



Hitra kommune

KOMM. OG REG. DEP
21 FEB 2005
05/3280 - 303
Ark 661.0
000 KS
APP/02056-3/ KØ / HER

Arkiv: 661.0
Saksmappe: 000 KS
Saksbehandler: Edel Ø. Myhren
Dato: 17.01.2006

Egne inntekter for kommunene Høringsuttalelse

Utvalg	Møtedato	Utvalgsaknr.
Hitra formannskap	25.01.06	019/06
Hitra kommunestyre	09.02.06	007/06
Hitra formannskap	14.02.06	032/06

Vedlegg:

Sammendrag fra KS fra KOU 2005: 1 – "Egne inntekter for kommunene"

Innstilling:

Saken fremmes uten innstilling.

Behandling i Hitra formannskap - 25.01.2006:

Formannskapet avventer Strategikonferansen på Røros før evt. innspill i saken.
Innspill fremmes i kommunestyret 9.2.06.

Vedtak i Hitra formannskap - 25.01.2006:

Innspill fremmes i kommunestyret 9.2.06.

Behandling i Hitra kommunestyre - 09.02.2006:

Uttalelse fra KS fylkesstyre ble omdelt.
Det delegeres til formannskapet å avgi uttalelse

Vedtak i Hitra kommunestyre - 09.02.2006:

Det delegeres til formannskapet å avgi uttalelse
Enst.

Behandling i Hitra formannskap - 14.02.2006:

KS. Fylkesstyres vedtak på styremøte 31.1.2006 var omdelt.

Rådmannen fremmet slikt forslag til vedtak:

Hitra kommune er positive til de forslag om nytt inntektssystem for kommunene som Borgeutvalget presenterer. KS-Sør-Trøndelag gir i sin uttalelse støtte til de fleste forslagene fra Borgeutvalget.

Hitra kommune er enig i de fleste merknadene som KS-arbeidsgruppe har med visse unntak: Prognosebasert inntektsutjevning bør innføres, såfremt dette ikke har negative konsekvenser for de samla inntektene til kommunene over tid. Frigjorte midler kan brukes til generell styring av kommunesektoren. Hitra kommunes vurdering er så langt mer i tråd med Borgeutvalgets innstilling.

Beløpsgrense for inntektsgarantitilskudd bør vurderes på nytt. Grensen var forslag. Kommuner med vekst i rammeoverføringen må ikke få utsatt denne ytterligere.

Etter Hitra kommunes vurdering er det viktig at grunnprinsippene i nytt inntektssystem innføres så snart som mulig, for å rette opp de skjevheter dagens inntektssystem medfører. Ytterligere utredninger vil forsinke prosessen, og kan hvis nødvendig, tilpasses senere. Uforutsette virkninger ved innføring av nytt inntektssystem må det tas høyde for, uheldige enkeltutslag må ikke være til hinder for videre framdrift.

Innføring av nytt inntektssystem for kommunene kombinert med en generell styrking av kommunens inntekter, bør sammen være et godt grunnlag for gjennomføring av hensikten med et nytt inntektssystem: Fordeling, forenkling, forbedring – og mer forutsigbarhet.

Forslag fremmet i møtet ble vedtatt. Enstemmig.

Vedtak i Hitra formannskap - 14.02.2006:

Hitra kommune er positive til de forslag om nytt inntektssystem for kommunene som Borgeutvalget presenterer. KS-Sør-Trøndelag gir i sin uttalelse støtte til de fleste forslagene fra Borgeutvalget.

Hitra kommune er enig i de fleste merknadene som KS-arbeidsgruppe har med visse unntak: Prognosebasert inntektsutjevning bør innføres, såfremt dette ikke har negative konsekvenser for de samla inntektene til kommunene over tid. Frigjorte midler kan brukes til generell styring av kommunesektoren. Hitra kommunes vurdering er så langt mer i tråd med Borgeutvalgets innstilling.

Beløpsgrense for inntektsgarantitilskudd bør vurderes på nytt. Grensen var forslag. Kommuner med vekst i rammeoverføringen må ikke få utsatt denne ytterligere.

Etter Hitra kommunes vurdering er det viktig at grunnprinsippene i nytt inntektssystem innføres så snart som mulig, for å rette opp de skjevheter dagens inntektssystem medfører. Ytterligere utredninger vil forsinke prosessen, og kan hvis nødvendig, tilpasses senere. Uforutsette virkninger ved innføring av nytt inntektssystem må det tas høyde for, uheldige enkeltutslag må ikke være til hinder for videre framdrift.

