



NYTT INNTEKTSSYSTEM - HØRINGSUTTALE

Saksgang:

Utval	Saksnummer	Møtedato
Plan- og økonomikomiteen	020/06	31.01.2006

Framlegg til vedtak:

Forslag til uttale vert vedtatt.

Plan- og økonomikomiteen

Framlegget vart samrøystes vedtatt.

PØK-020/06 Vedtak:

Forslag til uttale vert vedtatt.

NYTT INNTEKTSSYSTEM - HØRINGSUTTALE

SAKA GJELD

Det er lagt fram til høyring ein NOU om "Fordeling, forenkling, forbedring" av inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar på 500 sider. Høringsfristen er 1. februar.

BAKGRUNN FOR SAKA / SAKSOPPLYSNINGAR

Utvalet som utgreia denne saka fekk eit snevert mandat. Dei skulle bare sjå på utgiftsutjamninga ved å forbetre fordelingsmekanismane, forenkle og forbetre systemet. Dei fekk ikkje sjå på heile finansieringa av kommunesektoren inkl. inntektsutjamning og skatteinntekter.

Utvalet fekk i spesielt oppdrag sjå på om kommunar i sterk vekst har spesielle behov.

Utvalet har gjennomført analyser av dagens kostnadsnøklar for å finne ut om dei er treffsikre i forhold til å kompensere dei kostnadene dei er tenkt til. Dette medfører ein god del endringar i forhold til dagens kostnadsnøklar. Det blir også føreslått at desse kostnadsnøklane bør reviderast oftare enn kvar tiande år.

Vi bruker lite plass på å beskrive kva utvalet har endra på og konsentrerer heller vurderinga om det vi syns er det mest aktuelle sett frå Time kommune sin synsvinkel. For meir detaljar viser vi til NOU nr 18 -2005 og forslag frå arbeidsgruppe nedsett av rådmannsutvalet. Denne finn de i sin heilhet på internettsidene til kommune.

Vi har likevel henta omtalen av endringane i kostnadsnøklar frå arbeidsgruppa sin omtale:

"NYE KOSTNADSNØKLER FOR KOMMUNENE

Det er utarbeidet nye delkostnadsnøklar 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.

I vedlegg til arbeidsgruppens forslag er det utarbeidet en detaljert oversikt over endringer i kostnadsnøkkelene. Her er gjengitt hovedtrekkene i endringsforslaget.

Grunnskole

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
<i>Basis</i>	<i>0,038</i>	<i>0,0189</i>
<i>Innbyggere 6-15 år</i>	<i>0,850</i>	<i>0,8643</i>
<i>Beregnet reisetid</i>	<i>0,048</i>	
<i>Sone</i>	<i>0,030</i>	<i>0,0328</i>
<i>Nabo</i>	<i>0,034</i>	<i>0,0122</i>
<i>1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia</i>		<i>0,0416</i>
<i>Barn med grunn- og hjelpestønad</i>		<i>0,0302</i>
Sum	1,000	1,0000

- Utvalget har gått vekk fra den normative Agder-modellen ettersom klassesdelingsregelen er opphevet i grunnskolen.
- Basiskriteriet skal dekke kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse og sonekriteriet skal dekke kostnadene ved spredt bosetting.
- Reisetid tas ut av nøkkelen ettersom større kommuner kom unaturlig gunstig ut i beregningene.
- Kostnader til spesialundervisning representeres ved antall barn ved grunn- og hjelpestønad.
- Kostnader til morsmålsundervisning integreres i kostnadsnøkkelen og representeres gjennom 1.ste generasjons innvandrere i gjeldende aldersgruppe.

Barnevern

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
Innbyggere 0-15 år	0,35	
Innbyggere 16-66 år	0,08	
Andel skilte 16-59 år	0,57	
Innbyggere 0-21 år		0,3253
Barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre		0,4224
Andel fattige		0,2523
Sum	1,00	1,0000

I henhold til separate analyser erstattes andel skilte og separerte med andel barn som ikke bor hos begge foreldrene og andel fattige. I tillegg utvides aldersgruppen til 21 år i henhold til målgruppen for tjenesten.

