

Kommunal og Regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

Arkiv: 026 Jnr: 5853 Tynset 01.02.06

Høringsuttalelse. Inntektssystemutvalgets utredning – NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Regionrådet for Fjellregionen vedtok på vegne av kommunene Tynset, Røros, Alvdal, Folldal, Rendalen, Tolga og Os i sitt møte 01.02.06 å slutte seg til vedlagte høringsuttalelse:

”Inntektssystemet. En vurdering av dagens inntektssystem og Borgeutvalgets innstilling”.

Uttalelsen er utarbeidet av Høgskolen i Hedmark på oppdrag fra Regionrådet for Sør-Østerdal.

Med vennlig hilsen

Olov Grøtting
Regionrådgiver

Vedlegg:

- ”Inntektssystemet. En vurdering av dagens inntektssystem og Borgeutvalgets innstilling.” Rapport datert Røros 11.01.06.

INNETKTSSYSTEMET

En vurdering av dagens inntektssystem og Borgeutvalgets innstilling

Røros 11.01.06

Innholdsfortegnelse

	Side
Innholdsfortegnelse	2
1. Sammendrag	3
2. Innledning	4
3. Det eksisterende inntektssystemet (2005)	5
3.1 Skatteinntekter med inntektsutjevning	5
3.2 Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning	9
3.3 Regionaltilskudd	12
3.4 Skjønnstilskudd	12
4. Borgeutvalget	13
4.1 Skatteinntekter med inntektsutjevning	13
4.2 Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning	13
4.3 Regional- og distriktpolitisk tilskudd	14
4.4 Skjønnstilskudd	15
4.5 Inntektsgarantitilskudd	15
5. Er distriktskommunene effektive?	15
6. Konklusjon	16

1. Sammendrag

De fleste kommunene i Hedmark og Oppland står overfor en rekke strukturelle utfordringer. Dette gjelder spesielt innenfor geografi, demografi, levekår og inntektsnivå. Gitt bosettings- og befolkningsstrukturen, har kommunene et ufrivillig høyt kostnadsnivå. Kommuner med lavt inntektsnivå har selvsagt også lave skatteinntekter. Kommunene i store deler av de to fylkene har dessuten betydelige levekårsulemper. Det er altså slik at de samme kommunene:

- har gjerne de høyeste kostnadene på grunn av spredt bosettingsstruktur og skjev befolkningsstruktur
- har store levekårsulemper med de utfordringer som følger av dette
- har et lavere inntektsnivå i befolkningen og dermed lavere skatteinntekter enn kommunene i andre deler av landet
- har nedgang i folketallet og derfor fallende inntekter

Inntektssystemet for kommunene er et instrument for utjevning av forskjeller mellom ulike grupper og systemet skal sikre at velferdsstatens ordninger er like gode for alle deler av befolkningen.

Borgeutvalget har tatt for seg disse utfordringene så langt mandatet ga muligheter. Vi stiller oss derfor svært positive til Borge-utvalgets konklusjoner. Utredningen er det beste som er lagt fram så langt. Vi mener derfor at Borgeutvalgets konklusjoner bør gjennomføres så raskt som mulig. På sikt ønsker vi imidlertid at utvalgets konklusjoner forbedres ytterligere. Nedenfor har vi sett på forhold som bør innarbeides i et endelig forslag.

Våre konklusjoner bygger på at vi har forsøkt å se på helheten, selv om det alltid vil være elementer som burde ha vært innarbeidet i forslaget. Samlet kommer kommunene i Hedmark og Oppland positivt ut og forslagene fra Borgeutvalget retter opp noe av tidligere skjevheter i inntektssystemet. Et forslag om ytterligere utredninger før gjennomføring, vil bare forlenge levetiden til dagens uheldige inntektssystem. Det bør imidlertid arbeides videre med endringer i retning av de påpekninger vi kommer med.

De frie inntektene er av avgjørende betydning for kommunesektoren. Skatteinntektene utgjør omlag 2/3 av disse inntektene. Og er dermed selve "grunnfjellet" i inntektssystemet. Tabellene 1 og 2, samt 3, viser at det er store forskjeller kommunene imellom, selv etter inntektsutjevning. Bærum får for eksempel beholde kr 1,21 (2005), mens Våler i Hedmark tilsvarende får kr 0,93. Dette innebærer at skatterike kommuner kan gi langt bedre tjenestetilbud til sine innbyggere enn de fleste utkantkommunene. Dette er dypt urettferdig og må gjøres noe med. Et første skritt kunne være å fjerne selskapskatten fra

inntektssystemet. Det samme kunne også gjøres for naturressursskatten for å likestille naturressursskatten med aksjeutbytte fra kraftselskapene.

Borgeutvalget foreslår at den nye ordningen med bruk av ”oppdaterte” befolkningstall skal avvikles for at inntektssystemet skal bli mer forutsigbart og oversiktlig. Dette vil være en viktig forbedring for kommuner med nedgang i folketallet og vi støtter derfor utvalgets forslag.

