



KOMM. OG REG. DEP.
- 6 FEB 2006
05/3280 - 214
661.0
KD / KØ / HER

SÆRUTSKRIFT AV MØTEBOK

Formannskapet

Sak nr 05/06

Saksbehandler: Ivar Undheim
Arkivsak: 04/00958-028

Arkiv: 103
Møtedato: 30.01.2006

NYTT INNTEKTSSYSTEM - FORENKLA OG FORBETRA?

Ei arbeidsgruppe nedsatt av Rådmannsutvalget i Rogaland har jobba med denne saka.

Medlemmer i arbeidsgruppa har vært: Kristine C. Hernes – Sandnes kommune – leder, Kjell Noremek – Karmøy kommune, Alv Maaland – Rogaland fylkeskommune, Gunbjørg Lothe – Haugesund kommune, Magne Kongsvik – Finnøy kommune, Stein Kittelsen – Gjesdal kommune.

Denne utredningen bygger på deres arbeid, noe er tilføyd med skrift i kursiv. Utredningen er redusert noe, særlig med forhold som i liten grad berører Klepp. NOU 2005:18 er på 500 sider, utredninga fra arbeidsgruppa på vel 30 sider, de som ønsker det kan finne hele NOUen på www.krd.dep.no, og en kan få tilsendt hele utredningen fra arbeidsgruppen på mail.

Innledning

Som en innledning til hva inntektssystemet er og hva utvalget har jobbet med kan en sitere utvalgets rapport:

Generelt behandler utredningen inntektssystemet og dermed omfordeling av inntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Den økonomiske ramme for kommunesektoren og dermed for inntektssystemet, bestemmes ved de årlige vedtak av statsbudsjettet og er ikke diskutert av utvalget. Utvalget har tatt den økonomiske ramme som gitt og foreslår et nytt opplegg fordelingen innenfor denne rammen.

Inntektssystemet og kommunale inntekter

Inntektssystemet er en del av det samlede finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Den viktigste inntektskilden er skatt, deretter kommer inntektssystemet. I praksis er likevel inntektssystemet viktigere enn andelen inntekter angir som følge av ordningen for inntektsutjevning som omfordeler skatteinntektene mellom kommunene.

”Fordeling, forenkling, forbedring”

Utvalget har utredet og vurdert alle sentrale elementer i inntektssystemet. Utvalget foreslår endringer med sikte på å:

Forbedre **fordelingsmekanismene** i inntektssystemet.

Forenkler systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer.

Forbedre **rammefinansieringssystemets** virkemåte.

Utvalgets mandat

Mandat

Hovedpunktene utvalget ble bedt om å vurdere var:

Drøfte hvorvidt rammefinansieringmodellen bidrar til effektive ressursutnyttelse.

En bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene.

Gjennomgå:

- a) Utgiftsutjevningen inkl. kapitalkostnader.
- b) Inntektsutjevningen.
- c) Distriktpolitiske virkemidler.
- d) skjønnsmidlene.
- e) overgangsordningen.

Hvor vidt kommunestruktur er en "frivillig" kostnad.

Drøfte system for kompensasjon for personer som mottar tjenester, men som ikke er bosatt i kommunen.

Likebehandling kommunale og private aktører.

Drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk kan gjennomføres i et system basert på kommunale rammeoverføringer.

Endringer

Mandatet ble senere utvidet ved at utvalget ble bedt om å se på kostnadsnøkler for sosiale tjenester og barnehager.

Etter at stortinget vedtok gjeninnføring av selskapsskatten og ny ordning for inntektsutjevning, falt mye av grunnlaget for å vurdere inntektsutjevningen for kommunene bort, og det er derfor ikke lagt frem modell for dette.

KS KOU 2005:1 – Egne inntekter for kommunene

KS har parallelt med inntektsutvalget sitt arbeid satt ned en gruppe som har laget en egen utredning om kommunale inntekter. Kort gjengitt er konklusjonene i denne at kommunene bør ha større frihet i å fastsette inntektene selv, og større samsvar mellom ansvar for finansiering og ansvar for å utføre oppgavene.

