekstkommunene, men denne har ikke resultert i konkrete endringer i systemet som gir økonomisk uttelling. Ullensaker kommune mener at det er maktpåliggende at det innarbeides et vekstkriterium som fanger opp de høye kapitalkostnadene knyttet til befolkningsvekst.
3. Utvalget foreslår derimot at vekstkommunenes spesielle utfordringer kan håndteres gjennom skjønnstilskudd. Kommunen har mottatt slike tilskudd i tilknytning til Gardermoen-utbyggingen, men da hovedsakelig som lån som skal tilbakebetales. Ullensaker kommune oppfatter utvalgets forslag som et viktig argument for at det ikke vil være forenlig med en vekstkommunes reelle økonomiske utfordringer å kreve tilskuddene tilbakebetalt.
4. Etter forrige revisjon av inntektssystemet oppnådde vekstkommunene etter lang prosess og initiativ fra Stortinget en viss kompensasjon ved at årets befolkningstall ble lagt til grunn. Som ett av få forenklingforslag foreslår utvalget at dette reverseres. Ullensaker kommune vil på det sterkeste be om at denne ordningen, som i motsetning til mange andre sider ved systemet er intuitivt lett å forstå, videreføres.
5. Ullensaker kommunen er blant de kommunene i landet som har laveste frie inntekter pr. innbygger. Når skjønnstilskuddet er trappet bort er denne på nivå med Rælingen som har landets laveste. Agenda AS har i egen utredning vist at vekst-/lavinntektskommunene har klart lavere frie inntekter enn øvrige kommuner, også når det er korrigert for utgiftsbehov. Utgiftsbehovet bygger for øvrig på historiske statistiske beregninger og ikke på normative modeller som også utvalget sier hadde vært ønskelig. Ullensaker kommunen mener derfor det må innføres et minstenivå for frie inntekter for å sikre at også vekstkommunene kan gi et akseptabelt tjenestetilbud.
6. Ullensaker kommune slutter seg for øvrig til uttalelsen fra styret i KS Akershus til inntektsystemutvalgets forslag.

Melding om vedtak sendes:

- Økonomi