



Levanger kommune

Rådmannen

KOMM. OG REG. DEP
19 JAN 2006
05/3280-33
Art. 661.0
Avd. K2 / KØ / HER

Kommunal og regionaldepartementet
Postboks 8112 dep
0032 Oslo

Deres ref:


Vår ref: OLU 2006/149

Dato: 18.01.2006

Høring på Borgeutvalgets innstilling, NOU 2005:18

Vedlagt følger behandling i Levanger Kommune i sak, høring NOU 2005:18.

Med hilsen


Øystein Lunnan
utviklingskoordinator

Postadresse:
Postboks 130
7601 Levanger
Tlf. 74052500

Saksbehandler:
Øystein Lunnan
oystein.lunnan@levanger.kommune.no
Tlf. 74052707

Organisasjon:
Organisasjonsnr. 938587051
E-post: postmottak@levanger.kommune.no
Web: <http://www.levanger.kommune.no>


Levanger kommune
 Sakspapir

VEDLEGG

05/3280 - 33

Høring på Borgeutvalgets innstilling, NOU 2005:18

Saksbehandler: Øystein Lunnan	Arkivref: 2006/149 - /
E-post: oystein.lunnan@levanger.kommune.no	
Tlf.: 74052707	

Saksordfører: (Ingen)

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Levanger formannskap	11.01.2006	3/06

Rådmannens forslag til vedtak:

Inntektssystemet er det sterkeste virkemidlet for å styre fordelinga av ressurser og dermed tjenesteproduksjon i kommunene i Norge. Inntektssystemet må derfor ha sterk politisk forankring og være et uttrykk for politiske ambisjoner og føringer for å gjennomføre de kommunale oppgaver på en tjenlig måte.

Borgeutvalget målbærer ikke den sterke politiske forankring som er nødvendig, men prøver å finne et objektivt "upolitisk" grunnlag for fordeling. Levanger Kommune er uenig i dette grunnlaget, og vil styrke politiske spørsmål som grunnlag for inntektssystemet.

Levanger Kommune vil omhandle 5 konkrete sider ved Borgeutvalget:

1. Fordeling Skatt – rammetilskudd. For å sikre likeverdige tjenester i alle landets kommuner vil det være riktig å senke skatteandelen av frie inntekter og øke innbyggertilskuddet med inntektsutjamning.
2. Oppjustering etter årets folketall. Prinsipielt mener vi det er riktig å nytte årets tall som grunnlag for utjamning av inntekter, da dette er i samsvar med etterspørselen i samfunnet, sjøl om det skaper mindre forutsigbarhet.
3. Inntektsutjamninga.
 - Selskapskatten bør være en statsskatt. Selskapskatten er dårlig og tilfeldig fordelt mellom kommunene, den samsvarer dårlig med kommunenes innsats i samfunnsutvikling og er lite forutsigbar.
 - Det bør utredes om inntektsutjamninga bør knyttes til summen av pensjonsinntekter og pensjonsgivende inntekter i stedet for alminnelig inntekt.
 - En større inntektsutjamning, f eks med symmetrisk modell med 80% kompensasjon vil bedre sikre et likeverdig tilbud mellom kommunene.
4. Utgiftsutjamninga
 - Generelt er politiske prioriteringer fraværende i Borgeutvalget. En statistisk tilpassing til tidligere års utgifter, en regressiv metode, vil alene ikke beskrive

- kommunale utgifter, og spesielt de områder som det er knytta endringer og politiske prioriteringer fra sentralt hold
- KOSTRA data er overtolka i analysene, vår erfaring med lokale data er at de ikke er sikre nok. Dette forsterker at politiske føringer er viktigere enn det utvalget legger opp til.
 - Kriteriene for sosialsektoren synes uferdige, og det må arbeides videre for å finne bedre grunnlag for denne sektoren. Det er viktig at en finner treffsikre kriterier, og slik er det positivt at Borgeutvalget går bort fra urbanitetskriteriet som bare tar hensyn til folketall.
 - Landbrukskriteriet må videreføres. Kriteriet er feil behandla i utvalget, og gir i dag et bra uttrykk for sektoren og den variasjon mellom kommunene i utgiftsbehov som området har.
5. Finansielt ansvar for friskoler
- Levanger Kommune går mot utvalgets forslag om overføring av økonomisk ansvar for friskoler til kommunene. Det er ikke kommunen som er bestiller for friskoler, slik er forslaget prinsipielt feil, og følgene av forslaget kan bli i strid med friskoleloven.

Vedlegg:

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

1. NOU 2005:18
2. Moenuutvalget
3. Forslag fra KS Vestfold/Telemark/Buskerud, økonomigruppa

Saksopplysninger:

Regjeringa Bondevik oppnevnte 3.oktober 2003 et utvalg for å gjennomgå inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Professor Lars-Erik Borge, Trondheim ble oppnevnt som leder, og de andre 12 medlemmene ble rekruttert fra forskning og forvaltning.