Overordnede prinsipper

Dagens inntektssystem og forslaget til nytt system baserer seg på følgende hovedprinsipp:

Rettferdig inntektsfordeling

Det legges til grunn at en inntektssystemet skal gi en rettferdig fordeling av inntekter mellom kommunene. Dette søkes oppnådd ved at:

Det utarbeides kriterier for utgiftsutjevningen som fanger opp reelle forskjeller i behov og kostnader som ikke kommunene kan påvirke.

Det er en omfordeling av skatteinntekter mellom kommunene.

Andre kriterier for å fange opp forskjeller; regionaltilskudd, skjønn osv.

Hovedproblemstillingene rundt en rettferdig fordeling er knyttet til at hva som er "rettferdig" er en subjektiv vurdering fra alle parter. Alle modeller vil derfor bli utfordret på dette både i forbindelse med forslag til system og løpende i bruken av de vedtatte system.

Utvalget har lagt mye arbeid i å forsøke å skape et system som kan oppfattes som mest mulig rettferdig innen utgiftsutjevningen. I de påfølgende delen av høringsuttalelsen vil en vurdere nærmere om vi mener de har oppnådd dette på en tilstrekkelig god måte.

Lokalt selvstyre

Prinsippet om lokalt selvstyre er i hovedsak ivaretatt ved at systemet er bygd opp rundt objektive kriterier (kriterier som kommunene ikke kan påvirke selv). Det er dermed opp til hver enkelt kommune å prioritere bruken av inntektene på de ulike formål som kommunestyret ønsker å prioritere innenfor de grenser lovverket setter og de behov innbyggerne i kommunen har. Dette prinsippet er i utgangspunktet god ivaretatt i både dagens system, og i forslaget til nytt system. Det lokale selvstyret er imidlertid avhengig av at kommunene tilføres nok inntekter samlet til at de oppgavene som kommunene må følge opp ihht. lovverk m.m. faktisk kan gjennomføres. Dette er mao og et spørsmål om økonomiske rammer. Størrelsen på disse er som nevnt i innledningen ikke et tema for inntektssystemutvalget eller i denne høringsuttalelsen.

Stabile og forutsigbare inntektsrammer

Av hensyn til styring og prioritering av kommunenes midler har kommunene ofte et ønske om størst mulig forutsigbarhet. Staten har behov for forutsigbarhet ut fra makroøkonomisk styring.

Ut fra forhold som lokal tilhørighet til bl.a. skatteinntekter og lokal verdiskapning er det ikke ønskelig med systemer hvor alle inntektene (i praksis skatt) er gitt på forhånd. Dette prinsippet må derfor avveies mot andre mer overordnede prinsipper for kommunalt selvstyre. Det vises til KOU 2005:1 for nærmere drøftinger av dette.

Regionalpolitiske hensyn

Regionalpolitiske hensyn har lang tradisjon i Norge og finnes i dagens inntektssystem samt er foreslått videreført i det nye systemet. Hovedbegrunnelsen for disse tilskuddene er i stor grad politiske og av distriktspolitisk art. Disse hensynene kunne også vært ivaretatt utenfor inntektssystemet, men en har frem til nå funnet det hensiktsmessig å ivareta disse i inntektssystemet. Høringsuttalelsen har egen gjennomgang og drøfting av disse hensynene i en egen del.

Målkonflikter og avveining

De overordnede prinsippene inneholder grunnleggende motsetninger og målkonflikter. Disse synliggjøres når en ser de økonomiske konsekvensene av utredningene.

Etter arbeidsgruppen sin vurdering har en klart å balansere disse målkonfliktene på en rimelig god og faglig begrunnet måte i forhold til det mandatet som de er gitt.

Nytt inntektssystem for kommunene ***Opplegget for utgiftsutjevningen***

Fra 1997 har utgiftsutjevningen vært et rent omfordelingstilskudd, dvs at de med lavt behov finansierer de med høyt behov.

Borge utvalget viderefører denne ordningen, men med nye og forbedrede nøkler. Valg av nøkler og vekten på nøklene, sammen med sektornøklenes andel av samlet kostnadsnøkkel, vil avgjøre hvor stor omfordelingseffekten blir.

Hvor ofte bør nøklene revideres for å fange opp endringer som forårsaker utgifter for kommunene?

Dagens kostnadsnøkler er i hovedsak basert på analyser som Rattsutvalget foretok i sin første delutredning (1996). Dette betyr at dagens kostnadsnøkler er basert på ca 10 år gamle data.

