

NAUSTDAL KOMMUNE

MØTEBOK

KOMM. OG REG. DEP

30 JAN 2006

05/3280-79

Sak. 661.0

Avgd. KO IKOP IHER

SAK NR.: Utval: NAUSTDAL FORMANNSKAP

2/2005 Sakshands: PER-KRISTIAN LANGLIE

NAUSTDAL FORMANNSKAP	Møtedato: 19.01.2006	Sak nr.: 2/2006
Jour.nr: 2005/2722	Arkivnr: 103	Møtt: 5 av 5
Sakshandsamar: PKL		Mappe: Avgj. av: K

INNTEKSTSSYSTEMET -UTTALE-

Bakgrunn

Fylkesstyret i KS slutta seg i sak 35/2005 til framlegget til felles plattform frå rådmannsutvalet i fylket. Naustdal kommune ønskjer å gje ei separat uttale, men legg til grunn KS si uttale i saka.

Innstillinga frå Borge-utvalet har ein generell høyringsfrist 1. februar, medan fristen internt til KS sentralt er 10. januar.

Generelt

Utan å ta stilling til mandatet for arbeidet, meiner Naustdal kommune at inntektssystem-utvalet si innstilling inneber ei grundig – og på mange punkt ei god – vurdering av inntektssystemet. Mange av dei skisserte endringane vil gi ei forbetring av inntektssystemet (spesielt for kommunane), medan nokre av endringane saknar godt nok fagleg grunnlag eller har verknader som ikkje kan forsvarast ut frå politiske vurderingar.

Inntektssystemet er samansett av både faglege og politiske element. Inntektssystemutvalet kunne ha vore tydelegare på kva som er fag og kva som er politikk. Dette ville på ein betre måte ha lagt til rette for ein debatt om innhaldet i inntektssystemet.

Utgiftsutjamninga

Naustdal kommune meiner at både den normative og den statistiske metoden for berekning av objektive (ufrivillige) utgiftsbehov har sine svake sider. Desse må ein vere klar over, og kva metode som eignar seg best må vurderast individuelt for kvart tenesteområde. Den normative metoden kan vanskeleg nyttast der det blir vurdert som viktig med stor lokal politisk fridom til å "sette normen". Den statistiske metoden er basert på historiske data om faktiske utgifter og ikkje nødvendigvis korleis tenestetilbod og utgiftsbehov er eller bør vere framover. Bruk av

"regresjonsanalysar", som er den viktigaste statistiske metoden i denne samanhengen, kan by på problem når det er tolkingsvanskar, samvariasjon mellom forklaringsvariablar eller få observasjonar å bygge på. Det går fram av inntektssystemutvalet si innstilling at ein har støtt på slike problem på nokre område.

Det er ei føremon at utvalet har styrka det analysemessige grunnlaget gjennom å trekke inn den såkalla "KOMMODE-modellen" og studiar av skalaeigenskapar, og at ein i tillegg har utnytta det stadig betre datamaterialet i KOSTRA.

Kostnadsnøkkelen for kommunane

Grunnskule

Vi har ikkje spesielle merknader til framlegget her.

Utvalet peiker på at den normative metoden no er lite eigna. Vi er samde i at skule-struktur og organisering av skulen burde vere gjenstand for politiske val ut frå kva som tenar elevar og lokalsamfunn, men samstundes har Stortinget i realitetaten opprett-halde dei tidlegare klassedelingsreglane.

Det synest å vere gjennomført ein grundig analyse som gir ein god kostnadsnøkkel, og det er spesielt bra at utvalet har sett kritisk på kriteriet "berekna reisetid".

Sosialhjelp

Den nye kostnadsnøkkelen for sosialhjelp, der ein har gått bort frå urbanitetskriteriet, virker klart meir logisk. Urbanitetskriteriet virker m.a. slik at når to to kommunar med likt folketal slår seg saman, så får kriteriet dobbelt så stor vekt i den nye kommunen, utan at det har skjedd nokon endring i høve til sosiale problem og behov for sosialhjelp.

