



NEDRE EIKER KOMMUNE

Saksbehandler: Randi Sandli
L.nr.: 1603/06 Arkivnr.: 103 Saksnr.: 06/116

Utvvalgssak

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

<i>Utvvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Utvvalgssaksnr.</i>
Formannskapet	08.02.2006	11/06

GRUNNLAG

- NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.
- Tallmaterialet er hentet fra :
 - 1) NOU 2005:18
 - 2) Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp nr.1 (2004-2005) – Grønt hefte
 - 3) SSB statistikk – KOSTRA tall
 - 4) KS prognosemodell for skatt og rammetilskudd

VEDLEGG

- Rapport fra Agenda Utredning og vekstkommunene. Uttalelse til Borgeutvalgets innstilling.

SAMMENDRAG

1. Innledning

Kommunal og regionaldepartementet har sendt Borgeutvalgets innstilling til nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner på høring med høringsfrist 1. februar.

Rådmannen gir her en kort oppsummering av hovedtrekkene i utvalgets innstilling og de hovedtemaene Nedre Eiker ønsker å gi tilbakemelding på. Rådmannens forslag til høringsuttalelse bygger på rapporten ” Vekstkommunenes uttalelse til Borgeutvalgets innstilling – NOU 2005:18 ” fra Agenda Utredning & Utvikling AS. Rapporten har blitt til i et samarbeide mellom Agenda og et utvalg av vekstkommuner i Norge. Nedre Eiker har deltatt i arbeidsgruppen som har jobbet fram høringsuttalelsen.

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene har, på grunn av forskjeller i skattegrunnlag, befolkningssammensetning, og kostnadsforhold, ulike forutsetninger for å gi

innbyggerne et godt kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Inntektssystemet skal utjevne forskjellene i økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet er følgelig et sentralt virkemiddel for å sikre at kommunale og fylkeskommunale velferdstjenester når alle uavhengig av hvor i landet de bor.

2. Utvalgets mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat :

” Regjeringens mål er å styrke lokaldemokratiet og øke kommunenes handlefrihet. Beslutninger skal fattes så nær brukerne som mulig, og innbyggerne skal oppleve nærhet til og innflytelse over beslutningene i lokalsamfunnet. Innbyggerne skal oppleve å bli tilbudt likeverdige tjenester av god kvalitet, samtidig som organiseringen av tjenesteproduksjonen skal sikre best mulige tjenester til lavest mulig kostnad. Kommunene må settes i stand til å behandle private og kommunale aktører likt. ”

Regjeringen legger derfor til grunn at rammefinansiering fortsatt må være hovedfinansieringsmodellen for offentlig sektor.

Hovedpunktene utvalget ble bedt om å vurdere var:

1. Drøfte hvorvidt rammefinansieringsmodellen bidrar til effektiv ressursutnyttelse.
2. En bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene.
3. Gjennomgå :
 - a) utgiftsutjevningen inkl. kapitalkostnader
 - b) inntektsutjevningen
 - c) distriktpolitiske virkemidler
 - d) skjønnsmidlene
 - e) overgangsordningen
4. Hvorvidt kommunestruktur er en ”frivillig” kostnad.
5. Drøfte system for kompensasjon for personer som mottar tjenester, men som ikke er bosatt i kommunen.
6. Likebehandling kommunale og private aktører.
7. Drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk kan gjennomføres i et system basert på kommunale rammeoverføringer.

3. Utvalgets forslag til endringer

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

1. Forbedre fordelingsmekanismene i inntektssystemet
2. Forenkle systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer
3. Forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte.

Utvalget foreslår følgende endringer i inntektssystemet :

- a) Ny kostnadsnøkkel for kommunene og fylkeskommunene
- b) Ny inntektsutjevning for fylkeskommunene
- c) Prognosebasert inntektsutjevning
- d) Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- e) Redusert skjønnsstilskudd

- f) Nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
- g) Nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- h) Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo
- i) Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

4. Virkning og vurderinger Nedre Eiker kommune

Nedre Eiker kommune har hatt en årlig vekst på 1 % i gjennomsnitt de 10 siste årene. Tilsvarende vekst legges til grunn i kommuneplanen for 2007 – 2018. En slik kontinuerlig vekst gjennom flere tiår har gitt kommunen store utfordringer. Borgeutvalgets erkjennelse av at vekst koster har Nedre Eiker erfart i lang tid. Med Borgeutvalgets forslag til nytt inntektssystem vil Nedre Eiker kommune tape 400 kroner pr innbygger. Dette virker urimelig tatt i betraktning den vekstproblematikken Nedre Eiker må forholde seg til i ennå mange år framover. Rådmannen har derfor valg å ha fokus på vekstkommuneproblematikken i sin høringsuttalelse. Rådmannen vil spesielt kommentere noen av delkostnadsnøkklene i forslaget til ny kostnadsnøkkel, vurderingen av kapitalkostnadene og avviklingen av ordningen med oppdaterte befolkningstall. I tillegg vil rådmannen kommentere omfordelingen av kommunenes skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen selv om dette ikke er behandlet av Borgeutvalget.

