



Kommunal og regionaldepartementet
Kommunalavdelingen
v/Anne Nafstad Lyftingsmo
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
15 FEB 2006 05/3280 - 284
Ark. 661.0
Avd. KO / KØ / HER

Deres ref.:
05/3280-1 MSC

Arkivkode:
ID06/633

Dato:
13.02.2006

**Inntektssystemutvalgets forslag til nytt inntektssystem - Høringsuttalelse
fra Bærum kommune.**

Rådmannens forslag til vedtak i forbindelse med høring av NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring er tidligere oversendt, jfr. brev av 25. januar 2006. Formannskapet i Bærum kommune behandlet saken i sitt møte 1. februar 2006. Protokoll (se side 4), samt hele saksfremlegget er vedlagt.

Vennlig hilsen

Irene Arnesen
Spesialrådgiver

Vedlegg



Dato: 18.01.2006 Arkivkode: N- Bilag nr: Arkivsak ID: 06/633 J.post ID: 06/2484
Saksbehandler: Tor Olsen

Behandlingsutvalg	Møtedato	Saksnr.
Formannskapet	01.02.2006	013/06

INNETTSSYSTEMUTVALGETS FORSLAG TIL NYTT INNETTSSYSTEM - HØRINGSUTTALELSE FRA BÆRUM KOMMUNE

VIKTIGE PUNKTER I SAKEN:

Med sikte på innføring av et nytt inntektssystem fra og med 2007, har inntektssystemutvalget lagt frem forslag for å forbedre **fordelingsmekanismene**, **forenkle** systemet ved å fjerne kompliserende elementer og **forbedre** rammefinansieringssystemet virkemåte.

Etter Bærum kommunes oppfatning har utvalget bare delvis lyktes med dette.

Nytt inntektssystem innebærer at Bærum kommune vil tape rundt kr 41 mill i forhold til dagens system, hvis utvalgets forslag blir gjennomført i sin helhet.

Kommunen taper ca 30 mill (290 kr per innbygger) i utgiftsutjevningen som følge av utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler.

I tillegg foreslås det et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning. Dette innebærer at alle kommuner som taper mindre enn 400 kr per innbygger skal bidra til finansieringen av de kommuner som taper på omleggingen. I praksis betyr dette at Bærum kommune vil få et samlet tap på 400 kr per innbygger, eller ca kr 41 mill, i forhold til dagens system. Med de erfaringer vi har med inntektssystemet, som stadig er i endring, vil det sannsynligvis alltid være en viss andel kommuner som vil ha et tap som skal finansieres.

Bærum kommune slutter seg til utvalgets forslag, under visse forutsetninger, når det gjelder:

Prognosebasert inntektsutjevning

Prognosebasert inntektsutjevning medfører at kommunen i det øyeblikket skatteinngangen for en måned foreligger, kan beregne hva trekk/kompensasjon i inntektsutjevningen vil utgjøre. I dagens system tar det alt for lang tid før inntektsutjevningens beløpene kan beregnes og dermed oversikt over utviklingen i de frie inntektene. En prognosebasert inntektsutjevning, slik utvalget har foreslått, kan bidra til å gjøre kommunenes inntekter mer forutsigbare i budsjettåret.

Avvikling av oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen, men ikke i inntektsutjevningen

Til tross for at Bærum er en vekstkommune i forbindelse med Fornebu-utbyggingen, og antagelig vil tjene på løpende oppdatering av folketallet, anbefales forslaget. Dette fordi dagens system er blitt for beregningsmessig komplekst med oppdatering av innbyggerkriteriene, men ikke oppdatering av de øvrige kriteriene. Det er imidlertid viktig at befolkningstallet oppdateres i inntektsutjevningen.

Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål

Bærum kommune omfattes ikke av tilskuddet, men er enig i at distriktpolitiske skjønnstilskudd kan frigjøres og benyttes i det nye distriktpolitiske tilskuddet.

Et nytt distriktpolitisk tilskudd

Bærum kommune har ingen synspunkter på det nye tilskuddet, men registrerer at det får store konsekvenser for enkelte kommuner.

Kommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Bærum kommune innser at det innebærer en viss risiko ved å overta ansvaret for finansieringen av private grunnskoler. En forutsetning for ansvarsovertagelsen må derfor være at kommunen også får myndighet til å godkjenne etablering av private skoler og at tilskuddene til skolene samsvarer med tilsvarende utgifter i de kommunale grunnskolene.

Bærum kommune har imidlertid innvendinger til utvalgets forslag når det gjelder:

Ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen

Bærum kommune mener at den nye delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp ikke fanger opp utgiftsbehovet for storkommunene, eksklusive Oslo. Spesielt gjelder dette utgifter til personer med rus- og/eller psykiatriske problemer på samme måte som dagens sosialhjelpsnøkkel gjør. Sosialhjelpsnøkkelen må derfor justeres for å rette opp for dette forholdet.

Etter Bærum kommunes oppfatning er det også en svakhet ved utvalgets forslag at delkostnadsnøkkelen for barnehager ikke er innarbeidet. Hvis denne skal innarbeides kan det innebære innføring av tre nye kriterier med endring av vektene for de øvrige kriterier. Dette kan endre de foreløpige konsekvensene av utvalgets forslag. Endelig vurdering av ny utgiftsutjevning for kommunene bør derfor foretas først når forslag til ny barnehagenøkkel er vurdert.

Den nye kostnadsnøkkelen kan derfor ikke anbefales før nye konsekvensanalyser er foretatt.

Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

Bærum kommune ser at utvalgets forslag medfører en forenkling av inntektssystemet, men finner ikke den nye overgangsordningen rettferdig. Utvalget har lagt vekt på at "vinnerne" av omleggingen skal få raskest mulig gjennomslag for systemendringen og i størst mulig grad få beholde gevinsten. Det innebærer at alle "taperne" må bidra til dette og kan få større trekk enn "vinnerne".

Hvis nullsumspillet i overgangsordningen skal opprettholdes, bør det etter Bærum kommunes oppfatning etableres en mer rettferdig overgangsordning mellom tapere og vinnere. Det må ikke være slik at tapere må dekke opp for tapere. Det bør derfor etableres

en overgangsordning mer på linje med dagens system, hvor gevinst og tap utlignes over et visst antall år.

Bærum kommune anbefaler av den grunn ikke utvalgets forslag til ny overgangsordning.

Andre forhold:

- I den omfattende utredningen fra inntektssystemutvalget savner Bærum kommune vurderinger av hvordan utgiftsbehov knyttet til endringer i investeringsutgifter eventuelt kan fanges opp i inntektssystemet.
- Etter Bærum kommunes oppfatning mangler forslaget vurderinger av inntektsutjevningen. Spesielt gjelder dette hvordan systemet skal takle en situasjon hvis en kommune får et beregningsmessig negativt rammetilskudd.
- Bærum kommune deler ikke fullt ut utvalgets oppfatning om at de mest vellykkede reformer er basert på rammefinansiering og lovbaserte virkemidler og at øremerkede tilskudd derfor bør begrenses.

Rådmannens forslag til vedtak:

Bærum kommune kan ikke anbefale forslaget til nytt inntektssystem før det er foretatt justeringer i sosialhjelpsnøkkelen og ny barnehagenøkkel er innarbeidet og vurdert, samt at det legges opp til en mer rettferdig fordeling av tap og gevinst av endringene i den nye overgangsordningen.

Elisabeth Enger

Trond Julin

-
- Vedlegg:
1. Konsekvenser i utgiftsjevningen for Bærum av nytt forslag til inntektssystem
 2. Delkostnadsnøkklene i nytt og gammelt inntektssystem
 3. Konsekvenser av nytt inntektssystem for utvalgte kommuner, i kroner per innbygger

Behandlingen i møtet

Ordføreren fremmet følgende tilleggsforslag:
For øvrig vises det til rådmannens kommentarer.

