

Kommunal-og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
- 3 FEB 2006	
05 13280 -195	
Ark	661-0
Avd.	KO / KØ / HER



SANDNES KOMMUNE

Sandnes, 31.01.2006

Deres ref.:
Saksbehandler: Kristine Hernes

Vår ref : tsl 200504881-8
Arkivkode : E: 102

NOU-2005-18. Fordeling,forenkling,forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner - Høringsuttalelse.

Vi viser til utredningen NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, og med høringsfrist den 1. februar 2006, og oversender herved uttalelsen fra Sandnes kommune.

Sandnes kommune – arena for regional boligutbygging for å nå nasjonale mål

Av de 10 største byene i landet er Sandnes den kommunen som over tid har høyest årlig vekst og størst andel barn og unge. De siste 10 årene har årlig vekst utgjort 1,8%, og samtidig er 30% av innbyggerne i aldersgruppen 0-19 år. For Sandnes er derfor ikke vekstproblematikken et kortsiktig finansielt spørsmål.

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren mot 2040 ble vedtatt ved kgl. res.

4. mai 2001. Den hjemler rammene for en areal- og miljøvennlig byvekst i landets 3. største byområde. Sandnes er her utpekt som vertskommune for regional boligutbygging, slik at regionen sikrer nasjonale landbruks-, miljø- og kulturverdier på Jæren. For Sandnes betyr dette at rammebetingelsene for samfunnsutviklingen, kommunens økonomi og tjenesteyting innebærer en fortsatt høy årlig befolkningsvekst og også en ung befolkning i lang tid fremover.

Sandnes er opptatt av at endringer i inntektssystemet må skje i en sammenheng med regionalpolitiske mål og virkemidler. Vi mener at endringene 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. Sandnes kommune stiller derfor spørsmål ved om den av den grunn er mindre objektiv enn den forrige.

Utvalget foreslår at kostnadsnøklene, herunder også delkostnadsnøklene, revideres oftere enn hvert 10 år og Sandnes kommune støtter dette slik at en kan fange opp endringer og eventuelle ubalanser.

Adresse: Rådhuset, Jærveien 33, Sandnes. Telefon 51 97 50 00. Telefaks 51 97
Postadresse: Postboks 583, 4305 Sandnes

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 kostnadsnøkklene også kan fange opp denne store utgiftsposten.

Sandnes kommune er enig i utvalgets begrunnelse for at utgifter til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen ikke skal inngå i utgiftsutjevningen. Rådmannen mener likevel at det bør arbeides videre med å utvikle analyser som på et sikkert grunnlag kan si om byene har større utgifter på grunn av dette.

Vekstproblematikk

Utvalget går inn for å bruke 1 år eldre befolkningstall på utgiftsutjevningen. Argumentet er å skape forutsigbarhet for kommunene. Sandnes kommune mener så absolutt at det i dette tilfellet 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. Sandnes 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 at 30 % av innbyggerne til enhver tid er i aldersgruppen 0-19 år, slik situasjonen er i Sandnes, stemmer ikke konklusjonen til Borge-utvalget for Sandnes. 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 ta hensyn til 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 Sandnes 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 pleie- og omsorgssektoren får en resultatmessig mye større vekt enn for eksempel skole, betyr forslaget en ytterligere innstramning for Sandnes. Når det verken tas hensyn til kraftig vekst, kapitalkostnader eller vedvarende stor andel barn og unge, innebærer Borge-utvalget sitt forslag for Sandnes en

reduksjon i økonomisk ramme på kr 400 pr. innbygger – dvs. vel kr 23 millioner i første års virkning. I praksis tilsvarer dette netto driftsbudsjett til en barneskole med ca 460 elever. Når Sandnes tar i mot minst 100 nye elever hvert år, samtidig som eksisterende skoler er fullt utnyttet, er det ikke mulig for kommunen selv å håndtere inntektsbortfall av den størrelsen som effekten av Borge-utvalgets forslag ville medføre.

Prognosebasert inntektsutjevning

Siden utforming og ambisjonsnivå vedrørende inntektsutjevningen har vært gjenstand for politisk vurdering for mindre enn ett år siden, har ikke utvalget foretatt en nærmere vurdering av dette. Sandnes 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 Sandnes kommune utvalgets anbefaling om prognosebasert inntektsutjevning.