Innføring av nytt inntektssystem for kommunene kombinert med en generell styrking av kommunens inntekter, bør sammen være et godt grunnlag for gjennomføring av hensikten med et nytt inntektssystem: Fordeling, forenkling, forbedring – og mer forutsigbarhet.

Enst.

Rett utskrift bekreftes

Fillan den 20.2.2006


Judith Singsø

Sekr.

Sendes: KS Sentralsyre
KS Sør-Trøndelag
Kommunal- og regionaldepartementet

Bakgrunn for saken

Kommunal- og Regionaldepartementet sendte 11. oktober 2005 ut til høring NOU 2005: 18 – Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Høringsfritsen er 1. februar.

KS sentralstyre skal drøfte NOUen 15. februar og mottar gjerne innspill frem til 1. mars.

Det vil derfor være kurant å behandle uttalelsen i kommunestyret 9 februar 2006.

Saksopplysninger

NOUen er et dokument på over 400 sider, men det er laget en kortversjon av KS, samt et sammendrag som vedlegges saken.

Kommunens inntektssystem er meget viktig, det er derfor et viktig dokument som er på høring i kommune-Norge.

Samtidig er dokumentet svært omfattende og detaljert, slik at det er nesten umulig for hvem som helst å sette seg inn i det. Det krever både tid og innsikt.

KS i Trøndelag har satt ned en arbeidsgruppe som fikk ansvaret for å tilrettelegge arbeidet med å få fram synspunkt fra KS Sør-Trøndelag i forhold til det pågående arbeidet med Inntektssystemet og kommunesektorens inntektsmuligheter.

Vurdering

Rådmannen velger å bruke den høringsuttalelsen som denne arbeidsgruppa har laget som grunnlag for Hitra kommunes høringsuttalelse.

Det er ikke mulig å lage en selvstendig uttalelse, det tar alt for mye tid i en ellers presset hverdag.

Til KS Strategi-konferanse i månedsskiftet januar/februar har Hitra formannskap uttalt følgende om inntektssystemet:

Kommunene må få større ansvar når det gjelder disponeringen av inntekter som er generert i lokalsamfunnet. Utviklingen i dag går i gal retning. Kommunene blir i økende grad rene iverksettere av statlig politikk. Økt lokalt ansvar for finansieringen vil gi følgende gevinster:

- A. Samlet ansvar for inntekter og utgifter gir riktigere prioriteringer
- B. Bedre tilpassede tjenester
- C. Større økonomisk effektivitet
- D. Mer aktivt lokaldemokrati
- E. Mindre spill mellom nivåene

Det finnes mange motforestillinger til disse argumentene, spørsmålet er hva som bør/skal vektlegges. En friere inntektsdannelse vil uten tvil kreve økt bevissthet og klargjøring av kommunale oppgaver, hva som skal vektlegges og hvilke tjenestetilbud kommunen skal yte.

Korrigeringer av tjenestetilbudet – dersom det oppleves for dårlig eller for kostbart vil da skje via lokaldemokratiet ikke gjennom lover og forskrifter.

Hvis vi skal få økt lokal frihet og friere inntektsdannelse. Hvilke instrumenter tror du er mest aktuell for din kommune?

Instrumentene det her er snakk om er

1. Inntektsskatten – med ulik grad av begrensninger –
 - a) øke/reducere skattøren med inntil to øre i hver retning
 - b) fritt skattøre uten begrensninger
 - c) utvikles mot en eksklusiv kommunal skatt
2. Lokale avgifter – med grader av frihet innen rammen av selvkost og lokalt tilpassede normer
3. Brukerbetaling – med grader av frihet innen rammen av selvkost eller en fastlagt norm
4. Eiendomsskatt –
 - a) utvidelse slik at den ikke lengre avgrenses til bymessig strøk
 - b) frivillig eiendomsskatt med mulighet til å endre takstgrunnlag og satser
 - c) andre skattebaser, for eksempel naturressursskatten utvides til industriell bruk av andre ressurser, for eksempel vindkraft og oppdrett

Ut fra Hitras naturgitte muligheter er det naturlig å kunne ha naturressursskatt på vindkraft, og på oppdrett. I dag kan det ikke ilegges eiendomsskatt innen oppdrett på annet enn bygninger, ikke av verdiene i oppdrettsmærene.

