

VEDLEGG

05 / 3280 - 277

Sak 0007/06

Løpenr.: 003199/06 Arkivsaksnr.: 06/00351 Emnekode: 103.1

Formannskapet

Møtedato: 08.02.2006

Saksbehandler: Trond Lesjø

Utvalgssaksnr.	Utvalg	Møtedato	Vedtak
06/0007	Formannskapet	08.02.2006	Vedtatt

Sak 0007/06
HØRING NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING -
INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER.

Vedtak:

Gjøvik formannskap støtter rådmannens synspunkter på Borge-utvalgets forslag og oversender rådmannens utredning som Gjøvik kommunes høringsuttalelse med følgende tillegg:

Finansiering av frittstående skoler: Ordningen med etablering av privatskoler som ikke er begrunnet ut fra å være pedagogiske eller religiøse alternativer, er vi politisk og prinsipielt uenige i. Hele finansieringsordningen for denne type skoleetableringer bør derfor avvikles.

Behandling i Formannskapet :

Bjørn Iddberg foreslo følgende tillegg:

Finansiering av frittstående skoler: Ordningen med etablering av privatskoler som ikke er begrunnet ut fra å være pedagogiske eller religiøse alternativer, er vi politisk og prinsipielt uenige i. Hele finansieringsordningen for denne type skoleetableringer bør derfor avvikles.

Iddbergs forslag vedtatt mot 2 stemmer.

Innstillingen for øvrig enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til vedtak:

Gjøvik formannskap støtter rådmannens synspunkter på Borge-utvalgets forslag og oversender rådmannens utredning som Gjøvik kommunes høringsuttalelse.

Fakta:

Vedlegg:

Som vedlegg til saken, følger: (utsendt pr mail tidligere)

- Sammendrag (kap 2) av NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner"
- PowerPoint-presentasjon utarbeidet av Borge-utvalget

Ei arbeidsgruppe oppnevnt av KS Oppland som har gjennomgått og vurdert utredningen. Vurderingene fra arbeidsgruppa følger i sin helhet under. Rådmannen slutter seg i hovedsak til de vurderinger denne arbeidsgruppen har gjort, men fortar til slutt i egenvurderingen en særskilt vurdering / analyse av forslaget til endringer sett fra Gjøvik kommune sitt ståsted.

Arbeidsgruppas vurderinger;

1. Innledende kommentarer

Borge-utvalget har valgt å fremme sin innstilling under overskriften "fordeling, forenkling, forbedring", noe som indikerer ambisiøse målsettinger. I dette notatet presenteres et sammendrag av anbefalingene fra utvalget og arbeidsgruppa sin vurdering av om forslagene som fremmes er tjenelige for Opplandssamfunnet. Dette er krevende da det er ulik størrelse og struktur på kommunene i Oppland og dermed stor forskjell på hva den enkelte kommune tjener eller taper på ved endringer i inntektssystemet. Målsettingen vår har vært å lage en oversiktlig versjon av utvalgets anbefaling og innspill til diskusjon og hørings svar fra den enkelte kommune.

Arbeidsgruppa har forsøkt å gi både prinsipielle synspunkter på inntektssystemets innretning og kommentarer til de mest sentrale forslagene som fremmes i NOU'en.

Vedlagt følger et eget saksnotat fra Oppland fylkeskommune. (Skrevet av ass fylkesrådmann Terje Kind som også har deltatt i arbeidsgruppa). Vi anbefaler at kommunene både går inn i og bruker fylkeskommunenes innspill i sin behandling av hørings saken. Utredningen fokuserer i stor grad på om den "omfordeling" som ligger i forslaget til nytt inntektssystem ivaretar politiske målsettinger om likhet i det fylkeskommunale tjenestetilbudet.

Det er viktig å påpeke at Borge-utvalget fikk sitt mandat fra den avgåtte regjeringen. Det er ikke gitt at den nye regjeringen vil ha den samme innfallsvinkelen til endringer i inntektssystemet. Det er vår oppfatning at det derfor er viktig å komme med innspill av mer prinsipiell og generell karakter og ikke bare fokusere på de konkrete forslagene til endringer som fremmes av utvalget.