Redusert skjønnstilskudd

Sandnes kommune slutter seg til utvalget sin anbefaling om at skjønnstilskudd bør begrenses og at "innspar" andel fordeles etter inntektssystemets øvrige kriterier. Samtidig mener vi 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 skjønnspotten.

Nytt inntektsgarantitilskudd

Utvalget foreslår å erstatte dagens metode i inntektssystemet om overgangsordninger med et nytt inntektsgarantitilskudd. Forslaget gjør at kommunene skal sikres mot en reduksjon i inntekt på 1,5% dvs kr 400 pr innbygger og at ordningen finansieres med likt trekk pr innbygger. Sandnes kommune mener et utvalgets forslag er en klar forbedring i forhold til dagens ordning som oppleves som komplisert og uoversiktlig, og støtter dermed prinsippene i ordningen. Sandnes kommune savner likevel en bedre vurdering av om kr. 400,- er riktig beløp, og etterlyser vurderinger av om tilskuddet skal justeres og på hvilken måte dette skal skje. Slik overgangsordningen er skissert baseres denne på folketall året før budsjettåret og Sandnes kommune vil presisere at inntektsgarantiordningen må tilpasses slik at oppdaterte folketall kan benyttes.

Rammestyring og konkurranseutsetting

Utvalget har hatt i oppgave å vurdere hvordan rammestyring fungerer sammen med likebehandling av kommunale og private aktører, herunder også konkurranseutsetting og frie brukervalg. Sandnes kommune støtter utvalget i sin vurdering av at rammefinansiering av kommunesektoren er godt forenlig med konkurranseutsetting. Sandnes kommune slutter seg til forslaget om at det bør være like ordninger på tvers av sektorene og støtter dermed også forslaget om å overføre tilskuddet til private skole til kommunene/fylkeskommunene. Vi mener imidlertid at det må foretas en grundig gjennomgang av regelverk, oppgavefordeling og ansvar før slike endringer iverksettes. Skal kommunene ha et helhetlig ansvar, må dette være tydelig definert og finansieringen av tjenestene

tilsvarende avklart. Sandnes kommune savner en gjennomgang av konsekvensene for enkeltkommuner og mener at dette må utredes før en eventuell omlegging gjennomføres.

Behandling av kommunestørrelse

Sandnes 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

Sandnes kommune mener at utvalget har fått et så begrenset 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. Sandnes beklager at arbeidet ikke har blitt knyttet til oppgavefordeling og regionalpolitiske virkemidler. Senest i behandlingen av Tilsynsutvalgets innstilling ble betydningen av disse sammenhengene fremhevet for å sikre en forutsigbar og avklart rammefinansiering og oppgavefordeling mellom staten og kommunesektoren.

Sandnes 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.

Sandnes mener at konsekvenser av vedvarende befolkningsvekst ikke er utredet godt nok for å finne frem til rettferdige modeller. Sandnes mener også at forslaget til vekting av kriteriene er for snevert vurdert. Kommuner, som Sandnes, med vedvarende stor andel av barn og unge 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 Sandnes kommune er resultater av nasjonale mål i distrikts- og regionalpolitikken. Derfor mener Sandnes at løsninger på vekstproblematikken i inntektssystemet også er et spørsmål om hvilke nasjonale virkemidler som skal tas i bruk for å oppnå nasjonale målsetninger.

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

Rådmannsutvalget i KS-Rogaland har samarbeidet om høringsforslaget

Gjennom en arbeidsgruppe nedsatt av rådmannsutvalget i KS Rogaland har Sandnes deltatt i en grundig vurdering av Borge-utvalget sin innstilling. Sandnes deler innvendingen om at utvalget burde hatt et videre mandat til å mer konkret utrede andre finansieringssystemer, og ikke bare en kort teoretisk drøfting av ulike modeller. Slik mandatet til utvalget ble formulert og resultatene fra Borge-utvalget har blitt, betyr dette et inntektssystem som viderefører dagens hovedtrekk.

Utvalget har i praksis også fått innsnevret sitt mandat når det gjelder inntektsutjevningen ved at Stortinget i 2004 vedtok ny ordning for dette. Det er uheldig at en ikke har fått en samlet vurdering fra utvalget som også konkluderte på dette området.

Sandnes kommune mener på dette grunnlaget at det må arbeides videre med en mer helhetlig revisjon av inntektssystemet og at kommunene må trekkes aktivt med i dette arbeidet.

Med hens

Joscha W. Rovik
ordfører

Tore Simes
rådmann