



02 FEB 2006

OS 13280-172

nr 661.0

Avd. KO / KØ / HER

Kommunal- og regionaldepartementet
P.boks 8112
0032 OSLO

Dykkar ref..

Vår ref.

06/184-1/06/1051

Arkivkode:

103

Dato:

30.01.2006

UTTALE- NOU 2005:18 - FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING

Hjelmeland kommune har følgjande uttale til framlagt NOU 2005: 18 "Fordeling, forenkling, forbedring".

Uttalen er konsentret om konkrete framlegg til endringar som får ein viss konsekvens for inntektssystemet generelt og enkeltkommunar/kommunegrupper spesielt.

For ordens skuld: "Inntektssystemet" er dei ulike element/mekanismer som fordeler statleg rammeoverføring til kommunane. Rattsø-utvalet med sin hovudrevisjon i 1997 og delvis innføring av selskapsskatt fom. 2005 m/symmetrisk inntektsutjamning har hatt størst konsekvens dei siste 10 åra.

Mandatet som vart formulert då inntektssystemutvalet vart etablert i 2003 er både omfattande og breitt. I ettertid vart mandatet utvida, innarbeiding av øyremerka tilskott til barnehagane og språkopplæring for minoritetar er døme på tema som kom i tillegg. Som namnet indikerer, er "fordeling, forenkling og forbedring" av gjeldande inntektssystem gjennomgåande og sentrale føringar for utvalet sitt arbeid. Andre stikkordsprega element i arbeidet som styrking av lokaldemokratiet og kommunal handlefridom, likeverdig tenestetilbod til lågast muleg kostnad, likestilling av private aktørar kontra kommunale og bevaring/utvikling av insentivelementet i næringsutvikling er supplerande mandattema.

Hovudkonklusjon:

Med bakgrunn i utvalet sitt mandat, det klare forbetningspotensialet som dette både direkte og indirekte gir uttrykk for, er det vanskeleg å sjå at utvalet har lukkast i nemnande grad i høve til den forventning som er skapt.

Det vil framleis måtta nyttast vesentlege ressursar for å ha naudsynt kontroll og rimeleg grad av forutsigbarhet. I tillegg må ein rekna inn ein vesentleg implementeringskostnad.

For dei meir politisk prega mandatelementa som "fordeling" og forbedring", er det positivt å konstatere at mindre distriktskommunar som Hjelmeland kjem rimeleg bra ut i høve til Utgiftsutjamninga. Større vektlegging på smådriftsulemper og busetjingsmønster gir ein betre tilpassa kostnadsnøkkel når ramma skal fordelast.

Utvalet finn det ikkje rett å føreslå at kompensasjonsordningar i samband med kraftutbygging (t.d. konsesjonskraftordninga) skal verta ein del av Inntektsutjamninga. Utvalet skisserer fleire ulike problemprega konsekvensar dersom denne type inntektselement skal utjavnast mellom kommunane og viser til tidlegare vurderingar (t.d. Rattsø i 97) med same konklusjon. Både med grunnlag i insentivelementet, lokalt sjølvstyre og økonomisk handlefridom samt

desse inntektselementa sin eigenart, vil det vera tilnærma umuleg å få naudsynt forståing for og tillit til eit inntektssystem kor slike kompensasjonsinntekter vert del av Inntektsutjamninga.

Slik eigedomsskatteordninga i dag vert praktisert og skatten sin eigenart er, vil det på same måte som for visse "kraftskattar" vera svært vanskeleg å etablere eit habit grunnlag for å ta med denne skattearten i Inntektsutjamninga

I utvalet sitt arbeid og drøftingar rundt Inntektsutjamninga og det politiske fordelings-spørsmålet, er det generelt sett fokusert altfor lite på konsekvensen av symmetrisk inntektsutjamning som kom som nissen på lasset ved ny selskapsskatteordning. Denne utjamningsreforma har hatt store konsekvensar for mange kommunar utan at dette enkeltelementet i nemnande grad er fokusert opp mot øvrige fordelingsmekanismer. Ser ein denne fordelingskonsekvensen opp mot hovudtanken for delvis tilbakeføring av selskapsskatt – eit insentiv for næringsutvikling, forsvinn insentivet relativt fort. Skal kommunane i framtida framleis få tildelt del av selskapsskatten, bør ordninga reviderast kor m.a. kapitalelementet også vert del av grunnlaget. Samstundes må kommunane sikrast naudsynt innsyn i grunnlag og fordeling slik at ulike fordelingsavtalar mellom kommunane kan praktiserast (i motsetnad til gjeldande ordning) og intensivgrunnlaget kan identifiserast.