Helsetjenesten

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
Innbyggere 0-15 år	0,412	
Innbyggere 16-66 år	0,464	
Innbyggere 67-79 år	0,089	
Innbyggere 80-89 år	0,031	
Innbyggere 90 år og over	0,004	
Innbyggere 0-21 år		0,3868
Innbyggere over 21 år		0,5250
Avstand til sonesenter		0,0486
Basis		0,0396
Sum	1,000	1,0000

- Basiskriteriet skal dekke kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse og sonekriteriet skal dekke kostnadene ved spredt bosetting.
- Befolkningens helsetilstand er avgjørende for utgifter til helsetjenesten. I analysene gir dette ikke utslag og en antar at innføring av fastlegeordningen har bidratt til å jevne ut kostnadene kommunene imellom.
- Ettersom helsestasjon for barn og unge er en egen del av tjenesten blir aldersgruppene skilt i over og under 21 år.

Pleie og omsorg

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
<i>Innbyggere 16-66 år</i>	0,004	
<i>Innbyggere 67-79 år</i>	0,181	0,2032
<i>Innbyggere 80-89 år</i>	0,350	0,3360
<i>Innbyggere 90 år og over</i>	0,133	0,1582
<i>Andel døde</i>	0,070	
<i>Andel ikke-gifte over 67 år</i>	0,070	0,1648
<i>Andel PU 16 år og over</i>	0,182	0,1091
<i>Andel PU under 16 år</i>	0,010	
<i>Avstand til sonesenter</i>		0,0134
<i>Basis</i>		0,0153
Sum	1,000	1,0000

- *Basiskriteriet skal dekke kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse og sonekriteriet skal dekke kostnadene ved spredt bosetting.*
- *Analysene som er gjennomført viser at andel PU-klienter under 16 år og andel døde ikke viser systematisk effekt i forhold til ressursbruken i disse tjenestene.*
- *Det er ikke godt nok datagrunnlag for å fastlegge kostnader til innbyggere mellom 16 – 66 år. Innføring av IPLOS vil rette på dette og foreslått kostnadsnøkkel bør revideres når datagrunnlaget er tilfredsstillende.*

Sosialhjelp

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
<i>Skilte og separerte 16-59 år</i>	0,286	
<i>Arbeidsledige 16-59 år</i>	0,128	
<i>Innvandrere fra ikke-vestlige land</i>	0,065	
<i>Urbanitetskriterium</i>	0,521	
<i>Opphopningsindeks (skilte/ separerte, arbeidsledige og fattige)</i>		0,3356
<i>Uførepensjonister 18-59 år</i>		0,0900
<i>Innbyggere 16-66 år</i>		0,5744
Sum	1,000	1,0000

Urbanitetskriteriet er erstattet av en opphopningsindeks. Opphopningsindeksen er et produkt av 3 sosiale kriterier; Skilte/separerte, arbeidsledige og fattige. Dette kriteriet vil ha mer validitet og skiller bedre mellom de kommunen som faktisk har større kostnader til denne tjenesten.

Andel uføre kommer inn som nytt kriterium ettersom de viser en systematisk effekt på ressursbruken mens andel innvandrere går ut med samme begrunnelse.

Administrasjon

Kriterium	Gammelt administrasjon	Gammelt landbruk og miljøvern	Ny vekt - samlet
<i>Basistillegg</i>	0,075	0,070	0,1071
<i>Andel innbyggere</i>	0,925	0,164	0,8929
<i>Landbrukskriteriet</i>		0,766	
Sum	1,000	1,000	1,000

- *Forslaget innebærer at en slår sammen kriteriene som skal dekke kostnader til administrasjon, landbruk og miljøvern.*
- *Landbrukskriteriet viser ikke systematisk effekt på ressursbruken og foreslås derfor å utgå av kostnadsnøkkelen.*
- *Basiskriteriet skal dekke kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse.*

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene (eksklusiv barnehage)

