



UTTALELSE
TIL
SØRHEIMUTVALGETS RAPPORT

Vedtatt i sak 25/07.



Innhold:

Forord... s. 1
Innledning... 1
Skattefinansiering...s. 4
Inntektsutjevning.....s. 4
Selskapsskatt....s. 4
Nytt distriktpolitisk tilskudd.....s. 4
Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering..... s. 5
Skjønnstilskudd... s. 5
Nytt inntektsgarantitilskudd... s. 6

TEMA UTENOM SØRHEIMUTVALGETS RAPPORT

Mikrokommuner... s. 6
Kostnadsnøkklene – Utgiftsutjevningen... s. 7

FORORD

KS Nordtrøndelag utarbeidet høsten 2007 et notat med tittelen ”Forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i kommunene” som innspill til Sørheimutvalgets arbeid. Notatet ble overrakt Kristin Sørheim og KS i møte på Gardemoen 2. oktober 2007.

Foreliggende uttalelse er bygd på dette notatet. Uttalelsen er behandlet i styret i KS Nord Trøndelag to ganger og har vært ute til høring i kommunene. Styret har også sett det som viktig og nødvendig å bringe inn synspunkter vedrørende de minste kommunene (mikrokommuner) og kostnadsnøkklene.

Arbeidet har vært ledet av arbeidsutvalget i KS Nord Trøndelag v/ Bjørn Skjelstad, Snorre Ness og Kjell Fosse. AU var ”forsterket” med fylkerådsleder Alf Daniel Moen. I tilknytning til AU ble det oppnevnt en faggruppe bestående av: Oddvar Andersen, NT Fylkeskommune, Ottar Bergli fra Lierne kommune, Ronald Gåsvær fra Namsos Kommune, Øystein Lunnan fra Levanger kommune og Helge Holte fra Fylkesmannen i nord Trøndelag.

Daglig leder KS Nord Trøndelag, Einar Jakobsen, har vært sekretær.

INNLEDNING.

Kommunene er ryggraden i det norske folkestyret. De er arenaen for demokratisk styring, for produksjon av grunnleggende velferdstjenester til befolkningen over hele landet og de er sentral aktører i lokalsamfunnsutviklingen generelt i store deler av landet.

En sentral forutsetning for at dette folkestyret skal fungere og at kommunene skal fungere som "utviklingsmotorer" er at det er et noenlunde likt økonomisk fundament for utøvelsen av folkestyret over hele landet.

Det er et allment politisk ønske at alle landets innbyggere skal ha et likeverdig offentlig velferdstilbud uansett hvor man bor. Dette har kommet til uttrykk gjennom skattesystemet hvor man betaler skatt etter evne og etter samme regler uansett bosted. Kommunesektoren har behov for stabile og forutsigbare rammer. Årsaken til dette er at kommunene har ansvar for nasjonale velferdstjenester det ikke er naturlig å bygge opp/ ned fra et år til et annet.

Etter KSNT sitt syn er det derfor grunnleggende at inntektssystemet må utformes på en slik måte at man viser at man tar konsekvensene av at folk bor der de bor og vil ha tjenestene der de bor. Det er også grunnleggende at et inntektssystem kobles klart mot behov som varierer over tid og som varierer mellom kommunene.

I rapporten er det gjort forsøk på omfordeling og endringer som går i rett retning når det gjelder utjevning. Den er imidlertid preget av at man ønsker en omfordeling; men at dette må skje innenfor gitte ramme; med andre ord et nullsumspill som ender opp i halvgode løsninger med nye behov for overgangsordninger(INGAR). Rapporten er også preget av en sterk tro på at man gjennom modellene skal kunne gi svar på de fleste spørsmål.

Våre hovedinnvendinger er at rapporten ikke går langt nok når det gjelder inntektsutjevningen og at distriktstilskuddet har fått en for lite målrettet profil. KSNT stiller derfor spørsmål om ikke distriktstilskuddet i langt større grad burde vært fordelt etter behov og langt mer målrettet enn det synes å ha blitt.

KSNT stiller spørsmål om ikke en av årsakene til dette kort og godt er den realitet at kommunal sektor er undrefinansiert i forhold til de ambisjoner man har på vegne av sektoren. KSNT er også bekymret for at de endringer som er foreslått i denne rapporten er av en slik karakter at de tar oppmerksomheten bort fra de mer prinsipielle diskusjonene som er nødvendig.

KSNT ser dessuten med bekymring på den store reduksjonen av skjønnsrammen.