2. Er det bedre fordeling, forenkling og forbedring som kjennetegner Borge-utvalgets innstilling?

Før vi går inn i enkeltheter, vil vi kommentere mer generelt om utvalget har svart på bestillingen fra regjeringen og nådd målene om bedre fordeling, forenkling og forbedringer:

En svært omfattende og grundig utredning viser at utvalget har fulgt opp og besvart mandatet. På ett punkt mener vi imidlertid at utvalget burde vært mer konkret i sin anbefaling. Dette gjelder differensiert basistilskudd som ville tatt hensyn til "frivillig" eller "ufrivillig" kommunestruktur og gitt et mer strukturnøytralt inntektssystem slik regjeringen "bestilte".

Borge-utvalget har tatt tak i og kommet med forslag til endringer i distriktspolitiske elementer i dagens inntektssystem. Dette gjelder ikke minst forslaget om å avvikle det såkalte Nord-Norge-tilskuddet og etablere et nytt distriktspolitisk tilskudd. Konsekvensene er en inntektsomfordeling fra Tromsø, Bodø og kommunene i Finmark til distriktskommunene i Sør-Norge. Mange Opplandskommuner tjener på en slik omfordeling.

Utvalget kommer med en rekke forslag til forenklinger. Dette er positivt og vi gir senere i notatet vår støtte til de fleste forslagene.

Det vil være ulike synspunkter på om Borge-utvalgets forslag gir en mer rettferdig fordeling. Endringer medfører at en del kommuner blir tapere og andre vinnere. Vinnerne vil sannsynligvis støtte endringene mens taperne vil argumentere imot.

For å få støtte for og gjennomslag for endringene, kan en løsning være at disse gjennomføres sammen med økt tilførsel av midler i den samlede rammen til kommunesektoren. Effekten av dette vil være at de som taper ikke får umiddelbare negative effekter, noe som igjen reduserer behovet for å konstruere overgangsordninger som vinnerne må være med på å finansiere.

"Lavinntektsskommunene", dvs de kommunene med lavest frie inntekter pr innbygger finnes i hovedsak blant kommuner som har et folketall på mellom 10.000 og 50.000. I disse kommunene bor en stor andel av landets befolkning. Tabellene i Borge-utvalgets utredning viser at disse blir tapere. I mange av disse kommunene vil det stilles spørsmål ved om det blir en mer rettferdig fordeling! Innspill og signaler vi har mottatt fra andre deler av landet etter utvalgets framlegg, tyder på at disse kommunegruppene vil argumentere sterkt imot en del av forslagene til endringer.

Vi vil anta at de minste kommunene er relativt fornøyd med utvalgets innstilling, mens de største kommunene i Oppland med lave inntekter pr innbygger ikke har fått oppfylt sine forventninger om økte overføringer.

3. Kommentarer til de konkrete forslagene fra utvalget

3.1 Nye kostnadsnøkler (utgiftsutjevning)

Det er gjort et omfattende og solid arbeid i gjennomgangen av kostnadsnøkler. Samtidig er dette så komplisert "materie" at det er utfordrende å konkretisere hvilke elementer som slår ut i ulike retninger.

Det er utarbeidet forslag til nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon. I tillegg har utvalget etter "tilleggsbestilling" fra regjeringen foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager.

Samlet taper kommunene i Oppland på endringene i den nye kostnadsnøkkel. Det er imidlertid slik at de små kommunene i gruppa 1.000 til 5.000 innbyggere tjener på omleggingen, mens kommuner på over 10.000 innbyggere har vesentlige tap.

De minste kommunene "får betalt" for spredt bosetting og lavt innbyggertall. De tjener på endringene i delkostnadsnøkler for primærhelsetjeneste og pleie og omsorg og at basiskriteriet har fått økt vekt i delkostnadsnøkkel for administrasjon. Det de tjener modereres ved at basiskriteriet og bosettingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkel for grunnskole.

Arbeidsgruppas kommentarer;

- *Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler tjener de minste kommunene. For å sikre et forsvarlig tjenestetilbud i distriktskommunene, er dette viktig. Dette kan også gi disse kommunene handlingsrom til å ivareta viktige funksjoner utenom den ordinære tjenesteproduksjonen, eksempelvis næringsutvikling og samfunnsutviklingsoppgaver for øvrig.*
- *Utvalgets forslag øker ikke de mellomstore og store Opplandskommunenes handlefrihet. Det kan stilles spørsmål ved om faktorer som innbyggertall, sosiale kriterier (jfr levekårsindeksen) og særlige utfordringer for disse kommunene burde vært sterkere vektet i overføringssystemet.*

3.2 Nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

I dagens inntektssystem er det fire regionalpolitiske ordninger: Nord-Norge-tilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift samt deler av skjønntilskuddet.