I de siste årene har innbyggertilskuddet blitt redusert betydelig, samtidig som det er blitt innført kriterier i utgiftsutjevningen som medfører at små kommuner får redusert sine inntekter betydelig, jfr. tabell 4. Samtidig viser tabell 3 at Hedmark og Oppland har større levekårsproblemer enn det som vanligvis er antatt. Vi synes Borgeutvalget har tatt en del gode grep her, men ville nok ha sett det ønskelig at levekårsproblemer ble vektlagt mer. Det bør også overveies om en bør innføre indikatorer som i større grad reflekterer at mange av kostnadene til kommunene er gruppeavhengige og ikke individbasert. Slik det er i dag er utgiftsutjevninga i stor grad individbasert.

Det grepet Borgeutvalget tar når det gjelder regional- og distriktpolitiske tilskuddet er gledelig. For første gang innrømmes det at mange utkantkommuner sliter med de samme problemene som kommuner i Nord-Norge. Økningen for kommunene i Sør-Norge bør imidlertid finansieres med friske midler.

Inntektsgarantitilskuddet er en klar forbedring i forhold til dagens overgangssystem. Inntektsgarantitilskuddet gir mer forutsibarhet og er mer oversiktlig.

Det er også verdt å merke seg at distrikts- og utkantkommunene er effektive i forhold til sentrale og etter vår mening rike kommuner som Bærum og Oslo.

I denne utredningen/høringsuttalelsen har vi sett på hvordan det etablerte inntektssystemet har fungert for kommunene i Hedmark og Oppland de siste årene, og deretter vurdert de mest sentrale elementene i Borgeutvalgets forslag til endringer. Det har ikke vært anledning til omfattende analyser innenfor den korte høringsfristen, men vi har eksemplifisert de sammenhengene vi påpeker ved endel beregninger særlig med utgangspunkt i situasjonen for kommunene i Solør og Sør-Østerdal.

2. Innledning.

Kommunene i Hedmark og Oppland står ovenfor en rekke utfordringer innen geografi, demografi, levekår og inntektsnivå, spesielt på kostnadssida. Ofte er det en klar sammenheng mellom lave skatteinntekter og høye kostnader på grunn av bosettingsmønsteret og befolkningsstrukturen. Dette er forhold som ligger utenfor kommunenes herredømme.

Borgeutvalget har så langt mandatet gir muligheter, tatt for seg disse utfordringene. Utvalgets utredninger og konklusjoner er faktisk det beste som er lagt fram hittil. Vi ber derfor om at Borge-utvalgets konklusjoner settes ut i livet så raskt som mulig.

Kommuner i Hedmark utenfor det sentrale Mjøsdistriktet har de siste årene opplevd inntektssvikt i forhold til sentrale inntektssterke kommuner. Dette er svært alvorlig fordi inntektene er grunnlaget for hvilke tjenester kommunene kan yte, og kvaliteten på disse. Kommunene er de viktigste velferdsyterene til folk. Forskjeller i evnen til å yte slike tjenester fører til at kommunens innbyggere ikke får likeverdige tilbud på livsviktige velferdsgoder.

En viktig hovedmålsetting for de fleste politiske partiene har vært å opprettholde bosettingen og befolkningsgrunnlaget i distriktene. Inntektssystemet slik det er i dag forsterker egentlig den negative befolkningsutviklingen i utkantene. Gode velferdstilbud er av grunnleggende betydning for å beholde folk, og få tilflytting av folk med kompetanse og lyst til å skape arbeidsplasser. Derfor bør kommuner i distriktene ha bedre tilbud enn i de sentrale bystrøk. En forutsetning for at dette skal være tilfelle, vil være et inntektssystem som forfordeler distriktskommunene, også utenfor Nord-Norge. Minste krav er at kommunene har like gode inntekter som de sentrale kommunene, hensyntatt bosettingsstruktur og befolkningsstruktur.

De frie inntektene er av avgjørende betydning for kommunesektoren. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Av disse er skatteinntektene av størst betydning, samtidig som inntektsutjevningssystemet sammen med selskapsskatten fører til en skjev fordeling i favør av mer sentrale bystrøk, jfr. tabell 1 og 2.

Skatteinntektene til kommunesektoren utgjør ca 107 milliarder kr av totalt 155 milliarder kr i frie inntekter. Rammeoverføringene utgjør ca 48 milliarder kr, dvs. bare ca 1/3 av de frie inntektene. Hvordan disse inntektene fordeles er av svært stor betydning. Altså ikke bare hvor mye som totalt bevilges til kommunene. Videre er det viktig å se på hvordan økt skatteandel slår ut overfor kommunene i distriktene

Nedenfor vil vi kommentere elementer ved det eksisterende inntektssystemet og Borge-utvalgets innstilling. Det vil være for ressurskrevende å gå inn på alle sider ved inntektssystemet og Borgeutvalgets innstilling. Til slutt vil vi fremheve noen punkter som vi mener må ligge til grunn for å få til et rettferdig og helhetlig inntektssystem for framtida som ivaretar også distriktskommunenes muligheter til å yte gode velferdstjenester, og som er med å opprettholde bosettingen og befolkningsgrunnlaget i distriktene.