Det er dokumentert store inntektsforskjeller kommunene imellom. Det er også slik at det ikke er noen automatisk kobling mellom behovet for tjenester i kommunene og inntektene. Det kan ikke være slik at en god skole, en god eldreomsorg m.m. skal være avhengig av den enkelte kommunes skatteinntekter. Næringsstruktur og skatteevne er som system ikke knyttet til behovet for kommunale velferdstjenester.

I utredningen har man, etter vårt syn, ikke maktet å foreta en sterk nok utjevning. Det vil fortsatt være store forskjeller kommunene imellom blant annet fordi at man lar skatten spille en så vidt stor rolle i systemet mens rammetilskuddet spiller en mindre rolle.

KSNT stiller derfor spørsmål om ikke målsetningen om et likeverdig tjenestetilbud burde vært knyttet til et rammetilskudd som finansierer hele utgiftsbehovet slik at vi kan komme nærmere målet om et likeverdig tjenestetilbud uansett bosted.

Hvis man ikke legger seg på en slik linje er det ensbetydende med at man aksepterer en inntekts- forskjell kommunene imellom. Da er det naturlig å stille følgende spørsmål: Hvor store variasjoner mellom kommunene vil vi akseptere?

Etter vårt syn mangler foreliggende rapport en grunnleggende debatt om behov og tjenesteinnhold. Kjernetjenestene burde vært sikret finansiering ut ifra behov; ikke ut ifra skatteinntekter.

Utredningen er en god lærebok i inntektssystemets mange irrganger, men den makter ikke å vise veien til en forenkling av systemet. Skal inntektssystemet ha ei framtid må det igjennom betydelig forenklinger og modernisering. Et system som kun forstås av et fåtall vil ikke i det lange løp ha legitimitet.

SKATTEFINANSIERING.

KSNT mener:

KSNT ønsker en modell med større andel rammetilskudd og en mindre andel skattefinansiert. En slik modell vil ha bedre muligheter for forutsigbarhet og vil medføre større likhet på tjenestene kommunene imellom.

En modell med stor vektlegging av skatt vil favorisere skattesterke kommuner og vil ikke ha vektlagt behovet sterkt nok. Skatt er ikke basert på kommunenes utgiftsbehov i utgangspunktet.

For de skattesvake kommunene vil en prognosebasert modell være å foretrekke; men da må modellene bli bedre og mer treffsikre enn dagens beregningsmodeller.

INNTEKTSUTJEVNINGEN.

KSNT mener:

Etter vårt syn gir forskjellene i skattenivå mellom kommunene så store inntektsutslag at det er stor fare for at det oppstår varige forskjeller i:

- a) mulighetene for likeverdig velferdsproduksjon*
- b) mulighetene for å fylle rollen som samfunnsutvikler*
- c) mulighetene for å utvikle en dynamisk lokalpolitisk arena.*

KSNT er derfor av den oppfatning at inntektsutjevningen er for svak. Inntektsutjevningen kan for eksempel endres slik at kompensasjonsgrad og trekkprosent settes til 80 %.

SELSKAPSSKATTEN.

KSNT mener:

Mye av argumentasjonen for dagens selskapsskattemodell ligger i at denne gir betydelige incentiver for næringsutvikling. KSNT mener imidlertid at hovedbegrunnelsen i lokal næringsutvikling ligger på et helt annet plan enn at den skal gi mer selskapsskatt. Levende dynamiske lokalsamfunn som bruker naturgitte ressurser til beste for fellesskapet er etter vårt syn de grunnleggende incentivene.

KSNT kan derfor ikke se at begrunnelsen for å beholde denne skatten ut ifra en slik betraktning er tilstede.

Vi ser også at denne skatten gir svært tilfeldige utslag samtidig med at den varierer betraktelig fra et år til et annet.

KSNT er derfor enig i at selskapsskatten avvikles som kommunal skatt og at en tilsvarende andel legges på skatt på alminnelig inntekt og formue.

NYTT DISTRIKTSPOLITISK TILSKUDD.

KSNT mener:

Det nye distriktpolitiske tilskuddet vurderes som noe mindre treffsikkert enn ønskelig. Det er uheldig at det er de små utkantkommunene som taper på endringen i tilskuddet. Tilskuddet bør gjennomgås på nytt slik at det sikres nedre samsvar mellom tildelte distriktstilskudd og politiske mål for distriktstilskuddet.

KSNT foreslår derfor at det vurderes å endre beregningsmodellene ved at man innenfor sone IV bruker de distriktpolitiske indeksene tilsvarende sone III (utredningen s. 57).

Selv om dette er modeller basert på i stor grad næringspolitiske kriterier ser vi dette som en farbar vei å gå.

