

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak: 06/62

Klageadgang: Nei

- 3 FEB 2006
0513280-202
661.0
KO / KØ / HER

**INNTAKSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER -
HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2005:18**

Saksbehandler: Anna P. Aakre

Arkiv: 103

Saksnr.: Utvalg
10/06 FormannskapetMøtedato
25.01.2006**Mandat.**

Regjeringen satte i oktober 2003 et utvalg under ledelse av Lars-Erik Borge som fikk i mandat å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor.

Utvalget ble bedt om å foreta 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 er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og de regionalpolitisk motiverte tilskuddene. Utvalget ble spesielt bedt om å foreta en gjennomgang av utgiftsutjevningen i lys av endringene siden 1996, ny forskning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. Inntektsutjevningen skulle vurderes ut fra utjevningshensyn, målsetting om en god insentivstruktur for næringsutvikling og hensynet til stabilitet i kommunesektorens inntekter. Videre skulle utvalget vurdere treffsikkerheten av de regionalpolitisk motiverte tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn.

Utvalget ble også bedt om å vurdere prinsipielle spørsmål omkring rammefinansiering, herunder hvorvidt rammefinansiering bidrar til effektiv ressursbruk, likebehandling av private og kommunale aktører og hvordan nasjonale velferdsreformer kan gjennomføres innenfor ramme-finansieringssystemet.

Kommunesektorens roller og oppgaver.

Kommunesektoren har et bredt spekter av oppgaver gjennom sin rolle som arena for politisk deltakelse og demokrati, som utviklings- og planleggingsaktør, som tjenesteprodusent og som myndighetsforvalter. Kommunen er altså både en politisk institusjon og et forvaltningsorgan. Gjennom delegasjon utfører kommunene en rekke oppgaver på vegne av staten og befinner seg derfor i et spenningsforhold mellom lokalt selvstyre og statlig styring. Kommunens kompetanse er negativt avgrenset, det vil si at den kun er forhindret fra å løse oppgaver som er lagt til et annet forvaltningsnivå. Kommunesektorens ressursbruk er i det vesentlige konsentrert omkring produksjon av nasjonale velferdstjenester, der de viktigste er barnehage, grunnskole og helse- og sosialsektoren. Kommunen har også en viktig rolle som utviklingsaktør av lokalsamfunnet gjennom sitt arbeide med samfunns- og arealplanlegging, kultur, miljøvern, samferdsel og næringsutvikling.

Inntektssystemet 1986 – 2005.

Innføringen av inntektssystemet i 1986 innebar en endring i statens styring med kommunesektoren gjennom at øremerkede tilskudd ble redusert i omfang og erstattet med rammetilskudd som kommunen kunne disponere fritt innenfor gjeldende lov- og rammeverk. Etter 1986 er det gjennomført en rekke større og mindre endringer i systemet, bl.a. som følge av innlemminger av rammetilskudd og oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene. De største omleggingene skjedde i 1994, da de ulike sektortilskuddene ble slått sammen til et utgiftsutjevningstilskudd og i 1997 som følge av Rattsø-utvalgets første delutredning. Hovedelementene i dagens inntektssystem består etter disse endringene av:

- Inntektsutjevning
- Utgiftsutjevning
- Innbyggertilskudd
- Nord-Norgetilskudd
- Regionaltilskudd
- Skjønnstilskudd

Inntektsutjevningen sørger for en delvis utjevning av forskjeller i skatteinntekter, mens utgiftsutjevningen skal kompensere for forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til nasjonale velferdstjenester.

Gjennom utgiftutjevningen skal det gis full kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselforhold i forhold til kostnadsnøklerne. Innbyggertilskuddet gis i utgangspunktet med et likt beløp pr. innbygger og skal dekke behovet for inntektstilførsel fra staten til kommunesektoren.

Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet er regiopolitisk begrunnede tilskudd, som skal bidra til å gi kommuner i Nord-Norge og små kommuner bedre økonomiske rammebetingelser enn de øvrige kommuner, og derved legge til rette for å opprettholde bosettingsmønsteret og bevare levedyktige lokalsamfunn.

Det ordinære skjønnstilskuddet skal ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av den kriteriebaserte utgiftsutjevningen.

I tillegg til de ordningene som er nevnt ovenfor består inntektssystemet av overgangsordning (som begrenser inntektsendringer fra år til år), inndelingstilskudd (som hindrer tilskuddsreduksjon på grunn av kommunesammenslutninger), hovedstadstilskudd til Oslo og korreksjonsordninger for elever i statlige og frittstående skoler.

Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon.

Kommunesektorens inntekter består i hovedsak av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og brukerbetaling. Disse inntektene utgjør ca. 70% av sektorens samlede inntekter. Det er betydelig variasjon i frie inntekter mellom kommunene. Nivået på frie inntekter har bl.a. sammenheng med nivået på beregnet utgiftsbehov, og variasjonen i frie inntekter pr. innbygger gir ikke nødvendigvis et riktig bilde av variasjonen i økonomiske rammebetingelser.

For å få en bedre sammenlignbart inntektsbegrep knyttet til variasjonen i økonomiske rammebetingelser kan en benytte utgiftskorrigerede frie inntekter pr. innbygger. Dette tar hensyn til at beregnet utgiftsbehov pr. innbygger varierer mellom kommuner. Denne variasjonen i utgiftskorrigerede frie inntekter er mindre enn variasjonen i frie inntekter.

Fire typer kommuner skiller seg ut med et høyt nivå på utgiftskorrigerte frie inntekter pr. innbygger: kraftkommuner, kommuner i Nord-Norge, små kommuner og skatterike kommuner.

Gjennomgang viser at disse kommunene gjennomgående har en høyere standard på tjenestetilbudet enn kommuner med lavere inntektsnivå.

Prinsipper for utforming av inntekts- og finansieringssystemet.

Norge har en relativt stor kommunal sektor, noe som må ses i sammenheng med at den har et betydelig ansvar for tilbudet av nasjonale velferdstjenester. Nasjonale myndigheter har sterk interesse av at det lokale tilbudet av disse tjenestene ikke blir for forskjellige med hensyn til omfang og kvalitet i de ulike deler av landet. For å oppnå disse målsettingene benyttes både generelle og sektorspesifikke virkemidler f. eks. øremerkede tilskudd og lovbaserte virkemidler som minstestandarder og rettighetsfesting.