Utvalget la fra si innstilling 10.oktober 2005, publisert gjennom NOU 2005:18, **Fordeling, forenkling, forbedring**. Utredningen er på 502 sider, inkl vedlegg og i tillegg er det noen rapporter fra forskingsmiljø som er bestilt og levert som grunnlag.

Innstillinga er sendt på høring, blant anna til kommunene med høringsfrist **1.februar 2006**.

Utvalget har gått gjennom både inntektsutjamninga og utgiftsutjamninga, men har vært grundigst på utgiftsutjamninga.

Utvalget foreslår følgende endringer i inntektssystemet for kommunen:

1. **Ny kostnadsnøkkel for utgiftsutjamninga.**
 - Urbanitetskriteriet går ut og erstattes med en opphopningsindeks av skilte / separerte, arbeidsledige og fattige.
 - Landbrukskriteriet går ut. Utvalget finner ingen robust sammenheng med utgiftstall i KOSTRA.
 - Går bort fra Agdermodellen i skole uten at det gir store endringer i kriteriene.
 - Psykisk utviklingshemma under 16 år går ut. Utvalget finner ingen sammenheng mellom dette og ressursbruk på området.

- Ellers mye justeringer av vektinga mellom kriteriene.
 - Spredtbygdhet kommer inn som kriterium for pleie og omsorg.
2. **Prognosebasert inntektsutjevning**
- Foreslår at inntektsutjamninga beregnes ut fra Finansdepartementets skatteanslag i stedet for ut fra reell skatteinngang i året. Demper risikoen for avvik mellom prognose og faktisk skattevekst.
3. **Nytt distriktpolitisk tilskudd**
- Foreslår å endre kriteriene for å treffe bedre de kommuner som har regional og distriktpolitiske utfordringer. Gir store utslag mellom kommuner, men ingen virkning for Levanger.
4. **Redusert skjønnstilskudd med begrensa formål**
- Foreslår å ta ut regionalpolitikk og kompensasjon for endra arbeidsgiveravgift på grunn av nytt distriktstilskudd, pkt 3.
 - Foreslår å legge vekstkommuneproblematikk til skjønnstilskudd.
 - Foreslår å ta bort kompensasjon for uønska virkning av inntektssystem på grunn av sikrere kriterier.
 - Vil gi mindre skjønnstilskudd, jevnere fordelt mellom kommuner og fylker.
5. **Nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning**
- Foreslår at ingen kommune skal kunne få en vekst fra et år til et anna som er mer enn 400 kr pr innbygger mindre enn snitt for landet.
 - Forslaget er begrunna med at i sum vil gi mindre endringer enn dagens overgangsordninger som kan slå urimelig ut for enkelte.
6. **Kommunalt finansieringsansvar for frittstående grunnskoler som innebærer at korreksjons og trekkordningen i inntektssystemet kan avvikles.**
- Begrunnelse for forslaget er at kommunens ansvar for all tjenesteproduksjon på sentrale områder, og at ulike tjenesteproduserende sektorer skal likebehandles.
 - Uklar drøfting om økonomiske vilkår for private skoler kontra kommunale skoler, spesielt i forhold til dagens ordning for private skoler som gir en viss kompensasjon for smådriftsulemper.

Det er av kommunene i Nord – Trøndelag og Nord-Norge laga en motrapport eller et tillegg som utfyller Borgeutvalget, det såkalte Moenutvalget. Viktige bidrag fra dette er å se nærmere på den svenske modellen for utgiftsutjamning, som er mer normativ ut fra mer detaljerte modeller enn det brukes i Norge. Sverige har også en sterkere inntektsutjamning enn i Norge. Moenutvalget er skeptisk til å forlate den normative Agdermodellen for skolesektoren, og positive til at spredtbygdhet kommer inn som kriterier for pleie og omsorg.

Fra det regionale økonomiforumet i KS – Buskerud, Vestfold og Telemark har vi mottatt ei uttalelse. De har 16 punkt i forslag til vedtak. Generelt foreslår de å øke utjamninga mellom kommunene for å sikre et likeverdig tjenestetilbud. De foreslår at pensjonsinntekter og pensjongivende inntekter erstatter alminnelig inntekt som grunnlag for utjamning, da dette er mer stabilt mellom kommuner og år, og står bedre til kommunenes utgifter. De vil beholde overgangsordninga som system, knytte merverdiavgiftkompensasjonen til drift, og avvente prinsippdebatt i Stortinget før distriktpolitiske endringer fattes. Videre foreslår de å beholde landbrukskriteriet, og utrede om levekårsindeks kan erstatte opphopningsindeksen.

