

SAKSFREMLEGG

INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING – NOU 2005:
18 – HØRINGSUTTALELSE

SAKSGANG:			
R.f.	Utvalg	Møtedato	Utvalgssaksnr
1	Kommunestyret	16.12.05	060/05

Vedlegg:

Selve utredningen vedlegges ikke, ettersom det er et omfattende dokument (650 sider). Men det kan lastes ned over internett: www.krd.no. De som ikke har anledning til dette, kan dersom de ønsker det, ta kontakt med administrasjonsseksjonen for tilsendelse av utredningen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):**Saksopplysninger:**

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003. Utvalget leverte sin utredning – NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner* den 10. oktober 2005.

Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet, med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. Nedenfor følger et kort resymé av hovedtrekkene i utredningen:

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

Utvalget har utredet og vurdert alle sentrale elementer i inntektssystemet. Utvalget foreslår endringer med sikte på å:

- Forbedre *fordelingsmekanisme* i inntektssystemet,
- *Forenkle* systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer
- *Forbedre* rammefinansieringssystemets virkemåte.

Utvalget foreslår følgende endringer i inntektssystemet:

- Ny kostnadsnøkkel for kommunene og fylkeskommunene
- Ny inntektsutjevning for fylkeskommunene
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd
- Et nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo
- Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Fordeling

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

Inntektsutjevningen tar utgangspunkt i at variasjoner i skatteinntekter ville gitt store forskjeller i tjenestetilbud uten et statlig utjevningssystem.

Utgangspunktet for utgiftsutjevningen er at behovet for tjenester og kostnadene knyttet til å produsere én enhet av tjenestene varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Videre benyttes rammeoverføringene gjennom inntektssystemet som et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsetninger. Ekstra overføringer til små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge skal bidra til å opprettholde levedyktige lokalsamfunn ved å legge til rette for et høyere nivå på tjenestetilbudet enn i de øvrige kommuner og fylkeskommuner.

Utgiftsutjevningen

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen i inntektssystemet, og det er utarbeidet nye kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner. De nye kostnadsnøkler tar hensyn til endringer siden forrige gjennomgang av inntektssystemet (i 1995/1996), ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. Utvalget mener at de nye kostnadsnøkler gir et godt grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

Inntektsutjevningen

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny inntektsutjevning for kommunene. Det skjedde i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå var gjenstand for politisk vurdering. Utvalget foreslår en ny inntektsutjevning for fylkeskommunene etter samme hovedmodell som den kommunale inntektsutjevningen. Den nye inntektsutjevningen for fylkeskommunene innebærer at utjevningsambisjonene reduseres noe i forhold til i dag.

Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene. Utvalget mener at det er en vesentlig svakhet at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktspolitikken. Utvalget foreslår derfor at de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem avvikles og erstattes med et nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene. Det

Postadresse:
Parkvn. 1/3
9550 ØKSFJORD

Telefon:
784 53000
www.loppa.kommune.no

Telefax:
784 53001
postmottak@loppa.kommune.no

foreslås at det nye distriktpolitiske tilskuddet gis en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig. På denne måte vil den distriktpolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til regional- og distriktpolitiske målsettinger. Utvalgets forslag til nytt distriktpolitisk tilskudd vil medføre en gevinst for distriktskommuner i Hedmark, Oppland og Trøndelag. Dette motsvares av tap for Tromsø, Bodø, kommunene i Finnmark og små kommuner i Sør-Norge med sentral beliggenhet.

Kommunestruktur

Små kommuner har smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon. I utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at små kommuner skal få full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom basistilskuddet i utgiftsutjevningen. Utvalget er i mandatet bedt om å utrede et forslag til nytt inntektssystem hvor det tas hensyn til at smådriftsulempene i noen grad er en frivillig kostnadsulempe. Smådriftsulempene er frivillige hvis de kan reduseres gjennom kommunesammenslutninger eller gjennom interkommunalt samarbeid.

Utvalget har vurdert et alternativ hvor basistilskuddet differensieres ut fra i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige. Differensieringen er basert på et strukturkriterium som fanger opp reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen. Smådriftsulempene er ufrivillig i kommuner som har lang reiseavstand, mens smådriftsulempene er frivillig i kommuner som har korte reiseavstander.

Utvalget finner den underliggende ideen med differensiert basistilskudd god, men synes imidlertid det er vanskelig å utnytte strukturkriteriet på en god måte. Utvalget vil derfor ikke anbefale en differensiering av basistilskuddet.

Videreføring av et basistilskudd som gir full kompensasjon for smådriftsulempene i alle kommuner innebærer at inntektssystemet ikke vil være nøytralt overfor kommunesammenslutninger. Utvalget anbefaler at det distriktpolitiske tilskuddet i større grad fordeles mellom kommunene etter satser per innbygger enn etter satser per kommune (slik tilfelle er for regionaltilskuddet i dag). Inntektssystemet vil på denne måten bli mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

Samlede fordelingsvirkninger

Kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere vil vinne på utvalgets forslag til nytt inntektssystem, mens kommuner med færre enn 2 000 innbyggere og kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere vil tape på utvalgets forslag til nytt inntektssystem.

