

Grong kommune
Rådmannen

KOMM. OG REG. DEP
06 FEB 2006
OS 13280-223
NR. 661-0
Avd. KO/KO 1 HER

Kommunal- og regionaldep.
Postboks 8112 Dep.

0032 OSLO

Vår ref:
05/01658-006-SH

L.nr.
000633/06

Arkiv:
200

Deres ref:

Dato:
03.02.2006

MELDING OM POLITISK VEDTAK - NOU 2005:18. INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING. HØRINGSUTTALELSE.

Kommunestyret har i møte den 02.02.2006 behandlet sak 0004/06 og fattet slikt enstemmig vedtak:

1. Det er beklagelig at mandat blander sammen politiske føringer med rene faglige spørsmål. Utredningen hadde vært mer ryddig hvis man hadde et klarere skille. Inntektssystemet bør ikke brukes til å slå sammen kommuner med tvang.
2. Om utgiftsutjevning/kostnadsnøkler uttaler kommunen følgende:

Systemet med kostnadsnøkler oppleves ikke stabilt fordi det blir store endringer i overføringene av små endringer i kostnadsnøklerne.

- **Kostnadsnøkkel Grunnskole**
Kommunen er skeptisk til utvalgets forslag om overgang fra Agder-modellen et normativt system - til et analysegrunnlag med faktiske kostnadstall. Det gir forholdsvis store endringer av kriterievektene, og usikkerhet om hvilke utslag det vil ha for kommuner med spredtbygd bosetning og lange avstander. Etter vår mening gir ikke analysegrunnlaget tilstrekkelig grunnlag for å foreslå så vidt vidtgående endringer av kriterievektene på grunnskolekostnader. Hvis man politisk ønsker overgang til en normativ modell anbefales at den lages med utgangspunkt i dagens Agder-modell, som tilpasses dagens regelverk.

Det kan heller ikke sees at det er fornuftig å redusere vektene av spredtbygdkriteriene fordi det er betydelige utgifter med slike skoler, og ingen i dag opprettholder slike skoler uten at det er store personlige kostnader til de minste elevene ved sentraliserte løsninger.

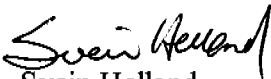
- **Kostnadsnøkkel Sosialhjelp**
Kommunen støtter utvalgets forslag om å redusere overvektingen av befolkningen (urbanitetskriteriet). Kommunen mener at alternativ 2 i utvalgets forslag bør legges til grunn.
- **Kostnadsnøkkel barnevern og helsetjenester.**

Postadresse:	Sentralbord:	74 31 21 00	Bankgiro:	4448.06.00050
Postboks 162	Telefaks:	74 31 21 01	Org. nr:	NO 940010853
7871 Grong	Saksbehandler tlf:	74 31 21 02		
E-post: postmottak@grong.kommune.no		http://www.grong.kommune.no		

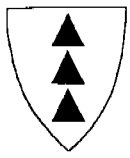
- Kostnadsnøkkel Pleie og omsorg.
Utvalgets forslag om å ta med et basiskriterium og et kriterium for geografisk avstand støttes. Kommunen er uenig i at kriterium for PU vesentlig svekkes uten at det samtidig ses på andre ordninger som kompenserer for disse utgiftene. Det burde være en synliggjøring av at kommunene faktisk overføres midler for å gi et tilbud til PU.
- Kostnadsnøkkel Landbruk/utmark:
Når kommunen har oppgaver ved landbruk og utmark bør det være kostnadsnøkler for disse tjenestene. Dagens kostnadsnøkler bør opprettholdes eller man bør utrede mer sammenheng mellom kostnadene og andre variabler. Det bør legges vekt på kostnadene med ansvar for store utmarksområder.

3. Forslaget om prognosebasert inntektsutjevning anbefales gjennomført.
4. Forslaget om å oppheve ordningen med oppdatert befolkningstall som grunnlag for innbyggertilskudd og utgiftsutjevning støttes.
5. Forslaget om innføring av inntektsgarantitilskudd som en enklere overgangsordning støttes. Men en mener at virkningen ikke bør være større enn 300 kr pr innbygger.
6. Omleggingen av distriktstilskuddene har for store virkninger til at de bør settes i verk uten at man er klar over treffsikkerheten av endringen. Det bør vurderes om de kommuner som ligger i grenselandet til å få tilskudd pga av andre inntekter, bør ha noe tilskudd etter modell av ordningen rundt grensen på 3000 innbygger.
7. Skjønsspotten bør opprettholdes på et anstendig nivå for å kompensere for urimeligheter og brå endringer, vekstproblematikk og andre forhold som ikke blir fanget opp i systemet.
8. Det svenske inntektssystemet har for eksempel med elementer som klimakostnader og byggekostnader. Dette innebærer at man i Sverige på en langt mer synlig måte kan ta hensyn til vedlikeholdskostnader for bygg og anlegg. Det bør gjennomføres en ny vurdering av hvilke elementer som man skal ta hensyn til i det norske systemet

Med hilsen


Svein Helland
rådmann

Kopi KS, Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
KS Nord- Trøndelag, Fylkets Hus, 7735 Steinkjer



SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Formannskapet	19.01.2006	0007/06
Kommunestyret	02.02.2006	0004/06

NOU 2005:18. INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER. FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING.

