



STEINKJER KOMMUNE

Steinkjer Kommune
Rådmannen

KOMM. OG REG. DEP.

01 FEB 2006

05/3280-107

* 661.0

Avd. KØ / KØ / HER

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.

0032 Oslo

Vår ref:
06/154-1561/06/TRWA

Arkiv

Deres ref:

Dato:
30.01.2006

NOU 2005: 18 - Fodeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (Borgeutvalgets innstilling)

Ovennevnte ble behandlet som sak 06/7 i møte i formannskapet 26.01.06.

Vedlagt følger særutskrift av saken.

For rådmannen

Trond Waldal
rådgiver økonomi



STEINKJER KOMMUNE

MØTEBOK

Saksgang

Utvalg	Møtedato	Utvalgssak
Formannskapet	26.01.2006	06/7

Arkivsaksnr: 06/154

Klassering:

Saksbehandler: Trond Waldal

NOU 2005: 18 - FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER (BORGEUTVALGETS INNSTILLING) - HØRING

Trykte vedlegg:

1. NOU 2005: 18 – kapittel 1 og 2
2. Kommentarer til NOU 2005: 18 fra Landsdelsutvalget (Moen-utvalget)

Forslag til vedtak:

Formannskapet slutter seg til de angitte merknader til NOU 2005: 18 - Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (Borge-utvalgets innstilling).

Formannskapet vil spesielt anføre:

Utvalgets forslag til endringer i kommunenes og fylkeskommunenes rammefinansieringssystem vil gi en samlet negativ virkning for Steinkjer kommune på kr. 354,- pr. innbygger eller om lag 7,3 mill. kroner. Dette er en dramatisk inntektsreduksjon og er mer enn hva kommunen kan tåle med hensyn til å opprettholde det tjenestetilbudet som kommunens innbyggere forventer.

Redusert tilskudd til Steinkjer kommune skyldes i hovedsak:

- Endringer i kostnadsnøkkelen.
Utvalgets hovedalternativ vil gi en tilskuddsreduksjon for kommuner med færre enn 2 000 innbyggere og kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Kommunene med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere taper først og fremst på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Steinkjer kommune er en av disse der beregnet utgiftsbehov reduseres fra 1,029 til 1,018.

- Omlegging og utvidelse av ordningen med distriktspolitiske tilskudd.
Steinkjer kommune omfattes ikke av ordningen men må ta del i finansieringen av denne.

Behandling Formannskapet – 26.01.2006:

Enstemmig vedtatt som rådmannens forslag.

Vedtak Formannskapet - 26.01.2006:

Formannskapet slutter seg til de angitte merknader til NOU 2005: 18 - Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (Borge-utvalgets innstilling).

Formannskapet vil spesielt anføre:

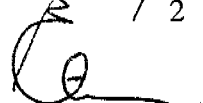
Utvalgets forslag til endringer i kommunenes og fylkeskommunenes rammefinansieringssystem vil gi en samlet negativ virkning for Steinkjer kommune på kr. 354,- pr. innbygger eller om lag 7,3 mill. kroner. Dette er en dramatisk inntektsreduksjon og er mer enn hva kommunen kan tåle med hensyn til å opprettholde det tjenestetilbudet som kommunens innbyggere forventer.

Redusert tilskudd til Steinkjer kommune skyldes i hovedsak:

- Endringer i kostnadsnøkkelen.
Utvalgets hovedalternativ vil gi en tilskuddsreduksjon for kommuner med færre enn 2 000 innbyggere og kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Kommunene med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere taper først og fremst på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Steinkjer kommune er en av disse der beregnet utgiftsbehov reduseres fra 1,029 til 1,018.

- Omlegging og utvidelse av ordningen med distriktspolitiske tilskudd.
Steinkjer kommune omfattes ikke av ordningen men må ta del i finansieringen av denne.

Rett utskrift
2


Saksopplysninger:

Ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003 ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor, Inntektssystemutvalget.