VURDERING

1. Vekstkommuner

Det kan være ulike definisjoner av ”vekstkommuner”. Mange kommuner har vekst i folketallet. Gjennomsnittskommunen vokser 0,6 prosent. Poenget er at definisjonen bør være slik at veksten er et tydelig karaktertrekk ved kommunen. Nedre Eiker mener at en kommune med vekst større enn gjennomsnittet over en periode på minst 5 år må betraktes som en vekstkommune. I sin rapport har Agenda brukt kommuner med vekst større enn det dobbelte av gjennomsnittlig vekst siste 5 år som utgangspunkt for beregninger som illustrerer problemstillingene som kjennetegner vekstkommunene.

2. Vekstkommunenes økonomi

Borgeutvalget har drøftet vekstkommunenes økonomi i et eget kapittel. Utvalget mener at vekstkommunene ikke har større økonomiske problemer enn andre kommuner. Det foreslås tvert imot å innføre ordninger som virker negativt for vekstkommunene som f.eks. å fremskynde telletidspunktet for befolkning selv om man holder fast på løpende inntektsutjevning. Man avviser at det medfører ekstra investeringskostnader å være i kontinuerlig vekst. Borgeutvalget hevder blant annet at selv om vekstkommunene skulle ha større utgifter enn andre kommuner, så får de dette kompensert gjennom høyere skatteinntekter. Vekstkommunenes regnskapstall viser noe annet. Regnskapene for perioden 2000-2004 viser at vekstkommunene har hatt lavere inntekter pr innbygger enn gjennomsnittet. Vekstkommunene har i gjennomsnitt fem prosent lavere årlige skatteinntekter enn gjennomsnittet for kommunene før skatteutjevning.

3. Kostnadsnøkler

Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon. Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager ble utredet i en egen delutredning i mars 2005. I Borgeutvalgets innstilling til nytt inntektssystem er kostnadene til teknisk sektor, kirke, kultur og barnehage ikke hensyntatt. Dette til tross for at vekstkommuner har et klart større netto utgiftsbehov til barnehager pr. innbygger enn andre kommuner pga den høye andelen barn og unge i kommunen. Vekstkommunene ville trolig hatt størst fordel av at barnehagekostnadene ble tatt inn i modellen. Dette kravet er meget rimelig etter at barnehagereformen ble vedtatt. Før var kommunenes barnehagekostnader frivillige kostnader. Nå er det lovpålagt å gi tilskudd til barnehagedrift. Det er imidlertid bare utgiftsøkningen som blir kompensert.

Borgeutvalget setter likhetstegn mellom kommunenes regnskapsførte utgifter og deres behov. Hver sektors kostnadsnøkkel er basert på sektorenes andel av totale utgifter på landsbasis og ikke på det faktiske behov. Når pleie og omsorg kostet 42,4 milliarder kroner i 2004 så tolkes det som om behovet for pleie og omsorg var så stort dette året. Utvalget er klar over at rike kommuner kan ha større utgifter enn fattige kommuner fordi de har mer penger å bruke, men velger allikevel å se bort fra dette.

Vekstkommuner har en betydelig høyere andel barn og unge og lavere andel eldre enn andre kommuner. En overproporsjonal andel av kostnadene til pleie og omsorg stammer fra fraflyttingskommuner (som er relativt små) og en overproporsjonal andel av skole stammer fra vekstkommuner (som er relativt store). I begge disse sektorkriteriene er det tatt inn småskalaeffekter, noe som igjen medfører at sektorandelen til pleie og omsorg blir for stor mens den blir for liten for skole. En endring av vektingen i sektorkriteriene med økt vekting på skole og barnehage (barnehage må innlemmes) og redusert vekting av pleie og omsorg vil gi en mer rettferdig fordeling av midlene til kommunene.

4. Kapitalkostnader

Utgiftsutjevningen bør i prinsippet omfatte alle utgifter til all tjenesteproduksjon – også kapitalkostnadene. Disse er ikke med. Utvalget forutsetter at vekstkommuner har behov for ekstra investeringsmidler og aksepterer gjennom dette at vekst koster. Det vil derfor være urimelig å ikke ta hensyn til dette i utgiftsutjevningen. Utvalget viser til at vekstkostnader kan kompenseres gjennom skjønnsmidlene. Dette kan være en løsning for kommuner med midlertidige vekstproblemer, men dette vil være en uforutsigbar og lite hensiktsmessig løsning for kommuner med vedvarende vekst. Skjønnsstilskudd skal kun brukes til å dekke opp ekstraordinære forhold og det vil derfor være svært risikabelt for kommuner som har hatt vedvarende vekst gjennom lengre tid å satse på dette som kompensasjonsmetode.