Utvalget foreslår å erstatte disse med et nytt distriktpolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig, i første rekke for å bedre treffsikkerheten i forhold til distriktpolitiske målsettinger. Dette innebærer også en forenkling i forhold til dagens ordninger. Det differensieres mellom virkeområder og en fordeling dels pr innbygger (85 %) og dels pr kommune (15 %).

Fordelingsvirkningen er at det blir en inntektsomfordeling fra Tromsø, Bodø og kommunene i Finmark til distriktskommunene i Sør-Norge. Samlet tjener de 13 Opplandskommunene innenfor virkemiddelsonen på dette, men utslagene varierer fra betydelig gevinst til et mindre tap.

For mer detaljert beskrivelse av ordningen, henviser vi til NOU'en.

Arbeidsgruppas kommentarer:

- *Vi støtter utvalgets forslag til omlegging, forenklingen og en mer rettferdig fordeling.*
- *Arbeidsgruppa vil imidlertid påpeke at det bør tas opp til diskusjon om "distriktpolitikken" i større grad burde vært lagt utenfor inntektssystemet for dermed å bli mer "treffsikker"*

3.3 Avvikling av overgangsordningen – innføring av inntektsgarantitilskudd

Overgangsordningen i inntektssystemet foreslås som et ledd i forenklingen av inntektssystemet, erstattet av et inntektsgarantitilskudd. Faglig sett fungerer dagens overgangsordning godt, men det er komplisert.

Forslaget til inntektsgarantitilskudd skal gis til kommuner som får en beregnet endring i rammetilskuddet på over 400 kroner pr innbygger lavere enn endringen på landsbasis. Eksempelvis vil en kommune som får reduksjon på 200 kr pr innbygger, samtidig som det er en økning på landsbasis på 500 kr pr innbygger, få 300 kroner i inntektsgarantitilskudd. $(200+500-400=300)$. 400 kroner pr innbygger tilsvarer om lag 1,5 % av de frie inntektene og utvalget mener at utslag på dette nivået bør kommunene kunne takle i endring fra ett år til det neste.

Dette vil som sagt innebære en betydelig forenkling av inntektssystemet, samtidig som små endringer får raskere gjennomslag og kommunene som "tjener" får raskere inntektsvekst.

Arbeidsgruppas kommentarer:

- *Arbeidsgruppa støtter utvalgets forslag til forenkling av overgangsordningen i inntektssystemet*
- *Det er positivt med raskere gjennomslag for endringer og nødvendig at det fortsatt er et "sikkerhetsnett" for kommunene*
- *Rent prinsipielt er det en ulempe at de som tjener på endringer må være med på å finansiere en overgangsordning. Vi har imidlertid ikke noe konkret forslag til hvordan dette skal løses utover å tilføre mer penger til kommuneramma.*

3.4 Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

Borge-utvalget foreslår for å forenkle systemet og for å øke forutsigbarhet at ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen avvikles. Ordningen med oppdaterte befolkningstall ble innført i 2002 for å bedre fange opp utgiftsbehovet i vekstkommuner. Ulempen har vært at kommuner med befolkningsnedgang (herunder de fleste kommunene i Oppland) har fått raskere bortfall av inntekter og systemet har blitt mindre forutsigbart og noe mer komplisert.

Arbeidsgruppas kommentarer:

- *Arbeidsgruppa støtter utvalgets forslag. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen. Endringen innebærer ikke økte ressurser over tid, men et mer forutsigbart planleggingsgrunnlag for det enkelte budsjettår.*

3.5 Finansiering av private velferdsprodusenter (frittstående skoler)

I dag finansieres private skoler gjennom direkte statlig tilskudd mens tilsvarende trekkes fra kommunenes rammeoverføringer. Utvalget foreslår at kommunene (herunder fylkeskommunene) skal ha direkte finansieringsvar for disse skolene. (Egentlig på samme måte som for private barnehager).

Arbeidsgruppas kommentarer:

- *Arbeidsgruppa støtter prinsipielt utvalgets forslag, men under forutsetning av at kommunene og fylkeskommunene får større kontroll med etablering av for eksempel frittstående skoler. Det må være en klar forutsetning at kommunene får en større innflytelse over bruken av midlene. Hvis ikke, kan dette medføre langt større krav om overføringer fra kommunene enn det som tilføres i inntektsramma.*

3.6 Finansiering av reformer

Utvalget drøfter hvorvidt nasjonale velferdsreformer skal finansieres med øremerkede tilskudd, eller rammefinansieres.