Utvalgets forslag bygger på hovedprinsippene for utjevning som er nedfelt i dagens inntektssystem. Disse er en langtgående inntektsutjevning og full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester. Inntektsutjevningen sikrer utjevning av skatteinntekter pr. 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 stor inntekter pr. innbygger. Utgiftsutjevningen skal kompensere for ufrivillige kostnads- og etterspørselforhold som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Avgrensningen av utgiftsutjevningen som ble foretatt av Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 videreføres da utvalget ikke foreslår endringer i hvilke tjenester som skal omfattes av ordningen. Dette innebærer at utgiftsutjevningen for kommunene skal omfatte barnehage, grunnskole, helse- og sosialtjenester, pleie- og omsorg og administrasjon. Utvalget mener at kommunale veger i noen grad kan betraktes som en del av en nasjonal infrastruktur, men har valgt å ikke inkludere dette i utgiftsutjevningen.

Utvalgets utredning omhandler fordelingsmekanismene i inntektssystemet og dermed fordelingen mellom kommunene. Det foreslås nye kostnadsnøkler for kommunene i utgiftsutjevningen. Målet med å etablere gode kostnadsnøkler er et best mulig grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til en utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Behandlingen av kommunestruktur i utgiftsutjevningen og vekstkommuneproblematikken er drøftet særskilt.

Utformingen av inntektsutjevningen må ta hensyn til likeverdig tjenestetilbud og lokal forankring. En langtgående inntektsutjevning sikrer likeverdig tjenestetilbud, men svekker den lokale forankringen ved at skattefinansieringen blir mindre reell og ved at insentivene til næringsutvikling og skatteinnkreving svekkes.

De regionalpolitisk motiverte tilskuddene i inntektssystemet skal bidra til å opprettholde bosetting og levedyktige lokalsamfunn ved at de prioriterte kommunene skal kunne ha et høyere nivå på tjenestetilbudene enn de øvrige. Utvalget har vurdert i hvilken grad de regionalpolitiske tilskuddene bidrar til å oppfylle regional- og distriktpolitiske målsettinger. Utvalget har vurdert endringer i utformingen av disse tilskuddene, med sikte på å gjøre regionalpolitikken i inntektssystemet mer treffsikker.

Inntektssystemet oppfattes som komplisert og det kan være krevende for den enkelte kommune å etterberegne egne tilskudd. Kompleksiteten er et resultat av en rekke elementer i systemet, og særlig overgangsordningen og de ulike tapskompensasjonsordningene bidrar til dette.

Utvalget har derfor diskutert tiltak som kan bidra til forenkling av systemet. Utvalget har videre vurdert tiltak som kan sikre økt stabilitet i kommunesektorens inntekter, plassering av finansieringsansvar for private produsenter av velferdstjenester og hvorvidt nasjonale velferdsreformer i større grad kan finansieres gjennom rammefinansieringssystemet. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere hvorvidt økt lokal beskatningsfrihet kan bidra til å forbedre rammefinansieringens virkemåte.

Opplegg for utgiftsutjevningen.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet har siden 1997 vært utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Dette innebærer at et tilskudd til kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger, finansieres ved et trekk i rammetilskuddet for kommuner med lavt beregnet utgiftsbehov. Det er etablert et klart skille mellom inntektstilførselfunksjonen og utjevningfunksjonen. Utvalget vurderer omfordelingsordningen som godt fungerende og vil ikke foreslå endringer i hovedtrekkene i dagens utgiftsutjevning, men har foretatt en vurdering av hvorvidt det er behov for en mer løpende oppdatering av kriterievektene som ligger til grunn for beregning av utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen har siden 1994 vært basert på en felles kostnadsnøkkel for de tjenester eller sektorer som omfattes av ordningen. Den felles kostnadsnøkkel framkommer ved et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøkklene for de enkelte sektorene. Kostnadsnøkkel endres mellom hovedrevisjonene som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye delkostnadsnøkler. Det er relativt godt samsvar mellom sektorenes vekt i dagens kostnadsnøkkel og den faktiske utgiftsfordelingen. Utvalget anbefaler at delkostnadsnøkklene bare endres som følge av nye analyser og oppgaveendringer. Dimensjoneringen av utgiftsbehovet i kroner pr. innbygger har hittil kun vært basert på driftsutgiftene i kommuneregnskapene, dvs. at kapitalkostnader og avskrivninger ikke har vært tatt med. På grunn av vanskeligheter med å analysere variasjoner i avskrivninger på en tilfredsstillende måte, foreslår utvalget at dimensjoneringen av utgiftsbehovet fortsatt baseres på driftsutgiftene.

Analyseopplegg.

For detaljerte opplysninger om utredningens analyseopplegg henvises til utredningens pkt. 2.8.2.

Det er en betydelig utfordring å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommuner. For hver enkelt tjeneste må det identifiseres ufrivillige kostnadsforhold og objektive etterspørselsforhold som antas å ha betydning for beregnet utgiftsbehov. I dagens inntektssystem ligger normative modeller til grunn for delkostnadsnøkklene for grunnskole, mens de øvrige delkostnadsnøkklene i hovedsak er basert på statistiske analyser. Utvalget foreslår at delkostnadsnøkkel for grunnskolen baseres på statistiske analyser, noe som innebærer at Agder-modellen ikke lenger benyttes som en normativ analysemodell. Opphevingen av klassedelingsregelen medfører at den nåværende versjonen av Agder-modellen er lite egnet, men modellen kan i prinsippet tilpasses gruppeorganiseringen etter hvert som det etableres bedre kunnskap om hvordan antall elever pr. årstrinn påvirker ressursbruken på skolenivå. Sannsynligvis må da denne delen av Agder-modellen baseres på statistiske analyser.

Utvalget vil generelt påpeke at utviklingen i retning av større lokal frihet i organiseringen av tjenestetilbudet, både på kommunalt og på institusjonsnivå, gjør det vanskelig å etablere normative modeller for tjenesteproduksjonen.

Kostnadsnøkkel for kommunene.