Kriterier	Gammel vekt	Ny vekt
<i>Innb. 0-5 år</i>	0,023	0,016
<i>Innb. 6-15 år</i>	0,307	0,334
<i>Innb. 16-66 år</i>	0,121	
<i>Innb. 16-21 år</i>		0,020
<i>Innb. 22-66 år</i>		0,115
<i>Innb. 67-79 år</i>	0,085	0,089
<i>Innb. 80-89 år</i>	0,133	0,133
<i>Innb. o/90 år</i>	0,049	0,061
<i>PU over 16 år</i>	0,066	0,041
<i>PU under 16 år</i>	0,004	
<i>Ikke-gifte over 67 år</i>	0,025	0,062
<i>Innvandrere</i>	0,005	
<i>Innvandrerbarn</i>		0,015
<i>Skilte og separerte</i>	0,038	
<i>Arbeidsledige</i>	0,011	
<i>Dødelighet</i>	0,025	
<i>Urbanitetskriterium</i>	0,042	
<i>Opphopning</i>		0,022
<i>Fattige</i>		0,010
<i>Uføre</i>		0,006
<i>Barn som ikke bor sammen med begge foreldre</i>		0,016
<i>Andel barn med grunn- og hjelpe stønad</i>		0,011
<i>Nabo</i>	0,011	0,004
<i>Landbrukskriterium</i>	0,005	
<i>Reisetid</i>	0,015	
<i>Sone</i>	0,010	0,019
<i>Basistillegg</i>	0,025	0,027
	1,000	1,000

Vekting av de ulike delkostnadsnøkklene imellom er basert på KOSTRA-rapporteringen fra 2004.”

Utgiftsutjamninga i rammetilskotet utgjer for Time kommune i 2006 om lag 19 % av samla skatt og rammetilskot. I 2002 var tilsvarande tal 30 %. Med det nye opplegget vil medføre ytterlegare nedgang i utgiftsutjamninga for oss. Etter det nye opplegget taper Time kommune 7 mill kr og av dette 6 mill alt første året.

Time kommune vil etter det nye systemet få kr 3380 pr innbyggjar og bare Sandnes kommune i Rogaland får mindre sjå vedlegg 1. Ein gjennomsnittskommune får kr 5726 i rammetilskot og Time kommune har i følgje dei nye kriterene 90,5 % utgiftsbehov i forhold til landsgjennomsnittet. Rammetilskotet vårt blir dermed bare 59 % av landsgjennomsnittet. Grunnen til det store trekket er at den delen av utgiftene i kommunen som skal dekkast av skatteinntekter også blir trekt av rammetilskotet. Kommunen får eit trekk i rammetilskot på 35 mill kr etter dei nye objektive kriteriene. Før den store folkeveksten i kommunen fekk vi bare eit trekk på 13 mill kr (basert på folketal 1.1.2001).

Nedanfor vil vi omtale nokre av desse endringane.

VURDERING

Kriterier nye og gamle

Dei kriteriene som vart innført då landbrukskontoret fekk nye oppgåver frå staten har utvalet funne ut ikkje har nokon samanheng med utgiftsbehovet i kommune og fell derfor bort.

Som i dagens inntektssystem blir utgifter til skule fordelt etter elevtal og mellom anna etter ei inndeling av kommunen i soner på om lag 2000 innbyggjarar. Reiseavstand innad i ei sone blir då utslagsgjevande for tildeling av midlar. Dette blir vidareført. I tillegg blir det innført på helse- og omsorgstenester. Her er det etter vår meining ikkje eit kriterie som fangar opp kostnadene. I mange kommunar er dette sentralisert. Reiseavstandar for omsorg blir mykje større enn det kriterie fangar opp.

Kompensasjon for kostnader til morsmålundervising i grunnskulen vil etter dette inngå i rammetilskotet og ikkje kome som eit øyremarka tilskot som i dag. Slik dette er lagt opp til i kostnadsnøkkelen vil kommunen få om lag 1/3 av dagens tilskot til desse elevane.

Vekstkommuneproblematikk

Vi vil her først omtale vekstproblematikken. Kva er det som gjer at desse kommunane ikkje får inntektsauke i takt med fokeveksten. Nedanfor viser utviklinga i Time og Klepp og landet samla for 2002 og 2005. Time har ein vekst på 6,4 %, Klepp på 3,8 % og landet 1,8 %.