Vurdering:

Ved vurderinga og forslag til vedtak i denne saka er det lagt vekk på å finne relativt få punkt å uttale seg om. Det er vanskelig å sortere hva som er viktig for oss å vurdere i ei så stor utredning, men vi har forsøkt å finne noen punkt.

Inntektsutjamning.

- Prinsippet er å sikre likeverdige tjenester innafor nasjonale standarder uten at lokal forankring av egne skatteinntekter forsvinner. Tendensen i dag er at rettigheter innafor nasjonale standarder og lover blir tillagt større vekt. Det taler for ei sterkere utjamning enn vi har i dag,
- Deler av selskapsskatten ble tilført kommunene i et nullsumspill fra 2004. Begrunnelse fra regjeringa Bondevik var at det skulle inspirere til næringslivssatsing i kommunene. Sammenhengen her er svak ut fra at alle kommuner prøver å drive ei god satsing for næringslivet, selskapsskatt er bransjeavhengig, det tar eller kan ta lang tid fra etablering til en får overskudd og med det selskapsskatt ,og offentlige arbeidsplasser gir ikke selskapsskatt. En analyse viser at for 2003, var det 43 kommuner i landet som hadde mer selskapsskatt pr innbygger enn landssnittet, dette var hovedsaklig storbyer og kraftkommuner.
- En annen måte å sikre mer utjamning på, er å endre forholdet mellom skatt og rammetilskudd. I dag utgjør innbyggertilskuddet ca 25 % av utgiftsbehovet. Hvis denne prosentandelen dobles, vil utjamninga uansett bli bedre.
- Systemet for inntekstutjamning er avhengig av størrelse på innbyggertilskuddet. Vi foreslår å gjøre systemet om til et rent symmetrisk system med 80 % kompensasjon. Det vil ta penger fra kommuner med høy skatteinngang i sterkere grad enn i dag og gi til kommuner med lav skatteinngang.
- Vi vurderer det slik at forslaget fra KS- BVT om å bruke pensjonsinntekter og pensjonsgivende inntekt som grunnlag for utjamning er bedre enn dagens ordning med alminnelig inntekt. Dette angår ikke nivået for utjamning. Forslaget gir mer stabil utjamning og er bedre knytta opp til kommunens utgifter som er for en stor del lønnsbasert uavhengig av fradragposter.

Utgiftsutjamning.

- Prinsippet er å omfordele midler etter de reelle kostnadene kommune har for tjenestene etter behovet hos innbyggerne. Utvalget bruker en statistisk metode ved å finne sammenhenger mellom reelle kostnader i 2003-4, målt ved funksjoner i KOSTRA og parametere i befolkning og kommune for å foreslå endringer i kriteriene. Vår erfaring er at tall i KOSTRA er usikre. Utvalget hevder at usikkerheten blir mindre når en sammenligner tall fra hele landet. Vår vurdering er at dette likevel er noe usikkert, og i det minste må følges opp med videre analyser for å sikre grunnlaget.
- Videre vil vi hevde at sjøl utgiftsutjamninga er politisk. Det er store tjenesteproduserende sektorer det dreier seg om, og å redusere fordelinga mellom kommunene til et statistisk spørsmål virker politisk blodfattig. Vi savner en politisk debatt om hva som er mål og visjoner med de kommunale tjenestene og at dette virker inn på kriteriene.
- Spesielt ille blir dette for landbrukskriteriet. Fordi landbruk ikke har egen funksjon i KOSTRA, er ikke utvalget i stand til å isolere kostnadene med landbruk og utmarksforvaltning. De finner slik ingen robuste sammenhenger og foreslår at kriteriet tas ut. Det er merkelig at et så tungt utvalg kan produsere så dårlig

argumentasjon, og vi foreslår sjølsagt at kriteriet videreføres. For Levanger vil forslaget fra utvalget ha en negativ effekt på vel 2 mill kr på dette punktet.

- Utvalget foreslår å bytte ut urbanitetskriteriet med en opphøringsindeks av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige for å få et mer treffsikkert kriterium for sosialsektoren. Endringa er generelt positiv, men sjøl det nye kriteriet er ikke treffsikkert nok, og en må arbeide videre med dette. Forslaget fra KS-BVT om å ta inn levekårsindeks må også utredes videre.

Bruk av oppjusterte befolkningstall.

- Utvalget foreslår å gå bort fra dagens ordning med å nytte årets befolkningstall og sammensetning, og gå tilbake til den gamle ordningen med å nytte fjorårets tall..
Bruk av årets tall kan føre til mindre forutsigbarhet, og raskere endringer i dimensjonering av tjenester. Vi mener prinsipielt at tjenestebehovet er knytta til årets tall, og at dette slik er det riktige og går mot utvalget på dette punktet. Det er ikke vurdert ut fra om Levanger kommune tjener eller taper på det.