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

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, utgjør det viktigste analysemessige grunnlaget for dagens nøkkel. Utvalget er av den oppfatning at nåværende versjon av Agder-modellen er lite egnet som analysegrunnlag etter opphevingen av klassedelingsregelen. Betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster er derfor kvantifisert gjennom statistiske analyser. Utvalget har i tillegg undersøkt hvorvidt sosiale faktorer har betydning for kommunenes utgifter til spesialundervisning. De analyser utvalget har hatt tilgang på viser at bosettingsmønster og kommunestørrelse er viktige faktorer for å forklare variasjoner i ressursinnsatsen pr. elev mellom kommuner. Utvalget foreslår at kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse fanges opp gjennom et basistilskudd, og at kostnadsulempene knyttet til spredt bosetting fanges opp gjennom de såkalte sone- og nabokriteriene. Det foreslås at kriteriet beregnet reisetid tas ut av delkostnadsnøkkelen.

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 utenom Skandinavia.

Sosialhjelp.

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp ble endret i 2004 på grunnlag av nye analyser. Den vesentligste endringen var innføringen av et nytt urbanitetskriterium for å ivareta utgiftsbehovet i kommuner med høyt innbyggertall. Utvalget har vurdert et nytt kriterium til erstatning for urbanitetskriteriet, som baserer seg på en opphopningsindeks av tre sosiale kriterier: skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. I tillegg til opphopningsindeksen viser analysene en effekt av antall uførepensjonister, og det anbefales derfor at også dette kriteriet inngår i kostnadsnøkkelen. Analyser viser ingen sammenheng mellom sosialhjelpsutgifter og ikke-vestlige innvandrere med lang botid og dette kriteriet anbefales tatt ut av nøkkelen. 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.

Barnevern.

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern består av alderskriterier og antall skilte og separerte. Utvalget betrakter antall barn som ikke bor hos begge foreldre som et mer treffsikkert kriterium enn antall skilte og separerte. Det foreslås derfor innført som nytt kriterium, og at antall fattige også tas inn. Utvalget foreslår videre at dagens alderskriterium erstattes av et som er bedre tilpasset målgruppen for tjenesten.

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.

Primærhelsetjenesten.

Den kommunale helsetjenesten består av fastlegeordningen, legevakt, fysioterapi, miljørettet helsevern og helsestasjon og skolehelsetjeneste.

Dagens delkostnadsnøkkel for helsetjenesten er basert på Rattsø-utvalgets analyser i NOU 1996:1, der det ikke ble tatt hensyn til at kommunestørrelse og sosiale forhold hadde en viss betydning for primærlegedekningen i kommunene. Utvalget har hatt særlig fokus på betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster. Det finnes godt dokumentert at små kommuner har kostnadsulempere innen primærhelsetjenesten. Utvalget anbefaler at kostnadsulempene for små kommuner kompenseres gjennom et basiskriterium og at kostnadsulempene for spredt bosetting kompenseres gjennom det såkalte sonekriteriet. Utvalget antar et små kommuner innenfor primærhelsetjenesten vil kunne begrense smådriftsulempene gjennom interkommunalt samarbeid, men utformingen av kostnadsnøkkelen tar ikke hensyn til kriterier (eks. reiseavstand til nabokommuner) som kan fange opp dette.

Delkostnadsnøkkelen for primærhelsetjenesten vil etter utvalgets forslag bestå av et basiskriterium, sonekriteriet og to alderskriterier.

Pleie- og omsorg.

Dagens kostnadsnøkkel for pleie- og omsorgssektoren består av fire alderskriterier, to PU-kriterier som fanger opp antall utviklingshemmede, antall ikke-gifte eldre og dødelighet. Dagens delkostnadsnøkkel tar ikke hensyn til kommunestørrelse og bosettingsmønster fordi Rattsø-utvalget ikke kunne påvise at disse variablene hadde noen systematisk effekt på enhetskostnadene i hjemmetjeneste og institusjon. Utvalget har i arbeidet vært særlig opptatt av å undersøke hvorvidt det er en kostnadsulempe knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt å undersøke andre etterspørselsfaktorer enn alder. De analyser utvalget har hatt tilgang på viser at kommunestørrelse har en systematisk effekt på kommunens ressursbruk innen pleie- og omsorgssektoren. Analyser av enhetskostnader viser at små kommuner har kostnadsulempere i institusjonsomsorgen knyttet til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, og at kommuner med spredt bosetting har kostnadsulempere innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. I tillegg har små kommuner en langt høyere andel brukere i institusjon enn andre kommuner. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at det inkluderes et basiskriterium for å fange opp kostnadsulempere i kommuner med spredt bosettingsmønster.

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 endringer i nøkkelen som følge av dette.

Delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorgssektoren 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 80 år og over).

Administrasjon.

Dagens delkostnadsnøkkel for kommunal administrasjon består av to kriterier; basiskriterium og antall innbyggere. Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger er høyest i de minste kommunene, noe som reflekterer at disse har smådriftsulemper innen administrasjon. I tillegg er det en egen delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern (basis, antall innbyggere og eget landbrukskriterium). Utvalget har i sine analyser betraktet landbruk og miljøvern som en del av kommunens administrasjonsutgifter som ikke kan skilles ut fra de øvrige, og vil ikke anbefale at disse opprettholdes.

De analyser utvalget har hatt tilgang på viser at små kommuner har betydelige kostnadsulemper innen administrasjon, og anbefaler at det fortsatt skal være et basiskriterium i nøkkelen for administrasjon.

Delkostnadsnøkkelen for administrasjon vil etter utvalgets forslag fortsatt bestå av et basiskriterium og antall innbyggere.

Ny kostnadsnøkkel for kommunene.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøkklene for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie- og omsorg og administrasjon. Som vekt benyttes tjenestenes andel av netto driftsutgifter i 2004. Den foreslåtte delkostnadsnøkkelen for barnehager er ikke innarbeidet i forslaget.

Utvalgets forslag gir et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i et typisk distriktsfylke som Nordland. Dagens kostnadsnøkkel på 1,087 er foreslått forhøyet til 1,089 av utvalget. Den høye beregnede utgiftsbehov i fylket har sammenheng med at det har mange små kommuner med kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster.

Det samme gjelder for utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommuner gruppert etter innbyggertall. Her har kommuner med innbyggertall 1000 – 2000 pr. i dag en gjennomsnittlig kostnadsnøkkel på 1,344, mens utvalgets forslag vil føre til en kostnadsnøkkel på 1,359. Til sammenligning vil kommuner med et innbyggertall på mellom 2000 til 3000 innbyggere få en økning fra 1,212 til 1,224.