Vedlagte dokumenter:

Kopiert som hefte:

Utdrag fra NOU 2005:18, som inneholder følgende deler:

- Kapittel 2 – Sammendrag
 - Utdrag fra vedlegg som viser fordelingsvirkninger for kommunene: Forklaringer og utdrag av tabellene som viser resultatet for Nord-Trøndelagkommuner.

Moenutvalgets foreløpige innstilling

Hele utredningen (NOU 2005:18) kan finnes på internett: www.krd.dep.no, ev. direkte på denne linken: <http://odin.dep.no/filarkiv/261987/NOU01805-TS.pdf>

Saksopplysninger:

Borgeutvalget - Inntektsystemutvalget - la 10.10.2005 fram sin omfangsrrike innstilling etter å ha vært i arbeid i to år. Utvalgets mandat var ut fra et faglig ståsted og ut fra at rammefinansiering, å vurdere hvordan dagens system bidro til effektivisering av sektoren, forenkling og fordeling mellom kommunene (herunder også distriktpolitiske virkemidler). Det var også andre mer spesifikke oppgaver. Et av temaene var å se på at små kommuner var en "frivillig" kostnad i deler av landet.

Utvalgets mandat samt meget skjeve geografiske sammensetning kombinert med holdninger og tiltak hos den forrige kommunalministeren, gjorde at man bl.a. i Nord-Trøndelag og Nord-Norge var skeptisk til resultatet. Det ble derfor oppnevnt et eget utvalg - Moen utvalget - for å se på de samme problemstillinger. Dette utvalget har jobbet parallelt og legger delvis fram sin innstilling samtidig. Deres arbeid og synspunkt er delvis tatt inn i denne høring ved at KS laget et utkast til uttalelse basert på Moen utvalget.

Det er også samtidig lagt fra en utredning fra KS; KOU 1/05 Egne inntekter for kommunene - hvor det blant annet foreslås kommunal rett til å justere skatteøret litt i begge retninger.

Hovedtrekkene i NOU 2005: 18 finnes i vedlagte kopi av kapittel 2. Partier bak den nye regjeringen har uttalt at den ikke skal legge utredningen til grunn i sitt arbeid, men har allikevel sendt den på høring. Det kan være enkelte element i utredningen som blir nærmere vurdert.

Inntektssystemet, dvs. hvordan staten finansierer kommuner og fylker, består av:

- Utgiftsutjevning
- Inntektsutjevning/skatt

- Innbyggertilskudd
- Nord-Norge tilskudd
- Regionaltilskudd
- Skjønntilskudd.

Målet er å gi mulighet til et noenlunde likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner i landet. Det foreliggende forslag til endring vil resultere i en økning i inntekten for Grong kommune på kr. 974.000 (førsteårsvirkning).

Vurdering

Mandatet.

Det er vanskelig å se mandatets utforming uavhengig av tidligere kommunalminister Solberg sitt klare politiske mål om færre kommuner. Mange av omleggingene i inntektssystemet under hennes periode, betydde endringer som små distriktskommuner tapte på. Det virker også som mandatet hadde denne hensikt. Klarest er dette uttrykt i begrepet "frivillig" kostnad for at en del kommuner er små. Her virker det som om det i seg selv er galt å være liten. Samtidig gir en inntrykk av faglighet på utredningens mandat. Det burde vært et klarere uttrykk for skille mellom faglige spørsmål og politiske spørsmål ved utredningen. I et spørsmål som berører distriktpolitiske spørsmål og hvor mandatet har så klare politiske trekk, bør man også sikre en bedre distriktsrepresentasjon enn man gjorde denne gangen, hvor det i starten bare var ett av 13 medlemmer i tillegg til lederen bosatt nord for Oppegård. Siden det er distriktsregionene som samlet får reduserte inntekter ved forslagene til omlegging, svekker den skeive sammensetningen tilliten til utredningens faglighet.

En kan ikke se at det er riktig å bruke inntektssystemet til å drive kommunene til å slå seg sammen. Det virker som man går inn for å svekke tjenestetilbudet, for derigjennom få selvoppfyllende spådommer om dårlige tjenester i småkommunene. Det er mye bedre å være åpent redelig på å overstyre med vedtak om å slå sammen kommuner.