Av hensyn til stabilitet og forutsigbarhet for kommunene, har det til nå vært slik at større omlegginger i inntektssystemet, herunder endring i kostnadsnøkler, bare skal gjennomføres hvert 10 år.

Ved en forvaltningsrevisjon av inntektssystemet har imidlertid Riksrevisjonen uttalt at det kan være behov for å revidere kostnadsnøkler oftere enn hvert 10 år, og at hensynet til stabilitet og forutsigbarhet ikke må vektlegges så sterkt at det går på bekostning av kommunenes mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud.

Siden sektornøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkel ikke endres ved alle innlemminger og oppgaveendringer, gjenspeiler dagens kostnadsnøkkel ikke nødvendigvis sektorens andel av netto driftsutgifter i dag.

Borgeutvalget vurderer 2 alternativer som forslag til løsning:

Løpende oppdatering som følge av endring i sektorsammensetningen.

Løpende oppdatering som følge av endring i sektorsammensetningen og endring i kriterieverdiene på nasjonalt nivå.

Utvalgets valg av alternativ.

Utvalget konkluderer med at kostnadsnøkler endres relativt hyppig som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye delkostnadsnøkler. Utvalget foreslår derfor at man i forbindelse med slike endringer også justerer delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkel for å fange opp endringer i sektorsammensetningen.

Utvalget anbefaler **ikke** oppdateringer som følge av endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå, bl.a. fordi en slik oppdatering gir økt kompleksitet og at det er usikkert om endringer i nasjonale kriterieverdier motsvares av tilsvarende endringer i tjenestenes innhold.

Bør kapitalutgifter inngå i utgiftsutjevningen?

Utvalget anbefaler det ikke, fordi dataene ikke er gode nok til å kunne fange opp dette på en objektiv måte. Når kriteriene blir mer sikre, mener utvalget at også kapitalutgifter kan inngå i utgiftsutjevningen, men sier samtidig at vekstkommunene ikke blir underkompensert med dagens ordning.

Skal kommunene få dekning for utgifter til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen?

Utvalget har vurdert hvorvidt kommunene skal få kompensert for kostnader som oppholder seg i kommunen men ikke er registrert i folkeregisteret i gjeldene kommune. Utvalget har vurdert følgende muligheter:

økning i befolkningen på grunn av hytter/turister. Utvalget anbefaler det ikke fordi de anser dette som en del av næringsgrunnlaget.

økning i befolkningen på grunn av studenter. Utvalget anbefaler det ikke fordi utgifter i forbindelse med studenter er beskjedne. (studenter med barn skal imidlertid melde flytting). utvalget uttaler at de ikke har sikre nok data til å kunne si om de største byene har større utgifter til helse/sosial. (flere analyser må til)

Utvalget foreslår fortsatt øremerket tilskudd for asylsøkere.

Analyseopplegget.

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er i all hovedsak basert på statistiske analyser/metoder, også for grunnskolen der utvalget går fra normativ (Agder modellen) til statistisk metode. Begrunnelsen for denne overgangen er at stadig større grad av lokal frihet til å organisere skolen/tjenestene gjør det vanskelig å etablere modeller (normer) som skal gjelde alle.

Utvalget bruker KOSTRA-tall, annen offisiell statistikk samt kriteriedata som utvalget selv har fått utarbeidet, som grunnlag for analysene, og kvaliteten på nøklene er derfor avhengig av kvaliteten på grunnlagsdataene.

Utvalget viderefører dagens praksis der nøklene bygges opp etter alderskriterier, og der inndelingen er basert på brukerundersøkelser og regresjonsanalyser (sammenhenger).

Bosettingsmønsteret

Bosettingsmønsteret har særlig betydning for grunnskolens kostnadsnøkler. (men også for helsetjenester) Dagens kostnadsnøkkel vedr. bosetting inneholder 3 bosettingskriterier; sone, nabo og reisetid til kommunesenteret.

Utvalget foreslår ny kostnadsnøkkel som inneholder 2 av de ovennevnte bosettingskriteriene: Sone, dvs innbyggernes avstand til senteret i sonen.

Nabo, dvs innbyggernes avstand fra senter i egen sone til senter i nærmeste nabosone.