Ut over dette er det økning/reduksjon av skattøren som kan være et aktuelt instrument. Dette instrumentet har helt klart sine begrensninger, og det vil være muligheter for å bruke det både positivt og negativt.

Lokale avgifter og brukerbetaling synes ikke å være aktuelle alternativer. Hitras beskaffenhet gjør at selvkost kan slå svært uheldig ut. VAR-sektoren har allerede høye brukerbetalinger, og enda flere høye avgifter kan ha betydning for tilflytting/etableringer.

Hvilke forutsetninger bør ligge til grunn for å innføre dette?

Før det kan tas standpunkt til hvilke instrumenter som skal velges, må det være avklart hvordan dette påvirker de overføringer som staten har ansvaret for. NOUen går svært detaljert til verks for å beskrive og beregne inntektssystemet for kommunene. Alle sider ved systemet er gjennomgått og vurdert, og det er foretatt beregninger ut fra de forslag som er fremmet i dokumentet. Disse beregningene viser at Hitra kommune vil kunne få økte overføringer dersom det innføres et distriktspolitisk tilskudd. Samtidig taper Hitra på en ny kostnadsnøkkel.

Innføring av distriktspolitisk tilskudd utgjør 2,023 mill. kr., det samme får Frøya og Hemne. Snillfjord får 2,834 mill. kr. – på samme nivå er Osen og Roan. Av Sør-Trøndelags 25 kommuner vil 9 kommuner ikke motta distriktspolitisk tilskudd.

Ny kostnadsnøkkel vil medføre at Hitra taper 0,413 mill. kr. Frøya taper 0,144 mill. kr. Hitra er den kommunen sammen med Agdenes og Klæbu som taper mest på omlegging av kostnadsnøkkel i Sør-Trøndelag, de fleste taper mindre og mange får økninger. Hemne og Snillfjord kommer svært gunstig ut, det samme gjør Bjugn og Åfjord.

NOUen er derfor vanskelig å ha gode formeninger om. Kommunal Rapport har vist hvor splittet Kommune-Norge er i sitt syn, og synet er selvsagt farget av om kommunene taper eller vinner. Sør-Trøndelag har størst antall vinnerkommuner sammen med Telemark

Arbeidsgruppen nedsatt av KS-Sør-Trøndelag sin uttalelse:

I Modellen som grunnlag for nytt IS, valg av metode

Borge-utvalget foretar innledningsvis en vurdering om kommunens inntekter bør komme som en rammefinansiering eller i form av øremerkede midler. Det argumenteres for at fortsatt rammefinansiering er å foretrekke, da dette vil gi kommunesektoren bedre

effektiviseringsincentiver og gjøre kommunene bedre i stand til å foreta effektive lokale prioriteringer.

Utvalget har valgt å videreføre dagens metode for fordeling av midler mellom kommunene. Dvs at man baserer fordelingen av midler mellom kommunene basert på statistiske metoder som viser sammenhenger mellom ulike etterspørselsfaktorer og kommunens kostnader for å produsere ulike tjenester. For å finne faktorer som er utslagsgivende for etterspørselen etter kommunale tjenester benyttes ulike demografiske og sosioøkonomiske faktorer.

Utvalget drøfter bruken av statistiske eller normative metoder. Et alternativ til statistiske metoder er normative modeller som tilsvarer det man benytter i Sverige for å fordele midler mellom kommunene. Utvalget konkluderer med at statistiske metoder i hovedsak legges til grunn for beregningene. Herunder foreslås en omlegging til statistisk metode for grunnskolen. Det normative systemet for fylkesveger foreslås behold.

Hovedbegrunnelsen for å stå fast på statistiske metoder er basert på to forhold. For det første er det veldig arbeidskrevende å komme fram til felles normer. For det andre vil en norm ofte ha forskjellig status. Normer kan også fremme ineffektivitet dersom de danner presidens for hvor store kostnadene skal være, og dermed kan virke hemmende for kommunenes frihet til å organisere driften.

Uansett metode står det igjen et element av usikkerhet, og dette er et argument for å beholde et skjønnstilskudd.