Utgiftsutjevning/kostnadsnøkler.

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder geografi, sammensetning av befolkningen, kostnadsstruktur m.m. Det medfører svært ulik etterspørsel etter kommunale tjenester, f.eks vil antallet eldre over 80 år ha mye å si for etterspørselen etter sykehjemstjenester o.l. Disse ulikhetene søkes utjevnet ved at det overføres midler fra lettdrevne til tungdrevne kommuner. Til grunn for dette skal ligge såkalte objektive kriterier som har statistisk grunnlag, f.eks befolkningstall. Det foretas omfattende analyser av hvilke faktorer som henger sammen med hvilke utgifter, og utarbeides det som kalles kostnadsnøkler for de ulike utgiftsområdene som man benytter for å dekke utgiftsbehovet. Et kostnadskriterium – eks. andel eldre 80 -90 år - får en vektning som skal avspeile deres andel av utgiftene, jf. eksemplet med eldre og sykehjemstjenester. Denne vektningen har både faglige og politiske elementer. Man får da til sammen en indeks, som er et rent tall, som beregningvis skal gi uttrykk for kostnadene. Indeksene på hvert område er til sammen 1.

Borgeutvalget har gjort et omfattende arbeid ved å gjennomgå alle kostnadsnøklerne. Det er mange forslag og vurderinger. En makter ikke å gå inn på alle. Det er også andre elementer på kostnadssiden som burde vært nærmere vurdert.

Endringer i vektning og hvilke kriterier som legges til grunn kan ha store fordelingsvirkninger for overføringene mellom kommune. Det foreliggende forslag medfører en endring i indeksen for beregning av utgiftsbehov for Grong kommune fra 1,257 til 1,265, noe som igjen utgjør kr. 266.000 i merinntekt.

Grunnskole

Dagens kriterier er et basistilskudd, tre sprettbygdkriterier og mest vekt (85 %) på antall innbyggere 6 – 15 år. Forslaget fra Borgeutvalget opprettholder disse, men svekker sprettbygdkriteriet sterkt, og basistilskuddet noe. I tillegg kommer kriteriet for første generasjons innvandrere og barn med grunn- og hjelpestønad.

For kommuner som har mange skoler i forhold til innbyggertall er det betenkelig at kriteriet beregnet reisetid tas ut av delkostnadsnøkkelen. Kriteriet skal ivareta at innbyggerne har lang reisetid til kommunesenteret, og det synes da riktig at dette tillegges vekt. Reiseavstand til kommunesenteret har betydning både for kostnad til skoleskyss og for hvor mange skoler kommunen må ha for at ikke reisetida for enkelte elever skal bli for stor.

Begrunnelsen for å fjerne kriteriet er at større kommuner, eksempelvis Oslo (indeks 1,0725) og Bergen (indeks 1,3091) får høy uttelling. Disse kommunene behøver ikke kostnadsulemper i grunnskolen selv om reisetida er forholdsvis lang. Dette høres jo fornuftig ut, men det er vanskelig å vite hvilket utslag det vil gi for små kommuner med spredt bosetting at kriteriet fjernes.

Spredtbygdkriteriet nabo blir også redusert sterkt i vekt (fra 0,034 til 0,0122), mens det for kriteriet sone er foreslått en minimal reduksjon. Når vi tar med alle de 3 spredtbygdkriterier vil Borgeutvalgets forslag medføre en reduksjon i vektinga i delkostnadsnøkkelen fra 0,112 til 0,045. Det er ikke vanskelig å være enig i Moen-utvalgets konklusjon om at dette er dramatisk. Når også vekta for basiskriteriet er halvert (fra 0,038 til 0,0189), er det klart at små kommuner med spredt bosetting kommer veldig dårlig ut med den nye nøkkelen.

Utvalget foreslår å gå bort fra Agder-modellen med begrunnelse om at klassereglene nå er tatt bort. På den annen side viser utvalgets tall at klassestørrelsen og de kostnader som er forbundet med dette ikke er endret nevneverdig. Overgangen fra å vurdere kriterievektene på grunnlag av Agder-modellen til et analysegrunnlag med utgangspunkt i faktiske kostnadstall gir dramatiske endringer i kriterievektene og dermed hvor stor del av pengestrømmen som skal styres etter bosettingskriterier. Om man skal bruke en normativ modell er dette i langt større grad en politisk avveining enn en faglig vurdering. Om man ønsker det, er det fullt mulig å lage en normativ modell (for eksempel en revidert versjon av Agder-modellen) som kan tilpasses det regelverk vi har i dag.