Definisjoner:

Sone: består av n – antall grunnkretser, og minst 2000 innbyggere, og er en geografisk enhet som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune.

Senter: Senter i en sone er den grunnkrets med høyest innbyggertall.

Nabo: er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste

Hvordan fange opp smådriftsulemper?

Utvalget anbefaler et basiskriterium i kostnadsnøkkelen for å fange opp smådriftsulemper, men innfører samtidig et justert basiskriterium i forslaget til nytt distriktpolitisk tilskudd for å fange opp kommunestørrelse som en mulig frivillig/ufrivillig kostnad, kfr. mandatet.

For å vurdere om innbyggertall er en frivillig eller ufrivillig kostnad, har utvalget fått utviklet et strukturkriterium som kan brukes til å justere basistilskuddet for å kunne gi et insitamant til kommunesammenslutning for de kommuner der størrelse er antatt å være en frivillig kostnad. **Men** - utvalget bruker/foreslår likevel ikke strukturkriteriet som justeringsfaktor.

Nærmere begrunnelse for dette er gitt i kap. 11. i utvalgets innstilling.

Arbeidsgruppens drøfting

Borge utvalget har gitt en omfattende begrunnelse for sitt valg av analysemetoder og modeller, samt for innholdet i disse.

Arbeidsgruppen har ingen forutsetning eller kompetanse til å kunne vurdere om disse er gode, eller mindre gode, men tar for gitt at analysene er grundige, objektive og til å stole på når det gjelder innhold, sammenhenger og vektorer. Overgangen fra normativ (Agder modellen) til statistisk metode når det gjelder grunnskolen synes godt begrunnet.

Arbeidsgruppens forslag til uttalelse

Utvalgets analyseopplegg, valg av metoder og grunnlagsdata (bl.a. KOSTRA-tall) er godt begrunnet, og det tas derfor som gitt at valg og utvikling av analyser samt analysenes innhold og bruk, er grundig, objektiv og til å stole på.

Arbeidsgruppa er enig med utvalget i at nøklene bør revideres oftere enn hvert 10 år, og utvalgets forslag om at man i forbindelse med endringer i kostnadsnøklenes også foretar en justering av delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkel, vil kunne gi en tilnærmet løpende oppdatering, og at dette vil fange opp de eventuelle ubalanser som riksrevisjonen har påpekt. Arbeidsgruppen er videre enig i at det ikke bør foretas noen endring bare på grunn av eventuelle endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå.

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

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

Bosettingskriteriene skal fange opp eventuelle ulikheter i frivillige utgifter i forbindelse med reiser/avstand til særlig skoler og helsetjenester. Utvalget har fjernet "beregnet reisetid til kommunesenteret" som fins i dagens nøkkel, fordi en her ikke så noen særlig sammenheng med de utgifter som bosettingskriteriet skulle fange opp.

Utvalget har altså bare beholdt **Sone** og **Nabo** som kriterier, og arbeidsgruppa mener at dette er en forenkling som ikke vil få noen negativ innvirkning på treffsikkerheten for bosettingskriteriet.

Nye kostnadsnøkler 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.

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

Grunnskole

Kriterium	Gammel vekt	Ny vekt
Basis	0,038	0,0189
Innbyggere 6-15 år	0,850	0,8643
Beregnet reisetid	0,048	
Sone	0,030	0,0328
Nabo	0,034	0,0122
1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia		0,0416
Barn med grunn- og hjelpestønad		0,0302
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
Innbyggere 16-66 år	0,004	
Innbyggere 67-79 år	0,181	0,2032
Innbyggere 80-89 år	0,350	0,3360
Innbyggere 90 år og over	0,133	0,1582
Andel døde	0,070	
Andel ikke-gifte over 67 år	0,070	0,1648
Andel PU 16 år og over	0,182	0,1091
Andel PU under 16 år	0,010	
Avstand til sonesenter		0,0134
Basis		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
Skilte og separerte 16-59 år	0,286	
Arbeidsledige 16-59 år	0,128	
Innvandrere fra ikke-vestlige land	0,065	
Urbanitetskriterium	0,521	
Opphopningsindeks (skilte/ separerte, arbeidsledige og fattige)		0,3356
Uføre pensjonister 18-59 år		0,0900
Innbyggere 16-66 år		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
Basistillegg	0,075	0,070	0,1071
Andel innbyggere	0,925	0,164	0,8929
Landbrukskriteriet		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
Innb. 0-5 år	0,023	0,016
Innb. 6-15 år	0,307	0,334
Innb. 16-66 år	0,121	
Innb. 16-21 år		0,020
Innb. 22-66 år		0,115
Innb. 67-79 år	0,085	0,089
Innb. 80-89 år	0,133	0,133
Innb. o/90 år	0,049	0,061
PU over 16 år	0,066	0,041
PU under 16 år	0,004	
Ikke-gifte over 67 år	0,025	0,062
Innvandrere	0,005	
Innvandrerbarn		0,015
Skilte og separerte	0,038	
Arbeidsledige	0,011	
Dødelighet	0,025	
Urbanitetskriterium	0,042	
Opphopning		0,022
Fattige		0,010
Uføre		0,006
Barn som ikke bor sammen med begge foreldre		0,016
Andel barn med grunn- og hjelpe stønad		0,011
Nabo	0,011	0,004
Landbrukskriterium	0,005	
Reisetid	0,015	
Sone	0,010	0,019
Basistillegg	0,025	0,027
	1,000	1,000

