

Vår saksbehandler
Leidulf SkarbøReferanse
LESK/05/00079-83/040 &13

Behandles av	Utvalgssaksnr	Møtedato
Formannskapet	05/088	08.12.05

Høring - fordeling, forenkling forbering; - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Saksopplysninger

Det såkalte Borgeutvalget la frem sin utredning om endring av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner i NOU 2005:18; "fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner." Utredningen er tilgjengelig på internett www.krd.dep.no. Vi har fått invitasjon fra Kommunal- og regionaldepartementet til å gi høringsuttalelse innen 1. februar 2006.

Utvalget fikk bl.a. i mandat å drøfte i hvilken grad rammefinansiering kan bidra til effektiv ressursbruk, og å gå igjennom fordelingsvirkningene med sikte på å komme frem til et enklere og mer rettferdig system.

Etter et omfattende arbeid som er dokumentert over NOU-ens 500 sider har utvalget foreslått følgende endringer:

- Nye kostnadsnøkler for utgiftsutjevningen, som etter utvalgets mening reflekterer bedre hvor kostnadskrevende tjenestetilbudet er i hver enkelt kommune. Dagens prinsipp for utgiftsutjevning foreslås beholdt: at alle kommuner i utgangspunktet får fordelt et likt beløp pr. innbygger. På basis av en indeks for beregnet utgiftsbehov får kommuner som ut fra kostnadsnøklerne er normert som billige i drift deretter et trekk, og kommuner som er normert som dyre i drift får et tillegg. Med dagens kostnadsnøkler har Oppdal en indeks på 1,053, og med utvalgets forslag kommer man ut med en indeks på 1,059.
- Prognosebasert inntektsutjevning. Etter dagens system får hver enkelt kommune utmålt inntektsutjevning på basis av avviket i skatteinntang i forhold til landsgjennomsnittet. Man har dermed to usikre faktorer når man budsjetterer skatt/inntektsutjevning; skatteutviklingen i egen kommune, og skatteutviklingen for landet som helhet. Utvalget foreslår at utmålingen av inntektsutjevning for fremtiden skal skje på basis av avviket mellom egne skatteinntekter og en *prognose* for skatteinntangen for landet som helhet. Prognosen baseres på Finansdepartementets skatteanslag i budsjettprospektet for kommunesektoren. Dermed vil det bli langt større forutsigbarhet i hvilke samlede frie inntekter som kan påregnes når kommunebudsjettet behandles. Utvalget foreslår å

beholde dagens ordning for hvilke skatteinntekter som skal omfattes av inntektsutjevningen, noe som bl.a. innebærer at eiendomsskatt holdes utenfor.

- Et nytt distriktpolitisk tilskudd. Dette erstatter det nåværende regionaltilskuddet (som gis til kommuner med færre enn 3200 innb. og skatteinntekt under 110% av landsgjennomsnitt), Nord-Norge-tilskuddet, og elementene av distriktpolitiske tilskudd i skjønnstilskuddet. Utvalget foreslår at det nye tilskuddet fordeles med et fast beløp pr. innbygger, som differensieres i tråd med soneinndelingen for distriktpolitiske virkemidler. Kommunene som faller innenfor er inndelt i 4 virkeområder, hvor Oppdal er i område B. Effekten av dette er at Oppdal får en relativt kraftig økning i rammetilskuddet.
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen. I dag blir rammetilskuddet endret i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett på basis av befolkningstallene ved inngangen til budsjettåret. Utvalget mener at dette gir svak forutsigbarhet, og foreslår å gå tilbake til den gamle ordningen med ett år eldre befolkningsdata.
- Redusere skjønnstilskuddet til mer begrensede formål. Etter utvalgets vurdering har skjønnsrammen fått for stort omfang, og bør forbeholdes lokale forhold som kommunene selv ikke kan påvirke. Dette må også ses i sammenheng med forslaget til et nytt distriktpolitisk tilskudd.
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordninger. Når øremerkede tilskudd blir innlemmet i rammetilskuddet, har man i dag en ordning hvor innfasingen i forhold til kostnadsnøkkelkriteriene skjer over 5 år. Dette for å dempe overgangsvirkningene. Utvalget mener at dette fører til en unødig komplisering av inntektssystemet, og foreslår å erstatte det med en egen inntektsgaranti. Garantien vil fungere slik at alle kommuner er sikret at enringene fra ett år til et annet ikke skal overstige et visst nivå i forhold til landsbasis.
- Kommunene får finansieringsansvaret for frittstående skoler. I dag får frittstående skoler tilskudd fra staten. Kommuner som har elever i slike skoler får et trekk i rammetilskuddet. Utvalget mener det er viktig å synliggjøre kommunenes enhetlige ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere uavhengig av om de bruker en offentlig eller privat tjenesteleverandør. Dette vil innebære at kommuner som har elever i private skoler må yte et visst driftstilskudd til disse. I dag får små frittstående skoler statlig tilskudd som kompenserer for smådriftsulemper. En kommunal tilskuddsordning kombinert med rammefinansiering innebærer en viss økonomisk risiko for kommuner som har små frittstående skoler, og utvalget antyder at dette eventuelt må fanges opp i skjønsmiddeltildelingen.