3. Det eksisterende inntektssystemet (2005).

De frie inntektene består av flere elementer.

- Skatteinntekter med inntektsutjevning
- Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning
- Regionaltilskudd
- Skjønnstilskudd
- Nord-Norge tilskudd

3.1 Skatteinntekter med inntektsutjevning

De skattbare inntektene varierer svært mye. Distriktskommunene er gjennomgående inntektssvake kommuner med et ensidig næringsliv, gjerne basert på primærnæringene og næringer med lavt lønnsnivå. Den største bedriften i kommunen er gjerne kommunen selv med sine velferdstjenester. Dessuten ble selskapsskatten delvis tilbakeført kommunene i 2005. Noe som klart medførte en svekkelse av skatteinntektene til utkantkommunene. For eksempel er det bare Hamar av Hedmarks 22 kommuner som tjener på tilbakeføringen av deler av selskapsskatten

Som vi så ovenfor utgjør skatteinntektene en vesentlig del av de frie inntektene. En skjev fordeling av disse inntektene vil derfor være av stor betydning for kommunenes evne til å yte gode velferdstjenester i kommunen. Andelen av de frie inntektene som utgjøres av skatt har dessuten økt de siste årene. Dette medfører at kommuner som ligger under gjennomsnittet stadig får mindre penger å yte til velferdstjenester og å drive næringsutvikling for å skape tilflytting og et sterkere næringsliv i forhold til landet for øvrig. Det er derfor grunn til å tro at skjevfordelingen har økt med årene, selv etter at Stortinget endret ordningen med inntektsutjevning i 2005, jfr. tabell 1 og 2. Det er direkte urettferdig at det på grunn av skjev inntektsfordeling gis dårligere velferdstilbud her enn ellers i landet.

For å underbygge dette har vi sett på noen kommuner i Hedmark, Oppland og de største byene/kommunene.

Tabell 1. Skatt etter utjevning pr innbygger. Utvalgte kommuner i Hedmark og Oppland. Prosent av landsgjennomsnittet.

Kommune	2002	2003	2004	2005
Kongsvinger	95,2	95,1	94,9	93,6
Hamar	95,5	96,0	96,2	98,3
Nord-Odal	93,5	94,1	94,2	92,8
Sør-Odal	94,7	94,9	95,0	93,5
Eidskog	93,6	93,9	93,7	92,2
Grue	93,6	94,4	94,4	93,1
Åsnes	93,5	94,4	94,2	93,0
Våler	93,0	94,7	94,5	93,2
Elverum	94,4	95,4	95,2	93,9
Trysil	94,4	95,0	94,8	93,4
Åmot	94,5	95,1	95,3	93,8
Stor-Elvdal	93,8	94,3	94,8	93,3
Engerdal	92,3	93,3	93,2	91,8
Lillehammer	95,6	96,1	96,1	97,5
Gjøvik	94,7	95,1	95,3	94,1

Kilde: KS prognosemodell

Tabell 1 viser at samtlige kommuner ligger under landsgjennomsnittet i skatteinntekter etter utjevning. I tallene for 2005 er også beregnet selskapsskatt vist. Bare Hamar og Lillehammer har høyere skatteandel etter utjevning fra 2002 til 2005, men også disse kommunene ligger under landsgjennomsnittet.

Tabell 2. Skatt etter utjevning pr. innbygger. De største byene og Bærum. Prosent av landsgjennomsnittet.

Kommune	2003	2004	2005
Bærum	127,3	127,0	120,6
Oslo	103,6	108,3	111,0
Stavanger	96,6	97,0	103,1
Bergen	118,9	116,9	115,2
Trondheim	96,1	96,6	100,1

Kilde: KS prognosemodell

Tabell 2 viser at i 2005 har samtlige kommuner i denne gruppen skatteinntekt etter utjevning over landsgjennomsnittet. De to kommunene som ligger høyest, har begge tapt på omlegningen av inntektsutjevningen i 2005.

Tabellene ovenfor illustrere godt flere forhold som har betydning for hvilke velferdstilbud kommunene kan yte.

For det første viser den at kommuner utenfor de sentrale strøkene rundt Oslofjorden, Jæren og Bergensområdet, ligger langt under landsgjennomsnittet i skatteinntekt, selv etter inntektsutjevning er foretatt. Det er betydelig avstand mellom disse rike kommunene og innlandskommunene. I kr utgjør dette store beløp. Uten utjevning ville økt skatt betydd 1,49 for Bærum, mens Engerdal ville ha fått 0,65, jfr tabell 3. Etter utjevning er differansen fremdeles stor, henholdsvis 1,21 og 0,92, jfr. tabellene 1 og 2.

