



Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

Dato: 21.01.2008
Saksbehandler: Linda Karin Storjord
Telefon direkte: 75 55 50 15
Deres ref.:
Løpenr.: 4339/2008
Saksnr./vår ref.: 2007/7398
Arkivkode: 103

Oversendelse av høringssvar Sørheimutvalget - inntektssystemet for kommunene

Vedlagte høringsuttalelse ble fremlagt for formannskapet i møte den 16.01.08.
Formannskapet tok den til orientering uten at det fremkom merknader og oversendes derfor Kommunal- og regionaldepartementet.

Med hilsen

Linda Karin Storjord
Formannskapssekretær

Vedlegg:

Høringssvar fra Bodø kommune datert 10.01.08



Kommunal- og Regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Dato: 10.01.2008
Saksbehandler: Jon Erik Anti
Telefon direkte: 755 55 087
Deres ref.:
Løpenr.: 64242/07
Saksnr./vår ref.: 07/7398
Arkivkode: 103

Høringssvar Sørheimsutvalget – Inntektssystemet for kommunene

Generelt

Generelt vil vi påpeke at Sørheimsutvalget i liten grad har gjort egne utredninger, men i hovedsak benyttet de utredningene Borge-utvalget laget i sin tid. Dette er en svakhet med utvalgets forslag. Videre mener vi at utvalget har brukt forholdsmessig mye av tiden sin på å angripe Nord-Norge tilskuddet ut fra en betraktning av hva som er rettferdig. Tilskuddet utgjør en marginal del av den samlede kommunale finansieringen. Vi savner en nærmere vurdering av Nord-Norge tilskuddet drøftet ut fra mål og virkemiddelbruk.

Kommunen synes videre det er uheldig at utvalgets mandat var begrenset i forhold til eksisterende finansielle rammer. Dette er spesielt uheldig for å kunne imøtekomme kommuners ulike behov ved befolkningsvekst og ved nedgang i folketallet.

Etter vår vurdering bidrar utvalgets forslag i begrenset grad til å forbedre dagens inntektssystem. Årsaken til dette er i hovedsak et begrenset mandat. Det er de samlede inntektene for kommunene som burde vært vurdert dersom man skal vurdere en fordeling etter rettferdighetsprinsipp. For vår kommune kan nevnes at mens inntekten fra Nord-Norge tilskuddet i 2007 utgjorde ca 63 mill kr, så utgjorde utgiftsutjevningen et trekk på ca 121 mill kr. Dette viser at det er totaliteten i finansieringen som er viktig, ikke bare å fokusere på et enkeltstående element i rammetilskuddet.

Tilbakemeldingen fra Bodø kommune har vi sortert punktvis ihht utvalgets mandat.

Skattens andel av kommunenes inntekter

Utvalget konkluderer med at formues- og inntektsskattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 %, og at eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter ikke skal inngå i det skattegrunnlaget som skal ligge til grunn for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. Bodø kommune støtter dette forslaget ut fra hensyn til lokal forankring og lokaldemokrati.

Nivå på og utforming av inntektsutjevningen

Bodø kommune støtter en omlegging av inntektsutjevningen fra 55 % til 60 %. I en artikkel i Kommunal rapport 30. august 2007 var det også gjort beregninger på en enda høyere inntektsutjevning (80 %), men Bodø kommune mener at inntektsutjevningen ikke må bli for høy heller. Det er viktig at lokaldemokratiet blir ivaretatt, derfor må de skattersterke kommunen få beholde en del av sin merskatteinntekt.

Selskapsskatten som kommunal skatt

Selskapsskatten for 2007 er basert på innrapporterte tall for 2004. Selskapsskatten ble innført for å stimulere kommunene til å drive en god næringsutvikling. Kommunen støtter utvalgets forslag om at selskapsskatten skal inngå i de generelle skatteinntektene og øke utjevningen på personskatt i stedet. Begrunnelsen er at selskapsskatten er ustabil og lite forutsigbar, og i liten grad lar seg relatere til kommunens innsats som tilrettelegger for næringsutvikling. Eksempelvis fikk Bodø en selskapskatt i 2007 på kr 36 485 000,-, og for 2008 er den anslått til kr 34 482 000,-.

Økonomikontoret

Postadresse:
Postboks 319, 8001 Bodø,
Besøksadresse:
Kongensgt 23, 8006 Bodø

Telefoner:
Sentralbord: 75 55 50 00
Ekspedisjon: 75 55 50 80
Telefax: 75 55 50 88

Elektroniske adresser:
postmottak@bodo.kommune.no
www.bodo.kommune.no

Orgnr.:
972 418 013
Bankkonto:
4500 55 00080

Kommunen mener at intensjonen om at kommunal selskapsskatt skal gi insentiver til næringsutvikling, i liten grad er oppfylt. Vi støtter derfor utvalgets innstilling.

Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

Etter vår mening har utvalget prioritert forholdsvis stor oppmerksomhet på dette området til tross for at det utgjør en svært liten andel av det totale rammetilskuddet. Samlet utgjør Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet kun 5 % av det samlede rammetilskuddet til kommunene i 2007. For enkelte kommuner utgjør det imidlertid betydelige beløp. For Bodø kommune utgjorde dette nesten 63 mill kr i 2007, som er vel 16 % av samlet rammetilskudd, og det vil derfor ha store konsekvenser for vår kommune hvis disse midlene forsvinner. Bodø mener det er beklagelig at utvalget i liten grad har vurdert dette punktet basert på ny informasjon, men i stor grad benyttet Borgeutvalgets beregninger og konklusjoner.

Når Nord-Norge tilskuddet skal vurderes, må det sees i en historisk sammenheng. Tilskuddet var opprinnelig innført som et viktig regionalpolitisk virkemiddel for å sikre at bosettingsmønsteret ble opprettholdt. Det var beregnet at kommuner i Nord Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen. Videre lå kommunene i nord lavt i forhold til landsgjennomsnittet i levekårsundersøkelser. Kommunene skulle hevde Norges interesser i Nordområdene og landsdelen var sårbar ovenfor svingninger i den private sektoren, og det var derfor behov for en sterk offentlig sektor. Historisk begrunnelse har fått ny og forsterket aktualitet med regjeringens satsning på Nordområdene.

I nåværende definisjon (grønt hefte) beskrives Nord Norge tilskuddets hensikt *å sikre et bedre tjenestetilbud enn ellers i landet*. Det er imidlertid viktig å fokusere på at rettferdighet ikke nødvendigvis er det samme som likhet. Viktige nøkkeltall for tjenestene, for eksempel lærertetthet, sier ikke nødvendigvis noe om kvaliteten på tjenesten, men kan være et resultat av spredt bosetting og få elever. For mange små eller perifere kommuner vil slike nøkkeltall ofte være høye på grunn av strukturelle forhold, og ikke på grunn av en bevisst prioritering. Det er derfor viktig at man ikke legger til grunn den noe begrensede definisjon som Nord-Norge tilskuddet gis i grønnt hefte når man skal diskutere dette i forhold til rettferdighet. Ulike forutsetninger og ulik struktur innebærer at rettferdighet ikke nødvendigvis betyr likhet.

Dersom det er slik at utvalget mener at målet om å bevare et bosettingsmønster i nord ikke lenger er aktuelt, så bryter dette trolig med regjeringens politikk. I så fall bør dette løftes inn den nasjonale politiske debatten før man gjennom korrigeringer av inntektssystemet opphever virkemidlet, dvs fjerner Nord-Norge tilskuddet med begrunnelse i en snever definisjon av "rettferdighet".

Et annet forhold som må tas med i vurderingene er at bykommuner i Nord-Norge har stor betydning for den regionale utviklingen. Både Bodø og Tromsø er viktige motorer i sine regioner, og demmer i betydelig grad opp for fraflytting. For Bodø kommune viser nettoflyttingen (2006) at flyttestrømmen til kommunen i hovedsak kommer fra andre kommuner i Nordland, mens det resterende er innvandring. Dersom Bodøs økonomiske rammevilkår reduseres betydelig, vil det kunne ha store konsekvenser for framtidig utflytting fra fylket. Siden 1994 har kun 12 av 89 Nord-Norge kommuner hatt befolkningsvekst. Fra 2006 til 2007 var det til sammen 194 kommuner som hadde en befolkningsnedgang, hele 74 av disse kommune lå i Nord-Norge. Utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet vil etter vår vurdering kunne forsterke denne negative utviklingen.

Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

Forslaget har mye for seg, men Bodø kommune mener at grensen på 1,5 % vekst blir vanskelig å argumentere for med utgangspunkt i rettferdighet. Det er neppe mer "rettferdig" at kommuner med vekst over 1,5 % får et eget tilskudd, enn at kommuner i Nord-Norge har Nord-Norge tilskuddet.

Hva er begrunnelsen for at vekst innenfor intervallet 0 til 1,5 % ikke kompenseres? Det er vanskelig å finne gode faglige argumenter for å sette en slik eksakt grense. Vi henviser derfor til vår tilbakemelding vedr dato for befolkningstall, og mener at all vekst i utgangspunktet bør kompenseres.

Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet

For Bodø kommune ser det ut til at utvalget har benyttet skjønnsrammen som finansieringspost for de foreslåtte endringer i inntektssystemet på grunn av sitt snevre mandat. Skjønnsrammen er redusert fra 1,5 mrd kr til 1,0 mrd kr i dette forslaget. I forhold til forutsigbarhet er det ikke ønskelig å ha en for stor skjønnsramme som ikke fordeles etter faste kriterier. Til sammenlikning er Nord-Norge tilskuddet på 1,2 mrd. En så betydelig reduksjon vil imidlertid redusere fylkesmennenes handlefrihet til å finansiere kommuner som har spesielle problemer som ikke fanges opp av de generelle virkemidlene i inntektssystemet. Vi tror ikke at inntektssystemet har så stor presisjonsgrad at skjønnsrammen kan reduseres så mye som utvalget har foreslått.

Ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen

Det er ikke mulig å velge et tidspunkt for befolkningstall som er rettferdig for både kommuner med befolkningsnedgang og vekst. Vi foreslår derfor at befolkningstall pr 1.1. året før legges til grunn for budsjettering, for å sikre forutsigbarhet, men at kommuner med befolkningsvekst kompenseres for faktisk vekst fram til 1.1. i budsjettåret og at dette finansieres med nye midler. På den måten får kommuner med befolkningsnedgang mer tid til omstilling, samtidig med at kommuner med vekst kan etablere tilbud for nye innbyggere på en forsvarlig måte. Vi mener her at utvalgets mandat var for snevert når man ikke hadde anledning til å vurdere de økonomiske rammene.

Et talleksempel: Fra 2006 til 2007 var samlet økning 48 748 innbyggere på landsbasis. Dette ville gitt en etterbetaling på 347,4¹ mill kr som ville kunne blitt utbetalt i forbindelse med RNB i budsjettåret.

Behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Bodø kommune er enig i at dagens overgangsordning er tung, og ønsker en enklere modell. Vi støtter isolert sett forslaget til utvalget om et inntektsgarantitilskudd.

Dersom Bodø rammes spesielt mye som følge av redusert Nord-Norge tilskudd, vil ikke en overgangsordning være tilstrekkelig til å oppveie dette.

Alternativt bør det vurderes å legge inn et inndelingstilskudd over en lengre periode, for eksempel 10 år. Vi forutsetter i så fall at virkningene av de varslede endringene blir nøye vurdert, og at blant annet regionalpolitiske føringer legges til grunn når de samlede rammebetingelsene for kommuner i Nord-Norge vurderes.

Vi viser for øvrig til vår tidligere uttalelse vedrørende Borgeutvalgets innstilling som vedlagt.

Med hilsen

Svein Blix
Rådmann

Karin Bjune Sveen
Økonomisjef

¹ Innbyggertilskudd kr 7126 (RNB mai 07) * befolkningsøkning 48 748



BODØ KOMMUNE

Rådmannen

Vedlegg

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

Dato: 31.01.2006
Saksbehandler: Svein Blix
Telefon direkte: 75 55 50 11
Deres ref.:
Løpenr.: 5838/06
Saksnr./vår ref.: 05/8015
Arkivkode: 103

Høringsuttalelse fra Bodø kommune NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Vedlagt følger Bodø kommunes høringsuttalelse. Uttalelsen er enstemmig vedtatt i kommunestyret den 26. januar d.å.

Med hilsen

Odd-Tore Fygle
ordfører

Svein Blix
rådmann

Vedlegg.

Rådmannen

Postadresse:
Postboks 319, 8001 Bodø,
Besøksadresse:
Rådhuset, 8006 Bodø

Telefoner:
Sentralbord: 75 55 50 00
Ekspedisjon: 75 55 50 00
Telefax: 75 55 50 18

Elektroniske adresser:
postmottak@bodo.kommune.no
svein.blix@bodo.kommune.no
www.bodo.kommune.no

Orgnr.:
972 418 013
Bankkonto:
4500 55 00080



Saksnummer	Utvalg	Møtedato
	Bystyret	26.01.2006

Høringsuttalelse NOU 2005:18, Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Sammendrag

Borge-utvalgets utredning ble avgitt 10 oktober 2005 og er oversendt alle landets kommuner og fylkeskommuner med høringsfrist 1 februar 2006. I denne saken gir rådmannen en vurdering av utvalgets konklusjoner og hvilke konsekvenser dette har for kommunene generelt og for Bodø spesielt. Tilslutt presenteres forslag til høringsuttalelse som Bystyret bes slutte seg til.

Som trykt vedlegg foreligger sammendrag av utvalgets innstilling (pressehefte).

1 Innledning.

Det første inntektssystemutvalget, Rattsøutvalget la i 1996 fram en rekke forslag som medførte at mindre distriktskommuner fikk redusert sine tilskudd. Basistilskuddet som var likt i beløp for kommunene ble halvert. I utredningen ble det konkludert med at det ikke kunne påvises at kostnadene til hjemmetjenester og institusjonsomsorg i kommuner med spredt bosetting og drift i liten skala var høyere pr innbygger enn for andre kommuner. Det ble derfor ikke tatt inn kriterier som fanget opp spredt bosetting og drift i små skala. Derimot ble det lagt større vekt på kriterier som kompenserte for utgifter knyttet til sosiale problemer i bykommunene. I Stortingsdebatten ble det framholdt at forslagene fra utvalget var å oppfatte som faglig begrunnet, og at de ikke burde endres i den etterfølgende politiske behandlingen. I ettertid kan det med rette stilles spørsmål hvor riktig det var at disse synspunktene fikk gjennomslag da vedtakene ble fattet.