Hårek Elvenes (H) fremmet følgende forslag:
Dagens ordning med oppdatert innbyggerantall legges fortsatt til grunn for beregning av kommunens inntekt. Utvalgets forslag om å benytte gammelt tallmateriale støttes ikke.

Votering:

Elvenes' forslag ble vedtatt med 10 mot 3 stemmer (Ap, ISV).
Rådmannens forslag med ordførerens tilleggsforslag ble enstemmig vedtatt.

FSK-013/06 - 01.02.2006 Vedtak:

Bærum kommune kan ikke anbefale forslaget til nytt inntektssystem før det er foretatt justeringer i sosialhjelpsnøkkelen og ny barnehagenøkkel er innarbeidet og vurdert, samt at det legges opp til en mer rettferdig fordeling av tap og gevinst av endringene i den nye overgangsordningen.

For øvrig vises det til rådmannens kommentarer, dog slik at dagens ordning med oppdatert innbyggerantall fortsatt legges til grunn for beregning av kommunens inntekt. Utvalgets forslag om å benytte gammelt tallmateriale støttes ikke.

RÅDMANNENS REDEGJØRELSE

Inntektssystemet for kommunene er komplisert for de fleste og rådmannen har derfor funnet det nødvendig med en omfattende redegjørelse for å få frem oppbyggingen av systemet og elementene i dette. Utvalget har på en utmerket måte beskrevet systemet i sin 500 siders utredning og dets synspunkter og forslag til endringer kommer klart frem. Rådmannen har forsøkt å begrense sine kommentarer til endringene til områder som har og får betydning for Bærum kommune.

Innledning

Utvalgets mandat er å foreta en faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme frem til et mest mulig enkelt og rettferdig system.

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner¹. Kommunene har på grunn av forskjeller i skattegrunnlag, befolkningssammensetning og kostnadsforhold, ulike forutsetninger for å gi innbyggerne et godt kommunalt tilbud. Inntektssystemet skal utjevne forskjellene i økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for et mest mulig likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner. Inntektssystemet er følgelig et sentralt virkemiddel for å sikre at kommunale velferdstjenester når alle uavhengig av hvor i landet de bor.

Utvalget foreslår endringer med sikte på å:

- Forbedre fordelingsmekanismene
- Forenkle systemet ved å fjerne eller endre kompliserende elementer
- Forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte

Følgende endringer er foreslått:

- Ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Avvikling av oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen, men beholdes i inntektsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
- Et nytt distriktspolitisk tilskudd
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler som innebærer at korreksjons- og trekkordningen i inntektssystemet kan avvikles

Fordeling

De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene.

Utgangspunktet for **utgiftsutjevningen** er at behovet for tjenester og kostnadene knyttet til å produsere disse varierer mellom kommuner. Utvalget har utarbeidet nye kostnadsnøkler som bedre skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

¹ I denne saken ser rådmannen kun på forhold som gjelder primærkommunene. Forslag til endringer for fylkeskommunene blir ikke berørt.

Utgangspunktet i **inntektsutjevningen** er at variasjoner i skatteinntekter ville gitt store forskjeller i tjenestetilbud uten et statlig utjevningssystem. Utvalget har ikke foretatt nærmere vurdering av inntektsutjevningen mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå var gjenstand for politisk vurdering.

Rammeoverføringene gjennom inntektssystemet benyttes i tillegg som et virkemiddel for å nå **regional- og distriktpolitiske målsetninger**. Ekstra overføringer til små kommuner og kommuner i Nord-Norge skal bidra til å opprettholde levedyktige lokalsamfunn. Utvalget mener at det er en vesentlig svakhet at dagens realpolitiske tilskudd i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktpolitikken. Det foreslås derfor at tilskuddene i dagens system utvikles og erstattes med et nytt distriktpolitisk tilskudd som er direkte koblet til distriktpolitikken for øvrig, og vil på den måte bli mer treffsikker i forhold til regional- og distriktpolitiske målsetninger.

Små kommuner har smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. I utvalgets forslag er det lagt til grunn at små kommuner skal få full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom basistilskuddet i utgiftsutjevningen. Utvalget fremmer ikke forslag om differensierte basistilskudd for å fange opp at smådriftsulempene i noen grad er en frivillig kostnadsulempe som kunne vært redusert gjennom kommunesammenslåinger eller interkommunalt samarbeid. Videreføring av basistilskuddet som gir full kompensasjon for smådriftsulemper i alle kommuner innebærer at inntektssystemet ikke vil være nøytralt overfor kommunesammenslutninger. Det anbefaler derfor at det distriktpolitiske tilskuddet i større grad fordeles mellom kommunene etter satser per innbygger enn etter satser per kommune.

Forenkling

Utvalget mener at en vesentlig del av kompleksiteten i dagens inntektssystem er knyttet til overgangsordningen og ulike tapskompensasjonsordninger i skjønnstilskuddet. Det foreslår derfor å utvikle dagens overgangsordning og erstatte denne med et inntektsgarantitilskudd. Formålet med dette tilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringer til et bestemt beløp per innbygger. Det nye inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner får en endring fra et år til det neste som er mer enn 400 kr per innbygger lavere enn endringen på landsbasis.

Blant utvalgets øvrige forslag er det særlige fire som bidrar til forenkling:

- Fjerne ordningen med oppdaterte befolkningstall i beregningen av innbyggertilskuddet. Dette bidrar til forenkling og forutsigbarhet ved at tilskuddene gjøres kjente i forkant av budsjettåret.
- Skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, noe som representerer forenkling ved at en større del av rammeoverføringene fordeles etter faste kriterier.
- De ulike regionalpolitiske ordningene samles i et distriktpolitisk tilskudd til kommunene.
- Kommunene får finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester, noe som innebærer at trekk- og korreksjonsordninger for elever i statlige og frittstående skoler kan fjernes.

Forbedring

Rammefinansieringssystemet består av den lokale skattefinansieringen og rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Den sentrale problemstillingen er vurderingen av tiltak som kan sikre økt stabilitet i kommunesektorens inntekter, plassering av finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester og en vurdering av

hvorvidt nasjonale velferdsreformer i større grad kan finansieres innenfor ramme-finansieringssystemet.

For å bidra til større stabilitet i kommunesektorens inntekter foreslår utvalget at det innføres en ordning med prognosebasert inntektsutjevning. Med en slik utjevning vil kommunesektorens rammeoverføringer automatisk øke dersom skatteveksten på landsbasis blir lavere enn antatt. Motsatt vil deler av merskatteveksten bli trukket inn i form av reduserte rammeoverføringer.

Det er ulike finansieringsmodeller for henholdsvis frittstående skoler og private barnehager. Mens frittstående skoler finansieres gjennom direkte statstilskudd, legges det opp til at private barnehager skal motta offentlige tilskudd fra kommunene i henhold til et nasjonalt regelverk.

Utvalget anbefaler at finansieringsansvaret for private aktører legges til kommunene. Dette bidrar til at kommunene får et mer helhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere, og at ansvarsforholdene mellom staten og kommunesektoren blir klarere.

Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer og større satsinger skjer ofte utenom rammefinansieringssystemet ved at etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og investeringskostnader. Utvalget er av den oppfatning at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og juridiske virkemidler. Det vil derfor være en fordel om nasjonale velferdsreformer i større grad finansieres gjennom rammefinansieringen, og i kombinasjon med juridiske virkemidler dersom det betraktes som hensiktsmessig. Utvalget anbefaler videre at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses, både av hensynet til å opprettholde et enkelt og forutsigbart finansieringssystem, men også ut fra hensynet til at de mest prioriterte satsingene skal få den ønskede effekt. Utvalget anbefaler også at utformingen av økonomiske virkemidler i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Dette kan bidra til en bedre utforming og riktigere dimensjonering av øremerkede tilskudd.