For det andre har det med få unntak vært en betydelig forverring i innlandskommunenes inntekter etter inntektsutjevning selv om vi fikk nye utjevningskriterier fra 2005. Isolert sett ga dette større utjevning. Men dette bildet ble fullstendig ødelagt ved tilbakeføringen av deler av selskapsskatten. De kommuner som tjener på denne ordningen er selvsagt de kommuner som har kontoradresse til store firmaer/bedrifter som går godt med store overskudd, og kommuner med en relativt liten andel offentlige arbeidsplasser. Innlandskommunene og da spesielt utkantkommuner kjennetegnes ved at de har en stor andel offentlige arbeidsplasser.

Systemet med inntektsutjevning må det fokuseres mer på. Et system med full utjevning ville ha tilført utkantkommuner større beløp, samtidig som alle kommuner skattemessig ville ha blitt stilt likt. Dette ville ha gitt utkantkommunene muligheter til å gi samme tilbud som andre skattemessig rike kommuner. På en måte er skatteinntektene grunnfjellet i inntektssystemet, og som produksjonen av velferdstjenester bygger på. Svært mange utkantkommuner har innført eiendomsskatt for å veie opp disse forskjellene, samtidig som de rike kommunene i sentrum har latt være å gjøre dette, jfr. Oslo. Et første skritt i retning mer utjevning ville være å fjerne selskapsskatten fra inntektssystemet og kompensere dette ved økt skattøre for kommunene.

Et system med full utjevning ville også ramme kraftkommunene. Det er et spørsmål om dette er rettferdig. For det første utgjør disse kommunenes inntekter svært lite av den totale skatteinngangen. For det andre er dette kompensasjon for de ulempene lokalsamfunnet er påført ved utbyggingen. For det tredje er det i disse kommunene verdiskapningen skjer. For det fjerde er det

slik at eierinntektene er unntatt dette regnestykket. For å illustrere dette kan vi se på kommunene Åmot, Hamar og Ringsaker. For 2005 fikk Åmot som er en kraftkommune om lag 8 mill kr i kraftinntekter (iberegnet eiendomsskatt), mens eierkommunene Hamar og Ringsaker hentet ut aksjeutbytte på 70 – 80 mill kr av de kraftverkene de eier. Eiendomsskatten er en frivillig skatt og er holdt utenfor inntektssystemet. Etter vår mening bør naturressursskatten behandles på samme måte som eiendomsskatten og aksjeutbytte på kraft, og holdes utenfor inntektssystemet.

Et argument som ofte brukes mot full inntektsutjevning, er at det skal være lønnsomt å drive næringsutvikling. Uten å få noe igjen for innsatsen hevdes det at kommunene vil stoppe å utvikle næringslivet i kommunen. Dette er et dårlig argument. De kommuner som lettest tiltrekker seg ny næring, og som lettest får til næringsutvikling, er kommuner som i liten grad benytter penger til næringsutvikling. Næringsutviklinga går nærmest på egne ben. Det er først og fremst utkantkommuner som trenger å drive næringsutvikling. Disse kommunene har imidlertid minst penger å drive aktiv næringsutvikling med, samtidig som det vil kreve betydelig mer å drive slik aktivitet. Inntektene til de som bor der er også lave. Det er dermed lite overskuddskapital blant folk som ønsker å starte egen virksomhet. Dessuten kreves det at kommunen kan tilby langt bedre velferdstilbud enn sentrale kommuner for å trekke til seg folk som vil etablere seg. På grunn av at utjevningssystemet ikke gir full uttelling, har disse kommunene mindre penger å bygge ut slike tjenester for. Egentlig burde de hatt mer å rutte med enn sentrale kommuner, fordi de sannsynligvis må tilby noe som er langt bedre enn det de sentrale kommunene tilbyr for å oppnå samme etablerereffekt. Dessuten er det også slik at innbyggere med høy inntekt bruker mer penger lokalt. Dette skaper igjen ytterligere arbeidsplasser, som igjen skaper ekstra inntekter til kommunen. Høye personlige inntekter gir ringvirkninger lokalt.

3.2 Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning.

Dette tilskuddet er ment å jevne ut for forskjeller i kostnader ved å drive velferdstjenestene i kommunene, noe som er helt nødvendig. Kostnadene er knyttet opp mot hvordan befolkningssammensetningen og bosettingsstrukturen er i kommunen. Tankegangen er at en kommune med skjev alderssammensetning med f.eks. mange eldre og en spredt bosetting over store avstander er dyrere å drive enn hvor folk er bosatt tett og med en stor andel av befolkningen i arbeidsfør alder.

Utgangspunktet er et innbyggertilskudd som er likt for alle innbyggere i landet. Dette blir differensiert ut ifra befolknings- og/eller bosettingsstrukturen er slik at det er billigere eller dyrere å gi tjenester til kommunens innbyggere. Kommuner som har en slik struktur at de er billige å drive får innbyggertilskuddet redusert, og omvent for kommuner som er dyre å drive.

