

KOMM. OG REG. DEP
01 FEB 2006
05 13280-104
Ark. 661.0
Avd. KO / KO 1HER

RådmannenBesøksadresse
Kjøpmannsgt. 9
7500 StjørdalPostboks 133
7501 Stjørdal

Tlf 74 83 35 00

Bankgiro:
4435.06.00903
8674.48.00007

NO 939 958 851 MVA

Kommunal og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
AMI/06/435-6/230
Bes oppgitt ved henvendelse.Dato
27.01.2006

HØRINGSUTTALELSE NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING. INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Stjørdal formannskap viser til utredningen NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner med høringsfrist den 1. februar 2006 og oversender herved høringsuttalelsen fra Stjørdal kommune, som ble enstemmig vedtatt i formansskapetets møte den 26.01.06.

Stjørdal kommune er en kommune med vedvarende høy årlig vekst i befolkningen. Den gjennomsnittlige årlige veksten i de 5 siste årene har vært på 1,5%. For Stjørdal er derfor ikke vekstproblematikken et kortsiktig finansielt spørsmål.

Stjørdal mener at endringene i inntektssystemet må bidra til økt forutsigbarhet, at vekstproblematikken blir håndtert og at det i større grad blir sammenheng mellom statlige rammebetingelser til tjenesteproduksjonen og justeringene i inntektssystemet.

Utvalgets analyseopplegg, og valg av metoder og grunnlagsdata (bl.a. KOSTRA-tall) er godt begrunnet, og det er gjort en omfattende analyse av nøklene. De statistiske metodene som benyttes kan ha svakheter ved at de sementerer forskjeller som er etablert. Stjørdal kommune stiller derfor spørsmål ved om den dermed er mindre objektiv enn den forrige.

Hvis datagrunnlaget ennå ikke er godt nok til å kunne fange opp kapitalutgifter i utgiftsutjevningen, må det arbeides videre for å få utarbeidet mer sikre kriterier på dette området, slik at kostnadsnøklene også kan fange opp denne store utgiftsposten.

Om utgiftsutjevningen

Grunnskole

Utvalget foreslår å gå bort fra Agdermodellen med begrunnelse om at klassereglene nå er tatt bort. På den annen side viser utvalgets tall at klassestørrelsen og de kostnader som er forbundet med dette ikke er endret nevneverdig. Overgangen fra å vurdere kriterievektene på grunnlag av Agdermodellen til et analysegrunnlag med utgangspunkt i faktiske kostnadstall gir dramatiske endringer i kriterievektene og dermed hvor stor del av pengestrømmen som skal styres etter bosettingskriterier. Om man skal bruke en normativ modell er dette i langt større grad en politisk avveining enn en faglig vurdering. Om man ønsker det, er det fullt mulig å lage en normativ

modell (for eksempel en revidert versjon av Agdermodellen) som kan tilpasses det regelverk vi har i dag.

Pleie- og omsorg.

Stjørdal kommune kommer dårlig ut som følge av Borgeutvalgets forslag til endringer i kostnadsnøklene/kriteriverdiene. Tapet er av Borgeutvalget beregnet til 674 kr. pr. innb. Eller ca. 13-14 mill.kr. Dette skyldes at Stjørdals utgiftsbehov går ned fra en indeks i dag på 1,01% til 0.973 i Borgutvalgets forslag, dvs. en reduksjon på nesten 3 prosentenheter. Utvalget skriver selv i denne sammenheng:

”Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene medfører isolert sett en inntektsreduksjon for mange tidligere vertskommuner for HVPU institusjoner, noe som har sammenheng med at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir en vesentlig lavere vekt på kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år enn dagens nøkkel. En lavere kostnadsvekt vil imidlertid gi en økning i tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende brukere. I fordelingsberegningene er det ikke tatt hensyn til den tilskuddsøkningen de tidligere vertskommunene (og andre kommuner med ressurskrevende brukere) kan få som følge av dette.”

Den foreslåtte kompensasjon er ikke beregnet og kan i mange tilfeller være slik at det ikke gir uttelling for kommunen i det hele tatt (Toppfinansieringen har et veldig høyt innslagspunkt samtidig som kompensasjonsgraden nå er satt ned til 70 % i statsbudsjettet for 2006)

I tillegg til den meget vesentlige reduksjon i vekten på kriteriet psykisk utviklingshemmede P.U over 16 år, foreslås også kriteriet for P.U under 16 år tatt bort i sin helhet.