Det vert galt å leggja kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift inn i nytt behovsprøvd distriktpolitisk tilskott – dette bør som i dag liggja som del av skjønstilskotet dersom målet er å kompensera påført ekstraavgift for alle kommunane.

Enkeltkommentarar.

I dei følgjande kommentarane har ein plukka ut enkelte tema/element som "på godt og vondt" fortener eigen utfyllande kommentar.

Utgiftsutjamninga – utrekning av kostnadsnøkkel for enkeltkommunane som skal uttrykkja enkeltkommunane sitt utgiftsbehov, skal utjamna ufrivillige kostnads- og etterspørselsbehov for områda: barnehage, grunnskule, hele- og sosialteneste, pleie- og omsorg og administrasjon (inkl. landbruk og miljøvern).

Generelt og positivt er det lagt større vekt på busetjingsmønster og smådriftsulemper samt eit basistilskott som samla sett gir ein høgare kostnadsnøkkel for mindre distriktskommunar – eit steg på rett veg for å etablere eit tilnærma likt utgangspunkt for eit likeverdig tenestetilbod. Det er likevel uforståeleg at basiskriteriet og busetjingskriteria vert vekta lågare for grunnskulen enn øvrige delkostnadsnøklar. Det er ikkje tilfredsstillande at utvalet har resignert i høve til å knytta opp kostnadselementet kommunalt vegnett, det same gjeld den viktige kapitaldelen.

Vekstkommuneproblematikken – eit fokusert problem for enkelte vekstkommunar kor folketalet aukar sterkt utan at innbyggjartilskott og utgiftsutjamning held tritt med auka drifts- og investeringsbehov som følgje av historiske folketalsdata.

For å stetta vekstproblematikken, har fom. 2003 basert seg på oppdaterte prognoser pr. 01.01. i tilskottåret med "avrekning" i juni same år. Konsekvensen har vore meir uvisse og tilsvarende systemforvikling.

Det er positivt at utvalet føreslår at gjeldande ordning går ut og at problematikken vert løyst via ordninga med skjønstilskott i kombinasjon med inntektsutjamninga.

Inntektsutjamninga – med utgangspunkt i å utjamna kommunane sitt inntektsgrunnlag (skattar) for å tilretteleggja for eit meir likeverdig tenestetilbod, er det innført ei såkalla symmetrisk inntektsutjamning. Kort fortalt får kommunar med under 100% av landssnittet tilført 55 øre av kvar skattekrone som vert innbetalt til kommunar som har over 100% av landssnittet. Dei aller svakaste kommunane får ytterlegare utjamning.

Både i høve til prinsipp om lokalt sjølvstyre, insentivelementet for lokal aktivitet og næringsutvikling samt naturgjevne lokale føresetnader/ressursutnytting verkar utjamningsforholdet med 45:55 passifiserande for dei kommunar som berre får tilbake 45 øre av kvar skattekrone. Forholdet burde i det minste vorte motsett for å skapa lokale insitament og tilsvarande innhald i lokaldemokratiet.

Det er i tillegg avgjerande at dei skattar som vert lagt inn i inntektsutjamningssystemet har ein direkte knytning til lokalt engasjement; dvs. inntekts- og formuesskatt og ei godt tilrettelagt selskapsskatteordning.

Utifrå denne ståstad, er det forunderleg å registrera at det i det heile er aktuelt å drøfta om kompensasjons- og erstatningsordningar som konsesjonsavgifter og konsesjonskraft skal vera del av inntektsutjamninga. Det burde heller vore meir aktuelt å vurdere om naturressurskatten frå kraftproduksjon er ein naturleg påverkbare skatt/avgift som bør vera del av utjamninga slik han i dag er. Denne skatten/avgifta vert i dag styrt av Stortinget (skatteøret) og produksjon i kraftselskapa som kommunane ikkje har påverknad på.