Rattsø-utvalget vurderinger og konklusjoner bygde i stor grad på bruk av partielle regresjonsanalyser. Utredningen fra Rattsø-utvalget ble blant annet av den grunn en blanding av fag og skjønsmessige vurderinger, og reiste spørsmålet hvor grensene skal gå mellom fag og politikk. Noe av den kritikken som ble reist mot Rattsø-utvalget er det tatt hensyn til ved utformingen av mandatet til Borge-utvalget. Det gjelder først og fremst kritikken mot bruk av partielle statistiske analyser. Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet for å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. Utvalget ble spesielt bedt om å foreta en gjennomgang av utgiftsutjevningen i lys av de strukturelle endringer som har skjedd siden forrige gang inntektssystemet ble gjennomgått, ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder.

I likhet med Rattsø-utvalget fikk også Borge-utvalget i oppgave å vurdere virkemidler i inntektssystemet som påvirker politiske mål. Bla ble utvalget bedt å vurdere om kommunestørrelse er en ufrivillig kostnad som skal tas som gitt, eller om det er en frivillig kostnad som det bare delvis skal kompensere for. Utvalget ble også bedt om å vurdere de særskilte distriktpolitiske virkemidlene, regionaltilskuddet og Nord-Norge tilskuddet i lys av regionalpolitiske målsettinger.

Innenfor utgiftsutjevningen ble utvalget spesielt bedt om å vurdere kapitalkostnader og kommunestørrelse siden de ikke vektlegges i dagens system. Inntektsdelen skulle vurderes ut fra

behovet for inntektsutjevning, hensynet til gode insentiver til næringsutvikling og stabilitet i kommunens inntekter.

Det nye inntektssystemutvalget som fikk 10 medlemmer skulle ledes av professor Lars-Erik Borge som var sekretær for Rattsø-utvalget. Alle medlemmene med unntak av Borge kom fra det sentrale Østlandsområdet/Oslo. Med bakgrunn i mandatet utvalget fikk, og den kritikk som ble rettet mot Rattsø-utvalgets utredning, burde Borge-utvalget etter Bodø kommunes vurdering ha fått en annen og bredere sammensetning siden utvalget også ble bedt om å vurdere sentrale regionalpolitiske virkemidler. De endringer som er gjennomført med bakgrunn i det første inntektsutvalget har hatt klare fordelingsmessige virkninger kommunene i mellom. Inntektsgrunnlaget for små distriktskommuner er blitt svekket. Det motsatte er tilfelle for vekstkommuner og kommuner i sentrale strøk. Mandatets utforming og valg av medlemmer tydet på at regjeringen Bondevik ønsket å føre denne trenden videre.

I dagens inntektssystem er det en omfattende tallfesting av fordelingskriterier og vektorer som i noen grad må basere seg på skjønn som kan inneholde politiske føringer. Det kan ikke sees bort fra at skjønn kan preges av maktforhold i samfunnet, bla av forholdet mellom sentrum og periferi, og mellom større og mindre kommuner. Den omfattende tallfestinga av fordelingskriterier og vektorer som tar i bruk hundredeler, gir etter Bodø kommunes mening inntektssystemet et skinn av større grad av objektivitet enn hva som er grunnlag for. Også dette burde tilsi en noe annen sammensetning av utvalget.

2. Utvalgets forslag til endringer.

Utvalget foreslår følgende hovedendringer i det nåværende inntektssystemet:

- a) Ny kostnadsnøkkel for kommunene og fylkeskommunene
- b) Ny inntektsutjevning for fylkeskommunene
- c) Prognosebasert inntektsutjevning
- d) Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- e) Et redusert skjønnstilskudd
- f) Et nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene
- g) Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- h) Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo
- i) Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Vi vil kommentere punktene a, c, d, e, og f nærmere i vår høringsuttalelse.