Folketalsutvikling	Time		Klepp		Landet	
	01.01.2002	01.01.2005	01.01.2002	01.01.2005	01.01.2002	01.01.2005
Innbyggere ialt	13 593	14 461	14 009	14 536	4 524 066	4 606 363
0-5 år	1 289	1 348	1 496	1 354	358 563	349 626
6-15 år	2 223	2 258	2 341	2 578	602 533	621 400
16-66 år	8 770	9 434	9 003	9 353	2 953 363	3 031 403
67-79 år	912	955	831	872	408 148	390 779
80-89 år	347	406	295	332	174 629	183 432
over 90 år	52	60	43	47	26 830	29 723

Vi ser av tabellen ovanfor at Time kommune har vekst i alle aldersgrupper men mest i gruppa 16-66 år. Klepp derimot veks også mykje i aldersgruppa 6-15 år altså skuleelvar. Nedanfor har vi sett på korleis dette slår ut på rammetilskotet. Har brukt reelt rammetilskot for 2005 og fordelt dette etter ulike folketal pr 1.1.2002 og 1.1.2005 – alle andre kriterier er haldt like.

Rammetilskot	Time		Klepp	
	01.01.2002	01.01.2005	01.01.2002	01.01.2005
Innbyggjartilskot	92 243	96 380	95 066	96 880
Utgiftsutjamning	-25 350	-30 144	-32 397	-24 048
Netto	66 893	66 236	62 669	72 832

Ein folketalsauke på 6,4 % eller 868 personar medfører ingen auke i rammetilskot men heller ein liten nedgang. Klepp som har hatt mindre vekst men likevel godt over landet har auka talet i "rett" aldersgruppe som gir store uttellingar i rammetilskotet og har i same perioden fått auka rammetilskotet med over 10 mill. kr.

Vi vil stille spørsmål med heile denne relative fordelinga av rammetilskotet som slår så uheldig ut for kommunar som veks mest i aldersgruppa 16-66 - som dei fleste tilflyttingskommunar vil gjere. Vi finn ingenting i vår folketalsutvikling som tilseier at utgiftene skal gå ned – både elevtalet og talet på eldre går opp. Vi er klar over at vi får betalt for ein del i skatteinntekter og inntektsutjamning, men det er som tidlegare nemnd ikkje tema i denne utgreiinga.

Det har hittil, for vekstkommunane, vore viktig at folketalet skal vera mest mogleg oppdatert og derfor bruker vi 1.1. i inntektsåret som grunnlag. Ut frå utslaga vist over, er vi samde med utvalet som finn det lite formålstenleg å bruke siste oppdaterte tal i utrekning av rammetilskot då dette ikkje treff målgruppa som er vekstkommunane.

Utvalet har undersøkt om vekstkommunar har høgare kapitalkostnader enn andre kommunar då dei må investere meir i infrastruktur. Dei konkluderer med at det ikkje er nokon samanheng her. Dette blir etter vår vurdering ein alt for enkelt. Korleis vi finansierer våre investeringar er ein politisk sak og blir ei avveging mellom eigenfinansiering og låneopptak. Nokre kommunar held igjen på driftsutgiftene for å kunne eigenfinansiere større del av investeringane enn andre og får dermed ikkje same utviklinga i kapitalkostnader. Det blir her heller ikkje vurdert om investeringane er nødvendige tiltak for å få plass i skulen eller om det er flotte kulturhus/rådhus.

Utvalet konkluderer med at vekstproblematikken ikkje skal inngå i kriteriene i rammetilskotet, men skal kunne kompensrast over skjønntilskotet. Nå er det signalisert ein kraftig reduksjon i skjønntilskotet så kor mykje som kan kompensrast blir nok begrensa.

Kommunar som har kontinuerleg vekst vil heile tida ha eit investeringspress som ikkje blir fanga opp i inntektssystemet. Kva med å lag eit kriterium som baserer seg på ikkje på kapitalkostnader (rente og avdrag), men på avskrivning på skulebygg og helse- og sosialbygg. Denne ville ikkje bare ha fanga opp dei som må investere for å gje tilbud til eit auka innbyggjartal, men også gje insentiver for å satse meir på bygningsmassen i kommunane.

FORSLAG TIL UTTALE

Time kommune meiner at når vi først skal ha ein total gjennomgang av kriteriene som fordelar rammetilskotet til kommunane, må dette sjåast i samanheng med samla finansiering av kommunane. I det minste må det sjåast i samanheng med inntektsutjamninga og skatteinntektene. Rammetilskotet utgjer for Time kommune bare 19 % av inntektene.