Inntektssystemet er et system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger.

Den siste større omleggingen skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsø-utvalgets forslag i NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylke-kommuner*. Siden har det skjedd flere større og mindre endringer i inntektssystemet.

Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget er at inntektssystemet skal gjennomgå og revideres om lag hvert tiende år. Kommunal- og regionaldepartementet ga i St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.* uttrykk for at det ville være ønskelig med en bred gjennomgang av inntektssystemet om lag hvert tiende år. Et flertall i Stortingets kommunalkomite sluttet seg til dette.

Professor Lars-Erik Borge ble oppnevnt som leder av utvalget.

Utvalget leverte sin utredning 10.10.05. Høringsfristen er satt til 01.02.06.

Landsdelsutvalget har utarbeidet et kommentarhefte til NOU 2005: 18. Kommentarbeftet (Moen-utvalget) følger saken som trykt vedlegg.

Saksvurderinger:

Utvalget er i mandatet bedt om å foreta:

- A. En bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og de regionalpolitisk motiverte tilskuddene.
- B. Innenfor utgiftsutjevningen bes utvalget blant annet om å vurdere behandlingen av kapitalkostnader og kommunestørrelse.
- C. Inntektsutjevningen skal vurderes ut fra utjevningshensyn, målsettingen om en god insentivstruktur for næringsutvikling og hensynet til stabilitet i kommunesektorens inntekter.
- D. Videre skal utvalget vurdere treffsikkerheten av de regionalpolitisk motiverte tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn.
- E. Utvalget er også bedt om å vurdere prinsipielle spørsmål omkring rammefinansiering, herunder i hvilken grad rammefinansiering bidrar til effektiv ressursbruk, hvordan kommunal likebehandling av private og kommunale aktører kan oppnås innenfor et system med rammefinansiering av kommunene og hvordan nasjonale velferdsreformer kan gjennomføres innenfor rammefinansieringssystemet.

Hovedprinsipper for uforming av rammefinansieringssystemet

Utvalgets forslag bygger på hovedprinsippene for utjevning som er nedfelt i dagens inntektssystem. Disse hovedprinsippene er en langtående inntektsutjevning og full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester. Inntektsutjevningen sikrer utjevning av skatteinntekter per innbygger, mens utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommunene ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de disponerer like store inntekter per innbygger. Utgiftsutjevningen skal kompensere for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

Utvalget foreslår ikke endringer i hvilke tjenester som skal omfattes av utgiftsutjevningen. Dette innebærer at utgiftsutjevningen for kommunene skal omfatte barnehage, grunnskole, helse- og sosialtjenester, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern).

Utvalget mener videre at kommunale veger i noen grad kan betraktes som en del av en nasjonal infrastruktur på samme måte som fylkesvegene, men har valgt ikke å inkludere dette i utgiftsutjevningen. Det har blant annet sammenheng med at det er vanskelig å etablere gode kriterier for å fange opp variasjoner i utgiftsbehov.

Utforming av utgiftsutjevningen

Det er utvalgets vurdering at omfordelingsordningen fortsatt fungerer godt. Utvalget vil derfor ikke foreslå endringer i hovedtrekkene i dagens opplegg for utgiftsutjevning, men har foretatt en nærmere vurdering av hvorvidt det er behov for en mer løpende oppdatering av kriterievektene som ligger til grunn for beregning av utgiftsbehov.

Innføringen av KOSTRA har gitt et bedre grunnlag for tallfesting av kapitalkostnader, men datagrunnlaget for avskrivninger er fortsatt vesentlig dårligere enn for driftsutgiftene. Siden det ikke har vært mulig å analysere variasjoner i avskrivninger på en tilfredsstillende måte, vil utvalget anbefale at dimensjoneringen av utgiftsbehovet fortsatt baseres på driftsutgiftene. Vekstkommunene har argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur.