3. Utgiftsutjevning og kostnadsnøkler

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet har siden 1997 vært utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Det vil si at de med lavt behov finansierer de med høyt behov. Borge-utvalget viderefører denne ordningen, men forslår endringer i kostnadsnøkler. Utgiftsutjevningen i dagens inntektssystem består av en hovedkostnadsnøkkel som er bygd på kostnadsnøkler for administrasjon, grunnskole, helse og sosialtjeneste, landbruk og miljøvern. Det er utarbeidet nye kostnadsnøkler for grunnskole, barnevern, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). Kostnadene til teknisk sektor, kirke/kultur og barnehager er ikke med. Kommunene får kompensert kostnader ut fra en gjennomsnittsberegning av disse forholdene. Kostnadsnøkler og vektene til nøklene avgjør hvordan kommunene får kompensert for utgiftsulemper. Kommuner som ligger nær beregningsresultatene (gjennomsnittskommunene) får full kostnadskompensasjon. Utvalget har i tråd med mandatet valgt å bygge på denne modellen som er den samme modellen som Rattsø-utvalget foreslo.

Da Rattsø-utvalget la fram sin innstilling i 1996, ble bruken av partielle analyser særlig kritisert, bla fordi enkelte forklaringsvariable virker innen et system hvor det kan være samvariasjon mellom forklaringsvariablene. Utvalget har tatt hensyn til denne kritikken, og har valgt å benytte Statistisk Sentralbyrås KOMMODE modell i arbeidet med å revidere kostnadsnøkklene. Det er etter Bodø kommunes mening også en styrke at analysene som er utført med modellen KOMMODE er supplert med separate analyser for hver enkelt sektor. Men selv med slike forbedringer, har utvalget på noen områder måtte legge skjønn og normative vurderinger til grunn for kriterieverdiene som er tatt inn i kostnadsnøkkelene. Utvalget har etter vår vurdering ikke klart å være konsekvent på dette området. Hadde det vært tilfelle skulle for eksempel ikke alderskriteriet ha vært tatt inn i kostnadsnøkkelene på områder hvor det ikke er statistisk signifikans i de analyser det vises til. Dette illustrerer etter vår mening noen av de metodiske problemene man står overfor ved bruk den metode som ligger til grunn for inntektssystemet.

I 1996 mente Rattsø-utvalget at det ikke kunne påvises at kostnadene pr innbygger til hjemmetjenester og institusjonsomsorg var høyere i kommuner med spredt bosetting og drift i liten skala enn for "gjennomsnittskommunen". Derimot ble det lagt sterkere vekt på kriterier som kompenserte for utgifter som knyttet seg til sosiale problemer i større byer. Redusert basistillegg og lavere vekt knyttet til kommunestørrelse og bosettingsmønster, førte til omfordeling av inntekter fra mindre til større kommuner og fra periferi til sentrum.

Analysene som Borge-utvalget nå har utført, viser at det er smådriftsulemper både innenfor områdene skoler, barnehager, helse og omsorgstjenester i tråd med det mange hevdet apriori for ti år siden. Det kan være at både analysemetodene og datagrunnlaget nå er bedre enn hva det var for ti år siden. Det er også mulig at de faktiske forhold har endret seg. Det kan imidlertid ikke utelukkes at de skjønsmessige vurderingene som Borge-utvalget har foretatt, er annerledes enn vurderingene fra Rattsø-utvalget. For ti år siden var det indikasjoner på at det kunne være slike sammenhenger, men de ble ikke lagt vekt på.

Utvalget har i sitt forslag til ny utgiftsmodell valgt å se bort fra "Agdermodellen" som til nå har vært benyttet som grunnlag til å fastsette utgiftskriteriene for grunnskolen. Begrunnelsen er at klassedelingsreglene er opphevet. Selv om det er tilfelle, gjelder klassedelingsreglene fortsatt som minstestandard, og mange kommuner har på grunn av svak økonomi ikke råd til å ha større lærertetthet enn minstestandarden.

Selv om systemet med utgiftsutjevning er bygd opp med basis i statistiske metoder, vil det måtte utøves en del faglig skjønn som har konsekvenser for hvordan finansielle midler fordeles mellom kommunene. Utvalget burde ha gitt en bedre dokumentasjon over hvordan både skjønn og variasjoner innen standardavvikene på utgiftskriteriene påvirker finansieringen av kommunene. Dersom systemet er robust, skal variasjoner innenfor usikkerhetsområdet ha liten innvirkning på totalstørrelsene i utgiftsutjevninga.

I normative modeller vil kommunene få kompensasjon ut fra de normer og standarder som legges til grunn. Vi savner en klarere begrunnelse for hvorfor ikke Norge i likhet med de andre nordiske land kan benytte normative modeller for å fastlegge kriteriene for utgiftsutjevninga i inntektssystemet. Slik systemet er bygd opp er det vanskelig å få tatt hensyn til endringer som skjer ved at oppgavefordelinga i offentlig sektor endres. Det vil være enklere å gjøre i en normativ modell.

4. Prognosebasert inntektsutjevning.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevninga for kommunene fordi den nylig har vært gjenstand for behandling. Bodø kommune mener det likevel ville ha vært riktig å vurdere både utgiftsutjevninga og inntektsutjevninga i sammenheng når man skal bedømme hvor

godt inntektssystemet er. Utvalget drøfter derimot hvilke inntekter som inntektsutjevninga bør omfatte, og hvordan det kan oppnås større stabilitet i kommunenes utgifter.