Nærmere om opplegget for utgiftsutjevningen

Det er utvalgets vurdering at omfordelingsordningen fungerer godt, og utvalget vil derfor ikke foreslå endringer i hovedtrekkene i dagens opplegg for utgiftsutjevning, men har foretatt en nærmere vurdering av om det er behov for en mer løpende oppdatering av kriterier og vekter som ligger til grunn for beregning av utgiftsbehov. Utvalgets konklusjon er at det ikke oppfatter at fravær av løpende oppdatering av den felles kostnadsnøkklene, som fremkommer som et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøkklene for de enkelte sektorene, er et stort problem. Det er relativt godt samsvar mellom sektorenes vekt i dagens kostnadsnøkkel og den faktiske utgiftsfordelingen. På den andre siden endres de felles kostnadsnøkklene relativt hyppig som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye delkostnadsnøkler. Utvalget vil derfor foreslå at det i forbindelse med slike endringer også foretas oppdateringer som følge av endringer i sektorsammensetninger, men anbefaler ikke tilsvarende oppdatering som følge av løpende endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå.

Utvalget har utarbeidet nye delkostnadsnøkler for administrasjon, grunnskole, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, barnevern og sosialhjelp. Rådmannen viser til vedlegg som gir nærmere detaljer om endringer og konsekvenser av nye delkostnadsnøkler.

Administrasjon:

Ny delkostnadsnøkkel:

Basiskriterium og antall innbyggere

Ut av delkostnadsnøkkelen går:

Ingen

Konsekvenser: Kommunen taper rundt kr 1 mill på omleggingen. Dette skyldes i hovedsak endret vektning av kriteriene.

Landbruk og miljøvern

Har tidligere blitt betraktet som en del av delkostnadsnøkkelen for administrasjon. Utgår i det nye forslaget.

Konsekvenser: Bærum tjener i underkant av kr 14 mill på at kriteriet faller bort.

Grunnskole

Delkostnadsnøkkelen vil etter utvalgets forslag inkludere:

Antall innbygger 6-15 år, basiskriterium, to bosettingskriterier (sone og nabo)², antall barn 6-15 år med grunn- og hjelpestønad og antall 1. generasjons innvandrere 6-15 år fra land utenfor Skandinavia. Forslaget innebærer også at øremerkede tilskudd til språkopplæring for minoriteter innlemmes i inntektssystemet

Ut av delkostnadsnøkkelen går:

Reisetid³

Konsekvenser: Kommunen tjener kr 39 mill på omleggingen, i hovedsak som følge av det nye kriteriet innvandrerbarn og endret vektning av kriteriene nabo og basistillegg. (Rådmannen gjør imidlertid oppmerksom på at utvalgets forslag også innebærer at kommunen skal dekke kostnadene til private grunnskoler. I dagens system får Bærum kommune et trekk på rundt kr 6 millioner for elever i statlige og private skoler.)

Pleie og omsorg:

Ny delkostnadsnøkkel:

Basiskriterium, sonekriteriet, psykisk utviklingshemmede 16 år og over, ikke-gifte 67 år og over og tre alderskriterier (67-79 år, 80-89 år og 90 år og over).

Ut går:

Dødelighet, psykisk utviklingshemmede under 16 år og innbyggere 16-66 år

Konsekvenser: Bærum taper rundt kr 19 mill på ny delkostnadsnøkkel. Dette skyldes i stor grad bortfallet av kriteriet PUH under 16 år og innføringen av basistillegget i nøkkelen. Kommunen tjener på at dødelighetskriteriet faller bort og endret vektning av kriteriet PUH over 16 år, men taper på redusert vektning av ikke-gifte over 67 år og innbyggere over 90 år.

Primærhelsetjenesten:

Ny delkostnadsnøkkel:

Basiskriterium, sonekriterium, aldersgruppen 0-21 år og aldersgruppen over 21 år.

² Kriteriet *sone* er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen.

Kriteriet *nabo* er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets, summert for alle kommunens innbyggere.

³ Kriteriet *reisetid* er et mål på hvor lang beregnet reisetid innbyggerne i kommunen samlet må bruke for å komme seg fra senter i egen grunnkrets til kommunesenteret (= den grunnkretsen hvor rådhuset ligger),.

Ut går:
Alle de tidligere alderskriteriene

Konsekvenser: Kommunen taper kr 10 mill på endringene. I hovedsak skyldes dette innføringen av de nye kriteriene sone og basis i nøkkelen.

Barnevern

Ny delkostnadsnøkkel:

Antall barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre, antall fattige⁴ og antall innbyggere 0-21 år.

Ut går:

Antall skilte og separerte, antall innbyggere 0-5 år, antall innbyggere 6-15 år og antall innbyggere 16-66 år.

Konsekvenser: Bærum taper i underkant av kr 5 mill på omleggingen. Hovedårsaken er innføringen av det nye kriteriet barn som ikke bor sammen med begge foreldre.

Rådmannens kommentarer: Antall fattige er tatt med som nytt kriterium i barnevernsnøkkelen. Per definisjon må det bety at mange enslige uten barn og pensjonister er inkludert. Rådmannen er i tvil om dette kriteriet treffer behovet for barnevernsressurser spesielt godt.

Sosialhjelp

Ny delkostnadsnøkkel:

Opphopningsindeks (som er produktet av faktiske observasjoner av antall skilte og separerte, antall arbeidsledige og antall fattige), samt antall uføre og antall innbyggere 16-66 år.

Ut går:

Urbanitetskriteriet og skilte og separerte, arbeidsledige og innvandrere som egne kriterier.

Konsekvenser: Bærum taper over kr 48 mill på omleggingen. Hovedårsaken er at urbanitetskriteriet erstattes av en opphopningsindeks. Bærum mister i underkant av kr 24 mill ved bortfallet av urbanitetskriteriet, men taper i tillegg i underkant av kr 30 mill ved innføringen av en opphopningsindeks som nytt kriterium. Sistnevnte skyldes at Bærum har både færre skilte, arbeidsledige og fattige i forhold til landsgjennomsnittet (som gir en behovsutgiftsindeks under 1). Når tre indekser under landsgjennomsnittet (under 1) i tillegg multipliseres med hverandre i den nye opphopningsindeksen, vil det beregnede utgiftsbehovet bli ytterligere redusert og trekket i utgiftsutjevningen enda større enn om de tre kriteriene hadde inngått som frittstående elementer i kostnadsnøkkelen.⁵ Bortfallet av skilte og arbeidsledige som egne kriterier medfører isolert sett at trekket i utgiftsutjevningen reduseres med rundt kr 14 mill på omleggingen. Netto endring ved innføring av opphopningsindeks, inklusive skilte og arbeidsledige, og bortfall av urbanitetskriteriet og skilte og arbeidsledige som egne kriterier, medfører med andre ord et samlet tap for kommunen på rundt kr 40 mill (= -24 mill -30 mill +14 mill).

⁴ Definisjonen av fattige: Personer som har en inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten i de ulike regionene. Studenter og formuende er ikke medregnet. Medianinntekt er den midterste inntekt når inntektene sorteres i stigende rekkefølge. Dataene er hentet fra Statistisk Sentralbyrås husholdsstatistikk over inntekt etter skatt. Det er utarbeidet regionspesifikke fattigdomsgrenser.

⁵ I vedlegg fremgår det at utgiftsbehovsindeksen for de tre kriteriene er 0,97 for skilte og separerte, 0,57 for arbeidsledige og 0,99 for fattige. I gjennomsnitt gir dette en utgiftsbehovsindeks på 0,84. Opphopningsindeksen i utvalgets forslag, hvor de tre kriteriene er multiplisert med hverandre, gir imidlertid et utgiftsbehov på bare 0,47.

Bærum har flere innvandrere enn landsgjennomsnittet og taper på at kriteriet blir tatt ut. Også de nye uføre- og innbyggerkriteriene medfører økt trekk for Bærum i utgiftsutjevningen. Disse endringene for innvandrere, uføre og innbyggere medfører et tap på i underkant av kr 8 mill, slik at samlet tap for kommunen i forslaget til ny sosialhjelpsnøkkel beløper seg til rundt kr 48 mill.