Regnskapstallene fra vekstkommunene viser at disse kommunene har lavere gjennomsnittlige inntekter enn andre kommuner, og derigjennom mindre muligheter til å avsette midler til investeringer. For vekstkommunene vil derfor en allerede presset økonomisk situasjon forsterkes gjennom en stadig økning av lånegjeld og tilhørende rentekostnader. For å få til en rettferdig fordeling bør en kompensasjon for kapitalkostnader innføres. Det bør vurderes om det bare er kommuner med mer enn gjennomsnittlig vekst som skal få denne kompensasjonen.

5. Oppdaterte befolkningstall

I 2003 ble det innført en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen beregnes med utgangspunkt i oppdaterte befolkningstall (1.1 i budsjettåret). Hovedbegrunnelsen var å ivareta kommuner med sterk vekst i antall innbyggere bedre. Ordningen har gitt bedre samsvar mellom utviklingen i beregnet utgiftsbehov og utviklingen i tilskudd. Kommuner med sterk vekst, og der utgiftsbehovet vokser raskt, har fått bedre forutsetninger for å møte den økte etterspørselen. Samtidig har ordningen bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet fordi innbyggertilskudd og utgiftsutjevningen ikke gjøres kjent i forkant av budsjettåret.

Utvalget foreslår nå å endre ordningen med oppdaterte befolkningstall og går inn for å bruke 1 år eldre befolkningstall på utgiftsutjevningen. Argumentet er å skape forutsigbarhet for kommunene.

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

For å få til en rettferdig fordeling mellom vekstkommuner og andre kommuner, bør ordningen med oppdaterte befolkningstall beholdes. Rådmannen ser det som viktigere med rettferdighet enn forutsigbarhet.

6. Vekstkommunenes inntekter

Borgeutvalget avviser nødvendige tilpasninger i inntektssystemet for å forbedre vekstkommunenes økonomiske situasjon. Dette begrunnes med at med økt vekst følger også økte skatteinntekter. Regnskapstall for kommune Norge for siste 4 år underbygger ikke utvalgets konklusjon. Regnskapstallene viser derimot at kommuner med langvarig stor vekst har lavere skatteinntekter pr innbygger enn gjennomsnittet (jmf. fig.4.1 i rapport fra Agenda). I beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1 (2004-2005) fremkommer det også at det er stor forskjell på skatteinntektene i kommunene. Store forskjeller i skatteinntektene forutsetter at det blir gjennomført en utjevning av skatteinntektene gjennom inntektssystemet. Tilbakeføring av en andel av selskapskatten og den kommende skatten på aksjeutbytte bidrar til å øke inntektsforskjellene.

Inntektssystemet benytter i dag en asymmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene. Modellen er ikke selvfinansierende gjennom direkte trekk fra kommuner med høye skatteinntekter, og inntektsutjevningen har derfor en sluttfinansiering gjennom et likt trekk pr innbygger for alle kommuner.

En enklere og tydeligere modell m.h.t. å synliggjøre Stortingets vilje til å sikre innbyggerne i landet et likeverdig velferdstilbud, kan være å gå over til en ren symmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene. Dersom man holder fast ved målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre ca 50% av kommunesektorens inntekter og at innbyggertilskuddet kun finansierer ca ¼ av utgiftsbehovet, må inntektsutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjon og trekkprosent på minst 80% dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter.

KONKLUSJON

Nedre Eiker kommune må anses å være en vekstkommune. Samtidig er Nedre Eiker kommune en av de største taperne i Borgeutvalgets innstilling til nytt inntektssystem. Rådmannen har derfor valg å ha fokus på vekstkommuneproblematikken sin høringsuttalelse og kommenterer spesielt :

- 1) Delkostnadsnøkler for skole, barnehage og pleie og omsorg.
Kostnadsnøkkel for barnehager må innlemmes i inntektssystemet. Skole og barnehage må gis høyere vekting, pleie og omsorg vektet lavere.
- 2) Kapitalkostnader.
Kapitalkostnader må kompenseres gjennom inntektssystemet.
- 3) Oppdaterte befolkningstall.
Ordningen med oppdaterte befolkningstall må beholdes.
- 4) Omfordelingen av kommunenes skatteinntekter.
En mer rettferdig omfordeling av kommunenes skatteinntekter gjennom en symmetrisk fordelingsmodell.