Rådmannen mener at det må finnes en mer tilfredsstillende løsning for de såkalte vertskommuner i HVPU-sammenheng.

Enten i form av at vertskommunetilskuddet videreføres (til personene det gjelder dør) eller at vektingen på P.U over 16 år opprettholdes.

Helsestell

Her foreslår utvalget en kostnadsnøkkel med alderskriterier som ikke statistisk sett er utsagnskraftige (signifikante). Det er ikke tvil om at utvalget får problemer med logikken når man i kostnadsnøkkel for helsetjenester mer ”på skjønn” tar inn alderskriterier som ikke er signifikante mens man i andre kostnadsnøkler, er konsekvent i synspunktene når det gjelder krav til signifikansnivå. En kostnadsnøkkel basert på SSB sin analyse (og signifikanskrav) vil gi en argumentasjon for større kriterievekter i favør av små og spredtbygde kommuner.

Sosialhjelp

Den kritikk som ble rettet mot urbanitetskriteriet er i betydelig grad fulgt opp av utvalget. Innføring av urbanitetskriteriet ga en endring i fordelingen av penger mellom kommunetyper i favør av de aller største kommunene. Det er vanskelig å se om utvalgets alternative forslag til opphopingsindeks, det vil si en indeks som består av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige har egenskaper som gjør den bedre egnet.

Vekstproblematikk

Utvalget går inn for å bruke 1 år eldre befolkningstall på utgiftsutjevningen. Argumentet er å skape forutsigbarhet for kommunene. Stjørdal kommune mener at det i dette tilfelle er viktigere med rettferdighet enn forutsigbarhet. En rettferdig fordeling av inntektene bør baseres på den befolkningssammensetning som man til enhver tid skal levere tjenester til (dvs samme budsjettår).

Vekstproblematikk og kompensasjon for faktiske utgifter er av utvalget stilt opp mot kravet om å forenkle inntektssystemet. Analyser viser at det i all hovedsak er i

inntektsutjevningen at oppdaterte folketall har gitt fordelingseffekt. Bruk av oppdaterte folketall både i utgiftsutjevning og inntektsutjevning gir en fordeling basert på den befolkning en i budsjettåret faktisk skal levere velferdstjenester til. Bruk av oppdaterte folketall i utgiftsutjevningen foreslås tatt ut med bakgrunn i at det kompliserer fordelingen da faktisk beløp ikke gjøres kjent før i midten av budsjettåret. Stjørdal kommune er av den oppfatning at det er riktigere å få både inntektsutjevning og utgiftsutjevning i henhold til faktisk folketall i budsjettåret, og mener at den kompleksitet dette innebærer er mindre vesentlig enn at de enkelte kommuner skal få en rettferdig fordeling av inntektene som grunnlag for levering av velferdstjenester.

Utvalget konkluderer med at vekst i all hovedsak er et finansieringsspørsmål da inntektene kommer etter hvert. Utvalget har vurdert alternativer, men har kun sett på effektene av vekst i en periode på 5 år. Med vedvarende høy vekst over flere 10-år, kombinert med høy andel innbyggerne i aldersgruppen 0-19 år, er konklusjonen til Borge-utvalget ikke tilfelle for Stjørdal. Veksten og alderssammensetningen i befolkningen medfører at faktiske utgifter til både investering og drift ikke blir kompensert når utgiftene påløper. Konsekvensen er en økende økonomisk ubalanse og et redusert tjenestetilbud i vekstkommunene.

En aksept av at vekst koster medfører også at det vil være urimelig å ikke hensynta dette i utgiftsutjevningen i en eller annen form. Utvalget viser til at vekstkostnader kan kompenseres via skjønnsmidlene. Dette kan være en god løsning for enkeltkommuner som har kortvarige vekstutfordringer, men Stjørdal kommune vil presisere at dette vil være en uforutsigbar og lite hensiktsmessig løsning for kommuner med vedvarende høy vekst.

Når Borge-utvalget videre foreslår endringer i kostnadsnøkklene som resulterer i at verken kraftig vekst, kapitalkostnader eller hensynet til vedvarende stor andel barn og unge hensyntas, innebærer Borge-utvalget sitt forslag for Stjørdal en reduksjon i økonomisk ramme på kr 674 pr. innbygger - dvs. vel kr. 13 millioner i året.