KSNT er som tidligere nevnt bekymret for at diskusjonene om nettopp denne delen av rapporten vil ta oppmerksomheten bort fra de større utfordringer rapporten peker på.

VEKST, FRAFLYTTING OG BEFOLKNINGSOPPDATERING.

KSNT mener:

Vi sier oss hovedsakelig enige i de endringer som foreslås når det gjelder vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering.

KSNT vil imidlertid peke på at det bør tilføres friske midler som kompensasjon til de kommuner med folketallsvekst. Det er ikke logisk at vekst i landets folketall skal resultere i mindre tilskudd pr. innbygger for alle.

Hvis finansieringen av kompensasjonen skal gis innenfor rammene, bør trekket skje i innbyggertilskuddet og ikke i skjønnsrammen. Som følge av at fylkesrammene varierer, blir det forskjellig trekk pr. innbygger i de forskjellige fylkene og det virker ikke logisk.

Vi tillater oss også å anmode om at arbeidet med klarlegging av årsaken til de store variasjonene i kapitalkostnader gies høy prioritet. Dette må også sees i sammenheng med våre anmerkninger til inntektsfordelingen. Vårt syn er at en bedre utjevning av inntektene vil være et godt bidrag til et mer balansert forhold mellom inntekt og gjeld i mange kommuner. Dette er særlig aktuelt for de kommuner som har lav skatt og lav korrigert inntekt, i kombinasjon med høy gjeld.

SKJØNNSTILSKUDD.

KSNT mener:

Mindre kommuner har mindre evner til å bære ekstraordinære hendelser og skjevheter enn større kommuner. Årsaken til dette er kort og godt at de minste kommunene volummessig har en liten økonomi.

Det må derfor være en romslig skjønnsramme for å kunne foreta lokale tilpasninger og utfordringer som regnemodeller og statistikk ikke kan forutse.

Skjønnnet må derfor være slik dimensjonert at fylkene har tilstrekkelige midler til å reparere på utilsiktede virkninger av inntektssystemet.

KSNT mener imidlertid at kompensasjon for økt folketall uansett må finansieres gjennom friske midler og ikke ved reduksjon av de totale rammene for alle kommuner.

NYTT INNTEKTSGARANTITILSKUDD.

KSNT mener:

KSNT mener det er uheldig med overgangsordninger som drar ut i alt for lang tid. En risikerer med det å få overgang på overgangen som igjen tildekker en ønsket utvikling.

Vi er enig i at vi må få et system som er enklere, mer forutsigbart og som skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra det ene til det andre året.

KSNT tror derfor INGAR er et godt skritt i riktig retning.

TEMA UTENOM SØRHEIMUTVALGETS RAPPORT.

MIKROKOMMUNER.

Det vises til innspill fra KSNT til Sørheimutvalget av oktober 2007, vedtatt i styret i KSNT 1.10-2007.

I dette innspillet fremla KSNT noen tanker om de minste kommunene. Disse betraktningene er på bakgrunn av utvalgsrapporten fortsatt meget aktuell og vi finner derfor grunn til å ta dem med også i denne sammenheng.

En annen årsak til at det bør være enkelt å få til en egen ordning for de minste og mest marginale kommunene er at det i den store sammenhengen vil være små kostnader forbundet med den ordningen vi foreslår.

KSNT HEVDER:

For noen kommuner som befinner seg i ytterkanten av flere kriterier vil det oppstå flere særlige utfordringer. Eksempler på dette er kommuner med få innbyggere (under 1000 innbyggere) kombinert med lave skatteinntekter og lang avstand til andre tjenestetilbud. Små endringer i befolkningstall slår sterkt ut i slike kommuner og relativt mange av denne type kommuner har en kombinasjon av spredtbygdhet, ”forgubbet” aldersfordeling og lav skatt.

På grunn av lave og stadig synkende inntekter har disse kommunene i flere år slitt uforholdsmessig mye med økonomien. Det er nå ikke mulig å kutte ytterligere uten relativt dramatiske konsekvenser da flere basisfunksjoner uansett må være tilstede.

Situasjonen er kort og godt at disse kommunene på mange måter er inne i en selvforsterkende nedadgående spiral.

Pr 01.01. 2007 var det 27 kommuner i landet med under 1000 innbyggere og går man inn og vurderer disse særskilt vil man se at det er noen få, anslagsvis mellom 5 – 10 som vil ha behov for ekstraordinære tiltak.

