

Kommunal- og regionaldepartementet  
Pb 8112 Dep  
0032 OSLO

**Høringssvar vedr NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner**

Det vises til departementets brev av 11.oktober 2005.

Audnedal kommune slutter opp om mandatet til utvalget – å foreta en gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme frem til et mest mulig enkelt og rettferdig system.

**Innledning**

Forslaget til nytt inntektssystem som presenteres i NOU-2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring" synes i utgangspunktet å være en variant av dagens inntektssystem, men med noen justeringer som for enkeltkommuner får til dels betydelige fordelingsmessige konsekvenser. En kan derfor ikke se at utvalget bidrar til på en bedre måte å sette kommunesektoren i stand til å håndtere de utfordringer en står overfor. På denne bakgrunn har en valgt å presisere enkelte prinsipper som vil være vesentlig for kommunesektorens muligheter for å møte dagens utfordringer, jf neste avsnitt.

Ny regionstruktur skal være på plass per 01.01.2010. Det er usikkert i hvilken grad/hvilke konsekvenser regionreformen vil få for kommunesektoren. Utredningen tar ikke høyde for dette.

Svært mange av kommunene i Norge har mindre enn 5 000 innbyggere. I sammensetningen av utvalget gjenspeiles ikke dette. Kun 4 av 13 medlemmer er fra kommunesektoren, 4 er forskere, og 5 er fra ulike departement. Deltakerne fra kommunesektoren er fra Hammerfest kommune, Oslo kommune, Akershus Fylkeskommune og fra KS. I tillegg har medlemmene liten geografisk spredning. På denne bakgrunn vil en påpeke at sammensetningen av utvalget er svært lite representativt for kommune-Norge, og en vil understreke viktigheten av at også kommuner med under 5 000 innbyggere blir representert i fremtidige utredninger av betydning for kommunesektoren.

**Prinsipper som bør legges til grunn for endringene i inntektssystemet**

**1. Tilfredsstillende og påregnelige økonomiske rammevilkår.**

Det viktigste for kommunal tjenesteyting er å sikre kvalitetsmessig gode tjenester til innbyggerne. Dette gjelder både distriktskommuner og i mer sentrale bynære kommuner. For at kommunene skal være i stand til å tilby et kvalitetsmessig godt tjenestetilbud og ivareta lovpålagte oppgaver, må kommunene tilføres tilstrekkelige økonomiske midler.

Videre forventes både av innbyggerne samt av storting, regjering og departementer at kommunene skal være en sentral aktør både når det gjelder bosettingsutvikling og næringsutvikling. Spesielt gjelder dette distriktskommunene. En kritisk faktor her er de økonomiske rammevilkår. Dersom distriktskommunen skal løse sine oppgaver innenfor planlegging, utvikling og tjenesteyting, må de økonomiske rammebetingelsene være både tilfredsstillende og tilstrekkelige.

Styrkingen av kommuneøkonomien i 2006 var et nødvendig skritt i riktig retning for at kommunene skal kunne ivareta de forventede og lovpålagte oppgaver. En vil påpeke viktigheten av at styrking av kommuneøkonomien bør fortsette fremover.

## **2. Opprettholdelse og sikring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.**

Kommunalminister Åslaug Haga hadde et innlegg i Fedrelandsvennen 28.12.05 hvor hun sier: *"Regjeringen vil skape livskraftige lokalsamfunn med egne mulighet for utvikling. Vi ønsker å ta hele landet i bruk"*.

Det er og bør fortsatt være et mål å "ta hele landet i bruk". Det må medføre at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal opprettholdes og sikres. Kommunesektoren må ha frihetsgrad til å planlegge og økonomisk kraft til å utvikle levedyktige lokalsamfunn. Kommunen som arbeidsgiver er mange steder den største bedriften og det viktigste kompetansemiljøet og dermed avgjørende for framtida til vedkommende lokalsamfunn. Kommunesektoren er vesentlig for opprettholdelse og sikring av bosettingsmønsteret samt sikring av levedyktige lokalsamfunn, ikke minst vil kommunen på enkelte mindre steder kunne være den vesentligste arbeidsgiveren i området. Kommunene vil bidra til dette, og derfor må et fremtidig inntektssystem inneholde et økt basistilskudd og et regionalt tilskudd.

## **3. Likeverdig tjenestetilbud.**

Et likeverdig tjenestetilbud er en grunnpilar i norsk kommunal forvaltning og tjenesteyting. En vil understreke betydningen av å videreføre dette prinsippet. For at landets ulike kommuner skal kunne være i stand til å tilby innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud, må inntektssystemet ha et betydelig innslag av inntekts- og utgiftsutjevning.