Merknad: Hovedelementene i dagens rammefinansieringssystem står fast.

1. Kostnadsnøkkel for kommunene

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøgkelen for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). I tillegg har utvalget foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning avgitt i mars 2005.

1.1. Grunnskole

Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskolen består av kriterier som fanger opp variasjon i antall elever, samt kostnadsulemper i små kommuner og kommuner med spredt bosettingsmønster. Agder-modellen, som er en normativ modell for bestemmelse av skolestruktur, utgjorde det viktigste analysemessige grunnlaget for dagens delkostnadsnøkkel. Utvalget er av den oppfatning at nåværende versjon av Agdermodellen er lite egnet som analysegrunnlag etter opphevingen av klassedelingsregelen.

De analyser utvalget har hatt tilgang på viser at bosettingsmønster og kommunestørrelse er viktige faktorer for å forklare variasjoner i ressursinnsats per elev mellom kommuner. Dette har sammenheng med at svakt elevgrunnlag og spredt bosettingsmønster begrenser muligheten til å utnytte stordriftsfordeler i grunnskolen. Utvalget foreslår at kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse fanges opp gjennom et basistilskudd, og at kostnadsulemper knyttet til spredt bosetting fanges opp gjennom de såkalte sone- og nabokriteriene. Det foreslås at kriteriet beregnet reisetid tas ut av delkostnadsnøkkelen. Dette begrunnes med at kriteriet gir høy uttelling for større kommuner, eksempelvis Oslo og Bergen. Dette er kommuner hvor innbyggerne i gjennomsnitt kan ha lang reisetid til kommunesenteret, men hvor kommunene ikke har kostnadsulemper i grunnskolen knyttet til spredt bosettingsmønster.

Delkostnadsnøkkelen for grunnskolen vil etter utvalgets forslag inkludere antall innbyggere 6-15 år, basiskriterium, to bosettingskriterier (sone og nabo), antall barn 6-15 år med grunn- og hjelpestønad og antall 1. generasjons innvandrere 6-15 år fra land utenfor Skandinavia. Forslaget til ny kostnadsnøkkel innebærer at det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter kan innlemmes i inntektssystemet. Utvalget anbefaler at den delen av det øremerkede tilskuddet som er rettet mot barn på asylmottak videreføres som et øremerket tilskudd.

Merknad: 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.

1.2. Sosialhjelp

Utvalget har vurdert om et nytt kriterium for antall fattige bør inkluderes i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Videre har utvalget utredet hvorvidt en opphopningsindeks kan være et alternativ til urbanitetskriteriet. Opphopningsindeksen er et produkt av tre sosiale kriterier: skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. Opphopningsindeksen gir større uttelling for kommuner med betydelige sosiale problemer langs alle tre dimensjoner, enn om de kriteriene inngår hver for seg. Utvalget finner at en delkostnadsnøkkel basert på opphopningsindeksen fanger opp sammenhengen mellom sosialhjelpsutgifter per innbygger og kommunestørrelse om lag like godt som en delkostnadsnøkkel basert på urbanitetskriteriet, og at delkostnadsnøkkelen basert på opphopningsindeksen skiller bedre mellom kommuner med om lag samme antall innbyggere.

I tillegg til opphopningsindeksen viser analysene en effekt av antall uførepensjonister, og det anbefales derfor at også dette kriteriet inngår i kostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp vil etter utvalgets forslag bestå av en opphopningsindeks som fanger opp antall skilte og separerte, antall arbeidsledige og antall fattige, samt antall uførepensjonister og antall innbyggere 16-66 år.

Merknad: 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.

1.3. Barnevern

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern består av alderskriterier og antall skilte og separerte.

Delkostnadsnøkkelen for barnevern vil etter utvalgets forslag bestå av antall barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre, antall fattige og antall innbyggere 0-21 år.