Innbyggertilskuddet i 2002 var 7 177 kr. I 2005 var innbyggertilskuddet redusert til kr 5 882. Reduksjonen skyldes dels det at en større andel av de frie inntekter finansieres gjennom skatter og dels at andre kompensasjonsordninger finansieres ved uttrekk av rammetilskuddet. Fordi utkantkommuner ligger under landsgjennomsnittet i skatteinntekter, rammes disse kommunene mer enn sentrale rike kommuner når innbyggertilskuddet reduseres.

Utgiftsutjevninga blir beregnet med utgangspunkt i en rekke indikatorer. Gjennom årene har det vært gjort endringer ved at nye indikatorer er blitt innført, og at vektinga av indikatorene er blitt endret. Spørsmålet om indikatorene er riktige og om deres vekting er riktig, er vanskelig å ha bastante formeninger om. Levekårsproblemene og ukantproblemene er ikke vektlagt godt nok. Det kan også synes som om at store bykommuner har fått bedret sin situasjon på bekostning av mindre utkantkommuner. Nedenfor skal vi forsøke å illustrere noen av disse forholdene.

Tabell 3. Levekårsindeks. Kommuner i Østfold, Akershus, Hedmark og Oppland. 2005

Østfold			Akershus			Hedmark			Oppland		
Kommune	Levek	Skatt	Kommune	Levek	Skatt	Kommune	Levek	Skatt	Kommune	Levek	Skatt
Halden	7,6	83,9	Vestby	3,7	99,2	Kongsving.	7,6	83,1	Lillehammer	3,4	95,7
Moss	7,0	91,7	Ski	4,0	109,9	Hamar	5,9	98,2	Gjøvik	6,3	87,3
Sarpsborg	7,7	84,4	Ås	3,4	98,7	Ringsaker	6,0	79,1	Dovre	6,7	74,2
Fredrikstad	7,3	89,0	Frogn	3,9	112,5	Løten	7,0	74,5	Lesja	3,3	71,9
Hvaler	6,0	94,4	Nesodden	4,4	97,1	Stange	5,7	80,5	Skjåk	4,0	85,9
Aremark	4,1	83,5	Oppegård	2,6	125,0	Nord-Odal	5,4	73,2	Lom	4,9	81,8
Marker	6,0	77,8	Bærum	2,4	149,0	Sør-Odal	7,4	80,9	Vågå	4,3	76,8
Rømskog	2,7	84,8	Asker	2,4	137,8	Eidskog	7,9	68,8	Nord-Fron	6,1	94,5
Trøgstad	6,4	86,8	Aurskog-H	4,3	82,8	Grue	7,1	75,3	Sel	6,1	72,0
Spydeberg	6,1	105,8	Sørum	3,6	103,2	Åsnes	7,6	76,9	Sør-Fron	3,6	84,6
Askim	7,9	95,4	Fet	3,7	99,4	Våler	7,4	77,4	Ringebu	4,7	86,6
Eidsberg	6,9	87,0	Rælingen	4,7	101,4	Elverum	6,7	81,1	Øyer	5,0	83,6
Skiptvet	4,3	83,6	Enebakk	5,4	91,6	Trysil	5,3	82,4	Gausdal	3,6	78,0
Rakkestad	6,3	82,1	Lørenskog	4,6	114,9	Åmot	6,0	87,5	Øst. Toten	5,1	79,1
Råde	3,6	89,7	Skedsmo	4,7	111,6	Stor-Elvdal	6,4	81,0	Vest. Toten	6,9	82,7
Rygge	4,9	91,1	Nittedal	4,0	107,4	Rendalen	5,0	82,7	Jevnaker	6,6	81,3
Våler	4,4	85,6	Gjerdrum	4,3	103,8	Engerdal	3,6	65,1	Lunner	6,1	86,1
Hobøl	5,1	88,3	Ullensaker	4,3	102,4	Tolga	3,7	59,3	Gran	5,9	83,1
			Nes	4,4	86,6	Tynset	4,3	85,0	Sønd. Land	6,7	68,7
			Eidsvoll	6,3	87,3	Alvdal	4,0	82,9	Nord. Land	5,1	78,4
			Nannestad	4,4	89,1	Folldal	4,0	70,7	Sør-Aurdal	5,3	81,1
			Hurdal	4,1	78,4	Os	4,1	64,5	Etnedal	4,0	72,6
								Nord-Aurd	5,7	96,3	
								Vest. Slidre	5,3	88,2	
								Øyst. Slidre	3,0	100,0	
								Vang	3,1	96,4	
Østfold	5,79	88,0	Akershus	4,07	104,1	Hedmark	5,82	77,7	Oppland	5,03	83,3
% over 80 år	4,79		% over 80 år	3,48		% over 80 år	5,77		% over 80 år	5,58	

Kilde: KS og SSB

Levekårsindeks Norge 5,50 (SSB)
 Skatt før inntektsutjevning for månedene januar – november 2005 (KS)
 % over 80 år hele landet 4,63 (SSB)

Tabellen ovenfor viser at Hedmark har en levekårsindeks som er dårligere enn landsgjennomsnittet, og som er langt dårligere enn det sentrale Akershus. Akershus har dessuten en skatteinngang før utjevning som ligger godt over landsgjennomsnittet. Dette er et forhold som er viktig å ta med seg når en også skal vurdere Borge-utvalgets forslag.