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

Landbrukskriteriet som er viktig for Klepp, faller etter forslaget helt ut.

Arbeidsgruppens vurdering

Konklusjonene som er trukket er velbegrunnet og forankret i separate analyser utført av velrenomerte uavhengige institusjoner.

Vekstkommuneproblematikk

Innhold i utvalgets innstilling

I 2003 ble det innført en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen beregnes med utgangspunkt i oppdaterte befolkningstall (1.1 budsjettåret). Hovedbegrunnelsen for endringen

var å kunne ivareta kommuner med sterk vekst i antall innbyggere bedre. I lys av å søke og forenkle inntektssystemet er dette vurdert på nytt.

Ordningen med oppdaterte folketall ble innført fra 2003 og har gitt bedre samsvar mellom utviklingen i beregnet utgiftsbehov og utviklingen i tilskudd. Kommuner hvor utgiftsbehovet vokser raskere enn landsgjennomsnittet har fått bedre forutsetninger for å møte den økte etterspørselen. Samtidig har ordningen bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet fordi innbyggertilskudd og utgiftsutjevningene ikke gjøres kjent i forkant¹ av budsjettåret. Videre kan det være vanskelig for kommuner som får en betydelig reduksjon i tilskuddet ved den endelige beregningen, å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.

Uansett skattenivå vil vekstkommuner tjene på oppdaterte folketall, mens kommuner med nedgang vil tape. Kommuner som har sterkere vekst i folketallet enn gjennomsnittet, vil få relativt sett en nedgang i skatteinntekter pr innbygger i forhold til landsgjennomsnittet og dermed få en netto økning i det inntektsutjevvende tilskuddet.

Vekstkommuner har i tillegg argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Spørsmålet om inntektssystemet i tilstrekkelig grad utjevner forskjeller i kapitalkostnadene er først og fremst vært reist i forbindelse med tilpasningsproblemer i kommuner med store endringer i befolkningstall.

Utvalget hevder at vekstkommunenes utfordring først og fremst er knyttet til finansiering av ny infrastruktur i tillegg kan den første driftsfasen medføre økte utgifter. Kommuner med svært høy befolkningsvekst kan finne det vanskelig å finansiere de nødvendige investeringer uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere. Nye innbyggerer vil imidlertid over tid generere nye inntekter.

Vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men utvalget finner ikke en sammenheng i at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner og datagrunnlaget som er benyttet gjør det vanskelig å identifisere hva som virker utgiftsdrivende på kommunens kapitalutgifter.

Alternativ ordning med eget tilskudd til kommuner med befolkningsvekst

Utvalget har utredet en alternativ ordning med et eget tilskudd til kommuner med sterk befolkningsvekst (veksttilskudd), som kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Den alternative ordningen er målrettet med hensyn til å ivareta kommuner som over tid har relativt høy vekst i innbyggertall og/eller beregnet utgiftsbehov pr innbygger, og den representerer en forenkling til dagens ordning ved at innbyggertilskudd og utgiftsutjevning kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. På den andre siden innebærer den alternative ordningen økt beregningsteknisk kompleksitet.