Sosialhjelp

Dagens kriterier er skilte og separerte 16-59 år, Arbeidsledige 16-59 år, andel ikke-vestlige innvandrere og et urbanitetskriterium. Bak det siste ligger folketallet opphøyd i 1,2, dvs. kommunenes beregnede andel av kostnadene øker overproporsjonalt med antall innbyggere. Dette kriteriet ble innført i siste stortingsperiode og var sterkt omstridt da det betydde en betydelig overføring til store kommuner.

Det er vanskelig å forstå at urbanitetskriteriet, som ble innført fra 2004, kan være noen god indikator for sosialhjelpskostnadene i kommunene. Utvalget følger opp denne kritikken. Urbanitetskriteriet hadde ikke faglig grunnlag fordi det ikke skiller mellom to kommuner med omtrent lik i befolkning, men ulikt behov for sosialhjelp. Etter saksbehandlers mening er dette et eksempel på et kriterium som man kunne synse hadde betydning, men hvor kanskje det mer var en politisk hensikt med å innføre denne vektingen. I dag har dette kriteriet en vekt på 0,521, mens det i Borgeutvalgets forslag er redusert til 0,4101. Imidlertid må det være forslag 2 som gir best uttrykk for forskjell i kostnader til sosialhjelp i kommunene. Her legges det størst vekt på antall innbyggere 16-66 år (0,5744), i tillegg til at det foreslås en såkalt opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige og fattige) med vekt 0,3356 og et nytt kriterium, Antall uførepensjonister 18-49 år, med vekt 0,0900. Moen-utvalget er mer kritisk til forslag 2, men har ikke alternative forslag. Konklusjon er at begge utvalgets alternativ (som reduserer urbanitetskriteriet) er bedre enn dagens modell for småkommuner og med bedre faglig begrunnelse.

Barnevern

Dagens indeks er folketall hvor 0-15 år har sterkest vekt og andel skilte med 57 % vekt. Utvalget foreslår vekt på antall innbyggere 0-21 år, barn som ikke bor med foreldre med sterkest vekt og antall fattige. Dette baserer seg på faglige analyser av samvariasjon mellom utgifter og disse faktorene. Også andelen skilte viser sterk samvariasjon, men siden dette omtrent er samme som barn som ikke bor med foreldre velges dette siste som kriterium. Dette oppleves til å være et mer reelt kriterium og forslaget støttes.

Helsetjenester.

Dagens kriterier er kun innbyggertall med ulik vekt på aldersgruppene. Analyser viser at det er smådriftsulempen og sammenhenger mellom utgifter og lange reiseavstander, men at det ikke er sammenheng mellom utgifter og alderssammensetningen. Konklusjonen blir at man allikevel beholder mye av vektingen på innbyggertall og tar inn noe basisvekt og reiseavstand. Det synes riktig å kompensere for reiseavstand, men samtidig burde det vært noe som dekker utgifter til felles løsninger på legevaktsamarbeid.

Pleie og omsorg.

Dagens kostnadsnøkkel er sammensatt av innbyggertall med sterk vekt på eldre, antall døde, ikke gifte over 67 og antall psykisk utviklingshemma. Den nye opprettholder innbyggertall, styrker vekten av andel ikke gifte, reduserer vekten av psykisk utviklingshemma og tar et basiskriterium og avstanden til sonesenter. Bakgrunnen for forslaget er en analyse fra SSB om hvordan utgifter henger sammen med ulike sosioøkonomiske forhold.

Det er en egen diskusjon rundt at antall psykiske utviklingshemmede er et kriterium fordi det å være psykisk utviklingshemmede ikke i seg selv betyr at en er syk. Utvalget svekker dette kriteriet og mener at utgiftene likesåvel dekkes ved at det er psykisk utviklingshemmede (PU) som er ressurskrevende brukere. Dette er ikke noen bedre karakteristikk, for mange PU er ikke ressurskrevende, og slett ikke i et omfang som gjør at de krever så mye ressurser at staten dekker en vesentlig andel.

Det er ellers rådmannens oppfatning at utgifter til PU i langt større grad bør være direkte kompensert mot reelle kostnader og at dagens ordning vesentlig bør forbedres. Det er en rekke utgifter for godt å ivareta PU s behov for arbeid, kultur og fritid, bolig og omsorgstjenester. De bør være en reell overføring til denne gruppen og en synliggjøring av at slike ressurser tilføres kommunen. Ved å ta det med i en kostnadsnøkkel hadde en hatt en slik synliggjøring.

Administrasjon.

