

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112, Dep.
0032 OSLO

Vår saksbehandler:
Erik Orskaug

Kopi til

Vår dato
30.01.2006

Vår referanse
2005/00074

Deres referanse

Inntektssystemutvalget - høring

Vi viser til departementets høringsbrev av 11. oktober 2005 til Inntektssystemutvalgets innstilling: NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring.

Mer forutsigbare skatteinntekter

Kommunesektorens inntekter består av skatteinntekter og inntekter gjennom det statlige inntektssystemet. I det kommuneøkonomiske opplegget det enkelte år diskuteres det hvor stor samlet inntektsvekst sektoren skal få. Når om lag halvparten av kommunesektorens inntekter er skatter bygger de politiske vedtak i dagens system på anslag på sektorens skatteinntekter.

Unio har gjentatte ganger tatt opp de store problemene kommuner og fylkeskommuner har hatt de siste årene fordi anslagene på skatteinntektene har bommet grovt, særlig i årene 2002-2004 hvor skatteanslagene systematisk var satt for høyt slik at kommunesektoren kom dårligere ut enn forutsatt. Dette er ikke bare et spørsmål om justeringer når skatteinntektene svinger, men et alvorlig planleggingsproblem lokalt og et troverdighetsproblem i forhold til sentrale bevilgende myndigheter.

Utvalget foreslår å bøte på usikkerheten knyttet til svingende skatteinntekter ved at inntektsutjevningen skal baseres på prognostisert og ikke på realisert skatteinntekt som i dag. På denne måten reduseres kommunesektorens risiko. I en situasjon med skattesvikt vil tilskuddene i inntektsutjamningen økes for kommuner med lave skatteinntekter og trekkene vil bli redusert for kommuner med høye skatteinntekter, og staten må overføre mer midler til sektoren samlet. Det blir motsatt om skatteinntektene blir større enn prognostisert.

Unio mener at prognosebasert inntektsutjamning vil være en klar forbedring sammenliknet med dagens system. Usikkerheten for kommunene dempes, noe som er viktig for å unngå negative konsekvenser for tjenestetilbudet. Systemet kan også bidra til å fjerne et mulig insitament til at skatteinntektene anslås for høyt.

Unio mener at utvalgets forslag til prognostisert inntektsutjamning bør iverksettes allerede fra 2007 og om nødvendig uavhengig av de øvrige deler av innstillingen.

Rammefinansiering kontra øremerking

Nye nasjonale velferdsreformer finansieres ofte ved hjelp av øremerkede tilskudd utenfor rammefinansieringssystemet. Utvalget har vurdert fordeler og ulemper ved de to forskjellige måtene å finansiere nye velferdsreformer. Utvalget konkluderer med at øremerket finansiering av nasjonale satsinger bør begrenses.

Unio vil påpeke at utvalget her har hatt klare føring i mandatet. Den forrige regjeringen ga klart uttrykk for at rammefinansiering var hovedfinansieringsmodell, og at utvalget skulle drøfte i hvilken grad rammefinansiering kan bidra til effektiv ressursbruk. Utvalget finner at rammefinansieringen bidrar til slik effektivitet, dels ved det de kaller prioriteringseffektivitet og dels ved kostnadseffektivitet.

Unio mener at enkle effektivitetskrav i flere tilfeller kan komme i konflikt med nasjonale hensyn. En kommune med høy eldreandel som prioriterer eldreomsorg på bekostning av skolesektoren vil teknisk sett oppfylle kravet til bedret prioriteringseffektivitet. Nasjonale politikkhensyn kan imidlertid tilsa at en vil begrense slike utslag av prioriteringseffektivitet og ønske klare standarder også innenfor de enkelte velferdstjenestene.

Tilsvarende gir det høy kostnadseffektivitet å ha eldre i flersengsrom. Handlingsplanen for eldreomsorgen hadde som mål å begrense denne type kostnadseffektivitet ved hjelp av øremerkede tilskudd for utbygging av enerom. Det er med andre ord ikke alltid gitt, slik utvalget hevder, at et alternativ med sterkere statlig styring gjennom øremerkede tilskudd vil gi et klart dårligere styringssystem enn det som gjelder i dag.