Innføring av det såkalte urbanitetskriteriet i 2004 medførte en forverring av utkantkommunenes situasjon. Midler ble overført fra de små kommunene til befolkningsmessig store kommuner. I tabell 4 har vi illustrert dette for 8 kommuner i Hedmark.

Tabell 4. Utgiftsutjevning. Urbanitetskriteriet.

Kommune	Folketall 1.1.05	Fradrag Kr pr. innb 2004	Fradrag Kr pr. innb 2005	Fradrag totalt 2005
Elverum	18 844	122	136	2 562 784
Trysil	6 882	264	297	2 043 954
Åmot	4 398	324	361	1 587 678
Stor-Elvdal	2 832	372	418	1 183 776
Engerdal	1 499	439	491	736 009
Sum Sør-Østerdal				8 114 201
Grue	5 275	298	336	1 772 400
Åsnes	7 779	247	278	2 162 562
Våler	3 924	336	377	1 479 348
Sum Solør				5 414 310

Kilde: SSB og KS

Tankegangen ved innføringen av urbanitetskriteriet er antagelig at en antar at store kommuner har dårligere levekår enn mindre kommuner som gjerne ligger i distriktene. Som vist i tabell 3 er levekårene tvert imot bedre i sentrale Akershus kommuner enn i kommuner i Hedmark. På grunn av overgangsordningen på 5 år vil fradraget på grunn av urbanitetskriteriet øke fram til 2009.

Tabellen viser at kommunene i disse distriktene har tapt betydelige beløp til større kommuner. Dette har med andre ord svekket velferdstilbudet i kommunene betydelig.

Kostnadsnøkkelen i det utgiftsutjevnende tilskuddet er i stor grad individbasert. Dette innebærer en tankegang at kostnadene følger individene som bor i kommunen. Dette er ikke tilfelle. Mange av kostnadene er knyttet til grupper. Disse gruppene er igjen sterkt knyttet opp mot bosettingsstrukturen. Bosettingsstrukturen er gjerne slik at det er problematisk å utnytte ledig kapasitet. Grendeskoleproblematikken er et godt eksempel på dette. Grendeskolene har gjerne for få elever i klassen eller gruppa for å kunne utnytte kapasiteten til læreren. Samtidig er det ofte ledig kapasitet på hovedskolen i sentrum. Kostnadene for kommunen blir doblet, men tilskuddene er de samme som for en kommune som har samlet alle i en klasse/gruppe. Et annet eksempel kostnader ved hjemmehjelpstjenestene. Store avstander mellom brukerne i spredtbygde kommuner, gjør at en må bruke mye reisetid mellom brukerne, og dermed økte kostnader for kommunen.

Svært mange utkantkommuner med store avstander tvinges til å sentralisere slike tjenester. Slik sentralisering senker kostnadene for kommunen, men samtidig svekker de servicenivået for kommunens innbyggere, spesielt i

utkantene. Disse kan dermed få økte byrder. Slike endringer fører med andre ord til ulik tjenestestandard avhengig av hvor en bor i kommunen. Samtidig er dette en ”skjult privatisering” som løfter økte ”kostnader” over til innbyggerne. Dermed rammes enkelte innbyggere hardere enn andre, samtidig som det offentlige spares.

3.3 Regionaltilskudd

I forbindelse med at en la om inntektssystemet i 1997, ble regionaltilskuddet og det ekstraordinære tilskuddet i skjønnstilskuddet innført som en kompensasjon til kommuner som tapte mye på omlegingen. Denne regionale kompensasjonen har de siste årene blitt redusert. Det ekstraordinære tilskuddet er fra 2006 trukket helt ut av inntektssystemet. Regionaltilskuddet ble redusert fra 3,6 mill kr til 3,3 mill kr. De som ble rammet av denne nedskjæringa var først og fremst distriktskommuner i Sør-Norge, altså de samme kommuner som fra før har lave skatteinntekter.

3.4 Skjønnstilskuddet

Som nevnt ovenfor er det ekstraordinære tilskuddet blitt fjernet. Det ordinære tilskuddet skal også dekke tapet av differensiert arbeidsgiveravgift. Om dette virkelig er gjennomført for alle kommunene er vanskelig å kontrollere. For kommunene vil det klart være en stor fordel om differensiert arbeidsgiveravgift igjen ble innført.

4. Borgeutvalget

NOU 2005:18 har som tittel Fordeling, forenkling, forbedring. Intensjonen med Borge-utvalget er å gi en god fordeling av midlene Stortinget bevilger til kommunen, samtidig som systemet skal være forenklet og være mer forutsigbart.

Kommunene slutter seg i hovedsak til Borgeutvalgets forslag. Etter vår mening utgjør forslaget en klar forbedring i forhold til det gjeldende systemet som har ble innført i 2003. For oss er det av avgjørende betydning at inntektene til kommunen er forutsigbar, og at den regionale profilen er klar og tydelig. At det nyttes ”gamle” og kjente befolkningstall, og ikke løpende befolkningstall, letter forutsigbarheten. Kommuner med befolkningsnedgang taper mye penger mens kostnadene er konstante.