1.4. Pleie og omsorg

Dagens kostnadsnøkkel for pleie- og omsorgssektoren består av fire alderskriterier, to PU-kriterier som fanger opp antall psykisk utviklingshemmede, antall ikke-gifte eldre og dødelighet.

De analyser utvalget har hatt tilgang på viser, i motsetning til de analysene som lå til grunn for dagens delkostnadsnøkkel, at kommunestørrelse og bosettingsmønster har en systematisk effekt på kommunenes ressursbruk innen pleie- og omsorgssektoren. Analyser av enhetskostnader viser at små kommuner har kostnadsulempen i institusjonsomsorgen knyttet til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, og at kommuner med spredt bosetting har kostnadsulempen innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. I tillegg har små kommuner en høyere andel brukere i institusjon enn andre kommuner. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at det inkluderes et basiskriterium for å fange opp kostnadsulempen i små kommuner, og at sonekriteriet inkluderes for å fange opp kostnadsulempen i kommuner med spredt bosettingsmønster. De endringer dette innebærer i forhold til dagens delkostnadsnøkkel, må primært forstås på bakgrunn av at innføringen av KOSTRA har bidratt til bedre datagrunnlag og at det er utviklet nye indikatorer for bosettingsmønsteret i kommunene.

Når det gjelder etterspørselsfaktorer utover alder, finner utvalget systematisk effekt av psykisk utviklingshemmede 16 år og over og av ikke-gifte 67 år og over. Det har ikke vært mulig å dokumentere effekt av psykisk utviklingshemmede under 16 år, og effekten av dødelighet synes å være lite robust. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at psykisk utviklingshemmede 16 år og over og ikke-gifte 67 år og over fortsatt skal inngå i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, men at dødelighet og psykisk utviklingshemmede under 16 år ikke inkluderes. Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg vil etter utvalgets forslag bestå av et basiskriterium, sonekriteriet, psykisk utviklingshemmede 16 år og over, ikke-gifte 67 år og over og tre alderskriterier (67-79 år, 80-89 år og 90 år og over).

Merknad: Foreslåtte endringer i kostnadsnøkkelen vil favorisere små og spredtbygde kommuner.

1.5. Ny kostnadsnøkkel for kommunene

Østfold	0,990	0,989
Akershus	0,916	0,906
Oslo	0,918	0,944
Hedmark	1,067	1,060
Oppland	1,068	1,059
Buskerud	0,989	0,985
Vestfold	1,006	1,005
Telemark	1,042	1,051
Aust-Agder	1,026	1,035
Vest-Agder	1,009	1,016
Rogaland	0,967	0,959
Hordaland	1,007	0,995
Sogn og Fjordane	1,126	1,138
Møre og Romsdal	1,054	1,055
Sør-Trøndelag	0,986	0,984
Nord- Trøndelag	1,089	1,082
Nordland	1,087	1,089
Troms	1,022	1,017
Finnmark	1,044	1,046
Landet	1,000	1,000

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i typiske distriktsfylker som Hedmark, Oppland, Telemark, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark. Det høye beregnede utgiftsbehovet i disse fylkene har sammenheng med at de har mange små kommuner med kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster. Beregnet utgiftsbehov per innbygger er lavest i Akershus, Oslo og Rogaland. Med unntak for Oslo, som får en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov, er det små endringer sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel når kommunene er gruppert etter fylke. Den særskilte økningen for Oslo må blant annet ses i sammenheng med at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel innebærer at dagens øremerkede tilskudd til språkoplæring for minoriteter i grunnskolen kan innlemmes i inntektssystemet.