Utvalgets forslag innebærer en viss økning i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger for kommuner med færre enn 3000 innbyggere, mens det for de øvrige kommunegrupper bare er små endringer. Økningen i beregnet utgiftsbehov for de minste kommunene har 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 delkostnadsnøkkelen 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 delkostnadsnøkkelen for grunnskolen.

Behandlingen av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen.

Kommunestørrelse eller antall innbyggere har vesentlig betydning for kostnadsforholdene i kommunale tjenesteproduksjon. Det er godt dokumentert at det er smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, jfr. foranstående. Kommuner med få innbyggere har derfor behov for et høyere inntektsnivå pr. innbygger enn store kommuner for å kunne tilby de samme tjenester. I inntektssystemet kompenseres smådriftsulempene gjennom basistilskuddet, som utgjør det samme beløp i alle kommuner. Basistilskuddet er vektet slik

at det reflekterer de beregnede kostnadsulempene knyttet til nasjonale velferdstjenester, og er et viktig bidrag til likeverdig tjenestetilbud i kommuner av ulik størrelse.

Ett av hovedprinsippene i inntektssystemet er at det kun skal kompenseres for ufrivillige kostnadsulemper. I forhold til dette prinsippet er basistilskuddet problematisk fordi smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall vil være frivillige i den grad de kan begrenses gjennom interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutninger.

Utvalget er i mandatet bedt om å utrede alternativer hvor det tas hensyn til at smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall i noen grad er en frivillig kostnadsulempe, samt at graden av frivillighet varierer kommunene imellom. Utvalget har i denne sammenheng utredet tre alternativer:

- Basistilskudd med utgangspunkt i en normert kommunestruktur
- Sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet
- Differensiert basistilskudd

Utvalget har betraktet de to første alternativene som lite aktuelle. Alternativet med differensiert basistilskudd søker å identifisere i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige eller ikke, men uten å måtte definere normert kommunestruktur. Alternativet tar utgangspunkt i et såkalt strukturkriterium som måler gjennomsnittlig reiseavstand til et bestemt antall personer. Det antall personer som skal nås kan varieres, og i denne sammenhengen bør antallet være så høyt at det overstiger antall innbyggere i kommuner med smådriftsulemper. På denne måten vil kriteriet også fange opp reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen. Videre antas det at graden av frivillighet og ufrivillighet har sammenheng med reiseavstandene. Korte reiseavstander innebærer at forholdene bør ligge godt til rette for samarbeid eller sammenslutning med nabokommuner, og at smådriftsulempene derfor i stor grad kan betraktes som frivillige. Tilsvarende vil lange reiseavstander innebære at smådriftsulempene i større grad er ufrivillige. Strukturkriteriet benyttes altså som et utgangspunkt for å fastslå i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige eller ikke. I den konkrete utformingen som er utredet betraktes ulempene som frivillige dersom den gjennomsnittlige reiseavstanden for å nå 5000 innbyggere er høyere enn 25 kilometer. Alle kommuner med lenger reiseavstand enn 25 kilometer mottar fullt basistilskudd.

Utvalget har vurdert endringer i inntektssystemet som stimulans til frivillige kommunesammenslutninger. Det er fortsatt et prinsipp om at alle kommunesammenslutninger skal være frivillige i den forstand at det skal være flertall for sammenslutning i alle involverte kommuner. På statlig og lokalt nivå kan det være behov for endringer i kommunestrukturen, som har kommet til uttrykk ved at KS og KR D har gjennomført et felles prosjekt hvor alle kommuner har vurdert alternativer til dagens kommuneinndeling. Prosjektet ser ikke ut til å resultere i et stort antall frivillige sammenslutninger. Dagens inntektssystem har den egenskap at små kommuner gjennom basistilskuddet (og inntekts- og utgiftsutjevningen for øvrig) sikres økonomiske rammebetingelser på nivå med de øvrige kommuner, at de gjennom de regionalpolitiske ordningene gjennomgående får bedre økonomiske rammebetingelser og at de gjennom inndelingstilskuddet i en overgangsperiode på 15 år tilbys ytterligere forbedring av de økonomiske rammebetingelsene dersom de slår seg sammen med andre. En årsak til at det ikke skjer mange frivillige kommunesammenslutninger kan være at de fleste små kommuner har relativt gode økonomiske rammevilkår selv om de ikke slår seg sammen med andre. Alternativet med differensiert basistilskudd vil kunne redusere barrierene mot

sammenslutninger. Det er imidlertid vanskelig å vurdere i hvilket omfang alternativet vil utløse frivillige sammenslutninger. Forskjeller i inntektsnivå og gjeld mellom kommuner, lokal identitet og forskjeller i politisk og administrativ kultur er andre forhold som kan begrense frivillige sammenslutninger.

Utvalget mener at alternativet med differensiert basistilskudd er det beste alternativet dersom lavt innbyggertall i større grad skal betraktes som frivillig kostnadsulempe i utgiftsutjevningen.

Inntil dette eventuelt realiseres, anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i første omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktpolitiske tilskuddet.

Utvalget konkluderer derfor med at det gjennom utgiftsutjevningen fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall, og at det ikke skal foretas en differensiering av basistilskuddet.

Vekstkommuneproblematikk.

Ettersom Lurøy kommune ikke berøres direkte av disse forhold, vises det til utredning punkt 1.12 for informasjon.

Fra utvalgets vurderinger siteres likevel at 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 finner at dagens ordninger og alternativer er kompliserende og vil ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslå at dagens ordning avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget viser til at skjønnstilskuddet kan benyttes for å ivareta kommuner som får spesielle problemer med dette.

Utvalget anbefaler at den løpende inntektsutjevningen videreføres og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall.

Inntektsutjevningen.

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. Når det gjelder prinsippene og kompensasjonsgrader innen ordningen gjengis ikke disse her, men det vises til økonomiplanen for inneværende periode. Utvalget har heller ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen, men har sett på hvilke inntekter utjevningen bør omfatte og hvordan man kan kompensere for svingende inntekter gjennom en prognosebasert modell for inntektsutjevning.