Når kommunene grupperes etter fylke, er det Oslo og kommunene i Hedmark, Telemark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag som kommer ut med størst gevinst. Kommunene i Akershus, Rogaland, Hordaland, Troms og Finnmark får i gjennomsnitt størst reduksjon i tilskudd.

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene gir en betydelig gevinst for Akershus, Oslo og Rogaland, og en betydelig reduksjon i inntektene for Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene.

Forenkling

Inntektssystemet er et rammeoverføringssystem hvor fordelingen av tilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner er basert på objektive kriterier. Et overføringssystem av denne typen vil normalt være vesentlig enklere enn systemer med omfattende bruk av øremerkede tilskudd. Inntektssystemet oppfattes likevel som komplisert, og det er krevende å etterberegne tilskuddet til den enkelte kommune og fylkeskommune.

Postadresse:
Parkvn. 1/3
9550 ØKSFJORD

Telefon:
784 53000
www.loppa.kommune.no

Telefax:
784 53001
postmottak@loppa.kommune.no

Utvalget mener at en vesentlig del av kompleksiteten i dagens inntektssystem er knyttet til overgangsordningen og ulike tapskompensasjonsordninger i skjønnstilskuddet. Utvalget foreslår å avvikle dagens overgangsordning og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd. Formålet med inntektsgarantitilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringer til et bestemt beløp per innbygger. Det nye inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn henholdsvis 400 og 100 kroner per innbygger lavere enn endringen på landsbasis.

Utvalget betrakter det nye inntektsgarantitilskuddet som et vesentlig bidrag til forenkling av inntektssystemet, først og fremst fordi det fjerner behovet for særskilte kompensasjonsordninger som bidrar til stor kompleksitet i dagens system.

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

- Utvalget foreslår å fjerne ordningen med oppdaterte befolkningstall i beregningen av innbyggertilskudd. Dette bidrar til forenkling og forutsigbarhet ved at tilskuddene gjøres kjente i forkant av budsjettåret.
- Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, noe som representerer en forenkling ved at en større del av rammeoverføringene fordeles etter faste kriterier.
- Utvalget foreslår å samle de ulike regionalpolitiske ordningene i ett distriktpolitisk tilskudd for kommunene.
- Utvalget foreslår at kommuner og fylkeskommuner får finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester, noe som innebærer at trekk- og korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler kan fjernes.

Forbedring

Rammefinansieringssystemet består av den lokale skattefinansieringen og rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Flere deler av utvalgets utredning berører rammefinansieringssystemets virkemåte. De sentrale problemstillingen i denne sammenhengen er vurdering 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 rammefinansieringssystemet. I hvert av årene 2003 og 2004 ble kommunesektorens skatteinntekter om lag 3½ milliarder kroner lavere enn anslått, og det er grunn til å tro at usikkerhetene i skatteinntektene vil øke i årene framover på grunn av gjeninnføring av kommunal selskapskatt og innføring av utbytteskatt. For å bidra til større stabilitet i kommunesektorens inntekter foreslår utvalget at det innføres en ordning med såkalt prognosebasert inntektsutjevning. Med prognosebasert inntektsutjevning vil kommunesektorens rammeoverføringer automatisk øke dersom skatteveksten på landsbasis blir lavere enn antatt. Motsatt, vil deler av en merskattevekst bli trukket inn i form av reduserte rammeoverføringer. Det er utvalgets vurdering at innføringen av prognosebasert inntektsutjevning vil legge til rette for økt stabilitet i tilbudet av velferdstjenester.

Det er valgt svært 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 offentlig tilskudd fra kommunene i henhold til et nasjonalt regelverk. Utvalget anbefaler at finansieringsansvaret for

private aktører legges til kommuner og fylkeskommuner. Dette bidrar til at kommuner og fylkeskommuner får et mer helhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere, slik at ansvarsforholdene mellom staten og kommunesektoren blir klarere. I forhold til i dag innebærer utvalgets forslag at kommuner og fylkeskommuner må overta finansieringsansvaret for frittstående skoler.

Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer og større satsinger skjer ofte utenfor rammefinansieringssystemet ved at det etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og investeringskostnader.

Dette ble for eksempel gjort i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorg, og med handlingsplanen for psykiatri og barnehagereformen. Utvalget er av den oppfatning at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og juridiske virkemidler.

Eksempler på dette er Reform -94, Reform -97 og kunnskapsløftet. Utvalget mener derfor det vil være en fordel om nasjonale velferdsreformen 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. Utvalget legger til grunn at dette kan bidra til en bedre utforming og riktigere dimensjonering av øremerkede tilskudd.