Rådmannens kommentarer: Sosialhjelpsutgiftene i prosent av landsgjennomsnittet (=100) lå i 2003 i storkommunene (over 50.000 innbyggere) på rundt 115, eksklusive Oslo. Oslo stod i en særstilling med sine 172. Bærum kommune lå i 2003 litt i underkant av gjennomsnittsnivået i de øvrige storkommunene, men godt over landsgjennomsnittet. Fra 2005 opplever imidlertid Bærum kraftige økninger i utgiftene til sosialhjelp. Samtidig innebærer utvalgets forslag til ny sosialhjelpsnøkkel at kommunen i fremtiden får reduserte overføringer til å dekke disse utgiftene. Dette skyldes i hovedsak at urbanitetskriteriet blir erstattet av en ny opphopningsindeks. Rådmannen finner det derfor nødvendig å gå nærmere inn på historikken bak urbanitetskriteriet og de vurderinger som senere er foretatt om bruken i sosialhjelpsnøkkel.

I Sem-erklæringen uttalte den tidligere regjeringen at variasjonen i kommunens utgifter til personer med rus og/eller psykiatriske problemer ikke ble godt nok fanget opp i utgiftsutjevningen i daværende inntektssystem.

I Stortingsmelding nr 6 (2003-04) fulgte regjeringen opp dette med følgende uttalelse: Urbanitetskriteriet må ses på som en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunens rus- og psykiatriutgifter, og som ikke blir fanget opp gjennom de øvrige kriteriene.

KRD⁶ viste i den sammenheng til at det er en klar tendens til at sosialhjelpsutgiftene øker med økende innbyggertall. Av undersøkelser fremgår det at man gjennom sosialhjelpsnøkkel, som inkluderer urbanitetskriteriet, i større grad enn man gjennom sosialhjelpsnøkkel, som ikke inkluderer urbanitetskriteriet, får fanget opp at det er en klar tendens til at utgiftene i kroner per innbygger øker med kommunens innbyggertall. Departementets vurdering var at kriteriet folketallet opphøyd i 1,2 var det kriteriet som var best egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Dette også på bakgrunn i en analyse av Statens institutt for rusmiddelforskning i 2003, som viste at rundt halvparten av kommunens sosialhjelpsutgifter kan knyttes til rus og/eller psykiatriske problemer. Ut fra de foreliggende data var det imidlertid vanskelig å identifisere antallet personer i den enkelte kommune.

Bakgrunnen for endringen av sosialhjelpsnøkkel i 2004 og innføringen av urbanitetskriteriet var med andre ord ønsket om å fange opp utgiftsbehovet til personer med rus- og psykiatriske problemer.

Til tross for at sosialhjelpsnøkkel nylig var blitt endret, ble inntektssystemutvalget i slutten av 2004 av KRD bedt om å se på om objektive kriterier, som ikke er knyttet til kommunestørrelse, kunne fange opp de samme utgiftsvariasjonene mellom kommunene.

Utvalgets analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 dokumenter at urbanitetskriteriet er egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter.

⁶ Kommunal- og regionaldepartementet

Statistisk Sentralbyrå og utvalgets analyser av 2003-data indikerer også at urbanitetskriteriet er egnet til å fange opp noe av utgiftsvariasjonene mellom kommunene. Det tyder på at det er forhold i de største kommunene som virker utgiftsdrivende på sosialhjelpsutgiftene, og som ikke fullt ut kan forklares av kriterier som antall innvandrere, skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. Disse forholdene blir fanget opp gjennom urbanitetskriteriet. Urbanitetskriteriet kan derfor tolkes som en variabel som fanger opp grad av urbanisering og befolkningskonsentrasjon.

Flere studier viser at det er sammenheng mellom grad av urbanisering og levekårsproblemer.

Når større kommuner gjennomgående har høyere sosialhjelpsutgifter enn mindre kommuner så kan det også ha sammenheng med at det er en opphopning av levekårsproblemer i de største kommunene, det vil si at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre. Det vil si at problemene ikke summerer seg, de forsterker seg.

Utvalget analyserte to alternative modeller for sosialhjelp og sammenlignet disse.

- Kostnadsnøkkel 1 bestående av følgende kriterier; skilte og separerte, arbeidsledige, uførepensjonister 18-49 år, fattige og urbanitetskriteriet.
- Kostnadsnøkkel 2 bestående av kriteriene; uførepensjonister 18-49 år, innbyggere 16-66 år og opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige og fattige).

Resultatene av analysen viste:

- Klar tendens til at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende folketall
- Urbanitetskriteriet er bedre egnet enn opphopningsindeksen til å fange opp sammenhengen mellom kommunestørrelse og sosialhjelpsutgifter.
- Gjennom opphopningsindeksen fanger man i større grad opp at Oslo har høye sosialhjelpsutgifter, men kommunen blir overkompensert i forhold til faktiske sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet.
- Bergen, Stavanger og Trondheim får lavere beregnet utgiftsbehov med opphopningsindeksen enn med urbanitetskriteriet.⁷ Bruk av urbanitetskriteriet gir likevel lavere utgiftsbehov enn det sosialhjelpsutgiftene i prosent av landsgjennomsnittet skulle tilsi. Det samme gjelder for gjennomsnittet av øvrige kommuner med over 50.000 innbyggere.
- Opphopningsindeksen er bedre egnet til å fange opp utgiftsbehovet til små og mellomstore kommuner med høye sosialhjelpsutgifter.
- Opphopningsindeksen overkompenserer kommuner med lave sosialhjelpsutgifter
- Kommuner med under 6.000 innbyggere kom gjennomsnittlig klart bedre ut med bruk av opphopningsindeksen.
- Kommuner med mellom 7.000 og 20.000 innbyggere kom gjennomsnittlig ut på omtrent samme nivå i de to alternativene.
- Kommuner med over 20.000 innbyggere, med unntak av Oslo, kom gjennomsnittlig klart bedre ut med bruk av urbanitetskriteriet.
- I forhold til sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet, viser gjennomsnittstallene for kommunestørrelse under 20.000 innbyggere, at disse blir overkompensert uavhengig av hvilket alternativ som benyttes.

⁷ Av de 12 kommunene i landet med over 50.000 innbyggere var det i tillegg til Oslo, ytterligere en kommune som kom bedre ut med bruk av opphopningsindeksen, mens 10 kommuner kom bedre ut med bruk av urbanitetskriteriet og skilte og arbeidsledige som egne kriterier. Øvrige endringer er da ikke medregnet.

Analysen gir, etter utvalgets oppfatning, ingen klare svar på hvilket alternativ som samlet sett for kommunene er best. Valg av kriterium blir derfor for utvalget et spørsmål om hvordan man skal tolke effektene av de to kriteriene. Hvilket kriterium har best validitet⁸? Et problem med urbanitetskriteriet er etter utvalgets vurdering at det er vanskelig å si hva som ligger bak den observerte sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunens sosialhjelpsutgifter. Høyt eller lavt innbyggertall vil i seg selv ikke medføre at en kommune har høye eller lave sosialhjelpsutgifter. For utvalget har opphopningsindeksen høyere validitet enn urbanitetskriteriet. Utvalget anbefaler på den bakgrunn at opphopningsindeksen, som er produktet av skilte/separerte, separerte og fattige, innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Rådmannen mener at utvalget ved valg av sosialhjelpsnøkkel har sett bort fra bakgrunnen for å innføre urbanitetskriteriet i sosialhjelpsnøkkelen, nemlig å fange opp kostnadene til personer med rus- og/eller psykiatriproblemer. Disse er ikke direkte målbare gjennom objektive kriterier, men analysene viser at disse i stor grad synes å bli fanget opp gjennom urbanitetskriteriet. Kriteriene i opphopningsindeksen er viktige parametere for sosialhjelpsutgiftene, men de kan heller ikke måle effekten på kostnadene til rus- og/eller psykiatri. Som forklaringsvariabel for rus- og psykiatri har derfor, etter rådmannens oppfatning, opphopningsindeksen like dårlig validitet som urbanitetskriteriet, samtidig som den i svakere grad synes å fange opp rus- og psykiatrikostnader. Resultatet for storkommunene, eksklusive Oslo, i de to alternativene tyder på det. For Bærums del gir de kriteriene som utvalget foreslår i opphopningsindeksen dårlig uttrykk for utgiftsbehovet (indeks under 1). Det betyr at det er andre forhold som er utgiftsdrivende i Bærum siden kommunens sosialhjelpsutgifter ligger over landsgjennomsnittet. Det antas at rus- og psykiatri utgjør en stor andel av disse utgiftene. Det samme gjelder antagelig for de øvrige storkommunene, eksklusive Oslo. I dagens sosialhjelpsnøkkel har Bærum en utgiftsbehovsindeks på 1,05. Det er med andre ord beregningsmessig registrert at Bærum har et behov over landsgjennomsnittet. I utvalgets forslag, med alle endringer i kriteriene innarbeidet, får Bærum en utgiftsbehovsindeks på 0,77, det vil si langt under landsgjennomsnittet. Dette kan illustrere at de nye kriteriene ikke fanger opp viktige elementer som påvirker sosialhjelpsutgiftene. Samme utgiftsbehovsreduksjon blir i større eller mindre grad også registrert for de øvrige storkommunene, med unntak av Oslo som får høyere beregnet behov, og en kommune som får uendret behov.