Utvalget mener bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses og at staten og kommunene gjennom etablerte konsultasjonsordninger bør komme fram til gode rammefinansieringsløsninger.

Arbeidsgruppas kommentarer:

- *Arbeidsgruppa gir sterk støtte til forslaget. Det må arbeides videre for mer forpliktende konsultasjoner og avtaler mellom staten og kommunesektoren og mindre grad av øremerkede tilskudd til finansiering av reformer. Fullfinansiering og fleksibilitet i hvordan kommunene løser oppgavene må legges til grunn for alle framtidige reformer på kommunenivå*

3.7 Mindre fordeling etter skjønn, mer etter faste kriterier

Utvalget konkluderer med at skjønnmidlene bør reduseres til under 1 % av de frie inntektene. Det ligger ulike argumenter bak dette, blant annet at skjønnstilskuddet i nordisk sammenheng er høyt, en relativt stor andel har blitt en "fast inntekt" for kommunene og at argumentene for et stort skjønnstilskudd er redusert ved at kommuner med svak skattevekst kompenseres gjennom løpende symmetrisk inntektsutjevning. På den annen side foreslås det å gå bort fra oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen, noe som kan skape "skjønnsbehov" for vekstkommuner.

Arbeidsgruppas kommentarer:

- *Arbeidsgruppa støtter utvalgets forslag. Skjønnstilskuddrammen må imidlertid ikke bli så lav at den ikke kan brukes til å delfinansiere positive utviklings- og omstillingstiltak i kommunene og til å avhjelpe kommuner som kommer opp i spesielle økonomiske utfordringer*

3.8 Prognosebasert inntektsutjevning

Det lå ikke til utvalgets mandat å foreta en totalgjennomgang av inntektsutjevningen og heller ikke å se på sammenhengen mellom inntekts- og utgiftsutjevning. Vi mener dette er en svakhet ved bestillingen og dermed utredningen.

Utvalget foreslår imidlertid å øke stabiliteten i kommunens inntekter - og derigjennom tilbud - ved å innføre prognosebasert inntektsutjevning, dvs at det legges en skatteprognose til grunn for inntektsutjevningen. Dette vil innebære økonomisk forutsigbarhet for kommunene og gi bedre makroøkonomisk styring. Konsekvensen er at kommunene går glipp av mulig merskattevekst og at staten tar risikoen ved skattesvikt.

Arbeidsgruppas kommentarer:

- *Arbeidsgruppa støtter utvalgets forslag om å innføre prognosebasert inntektsutjevning. Hovedargumentet er også her større forutsigbarhet.*
- *Arbeidsgruppa vil påpeke at det er en svakhet i bestillingen til utvalget at den ikke fikk i oppgave å foreta en totalgjennomgang av inntektsutjevningen og dermed sammenhengen mellom inntekts- og utgiftsutjevningen.*

3.9 Andre forhold som er berørt i utredningen

Borge-utvalget har også vurdert vekstkommunenes særlige utfordringer og om det er andre inntekter enn ordinære skatteinntekter som skal legges inn i inntektsutjevningen. Utvalget fremmer ingen konkrete forslag om endringer under disse to temaene. Arbeidsgruppa har heller ikke valgt å gå dypere inn i disse problemstillingene.

3.10 Vertskommunenes spesielle utfordringer

I Oppland har vi fire vertskommuner med betydelig ansvar for tidligere HVPU-klienter hjemmehørende i andre kommuner. (Søndre Land, Østre Toten, Gran og Nord-Aurdal). På grunn av at disse kommunene er store vertskommuner i nasjonal målestokk og i tillegg kommer spesielt dårlig ut av Borge-utvalgets forslag, velger arbeidsgruppa å omtale disse kommunenes utfordringer spesielt.

Fram til 2004 mottok de fire kommunene eget vertskommunetilskudd som finansierte tjenesten. Fra og med 2005 ble det vedtatt å legge en del av vertskommunetilskuddet inn i rammetilskuddet, med fordeling gjennom eget kriterium i kostnadsnøkkelen.