Større stabilitet i utgiftene kan oppnås ved større stabilitet i kommunenes frie inntekter eller ved at kommunene selv klarer å holde utgiftene stabile ved bruk av fonds når inntektene svikter. I dagens inntektssystem er kommunene relativt godt sikret for svingninger i egne skatteinntekter. Derimot slår svingninger i de samlede skatteinntektene fullt ut i kommunenes frie inntekter fordi inntektsutjevninga skjer fortløpende gjennom året med utgangspunkt i de faktiske totale skatteinntekter på landsbasis.

Vi er enig med utvalget i at det er en klar fordel å benytte prognose for skatteinntektene ved beregning av inntektsutjevninga, og ikke faktisk skatteinntang slik som tilfelle er nå. Skatter og offentlige utgifter skal bidra til å dempe og utjevne konjunktursvingninger i økonomien. Kommunesektoren utgjør en relativt stor del av offentlig sektor. Når kommunes utgifter fortløpende eller tidsforskjøvet blir tilpasset endringene i skatteinntektene på landbasis, kan det føre til konjunktursvingninger forsterkes. Prognosebasert inntektsutjevning vil også gjøre den kommunale planlegging og gjennomføring mer forutsigbar og sikker enn hva tilfelle er nå.

Regjeringen Bondevik har tilbakeført deler av selskapsskatten til kommunene med en begrunnelse i at ordningen skulle stimulere kommunene til i større grad å legge til rette for nyetableringer av bedrifter. Ordningen er imidlertid relativt komplisert, og bidrar til å øke svingningene i kommunens skatteinntekter. Dessuten kan det reises spørsmål med hvor mye endringen vil påvirke atferden i kommunene. Etter Bodø kommunes vurdering er det viktigere at kommunene har nok frie inntekter til både å kunne tilby gode basistjenester og bygge ut infrastruktur som er viktig for næringslivet.

5. Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen.

I 2003 ble det innført en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen beregnes med utgangspunkt i oppdaterte befolkningstall (pr 1.1 budsjettåret). Begrunnelsen for endringa var å ivareta kommuner med sterk vekst. Ordningen med oppdaterte folketall gir bedre samsvar mellom utviklingen i beregnet utgiftsbehov og utviklingen i tilskudd. Kommuner hvor utgiftsbehovet vokser raskere enn landsgjennomsnittet har fått bedre forutsetninger for å møte den økte etterspørselen. Samtidig bidrar endringa til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet fordi innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningene ikke er kjent i forkant av budsjettåret. Det kan også være vanskelig for kommuner som får reduksjon i tilskuddene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Vekstkommunene tjener på oppdaterte folketall, mens kommuner med nedgang i folketall taper.

Utvalget er bedt om å vurdere om vekstkommuner har behov for ekstra tilskudd knyttet til investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. Analyser viser at det i all hovedsak er i inntektsutjevningen at oppdaterte folketall har gitt fordelings effekt. Bruk av oppdaterte folketall både i utgiftsutjevning og inntektsutjevning gir en fordeling basert på folketallet i budsjettåret kommunene faktisk skal levere velferdstjenester til. Bodø kommune mener det er riktig at både inntektsutjevning og utgiftsutjevning skjer i henhold til faktisk folketall i budsjettåret. De fleste kommuner har i dag gode prognoseverktøy for endringer i befolkningen, og vil selv kunne forutse de endringer som kommer i budsjettåret når befolkningstallene foreligger.

Utvalget konkluderer med at vekst i all hovedsak er et finansieringsspørsmål siden inntektene kommer etter hvert. Ved vedvarende vekst over flere 10-år vil dette ikke være tilfelle. Veksten vil da medføre et akkumulert etterslep som kan føre til et lavere tjenestetilbud i vekstkommuner. Studier som ble utført på 1970 tallet viste at det minst gikk 15 år før nye utbyggingsområder ble lønnsomme for kommunene. For kommuner med høy befolkningsvekst kan det derfor være

vanskelig å finansiere nødvendige investeringer uten at det går utover tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere.

Vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men utvalget finner ikke av datagrunnlaget som er benyttet å kunne identifisere hva som virker utgiftsdrivende på kommunens kapitalutgifter. Utvalget viser til at vekstkostnader kan kompenseres via skjønnsmidlene. Dette kan være en god løsning for enkeltkommuner som har midlertidig vekstutfordringer. Dette er imidlertid en uforutsigbar og lite hensiktsmessig løsning for kommuner med vedvarende vekst. Bodø kommune er derfor ikke enig i de konklusjoner utvalget kommer med på dette området.