Inntektsutjevningen omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere, naturressursskatt fra kraftforetak og kommunal selskapsskatt. De viktigste og mest skjevfordelte inntektene som er holdt utenfor er eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter. Hvorvidt disse inntektene også bør omfattes av inntektsutjevningen har vært vurdert flere ganger etter innføringen av inntektssystemet i 1988, senest av Rattsøutvalget i NOU 1997:8. Både eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonsavgifter bidrar til at en rekke kraftkommuner har et høyere inntektsnivå og et bedre tjenestetilbud enn andre

kommuner, med de implikasjoner dette medfører for andre kommuner og for staten. Utvalget mener at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål. Dette gjelder særlig vurderingen av hvorvidt hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og –avgifter bør inkluderes i utjevningen, noe som i realiteten er et spørsmål om i hvilken grad det skal gis økonomisk kompensasjon for utbygginger. Dersom disse inntektene skulle innlemmes i ordningen, vil det også være naturlig å vurdere om ikke det samme burde være tilfelle for inntektene som tilfaller nåværende og fremtidige eierkommuner i form av overskudd, aksjeutbytte, renteinntekter og annet. Når det gjelder eiendomsskatten, er det utvalgets vurdering at data for forskjeller i skattegrunnlag pr. i dag er for dårlige til at eiendomsskatten kan legges inn i inntektsutjevningen på en faglig forsvarlig måte. At eiendomsskatten er en frivillig skatt, taler også for at den bør holdes utenfor inntektsutjevningen.

For å bedre kommunesektorens muligheter til å håndtere svingende inntekter på grunn av sviktende skatteinntekter, og behovet for stabilitet i inntektsrammene, har utvalget sett på en modell med prognosebasert inntektsutjevning.

Usikkerheten i skatteinntektene har sammenheng med at kommunesektoren direkte mottar de løpende skatteinntekter gjennom året og at utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene beregnes. Opptrappingen av skatteandelen de senere årene har medført at utviklingen i skattegrunnlagene får større betydning for utviklingen i kommunenes inntekter. Det er videre grunn til å tro at usikkerheten i skatteinntektene vil øke i årene framover på grunn av særskilte endringer i sektorens skattegrunnlag og på grunn av generelle endringer i skattesystemet. Gjennomføringen av kommunal selskapsskatt vil gi økt usikkerhet når skattefondsmodellen innføres i 2007.

Innføringen av løpende inntektsutjevning har bidratt til at de fleste kommuner i liten grad påvirkes av kortsiktige svingninger i egne skatteinntekter. Til gjengjeld har utviklingen i skatteinntektene på landsbasis fått økt betydning.

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 i stedet for faktisk landsgjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Tilskuddene vil derved bli høyere og trekkene lavere dersom det er en negativ skatteutvikling på landsbasis i forhold til prognosen. På samme måte vil merskattevekst bidra til reduksjon i det inntektsutjevrende tilskuddet. Staten vil ved en slik ordning bære en større andel av den makroøkonomiske risikoen.

Skjønnstilskuddet.

KRD fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene etter skjønn. Det ekstraordinære skjønnstilskuddet som ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 er nå avviklet fra 2006. Fordelingen mellom kommunene i det enkelte fylke foretas av fylkesmannen basert på retningslinjer fra KRD. Skjønnstilskuddet kan i dag benyttes til bl.a.:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
- Hjelp kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter

- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Fordelingen av skjønnstilskuddet er preget av stor stabilitet over tid og det er en klar tendens til at skjønnstilskuddet pr. innbygger avtar med økende innbyggertall. Nord-Norge, samt Sogn og Fjordane og Oppland mottar mest skjønnstilskudd pr. innbygger. Den store stabiliteten og den geografiske fordelingen tilsier at det er spesielle lokale forhold og forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen som har stor betydning for fordelingen av skjønnsmidler.

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 skjønnstilskuddet. Begrensningene må ses i sammenheng med utvalgets forslag om et nytt distriktpolitisk tilskudd som ivaretar regionalpolitiske hensyn og utvalgets forslag til ny overgangsordning som gir bedre skjerming av kommuner som taper på omlegginger i inntektssystemet. Frigjorte midler som følge av reduksjonene i skjønnstilskuddet legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet og benyttes til å finansiere den nye overgangsordningen. Utvalget mener videre at skjønnstilskuddet bør reduseres ytterligere ettersom den symmetriske inntektstilskuddet medfører at det ikke lenger er behov for å gi kommuner kompensasjon for sviktende skatteinntekter gjennom skjønnstilskuddet. Utvalget mener det er realistisk å redusere skjønnstilskuddet til under 1 % av de frie inntektene.

Treffsikkerhet og utforming av distriktpolitiske virkemidler.

I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. Disse ordningene bidrar isolert sett til større økonomiske forskjeller mellom kommuner. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere disse tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, og spesielt ut fra hensynene til å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget har engasjert Senter for økonomisk forskning ved NTNU (Berg og Rattsø, 2005) til å analysere effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Studien peker i retning av at kommuneoverføringer er et lite effektivt regionalpolitisk virkemiddel. Analysen aktualiserer en nærmere vurdering av effekten av kommuneoverføringer i forhold til alternative regionalpolitiske virkemidler, for eksempel tiltak direkte rettet mot personer og bedrifter. Dersom andre virkemidler er mer effektive, kan man både oppnå en bedre regionalpolitikk og et mer likeverdig kommunalt tjenestetilbud ved å redusere omfanget av regionalpolitiske tilskudd rettet mot kommunesektoren.

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 et de ulike ordningene i dagens system samles i et nytt distriktpolitisk tilskudd. Utvalget har lagt til grunn at det distriktpolitiske tilskuddet som et minimum skal omfatte alle kommuner i virkeområde A og B (A = Finnmark og Nord-Troms og B = resten av Nord-Norge unntatt Bodø og Tromsø, og de svakeste fjellområdene i Sør-Norge).

Utvalget mener prinsipielt at den beste og enkleste løsningen er å fordele det distriktpolitiske tilskuddet med et fast beløp pr. innbygger, som differensieres etter virkeområde. Virkningen av å fordele tilskuddet med et likt beløp pr. innbygger innebærer en omfordeling fra kommuner med lavt innbyggertall til kommuner med høyt innbyggertall.