Større vektlegging av regionale tilskudd forsterker den regionale profilen. Dette er nødvendig for å få til en mer rettferdig inntektsfordeling. Forslaget som Borgeutvalget legger fram er et klart steg i riktig retning.

Borgeutvalgets forslag består i hovedsak av 5 hovedelementer.

1. Skatteinntekter med inntektsutjevning
2. Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning
3. Regional- og distriktpolitisk tilskudd
4. Skjønnstilskudd
5. Inntektsgarantitilskudd

Nedenfor vil vi kommentere disse elementene.

4.1 Skatteinntekter med inntektsutjevning.

Bygger stort sett på det gamle systemet, med unntak av at en får et prognosebasert inntektssystem. Dette innebærer at inntektsøkningen bygger på et anslag for gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Dette gjør systemet mer forutsigbart. Høyere skatteinngang enn prognostisert, blir trukket, mens mindre skatteinngang enn prognosen blir kompensert gjennom rammetilskuddet.

Fordelen med denne modellen er at den er forutsigbar og enklere for kommunene å forholde seg til.

Ulempen med modellen er at den bærer med seg svakhetene ved den gamle modellen når det gjelder nivået i forhold til gjennomsnittlig inntekt, og den forverringen mange distriktskommuner fikk ved tilbakeføringen av selskapsskatten i 2005.

Kommunene ber derfor om at Regjeringen ser nærmere på et system som likestiller kommunene når det gjelder utjevning av skatteinntekter.

4.2 Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning.

Dette er et svært viktig tilskudd for små utkantkommuner med en skjev befolkningsstruktur og spredt bosettingsstruktur. Hensikten med utgiftsutjevninga er at den skal kompensere for ufrivillige kostnader ved disse forholdene. Utgiftsutjevninga kan imidlertid ikke sees uavhengig av innbyggertilskuddet. Blir innbyggertilskuddet for lavt vil disse kommunene aldri kunne gi samme tilbud til kommunenes innbyggere som skatterike kommuner. De kommunene som har høye kostnader på grunn av skjev befolkningssammensetning og spredt bosettingsstruktur, ligger stort sett under landsgjennomsnittet i skatteinntekter.

Borgeutvalget har en grundig gjennomgang av hva som bør ligge til grunn for utgiftsutjevninga og valg av kriterier. Utvalget mener at utgiftsutjevninga bør omfatte barnehager (i dag øremerka), grunnskole, helse- og omsorgstjenester samt administrasjon. Utvalget sier selv at fordi ikke alle tjenester er med i utgiftsutjevningen, vil ikke kommunene gis like muligheter til å løse sine samlede oppgaver. I 2003 utgjorde differansen ca 10 % av samlede utgifter.

Vi har ikke hatt grunnlag for å gå inn på de ulike kriterier som er valgt og deres vektning. Dette ville ha krevd betydelige utregninger med betydelige kostnader. Kommunene merker seg at urbanitetskriteriet er fjernet. Dette ser vi som en stor fordel. Vi er imidlertid noe bekymret over at landbrukskriteriet er fjernet. Fjerningen av landbrukskriteriet må imidlertid sees i sammenheng med hvordan de regionalpolitiske virkemidlene utformes. Landbruket er grunnsteinen i nærings sammensetningen i våre distrikter. Vi er også noe usikker på hvordan problemet med at ulike tjenester har ulik kostnadsstruktur er taklet. Dette gjelder spesielt distriktskommuner, gjerne små, med en spredt bosettingsstruktur med store avstander som har problemer med å utnytte ledig kapasitet i enkelte tjenester.

Tidligere kriterier har etter vår oppfatning ikke ivaretatt levekårsproblemer godt nok. Etter vår mening ivaretar heller ikke Borgeutvalgets innstilling levekårsproblemene godt nok. Kommunene i Hedmark ligger dårligere an enn mange av de områder som tradisjonelt ynder å påpeke levekårene som noe som er av store kostnader for dem, jfr tabell 3.

4.3 Regional- og distriktpolitisk tilskudd.

Borgeutvalget klargjør og tydeliggjør den regionale- og distriktpolitiske profilen også for Sør-Norge. Dette er svært gledelig og viktig. Mange distriktskommuner i Sør-Norge står ovenfor store utfordringer med å opprettholde befolkningen, og å kunne gi befolkningen gode kommunale velferdstilbud. For å kunne konkurrere med sentrale kommuner i næringsutvikling, er det en klar forutsetning at det er gode kommunale tilbud. Antagelig må disse være langt bedre enn de som finnes i sentrale strøk. Å gi tilskudd gjennom et eget regional- og distriktpolitisk tilskudd er et godt grep.