6. Om treffsikkerhet og utforming av regionale og distriktpolitiske virkemidler.

Dette temaet er spesielt tatt inn i utvalgets arbeid på grunn av formuleringer i mandatet. Utvalget engasjerte Jørn Rattsø til å lage en utredning om treffsikkerhet av distriktpolitiske virkemidler. I utredningen sammenliknes kommuner på ulikt økonomisk nivå med de respektive kommuners økonomiske utvikling. Analysene viser at det er små ringvirkninger til privat næringsliv av en utbygging av kommunal virksomhet. Utvalgets vurdering er at analysene som er utført peker i retning av at kommuneoverføringer er lite effektive som regionalpolitisk virkemiddel.

På den annen side peker utvalget på at det vanskelig å anbefale en avvikling av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet basert på en analyse som indikerer at økte kommuneoverføringer ikke har en positiv effekt på befolkningsutvikling, inntektsnivå og sysselsetting. Dette må sees i sammenheng med at det er store metodiske utfordringer knyttet til å identifisere effektene av overføringene. For å kunne beregne effekten av kommuneoverføringene som et regionalpolitisk virkemiddel bør man ideelt ha flere utviklingsbaner som man kan sammenlikne, mener utvalget.

I dagens inntektssystem er det i alt fire regionalpolitiske ordninger, Nord-Norge tilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (som inngår i skjønnstilskuddet), samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet. Det er Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet som er de største.

Begrunnelsene for å gi kommunene i Nord-Norge særskilt behandling i inntektssystemet har vært flere. Hevingen av inntektsnivået for Nord-Norske kommuner var en videreføring av den skatteutjevningsordning som alt eksisterte før inntektssystemet ble innført. Det ble da bla argumentert med at kommunene hadde merkostnader som var av klimatiske og strukturell art, og som ikke ble fanget opp av inntektsutjevningen. Det er videre argumentert med at en sterk offentlig sektor i Nord-Norge er viktig for å kunne forvalte landsdelens naturressurser. Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting bli sårbar for svinginger i privatsektor som i stor grad er råvarebasert og konkurranseutsatt.

Det er opp til den til enhver tid sittende regjering å endre begrunnelsen for tiltak og i de siste åra har formuleringene endret seg i retning av formuleringer om at Nord-Norge tilskudd og regionaltilskudd skal ... "bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret .."

I følge mandatet var utvalget bedt om å utrede om disse tilskuddene burde inngå i inntektsystemet. Ut fra Rattsøs analyser og utvalgets vurderinger, skulle en vente at utvalget hadde anbefalt at slike tilskudd ikke skulle inngå som en del av inntektssystemet. Derimot foreslår utvalget at de aktuelle tilskuddene samles i ett tilskudd som blir en del av den smale distriktpolitikken. Dette virkeområdet er delt inn i 4 områder. Område A (Finnmark og Nord-Troms) område B (resten av Nord-Norge unntatt Bodø og Tromsø og de høyst prioriterte delene av Sør-Norge), område C (Bodø og Tromsø og de nest høyst prioriterte delene av Sør-Norge), og til sist område D som består av resten av Sør-Norge.

Utvalgets forslag om å slå sammen Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av det ekstraordinære skjønnstilskuddet til et nytt distriktpolitisk tilskudd etter kriterier som gjelder for den bedriftsrettede distriktpolitikken vil føre til en betydelig omfordeling av midler fra nord til sør. Kommunesektoren i Nord-Norge vil tape ca 570 mill kr pr år dersom utvalgets forslag blir gjennomført. Ved at utvalget foreslår at bare 15 pst av det nye distriktskommunetilskuddet skal gis pr kommune vil det generelt medføre at kommuner med færre innbyggere enn 2000 taper mest. Størst blir tapene for småkommunene i Finnmark og for Tromsø og Bodø. Bodø og Tromsø vil til sammen tape nærmere 250 mill kroner pr år i rammetilskudd.

Utvalget forslag om å innlemme regionaltilskuddene i den "lille" politikken medfører at kommunene skal vurderes etter en samleindeks som skal avspeile hvor gode levevilkårene er. Hovedindeksen består av flere indekser, bla av antall innbyggere mellom 18 og 30 år og antall kvinner i samme aldersgruppe. De to indeksene er sterkt korrelert, og vil for bla Bodø og Tromsø slå sterkt ut i hovedindeksen fordi begge byene har hatt befolkningsvekst over lang tid. Indeksen avspeiler fortid og er neppe et godt redskap til å avgjøre hvilke mål og virkemidler som bør gjelde for framtida.