Vurdering

Borgeutvalgets anbefaling gir ingen radikale systemskifte, ettersom inntektssystemets hovedprinsipp beholdes som i dag. Likevel vil det gi endringer som har relativt store fordelingseffekter. Dersom Borgeutvalgets anbefaling blir gjennomført, vil Oppdal tjene ganske mye på endringene. Gevinsten er i NOU-en beregnet til kr 2.048,- pr. innbygger, - noe som innebærer en økning i de frie inntektene på 13,2 mill. Av dette kan 0,8 mill. tilskrives endringer i kostnadsnøkklene, og hele 12,4 mill. det nye distriktpolitiske tilskuddet. Effekten av de øvrige endringene er ikke beregnet, men det er vanskelig å se at disse vil gi noen vesentlige utslag.

Rådmannen har følgende vurderinger rundt de enkelte endringsforslagene:

Nye kostnadsnøkler for utgiftsutjevningen

Endringene er basert på analyser av hvilke faktorer som virker kostnadsdrivende for kommunal tjenesteproduksjon. For at inntektssystemet skal bli oppfattet som rettferdig, er det nødvendig å foreta slike revisjoner etter hvert som innholdet i det kommunale tjenesteansvaret endrer seg.

Prognosebasert inntektsutjevning

Den samlede størrelsen for inntektsutjevning og skatt er kanskje det største usikkerhetsmomentene vi har under budsjettarbeidet. Som minsteinntektskommune er vi garantert inntekter med referanse opp mot et visst nivå – skatteinntekter på landsbasis, - men problemet er at dette nivået ikke er endelig kjent før ved utgangen av regnskapsåret. Det viser seg år etter år at Finansdepartementets anslag i statsbudsjettet kan avvike ganske mye i forhold til hva som blir realitetene. Konjunktursvingninger blir som regel større enn hva man forutser. Dette fører til at det må foretas relativt store endringer i inntektsanslagene under budsjettreguleringer i løpet av året. I tillegg til den uforutsigbarheten dette skaper, kan det ha en negativ virkning på budsjett disiplinen. Dersom man erfarer at inntektsanslagene i opprinnelig budsjett ikke er til å stole på, er det en fare for at man innretter seg deretter i forhold til utgiftsoverholdelse. Man satser på at utfordringer kan løses gjennom oppjustering av inntektsanslagene ved neste budsjettregulering. Dermed svekkes budsjettets legitimitet og kommunens styringsevne.

Borgeutvalgets forslag om at referansenivået skal holdes fast fra det øyeblikk Finansdepartementet legger frem sitt opprinnelige skatteanslag for kommunesektoren vil løse dette problemet. At kommunens egne skatteinntekter avviker fra denne prognosen betyr for Oppdal svært lite etter at 90% av avviket fanges opp med endring i inntektsutjevningen. Staten tar dermed all risiko for kommunesektorens samlede svingninger i skatteinngang, og 90% av risikoen for særskilte svingninger i Oppdals skatteinngang.

Inntektsutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere, naturressursskatt fra kraftforetak og kommunal selskapsskatt. Borgeutvalget har drøftet om også eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter skal inngå ved beregning av inntektsutjevningen. I så fall ville gevinstene ved å innføre den frivillige eiendomsskatten falle bort, og konsesjonsinntekter ville ikke lenger være en økonomisk kompensasjon for kommuner med kraftutbygging. Det er således gledelig at Borgeutvalget ikke foreslår noen endringer i hvilke inntekter som skal inngå ved beregningen.

Et nytt distriktpolitisk tilskudd

Ekstra overføringer til små kommuner og til Nord-Norge brukes i dag som distriktpolitisk virkemiddel. Tankegangen er at disse kommunene dermed får mulighet til å ha et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner, og at man gjennom det bidrar til å opprettholde bosettingsmønsteret og til å sikre gode levekår i distriktene. Borgeutvalget støtter seg på en analyse fra Senter for økonomisk forskning ved NTNU når de sier at kommuneoverføringene er et lite effektivt regionalpolitisk virkemiddel. Forskerne har ikke klart å påvise noen klar årsakssammenheng mellom økte kommuneoverføringer og befolkningsutvikling, privat inntektsnivå og privat sysselsetting i de aktuelle kommunene. Selv om dette kan skyldes metodiske problem, har man klare indikasjoner på svake sammenhenger. Likevel foreslår Borgeutvalget at inntektssystemet fortsatt skal ha element av å være et distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel. Dette delvis fordi utvalget ikke har analysert effekten av alternative måter å kanalisere virkemidlene på.