Vurdering:

Det var knyttet stor spenning til utvalgets utredning. Siden vi i Loppa har vært en av de største taperne på siste omlegging og kriterieendringer i perioden 2002 – 2006, hadde vi forventninger til at vi ikke skulle komme direkte dårlig ut denne gangen. Særlig med hensyn til at man i utvalgets arbeid har lagt stor vekt på at kommuner som geografisk er ufrivillig dyr i drift – ikke skal straffes for forhold man selv ikke rår over.

I så måte er skuffelsen over Loppa tallene og modellvirkningene stor. Vi taper kr. 525,- pr. innbygger på ny kostnadsnøkkel, og kr. 3 640,- pr. innbygger på omlegging til nytt distriktstilskudd. Samlet tap ved full systemvirkning blir således kr. 4 165,- pr. innbygger eller om lag kr. 5,2 millioner årlig for Loppa kommune ved full virkning. Det må riktignok bemerkes at det i modellen ligger et inntektsgaranti tilskudd. Dette innebærer at ingen kommuner skal tape mer enn årlig kr. 400,- pr innbygger eller for oss totalt kr. 500 000,- første år, 1 million andre året osv. Det vil derfor ta ca. 10 år før systemet har fullstendig virkning i Loppa kommune.

Rådmannen vil minne om at vi gjennom de siste tre årene har lagt ned ca. 34 årsverk for å tilpasse oss endringene i inntektssystemet i perioden 2002 – 2006. Dette utgjør i overkant av 20 % av samlet arbeidsstyrke. Vi har derfor ikke vesentlig mer å gå på, og vil umulig kunne tilpasse oss resultatet av utvalgets innstilling.

Dersom inntektssystemutvalgets utredning skulle bli vedtatt som den foreligger, er rådmannen av den formening at Loppa kommune umulig kan frembringe realistiske og ikke minst etterlevbare budsjetter.

Rådmannen ber derfor kommunestyre om aktivt å følge opp denne saken i tiden som kommer.

Forslag til vedtak:

Loppa kommunestyre har forståelse for at det har vært – og er nødvendig å foreta endringer i forhold til fordeling av kommunenes frie inntekter.

Loppa kommunes var en av kommunene som tapte aller mest på omleggingen i perioden 2002 – 2006. Kort kan her nevnes at vi tapte stort på følgende sentrale kriterieendringer:

- Det ekstraordinære skjønnet skal avvikles – og er nå avviklet i 2006
- Nye bosettingskriterier skal innføres i kostnadsnøkkel
- Skatteandelen skal trappes opp
- Inntektsutjevningen skal økes

Dette har konkret medført at vi de siste årene har effektivisert, rasjonalisert og modernisert alle våre driftssider i et gedigent omfang. Loppa kommune har fjernet totalt i overkant av 34 årsverk, eller om lag 20 % av sin samlede arbeidsstyrke. Vi opplever derfor at vi ikke har mer å gå på hva angår innsparingsmuligheter, uten at dette går på bekostning av en noenlunde forsvarlig drift.

Loppa kommunestyre hadde derfor store forventninger til inntektsutvalgets utredning, og vi forutsatte at man ville se virkningene av tidligere endringer i en sammenheng med totaliteten i nytt system. Videre var vi svært tilfredse med signalene om at kommuner som bl.a. på bakgrunn av geografiske forhold er ufrivillig dyre i drift, ikke skulle straffes for dette gjennom innføring av nytt system.

Vi har forståelse for at man i et nytt inntektssystem må skjele til kommunestruktur og nye sammenslutninger. Loppas geografiske forhold og forutsetninger er imidlertid av en slik karakter at det vil være direkte urimelig å forvente at vi skal kunne delta i en kommunestrukturendring.

Vi har ved tidligere systemendringer etterlyst avbøtende tiltak for de kommunene som kom dårligst ut. I så måte finner vi det fornuftig at man denne gang foreslår å innføre et inntektsgaranti tilskudd.

Men siden vi var en av de største taperne ved forrige systemrevisjon, finner vi det helt urimelig at vi nok en gang kommer på topp ti-listen over de største taperne i forhold til ny utredning. Dette fordi konsekvensene hos oss vil bli en helt umulig økonomisk situasjon, med utarming av tjenestenivået til en standard som ingen kommune kan være bekjent av å ha.

Vi ber derfor om at man i det videre arbeidet også tar stilling til endringene som ble gjennomført i perioden 2002 – 2006, og at man forsøker å fange opp kommuner som kommer i en helt urimelig situasjon etter prognosert totalbilde gjennom disse endringene.

Behandling i Kommunestyret - 16.12.2005:

Vedtak i Kommunestyret - 16.12.2005:

Som innstillinga. Enstemmig vedtatt.