Barnevern

Endringa i kriterium i høve til kostnadsnøkkelen for barnevern synest vel grunngjeven.

Primærhelsetenesta

Inntektssystemutvalet synest også her å ha gjort eit grundig arbeid, og argumentasjonen for valde kriterium stemmer godt overeins med våre erfaringar av kva som påvirker kostnadene.

Pleie og omsorg

Naustdal kommune meiner inntektssystemutvalet fortener honnør for å ha nyttiggjort nytt datagrunnlag og gjennomført nye analysar. Vi meiner utvalet sin konklusjon samsvarer bra med våre erfaringar av kva som påvirker kostnadene, men finn det noko overraskande at kostnadene ikkje blir påvirka av tal utviklingshemma under 16 år. Vi vil alt i alt støtte utvalet sitt framlegg.

Administrasjon

Utvalet sin konklusjon virker logisk, og vi har ikkje merknader til denne.

Kommunale vegar

Inntektssystemutvalet har ikkje vore villig til å utarbeide ein eigen kostnadsnøkkel for kommunale vegar. Det kommunale vegnettet representerer for mange kommunar ein stor utgiftspost som ein ikkje kan sjå bort frå dersom ein skal ta eige busettings-mønster på alvor. Inntektssystemutvalet sitt argument er at det kommunale vegnettet ikkje representerer nasjonale velferdstenester i tilstrekkeleg grad.

Kommunevegar representerar sjølvsagt velferdstenester og kommunale kostnader som må reflekterast i inntektssystemet, og må vere med som kostnadsnøkkel på line med fylkesvegar.

Barnehage

Den nye barnehagenøkkelen ser bort frå at det kan vere systematisk skeivfordeling av smådriftsulempar i kommunesektoren. Forsking viser at små barnehagar har vesentlege smådriftsulempar. I tilknytning til innlemminga av barnehagetilskota i inntektssystemet burde ein sett nærare på om det er ein tydeleg overvekt av små barnehagar i t.d distrikts- og utkant-kommunar og i så fall drøfta kva implikasjonar dette evt burde få.

Kostnadsnøkkelen for barnehagar må vurderast på nytt, og konsekvensane av behovet for små barnehagar med smådriftsulempar i distrikta må belysast.

Vertskommunar for tidlegare HVPU-institusjonar

Vertskommunar for tidlegare HVPU-institusjonar med mange psykisk utviklings-hemma kjem veldig dårleg ut fordi kriteriet psykisk utviklingshemma har mindre vekt. Det er vist til at det særskilte tilskotet til ressurskrevjande brukarar vil dekke opp for mykje av dette, men det vil vere krav til vesentlege eigenandelar i høve til eit slikt tilskot, og dette vil såleis berre kompensere for ein del av reduksjonen.

Dei kommunane det her gjeld har teke på seg ei oppgåve for andre kommunar og fått løfte om ein kompensasjon for dette. Denne kompensasjonen kan ein ikkje på ein slik tilfeldig måte redusere.

Samla framlegg til ny kostnadsnøkkel for kommunane

Naustdal kommune stiller seg samla sett positiv til ny kostnadsnøkkel for kommunane, men viser til det som er påpeikt i høve til kommunale vegar, barnehage og vertskommunane sin situasjon.

Kommunestorleik og basistilskot

Naustdal kommune støttar inntektssystemutvalet i at basistilskotet ikkje skal differensierast, men fastsetjast i høve til kor store faste kostnader kommunane har. Det differensierte basis-tilskotet som utvalet har utgreidd har vist seg vanskeleg å operasjonalisere, fordi det er vanskeleg å vurdere kor stor avstand det må vere for å nå 5.000 innbyggjarar for å kunne karakterisere smådriftsulempene som "ufrivillige" og kor mykje meir ufrivillige ulempene blir med auka avstand. Å ta eit slikt kriterium inn i inntektssystemet vil då ikkje vere basert på faktiske,

objektive forhold, men eit politisk ynskje om å tvinge fram kommunesaman-slutningar ved å nytte økonomiske virkemiddel. Vi har merka oss at dette ikkje er gjeldande politikk i dag. Ein viser elles til at det nye distriktpolitiske tilskotet – som Naustdal kommune under visse føresetnader støttar – bidreg til meir nøytralitet i høve til kommunestruktur.