Utvalget finner det derfor hensiktsmessig å se utformingen av det distriktpolitiske tilskuddet i sammenheng med behandlingen av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen.

Utvalget konkluderer med at begrunnelsen for å ha et basiselement i det distriktpolitiske tilskuddet er svakere enn argumentet for å ha et basistillegg i utgiftsutjevningen. Det anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i første omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktpolitiske tilskuddet. I fordelingsberegningen av utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at 85 % av tilskuddet fordeles pr. innbygger, mens 15% fordeles pr. kommune. Både beløpet pr. innbygger og beløpet pr. kommune er differensiert etter virkeområde.

Overgangsordningen.

Dagens overgangsordning er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra år til år som følge av:

- Innlemming av øremerkede tilskudd (eller uttrekk av midler)
- Oppgaveendringer
- Systemendringer

Ordningen forsinker gjennomføringen av en inntektsfordeling etter inntektssystemets kriterier. Den kan derfor forsinke en utjevning av de økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud som følge av endringer i inntektssystemet.

Dagens overgangsordning på 5 år er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene, og er selvfinansierende siden samlet tilskudd tilsvarer samlet trekk. Siden 1997 har endringer i kriterieverdier fått fullt gjennomslag.

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 større endringer i inntektssystemet. Dette kommer til uttrykk ved at det etableres særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen. Eksempler er omleggingen av inntektssystemet i 1997, sykehusreformen i 2002 og systemendringene i 2002 og 2004. Ordningene er som regel utformet på en slik måte at de begrenser inntektsreduksjonen i den enkelte kommune til et bestemt beløp pr. innbygger. Det er utvalgets mening at de særskilte kompensasjonsordningene i vesentlig grad bidrar til kompleksiteten 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 rammeoverføringene til et bestemt beløp pr. innbygger.

Utvalget betrakter dette som et vesentlig bidrag til forenkling av inntektssystemet. Tilskuddet kan videre forestås som en fleksibel overgangsordning i den forstand at små endringer får raskt gjennomslag, mens det tar lengre tid før større endringer med betydelig omfordelingsvirkninger får fullt gjennomslag. Endringer i kriterieverdier vil imidlertid få noe mindre gjennomslag enn i dagens ordning, spesielt for kommuner hvor veksten i rammetilskuddet er vesentlig lavere enn på landsbasis. Dette vil blant annet være en fordel for kommuner hvor antall innbyggere reduseres over tid.

Rammestyling og likebehandling av kommunale og private aktører.

Da Lurøy kommune pr. i dag ikke har noe fungerende privat marked for tjenester som faller innenfor den kommunale tjenesteproduksjonen, vises det til utredningens punkt 2.17 for utfyllende informasjon. Punktet omfatter finansiering av frittstående skoler, private barnehager og sammenligning av statlig og kommunalt finansieringsansvar for private aktører.

Rammestyring og nasjonale velferdsreformer.

Kommunesektoren er gitt betydelig ansvar for nasjonale velferdstjenester der nasjonale myndigheter har sterke og legitime interesser knyttet til tjenestenes omfang, innhold og utvikling. Det er derfor naturlig at nasjonale myndigheter tar initiativ til reformer og større satsninger, og legger til rette for at disse kan gjennomføres. Eksempler på slike reformer er Reform 94 for videregående skole, Reform 97 for grunnskolen, handlingsplanen for eldreomsorg, opptrappingsplan for psykiatri, barnehagereformen og kunnskapsløftet for grunnskolen. Utvalget er i mandatet bedt om å drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp. Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer skjer ofte utenfor rammefinansieringssystemet ved at det etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og investeringskostnader. De øremerkede tilskuddene gir kommunene økonomisk stimulans til utbygging, og for å lette gjennomføringen av reformene blir de som regel utformet slik at de i størst mulig grad tilfaller de kommuner der utbyggingsbehovet er størst. Fordi en slik utforming straffer kommuner som har foretatt utbygging i egen regi, vil slike tilskudd på lengre sikt kunne svekke lokale initiativ og nyskapning innenfor velferdstjenestene.

Det er utvalgets vurdering at de mest vellykkede reformene er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og lovbaserte virkemidler. Rammefinansiering legger til rette for fleksibilitet i gjennomføring av reformer og begrenser utilsiktede insentivvirkninger, samtidig som lovbaserte virkemidler sikrer at den aktuelle sektoren eller tjenesten blir tilstrekkelig prioritert i den lokale budsjettprosessen. Utvalget er derfor av den oppfatning at det vil være en fordel om nasjonale velferdsordninger i større grad enn i dag kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet. Det er utvalgets vurdering at nasjonale satsninger med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses, både av hensyn til å opprettholde et enkelt og forutsigbart finansieringssystem, men også ut fra at de mest prioriterte satsningene skal få den ønskede effekt. Utvalget foreslår at utformingen av de økonomiske virkemidler i forbindelse med nasjonale satsninger og handlingsplaner blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Dette innebærer at konsultasjonsordningen får et bredt fokus enn i dag ved at det ikke bare fokuseres på kostnadsberegning av reformer.

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem.

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem følger i hovedsak de vurderinger som er referert tidligere, og endringene vil bestå av følgende elementer:

- Ny kostnadsnøkkel
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønntilskudd for et mer begrenset formål
- Et nytt inntektsgaranti tilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående grunnskoler som innebærer at korreksjons- og trekkordningen i inntektssystemet kan avvikles

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel og nytt distriktpolitisk tilskudd innebærer at inntektssystemet ikke vil være nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. De viktigste årsaken til dette er basiskriteriet i kostnadsnøkkel og at det åpnes for at det også kan være et basiselement knyttet til det nye distriktpolitiske tilskuddet. Et basiselement her innebærer at tilskuddet dels fordeles som et fast beløp pr. innbygger og dels som et fast beløp pr. kommune. Begge disse forhold trekker i retning av at kommuner som slår seg sammen vil få en reduksjon i de samlede rammetilskudd.

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. Det legges mindre vekt på basiselementet i det distriktpolitiske tilskuddet enn det som følger av å begrense omfordelingsvirkningene (30%).

Utvalgets hovedalternativ bygger på den utformingen av dette tilskuddet hvor 85 % av tilskuddet fordeles etter satser pr. innbygger og 15% etter satser pr. kommune. Begge satsene er gradert etter virkeområde.