Vurderingene av forslaget til kostnadsnøkkel her er problematisk, fordi at, som utvalget selv redegjør for, så er det ikke noe kostnadsbegrep som faktisk dekker det en skal kompensere for. Utvalget har ikke undersøkt hvor store feilmarginer det er i forhold til det kostnadsbegrep som brukes og på den bakgrunn å konkludere på grunn av statistiske analyser synes ikke å være velbegrunnet. En annen faktor utvalget i liten grad tar opp er hvordan kommunene skal finansiere sitt demokratiske ansvar. Utgiftene til drift av kommunenes styringsorganer ligger i hovedsak under administrasjon, men utvalget går ikke nærmere inn på mulige sammenhenger mellom demokratisk ansvar, kostnad og kommunestruktur.

Landbruk.

Borgeutvalget foreslår at delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern skal inngå i nøkkelen for administrasjon. Det vil si at landbrukskriteriet tas helt bort. I stedet oppjusteres vekta for basis noe, mens mesteparten fordeles etter andel innbyggere. Dette virker veldig urettferdig for utpregede landbrukskommuner. Da kommunene overtok ansvaret for landbrukskontorene i 1994, fikk

kommunene refundert det beløpet som de hadde til drift av kontoret ut fra de stillingshjemlene som var da kontoret lå under fylkesmannen. I 1997 ble tilskuddet lagt inn i rammetilskuddet, men kommunene fikk fortsatt det samme beløpet som tidligere, uten at dette gikk inn i overgangsordningen. Fra og med 2002 ble beløpet fordelt etter faste kriterier og inngikk i overgangsordningen. Beløpet som ble lagt inn i ordninga var for øvrig samme nominelle beløp som kommunene fikk i øremerket tilskudd i 1994. Fordelinga var stort sett etter folketall, hvilket førte til at f.eks. Oslo fikk en veldig stor andel av tilskuddet. Det var tross alt for urimelig. Dette ble det endret på i 2004 da landbrukskriteriet kom inn i inntektssystemet. (Da tjente mange kommuner omtrent like mye som de tapte på innføring av urbanitetskriteriet) Dette medførte en betydelig økning av tilskuddet for landbrukskommuner, selv om det fortsatt manglet en god del på at vi fikk samme beløp som da det lå et fast beløp i rammetilskuddet utenfor overgangsordningen.

Når en tar i betraktning at landbrukstilskuddet opprinnelig var en ren refusjon av utgifter som kommunene fikk etter at de overtok landbrukskontorene, virker det veldig rart, og veldig urettferdig, at en nå skal tilbake til en ordning hvor mesteparten fordeles etter innbyggertall igjen. Ifølge Grønt Hefte 2006 har Lierne en indeks for landbruk på 7,3695, mens Høylandet har en indeks på 5,7189. Selv om noe av tapet fanges opp av økt vekt på basis, kan det ikke være tvil om at kommuner med så høy indeks vil tape stort på den foreslåtte endringa. En kan også stille spørsmålet om hvor mange ganger fordelinga av landbrukstilskuddet skal endres. Dette tilskuddet, som altså en gang var øremerket med et fast beløp, er et veldig godt eksempel på at kommunene får tilført oppgaver fra Staten uten at kommunene får dekket kostnadene fullt ut, samtidig som fordelinga av den potten som er lagt inn i rammetilskuddet har liten sammenheng med de kostnadene kommunene har.

Andre utgifter uten kostnadsnøkkel

Følgende forhold burde vært vurdert når inntektssystemet ble faglig gjennomgått:

- **Klima, snø og kulde. Tildels store kostnadmessige ulikheter m.h.t drift, vedlikehold av kommunale anlegg, vegger og bygninger m.v**
- Store utmarkskommuner. Får ofte driftsmessige og kostnadmessige utslag for kommunene, bl.a. rovdyr og forvaltningsproblemer
- Vedlikeholdskostnader på kommunale bygg og anlegg.

Inntektsutjevning.

Denne ordningen utjevner forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. Høyinntektskommuner trekkes for det som overføres lavinntektskommunene. Kraftinntekter regnes med, men ikke eiendomskatt.

Det betyr at de med skatteinntekter under gjennomsnittet - som kan kalles inntektsfattige - får overfør midler for å utjevne forskjellen. Det er mest utjevning til de som er under 90 % av landsgjennomsnittet i skatteinntekter. I regionen er det både kommuner med skatteprosent på ca. 70 og de over 110.

Skatteinntekter er en usikker post både for den enkelte kommune og for landet. Det har gitt grunnlag for betydelig usikkerhet både ved budsjettering og ved endringer i løpet av året. Har skatteinntektene sviktet i løpet av første del av året bør en vurdere budsjettjusteringer, og er det motsatt er det lett å bruke disse pengene. Resultatet ved årsslutt behøver ikke å bli som forventa tidligere om høsten.

Utvalget foreslår prognosebasert inntektsutjevning. Det vil si at grunnlaget for utjevningstilskuddet baserer seg på den prognosen på skatteinntektene til kommunene som Finansdepartementet legger til grunn for statsbudsjettet og kommuneøkonomien.