## **4. Fullfinansiering av statlige reformer.**

Kommunesektoren har gjennom de siste årene opplevd en innføring av statlige reformer som ikke er fullfinansiert fra statens side. En vesentlig forutsetning for en tilstrekkelig kommuneøkonomi, uansett inntektssystem, er at statlige reformer fullfinansieres.

## **5. Mindre detaljstyring fra statens side.**

Kommunesektoren opplever på flere felt omfattende reguleringer fra statlig side. En stiller spørsmål ved hvorvidt det kunne vært hensiktsmessig med en utredning knyttet til

muligheten for større grad av lokal beslutningstaking og overføring av myndighet til primærkommunene?

## 6. Nærhetsprinsippet.

Primærkommunene har høy grad av nærhet til innbyggerne og til brukerne av de ulike tjenestene. En vil derfor fremheve viktigheten av å la beslutninger tas på dette nivået, dvs så nær brukerne som mulig.

Audnedal kommune gir her tilbakemelding på enkelte sentrale forslag til endringer.

### Regionaltilskudd og det nye distriktpolitiske tilskuddet

I NOU-2005:18 foreslås at dagens regionaltilskudd bortfaller og erstattes med et distriktpolitisk tilskudd.

Det er en viss basis av utgifter som påløper en kommune uavhengig av størrelse. Regionaltilskuddet har kompensert for disse utgiftene med samme kronebeløp per kommune, gitt til småkommuner, da overføringer basert på innbyggertall ikke har dekket opp for disse utgiftene. Dette er en ordning som har fungert bra for de mindre kommunene.

Kompensasjon for "smådriftsulemper" skal nå gis som en kompensasjon gjennom basistilskuddet og utgiftsutjevningen, men kun til de kommuner der smådriftsulempene er "frivillige".

Inntektssystemet bør være nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Prinsippet bak regionaltilskuddet bør videreføres, og nærhet til befolkningskonsentrasjoner bør ikke påvirke rammeoverføringer.

Strukturkriteriet bør derfor ikke inn i inntektssystemet. Det bør ikke ha relevans for inntektssystemet hvor langt det er til nærmeste befolkningskonsentrasjon.

I NOU-en sies at *"Utvalgets hovedalternativ bygger på den utformingen av det distriktpolitiske tilskuddet hvor 85 pst av tilskuddet fordeles etter satser per innbygger og 15 pst etter satser per kommune. Både satsene per innbygger og satsene per kommune er gradert etter virkeområde."* (s. 60) Det sies også at *"Utvalget har i sitt forslag til nytt inntektssystem lagt til grunn at de regionalpolitiske overføringene i inntektssystemet videreføres på samme nivå som i dag, men foreslår at de ulike ordningene i dagens system samles i et nytt distriktpolitisk tilskudd."* (s. 53) En slik endring innebærer betydelige omfordelingseffekter kommunene imellom. En stiller spørsmål ved hvorvidt disse omfordelingseffektene er ønskelige og om utvalget ser konsekvensene av dem? Spesielt stilles dette spørsmålet når det også sies at *"Utvalget har vurdert utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene gitt at rammeoverføringene gjennom inntektssystemet fortsatt skal benyttes som virkemiddel for å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn."* (s. 53)

En vil på det sterkeste understreke at inntektssystemet og det regionalpolitiske tilskuddet må benyttes til opprettholdelse av bosettingsmønsteret og til sikring av levedyktige lokalsamfunn.

Utvalgets utforming av det nye distriktpolitiske tilskuddet medfører at fordelingseffektene blir så vidt betydelige for flere av distriktskommunene at disse ikke vil være i stand til å kunne nå disse målene.

Regionaltilskuddet bør derfor ikke bortfalle, med opprettholdes.

### **Basistilskuddet**

I følge utvalget sies at *"Utvalgets hovedalternativ til nytt inntektssystem for kommunene legger til grunn at det fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen og at basistilskuddet ikke skal differensieres mellom kommuner."* En er enige i at basistilskuddet bør videreføres i nytt inntektssystem, og en er videre enige i at basistilskuddet ikke bør differensieres mellom kommuner.

Audnedal kommune ser positivt på at basistilskuddet økes fra 2,5% av rammetilskuddet til 2,7%, og mener basistilskuddet bør økes ytterligere.

Iveland kommune er enig i at det ikke bør foreslås å innføre kompensasjon for smådriftsulemper på kun utvalgte kommuner. Kompensasjonen for smådriftsulemper bør som i dag være et fast tilskudd per kommune, og ikke fordeles i forhold til innbyggertall, fordi minimumskostnadene ved å drifte en liten kommune vil være relativt faste fra kommune til kommune og ikke avhengig av innbyggertall.