Rådmannen er oppmerksom på at bruk av urbanitetskriteriet har fått kritikk fra faglig hold, men mener at mangel på et klart bedre alternativ tilsier at urbanitetskriteriet ikke bør skiftes ut som kriterium så kort tid etter innføringen. Rådmannen har også i tankene at midlene fra psykiatireformen skal innlemmes i rammetilskuddet fra 2009. Med den foreslåtte kostnadsnøkkelen vil det antagelig innebære kraftige reduksjoner i midlene til psykiatri for storkommunene gjennom inntektssystemet, i forhold til dagens øremerkede tilskudd. Det bør derfor arbeides videre med å finne frem til kriterier som bedre kan ivareta rus- og psykiatribehovet. I mellomtiden bør Oslos behov ivaretas særskilt.

Ny kostnadsnøkkel for kommunene

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøkklene for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg og administrasjon. Som vektor benyttes tjenestenes andel av netto driftsutgifter i 2004.

⁸ Validitet uttrykker hvor godt man måler det man skal måle. Innebærer at man har undersøkt og målt det man ville undersøke og ingenting annet.

Samlet innebærer utvalgets forslag at Bærum vil tape 290 kr per innbygger i utgiftsutjevningen, eller rundt kr 30 mill, på innføring av ny kostnadsnøkkel i inntektssystemet.

Barnehager

Utvalget har foreslått en **delkostnadsnøkkel for barnehager** i egen delutredning, men denne er ikke innarbeidet i kostnadsnøkkelen i utvalgets utredning. Det har sammenheng med at barnehagesektoren er under utbygging. Innvekting av delkostnadsnøkkel for barnehager bør derfor baseres på mest mulig oppdatert informasjon om sektorens omfang på det tidspunkt det øremerkede driftstilskuddet til barnehager innlemmes i inntektssystemet.

Rådmannens kommentarer: Det er en svakhet ved utvalgets forslag at kostnadsnøkkelen for barnehager ikke er innarbeidet. Hvis delutredningen legges til grunn, innebærer det innføring av tre nye kriterier; antall innbyggere 1-5 år, antall yrkesaktive kvinner 20-44 år på heltid og antall innbyggere 0-5 år med grunn- og hjelpestønad. Samtidig må vektene for de øvrige kriteriene endres. Dette kan endre de foreløpige konsekvensene av utvalgets forslag.

Rådmannens konsekvensberegning av delutredningen for barnehager ga som resultat at kommunen måtte påregne ytterligere trekk i utgiftsutjevningen ved innlemming av ny delkostnadsnøkkel for barnehager. Endelig vurdering av ny utgiftsutjevning for kommunene bør derfor foretas først når forslag til ny barnehagenøkkel er vurdert og innarbeidet.

Vekstkommuneproblematikk

Utvalget har utredet en alternativ ordning med eget tilskudd til kommuner med sterk befolkningsvekst (veksttilskudd), som kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Den alternative ordningen er målrettet med hensyn til å ivareta kommuner som over tid har relativ høy vekst i innbyggertall og beregnet utgiftsbehov per innbygger, og den representerer en forenkling i forhold til dagens ordning ved at innbyggertilskudd og utgiftsutjevning kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. På den andre siden innebærer den alternative ordningen økt beregningsteknisk kompleksitet.

Utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Utvalget finner at både dagens ordning og den alternative ordningen med veksttilskudd virker kompliserende, og vil ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslå at dagens ordning avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget viser til at skjønntilskudd kan benyttes for å ivareta kommuner som får spesielle problemer på grunn av dette.

I vurderingen av inntektsutjevningen anbefaler utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den som i dag baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen gir gevinst for kommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektsutjevningen.

Rådmannens kommentarer: Rådmannen slutter seg til utvalgets anbefaling. Dette til tross for at Bærum er en vekstkommune i forbindelse med Fornebu-utbyggingen og antagelig vil tjene på løpende oppdatering av folketallet. Dagens system er blitt for

beregningsmessig kompleksitet med oppdatering av innbyggerkriteriene, men ikke oppdatering av de øvrige kriteriene. Det er imidlertid viktig at folketallet oppdateres i inntektsutjevningen.

For øvrig vil rådmannen bemerke at forslaget til utvalget bare er dimensjonert for å fange opp endringer i utgiftsbehovet knyttet til driftsutgifter. Endringer knyttet til investeringsutgifter blir fortsatt ikke fanget opp. Med tanke på at kommunene ikke kan velge å la være å gjennomføre vekstrelaterte investeringer, bør det muligens vurderes på nytt om inntektssystemet skal fange opp merkostnader knyttet til vekst. Utvalget synes noe inkonsistent når det foreslår å redusere bruken av skjønnstilskudd til regionalpolitiske formål, samtidig som det vil øke bruken for å ivareta behovet for kommuner med vekstproblemer.

Inntektsutjevningen

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen har en kompensasjonsgrad på 55%. Det betyr at kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres 55% av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet trekkes 55% av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90% av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon som utgjør 35% av differansen mellom 90% av landsgjennomsnittlig skatteinntekt og egen skatteinntekt.

Utvalget har ikke foretatt nærmere vurdering av inntektsutjevningen mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vært gjenstand for politisk vurdering. Vedrørende valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte (for eksempel eiendomsskatt, hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og avgifter) mener utvalget dette er et politisk spørsmål og har ikke foretatt nærmere vurderinger.

Rådmannens kommentarer: Selv om inntektsutjevningen nylig er politisk bestemt og vedtatt savner rådmannen en vurdering av mekanismene i utjevningen,. Spesielt gjelder dette en vurdering av om selskapsskatten skal omfattes av utjevningen og hvordan systemet skal takle en situasjon hvor en kommune får et beregningsmessig negativt rammetilskudd. Dette kan bli situasjonen for Bærum kommune, men konsekvensene blir ikke så store etter den nye regjeringens økte innbyggertilskudd fra 2006. Hvis imidlertid følgende skjer:

- Selskapsskatten faller bort i 2007, samtidig som personskatten øker tilsvarende bortfallet
- Driftstilskuddet til barnehager innlemmes ikke i rammetilskuddet i 2007
- Inntektssystemutvalgets forslag innføres som foreslått i 2007

Da vil Bærum kommune ende opp med et negativt rammetilskudd på rundt kr 50 mill i 2007. Dagens system er at ingen kommune kan ha negativt rammetilskudd, tilskuddet blir satt til null og det negative beløpet utjevnes på de andre kommunene (slik tilfellet er for Bykle kommune i dag).