Skjer det avvik mellom faktisk skatt og beregna skatt - prognosen - vil dette ikke påvirke overføringen til kommunen, blir veksten mindre unngår en tap og blir den større vil en ikke få gevinsten. Forutsatt at FD's beregning ikke har systematiske feil, vil utgifter og inntekter over tid bli omtrent de samme. For

kommunene vil det gi mye større forutsigbarhet på inntektene. Overføringene vil stabilisere det kommunale velferdstilbudet og unngår mye mer at det svikter i takt med svingninger i løpende skatteinngang i landet. Forslaget støttes. Staten vil da ha risikoen ved skatteendringer, men deres endringer i utgifter har også en positiv effekt ved at den fungerer motkonjunkturt. De har også helt andre muligheter til å unngå uønsket makrovirkninger.

Regionale/distriktpolitiske virkemidler.

Regionaltilskuddet til kommuner under 3.000 innbyggere var ca. 3,3 mill. kr da utredningen ble skrevet, men er under Stoltenberg-regjeringen hevet til 4,9 mill. kr. I forhold til dette er det vesentlig tap for kommunene. Men det kan også antas at det legges en større pott til grunn hvis det blir omlegging. Vedr. virkninger av endringer viser til vedlagte tabell 4.1. Det fremgår her at Grong vil tjene på endringen.

Det utvalget i hovedsak foreslår er å bruke det distriktpolitiske kriteriesettet til å omfordele pengene fra regionaltilskuddet og Nord-Norge-tilskuddet samt deler av skjønntilskuddet til et nytt tilskudd pr innbygger. Dette gir relativt kraftige omfordelingseffekter mellom kommuner, for det første fra Nord-Norge og sørover og for det andre fra de typiske småkommunene til de middels store kommunene. Dette begrunner utvalget altså ut fra:

- 1. At den distriktpolitikken som føres gjennom kommunesektoren vil bli mer treffsikker i forhold til distriktpolitiske målsettinger.**
2. Hensynet til enkelthet.

Utvalget sier sjøl at man ikke kan konkludere om treffsikkerheten av de regionalpolitisk begrunnede tiltakene i inntektssystemet. Videre må man kunne fastslå at det nåværende systemet for utforming av regionaltilskuddet og Nord-Norge-tilskuddet er enkelt.

Dagens ordning med regionaltilskudd har for noen få kommuner fått dramatiske negative utslag. Dette gjelder kommuner som ligger over grensen for skatteinngang på 110%, som ikke får regionaltilskudd. I Indre Namdal gjelder dette kommunene Namsskogan og Røyrvik.

Forslaget i Borge-utvalget vil ikke eliminere dette for Namsskogan kommune sin del. Og det virker svært uheldig hvis en omlegging fra dagens regionaltilskudd til nytt distriktpolitisk tilskudd ikke evner å eliminere slike uønska virkninger av inntektssystemet. Det burde være mulig å lage en ordning for de med inntekter i grenselandet tilsvarende ordningen for de med innbyggertall rundt 3000 innbyggere. Denne gir en nedtrapping fra 2.800 til 3.200 innbyggere.

Siden utvalget selv er skeptisk til treffsikkerheten av distriktsvirkemidlene bør det gjøres grundigere arbeid før en foretar en omlegging av virkemidlene. Overføringene av denne størrelsesorden er helt vesentlig for små distriktskommuner både for direkte kjøp av tjenester og for multiplikator effekten av pengestrømmene.

Annet:

Oppdatering av befolkningstall.

Det er en ordning hvor befolkningstallet pr 1.1 i inntektståret legges til grunn for innbyggertilskudd og utgiftsutjevning. Det er ikke bare antallet totalt, men også antallet i de ulike alderskategoriene som betyr noe, f.eks et viktig tall som antall eldre over 90. Det nye og egentlige rammetilskuddet i budsjettåret blir ikke kjent for kommunene før i mai/juni. Det er en fordel for kommuner med sterk vekst i folketall, men vanskelig for kommuner med nedgang og med endringer i aldersfordeling. Grong kommune fikk redusert sitt rammetilskudd med 2,5 millioner kroner i 2005 som følge av befolkningsendringen som ble kjent tidlig i 2005.