Rådmannens innstilling:

Formannskapet gir følgende høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementets høringsutkast til nytt inntektssystem : NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner :

- 1) Kostnadsnøkkel for barnehager må innlemmes i inntektssystemet. Kostnadsnøkklene bør endres slik at de gir en økt vekting av skole og barnehage og redusert vekting av pleie og omsorg.
- 2) Kapitalkostnader må kompenseres gjennom inntektssystemet.
- 3) Ordningen med oppdaterte befolkningstall må beholdes.
- 4) Omfordelingen av kommunenes skatteinntekter bør skje gjennom en symmetrisk fordelingsmodell med en kompensasjon og trekkprosent på minst 80 %.

Formannskapets vedtak :

Formannskapet gir følgende høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementets høringsutkast til nytt inntektssystem : NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner :

Inntektssystemet generelt

1. Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning.
2. Inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell.
"Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene.
3. Vi anbefaler at man fortsetter med ordningen med å oppdatere befolkningstall både i inntekts- og utgiftsutjevningen og benytter innbyggertallet pr. 1. januar i

budsjettåret.

Sammensetning av de frie inntektene

- 4. Innenfor rammen av de frie inntektene overføres midler fra skatteinntektene til innbyggertilskuddet slik at innbyggertilskuddet dekker minst 50 % av beregnet utgiftsbehov.*
- 5. Subsidiært anbefaler vi at dersom Stortinget holder fast ved målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre om lag 50 % av kommunesektorens inntekter, baseres inntektsutjevningen på en kompensasjonsgrad og trekkprosent på minst 80 %.*

Skattegrunnlag

- 6. For å oppnå større stabilitet i skatteinntektene anbefaler vi at man vurderer om kommunenes skatteinntekter knyttet til inntekt fra personlige skattytere bør knyttes til summen av pensjonsinntekter og pensjonsgivende inntekt istedenfor til alminnelig inntekt.
I tillegg til anbefaler vi at kommunene fortsatt mottar kommunal formuesskatt fra personlige skattytere.*
- 7. Av hensyn til et likeverdig velferdstilbud bør skattegrunnlaget være jevnest mulig.
Vi anbefaler derfor at selskapsskatten gjøres om til en ren statsskatt, og at kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i skatt fra forskuddspliktige skattytere og/eller en økning i innbyggertilskuddet.*
- 8. Dersom Stortinget holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefaler vi at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.*

Kostnadsnøkkelen

- 9. Vi anbefaler at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium i sosialhjelpsnøkkelen i stedet for utvalgets forslag om bruk av en opphopningsindeks bestående av skilte/separerte, arbeidsledige 16-59 år og fattige som et kriterium.*
- 10. Vi anbefaler at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal videreføres.*

Overgangsordningen som system

- 11. Dagens overgangsordning for å dempe den økonomiske effekten av systemendringer, innlemminger m.v. videreføres.*

Momskompensasjonsordningen

- 12. Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift.*
- 13. Det langsiktige uttrekket i rammetilskuddet knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift baseres på faktisk refusjonskrav knyttet til drift fra 2004 eventuelt som et gjennomsnitt av 2004 og 2005 med korreksjon for gjennomførte organisatoriske endringer som genererer merverdiavgift for kommunen.*
- 14. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen.*

Skjønnsrammen

- 15. Gjennom en større målretting av skjønnsmidlene overføres midler fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet.*

Distriktpolitiske virkemidler

- 16.** Økonomisk ramme på distriktpolitiske virkemidler, utpeking av virkeområder og kommunegrupper er politiske beslutninger som det er opp til Stortinget å avgjøre. Klare distriktpolitiske signaler bør følges av innsyn og oversiktighet i fordelingen av ekstramidlene. Vi anbefaler at den distriktpolitiske rammen fremkommer som en egen del av inntektssystemet slik dagens regionaltilskudd og Nord-Norge-tilskudd vises. Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift inngår i den økonomiske rammen for distriktpolitiske tiltak.
- 17.** Ved en gjeninnføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, bør ordningen knyttes til at foretaket ligger innenfor det geografiske virkeområdet.
- 18.** For å sikre næringslivet stabile rammevilkår, må hele det området som er i avgiftssone 2 for arbeidsgiveravgiften komme inn igjen. Samtidig bør det vurderes å trekke inn i virkeområdet kommuner som åpenbart tilfredsstillende EU-kommisjonens vilkår om befolkningstetthet som er mindre enn 8 innbyggere pr. km² og har en befolkningsnedgang.

Tillegg

- 19.** Kostnadsnøkkel for barnehage må innlemmes i inntektssystemet.
- 20.** Kostnadsnøkklene bør endres slik at de gir en økt vektning av skole og barnehage og redusert vektning av pleie og omsorg.
- 21.** Kapitalkostnadene må kompenseres gjennom inntektssystemet.

Vi ber om at våre anbefalinger følges før man gjennomfører endringer i dagens inntektssystem.