Vekstkommuneproblematikken

Naustdal kommune ser utfordringane vekstkommunar kan ha, men støttar utvalet i at det er vanskeleg å kompensere vekstkommunar for at dei har ein betre og meir moderne infrastruktur enn andre kommunar. Vekstkommunar har og *samla sett* mindre utfordringar enn kommunar med fråflytting, og dei sistnemnde kommunane vil kunne ha større problem med kapitalkostnadene enn vekstkommunane. Vekstkommunar som opplever spesielle vanskar med å finansiere utbygging bør kunne fangast opp gjennom skjønstilskotet.

Fordelinga i inntektssystemet er no basert på oppdaterte folketal (pr 1. januar i budsjettåret) for betre å fange opp endring i utgiftsbehovet i m.a. vekstkommunane. Dette har medført ei mindre føreseieleg og meir kompleks ordning. Det er vanskeleg for kommunar og fylkes-kommunar som får ein betydeleg reduksjon i tilskotet ved den endelege berekinga, å tilpasse utgiftene i løpet av same budsjettår. Vi seier oss difor samde i at ein går tilbake til tidlegare ordning der ein nyttar folketalet 1. januar året før. Vekstkommunane sine behov vil likevel langt på veg bli fanga opp gjennom den løpande inntektsutjamninga som er basert på oppdaterte folketal.

Inntektsutjamninga

Naustdal kommune meiner at føresetnaden i mandatet til inntektssystemutvalet om å vurdere ordninga med inntektsutjamnande tilskot for kommunane må følgjast opp med ei eiga delutgreiing. Mykje talar for at det må bli ei større inntektsutjamning enn i dag, fordi auka skatteandel og del av selskapsskatten, saman med andre endringar (utbyteskatt), vil medføre for store svingningar i inntektene for spesielt mindre kommunar med trong økonomi. Auka inntektsutjamning vil ha svært lite å seie for kommunane sitt insitament til å arbeide med næringsutvikling. Naustdal kommune støttar forslaget om ei prognosebasert inntekts-utjamning.

Eigedomsskatten er ein frivillig skatt og må haldast utanfor inntektsutjamninga. Heimfallsinntekter og konsesjonskraftinntekter/konsesjonsavgifter er økonomisk kompensasjon for kraftutbyggingar som kommunane har fått løfte om, og som ikkje kan utjamnast. Dersom desse inntektene skulle bli omfatta av utjamninga i inntektssystemet, ville det også vere naturleg å legge overskot, aksjeutbyte, renteinntekter og andre inntekter hos eigarkommunar inn i utjamninga.

Skjønstilskotet

Utvalet tek til orde for at skjønspotten om lag skal halverast. Det er uvisst korleis dette slår ut for einskildkommunar, og ein må ha med seg dette punktet i utvalet si innstilling når ein samanliknar med eksisterande system.

Storleiken på skjønspotten bør i prinsippet reflektere i kor stor grad inntektssystemet gir den fordelingsprofilen Stortinget ønskjer. Eit godt system krev lite skjønsmidlar, eit mindre godt system mykje skjønsmidlar. Ekspertar vil alltid meine at dei har kome med eit godt system og

såleis tilrå lite skjøn. Spørsmålet om storleiken på skjønnet bør overlatast til politisk side.

Skjønstilskotet må til ei kvar tid vurderast politisk ut frå det behovet ein ser for å oppnå ein fordelingsprofil som ikkje vert ivareteke av inntektssystemet.