Utvalget foreslår at dagens inndelingstilskudd, som kompenserer inntektsreduksjonen i opptil 15 år, opprettholdes.

Inntektsgarantitilskuddet, som erstatter dagens overgangsordning, sikrer at ingen kommuner får en inntektsreduksjon på mer enn 400 kroner pr. innbygger første år.

I forhold til dagens tilskuddsfordeling vil utvalgets hovedalternativ gi betydelig tilskuddsøkning for kommuner med mellom 3000 og 10000 innbyggere, mens det vil gi en tilskuddsreduksjon for kommuner med færre enn 2000 innbyggere og kommuner med mellom 10000 og 50000 innbyggere. Kommunene med færre enn 2000 innbyggere tjener på den nye kostnadsnøkkel, men denne gevinsten blir mer enn motvirket av det nye distriktpolitiske tilskuddet.

Økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalget foreslår endringer i inntektssystemet og dermed endringer i inntektsfordelingen mellom kommunene. Beregningene er basert på de gjeldende økonomiske rammer. Innføring av prognosebasert inntektsutjevning for å sikre større stabilitet i kommunesektorens inntekter vil imidlertid påvirke omfanget av rammeoverføringene i det enkelte år. Skatteinntekten vil over år bli lavere eller høyere enn antatt og den prognosebaserte inntektsutjevningen vil derfor over tid ikke ha vesentlig betydning for kommunesektorens inntektsrammer. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene innebærer at vekten på PU-kriteriet reduseres vesentlig i forhold til i dag. Dette kan øke utgiftene knyttet til det øremerkede tilskuddet for ressurskrevende brukere. Fordelingsberegningene av utvalgets forslag tar ikke stilling til hvordan en søkning i dette tilskuddet eventuelt skal finansieres.

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er basert på tilgjengelige data og foreliggende forskning. Nye data og ny forskning vil over tid kunne forbedre det empiriske grunnlaget for kostnadsnøkklene. Data fra IPLOS må utnyttes til å forbedre det analysemessige grunnlaget for delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg når de gjøres tilgjengelige.

Det er i dette sammendraget ikke tatt med forslagene til endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene. Det henvises derfor til utredningen for informasjon om dette.

Fordelingsvirkninger for Lurøy kommune.

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem vil gi følgende virkning for Lurøy kommune, målt i antall kroner pr. innbygger:

➤ Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning	kr 19 249
➤ Ny kostnadsnøkkel, tap	- 987
➤ Distriktpolitisk tilskudd, tap	- 666
➤ Systemvirkning	- 1 653
➤ Inntektsgarantertilskudd, 1. år	1 253
➤ Finansiering av innt.garantertilskudd	0
➤ 1. årsvirkning pr innbygger	- 400

Forslaget til ny kostnadsnøkkel er 1,548 mot dagens (2005) kostnadsnøkkel på 1,596.

Beregning av det distriktpolitiske tilskuddet utgjør for Lurøy 2 303 pr. innbygger som gir et tap på kr 666 i forhold til dagens ordning. Lurøy er i virkeområde B og samlet verdi på indeks som ligger til grunn for inndelingsområdet er - 2,08. (Gradering -3 til 3).

Beregningene er basert på skatt i prosent av landsgjennomsnittet for 2003 der Lurøy hadde 71%, og innbyggertall pr. 01.01.2004 som var 2024.

Utvalget har foretatt en beregning som viser fordelingsvirkningen av å benytte strukturkriteriet for å differensiere basis, dersom man innførte en slik ordning i stedet for utvalgets foreslåtte hovedalternativ. For Lurøys vedkommende ville dette alternativet medført et basistilskudd og frigjort beløp pr kr 305 pr innbygger mer enn det foreslåtte hovedalternativet.

Lurøy kommune har gjennom "Prosjekt småsamfunn" i samarbeid med Nordland fylkeskommune og Rødøy og Træna kommuner, tatt til orde for at det innføres et spesielt "øykriterium" for å fange opp de ufrivillige kostnadene forbundet med den geografiske strukturen i kommuner som har befolkningen spredt på mange øyer, og der mesteparten av kommunen består av hav. Det vises i den forbindelse til at Finland har økonomiske ordninger for skjærgårdskommuner, som skal kompensere for de økte kostnader som følge av geografiske forhold. Lurøy kommune vil derfor be om at det innarbeides et slikt kriterium i inntektssystemet for å fange opp, og kompensere for, disse kostnadene,

Utskrift til: Kommunal- og regionaldepartementet, Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo.
KS, Postboks 1378, Vika, 0114 Oslo.
KS Nordland, 8000 Bodø.
Nordland Fylkeskommune, Bodø
Helgeland Regionråd, Sandnessjøen
Træna og Rødøy kommuner

Rådmannens innstilling:

Det anbefales at formannskapet fatter slikt vedtak:

Lurøy kommune ser at gjennomgangen av inntektssystemet for kommunesektoren er godt gjennomarbeidet og at det blant annet korrigerer Rattsø-utvalgets konklusjon om at det ikke er sammenheng mellom økte kostnader og spredt bosetting i en kommune.

Utvalgets forslag om nye kostnadsnøkler bidrar også til et rettferdigere beregningsgrunnlag.

Forslaget bidrar også til forenklinger på områder av inntektssystemet og vil således være et godt utgangspunkt for videre arbeid.

Lurøy kommune er ikke uenige i utvalgets forslag til endringer på de fleste av punktene, men vil påpeke at det er behov for ytterligere utredninger før de enkelte kriterier vektlegges i kostnadsnøkler for sektorene.

Spesielt vil kommunen be om at det innarbeides et "øykriterium" i inntektssystemet for å fange opp, og kompensere for, de ufrivillige kostnadene som er forbundet med den geografiske strukturen i små kommuner som har spredt og fåtallig bosetting over mange øyer, og der mesteparten av kommunen består av hav.

Lurøy kommune mener at utvalgets konklusjoner og forslag til ny innretning av de regionalpolitiske tilskuddene (Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønntilskuddet) feiler i forhold til formålet, som er å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn.

Kommuneøkonomien i de kommuner som mottar tilskuddene, er så anstrengt at en svekking av disse tilskuddene vil bety dramatisk nedgang i det kommunale tjenestetilbudet i de fleste av de kommunene som berøres av de foreslåtte endringene.