Den alternative ordningen kan oppsummeres i følgende stikkord:

Rettet mot kommuner med sammenhengende sterk vekst over flere år

Forutsigbarhet og enkelhet

Ivareta kommuner med gjennomgående sterkere vekst enn landsgjennomsnittet over en tidsperiode (forslag her: 5 år)

Grense for befolkningsvekst fast prosentenhets uavhengig av svingninger landsbasis

Justere innbyggertallet ved hjelp av kostnadsindeksen i utgiftsutjevningen

¹ Oppdatering av folketall ifbm utgiftsutjevningen som krever revidert grønt hefte.

Utvalgets vurdering

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 avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet.

Utvalget foreslår at vekstkommuner som opplever vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fanges opp gjennom skjønnstilskuddet.

Utvalget anbefaler videre at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen gir gevinst for kommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektsutjevningen.

Utvalgets anbefaling: Oppdaterte folketall kun i bruk på inntektsutjevning. Forenkler. Vekst kan eventuelt kompenseres via skjønn.

Arbeidsgruppens drøfting

Vekstproblematikk og kompensasjon for faktiske utgifter er stilt opp mot kravet om å forenkle inntektssystemet.

Analyser viser at det i all hovedsak er i inntektsutjevningen at oppdaterte folketall har gitt fordelings effekt. 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.

Utvalget konkluderer med at vekst i all hovedsak er et finansierings spørsmål da inntektene kommer etter hvert. Ved vedvarende vekst over flere 10-år vil dette ikke være tilfelle. Veksten vil da medføre at faktiske utgifter til både investering og drift ikke blir kompensert når utgiftene påløper og som derigjennom fører til et lavere tjenestetilbud i vekstkommuner.

Arbeidsgruppens forslag til uttalelse

Arbeidsgruppen er delt i synet på anbefaling. Det er gitt tilbakemeldinger om et ønske om en forenkling av systemet og det isolert taler for støtte til utvalgets konklusjoner.

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

Rådmannen mener at det er viktig å holde fast på dagens ordning at nye folketall benyttes. For en kommune med 2% vekst vil det bety at vi vil gå tilbake til at disse kommunene må dekke

utgiftene i snitt for 3% av befolkningen men ikke få dette regnet med. Dagens ordning medfører at disse "bare" må dekke utgiftene for 1% uten kompensasjon.

Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål

Innhold i utvalgets innstilling

Skjønnstilskuddet skal i dagens ordning nyttes til å:

ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
hjelpe 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

Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene blir begrenset i forhold til i dag ved at regionalpolitiske omsyn og tapskompensasjon for endringer i inntektssystemet trekkes ut. Når utvalget foreslår dette må man se dette opp mot forslaget om endret distriktstilskudd og ordninga med årlig tak på tap ved endringer i inntektssystemet (maks kr. 400 pr. innbygger pr. år).

Utvalget legg til grunn at de resterende skjønnsmidlene først og fremst må brukes til å fange opp lokale forhold som kommunene ikke selv kan påvirke og som fører til økte driftsutgifter, samt til å ivareta ekstraordinære hendinger som oppstår i løpet av budsjettåret.

Arbeidsgruppens forslag til uttalelse

Arbeidsgruppa ser ikke særlige innvendinger mot Borge-utvalgets tilrådinger på dette punktet.

Et nytt distriktpolitisk tilskudd

Innhold i utvalgets innstilling

Dagens ordning.

Nåværende distriktpolitiske tilskudd består av Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet (i hovedsak Nord-Norge og kommuner med mindre enn 3 000 innbyggere)og deler av ordinære skjønnsmidler.

Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

Innhold i utvalgets innstilling

Inntektssystemutvalget gjennomgår dagens ordning. Dagens system omfatter:

Innlemming av øremerkede tilskudd

Oppgaveendringer mellom stat, fylkeskommune og kommunene

Systemendringer

Alle kommuner

5 år uavhengig av størrelse på endringene.

Utvalget har i utredningen lagt vekt på en gjennomgang og vurdering av systemene i Sverige og Danmark.

Kort gjengitt er disse systemene som følger:

Sverige har en ordning hvor tapskompensasjonen gjennomføres som et eget tilskudd.

Grunnlaget er at ingen kommuner skal tape mer enn 0,56% av det svenskene kaller skattegrunnlaget og med en endring på 0,08% hvert år.