Unio finner det fullt ut legitimt at staten kan ønske strammere styring av enkelte velferdstjenester enn det rammetilskudd og kommunal handlefrihet alene vil frambringe. Det må derfor være en løpende politisk vurdering av i hvilken grad staten bør gjennomføre tiltak som begrenser den lokale handlingsfriheten. Slike inngrep kan være via minstestandarder og resultatkrav til tjenestene. Det kan også skje via øremerkede tilskudd, enten fullt ut eller kombinert med kommunale egenandeler. Forutsetningen for slike statlige initiativer bør være at en har definert klare mål for tjenestenes omfang og kvalitet, og at slike nasjonale mål vanskelig kan oppnås gjennom rammefinansiering alene.

Utgiftsutjevningen

Kommuner er forskjellig når det gjelder utgiftsbehov for tjenesteproduksjon, disse forskjellene skyldes variasjoner i innbyggernes behov for tjenester og forskjeller i enhetskostnader ved å produsere tjenestene i de enkelte kommuner.

Utgiftsutjevningen skal sammen med delvis inntektsutjevning og de regionalpolitiske tilskuddene utjamne forutsetningene for å gi et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner.

Utgiftsutjevningen skal i prinsippet gi kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper. Utjevningen sørger for at kommuner med høye utgiftsbehov per innbygger får kompensasjon for sine ekstraavgifter, mens kommuner med lave utgiftsbehov per innbygger blir trukket for denne fordel. Omfordelingen skal gå i balanse.

Kostnadsvariasjonene skal fanges opp av kostnadsnøkler i inntektssystemet. Unio er positive til at utvalget, for de fleste sektorenes del, har fått utført beregninger som ligger på et langt bedre kvalitativt nivå enn det forrige inntektssystemutvalget (Rattsø-utvalget, NOU 1996:1). Resultatet er at de nøklene utvalget nå foreslår ivaretar avstandsulemper på en langt bedre måte enn dagens system for disse sektorene.

Unio mener imidlertid at utvalgets avvisning av den normerte lokaliseringsmodellen for grunnskolen del er basert på en feilaktig begrunnelse. Klassesdelingsreglene har fortsatt gyldighet som norm for minsteressurser. Utvalgets forslag til sektornøkler må derfor avvises og det må gjøres nye utredninger for å få etablert en oppdatert sektornøkkel gitt den normative modellen for skolestruktur.

Unio er enig i at det innføres en egen indikator i sektornøkkel for grunnskolen for å ivareta utgiftsbehov knyttet til spesialundervisning. Vi mener den foreslåtte indikator, antall barn med grunn- og hjelpestønad, bare delvis fanger opp denne kostnaden. Dette bør utredes videre.

Utvalget foreslår, uten en spesifikk vurdering, at tilskuddet for opplæring av språklige minoriteter skal innlemmes i inntektssystemet. Utvalgets mandat var å vurdere muligheten for en slik innlemming, det er noe annet enn å basere innstillingen på at en slik innlemming skal finne sted. Unio vil peke på at det så langt ikke har kommet noe forslag om slik innlemming fra noen politiske instanser. Den indikator som er valgt, antall førstegenerasjons innvandrere fra ikke-skandinaviske land, synes også for enkel. I dag fordeles tilskuddene til særskilt språkopplæring mer differensiert, bl.a. etter hva slags språkbakgrunn innvandrerelevne har. Unio mener at det må lages et nytt forslag til sektornøkler for grunnskolen basert på at dette tilskuddet fortsatt består som et øremerket statlig tilskudd.