Det må være en klar forutsetning at et revidert inntektssystem også sikrer disse kommunene full utgiftsdekning, jfr den avtalen som ble inngått mellom kommunene og staten i forbindelse med reformen. Utvalgets forslag til nytt inntektssystem synes ikke å følge opp dette, i det alle vertskommunene taper vesentlig på omleggingen. Det er også uavklart om det øremerkede tilskuddet for ressurskrevende brukere vil fange opp tapet som disse kommunene påføres. Tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere er ikke behandlet av Borge-utvalget da det ligger utenfor deres mandat.

Arbeidsgruppas kommentarer:

- *Vertskommunene for tidligere HVPU-klienter utfører en jobb for andre kommuner som de også i framtida må sikres full utgiftsdekning for.*
- *Det bør vurderes å øremerke hele tilskuddet til vertskommuner for tidligere HVPU-klienter, slik det var fram til 2004, og at vertskommunetilskuddet ikke innlemmes i det nye inntektssystemet.*

Egenvurdering:

Som nevnt innledningsvis, støtter rådmannen i hovedsak synspunktene fra arbeidsgruppa i KS Oppland. På ett punkt er rådmannen uenig i uttalelsen;

- Prognosebasert inntektsutjevning, rådmannen mener dette ikke bør innføres fordi kommunene mister kontakt med sitt egen inntektsgrunnlag og gjør kommunene ennå mer til rene underavdelinger i staten

I tillegg til de kommentarer og vurderinger som er gjort i den gruppa, har rådmannen med bakgrunn i en grundig gjennomgang følgende synspunkter som er mer "Gjøvik kommunespesifikke":

- Inntektssystemets kostnadsnøkler:
 - Delkostnadsnøkkelen for barnevern og sosialhjelp bør gjennomgås på nytt for å gjøres mer treffsikre og sannsynligvis tillegges en større vekt i overføringssystemet.
 - Borge-utvalget foreslår et kriterium "antall barn som ikke bor hos sine foreldre". Om kommunen satser mye på å unngå fosterhjems plasseringer, som faglig sett kan være minst like riktig vil det i inntektssystemet ikke bli "belønnet". Dett er ett av flere eksempler på manglende treffsikkerhet i delkostnadsnøkkelen..
 - Ved en gjennomgang av disse kostnadsnøklerne bør det utredes nærmere om kriteriene som anvendes i den såkalte "leveårsindeksen" bør tillegges større vekt.

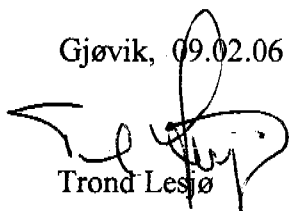
- Det foreslås at kriteriet "antallet psykisk utviklingshemmede" gis en lavere vekt. Dette kan kun aksepteres dersom det finnes en tilfredsstillende løsning på kompensasjon for ressurskrevende brukere.
- Landbrukskriteriet foreslås tatt ut. Dette medfører vesentlige tap for blant annet befolkningsrike jordbrukskommuner. Vi kan ikke se at disse kommunene kompenseres gjennom høyere vekt på andre kriterier – snarere at det er småkommunene med lavt folketall og store avstander som tjener på omleggingen.

- Inntektsutjamning:
 - Som nevnt tidligere i utredningen, er det en klar svakhet ved utredningen at den ikke tar for seg hele inntektssystemet, herunder sammenhengen mellom inntekts- og utgiftsutjamning. Flere utredninger og uttalelser konkluderer med at det både er nødvendig og faglig riktig å legge opp til et system med sterkere inntektsutjamning, for å gi grunnlag for å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud i kommunene. Lavinntektskommuner, herunder Gjøvik kommune, vil tjene på dette.

- Selskapsskatt:
 - Ordningen med tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene bør avvikles. Vestre Toten kommune er et godt eksempel på at intensjonene i denne ordningen ikke er oppfylt, dvs å få skatteinntekter tilbake gjennom stimulering til økt næringsaktivitet. De har et betydelig næringsliv med svært høy sysselsetting og verdiskapning, men taper om lag 3,0 mill kroner årlig på ordningen!!

- Merverdiavgiftskompensasjon:
 - Ordningen med merverdiavgiftskompensasjon har fått en rekke negative utslag – både økonomisk og ikke minst arbeidsmessig for kommunene. Vi har heller ikke erfaringer som viser at den har gitt de ønskede effekter som var forutsatt. Ordningen bør avvikles ved at kommunen fritas for mva, om den skulle opprettholdes må det innføres skille mellom investering og drift slik at en ikke "tvinges" til å opprettholde et kunstig høyt investeringsnivå.

Gjøvik, 09.02.06



Trond Lesjø