Time kommune meiner at utgiftsutjamninga gir for store utslag i rammetilskotet. Dette har med den relative vektlegginga av kriterier å gjera. Når ein kommune i sterk vekst som Time kan gå frå eit utgiftsutjamnade frådrag på 13 mill kr i 2002 til i det nye forslaget eit frådrag på 35 mill kr, gjer dette alt for store utslag. Kommunen har samtidig auka folketalet med 6,4 %.

Innbyggjartalet er auka i alle utgiftskrevjande grupper, men relativt mest i gruppa 16-66 som gir dårleg utteljing i rammetilskotet.

Av same grunn har kriteriet med oppdaterte folketal i rammetilskotet slått negativt ut for Time som er ein vekstkommune som eigentleg skulle tene på dette. Vi er derfor samde med utvalet i at oppdaterte folketal pr 1.1 i inntektsåret bare skal gjelde for inntektsutjamninga.

Kommunar med varig vekst godt over landsgjennomsnittet bør kompensera for auka press på infrastrukturen. Utvalet har ikkje funne nokon samanheng mellom høge kapitalkostnader (renter og avdrag) og vekstkommunar. Time kommune meiner det er feil å sjå på kapitalkostnader. Det bør heller vurderast t.d. avskrivingskostnader på bygg innan skule og omsorg. Då vil vi også fange opp dei kommunane som investerer i bygg og held bygningsmassen oppdatert til dagens krav. Det blir skriva mykje om dårleg bygningsstandard på kommunale bygg, men ingen kriterier i inntektssystem er retta inn mot dette. Time meiner det må jobbast vidare med kriterier for å fange opp ekstra kostnader som vekstkommunane slit med.

Rådmannen i Time, den 13.01.2006

Brit Nilsson Edland

Aud Steinsland
økonomisjef

VEDLEGG 1: FORDELINGSVIRKNINGER FOR KOMMUNENE I ROGALAND

	Utvalgets forslag		Gevinst/tap ifht. i dag			1. årsvirkning		
	Innb. tilskudd m/ utg. utjevning	Distr. pol. tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnad snøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts tilskudd	System virkning	Innt. garanti tilskudd	Finans. av int. garanti tilskudd	1. års- virkning
Eigersund	7 127	0	-1 221	0	-1 221	821	0	-400
Sandnes	3 110	0	-372	0	-372	0	-28	-400
Stavanger	3 667	0	3	0	3	0	-161	-158
Haugesund	6 054	0	182	0	182	0	-161	21
Sokndal	10 075	0	550	0	550	0	-161	389
Lund	7 610	0	511	-431	80	0	-161	-81
Bjerkreim	8 740	0	412	-1 360	-948	548	0	-400
Hå	5 232	0	-673	0	-673	273	0	-400
Klepp	3 400	0	-392	0	-392	0	-8	-400
Time	3 380	0	-478	0	-478	78	0	-400
Gjesdal	5 094	0	160	0	160	0	-161	-1
Sola	3 447	0	114	0	114	0	-161	-47
Randaberg	3 450	0	-136	0	-136	0	-161	-297
Forsand	15 827	0	-488	0	-488	88	0	-400
Strand	5 436	0	-391	0	-391	0	-9	-400
Hjelmeland	11 749	0	358	0	358	0	-161	197
Suldal	12 210	0	523	0	523	0	-161	362
Sauda	8 790	1 614	612	1 614	2 226	0	-161	2 065
Finnøy	12 900	0	462	-1 192	-730	330	0	-400
Rennesøy	7 794	0	205	0	205	0	-161	44
Kvitsøy	17 876	0	2 244	-6 591	-4 347	3 947	0	-400
Bokn	14 315	0	1 163	-4 365	-3 202	2 802	0	-400
Tysvær	5 971	0	-267	0	-267	0	-133	-400
Karmøy	4 160	0	-753	0	-753	353	0	-400
Utsira	40 142	6 964	1 795	-8 608	-6 813	6 413	0	-400
Vindafjord	8 161	0	-274	0	-274	0	-126	-400
Ølen	8 851	0	292	0	292	0	-161	131
Rogaland	4 723	24	-184	-22	-206	95	-95	-206