Det er svært betenkelig at store deler av midlene i inntektssystemet forbeholdes som virkemiddel til distrikts- og regionalpolitiske mål til tross for at det ikke kan påvises noen årsakssammenheng mellom midler og resultat. Det registreres at den nye regjeringen har valgt å legge betydelige økninger inn i

regionaltilskuddet, og i forhold til forventede effekter må det kunne stilles store spørsmålsteget ved denne pengebruken. Antall offentlig ansatte er ikke en god indikator på distriktsutvikling.

Borgeutvalget tar utgangspunkt i at det distriktpolitiske tilskuddet bør tildeles kommuner som har avstandsulemper og dårlige resultat med hensyn til befolkningsutvikling, sysselsetting og inntektsnivå. I tillegg til treffsikkerhet er det lagt vekt på enkelhet. Inndelingen av distriktpolitiske virkeområder baseres på ni indikatorer som fanger opp dimensjonene geografi, arbeidsmarked, demografi og inntekt. Soneinndelingen gjenspeiler hvor store utfordringer områdene står overfor. Ved å fordele det nye distriktpolitiske tilskuddet med likt beløp pr. innbygger differensiert etter virkemiddelsone, får man en ordning som er nøytral i forhold til kommunestørrelse og eventuelle kommunesammenslutninger.

Den store svakheten med dagens ordning er at man blander sammen kriteriet for kommunestørrelse med distriktpolitisk utfordring. Smådriftsulemper p.g.a. kommunestruktur og distriktsutfordringer er to forskjellige ting. Ufrivillige smådriftsulemper bør det kompenseres for gjennom utgiftsutjevningen, og det distriktpolitiske elementet bør fordeles etter kriterier som fanger opp distriktsutfordringer uavhengig av kommunestørrelse. Etter rådmannens skjønn er virkemiddeleinndelingen et godt egnet kriterium for å fange opp fordelingen av distriktpolitiske midler. Det registreres at Oppdal etter Borgeutvalgets beregning vil ha en gevinst på over 12 mill. gjennom en omfordeling som baseres på mer faglig holdbare kriterier.

Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

Å gå tilbake til den gamle ordningen med ett år eldre befolkningstall for utgiftsutjevningen er etter rådmannens skjønn en unødvendig endring. Argumentet om forutsigbarhet bør her vike for hensynet til kontinuitet for et innarbeidet system som oppfattes som "rett og rimelig" i forhold til hvilke utgiftsendringer man har etter hvert som befolkningstallene går opp eller ned. Kriteriedataene bør være mest mulig oppdatert, og dagens ordning fungerer tilfredsstillende.

Redusere skjønnsstilskuddet til mer begrensede formål

Skjønnsmiddelpotten har etter hvert fått et utilsiktet høyt nivå, og det har utviklet seg en forhandlingskultur i forholdet mellom kommuner og fylkesmenn for å påvirke skjønnsfordelingen. Ordninger som baseres på forhandlinger og kontaktnett i stedet for objektive kriterier er egnet til å svekke systemets legitimitet som en rettferdig ordning. Verken kommunene eller staten er tjent med det byråkratiske apparatet som må bygges opp for å bli vinnere i kampen om fylkesmennenes oppmerksomhet. Dersom Borgeutvalget får gjennomslag for øvrige endringer i inntektssystemet, er det begrensede behov for å reservere midler til skjønn som skal fange opp andre særskilte behov.

Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordninger

Dagens overgangsordning for innfasing av faste kriterier er unødig komplisert, og bør derfor endres. Samtidig bør kommunene skjermes for svært store endringer fra år til år. Begge disse hensynene er tilstrekkelig ivaretatt i Borgeutvalgets forslag.

Kommunene får finansieringsansvaret for frittstående skoler

Dagens ordning med trekk for elever som går i frittstående skoler er komplisert, og av hensyn til enkelhet er systemet modent for revidering. Borgeutvalgets alternativ om kommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler fryktes imidlertid å ha konsekvenser som vi ikke ser rekkevidden av. Problemstillingene knyttet til hvem som skal stå ansvarlig for å dekke smådriftsulemperne ved små skoler fremstår som ubesvarte. Det synes derfor å være et behov for å foreta nærmere utredninger om dette spørsmålet før eventuelle endringer settes i verk.