I **Danmark** er det og en ordning for tapskompensasjon. Den likner på den svenske og legger til grunn en kompensasjon som sikrer at ingen kommuner skal tape mer enn 0,7% av skattegrunnlaget, med en maksimal endring på 0,2% for hvert påfølgende år. Denne ordningen finansieres av kommunene samlet slik som den nåværende norske ordningen også gjør.

Felles for de svenske og danske ordningene er at de kun er knyttet til større systemomlegginger, og at de er ordninger som sikrer kommunene mot et inntektstap, dvs at økning i inntekter får virkning umiddelbart, mens virkningene av en inntektsreduksjon kommer gradvis over tid.

Vurdering av ulike alternativ

Utvalget legger til grunn for en ny ordning at den bør sikre stabile og forutsigbare inntektsrammer, rettferdig fordeling, samt være enkel å følge. Med bakgrunn i dette vurderer utvalget 2 alternativer

Alternativ 1 er stort sett en videreføring av dagens ordning, men med fjerning av ekstra kompensasjonsordninger utenfor den eksisterende. Utvalget vurderer denne løsningen, og dagens modell, som komplisert. Dette fordi den omfatter alle endringer for alle kommuner og at en rekke av disse motvirker hverandre.

Alternativ 2 er en modell som ligner på den svenske og danske. Modellen er utformet slik at kommunene sikres mot en reduksjon i inntekter på 1,5%, kr. 400,- pr. innbygger for kommunene, og kr. 100,- for fylkeskommunene. Ordningen foreslås finansiert ved at alle kommunene trekkes for et likt beløp pr. innbygger hvert år. Dette alternativet vil medføre at kommuner som tjener på endringer får full "gevinst" første år, fratrukket det som det koster å dekke tapskompensasjonen. Kommuner som taper på ordning vil få begrenset tapet til eks. kr. 400,- fra et år til et annet. Dersom tapet samlet på en endring er for eksempel kr. 1200,- pr. innbygger, vil kommunen har 3 år på å omstille seg.

Inntektssystemutvalget foreslår alternativ 2.

Arbeidsgruppens drøfting

Arbeidsgruppen mener utvalget har levert et forslag som er vesentlig enklere og som sikrer kommunene mot en stor inntektsnedgang på kort sikt. Det ser ut til at utvalget i sin gjennomgang har vært mest opptatt av forenkling og ikke drøftet rettferdighet m.m. inngående i sin argumentasjon. Bakgrunnen for dette er nok at overgangsordningen er den delen av dagens system som oppfattes som minst oversiktlig, og som det derfor har vært behov for å gjøre noe med.

Arbeidsgruppen vurderer forslaget som godt, men savner en grundigere vurdering av beløpene som er satt på inntektsgarantien (1,5%, eller kr. 400/100,- pr innbygger.) og hvordan den eventuelt skal prisjusteres frem i tid.

Den valgte modellen vil, for de kommunene som taper på de øvrige endringene utvalget har foreslått, medføre en raskere nedgang i inntektene enn den eksisterende modellen.

Arbeidsgruppen mener at en må legge dette til side ettersom kommunene som taper i denne omgang kan være "vinnere" ved fremtidige endringer.

Arbeidsgruppens forslag til uttalelse

Arbeidsgruppen mener et utvalgets forslag er en klar forbedring i forhold til dagens ordning som oppleves som komplisert og uoversiktlig, og støtter prinsippene i ordningen.

Arbeidsgruppen savner likevel en bedre vurdering av om kr. 400/100,- er riktige beløp, og om og på hvilken måte det eventuelt skal justeres.

For Klepp vil 400 kr pr innbygger utgjør ca 6 mill kr. Dette synest som et stort beløp, og særlig om det også skal gå over flere år. Metoden synest å være bedre en dagens, men beløpet bør ikke være mer enn 300 pr innbygger.

Behandling av kommunestørrelse i inntektssystemet

Innhold i utvalgets innstilling

Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen.

Fra mandatet heter det

".....I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene (se punktene 3a- 3e) basert på kommunestørrelse som "ufrivillig" kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en "frivillig" kostnad i deler av landet."