En løsning kan være at disse kommunene får beregnet et alternativt rammetilskudd som sikrer at kommunen får dekket en minimums infrastruktur og et minimum av satsing på samfunn og lokal styring. Dette alternative rammetilskuddet bør holde stabilt selv om folketallet reduseres. På denne måten kan vi sikre at kommunene beholder en viss velferdskapasitet og de kan fremstå som attraktive for næringsliv og ny innflytting.

Sett i nasjonal sammenheng dreier det seg derfor om små midler for å kunne gi disse kommunene muligheter til å tilby sine innbyggere tjenester noenlunde på samme nivå som resten av landets innbyggere..

KOSTNADSNØKLENE - UTGIFTSUTJEVNINGEN.

Utgiftsutjevningen kompenserer for forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til velferds-tjenestene. Gjennom dette systemet gies det også kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Utgiftsbehovet i den enkelte kommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkler.

En vurdering av kostnadsnøkler har ikke vært inne i Sørheimutvalgets mandat, men en er kjent med at det parallelt foregår et arbeid i departementet med endring/oppdatering av disse nøklene.

Vi finner det derfor naturlig i denne sammenheng å knytte noen kommentarer til disse (nøkler).

KSNT hevder:

KSNT ser at det er nødvendig med en gjennomgang av kostnadsnøkler. Vi håper imidlertid at siktemålet er å få til nøkler som synliggjør de prioriteringer som til enhver tid gjelder.

KSNT er innforstått med at det er nødvendig med kriterier for å komme fram til mest mulig treffsikker utgiftsutjevning. KSNT er imidlertid kritisk til måten kostnadsnøkler utarbeides og benyttes på. Her synes embetsverket å ha en svært sentral rolle, mens politikken er relativt fraværende. Etter vårt syn er kostnadsnøkler et politisk instrument og må utvikles og brukes i lys av det.

Derfor forventer KSNT at forslaget til nye nøkler ikke er slik utformet at de motvirker effekten av Sørheimutvalgets forslag til nytt inntektssystem

KSNT forventer at nøklene utvikles slik at det faktiske utgiftsbehovet dekkes og at de er slik innrettet at det er kommende behov som dekkes og ikke et behov ut fra historiske tall slik de fremkommer i KOSTRA.

KSNT er også kritisk til bruken av regresjonsanalyser hvor man ved for stor vektlegging av historikken fort kan stå i fare for å legge til rette for ei konserverende utvikling i strid med de utfordringer (behov) man står overfor i de enkelte lokalsamfunn.

Det kan være et spørsmål om denne typen analyser klarer å anslå de reelle kostnadseffektene for de kommunene som har måleverdiene som ligger aller lengst fra gjennomsnittsverdiene. Dette kan for eksempel være kommuner som er ekstremt spredtbygd eller har en helt ekstremt avvikende aldersfordeling. Dette spørsmålet blir i enda sterkere grad satt på spissen for kommuner som i samme år oppnår ekstremverdier på to eller flere av de kriteriene som skal måle graden av ufrivillige utgiftsforskjeller. Borgeutvalget hadde lignende resonnementer rundt opphopning av kriterier på sosialområdet.

KSNT forventer også at landbruk – natur blir ivaretatt på en god måte i nøklene. Dette vil ha stor betydning for mange kommuner og det må være en overkommelig oppgave å utvikle KOSTRA slik at man får inn bedre og mer presist tallmateriale enn i dag.

KSNT ser det som naturlig at urbanitetskriteriet, som etter vårt syn er en ”raritet” i systemet, ved denne gjennomgangen taes ut av systemet.

KSNT stiller også spørsmål om avstandskriteriet omfattes av alle områder hvor kommunesektoren har ufrivillige kostnadsulemper.

Vi stiller også et stort spørsmål om kostnadsulemper knyttet til geografi er godt nok dekt. Vi tenker her særlig på utviklingsaktørrollen utkantkommunene må ta som en erstatning for manglende marked og private aktører. Det kan også være et spørsmål om kriteriene godt nok gir som resultat at kommunene kan drive aktiv motkonjunkturpolitikk.

KSNT tillater seg også å peke på at utgiftsutjevningen må dekke alle ufrivillige kostnader; hvis ikke vil argumentene omkring distriktstilskuddet bryte med de forutsetninger utvalget selv har lagt inn.

Tilslutt tillater KSNT å anmode om at departementet vurderer om det skal innføres et nytt kriterium som gir ekstra utgiftsutjevning til kommuner med relativt store utgifter til kommunale veier, til kommunal ferjedrift og til håndtering av nasjonalparker og vernede områder.

Steinkjer 15/11/07ej

Korr: 19/11/07ej

27/11/07ej

21/12/07ej

08/01/08ej