Arbeidsgruppen er enig i at kommunene fortsatt skal rammefinansieres. Når det gjelder bruk av tilnæringsmetode vil arbeidsgruppen peke på at man innenfor en del områder ikke har funnet spesielt gode indekser som forklarer kostnadene. Dette gjelder f. eks innenfor barnevern og helse. I slike tilfeller bør man vurdere om det hadde vært mer hensiktsmessig å innføre normative metoder i fordelingsmodellen.

Arbeidsgruppen peker på at det er viktig å skille ut systematiske skjevfordelinger i analysen som følge av at inntektsgrunnlaget for kommunene er forskjellige. For eksempel vil analyser basert på dagens utgifter i kommunene videreføre eventuelle skjevheter i dagens fordelingsmodell. Dette vil i så fall kunne være en argumentasjon som kan benyttes for å benytte normative metoder, fremfor regresjonsanalyse som metode.

Inntekstutvalget har imidlertid benyttet forskjeller i kommunenes inntektsnivå som en forklaringsvariabel for å studere kommunenes variasjon i utgiftsnivå. På den måten har de sannsynligvis klart å fange opp hvor stor del av utgiftsvariasjonene som skyldes ulike inntektsgrunnlag mellom kommunene. Et problem som kan oppstå er eventuelle samvariasjoner mellom de frie inntektene og de andre kriteriene som benyttes som forklaringsfaktorer i modellen. Utvalget mener at den observerte samvariasjonen ikke er så stor at den skaper problemer for analysene.

Arbeidsgruppen mener at det hadde styrket resultatene dersom man undersøkte årsak til utgiftsforskjeller i kommuner med samme inntektsgrunnlag. På den måten kan eventuelle samvariasjonsproblemer reduseres.

Sammenheng mellom tjenesteproduksjon og effektene av nytt inntektssystem

Arbeidsgruppen synes det kan være verdt å se nærmere på de fordelingsmessige virkninger det nye forslaget til inntektssystemet har. Man skulle tro at de kommunene som kommer dårlig ut i det nye systemet har høyere tjenesteproduksjon sammenliknet med andre. Samtidig at kommuner som kommer godt ut har et dårligere tilbud i dag sammenliknet med andre. Det kunne vært interessant å

se på Kostra-tall eller lignende, for Trondheim kommune og randkommunene til Trondheim, for å se om det er rimelig at disse skal ha lavere overføringer, ut fra at tjenestetilbudet er for godt.

Tilsvarende kan man se på de kommunene i Sør-Trøndelag som tjener mest på omleggingen.

Inntektsutvalget har studert og kommentert de rene fordelingsmessige sidene ved modellen. Dvs hva som kjennetegner kommuner som taper/vinner på det nye systemet. Men utvalget har ikke sett dette opp mot tjenesteproduksjon i disse kommunene.

II Nærmere om enkeltforslagene i inntektssystemet

Ny kostnadsnøkkel for kommunene og fylkeskommunene

NOU'en konkluderer med at en utgiftsfordeling som en ren omfordelingsordning for å kompensere for ulikheter i utgiftsbehovet fungerer godt. Utvalget foreslår derfor ingen endringer i hovedtrekkene for utgiftsutjevningen.

Utvalget har imidlertid foretatt en gjennomgang av kriteriesettene, og også vurdert om det er behov for en mer løpende oppdatering av kriterievektene.

Utvalget har også sett på om ulikheter i investeringsbehovet bør trekkes inn i fordelingen, men konkluderer med at datagrunnlaget for avskrivninger er for dårlig til å trekke inn investeringene som et kriterium. Dette siste berører spesielt vekstkommunen som kan ha stor økning i investeringsutgiftene.

Det foreslås endringer i de fleste av enkeltkostnadsnøkklene basert på analyser som Utvalget har fått gjennomført. Utvalget har spesielt sett på om bosettingsmønster og kommunestørrelse er faktorer som påvirker utgiftsbehovet. For flere av enkeltnøkklene fastslås det at det er en slik sammenheng, og Utvalget foreslår at det tas med et basiskriterium for å kompensere for kommunestørrelse, samt innføre sone- og nabokriterier som erstatter beregnet reisetid. Dette gjelder grunnskolenøkkel, primærhelsetjenesten, pleie- og omsorgsnøkkel, samt administrasjonsnøkkel som bare har basiskriterium. Nøkkel for sosialhjelp har ikke kriterier som kompenserer for spredtbygdhet. Her innføres et såkalt "oppnopningskriterium", som består av 3 elementer, antall skilte og separerte, antall fattige og antall arbeidsledige. For barnevern har en med antall fattige og antall barn som ikke bor hos begge foreldre. I alle nøklene inngår relevante alderskriterier. Barnehagenøkkel er foreløpig ikke lagt inn. Som vektor for summering av kostnadsnøkklene er brukt tjenestens andel av netto driftsutgifter 2004.