Det er etter utvalgets mening 2 ulemper knyttet til et system som kompenserer for smådriftsulempene som i noen grad er frivillig:

Insentivene til frivillig kommunesammenslutning svekkes fordi kostnadsgevinsten trekkes inn av staten.

Kommunene behandles forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulempene i tjenesteproduksjonen. (for eksempel vil ikke interkommunalt samarbeid om tjenester påvirke overføringene fra staten)

Følgende elementer i dagens inntektssystem kan påvirke kommunestrukturen:

Basistilskuddet Her får små kommuner full kompensasjon for smådriftsulempene, og dette utgjør en betydelig del av inntekten. Tilskuddet utgjør derfor et negativt insitament til sammenslutning jo mindre en kommune er.

Regionaltilskuddet Dette tilskuddet tildeles pr kommune og ikke pr innbygger og er som sådan *et negativt insitament i forbindelse med en evnt. kommunesammenslutning.*

Inndelingstilskuddet er ikke nøytralt i forhold til sammenslutning. Kommunene stimuleres til sammenslutning fordi de negative effekter av å kunne miste basistilskuddet og regionaltilskuddet blir nøytralisert.

Andre elementer i inntektssystemet.

Nord Norge tilskuddet tildeles pr innbygger og er derfor nøytralt i forhold til kommunesammenslutning.

Skjønntilskuddet vil ikke være nøytralt fordi det er rimelig å anta at kommuner som slutter seg sammen vil få mindre tilskudd over tid enn det kommunene hver for seg ville ha fått.

Inntektsutjevningen vil for de fleste kommuner være nøytral når det gjelder sammenslutning.

Utvalgets anbefaling

Basistilskuddet i utgiftsutjevningen gis fremdeles med et likt beløp pr kommune, dvs full kompensasjon for smådriftsulempene som er knyttet til lavt innbyggertall og ikke nøytralt i forhold til kommunesammenslutning.

Selv om begrunnelsen for dette er svakere enn argumentet for å ha et differensiert basistillegg i utgiftsutjevningen, foreslår likevel utvalget at det blir innført et differensiert basiselement i det distriktpolitiske tilskuddet. Dette betyr at utvalget anbefaler at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger (i denne omgang?) bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktpolitiske tilskuddet, slik at dette tilskuddet blir gitt med en fordeling på 85% pr innbygger og 15% pr kommune.

Inndelingstilskuddet bør opprettholdes. Utvalget mener at dette først kan avvikles når det distriktspolitiske tilskuddet kun fordeles etter antall innbyggere, og det er innført differensiert basistilskudd i utgiftsutjevningen.

Vedlegg: Fordelingsvirkninger for kommunene i Rogaland

Innstilling:

Rådmannen sitt forlag til vedtak:

Klepp kommune er ikke enig i at landbruk og landbruksforvaltning utgår som kriterie. Det er uforståelig at det for eksempel ikke kan påvises effekt mellom typiske landbrukskommuner og bykommuner.

Regioner og kommuner med langt høyere folkevekst enn landsgjennomsnittet kommer alt for dårlig ut. Ett veksttilskudd basert på fakta bør foretrekkes framfor kompensasjon via skjønn. I tillegg er det viktig at nye folketall (01.01. i budsjettåret) blir nyttet som grunnlag både for utgifts- og inntektsutjevningen.

Klepp kommune aksepterer en forenklet overgangsordning, men synest at kr 400 pr innbygger i maksimal reduksjon i inntektene er for høyt.

Formannskapet den 30.01.2006 sak 0005/06

Enstemmig VEDTAK:

Tilrådingen ble godkjent.

Klepp kommune, 31.01.2006


Elfin Lea
ordfører


Wigdis B. Detlie
sekr.

Kopi til:

Kommunal- og regionaldepartementet, Pb 8112 Dep, 0032 Oslo

KS, Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Time kommune, Postboks 38, 4349 Bryne

Hå kommune, Postboks 24, 4368 Varhaug

Gjesdal kommune, Rettedalen 1, 4330 Ålgård

Sandnes kommune, Jærv 33, Pb 583, 4305 Sandnes

Karmøy kommune, Rådhuset, Pb 200, 4351 Kopervik

Haugesund kommune, Rådhusgt 66, 5528 Haugesund

Finnøy kommune, 4160 Finnøy

Rogaland fylkeskommune, Pb 130, Sentrum, 4001 Stavanger