0 – 1 000	23	1,481	1,504
1 000 – 2 000	72	1,344	1,359
2 000 – 3 000	63	1,212	1,224
3 000 – 4 000	45	1,167	1,166
4 000 – 5 000	38	1,111	1,118
5 000 – 10 000	91	1,055	1,056

10 000- 20 000	57	0,982	0,974
20 000 – 50 000	32	0,962	0,955
50 000 -	12	0,932	0,936
Landet	433	1,000	1,000

Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel innebærer utvalgets forslag en viss økning i beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, mens det for de øvrige kommunegrupper bare er små endringer. Økningen i beregnet utgiftsbehov for de minste kommunene må ses i sammenheng med at de nye delkostnadsnøkklene for primærhelsetjeneste og pleie og omsorg ivaretar kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt at basiskriteriet har fått økt vekt i delkostnadsnøkkelene for administrasjon. At økningen i beregnet utgiftsbehov for de minste kommunene likevel er nokså moderat, skyldes at basiskriteriet og bosettingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkelene for grunnskole.

1.6. Vekstkommuner og kapitalkostnader

Vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men det er vanskelig å finne sterke argumenter for at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Utvalget vil derfor ikke anbefale at det etableres ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst. Vekstkommuner som opplever spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fanges opp gjennom skjønnskuddet.

1.7. Oppdatering av befolkningstall

Utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Utvalget har utredet en alternativ ordning med et eget veksttilskudd, hvor tilskuddet kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Utvalget finner at både dagens ordning og den alternative ordningen virker kompliserende, og vil ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslå at dagens ordning avvikes uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget vil vise til at skjønnskuddet kan benyttes for å ivareta kommuner som får spesielle problemer på grunn av dette.

2. Inntektsutjevningen

Den symmetriske delen av inntektsutjevningen har en kompensasjonsgrad på 55 prosent. Det betyr at kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres 55 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet trekkes 55 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon. Tilleggskompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt og egen skatteinntekt.

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.

2.1. Stabilitet i inntektsrammene

I hvilken grad utviklingen i skatteinntektene påvirker den enkelte kommunes samlede inntekter avhenger av utformingen av inntektsutjevningen. Innføringen av løpende inntektsutjevning har bidratt til at de fleste kommuner og fylkeskommuner i liten grad påvirkes av kortsiktige svingninger i egne skatteinntekter. Til gjengjeld har utviklingen i skatteinntektene på landsbasis fått økt betydning.

Den løpende inntektsutjevningen er å betrakte som et kommunalt forsikringsfellesskap som reduserer lokal risiko, men som ikke kan redusere den makroøkonomiske risikoen for kommunesektoren som helhet.

For en kommune som i utgangspunktet har et lavt netto driftsresultat vil det være vanskelig å redusere driftsresultatet ytterligere dersom inntektene svikter. I fravær av oppsparte fondsmidler kan det ikke budsjetteres med et negativt netto driftsresultat innenfor kommunelovens rammer. Kommunesektorens vanskeligheter med å håndtere skattesvikten i 2003 og 2004 har derfor i noen grad sammenheng med at den økonomiske balansen var svekket etter flere år med svake driftsresultater.

Utvalget kan vanskelig se at denne type tiltak er tilstrekkelig for at kommunesektoren skal kunne håndtere økende usikkerhet i skatteinntektene, og betrakter derfor økt stabilitet i inntektene som et nødvendig bidrag til økt stabilitet i utgiftene.

2.2. Prognosebasert inntektsutjevning

Alternativet med prognosebasert inntektsutjevning bygger på dagens skattefinansiering og modell for inntektsutjevning. Forskjellen i forhold til i dag er at det inntektsutjevrende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Dette innebærer at tilskudd og trekk ikke beregnes på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt per innbygger som i dag, men på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger. En følge av at den makroøkonomiske risikoen reduseres for kommunesektoren er at den blir større for staten.

Utvalget anbefaler den prognosebaserte inntektsutjevningen fordi den på en relativt enkel måte bidrar til økt stabilitet, samtidig som dagens skattefinansiering og inntektsutjevning kan videreføres.

Merknad: Innføring av prognosebasert inntektsutjevning vil gi kommunene mer forutsigbarhet knyttet til skatteinntektene.