Regionaltilskuddet bør derfor videreføres, jfr kapittelet over, samtidig som basistilskuddet bør økes.

### **Inntektsutjevning**

Audnedal kommune er enig i at eiendomsskatt, konsesjonskraft og inntekter fra konsesjonsavgifter må holdes utenfor inntektsutjevningen fordi disse inntektene er kompensasjon til kommunene for eksternt påført ulemper, og utnyttelse av lokale naturressurser.

*Den samme begrunnelsen gjelder naturressursskatten. Audnedal kommune mener derfor at også denne bør holdes utenom inntektsutjevningen.*

Prognosebasert inntektsutjevning gir mer forutsigbare rammer for driften, som er positivt. Dersom prognosen er for lav mister likevel kommunene viktige ekstra skatteinntekter. Det bør være et system for korrigerende for forskjellen mellom prognosen og virkelige skatteinntekter i ettertid. Å kunne påvirke egne skatteinntekter er en viktig stimulans for kommunene. Kommunalt selvstyre krever at kommunene må være herre i eget hus og ha innflytelse på de økonomiske rammene, samtidig som de økonomiske rammevilkår må være noenlunde forutsigbare.

Audnedal kommune støtter utvalget i at inntektsutjevningen er videreført.

Det må derfor utvikles et system som ivaretar behovet for stabilitet og lokal utviklingsdynamikk på samme tid.

## **Utgiftsutjevning/ Kostnadsnøkkel**

Audnedal kommune støtter utvalget i at utgiftsutjevningen er videreført.

Grunnskole: Kostnadsulemper ved små kommuner og spredt bosettingsmønster bør fortsatt ligge tilstrekkelig inne i kostnadsnøkkelen. Regionaltilskudd eller tilsvarende vil ikke kunne kompensere fullt ut for merutgiftene. Alternativt bør regionaltilskuddet el tilsvarende økes.

Det er positivt at kostnadsulempene knyttet til spredt bosetting og lavt innbyggertall er ivaretatt i delkostnadsnøkklene for primærhelsetjeneste og pleie og omsorg.

Når det gjelder forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern, så mener Audnedal kommune at den høye vekten som innbyggerkriteriumet har fått gjør at kostnadsnøkkelen matcher utgiftsbehovet kommunene har dårlig. Antall driftsenheter og antall landsbrukseiendommer bør fortsatt tillegges vekt.

Oppdaterte innbyggertall er viktig. Dette gir raskere kompensasjon for konsekvensene av endringene i folketallsutviklingen og større grad av påregnelige rammevilkår.

Ordningen med oppdaterte innbyggertall bør videreføres, og landbrukskriteriet bør opprettholdes slik som i nåværende ordning. Kostandsnøkkelen for grunnskole bør ta høyde for merutgiftene ved spredtbygde bosetting.

## **Skjønnskuttet**

Eksterne hendelser kan påvirke utgiftsbehovet betydelig. Kommunesektoren vil som hovedregel ikke ha tilstrekkelige økonomiske reserver til å kunne håndtere enhver ekstern hendelse som genererer betydelige utgifter. I lys av dette er skjønnskuttet av vesentlig betydning for kommunesektoren.

Kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift bør fortsatt gis, men ikke som en del av skjønnskuttet. Kompensasjonen bør være varig.

Det er foreslått at kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnskuttet. Det er viktig at det er ordninger som fanger opp dette slik at kommunene får tid til å innrette seg etter endrede rammer.

Dersom ikke andre ordninger fanger opp konsekvensen av alle endringer, bør det være mulighet for å få dekket dette innen skjønnet.

## **Overgangsordninga**

Det er viktig med en overgangsordning som sikrer kommunene tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringer i inntektssystemet.

**Audnedal kommune**

Arkiv: 230  
Løpenr.: 55/06  
Saksmappe: 06/00025-1  
Saksbehandler: Kristine Valborgland  
Dato: 06.01.2006

## NYTT INNTEKTSSYSTEM - HØRINGSUTTALELSE

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
004/06	Kommunestyret	05.01.06

### Bakgrunn

Saken var drøftet i K 14 møtet tidligere på dagen. Saken ble tatt opp direkte i kommunestyret.

### Vurdering

### Innstilling:

#### Behandling i Kommunestyret - 05.01.2006, sak 4/06:

Kommunestyret gir sin tilslutning til fremlagte høringsuttalelse.

#### Vedtak i Kommunestyret - 05.01.2006, sak 4/06:

Kommunestyret gir sin tilslutning til fremlagte høringsuttalelse.

Enstemmig vedtatt.

Sign.: