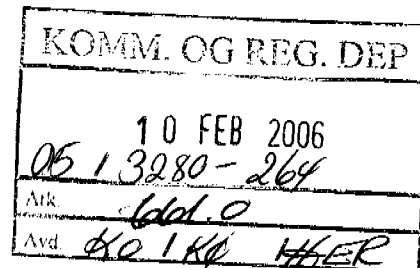




Kommunal og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo



Høringsuttalelse - NOU 2005:18 – Inntektssystemet

Inntektssystemet

Kommunesektoren i Norge har ansvaret for viktige velferdsområder og det lokale tjenestetilbudet. Inntektssystemet er stortingsets verktøy for å sikre at de økonomiske forutsetningene ikke forhindrer et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvilken kommune man bor i.

Inntektsutvalgets mål er gjennom en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene å komme frem til det enkleste og mest rettferdige system. Utvalgets gjennomgang og forslag til nytt inntektssystem medfører vesentlige endringer fra dagens system. Fylkesmannen i Nordland velger å kommentere de punkter vi mener er mest sentrale for vår region.

Innbyggertilskuddet med utgiftsutjevningen/kostnadsnøkler

Utgiftsutjevningen er ett nullsumspill som omfordeler midler fra kostnadslette til kostnadstunge kommuner. Utvalgets gjennomgang av utgiftsutjevningen viste at flere av kostnadsnøklerne i dagens inntektssystem er basert på om lag 10 år gamle data. Utvalget oppdaterer de gamle kostnadsnøklerne gjennom analyser av kommunenes reelle ressursbruk basert på KOSTRA data. Dette har medført at utvalget fjerner noen av de gamle kostnadsnøklerne, foreslår noen nye og endrer vektningen på de aller fleste. I forbindelse med endringene vedrørende innbyggertilskudd har fylkesmannen følgende kommentarer:

Bruk av KOSTRA

Fylkesmannen mener at bruk av KOSTRA kan føre til en skjev vektning av kriteriene. Kommunene må tilpasse seg sine økonomiske rammebetingelser og dette kan føre til at statistikken ikke gir et riktig bilde av kommunenes reelle behov og dermed forskyver fordelingen av ressurser. Bruken av KOSTRA tall er ett av områdene som bør evalueres relativt raskt etter en eventuell igangsetting av nytt inntektssystem.

Landbruk

Dette er en av kostnadsnøklerne som er foreslått fjernet av utvalget. Utvalget kunne ikke finne noen sammenhenger mellom antall driftsenheter og den utgiften kommunen har til landbrukssektoren.

Kommunenes utgifter i forbindelse med landbruk føres gjennom funksjon 325 (næring), og utvalgets forslag til ny sammensetting av kostnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern blir dermed ikke påvirket av de reelle utgifter og utfordringer landbrukskommunen har. Fylkesmannen i Nordland mener at landbruksressursene fortsatt bør vektlegges og dermed påvirke kostnadsnøkklene.

Oppdaterte folketall

I den gamle modellen blir innbyggertilskuddet, utgiftsutjevningen og skatteinntektene justert når nye befolkningstall foreligger i budsjettåret. Det vil si at ved budsjettarbeidet har kommunene kun et anslag på befolkningssammensettingen å forholde seg til. Dette fører ofte til reguleringer når befolkningsutviklingen er kjent. Av hensynet til forutsigbarhet anbefaler utvalget å gå bort fra denne ordningen og bygge tallene på befolkningen 1. januar året før budsjettåret. Fylkesmannen mener dette forslaget gir kommuner bedre tid og mulighet til å justere sitt utgiftsbehov. Vekstkommuner vil ikke motta sin "andel" for å finansiere sitt nye utgiftsbehov, men trenger ofte uansett tid til å justere opp sitt tjenestenivå. Kommuner med nedgang i folketallet vil kunne få en tilpasningsperiode hvor eventuelle nedbemanning kan finne sted.

Skjønnsmidler

Skjønn reduseres med 1,87 milliarder kroner. Av dette utgjør avvikling av kompensasjonsordningen 1,3 milliarder, øvrig regionalpolitikk 285 millioner og tapskompensasjon 280 millioner. Utvalget mener at kompensasjonsordningen for arbeidsgiveravgift på kort sikt fortsatt skal finansieres gjennom skjønn, mens den prinsipielle vurdering er at denne kompensasjonen bør legges inn i det distriktpolitiske tilskuddet.

Fylkesmannen stiller spørsmål om kompensasjonsordningen fortsatt bør finansieres gjennom skjønn. I så fall må det tas hensyn til befolkningsendringer slik at kommuner reelt får kompensert det de taper på fjerningen av differensiert arbeidsgiveravgift. Ved å overføre dette til gjennom distriktpolitisk tilskudd er det muligheter for at kommuner med sterk befolkningsendringer ikke vil få kompensert dette fullt ut.

I tillegg mener fylkesmannen at reduksjonen av regionalpolitisk skjønn og overføring av dette til distriktpolitisk tilskudd, medfører at det blir mindre til fordeling til kommuner med dokumenterte problemer. Dette fører til en økt fordeling gjennom sentrale verktøy og en stabil fordeling til alle kommuner som har krav på distriktstilskuddet. Det blir mindre muligheter til å ivareta kommuner med spesielle behov. Det regionalpolitiske skjønnet bør fortsatt fordeles gjennom skjønnsmidler.

Distriktpolitisk tilskudd

15 % fordeles likt beløp per kommune og 85 % fordeles mellom kommuner etter sats per innbygger. Satsene per kommune og per innbygger er gradert etter sonene i distriktpolitisk virkeområdet. Innføringen av tilskuddet finansieres gjennom de midler som i dag fordeles som Nord-Norge tilskudd og regionaltilskudd. Den delen av det ordinære skjønntilskuddet som er begrunnet ut fra regionalpolitiske tilskudd (285 mill) trekkes ut av skjønn for å være med å finansiere dette tilskuddet. Som nevnt over er fylkesmannen uenig i dette.

Kommuner med lite innbyggere vil tape stort på en slik endring. I tillegg vil nedgang i folketallet få større utslag da tilskuddet i hovedsak fordeles per innbygger (85 %). Det nåværende systemet gir 3 348 000 (nå 4,9 mill) uansett størrelse på kommunen. Nord-Norge tilskuddet gis i tillegg, men fordeles per innbygger. Skattesterke kommuner under 3200 innbyggere og alle kommuner over 3200 innbyggere vil tjene på omleggingen av distriktspolitisk tilskudd. (Gjelder ikke Bodø) Dette fordi det gamle systemet kun ga regionaltilskudd til kommuner med en lav skatteinngang og under 3200 innbyggere.

Eksempel:

	Vevelstad kommune	Fauske kommune
Dagens ordning		
Regionaltilskudd	3 348 000	-
Nord-Norge tilskudd	689 060	12 557 000
Utvalgets forslag		
Distriktspolitisk tilskudd	2 035 000	17 809 000
<i>Gevinst/tap på omleggingen</i>	(2 002 060)	5 252 000

Disse tallene er utregnet før Stoltenberg regjeringen la frem sitt statsbudsjett. I det budsjettet ble regionaltilskuddet økt til 4 911 000 per kommune, noe som medfører at småkommuner taper enda mer enn beregningene viser.

Fylkesmannen tilrår at den prosentvise fordelingen av det nye distriktspolitiske tilskuddet endres. Med en vektning av antall innbyggere på 85 % blir effekten dramatisk for de minste kommunene. En endring er nødvendig for at små og skattesvake kommuner skal kunne opprettholde et forsvarlig tjenestetilbud.

Inntektsutjevning

I dagens modell må kommunene selv bære risikoen for avvik mellom faktisk skatteinngang på landsbasis og det skatteanslag kommuneopplegget bygger på. Svingningene i skatteinntektene skyldes ofte forhold som kommunesektoren selv har liten styring med. Når en kommune opplever skattesvikt (men hvor skatteinngangen på landsbasis ble som antatt) vil kommunen få kompensert 90 % av svikten i egne skatteinntekter. Svikter skatteinntektene på makronivå (men kommunens skatteinntekter blir som antatt) vil kommunen få en inntektssvikt på 85 % av skattesvikten på landsbasis. Det vil si en stor makroøkonomisk risiko. Utvalget foreslår en utjevning som reduserer den makroøkonomiske usikkerheten.

Fylkesmannen mener dette er et godt og riktig forslag som skaper mer forutsigbarhet i kommunesektoren og sjansen for optimistiske skatteanslag lokalt vil falle bort.

Det er i tillegg lagt opp til at ingen kommuner skal tape mer enn 400 kroner per innbygger, per år i frie inntekter. Fylkesmannen mener dette er meget positivt, men utjevningen er samtidig en mager trøst for de kommuner som taper vesentlig på omleggingen.

Det positive er at dette fanger opp kommuner med en sterk befolkningsnedgang, og hindrer at endringer i kommunens sammensetting (kostnadsnøkler/utgiftsbehov) som påvirker inntektene medfører store tap. Sentral styrking av kommuneøkonomien vil i større grad komme disse kommunene til gode, da kriteriendringen ikke "spiser" opp denne økningen.

Reformer

Det nye inntektssystemet legger opp til at reformer i større grad skal finansieres gjennom rammesystemet. Fylkesmannen er skeptisk til gjennomføringen av dette, da det vil vanskeliggjøre en fullfinansiering av reformene ved nedgang/økning i folketallet.

Bodø og Tromsø

Bodø og Tromsø vil med den nye ordningen ikke motta noen slags form for "distriktstilskudd/regionstilskudd". Dette medfører et tap for Bodø kommune på totalt 58 millioner eller 1314 per innbygger. I tillegg kommer tap i forbindelse med endringer vedrørende kostnadsnøklerne.

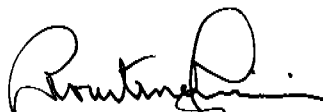
Fylkesmannen mener at denne kraftige reduksjonen medfører en sterk forringelse av Bodø og Tromsø sine muligheter til å være regionsenter. Av kommunene i Nordland er Bodø en av de få med befolkningsvekst og vi frykter at en svekkelse på denne størrelsen medfører at flyttestrømmen ut av regionen vil øke.

Oppsummering

- Landbruk bør påvirke utgiftsutjevningen gjennom kostnadsnøklerne
- De regionale skjønnsmidlene må fortsatt være skjønnsmidler og ikke inngå i distriktspolitisk tilskudd
- Det distriktspolitiske tilskuddet bør endres slik at kommuner med lav befolkning fortsatt har mulighet til å gi kommunale tjenestetilbud
- Det må sørges for at reformer blir fullt ut finansiert
- Bodø og Tromsø bør vektlegges for sin rolle som regionsenter, slik at de fortsatt kan bidra til å hindre en økt flyttestrøm ut av landsdelen
- Utvalgets forslag til å fjerne den "nasjonale skatterisikoen" gir større forutsigbarhet for kommunens inntekter. Dette mener vi er positivt
- Oppdaterte folketall gir kommuner med nedgang lenger tid til å omstille driften, noe som vi ser på som positivt

Med hilsen

Ola Bjerkaas
Fung.


Roar Arne Kvitvik
Avdelingsdirektør