



Kommunal- og regionaldepartementet

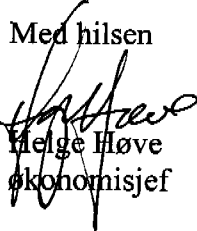
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

|                   |               |
|-------------------|---------------|
| KOMM. OG REG. DEP |               |
| - 2 FEB 2006      |               |
| 05/3280-151       |               |
| Ark               | 661.0         |
| Ans.              | KO / KØ / HER |

**HØRINGSUTTALELSE NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING**

Vedlagt følger formannskapets høringsuttalelse.

Med hilsen

  
Melge Høve  
Økonomisjef

Kopi til:

Kommunenes Sentralforbund

Postboks 1378, Vika, 0114 OSLO

Kommunenes Sentralforbund Nordland

Moloveien 12, 8012 BODØ



VEDLEGG

- 05/3280 -151

Særutskrift

**HØRING NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING -  
INNTAKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER**

| Utvalgssaksnr | Utvalg        | Møtedato |
|---------------|---------------|----------|
| 002/06        | Formannskapet | 26.01.06 |

**DOKUMENTER I SAKEN**

1. Utvalgets sammendrag (eget vedlegg til saksdokumentene)

**KORT BESKRIVELSE AV SAKEN**

Bondevik II -regjeringa oppnevnte i 2003 et utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet (IS) for kommunal sektor. Utvalget som ble ledet av professor Lars Erik Borge, NTNU, Trondheim leverte sin innstilling i oktober i fjor. Utvalget er også blitt betegnet som Borge-utvalget hadde 13 medlemmer – derav utpekte KS 4 medlemmer. Etter oppnevninga kom det flere kritiske merknader til utvalgets sammensetning. Av utvalgets 13 medlemmer hadde 11 medlemmer adresse Oslo eller den nære omegn da innstillingen ble avgitt. KS oppnevnte en referansegruppe på 8 personer som skulle følge utvalgets arbeid og være støttespillere til KS sine medlemmer i utvalget. Av disse 8 var to fra Nord-Norge.

Utvalgets innstilling med vedlegg er på 502 til dels tettskrevne sider – derav er sammendraget på 38 sider, jfr. eget vedlegg. For spesielt interesserte er NOU'en tilgjengelig på internett [www.krd.dep.no](http://www.krd.dep.no).

KS i Nord-Trøndelag/Nordland/Troms og Finnmark har i samarbeid med Landsdelsutvalget fått utarbeidet 3 rapporter for å belyse kommunenes inntektssystem. Arbeidet har foregått parallelt med Borge-utvalget. Rapportene er tilgjengelig på internett [www.lu.no](http://www.lu.no). Det er kort sakt rikelig med lesestoff å sette seg inn i.

Denne sak bør sees i sammenheng med høring om KOU 2005:1 Egne inntekter for kommunesektoren.

**FAKTA I SAKEN**

Det er 10 år siden siste hovedrevisjon av inntektssystemet - da gjennom Rattsø-utvalget. I mandatet er utvalget bedt om å foreta en bred og faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet. Mandatet var svært omfattende og ga til dels klare føringer for utvalgets arbeid – kort skulle følgende elementer utredes:

- Likebehandling av private og kommunale aktører
- Fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system (et forslag skulle være enklere enn dagens utforming)
- Utgiftsutjevningen
- Kommunenes kapitalkostnader
- Inntektsutjevning
- Distriktpolitiske virkemidler

- Skjønnsmidlene
- Overgangsordninger
- Kommunestørrelse som en "frivillig" eller "ufrivillig" kostnad
- Kompensasjon for kommunale utgifter for personer som ikke er folkeregistrert i kommunen.

IS fordeler ca 48,1 mrd. kroner til kommuner og fylkeskommuner i 2005. I tillegg påvirkes sektorens skatteinntekter (106,6 mrd. kr) gjennom inntektsutjevningen i systemet.

I sin egen oppsummering foreslår utvalget endringer av IS etter disse hovedlinjer:

- Forbedre fordelingsmekanismen
- Forenkle systemet
- Forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte
- Ny kostnadsnøkkel for kommuner og fylkeskommuner
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Avvikling av ordningen med oppdatert folketall i utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnsstilskudd
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
- Et nytt inntektsgarantitilskudd som erstatter dagens overgangsordning
- Fjerning av hovedstadstilskuddet til Oslo
- Kommunal finansieringsansvar for frittstående skoler

## VURDERING

Mandatet har på flere områder direkte styrt utredningens angrepsvinkel. Det mandatet ber utvalget om er å gjøre, er en oppdatering innen rammen av det system vi faktisk har samt å gjøre noen spesielle vurderinger som i hovedsak springer ut fra oppdragsgiverens politiske ståsted.