Det gjør budsjettarbeidet vanskeligere fordi inntektene er mindre forutsigbare og en eventuell sterk nedgang i inntektene kan bli tungt å regulere inn når den kommer så sent i budsjettåret. Utvalget foreslår at ordningen oppheves. Forslaget støttes. Utvalget foreslår at den løpende inntektsutjevningen basert på oppdaterte befolkningstall videreføres. Dette gir mindre utslag og gir kompensasjon til vekstkommuner. Kommuner i sterk befolkningsvekst vil ofte ha vekst også i andre inntekter og noe av utgiftsbehovet kan kompenseres ved bruk av skjønnstilskuddet. Det er ikke gått nærmere inn på hvilket befolkningstall som legges til grunn, men det bør være det siste sikre tall dvs enten 1.7 eller 1.10 i året før inntektsåret.

Overgangsordningen.

Dette er ordninger for endringer i tilskudd som har fordelingsvirkninger mellom kommunene hvor fordelingen skjer over 5 år med 20 % hvert år. Ordningen er komplisert. Utvalget foreslår en generell ordning hvor ingen kommune skal ha større endring enn 400 kr pr innbygger pr år. Dette er høyt nok. Nå er 400 kr et tenkt tall. Det kan være lavere. Ordningen kalles inntektsgarantitilskudd.

Skjønnspott.

Det fordeles en sum penger, kalt skjønnspott, til fylkesmenn hvert år. Dette skal være penger som samler opp ulike urimeligheter lokalt som ikke kan samles opp på annen måte og til prosjekter. En ser ikke direkte forslag om endringer, men opprettholdelse av denne skjønnspotten anses viktig for å dekke opp for ekstraordinære forhold

Rådmannens forslag til innstilling:

1. Det er beklagelig at mandat blander sammen politiske føringer med rene faglige spørsmål. Utredningen hadde vært mer ryddig hvis man hadde et klarere skille. Inntektssystemet bør ikke brukes til å slå sammen kommuner med tvang.
2. Om utgiftsutjevning/kostnadsnøkler uttaler kommunen følgende:

Systemet med kostnadsnøkler oppleves ikke stabilt fordi det blir store endringer i overføringene av små endringer i kostnadsnøklerne.

- Kostnadsnøkkel Grunnskole
Kommunen er skeptisk til utvalgets forslag om overgang fra Agder-modellen et normativt system - til et analysegrunnlag med faktiske kostnadstall. Det gir forholdsvis store endringer av kriterievektene, og usikkerhet om hvilke utslag det vil ha for kommuner med spredtbygd bosetning og lange avstander. Etter vår mening gir ikke analysegrunnlaget tilstrekkelig grunnlag for å foreslå så vidt vidtgående endringer av kriterievektene på grunnskolekostnader. Hvis man politisk ønsker overgang til en normativ modell anbefales at den lages med utgangspunkt i dagens Agder-modell, som tilpasses dagens regelverk.

Det kan heller ikke sees at det er fornuftig å redusere vektene av spredtbygdskriteriene fordi det er betydelige utgifter med slike skoler, og ingen i dag opprettholder slike skoler uten at det er store personlige kostnader til de minste elevene ved sentraliserte løsninger.

- Kostnadsnøkkel Sosialhjelp
Kommunen støtter utvalgets forslag om å redusere overvektingen av befolkningen (urbanitetskriteriet). Kommunen mener at alternativ 2 i utvalgets forslag bør legges til grunn.
- Kostnadsnøkkel barnevern og helsetjenester.
Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel støttes.

- Kostnadsnøkkel Pleie og omsorg.
Utvalgets forslag om å ta med et basiskriterium og et kriterium for geografisk avstand støttes. Kommunen er uenig i at kriterium for PU vesentlig svekkes uten at det samtidig ses på andre ordninger som kompenserer for disse utgiftene. Det burde være en synliggjøring av at kommunene faktisk overføres midler for å gi et tilbud til PU.
 - Kostnadsnøkkel Landbruk/utmark:
Når kommunen har oppgaver ved landbruk og utmark bør det være kostnadsnøkler for disse tjenestene. Dagens kostnadsnøkler bør opprettholdes eller man bør utrede mer sammenheng mellom kostnadene og andre variabler. Det bør legges vekt på kostnadene med ansvar for store utmarksområder.
3. Forslaget om prognosebasert inntektsutjevning anbefales gjennomført.
 4. Forslaget om å oppheve ordningen med oppdatert befolkningstall som grunnlag for innbyggertilskudd og utgiftsutjevning støttes.
 5. Forslaget om innføring av inntektsgarantitilskudd som en enklere overgangsordning støttes. Men en mener at virkningen ikke bør være større enn 300 kr pr innbygger.
 6. Omleggingen av distriktstilskuddene har for store virkninger til at de bør settes i verk uten at man er klar over treffsikkerheten av endringen. Det bør vurderes om de kommuner som ligger i grenselandet til å få tilskudd pga av andre inntekter, bør ha noe tilskudd etter modell av ordningen rundt grensen på 3000 innbygger.
 7. Skjønsspotten bør opprettholdes på et anstendig nivå for å kompensere for urimeligheter og brå endringer, vekstproblematikk og andre forhold som ikke blir fanget opp i systemet.
 8. Det svenske inntektssystemet har for eksempel med elementer som klimakostnader og byggekostnader. Dette innebærer at man i Sverige på en langt mer synlig måte kan ta hensyn til vedlikeholdskostnader for bygg og anlegg. Det bør gjennomføres en ny vurdering av hvilke elementer som man skal ta hensyn til i det norske systemet