Resultatet gir relativt små endringer i forhold til dagens kostnadsnøkkel kommunene fylkesvis sett under ett med unntak for at Oslo får en noe økt vekt. Hovedforklaringen på det er at dagens øremerkede tilskudd til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen kan innlemmes i rammetilskuddet.

Dersom en ser på endringene i forhold til kommunestørrelse gir Utvalgets forslag en økning i kostnadsnøkkel for utgiftsfordelingen for kommuner under 3000 innbyggere, sannsynligvis som følge av basiselementene og øvrige spredtbygdhetskriterier som foreslås innført.

For fylkeskommunen foreslås også endringer, men for nøkkel for videregående skole foreslås det ingen kompensasjon for spredt bosettingsmønster på bakgrunn av at analyser ikke viser noen systematisk sammenheng. Kriteriene for søkere til dyre tilbud utvides imidlertid med flere grupper studietilbud, og det innføres et alderskriterium 25-49 år for å fange opp voksenopplæringsbehovet.

Det påpekes imidlertid behov for å analysere skoleskysstutgiftene nærmere for å se om det er systematiske forskjeller i utgiftene.

I nøkkelen for lokale ruter foreslås det store endringer. Her foreslås et kriterium for kystlinje på fastland og øyer for å fange opp rutedrift til sjøs, og et kriterium for antall innbyggere pr. km. veg. Det innføres også et alderskriterium for å fange opp at unge (6-34 år) er de største brukere av offentlig transport. Antall innbyggere bosatt spredt inngår også. Tannhelsenøkkelen utvides med flere kriterier.

Også for fylkeskommunen brukes tjenestenes andel av netto driftsutgifter som vekt. Dette gir store utslag for enkelte fylker da vektene ikke har vært oppdatert på flere år. Utvalgets forslag gir Oslo, Vestfold og Rogaland økt vekt, mens Hedmark, Sogn- og Fjordane og de 4 nordligste fylker får redusert vekt. Oslo tjener på omleggingen i samferdselsnøkkelen hvor antall innbyggere pr. km veg slår sterkt ut.

Arbeidsgruppen mener at Utvalget har gjort en god og grundig jobb med utgiftfordelingen. Prinsippet med i hovedsak å bruke statistiske metoder er etter vår mening i stor grad riktig og relativt enkel å forstå. Utvalgets forslag om jevnlig å oppdatere kriterieverdiene, og samtidig gjøre ny vurdering av vektene slik at de bedre følger den faktiske utviklingen tror vi vil oppleves som riktig og rettferdig. Men som nevnt innledningsvis har det statistiske analysene noen svakheter som det bør jobbes videre med. Utvalgets vekt på å undersøke kostnadsulemper med spredt bosetting og liten kommunestørrelse synes også å være gjort på en grundig måte.

I utgiftfordelingen for fylkeskommunene synes det likevel som om kriteriet med antall bosatte pr. km. offentlig veg i samferdselsnøkkelen gir et for stort utslag, og det tilrås at vekten av dette kriteriet vurderes på nytt. Likeledes må det undersøkes om skoleskysstutgiftene gir systematiske kostnadsforskjeller.

Det drøftes inngående om det er en sterk ulempe at kommuneinndelingen påvirkes gjennom at små kommuner oppnår fordeler ved interkommunalt samarbeid fremfor sammenslåing ved at basistilskuddet da faller bort. En ordning med å differensiere basistilskuddet i forhold til avstand til større befolkningsskonsentrasjoner drøftes, men anbefales ikke innført på nåværende tidspunkt selv om det framgår at Utvalget synes det har mye for seg. Når det ikke anbefales er det fordi det virker som kommunesammenslåinger i hovedsak avgjøres av ikke-økonomiske forhold. Det tilrås imidlertid at basistilskuddet i det distriktpolitiske tilskuddet reduseres for at utslaget av basistilskuddet i utgiftfordelingen ikke skal bli for stor.

Arbeidsgruppen synes at Utvalget også på dette området gjør fornuftige avveininger, og det tilrås at Utvalgets anbefalinger støttes.

Utvalget anbefaler at det ikke gis kompensasjon til vekstkommuner som følge av økt investeringsaktivitet. Utvalget begrunner dette bl. annet med at kommuner som har nedgang i folketallet vil ha tilsvarende problemer, siden de vil få store kap.kostnader pr innbygger etter hvert som innbyggertallet reduseres. Det foreslås også at den løpende oppdateringen av befolkningstall i utgiftfordelingen faller bort. Vekstkommunene kommer dermed dårlig ut av Utvalgets forslag, og er også blant de kommuner som har de laveste utgiftskorrigerte frie inntekter pr. innbygger.

Arbeidsgruppen finner dette problematisk, da analyser sannsynligvis vil vise at det nettopp er disse kommunene som ha det dårligste tilbudet til innbyggerne pga av den tette sammenhengen det er mellom lave inntekter og tilbudet. Det foreslås derfor at regjeringen ser nærmere på den utfordringen disse kommunene har, og eventuelt innfører en ordning med ekstra kompensasjon for vekstkommuner og kommuner med sterk nedgang i folketallet og som av den grunn kan bli sittende med for høye kapitalutgifter. Det at man også finner problemer hos kommuner med nedgang i

befolkningstall er ikke egnet argumentasjon for å la være å innføre et "vekstkriterium". Det vises her til det svenske systemet som kompensere både kommuner med ekstraordinær vekst eller reduksjon i folketallet.

Inntektsutjevningen for fylkeskommunene.

Utvalget foreslår en endring av inntektsfordelingen for fylkeskommunen i retning av den modellen som er innført for kommunen. Begrunnelse er forenkling gjennom at ordningene for kommunene og fylkeskommunene blir mer like, og at fylkeskommunene ikke trenger en like sterkt utjevningsordningen som før. Oppgavene har ikke like sterkt som før et preg av nasjonale velferdstjenester. Det forelås en symmetrisk kompensasjon på 55% av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet slik som kommunen, samt en tilleggskompensasjon på 35% for fylkeskommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnittet. Fylker med lavt skattegrunnlag får da en inntektsnedgang i forhold til i dag.

Selv om utslagene er maksimalt 40 kr. pr innbygger finner **Arbeidsgruppen** at dette forslaget er dårlig begrunnet. Det bør fortsatt være en sterk inntektsutjevning mellom fylkeskommunen, da utfordringene er svært like, og fylkeskommunen ikke på samme måte som kommunene har tilgang til andre inntektskilder. Fylkeskommunen trenger dessuten i mindre grad en økonomisk motivasjon for å arbeide med næringsutvikling. Denne oppgaven er uansett en av fylkeskommunens viktigste oppgaver.

Prognosebasert inntektsutjevning

Et av formålene med utredningen var å skape stabilitet i inntektene. Utvalget foreslår Prognosebasert inntektsutjevning.

Prognosebasert inntektsutjevning innebærer at avvik fra prognosen medfører tilsvarende endringer i rammeoverføringer gjennom året. Skattesvikt gir økte rammeoverføringer, mens større skatteinntekter gir tilsvarende reduserte rammeoverføringer. Med dagens inntektsutjevning påvirkes de fleste kommunene i liten grad av kortsiktige svingninger i egne skatteinntekter. Utviklingen i skatteinntektene på landsbasis har fått økt betydning.

Staten overtar større makroøkonomisk risiko for svingninger i skatteinntektene med prognosebasert inntektsutjevning og kommunene får dermed mer stabile inntekter.

Forskjellen på prognosebasert inntektsutjevning og dagens inntektsutjevning er at det inntektsutjevningstilskuddet baseres på en skatteprognose. Det innebærer at tilskudd og trekk ikke beregnes på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt pr. innbygger og den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt pr. innbygger som i dag, men på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt pr. innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. For minsteinntektskommunene som mottar tilleggskompensasjon, utover den symmetriske utjevningen, vil den lokale risikoen øke. Dette fordi tilleggskompensasjonen ikke omfattes av den løpende inntektsutjevningen gjennom året.