Dette gir en føring også for at utvalget skal gi sine synspunkter og forslag på et **faglig** grunnlag. I den utredning som legges fram nå, er det ikke vanskelig å finne forslag som er av politisk karakter. Et eksempel på dette er at som en del av mandatet ble utvalget bedt om å gi synspunkter på regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet siden disse har til hensikt å sikre regionale og distriktpolitiske målsettinger. Det norske inntektssystemet er komplisert og ønsket om forenklinger blir satt fram hver gang det gjøres en ny utredning eller endring. Totalt sett kan man ikke si at systemet har blitt enklere med årene, og ikke i denne utredningen heller kommer det forslag som forenkler systemet vesentlig.

En annen del i mandatet går på kommunestruktur. Her heter det:

*"I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene basert på kommunestørrelse som "ufrivillig" kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en "frivillig" kostnad i deler av landet."*

Det er ikke tvil om at forrige kommunalminister hadde ønske om endringer i inntektssystemet slik at det stimulerte kommuner til å slå seg sammen. Dermed ble en del av mandatet utformet slik at utvalget skulle vurdere å komme med forslag om hvordan inntektssystemet kunne endres for å få til dette.

Når kommunene skal vurdere utvalgets forslag, er erfaringer fra tidligere omlegginger at kommunenes høringsuttalelse følger de økonomiske konsekvenser endringer får for egen kommune. Rådmannen vil derfor i utgangspunktet vurdere endringene fritt ut fra prinsipper om fordeling, forenkling og forbedring og ikke ut fra om Sortland kommune tjener eller taper på endringer.

Etter rådmannens vurdering gir innstillinga ikke i vesentlig grad verken bedre fordeling, mer forenkling eller forbedring av dagens inntektssystem. Til enkelte elementene i vil rådmannen kort kommentere:

#### Forbedre fordelingsmekanismen

Rådmannen ser ingen klar forbedring i forslaget.

#### Forenkle systemet

Utfordringa vil være å forenkle systemet og samtidig opprettholde en rettferdig fordeling. Dette er to prinsipper som er vanskelig å forene og som utvalget heller ikke har klart å oppnå.

#### Forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte

Rådmannen ser ingen klar forbedring.

#### Ny kostnadsnøkkel for kommuner og fylkeskommuner

Kostnadsnøkkel er 10 år gammel, men har blitt flikket på undervegs gjennom endringer. Det er derfor grunnlag for å oppdatere den basert på samfunnsutviklinga og tilgang på bedre data. Her har utvalget gjort en grundig jobb og utvalgets forslag bør kunne danne grunnlag for ny kostnadsnøkkel. Rådmannen har ingen merknader til forslaget.

#### Prognosebasert inntektsutjevning

Hensikten med forslaget er å redusere usikkerheten av skatteinntekten for den enkelte kommune ved at skatteinntektene beregnes ut fra Finansdepartementets prognose som for de siste år har vist betydelige avvik. Utvalgets forslag vil teoretisk sett medføre mer forutsigbare og stabile inntekter for kommunene. Det er imidlertid reist tvil om virkningene og rådmannen er derfor skeptisk til en endring. Alternativet er å lage bedre prognoser for skatteveksten både på nasjonalt og lokalt nivå.

#### Avvikling av ordningen med oppdatert folketall i utgiftsutjevningen

Denne ordning kom for noen år siden for at kommuner som har sterk vekst skal få kompensasjon tidligere. Dette medfører at deler av rammeoverføringen ikke blir kjent før midt i budsjettåret. Til tross for større usikkerhet ser ikke rådmannen dette som et stort problem og ser ikke tungtveiende momenter for endring.

#### Redusert skjønnstilskudd

Skjønnsdelen er gradvis redusert de siste år. Nå ligger kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift inne i skjønnsmidlene, men har ikke noe med skjønn å gjøre da dette er fordelt etter faste kriterier. De "frie" skjønnsmidlene utgjør for Sortland kommune knapt tre millioner kroner. Rådmannen er enig i at de frie skjønnsmidlene kan reduseres, men at fylkesmannen fortsatt har skjønnsmidler som kan tildeles etter søknad.

#### Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

Dette er et av områdene hvor utvalget foreslår omfattende endringer. Utvalget foreslår å bruke det distriktpolitiske kriteriesettet til å fordele pengene fra regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet samt deler av skjønnstilskuddet. Dette gir relativt kraftige omfordelingseffekter mellom kommuner, for det første fra Nord-Norge og sørover og for det andre fra de typiske småkommunene til de middels store kommunene. Det fører også til at Bodø og Tromsø får betydelige reduksjoner i rammetilskuddet.