Kostnadsulempene for små kommuner med spredt bosetting blir ikke oppveid av forslagene til nye delkostnadsnøkler, slik at en rekke kommuner ikke vil kunne opprettholde et forsvarlig tjenestetilbud, dersom utvalgets forslag til ny utforming av de distriktpolitiske tilskuddene blir lagt til grunn i inntektssystemet.

For å nå målsettingen om å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn i Nord-Norge og øvrige utkantstrøk, er det tvingende nødvendig å opprettholde de distriktpolitiske tilskuddene som i dag. En slik økonomisk forverring som de foreslåtte endringer vil medføre, kommer til å få som resultat en forsterket nedgang i befolkningsgrunnlaget i utsatte kommuner, og derav følgende reduksjon i det kommunale tilbudet som vil akselerere en allerede uheldig utvikling. Det er heller ikke et alternativ med kommunesammenslutning for å møte denne type problemer, da dette vil føre til enda lengre reiseavstander for å nå kommunale tjenestetilbud og standarden på tjenestene i utkantstrøkene vil bli ytterligere forverret.

Lurøy kommune ber derfor om at overordnede myndigheter skjermer småkommunene der smådriftskostnadene åpenbart ikke er frivillige.

Lurøy kommune ligger utenfor det som myndighetene har definert som BAS-områder og er p.t deltakere i et samarbeidsprosjekt med Nordland fylkeskommune og nabokommunene Træna og Rødøy på Nord-Helgeland, samt Hamarøy, Steigen og Tysfjord i Nord-Salten, for å se på mulighetene for å sikre viktige velferds- og tjenestetilbud, samt stimulere til stabilisering og vekst i disse områdene. "Prosjekt småsamfunn" er støttet av Nordland fylkeskommune med midler som er innbakt i overføringer fra staten til fylkeskommunen under post 551 i KRDs budsjett. Dette indikerer at staten er oppmerksom på de problemer som enkelte kommuner og områder har, og nasjonale myndigheter må derfor også være villige til å ta det politiske valget som skal til for å sikre eksistensgrunnlaget for disse samfunnene, dersom målsettingen om å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn skal bli en realitet.

Lurøy kommune krever derfor at innretningen på Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og skjønntilskuddet opprettholdes som i dagens ordning.

Lurøy, 24. januar 2006.

Anna P. Aakre, rådmann

Behandling/vedtak i Formannskapet den 25.01.2006 sak 10/06

Enstemmig vedtak:

Lurøy kommune ser at gjennomgangen av inntektssystemet for kommunesektoren er godt gjennomarbeidet og at det blant annet korrigerer Rattsø-utvalgets konklusjon om at det ikke er sammenheng mellom økte kostnader og spredt bosetting i en kommune.

Utvalgets forslag om nye kostnadsnøkler bidrar også til et rettferdigere beregningsgrunnlag.

Forslaget bidrar også til forenklinger på områder av inntektssystemet og vil således være et godt utgangspunkt for videre arbeid.

Lurøy kommune er ikke uenige i utvalgets forslag til endringer på de fleste av punktene, men vil påpeke at det er behov for ytterligere utredninger før de enkelte kriterier vektlegges i kostnadsnøkler for sektorene.

Spesielt vil kommunen be om at det innarbeides et "øykriterium" i inntektssystemet for å fange opp, og kompensere for, de ufrivillige kostnadene som er forbundet med den geografiske strukturen i små kommuner som har spredt og fåtallig bosetting over mange øyer, og der mesteparten av kommunen består av hav.

Lurøy kommune mener at utvalgets konklusjoner og forslag til ny innretning av de regionalpolitiske tilskuddene (Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønntilskuddet) feiler i forhold til formålet, som er å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn.

Kommuneøkonomien i de kommuner som mottar tilskuddene, er så anstrengt at en svekking av disse tilskuddene vil bety dramatisk nedgang i det kommunale tjenestetilbudet i de fleste av de kommunene som berøres av de foreslåtte endringene.

Kostnadsulempene for små kommuner med spredt bosetting blir ikke oppveid av forslagene til nye delkostnadsnøkler, slik at en rekke kommuner ikke vil kunne opprettholde et forsvarlig tjenestetilbud, dersom utvalgets forslag til ny utforming av de distriktpolitiske tilskuddene blir lagt til grunn i inntektssystemet.

For å nå målsettingen om å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn i Nord-Norge og øvrige utkantstrøk, er det tvingende nødvendig å opprettholde de distriktpolitiske tilskuddene som i dag. En slik økonomisk forverring som de foreslåtte endringer vil medføre, kommer til å få som resultat en forsterket nedgang i befolkningsgrunnlaget i utsatte kommuner, og derav følgende reduksjon i det kommunale tilbudet som vil akselerere en allerede uheldig utvikling. Det er heller ikke et alternativ med kommunesammenslutning for å møte denne type problemer, da dette vil føre til enda lengre reiseavstander for å nå kommunale tjenestetilbud og standarden på tjenestene i utkantstrøkene vil bli ytterligere forverret.

Lurøy kommune ber derfor om at overordnede myndigheter skjermer småkommunene der smådriftskostnadene åpenbart ikke er frivillige.

Lurøy kommune ligger utenfor det som myndighetene har definert som BAS-områder og er p.t deltakere i et samarbeidsprosjekt med Nordland fylkeskommune og nabokommunene Træna og Rødøy på Nord-Helgeland, samt Hamarøy, Steigen og Tysfjord i Nord-Salten, for å se på mulighetene for å sikre viktige velferds- og tjenestetilbud, samt stimulere til stabilisering og vekst i disse områdene. "Prosjekt småsamfunn" er støttet av Nordland fylkeskommune med midler som er innbakt i overføringer fra staten til fylkeskommunen under post 551 i KRDs budsjett. Dette indikerer at staten er oppmerksom på de problemer som enkelte kommuner og områder har, og nasjonale myndigheter må derfor også være villige til å ta det politiske valget som skal til for å sikre eksistensgrunnlaget for disse samfunnene, dersom målsettingen om å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn skal bli en realitet.

Lurøy kommune krever derfor at innretningen på Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og skjønnstilskuddet opprettholdes som i dagens ordning.