3. Skjønnskuddet

Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnskuddet. Begrensningen av skjønnskuddets formål må ses i sammenheng med utvalgets forslag om etablering av et nytt distriktpolitisk tilskudd som ivaretar regionalpolitiske hensyn og utvalgets forslag til ny overgangsordning, som gir en bedre skjerming av kommuner og fylkeskommuner som taper på omlegginger i inntektssystemet.

4. Utforming av distriktpolitiske virkemidler

Utvalget har i sitt forslag til nytt inntektssystem lagt til grunn at de regionalpolitiske overføringene i inntektssystemet videreføres på samme nivå som i dag, men foreslår at de ulike ordningene i dagens system samles i et nytt distriktpolitisk tilskudd. På lengre sikt bør imidlertid dimensjoneringen av det distriktpolitiske tilskuddet ses i sammenheng med i hvilken grad framtidige analyser kan dokumentere at tilskuddene har effekt på bosetting og sysselsetting i de prioriterte områder.

I dagens inntektssystem for kommunene er det i alt fire regionalpolitiske ordninger: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (som inngår i skjønnskuddet), samt deler av det øvrige skjønnskuddet.

Utvalget mener at det er en vesentlig svakhet at fordelingskriteriene i dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktpolitikken. Utvalget foreslår et nytt distriktpolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig. På denne måten vil den distriktpolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til distriktpolitiske målsettinger, og den vil bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i behov for tilskudd. Utvalgets forslag vil også innebære en forenkling av inntektssystemet ved at dagens ordninger kan erstattes med ett distriktpolitisk tilskudd. Det nye tilskuddet skal, på samme måte som dagens ordninger, være et rammetilskudd innenfor inntektssystemet.

Utvalget har lagt til grunn at det distriktpolitiske tilskuddet som et minimum skal omfatte alle kommuner i virkeområdene A og B. Disse kommunene omfatter de områder som har de største distriktpolitiske utfordringene og områdene har i gjennomsnitt klart lavere verdi på den samlede indikatoren enn kommunene i de øvrige områder. Ulempen med å begrense det distriktpolitiske tilskuddet til områdene A og B er at mange kommuner i områdene C og D har lave verdier på indikatoren, også i forhold til gjennomsnittet for kommunene i områdene A og B. Utvalget har derfor valgt å inkludere også de kommuner i områdene C og D hvor verdien på den samlede indikatoren er lavere enn -1. Utvalget har lagt til grunn at kommuner med skatteinntekt per innbygger over 120 prosent av landsgjennomsnittet ikke skal omfattes av det distriktpolitiske tilskuddet. Grenseverdiene på -1 og 120 er skjønnsmessig bestemt.

Merknad: Steinkjer kommune mottar ikke regionalmidler gjennom dagens inntektssystem og vil heller ikke komme i betraktning gjennom utvalgets forslag til endringer.

Utvalgets forslag om utvidelse av de distriktpolitiske ordningene vil gå på bekostning av de kommunene som ikke mottar slike tilskudd.

5. Overgangsordningen

Utvalget finner at dagens overgangsordning i hovedsak fungerer godt med hensyn til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer, men at den ikke gir tilstrekkelig skjerming for kommuner og fylkeskommuner som får betydelig inntektsreduksjon som følge av større endringer i inntektssystemet.

Det er utvalgets vurdering at særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen i vesentlig grad bidrar til økt kompleksitet i inntektssystemet. Utvalget foreslår en ny overgangsordning, utformet som et inntektsgarantitilskudd, som kan håndtere større systemendringer uten at det oppstår behov for særskilte kompensasjonsordninger. Formålet med inntektsgarantitilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringer til et bestemt beløp per innbygger. Den nye overgangsordningen tar utgangspunkt i endringen i rammetilskudd på nasjonalt nivå målt i kroner per innbygger. Den beregnede endringen i rammetilskudd er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd, men ikke for endringer i kriterieverdier, og omfatter ikke inntektsutjevningen.