Behandling/vedtak i Formannskapet den 19.01.2006 sak 0007/06

Formannskapetets innstilling:

Enstemmig vedtatt som rådmannens forslag til innstilling:

1. Det er beklagelig at mandat blander sammen politiske føringer med rene faglige spørsmål. Utredningen hadde vært mer ryddig hvis man hadde et klarere skille. Inntektssystemet bør ikke brukes til å slå sammen kommuner med tvang.
2. Om utgiftsutjevning/kostnadsnøkler uttaler kommunen følgende:

Systemet med kostnadsnøkler oppleves ikke stabilt fordi det blir store endringer i overføringene av små endringer i kostnadsnøklerne.

- **Kostnadsnøkkel Grunnskole**
Kommunen er skeptisk til utvalgets forslag om overgang fra Agder-modellen et normativt system - til et analysegrunnlag med faktiske kostnadstall. Det gir forholdsvis store endringer av kriterievektene, og usikkerhet om hvilke utslag det vil ha for kommuner med spredtbygd bosetning og lange avstander. Etter vår mening gir ikke analysegrunnlaget tilstrekkelig grunnlag for å foreslå så vidt vidtgående endringer av kriterievektene på grunnskolekostnader. Hvis man politisk ønsker overgang til en normativ modell anbefales at den lages med utgangspunkt i dagens Agder-modell, som tilpasses dagens regelverk.

Det kan heller ikke sees at det er fornuftig å redusere vektene av spredtbygdkriteriene fordi det er betydelige utgifter med slike skoler, og ingen i dag opprettholder slike skoler uten at det er store personlige kostnader til de minste elevene ved sentraliserte løsninger.

- **Kostnadsnøkkel Sosialhjelp**
Kommunen støtter utvalgets forslag om å redusere overvektingen av befolkningen (urbanitetskriteriet). Kommunen mener at alternativ 2 i utvalgets forslag bør legges til grunn.
 - **Kostnadsnøkkel barnevern og helsetjenester.**
Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel støttes.
 - **Kostnadsnøkkel Pleie og omsorg.**
Utvalgets forslag om å ta med et basiskriterium og et kriterium for geografisk avstand støttes. Kommunen er uenig i at kriterium for PU vesentlig svekkes uten at det samtidig ses på andre ordninger som kompenserer for disse utgiftene. Det burde være en synliggjøring av at kommunene faktisk overføres midler for å gi et tilbud til PU.
 - **Kostnadsnøkkel Landbruk/utmark:**
Når kommunen har oppgaver ved landbruk og utmark bør det være kostnadsnøkler for disse tjenestene. Dagens kostnadsnøkler bør opprettholdes eller man bør utrede mer sammenheng mellom kostnadene og andre variabler. Det bør legges vekt på kostnadene med ansvar for store utmarksområder.
3. Forslaget om prognosebasert inntektsutjevning anbefales gjennomført.
 4. Forslaget om å oppheve ordningen med oppdatert befolkningstall som grunnlag for innbyggertilskudd og utgiftsutjevning støttes.
 5. Forslaget om innføring av inntektsgarantitilskudd som en enklere overgangsordning støttes. Men en mener at virkningen ikke bør være større enn 300 kr pr innbygger.
 6. Omleggingen av distriktstilskuddene har for store virkninger til at de bør settes i verk uten at man er klar over treffsikkerheten av endringen. Det bør vurderes om de kommuner som ligger i grenselandet til å få tilskudd pga av andre inntekter, bør ha noe tilskudd etter modell av ordningen rundt grensen på 3000 innbygger.
 7. Skjønnpotten bør opprettholdes på et anstendig nivå for å kompensere for urimeligheter og brå endringer, vekstproblematikk og andre forhold som ikke blir fanget opp i systemet.

8. Det svenske inntektssystemet har for eksempel med elementer som klimakostnader og byggekostnader. Dette innebærer at man i Sverige på en langt mer synlig måte kan ta hensyn til vedlikeholdskostnader for bygg og anlegg. Det bør gjennomføres en ny vurdering av hvilke elementer som man skal ta hensyn til i det norske systemet

Behandling/vedtak i Kommunestyret den 02.02.2006 sak 0004/06

Enstemmig vedtatt som formannskapetets forslag til innstilling.