Arbeidsgruppen mener at kommunesektoren over tid vil få større inntekter hvis den aksepterer større svingninger. Erfaringer viser at det faktisk blir større skatteinntekter nasjonalt enn anslagene i statsbudsjettet de aller fleste årene, 2003 og 2004 har vært unntakene. I Sør-Trøndelag er nesten alle kommunene minsteinntektskommuner som mottar tilleggskompensasjon. I og med at tilleggskompensasjonen ikke inngår i den løpende inntektsutjevninga gjennom året, vil ikke den lokale risikoen bli redusert for disse kommunene, med derimot øke. Vi anbefaler av disse grunnene ikke prognosebasert inntektsutjevning. Utfordringa blir å lage gode verktøy for å lage treffsikre skatteanslag på makronivå.

Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

Utvalget foreslår å avvikle ordningen med at utgiftsutjevningen i rammetilskuddet fastsettes på grunnlag av oppdaterte befolkningstall pr. 1.1. i budsjettåret.

Arbeidsgruppen støtter dette forslaget fordi man da vil vite størrelsen på utgiftsutjevningen når budsjettåret starter. Slik det er nå kjenner en ikke eksakte befolkningstall før i mars i budsjettåret. Endringer i befolkningsgrupper som er høyt vektet, gir store utslag, f. eks. skolebarn. En stor vekst i befolkningsgrupper som er lite vektet, kan gi negativt utslag, siden kommunen blir relativt sett billigere å drive. Dette utgjør derfor et stort usikkerhetsmoment. Det er bedre at man får legge et nytt budsjett før man må ta hensyn til endringer i befolknings sammensetningen, noe som kan gi relativt store utslag i inntektene. Forslaget oppfyller hensikten med å forenkle inntektssystemet og gi forutsigbare inntekter, godt. Vekstkommunene må kunne ivaretas på andre måter.

Et redusert skjønnstilskudd

Borgeutvalget foreslår å redusere skjønnstilskuddet. Bakgrunnen for det er at det etableres et nytt distriktpolitisk tilskudd som ivaretar regionalpolitiske hensyn. Videre at den nye overgangsordninga bedre skjermer kommuner og fylkeskommuner som taper på omlegginger av inntektssystemet.

Arbeidsgruppen støtter forslaget om å redusere andelen skjønnstilskudd innenfor rammefinansieringen. Argumentet for å ha skjønnstilskudd er at ikke alle ufrivillige ulikheter kommunene imellom fanges opp av inntektssystemet. Skjønnstilskudd som tildeles kommunene basert på ulike sett kriterier bør inngå i inntektssystemet. Skjønnstilskudd bør tildeles kommunene basert på reelt skjønn.

Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

Det nye distriktpolitiske tilskuddet omfatter følgende nåværende ordninger: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet.

Utvalget foreslår at det nye tilskuddet har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig. Dette gjøres ved at landet inndeles i 4 virkeområder, med gradert støtte. Inndelingen tar utgangspunkt i 9 indikatorer, bl.a. arbeidsmarked, geografi, demografi og inntekt. 85% av det distriktpolitiske tilskuddet fordeles pr. innbygger og 15 % pr. kommune.

Dagens system betyr en relativt stor nivåforskjell i inntekt pr. innbygger ved ca 3.000 innbyggere (regionaltilskuddet). I forhold til dagens tilskuddsfordeling vil dette jevne seg ut og kommuner mellom 3.000 og 10.000 innbyggere kommer relativt bedre ut. Kommuner med mindre enn 3.000 innbyggere kommer relativt godt ut av nytt forslag til utgiftsutjevning. Totalt sett vil derfor utvalgets forslag ivareta helheten.

Arbeidsgruppen mener forslaget er fornuftig. På denne måten vil inntektssystemet gjenspeile den øvrige distriktpolitikken. Forslaget innebærer en forenkling ved at dagens ulike ordninger kan målrettes og erstattes med en ordning.

Nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordninger

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

- Innlemming av øremerkede tilskudd
- Oppgaveendringer
- Systemendringer (endringer i inntektssystemet)

Dagens overgangsordninger er på 5 år og er utformet som en ren omfordelingsordning. I tillegg er det utformet særskilte kompensasjonsordninger i forbindelse med spesielle reformer, slik som ved omlegging av inntektssystemet i 1997, sykehusreformen i 2002. Dette er ordninger som fungerer på siden av den ordinære overgangsordningen og virker kompliserende.