Det foreslås ikke nye kostnadsnøkler for barnehagenes del. Utvalget viser til at det er forutsatt at sektoren skal innlemmes i inntektssystemet når full dekning er oppnådd. I den delinnstilling utvalget avga for et år siden ble det foreslått en kostnadsnøkkel med tre kriterier: antall barn 1-5 år, antall heltids yrkesaktive kvinner 20-44 år og andelen barn med grunn- og hjelpestønad. Når innlemming blir aktuelt (etter full utbygging), mener Unio at det bør gjøres en ny vurdering av indikatorene som skal brukes, særlig gjelder dette indikatoren yrkesarbeidende kvinner og den manglende aldersoppdeling av antall barn 1-5 år.

Kommunestørrelse

Utvalget mener at det vil være skjønn tilknyttet et avstandsmessig kriterium for å avgjøre om manglende sammenslutning med nabokommunen er frivillig eller strukturelt betinget. Et annet argument er at utvalget ikke finner at tilskuddssystemene i praksis har vist seg å være avgjørende når kommuner vurderer om de vil slå seg sammen.

Unio er enig med utvalget i at det ikke er behov for å betrakte kommunestørrelse som en frivillig kostnad. Inntektssystemet er ikke noe velegnet virkemiddel for å generere endringer i kommunestrukturen.

Forholdet til private barnehager og skoler

Utvalget foreslår å legge modellen for finansiering av private barnehager til grunn for finansieringen av de private skolene også. Det innebærer at kommunene skal overta finansieringen for de frittstående skolene.

Dagens system for barnehagesektoren viser at en godt kan operere et fullstendig kommunalt forvaltningsansvar overfor både kommunale og private enheter uavhengig av om kommunene finansieres over rammetilskudd eller øremerkede tilskudd. Utvalgets forslag til forvaltningsmodell bør derfor vurderes uavhengig av forutsetninger om innlemminger i rammetilskuddet.

Unio er i utgangspunktet enig i at finansieringen av friskolene bør overtas av kommunesektoren, slik en nå gjør for barnehagenes del. Det forutsetter imidlertid at staten fortsatt har godkjenningmyndighet i forhold til etablering (med vetorett fra kommunenes side når skadelige virkninger må forventes), samt at tildelingssystemet forøvrig beholdes som i dag. Vi er uenige i utvalgets holdning om at kommunene selv skal kunne velge omfang og finansieringssystem overfor friskolene, dette vil bryte sterkt med de politiske holdninger regjeringen har stadfestet på dette punktet.

Distriktpolitiske tilskudd

Utvalget foreslår at alle de distriktpolitiske elementene bør samles i ett nytt tilskudd, kalt distriktstilskuddet. Dette skal i prinsippet erstatte Nord-Norge-tilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjonen for differensiert arbeidsgiveravgift og de øvrige distriktpolitiske elementene i skjønntilskuddet. I den konkrete illustrasjon har en imidlertid bare tatt med Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet.

Utvalget foreslår en avgrensning av det geografiske nedslagsfeltet for det nye distriktstilskuddet som avviker fra dagens nedslagsfelt for Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet. En tar utgangspunkt i det distriktpolitiske virkeområdet. Sammenliknet med dagens nedslagsfelt for Nord-Norge-tilskudd og regionaltilskudd innebærer dette at 33 kommuner faller ut, og 38 kommuner trekkes inn. For Sør-Norges del virker en slik geografisk omprioritering rimelig. Dette er også mer i tråd med den opprinnelige ideen til regionaltilskuddet hvor det var et krav at en var innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Derimot virker forslaget mindre rimelig for Nord-Norges del. Utvalgets forslag om å fordele distriktstilskuddet mer etter innbyggertall og mindre per kommune begrunnes med et ønske om å stimulere til kommunesammenslåing. Unio ønsker ikke at de regionalpolitiske elementene i inntektssystemet skal brukes for å fremme kommunesammenslåing. Dessuten vil en slik endret fordelingsnøkkel kunne bidra til en uheldig regional sentralisering.

Vennlig hilsen
Unio

Ingjerd Hovdenakk
Sekretariatsjef

Erik Orskaug
sjeføkonom