Prognosebasert inntektsutjevning

Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vært gjenstand for politisk vurdering. Stjørdal kommune mener at en vurdering av inntektsutjevningen ville vært svært naturlig i forhold til en gjennomgang av kommunenes inntektssystem og mener at mandatet i utgangspunktet var for snevert formulert.

Med bakgrunn i et behov for forutsigbare inntektsrammer som grunnlag for stabile utgifter og tjenestetilbud støtter Stjørdal kommune utvalgets anbefaling som prognosebasert inntektsutjevning.

Redusert skjønnsstilskudd

Stjørdal kommune slutter seg til utvalget sin anbefaling om at skjønnsstilskudd bør begrenses og at "innspart" andel fordeles etter inntektssystemets øvrige kriterier. Samtidig mener Stjørdal at det fortsatt må være en viss andel av skjønnsmidler, slik at særlige forhold som måtte oppstå i budsjettåret kan håndteres, samt at lokale forhold som ikke er mulig å løse gjennom inntektssystemets kriterier blir håndtert ved hjelp av skjønnsputten.

Behandling av kommunestørrelse

Stjørdal kommune er av den oppfatning at inntektssystemets oppgave er å fordele tildelte ressurser på en mest mulig objektiv måte mellom kommunene. Inntektssystemet må ikke utformes slik at det også får som oppgave å bidra til ny kommunestruktur.

Utforming av kommunestrukturen i Norge er, og må fortsatt være, en ren politisk oppgave som er basert på vedtak i demokratisk valgte politiske organer.

Oppsummering

Stjørdal kommune mener at utvalget har fått et så innsnevret mandat at det ikke kan utgjøre grunnlaget for et revidert inntektssystem. Det er positivt at det er satt fokus på forenklinger og forbedringer av fordelingsmekanismene, slik at rammefinansieringen kan fortsette. Stjørdal beklager at arbeidet ikke har blitt knyttet til oppgavefordeling og regionalpolitiske virkemidler.

Stjørdal etterlyser også sammenheng mellom revisjon av inntektssystemet og arbeidet med friere beskatning. Vurderinger av så vel selvkostregimet som endringer i sektorregelverkene for egenbetalinger er eksempler på viktige deler av inntektssiden til kommunesektoren, som klart må sees i forhold til en revisjon av inntektssystemet.

Stjørdal mener at konsekvenser av vedvarende befolkningsvekst ikke er utredet godt nok for å finne frem til rettferdige modeller. Stjørdal mener også at forslaget til vekting av kriteriene er for snevert vurdert. Kommuner, som Stjørdal med vedvarende vekt i befolkningen, vil ikke kunne bruke egenbetalingsregimet eller skatteinntektene til å dekke de faktiske merutgiftene dette medfører. Konsekvensene over tid er at nivået på tjenestetilbudet må reduseres for å kunne yte et forsvarlig tilbud til alle som har krav på velferdstjenestene. Virkningene som kommer til uttrykk i Stjørdal kommune er resultater av nasjonale mål i distrikts- og regionalpolitikken. Derfor mener Stjørdal at løsninger på vekstproblematikken i inntektssystemet også er et spørsmål om hvilke nasjonale virkemidler som skal tas i bruk for å oppnå nasjonalt målsetting.

I tillegg til dette blir Stjørdal kommune og andre vertskommuner for HVPU institusjoner spesielt hardt rammet bl.a. fordi utvalget foreslår en slik dramatisk endring i vektingen av kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år. For Stjørdals vedkommende kan "tapet" på 674 kr. pr. innbygger i all hovedsak tilskrives den nye indeksen for Pleie- og omsorg. Først og fremst fordi vekting på indeks P.U over 16 år foreslås redusert med over 40%, eller nesten en halvering, samt at indeks for P.U under 16 år foreslås tatt ut i sin helhet. Dagens vektingen bør derfor bibeholdes evt. at en finner andre måter å videreføre vertskommunetilskuddet for denne spesielle gruppen.

Stjørdal kommune savner vurderinger av incentiver om økt regionalt og interkommunalt samarbeid. Utfra de krav som staten stiller om effektivisering i kommunesektoren, mener Stjørdal at det er naturlig at en utredning om et revidert inntektssystem drøftet slike muligheter.

Med hilsen



Kjell Fosse
Rådmann



Arne Minde
Spesialrådgiver

Saksbehandler: Arne Minde

Tlf.: 74 83 35 16