Den nasjonale målsetting i distriktpolitikken har gradvis endret seg slik at nå er målet å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i alle deler av landet. I dag gis tilskuddene til kommuner og fylkeskommuner. Til tross for både målsetting og tilskudd går folketallet i Nord-Norge samlet ned. Alternativt kunne disse bli gitt som direkte næringsstøtte eller som personstøtte som i Nord-Troms og Finnmark. Utvalget har fått utredet treffsikkerheten av de

distriktpolitiske tilskudd uten at det framkommer klare konklusjoner. Det er ikke mulig å få svar på hvilken effekt et høyere eller lavere Nord-Norgetilskuddet ville hatt på befolkningsutviklingen. Det er imidlertid lite sannsynlig at et redusert Nord-Norge tilskudd ville ha økt befolkningen. Ut fra denne forutsetning vil rådmannen ikke tilrå de foreslåtte endringer av Nord-Norge tilskuddet. For å få en god utvikling i landsdelen er det nødvendig med sterke regionsenter som Bodø og Tromsø slik at disse kommuner ikke bør få reduserte overføringer. Det er imidlertid grunn til å vurdere om Nord-Norge-tilskuddet burde tas ut av inntektssystemet og fordeles som et rent regionalpolitisk tilskudd. Fordelingen mellom de tre fylkene bør også diskuteres både ut fra at det er store interne forskjeller mellom kommuner innen fylkene og at fylkene som administrativt nivå snart avvikles. Dagens Nord-Norgetilskudd er i hvert fall enkelt å forstå da det gis som et kronebeløp pr. innbygger.

#### Et nytt inntektsgarantitilskudd som erstatter dagens overgangsordning

Overgangsordningen som motvirker at vedtatte endringer i kriterier og demografiske endringer i en kommune skal få for store endringer fra år til år, er vanskelig å beregne men enkelt å forstå. Rådmannen ser ikke at de foreslåtte endringer medfører andre forbedringer enn beregningsmessig. Det er fortsatt nødvendig med overgangsordninger for at kommuner skal få tid til omstilling ved store inntektsendringer.

#### Kommunal finansieringsansvar for frittstående skoler

Utgangspunktet for at dette tas med er at finansieringsmodellen for private aktører utformes forskjellig i ulike kommunale sektorer. Når barnehagene legges inn i rammefinansieringen fra 2007, får kommunene samtidig det fulle finansieringsansvar. Private skoler derimot mottar tilskudd fra staten. Utvalget ser dette som uheldig og mener at kommunal finansiering klart er å foretrekke. Rådmannen er for så vidt enig i denne konklusjon som prinsipp kan medføre forenkling, men er i tvil om dette er noe stor problem.

#### Kommunestørrelse i utgiftsutjevningen

I dag mottar alle kommuner 7 mill. kroner i basistilskudd. For små kommuner betyr dette mye, mens det for store kommuner bare er "vekslepenger". Ordningen medfører at inntektssystemet ikke er nøytralt i forhold til kommunestrukturen og utvalget har ut fra sitt mandat, inngående vurdert alternative utforminger som kan være nøytral. Utvalget har vurdert 3 alternativer (det 4. alternativ er dagens modell) og foreslått et alternativ med differensiering av basistilskuddet (strukturkriteriet). Etter rådmannens mening er dette en interessant tilnærming til den mest hete politiske delen av innstillinga. Forslaget er relativt komplisert idet det forsøker å identifisere i hvilken grad smådriftsulemper er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige. Da har utvalget som utgangspunkt definert at små kommuner har smådriftsulemper noe som burde ha vært gjenstand for mer omfattende og helhetlige analyser. Sterkt forenklet går forslaget ut på at kommuner som av geografiske hensyn kan slå seg sammen skal få redusert basistilskudd, mens kommuner som av samme hensyn ikke kan slå seg sammen skal få beholde eller øke basistilskuddet.

I motsetning til de fleste andre forslag som er mer av beregningsteknisk art, er spørsmålet om kommunesammenslåing så politisk betont at rådmannen ikke ønsker å fremme noe synspunkt på dette spørsmål.

#### **Konklusjon**

Basert på de uttalelser som er kommet fra medlemmer av Regjeringen er det lite sannsynlig at store deler av utredninga blir vedtatt. Rådmannen mener at kun utvalgets forslag om nye kostnadsnøkler bør behandles. Regjeringen bør derfor sette ned et nytt utvalg med et mindre bundet mandat og med en sammensetning som har en helt annen distriktpolitisk profil.

**Innstilling:**

1. Sortland formannskap slutter seg til hovedtrekkene utvalgets forslag om endring av kostnadsnøkler.
2. Utvalgets øvrige deler tas ikke stilling til.
3. Regjeringen oppfordres til å nedsette et nytt inntektssystemutvalg med et annet og friere mandat og med en sammensetning som gjenspeiler hele landet.

Leif Hovden  
rådmann

Helge Høve  
økonomisjef

**Behandling i Formannskapet 26.01.2006:**  
Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

**Vedtak i Formannskapet - 26.01.2006:**

1. Sortland formannskap slutter seg til hovedtrekkene utvalgets forslag om endring av kostnadsnøkler.
2. Utvalgets øvrige deler tas ikke stilling til.
3. Regjeringen oppfordres til å nedsette et nytt inntektssystemutvalg med et annet og friere mandat og med en sammensetning som gjenspeiler hele landet.

Rott utskrift:  
Henlag S. Holm