Kommunalt finansieringsansvar for private skoler.

- Utvalgets forslag er etter rådmannens oppfatning feil. Når kommunen bruker private utførere i andre sektorer, skjer det etter oppdrag fra kommunen, og kommunen kan slik dimensjonere tjenesten som bestiller. For private skoler kan ikke kommunen bestille, her avgjør foreldre om det skal være privat skole.
- Følgen av dette er at for kommunen vil en privat skole i regelen være urasjonell, og en overføring av finansielt ansvar til kommunen vil svekke grunnlaget for private skoler. Hvis det er meningen, må det skje som en endring i lovverket om friskoler, og ikke som et økonomisk grep.
- For øvrig er det grunn til stadig å evaluere om vilkåra for private skoler totalt sett, inkludert spesialundervisning og skyss er riktige i forhold til intensjonene i lovverket.

Sum effekt for Levanger Kommune av innstillinga til utvalget. Levanger taper rimeligvis på at landbrukskriteriet tas ut. Ellers eller virkningene beskjedne i sum. Om en tar med et generelt trekk på 161 kr pr innbygger for å finansiere inntektsgaranti for kommuner med stor nedgang, blir det totale tapet på 315 kr pr innbygger, eller ca 5,5 mill kr. Ca 2,5 mill kr av dette er direkte knytta til landbrukskriteriet og knapt 3 mill kr knytta til det generelle trekket.

Saksprotokoll i Levanger formannskap - 11.01.2006

Forslag i møte:

Ingen.

Avstemning:

Enstemmig

VEDTAK:

Inntektssystemet er det sterkeste virkemidlet for å styre fordelinga av ressurser og dermed tjenesteproduksjon i kommunene i Norge. Inntektssystemet må derfor ha sterk politisk

forankring og være et uttrykk for politiske ambisjoner og føringer for å gjennomføre de kommunale oppgaver på en tjenlig måte.

Borgeutvalget målbærer ikke den sterke politiske forankring som er nødvendig, men prøver å finne et objektivt "upolitisk" grunnlag for fordeling. Levanger Kommune er uenig i dette grunnlaget, og vil styrke politiske spørsmål som grunnlag for inntektssystemet.

Levanger Kommune vil omhandle 5 konkrete sider ved Borgeutvalget:

1. Fordeling Skatt – rammetilskudd. For å sikre likeverdige tjenester i alle landets kommuner vil det være riktig å senke skatteandelen av frie inntekter og øke innbyggertilskuddet med inntektsutjamning.
2. Oppjustering etter årets folketall. Prinsipielt mener vi det er riktig å nytte årets tall som grunnlag for utjamning av inntekter, da dette er i samsvar med etterspørselen i samfunnet, sjøl om det skaper mindre forutsigbarhet.
3. Inntektsutjamninga.
 - Selskapskatten bør være en statsskatt. Selskapskatten er dårlig og tilfeldig fordelt mellom kommunene, den samsvarer dårlig med kommunenes innsats i samfunnsutvikling og er lite forutsigbar.
 - Det bør utredes om inntektsutjamninga bør knyttes til summen av pensjonsinntekter og pensjonsgivende inntekter i stedet for alminnelig inntekt.
 - En større inntektsutjamning, f eks med symmetrisk modell med 80% kompensasjon vil bedre sikre et likeverdig tilbud mellom kommunene.
4. Utgiftsutjamninga
 - Generelt er politiske prioriteringer fraværende i Borgeutvalget. En statistisk tilpassing til tidligere års utgifter, en regressiv metode, vil alene ikke beskrive kommunale utgifter, og spesielt de områder som det er knytta endringer og politiske prioriteringer fra sentralt hold
 - KOSTRA data er overtolka i analysene, vår erfaring med lokale data er at de ikke er sikre nok. Dette forsterker at politiske føringer er viktigere enn det utvalget legger opp til.
 - Kriteriene for sosialsektoren synes uferdige, og det må arbeides videre for å finne bedre grunnlag for denne sektoren. Det er viktig at en finner treffsikre kriterier, og slik er det positivt at Borgeutvalget går bort fra urbanitetskriteriet som bare tar hensyn til folketall.
 - Landbrukskriteriet må videreføres. Kriteriet er feil behandla i utvalget, og gir i dag et bra uttrykk for sektoren og den variasjon mellom kommunene i utgiftsbehov som området har.
5. Finansielt ansvar for friskoler
 - Levanger Kommune går mot utvalgets forslag om overføring av økonomisk ansvar for friskoler til kommunene. Det er ikke kommunen som er bestiller for friskoler, slik er forslaget prinsipielt feil, og følgene av forslaget kan bli i strid med friskoleloven.