Inntektsutjamninga baserer seg i dag på løpande skatteinntekter i kommunane og betyr at kommunane ikkje kjenner sitt bidrag til eller frå denne utjamningsordninga før starten av neste budsjettår. Denne ordninga fører slik sett til både uvisse og kompleksitet. Utvalet sitt forslag om ein "prognosebasert" modell kor makronivået/landsnivået vert fastsett i god tid før budsjettåret og berre den lokale skatteinngongen vert den risikoprega variable delen som grunnlag for utjamninga. Forslaget synes i utgangspunktet å vera eit steg i rett lei. Avgjerande i denne samanheng er ein mest muleg korrekt prognosemodell. Sidan gjeldande ordning i dag er det systemelement som mest medfører kompleksitet og uvisse, bør prognosemodellen vera eit godt utgangspunkt.

Skjønstilskott – del av rammetilskottet som skal dekkja inn ulike "hol" i systemet som openbart fører til uønska konsekvenser (t.d. har Rattsø-effekten vorte dekkja inn år for år via den ekstraordinære skjønnsdelen. Auka arbeidsgjevaravgift (som følgje av differensiert ordning) vert i dag kompensert via skjønnsordninga.

Utvalet har teke mål av seg å redusera omfanget vesentleg; dvs. at det system som utvalet tilrår ikkje vil vera prega av uønska konsekvensar, ei etter måten optimistisk og god målsetjing. Deler av behovet skal dekkast inn via eksisterande inntekts- og utjamningsordning medan t.d. pålagt auka arbeidsgjevaravgift skal dekkast inn gjennom eit nytt distriktpolitisk tilskott. Sistnemnt fører m.a. til at kommunar med skatteinntekter over 120% av landsnittet (før utjamning) ikkje får kompensasjon for vesentlege meirutgiftsbeløp til arbeidsgjevaravgift.

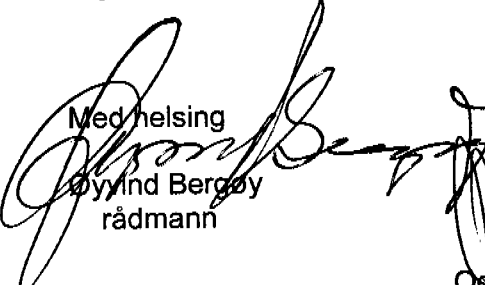
Sidan avgjerande kriterier for å oppnå distriktpolitisk tilskott ikkje er samfallande med dei kriterier som ligg til grunn for ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift, må denne kompensasjonsdelen framleis leggjast inn i etablert skjønnskottordning.

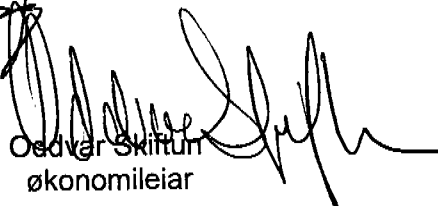
Distriktpolitisk tilskott – skal avløysa heilt og delvis eksisterande regionaltilskott, Nord-Norge-tilskott og skjønstilskott.

Hovudtanken om å etablere eit eige distriktpolitisk tilskott som samla skal erstatta gjeldande ordningar er god, rasjonell og forenklande. Samanslåing av nemnde tilskottsordningar utan at enkeltkommunar/kommunegrupper kjem skeivt ut samla sett i høve til eksisterande ordningar er vanskeleg og vil til slutt verta eit reint politisk fordelings spørsmål. Som klart kommentert under "Skjønstilskott" må kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift av klare årsaker som nemnt, ikkje verta ein del av det nye distriktpolitiske tilskottet.

Overgangsordning – eit system som i gjeldande ordning dempar sum inntektsendringar som følgje av oppgåveendringar og systemendringar. Gjeldande overgangsordning har vore 5 år, konsekvensen vert vanlegvis årleg fordelt med 1/5-del.

Gjeldande ordning må i visse høve tilleggskompenserast for å unngå vesentlege endringar som forkludrar og vanskeleggjer innsikt og oversyn.
Framlagt forslag om ei inntektsgarantiordning med utgangspunkt i makroendring synes i utgangspunktet vera ei rasjonell forenkling utan at ein heilt er bevisst på om utvalet sine grenseverdiar er fornuftige.

Med helsing

Øyvind Bergøy
rådmann


Oddvar Skiftun
økonomeiar

Kopi til:
Terje Thornquist

4130 HJELMELAND