Utjevning av et beløp av en størrelsesorden på rundt kr 50 mill vil neppe bli godt mottatt i de øvrige kommunene,

Prognosebasert inntektsutjevning

Utvalget anbefaler imidlertid en prognosebasert inntektsutjevning fordi den på en relativt enkel måte bidrar til økt stabilitet i inntektene, samtidig som dagens skattefinansiering og inntektsutjevning kan videreføres. Prognosebasert inntektsutjevning vil heller ikke svekke finansieringssystemets lokale forankring fordi den løpende sammenhengen mellom utviklingen i skatteinntekter og kommunale inntekter blir den samme som i dag. Den økte stabiliteten oppnås ved å redusere den makroøkonomiske forankringen, det vil si sammenhengen mellom skatteinntektene på landsbasis og inntektene i den enkelte kommune.

Forskjellen i forhold til dagens skatteutjevning er at det inntektsutjevnerende tilskuddet baseres på en på forhånd fastsatt skatteprognose for året på landsbasis. Dette innebærer at tilskudd og trekk ikke beregnes på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt per innbygger, men på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger. På denne måten vil den makroøkonomiske risikoen bli redusert. Det kan illustreres ved en situasjon hvor skatteinntektene på landsbasis blir lavere enn budsjettet. Ved at tilskudd og trekk i utjevningen beregnes med utgangspunkt i en prognose, vil tilskuddene bli høyere og trekkene lavere enn dersom de beregnes med utgangspunkt i den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt som da er lavere enn prognosen. Kommunene tilføres altså ekstra midler gjennom inntektsutjevningen som følge av skattesvikten. På tilsvarende måte vil merskattevekst bidra til reduksjon i det inntektsutjevnerende tilskuddet. Når den makroøkonomiske risikoen reduseres for kommunene blir den større for staten.

Rådmannens kommentarer: Rådmannen slutter seg til utvalgets forslag. Prognosebasert inntektsutjevning medfører at kommunen i det øyeblikket skatteinngangen for en måned foreligger, kan beregne hva trekk/kompensasjon i inntektsutjevningen vil utgjøre. I dagens system tar det alt for lang tid før inntektsutjevningens beløpene kan beregnes og dermed oversikt over utviklingen i de frie inntektene.

Det forutsettes at prognosen også vil omfatte selskapsskatten, hvis denne skulle bli en del av skattesystemet (som utvalget har lagt til grunn i sin utredning, men som den nye regjeringen foreløpig har utsatt).

Skjønnstilskuddet

Utvalget foreslår at formålet med skjønnstilskudd begrenses i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnstilskuddet. Begrensningen må ses i sammenheng med utvalgets forslag om etablering av et nytt distriktpolitisk tilskudd, som ivaretar regionalpolitiske hensyn, og forslaget til ny overgangsordning, som gir bedre skjerming av kommuner som taper på omlegginger i inntektssystemet. De frigjorte midlene legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet og benyttes til å finansiere den nye overgangsordningen.

Rådmannens kommentarer: Rådmannen er enig i at distriktpolitiske skjønnstilskudd frigjøres og benyttes i det nye distriktpolitiske tilskuddet. Rådmannen har imidlertid avvikende synspunkter på forslaget til ny overgangsordning og viser til senere kommentarer.

Et nytt distriktpolitisk tilskudd

Utvalget har vurdert utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene gitt at rammeoverføringene gjennom inntektssystemet fortsatt skal benyttes som virkemiddel for

å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. I dagens inntektssystem er det fire regionalpolitiske ordninger; Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift og deler av det øvrige skjønntilskuddet.

Etter utvalgets mening er det en vesentlig svakhet at fordelingskriteriene i dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktspolitikken. Utvalget foreslår et nytt distriktspolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktspolitikken for øvrig. På denne måten vil den distriktspolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til distriktspolitiske målsettinger, og den vil bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i behov for tilskudd. Utvalgets forslag vil også innebære en forenkling av inntektssystemet ved at dagens ordninger kan erstattes med ett distriktspolitisk tilskudd.

Landet inndeles i fire distriktspolitiske virkeområder basert på 9 indikatorer som fanger opp dimensjonene arbeidsmarked, geografi, demografi og inntekt. Tilskuddet fordeles mellom virkeområdene med utgangspunkt i antall innbyggere i det enkelte virkeområde som omfattes av det distriktspolitiske tilskuddet. Innbyggerne i de ulike virkeområdene gis imidlertid ulik vekt.

A: Finnmark og Nord-Troms, innbyggervekt: 100%

B: Resten av Nord-Norge, unntatt Bodø og Tromsø, og de svakeste fjellområdene i Sør-Norge, innbyggervekt: 30%

C: Resten av de svake områdene i Sør-Norge samt Tromsø og Bodø. Her kan det gis tilskudd til næringslivet, innbyggervekt: 25%

D: Kommuner som kan få statlig støtte til næringsutviklingsarbeid, innbyggervekt: 20%

Rådmannens kommentarer: Bærum omfattes ikke av det nye tilskuddet og rådmannen har ingen kommentarer, men registrerer at det får store konsekvenser for enkelte kommuner.

Overgangsordningen

Dagens overgangsordning er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra år til år som følge av:

- Innlemming av øremerkede tilskudd
- Oppgaveendringer
- Systemendringer (endringer i inntektssystemet)

Den egenskapen at overgangsordningen begrenser inntektsendringer fra år til år innebærer også at den forsinker gjennomføringen av en inntektsfordeling etter inntektssystemets kriterier. Overgangsordningen kan derfor forsinke en utjevning av de økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud som følge av endringer i inntektssystemet. Dagens overgangsordning på 5 år er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Det er samtidig et visst element av skjønn med hensyn til hvorvidt innlemming av øremerkede tilskudd omfattes av overgangsordningen. Innlemminger holdes utenfor dersom fordeling etter inntektssystemets kriterier ikke gir særlig omfordelingsvirkninger. Videre ble gjeninnføringen av kommunal selskapskatt i 2005 holdt utenfor overgangsordningen fordi det er vanskelig å anslå gevinst eller tap for den enkelte kommune.

Utvalget finner at dagens overgangsordning i hovedsak fungerer godt med hensyn til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer, men at den ikke gir tilstrekkelig skjerming for kommuner som får betydelig inntektsreduksjon som følge av større endringer i inntektssystemet. Dette kommer til uttrykk ved at det etableres særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen. Disse er som regel utformet på en slik måte at de begrenser inntektsreduksjonen i den enkelte kommune til et bestemt beløp per innbygger.

Det er utvalgets vurdering at særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen i vesentlig grad bidrar til økt kompleksitet i inntektssystemet. Utvalget foreslår en ny overgangsordning, utformet som et inntektsgarantitilskudd, som kan håndtere systemendringene uten at det oppstår behov for særskilte kompensasjonsordninger. Formålet med inntektsgarantitilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringer til et bestemt beløp per innbygger.

Den nye overgangsordningen tar utgangspunkt i endringen i rammetilskudd på nasjonalt nivå målt i kr per innbygger. Den beregnede endringen i rammetilskudd er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd, men ikke for endringer i kriterieverdier, og omfatter ikke inntektsutjevningen. Inntektsgarantitilskuddet omfatter kommuner med en beregnet endring i rammetilskudd som er mer enn 400 kr lavere enn endringen på landsbasis. Det anbefales at beløpsgrensene justeres over tid, slik at de holder tritt med veksten i de frie inntektene.