Distriktpolitiske virkemiddel

Utvalet hevdar at føremålet med eit distriktpolitisk tilskot er å gi eit betre tenestetilbod i dei kommunane som mottek det enn i andre kommunar. Slik vi ser det kan det like gjerne vere tilfelle at regionaltilskotet og Nord-Norge-tilskotet (og no det distriktpolitiske tilskotet) har vore og er naudsynt for å rette opp svake sider ved inntektssystemet eller forhold som ikkje vert fanga opp av inntektssystemet i område med vanskeleg geografi og spreidd busetnad.

Vi kan i alle høve ikkje sjå at det er gjennomført undersøkingar som slår fast at det *er* eit betre tenestetilbod i kommunar som har motteke regionaltilskot og Nord-Norge-tilskot. Det bør vere eit tankekors i høve til dette at Sogn og Fjordane, med høvesvis mange kommunar som mottek regionaltilskot, ligg på ROBEK-toppen i landet.

Inntektssystemutvalet sin ambisjon er å tilpasse dei distriktpolitiske elementa til den offisielle statlege distriktpolitikken. Dette er isolert sett ein uangripeleg ambisjon. Men utvalet snublar alt i gjennomføringa. For det første reknar ein inn delar av skjønnet utan at det er tilstrekkeleg godtgjort at dette er distriktpolitisk grunngjeve. Dernest kuttar ein ut ein god del "C-" og "D-kommunar" fordi det elles vert for mange kommunar som får tilskot. Tal kommunar er ikkje eit problem viss ein følgjer områdeinndelinga for dei distriktpolitiske verkeområda med tilhøyrande dosering. Her opptrer inntektssystemutvalet politisk. Ein burde heller vist kva omfordeling som følgjer av at utvalet lagar sin eigen distriktpolitikk.

Det distriktpolitiske tilskotet kan bli eit ryddig og godt element i inntektssystemet. Men konsekvensane av å endre det distriktpolitiske tilskotet ved å legge soneinndelinga i distriktpolitikken til grunn fullt ut må utgreiast. KS Sogn og Fjordane meiner ein må vurdere basiselementet i tilskotet nærare, og ser ikkje bort frå at dette bør aukast i høve til 15 % som det no er framlegg om.

Overgangsordninga

Den skisserte overgangsordninga er etter vår oppfatning enkel og svært god.

Rammestyring og likehandsaming av kommunale og private aktørar

Ut frå ei totalvurdering seier vi oss samde i prinsippet om at finansieringa av tenesteproduksjonen skjer gjennom kommunane uavhengig av lokal organisering (privat eller offentleg). Dette medfører også ei vesentleg forenkling.

Rammestyring og nasjonale velferdsreformer

Naustdal kommune er heilt samd i utvalet sine vurderingar når det gjeld bruken av handlingsplanar og øymerka tilskot. Øymerka tilskot inneber eit effektiviseringstap, både ved at lokale politiske prioriteringar blir forstyrra, ved at ulike øymerka ordningar delvis motvirker kvarandre og ved ordningar som inneber mykje administrasjon i form av ekstra planarbeid og rapportering.

Reformer bør gjennomførast innanfor ei rammefinansiering og i eit forpliktande samarbeid mellom staten og kommunane ved KS, eventuelt ved bruk av lovbaserte virkemiddel i tillegg.

TILRÅDING :

Naustdal kommune stiller seg samla sett positiv til ny kostnadsnøkkel for kommunane, men viser til det som er påpeikt i høve til kommunale vegar, barnehage og vertskommunane sin situasjon.

HANDSAMING I NAUSTDAL FORMANNSKAP

VEDTAK :

Tilrådinga vert samrøystes vedteken.

SAKSORDFØRAR: JAN HERSTAD

Utskrift til :

KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET
KOMMUNENES SENTRALFORBUND

Rett utskrift.

Dato : 24.01.06