Merknad: Dette betyr at dagens overgangsordning avvikles. Ved inntektsreduksjoner som følge av for eksempel innlemming av øremerkede statstilskudd i rammetilskuddet kan "spranget" fram til at inntektsgarantitilskuddet slår inn bli stort. Kommunens tilpasninger til nytt inntektsnivå blir således en større utfordring enn ved dagens ordning.

6. Rammestyring og nasjonale velferdsreformer

Det er utvalgets vurdering at rammefinansiering legger til rette for fleksibilitet i gjennomføringen av reformer og begrenser uheldige insentivvirkninger, samtidig som lovbaserte virkemidler sikrer at den aktuelle sektoren eller tjenesten blir tilstrekkelig prioritert i de lokale budsjettprosessene. Utvalget er derfor av den oppfatning at det vil være en fordel om nasjonale velferdsreformer i større grad enn i dag kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet. Sammen med rammefinansiering kan det være hensiktsmessig å bruke lovbaserte virkemidler for den aktuelle tjenesten.

Det er utvalgets vurdering 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 vil videre foreslå at utformingen av de økonomiske virkemidlene i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner, herunder øremerkede drifts- og investeringstilskudd, blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren.

Utvalget tar ikke stilling til hvor vidt konsultasjonsordningen bør gjøres mer forpliktende.

7. Utvalgets forslag til nytt inntektssystem – hovedelementer. Utslag for Steinkjer kommune

Utvalgets hovedalternativ til nytt inntektssystem for kommunene legger til grunn at det fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen og at basistilskuddet ikke skal differensieres mellom kommuner.

Utvalgets hovedalternativ innebærer at det fortsatt vil være slik at kommuner som slår seg sammen vil få reduserte rammeoverføringer.

Beregningene av fordelingsvirkningene av utvalgets hovedalternativ tar hensyn til utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, innlemming av det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen og det nye distriktpolitiske tilskuddet som erstatter dagens Nord-Norge-tilskudd og regionaltilskudd.

Her er det også tatt hensyn til at inntektsgarantitilskuddet, som erstatter dagens overgangsordning, sikrer at ingen kommuner får en inntektsreduksjon på mer enn 400 kroner per innbygger første år.

I forhold til dagens fordeling vil utvalgets hovedalternativ gi betydelig tilskuddsøkning for Oslo og for kommunene i Hedmark, Telemark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Gevinsten for Oslo og kommunene i Telemark skyldes den nye kostnadsnøkkelen, mens gevinsten for kommunene i Hedmark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag har sammenheng med det nye distriktpolitiske tilskuddet.

Merknad: Kommunene i Nord-Trøndelag som helhet vil få tilskuddsøkning som følge av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet sammenlignet med dagens ordning. I forhold til dagens tilskuddsfordeling vil utvalgets hovedalternativ gi betydelig tilskuddsøkning for kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere. Disse kommunene får et noe høyere beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. I tillegg kommer effekten av at det blant disse kommunene er mange distriktskommuner som ikke mottar regionaltilskudd i dag, men som vil motta distriktpolitisk tilskudd etter utvalgets forslag.

På den andre siden vil utvalgets hovedalternativ gi tilskuddsreduksjon for kommuner med færre enn 2 000 innbyggere og kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Kommunene med færre enn 2 000 innbyggere tjener på den nye kostnadsnøkkelen, men denne gevinsten blir mer enn motvirket av det nye distriktpolitiske tilskuddet. Kommunene med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere taper først og fremst på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Steinkjer kommune er av disse der beregnet utgiftsbehov reduseres fra 1,029 til 1,018.

Samlet negativ virkning for Steinkjer kommune utgjør kr. 354,- pr. innbygger eller om lag 7,3 mill. kroner. Dette er en dramatisk inntektsreduksjon og er mer enn hva kommunen kan tåle med hensyn til å opprettholde det tjenestetilbudet som kommunens innbyggere forventer.