Utvalget betrakter det nye inntektsgarantitilskuddet som et vesentlig bidrag til forenkling av inntektssystemet. Den viktigste kilden til forenkling er at det eliminerer behovet for særskilte kompensasjonsordninger som bidrar til stor kompleksitet i dagens system, men også at det fjerner usikkerheten med hensyn til hvilke endringer som skal omfattes av overgangsordningen. Inntektsgarantitilskuddet kan videre forstås som en fleksibel overgangsordning i den forstand at små endringer får raskt gjennomslag, mens det tar lenger tid for større endringer med betydelige omfordelingsvirkninger får fullt gjennomslag. En annen viktig endring i forhold til dagens overgangsordning er at inntektsgarantitilskuddet sikrer rask inntektsvekst for kommuner som skal ha betydelig inntektsvekst etter inntektssystemets kriterier. Endringer i kriterieverdier vil imidlertid få noe mindre gjennomslag enn i dagens overgangsordning, spesielt for kommuner hvor veksten i rammetilskuddet er vesentlig lavere enn på landsbasis. Dette vil blant annet være en fordel for kommuner hvor antall innbyggere reduseres over tid.

Rådmannens kommentarer: Rådmannen er enig i at forslaget medfører en forenkling av inntektssystemet, men finner det ikke rettferdig. Utvalget har lagt vekt på at "vinnerne" av omleggingen skal få raskest mulig gjennomslag for systemendringen og i størst mulig grad få beholde gevinsten. Det innebærer at alle "tapere" må bidra til dette og kan få større trekk enn "vinnerne".

Eksempler med kommuner med omtrent samme innbyggertilskudd per innbygger (se vedlegg):

Eksempel 1:

Røyrvik kommune tjener 5.035 kr per innbygger på endringen og blir trukket med 161 kr per innbygger⁹ og sitter igjen med gevinst på 4.874 kr per innbygger første året.

Kvæfjord kommune taper 6.460 kr per innbygger, får 6.060 kr per innbygger i inntektsgarantitilskudd og mister 400 kr per innbygger¹⁰ første året.

⁹ Tilsvarer det beløpet som alle kommuner trekkes med for å finansiere inntektsgarantitilskuddet. Begrensningen er at ingen kommuner etter finansiering skal få et tap som overstiger 400 kr per innbygger.

Eksempel 2:

Oslo tjener 499 kr per innbygger på omleggingen og blir trukket med 161 kr per innbygger og sitter igjen med en gevinst første året på 338 kr per innbygger.

Bergen taper 465 kr per innbygger og taper 400 kr per innbygger første året, etter et inntektsgarantitilskudd på 65 kr per innbygger.

For Bærum er situasjonen at de taper 290 kr per innbygger på omleggingen. Samtidig må kommunen bidra med 110 kr per innbygger i finansieringen av inntektsgarantien, slik at tapet første året blir det maksimale på 400 kr per innbygger. **Samlet mindreinntekt for kommunen av systemendringen blir således i overkant av kr 41 mill.**

Hvis nullsumspillet i overgangsordningen skal opprettholdes, bør det etter rådmannens oppfatning etableres en mer rettferdig overgangsordning mellom tapere og vinnere. Det må ikke være slik at tapere må dekke opp for tapere. I inntektssystemutvalgets forslag vil det eksempelvis ta 17 år før Utsira kommune, som tapte mest på omleggingen, vil komme ned systemutvalgets beregnede tilskuddsnivå med en årlig tapsgrense på 400 kr per innbygger. For Tromsø kommune vil det ta rundt 7 år. Inntektsgarantien for disse kommunene medfører at alle kommuner, inklusive taperne, må bidra til finansiering av garantien i mange år fremover. Dette finner rådmannen urimelig for taperne i utvalgets forslag. Det bør derfor etableres en overgangsordning mer på linje med dagens system, hvor gevinst og tap utlignes over et visst antall år. Over hvor mange kan være gjenstand for vurdering. Samtidig trenger man ikke vurdere overgangsordningen for hver enkel innlemming/systemendring som foretas i de enkelte år, men vurdere tap/gevinst for det samlede endringsbeløpet.

Rådmannens konklusjon er at utvalgets forslag til overgangsordning ikke anbefales.

Rammestyring og likebehandling av kommunale og private aktører

Utvalget finner det uheldig at finansieringsmodellene for private aktører utformes forskjellig i ulike kommunale sektorer, og mener at kommunal finansiering av private aktører klart er å foretrekke ut fra hensynene til å forenkle inntektssystemet og å gi kommunene et mer helhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere. I forhold til i dag innebærer dette at kommunene må overta finansieringsansvaret for frittstående grunnskoler. (Det forutsettes at barnehagene skal legges inn i rammefinansieringen fra 2007 og at kommunene samtidig vil overta det fulle finansieringsansvaret for private barnehager.)

Det spesielle med dagens statlige tilskuddordning for private grunnskoler er at den kompensere for smådriftsulempen ved at det gjennomsnittlige tilskuddet per elev avtar med økende elevtall (opp til 200 elever). Dersom denne tilskuddordningen for private grunnskoler kombineres med rammefinansiering av kommunene, vil etablering av små frittstående grunnskoler innebære en viss økonomisk risiko for den enkelte kommune. Det er vanskelig å anslå hvor stort dette problemet vil være i praksis.

Utvalget vil etter en samlet vurdering anbefale at kommunene bør ha finansieringsansvaret for private aktører. Dette begrunnes med de betydelige fordelene dette kan gi i forhold til enhetlig ansvar for velferdstilbudet og forenkling av inntektssystemet. Om nødvendig må dette kombineres med tiltak som kan redusere kommunenes risiko knyttet til tilskuddordningen for private grunnskoler.

¹⁰ Maksimalt tap første året etter systemomleggingen.

Rådmannens kommentarer: Rådmannen innser at det innebærer en viss risiko ved å overta ansvaret for finansieringen av private grunnskoler. En forutsetning for ansvarsovertagelsen må derfor være at kommunen også får myndighet til å godkjenne etablering av private skoler og at tilskuddene til skolene samsvarer med tilsvarende utgifter i de kommunale grunnskolene.

Rammestyring og nasjonale velferdsreformer

Kommunene er gitt betydelig ansvar for nasjonale velferdstjenester hvor nasjonale myndigheter har sterke og legitime interesser knyttet til tjenestenes omfang, innhold og utvikling. Det er derfor naturlig at nasjonale myndigheter tar initiativ til reformer og større satsninger og legger til rette for at disse kan gjennomføres i den enkelte kommune. Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer skjer ofte utenfor rammefinansieringssystemet ved at det etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og investeringskostnader (for eksempel i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorg, handlingsplanen for psykiatri og barnehagereformen). De øremerkede tilskuddene gir kommunene økonomisk stimulans til utbygging og for å lette gjennomføringen av reformene blir de som regel utformet slik at de i størst mulig grad tilfaller de kommuner hvor utbyggingsbehovet er størst. Fordi slik utforming straffer kommuner som har foretatt utbygging i egen regi, vil slike tilskudd på lengre sikt kunne svekke lokale initiativ.

Det er utvalgets oppfatning at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og lovbaserte virkemidler og at rammefinansiering legger til rette for fleksibilitet i gjennomføringen av reformer og begrenser uheldige insentivvirkninger, samtidig som lovbaserte virkemidler sikrer at den aktuelle sektoren eller tjenesten blir tilstrekkelig prioritert i de lokale budsjettprosesser. Det vil derfor være en fordel om nasjonale velferdsreformer i større grad enn i dag kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet, sammen med lovbaserte virkemidler.

Styring gjennom øremerkede tilskudd kan være mer aktuelt i de tilfeller hvor formålet med den nasjonale politikken er å styrke tjenestetilbudet, men uten at det er ønskelig eller hensiktsmessig å benytte lovbaserte virkemidler som for eksempel rettighetsfesting eller kommunal utbyggingsplikt. Etablering av øremerkede tilskudd for å styrke tjenestetilbudet innenfor prioriterte områder bør imidlertid være basert på en klar analyse av årsakene til at tjenestetilbudet ikke er så godt som ønskelig. Er årsaken at kommunene prioriterer det aktuelle området for lavt, eller er årsaken at inntektsrammen til å innfri de forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet? Det er utvalgets vurdering at øremerkede tilskudd bare bør benyttes dersom kommuner, innenfor gitte økonomiske rammer, prioriterer det aktuelle tjenesteområdet lavere enn det som følger av nasjonale politiske vurderinger.