Offentlig etterspørsel etter arbeidskraft, varer og tjenester har en klar innvirkning på sysselsetting og verdiskapning målt ved hjelp av BNP. Offentlig etterspørsel er en viktig del av konjunkturpolitikken. Hvordan offentlig sysselsetting og investeringer fordeles på distrikter påvirker naturlig nok verdiskapning og aktivitetsnivået lokalt og regionalt. Oppbygging av forsvaret etter krigen fram til den kalde krigs slutt, og deretter nedbyggingen, er klare bevis for hvordan offentlig sysselsetting og investeringer påvirker lokalsamfunnene. Tilsvarende virkninger har skjedd ved større omlegginger av annen statlig virksomhet i distriktene. Dersom rammetilskuddet til Bodø kommune reduseres med ca 76 mill kr (dvs redusert innbyggertilskudd kr 1689,- * 45000 innbyggere) vil både investeringer og drift måtte reduseres i betydelig omfang. Ut fra vår kunnskap om forholdene vil det virke negativt inn for det øvrige næringslivet både lokalt i Bodø og i regionen for øvrig.

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem vil ramme Bodø og Tromsø på en svært uheldig måte, og tar ikke hensyn til den rolle begge kommunene har for Nord-Norge generelt og for sine regioner spesielt. Begge kommunene har i en årrekke hatt betydelig vekst i sin befolkning som følge av utbygging av offentlig infrastruktur og offentlige tjenester. I begge byene er det over lang tid bygd opp forsknings- og utdanningssentra som er viktig for den videre utvikling i landsdelen. Sentraene konkurrerer om både forsknings- og undervisningspersonale og studenter på landbasis. Med den beliggenhet stedene har, er de avhengige av gode kommunale tjenester og god infrastruktur for å kunne utvikle seg videre. Kommunene spiller i den sammenheng en viktig rolle. Gjennom den utvikling som har funnet sted siden 1970 tallet kan nå landsdelen i større grad enn tidligere tilby ungdom utdanning og arbeidsplasser som de alternativt finner i Osloområdet, Bergen og Trondheim. Begge kommunene er dessuten sentra innenfor relativt store bo og arbeidsstedsregioner. Bodø kommune med ca 45000 innbyggere er regionssenter i Salten som har ca 75000 innbyggere. Tall fra 2004 viser at ca 80% av tilflyttingen til Bodø kom fra andre kommuner i Nordland.

Utvalgets forslag om å etablere ett tilskudd kan ikke sies å være noen stor forenkling, og er heller ikke noe mer målrettet virkemiddelbruk hvis en ønsker å styrke og opprettholde sysselsettingen i Nord-Norge. Bodø kommune frykter at forslagene kan føre til at fraflyttingen fra Nord-Norge øker, i strid med målet for regjeringen Stoltenbergs politikk for Nord områdene.

Konklusjon

Utvalget er bedt om å vurdere fordeling, forenkling og forbedring av inntektssystemet. I ovennevnte vurdering redegjør vi for hvorfor utvalgets forslag ikke bidrar tilstrekkelig til dette.

Bodø kommune påpeker spesielt følgende forhold:

- *Utvalgets burde hatt en annen og bredere sammensetning*
- *Det er vanskelig å skille mellom politiske og faglige vurdering spesielt når det gjelder distriktpolitiske virkemidler og mål*
- *Det benyttes til dels usikre statistiske analyser og variabler, hvor det er vanskelig å skille skjønn fra objektive fakta*
- *Det blir mangelfullt å kun fokusert på utgiftsutjamningen og ikke vurdere den totale utgifts- og inntektsutjamningen når kommunenes finansiering skal vurderes.*
- *Det er inntektsutjamningen som gir dårligst forutsigbarhet for kommunene. Å gjøre denne prognosebasert vil forbedre forutsigbarheten noe.*
- *Kommunenes faktiske utgiftsbehov burde vektlegges og ikke bare fordelingsproblematikken.*
- *Man burde i større grad se til de øvrige nordiske lands finansieringsmodell som i større grad er normative og basert på standarder.*
- *Å benytte "gamle" befolkningstall vil være en ulempe for vekstkommuner som til enhver tid skal levere tjenester til den faktiske befolkningen.*
- *En omfordeling av til sammen ca 570 mill kr fra nord til sør vil få store konsekvenser for framtidig utvikling og befolkningsstruktur i landet.*
- *Det er viktig å se Bodø og Tromsø sine roller som regionsenter i forhold til næringsutvikling i regionen og i forhold til å demme opp for uønsket fraflytting fra landsdelen.*
- *Et redusert rammetilskudd på ca 76 mill kr for Bodø kommune vil medføre en betydelig reduksjon av det kommunale tjenestetilbudet.*

Forslag til vedtak

Bystyret slutter seg til rådmannens forslag til høringsuttalelse for NOU 2005:18 slik det framgår av denne saken.

Svein Blix
rådmann

Karin Bjune Sveen
økonomisjef

Saksbehandler: Svein Blix og Karin Bjune Sveen

Trykt vedlegg:

Sammendrag av pressehefte NOU 2005:18