Formålet med det nye inntektsgarantitilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringene til et bestemt beløp pr. innbygger. For kommuner er dette foreslått til kr 400,- pr. innbygger og for fylkeskommuner til kr 100,- pr. innbygger. Endringene sammenlignes med endringene på landsbasis.

Garantitilskuddet finansieres gjennom et likt trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner etter finansiering skal få et tap som overstiger kr 400,- pr. innbygger.

Arbeidsgruppen mener forslaget bidrar til en forenkling og til forutsigbarhet for kommunesektoren. De foreslåtte beløpene på kr 400 og 100 for hhv kommuner og fylkeskommuner som maksimal endring i rammetilskuddet fra et år til et annet er etter arbeidsgruppen sitt syn for høyt. Det virker urealistisk at den enkelte kommune kan tilpasse utgiftsnivået med så store beløp, flere år på rad.

Arbeidsgruppen ber derfor om at det vurderes et betydelig lavere garantibeløp. Arbeidsgruppen foreslår videre at det innføres en overgangsordning (opptrapping) også for kommuner som får økninger i rammetilskuddet, tilsvarende den ordningen som er foreslått som garantitilskudd til kommuner som får mindre rammeoverføringer. Arbeidsgruppen mener prinsippene i forhold til finansiering av garantitilskuddet er akseptable, men foreslår altså en delfinansiering gjennom å innføre en overgangsordning også for kommuner som får økninger i rammetilskuddet.

Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo

I nytt inntektssystem er det foreslått at dagens hovedstadstilskudd avvikles. I 2005 utgjør dette 441 millioner.

Oslos utgiftsbehov til fylkeskommunal produksjon er fanget opp av forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel for både kommuner og fylkeskommuner gir også en gevinst for Oslo.

Arbeidsgruppen er enig i at hovedstadstilskuddet avvikles. Dette fører til en forenkling. Oslo blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom de øvrige forslag til omlegginger som er foreslått.

Kommunalt- og fylkeskommunalt finansieringsansvar for private aktører.

I dag er det ulike ordninger for finansiering av private aktører på de kommunale tjenesteområdene. Private barnehager finansieres via kommune, mens private skoler finansieres direkte fra staten etter trekk i rammetilskuddet. Utvalget foreslår at kommunene og fylkeskommunene får et direkte finansieringsansvar for alle private aktører. Argumentet er dels forenkling, (dagens uttreksmekanisme er innfløkt), dels at de samlede overføringer til lokalsamfunnet blir uavhengig av den faktiske organiseringen.

Arbeidsgruppen gir Utvalget sin fulle støtte på dette punktet. Det vil gi betydelig forenkling, og en bedre oversikt lokalt over ressursbruken.

III Konklusjon/ anbefaling

Arbeidsgruppen gir på de fleste punkter sin støtte til forslagene i NOU'en om nytt inntektssystem fra Borgeutvalget. Men på følgende punkter foreslås endringer.

- Utvalget bør vurdere alternative metoder på områder der regresjonsanalysen ikke har funnet relevante kriterier for å forklare kostnadene
- Effektene av utvalgets modell bør analyseres grundigere og sees opp mot tjenesteproduksjonen i kommuner som vinner/taper på omleggingen.
- Vekten på kriteriet med antall bosatte pr km. off. veg bør vurderes grundigere. (utgiftsfordelingen for fylkeskommunen)
- Vekstkommuner bør ivaretas i modellen med et eget kriterium. Det samme kan gjelde for kommuner med stor nedgang i befolkningen
- Inntektsutjevningen for fylkeskommunene bør være mer utjevnende enn det som foreslås.
- Prognosebasert inntektsutjevning vil på sikt sannsynligvis føre til mindre inntekter, og bør ikke innføres.
- Den nye overgangsordningen støttes, men beløpsgrensen for inntektsgarantitilskuddet bør reduseres. Videre bør kommuner som får vekst i rammeoverføringene, få veksten fordelt over flere år, via en tilsvarende ordning med beløpsgrense.

KS-strategikonferansen på Røros vil avgi høringsuttalelse før Hitra kommunestyre behandler sin høringsuttalelse.

Rådmannen er av den formening at saken derfor fremmes uten innstilling, slik at Strategikonferansens behandling kan gi nyttige innspill i saken.