Når øremerkede tilskudd vurderes etablert, må det også tas hensyn til at ulike øremerkede tilskudd vil motvirke hverandre. Et system av øremerkede tilskudd kan derfor ha om lag samme effekt på kommunale prioriteringer som rammeoverføringer. Denne innsikten innebærer for det første at det på nasjonalt nivå må foretas en stram prioritering av hvilke tjenesteområder som eventuelt bør øremerkes. Dersom alle sektorer prioriteres gjennom øremerking, er realiteten at ingen prioriteres.

Tendensen de senere år har vært at satsinger eller handlingsplaner på ulike tjenesteområder etterfølger hverandre i tid. Den enkelte satsing kan da fremstå som vellykket i den forstand at den har bidratt til å styrke tjenestetilbudet innenfor det aktuelle området i satsings-

perioden. Men når flere satsinger ses i sammenheng, blir det mer uklart om de over tid har hatt noen effekt på kommunenes prioriteringer sammenlignet med rammefinansiering. I verste fall har de bare bidratt til ustabilitet i utbyggingen av velferdstjenester og økte administrative kostnader på alle nivåer.

Rådmannens kommentarer: Rådmannen deler ikke fullt ut utvalgets oppfatning at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og lovbaserte virkemidler. Dette som følge av at:

- Øremerkede tilskudd til en reformtjeneste bygde oftest på en beregning av hva det kostet å yte disse tjenestene og kunne etterprøves. Kommunene visste hvilke tilskudd og lover den skulle forholde seg til i utbyggingen av tjenesten. Etter innlemmingen av øremerkede tilskudd i inntektssystemet er det nesten umulig å følge opp om de statlige reformene fortsatt er fullfinansiert, innenfor det lovverket som er etablert. Inntektssystemet er i tillegg ustabil ved det ofte blir gjenstand for endringer i rammer, vekter, kriterier og inntektsutjevning.
- Innlemmingen begrunnes ofte med at det skaper lokal handlingsfrihet, men føles ofte som et middel for Staten i den makroøkonomiske styringen av kommunene. Det er staten som i siste instans fastsetter den endelige rammen for innbyggertilskuddet, uansett hva som tidligere er innlemmet av øremerkede tilskudd.
- Kommunene kan oppleve nye krav og kostnader innenfor enkelte sektorer som skal dekkes uten at de økonomiske rammene økes. Det betyr igjen at midler må tas fra andre sektorer.
- Mange kommuner, som lojalt har fulgt opp reformer, har opplevd at midlene reduseres når de blir underlagt kriteriene i inntektssystemet, når den samlede rammen til reformtjenesten ikke endres. Foreløpige beregninger i forbindelse med barnehagereformen kan være et godt eksempel i så måte.
De øremerkede tilskuddene i psykiatireformen skal etter planen innlemmes i rammetilskuddet fra 2009. I 2008 er det antatt at Bærum vil motta rundt kr 68 mill i øremerkede tilskudd til psykiatri. Hvis de nye kriteriene i kostnadsnøkkelen, spesielt sosialhjelpsnøkkelen, legges til grunn for ny fordeling i inntektssystemet i 2009, må det påregnes at kommunens ressurser til psykiatri vil bli kraftig redusert.
- I enkelte tilfeller vektet enkelte kriterier opp for at kommunene skal få det samme i rammetilskuddet som de har fått som øremerket tilskudd, slik tilfellet var for vertskommunetilskuddet. Det innebærer imidlertid at andre kriterier vektet ned og betyr en omfordeling av midler fra et område til et annet.
- Den nye inntektsutjevningen fra 2005, innebærer at Bærum ikke får overført midler innenfor det ordinære inntektssystemet, inklusive inntektsutjevningen. Det er den spesielle føringen av selskapsskatten i rammetilskuddet som gjør at Bærum får overført midler fra rammetilskuddet. Eksklusive selskapsskatten og korreksjoner for momsuttrekket fra 2004, ville Bærum i 2005 hatt et beregningsmessig negativt rammetilskudd på rundt kr 116 mill. Hvor er det da blitt av driftstilskuddet til eldreomsorgen, etter at rundt kr 75 mill av tidligere øremerkede tilskudd ble innlemmet i rammetilskuddet?

Rådmannens avsluttende kommentarer:

Inntektssystemutvalget har lagt frem en omfattende utredning, hvor forslagene er faglig begrunnet og underbygget. Men det følger det tradisjonelle opplegget innenfor et null-sumspill, ved at en fastsatt økonomisk ramme fordeles på nytt mellom kommunene med nye kostnadsnøkler, hvor de nye er veid opp mot de gamle. Det innebærer at rundt halvparten av kommunene vinner og rundt halvparten taper i et eventuelt nytt system. Spørsmålet i den sammenheng er om de nye kostnadsnøklerne gir et riktigere bilde av

kommunenes utgiftsbehov enn de gamle? Rådmannen har pekt på at de nye sosialhjelpsnøkklene åpenbart ikke gjør det.

Rådmannen viser i den sammenheng til rapport fra Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag og Kommunenes Sentralforbund i samme område (Moen-utvalget). Utvalgets oppgave er også å utrede inntektssystemet. Det har foregått parallelt med inntektssystemutvalget (Borge-utvalget). Arbeidet i Moen-utvalget ble igangsatt for å skape et godt faglig grunnlag i diskusjonen som måtte komme etter at Borge-utvalget presenterte sine konklusjoner.

Rådmannen antar at utvalgets synspunkter vil bli vurdert i forbindelse med vurderingen av Borge-utvalgets forslag. Så langt har ikke rådmannen hatt anledning til å gå gjennom detaljene i Moen-utvalgets merknader til Borge-utvalgets forslag, men vil bare nevne enkelte kritiske elementer hvor man kan vente debatt i kommende behandling av forslaget til nytt inntektssystem.

- Borge-utvalgets mandat har på flere områder styrt utredningen. Mandatet er både tradisjonelt og snevert i den forstand at utvalget ikke eksplisitt blir bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av inntektssystemet, og da spesielt med hensyn til robusthet, forutsigbarhet og hvilke styringsproblemer kommunesektoren står overfor.
- Mandatet ber utvalget gjøre en oppdatering innen rammen av det system vi faktisk har, samt å gjøre spesielle vurderinger som i hovedsak springer ut fra oppdragsgiverens spesielle ståsted.
- I Borge-utvalgets innstilling er det ikke vanskelig å finne forslag som klart ligger i grenselandene mellom fag og politikk.
- Utredningen tar i liten grad opp til diskusjon det faktum at demokrati og drift av dette faktisk koster penger.
- Det legges i liten grad opp til drøfting av sammenhengene mellom kommunesektorens finansielle stilling og mulighetene for å utøve demokrati.
- Det er ikke tatt opp til drøfting at det i inntektssystemet er vanskelig å se hva de enkelte tjenesteproduksjoner totalt sett koster. Det norske inntektssystemet er nærmest fullstendig relativisert i den forstand at man setter inn totalbeløpet til kommunene helt til slutt og så regner ut via relative andeler hva den enkelte kommune får.
- Systemet mangler robusthet, i den forstand at relativt små endringer, i for eksempel kostnadsnøkklene, gir store utslag i flytting av penger.
- Moen-utvalget har en rekke synspunkter på valget av kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen. Det vises også til alternativer til det norske systemet, med hovedvekt på det svenske.
- Det settes spørsmålstejn ved treffsikkerheten og utformingen av regionale og distriktpolitiske virkemidler.
- Borge-utvalget burde i inntektsutjevningen gå nærmere inn på sammenhengene effektivitet (virker insitamentene til kompensasjon?) og inntektsfordeling (hvor mye og hvordan skal vi utjevne?)

Andre har også stilt spørsmålet om levekårsindekser i større grad kan benyttes som utgangspunkt for mer rettferdig fordeling av midler.

Disse forholdene vil ganske sikkert bli tatt opp og vurdert i forbindelse med behandlingen av Borge-utvalgets forslag til nytt inntektssystem.