Kommunestruktur – en frivillig kostnad?

Borgeutvalget har drøftet behandlingen av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen. Det er godt dokumentert at det er smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Spørsmålet blir da: er konsekvensene av å være en liten kommune en frivillig eller en ufrivillig kostnad? Hovedprinsippene i systemet er at kommunene skal kompenseres for ufrivillige kostnader, mens man selv må bære regningen ved frivillige kostnader.

Graden av frivillighet kan etter ett av Borgeutvalgets alternativ knyttes opp mot **geografiske kriterier** som f.eks. reiseavstander. Dermed kan man få en differensiering av kommunenes basistilskudd. En liten kommune både geografisk og befolkningsmessig som grenser opp mot en stor by vil etter de flestes mening ha påtatt seg en frivillig smådriftsulempe ved ikke å slå seg sammen med nabokommunen. En geografisk stor kommune med lite folketall og store reiseavstander til nabokommunenes sentrum må oppfattes å ha en ufrivillig smådriftsulempe. Det blir således alt for enkelt å bruke det ene kriteriet for folkemengde uten å trekke inn geografiske forutsetninger når man skal kompensere for ufrivillige smådriftsulemper.

Til tross for at det er fremlagt godt belegg for å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper, har ikke Borgeutvalget foreslått endringer i utgiftsutjevningen som tar hensyn til dette. Etter rådmannens mening ville det vært mer i tråd med den allmenne oppfatning av hva som er en frivillig kostnad dersom basistilskuddet ble differensiert i forhold til geografiske kriterier. Dermed ville man innføre en ekstra økonomisk ansporelse for kommunesammenslutninger i områder hvor forutsetningene for dette ligger best til rette.

Rådmannens tilråding:

Formannskapet viser til NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, og avgir følgende uttalelse:

Borgeutvalgets forslag til endringer av kostnadsnøklene for utgiftsutjevningen, prognosebasert inntektsutjevning, nytt distriktpolitisk tilskudd, begrensning av skjønnstilskuddet og nytt inntektsgarantitilskudd synes å være godt faglig fundert og vil bidra til å få et enklere og mer rettferdig inntektssystem. Formannskapet vil spesielt understreke behovet for at de distrikts- og regionalpolitiske midlene blir fordelt på en annen måte enn i dag.

Borgeutvalgets forslag til avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall er derimot en unødvendig endring. Forslaget om å gi kommunene finansieringsansvaret for frittstående skoler bør utredes nærmere før en eventuell endring gjennomføres, slik at konsekvensene blir bedre synliggjort.

Formannskapet mener at geografisk og befolkningsmessig små kommuner med korte reiseavstander til nærmeste bykommune har påtatt seg en frivillig smådriftsulempe som ikke bør kompenseres fullt ut i utgiftsutjevningen. Små utkantkommuner med store reiseavstander har derimot ufrivillige smådriftsulemper. Basistilskuddet bør derfor differensieres etter kriterier som tar hensyn til geografiske forutsetninger.

Behandling i Formannskapet - 08.12.2005:

Vedtak i Formannskapet - 08.12.2005:

Rådmannens tilråding vedtas enst.

Vedtaket blir som følger:

Formannskapet viser til NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, og avgir følgende uttalelse:

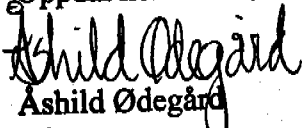
Borgeutvalgets forslag til endringer av kostnadsnøklerne for utgiftsutjevningen, prognosebasert inntektstutjevning, nytt distriktpolitisk tilskudd, begrensning av skjønnstilskuddet og nytt inntektsgarantitilskudd synes å være godt faglig fundert og vil bidra til å få et enklere og mer rettferdig inntektssystem. Formannskapet vil spesielt understreke behovet for at de distrikts- og regionalpolitiske midlene blir fordelt på en annen måte enn i dag.

Borgeutvalgets forslag til avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall er derimot en unødvendig endring. Forslaget om å gi kommunene finansieringsansvaret for frittstående skoler bør utredes nærmere før en eventuell endring gjennomføres, slik at konsekvensene blir bedre synliggjort.

Formannskapet mener at geografisk og befolkningsmessig små kommuner med korte reiseavstander til nærmeste bykommune har påtatt seg en frivillig smådriftsulempe som ikke bør kompenseres fullt ut i utgiftsutjevningen. Små utkantkommuner med store reiseavstander har derimot ufrivillige smådriftsulemper. Basistilskuddet bør derfor differensieres etter kriterier som tar hensyn til geografiske forutsetninger.

Rett utskrift bekreftes:

Oppdal kommune, 09.12.05


Ashild Ødegård
sekr.