Borgeutvalget foreslår at det nye tilskuddet skal finansieres gjennom at regionaltilskuddet og Nord-Norge tilskuddet sees under ett og fordeles etter nye kriterier. Vi er imidlertid noe betenkt over at kommuner i Nord-Norge får svekket sine inntekter. Vi mener derfor at endringene må finansieres med friske penger til dette formålet. En eventuell beslutning om å legge tap av differensiert

arbeidsgiveravgift til fordeling, må imidlertid ikke føre til at kommunene i Sør-Norge totalt får endret sine tilskudd. Etter vår mening må Regjeringen fortsette å arbeide for gjeninnføring av differensiert arbeidsgiveravgift i distriktskommunene.

4.4 Skjønnstilskudd

Borgeutvalget foreslår at skjønnstilskuddet reduseres til under halvparten av dagens tildeling. Tilskuddet skal kun ivareta lokale forhold, deriblant vekstkommuneproblematikken. Vi er noe usikre på hvordan dette vil slå ut for distriktskommunene. Endringene må ikke føre til at sentrale vekstkommuner får styrket sin økonomi på bekostning av distriktene.

4.5 Inntektsgarantitilskuddet

Inntektsgarantitilskuddet skal erstatte overgangsordningen. Ingen kommuner skal tape mer enn 400 kr pr. innbygger ved endringer. Dette finansieres ved at kommuner som ikke taper på omlegginger trekkes en viss sum som alltid vil være lavere enn 400 kr. De som tjener på omleggingene får full uttelling fra første år.

Dette er et system som ivaretar kravet om stabilitet og forutsigbarhet langt bedre enn det som var tideligere. Den kan gi en indikator på hva driftsmarginen i en kommune bør være.

5. Er distriktskommunene effektive?

Det hevdes at distriktskommunene er rike og at de dermed er lite effektive. Å beregne effektivitet er svært vanskelig. Det er imidlertid forsøkt å lage indekser for effektivitet. Nedenfor har vi sett noe nærmere på dette effektivitetskriteriet. En indeks over 1 viser god effektivitet, mens en indeks under 1 viser en effektivitet under gjennomsnittet.

Tabell 5. Effektivitetsindeksen for Hedmark og noen utvalgte kommuner. 2004.

Kommuner Hedmark og Oppland	Indeks	Kommuner Akershus og Oslo	Indeks
Kongsvinger	1,06	Vestby	1,00
Hamar	1,07	Ås	1,02
Ringsaker	1,06	Frogn	1,02
Løten	1,05	Nesodden	0,97
Stange	1,07	Oppegård	1,04
Nord-Odal	1,14	Bærum	0,89
Sør-Odal	1,04	Asker	0,94
Eidskog	1,16	Aurskog-Høland	1,10
Grue	1,12	Sørum	1,02
Åsnes	1,11	Fet	1,03
Våler	1,05	Rælingen	1,03
Elverum	1,07	Enebakk	0,98
Trysil	1,09	Lørenskog	1,01
Åmot	1,06	Skedsmo	1,01
Åmot	1,05	Nittedal	0,95
Rendalen	1,10	Gjerdrum	1,08
Tolga	1,14	Ullensaker	0,91
Tynset	1,07	Nes	0,98
Alvdal	1,00	Eidsvoll	1,03
Folldal	1,07	Nannestad	0,91
Os	1,12	Hurdal	1,05
Lillehammer	1,00	Oslo	0,96
Gjøvik	1,05		

Kilde: KS beregninger basert på TBU desember 2005 (Jfr bl.a. Kommunal rapport)

Tabellen viser for eksempel at Våler har 5 % mer tjenester enn inntektsnivået skulle tilsi, mens skatterike kommuner som Bærum og Oslo har henholdsvis 11 og 4 % mindre tjenester enn inntektsnivået skulle tilsi. Dette viser at kommunene i distriktene driver effektivt. Det er med andre ord en myte at kommunene i distriktene sløser med midler.

6. Konklusjon

Utgangspunktet for et inntektssystem for kommunene må være at det er forutsigbart og rettferdig. Det må legges forholdene til rette for at kommunene i

distriktene kan gi like gode velferdstilbud til sine innbyggere som ellers i landet. Sett ut fra et næringsutviklingsperspektiv, bør tilbudene være bedre.

Inntektssystemet er det viktigste virkemiddelet i velferdsstaten for å utjevne geografiske og sosiale forskjeller mellom innbyggerne. Systemet skal sikre at gamle og syke skal ha tilgang til likeverdige omsorgstjenester og at barn og unge skal få like gode muligheter for utdanning uten hensyn til bosted og sosial bakgrunn. Det eksisterende inntektssystemet har de siste årene blitt svekket som instrument for en slik rettferdig omfordeling:

Det er store forskjeller i inntektsnivå mellom grupper av befolkningen. Disse forskjellene henger sammen med lønnsevnene i ulike næringer, med utdanningsnivå hos lønnstagerne og arbeidsplassenes sentralitet, blant annet. Det er derfor også store forskjeller i lønnsnivå mellom befolkningen i de ulike kommunene i landet. For kommunene innebærer det at skatteinntektene pr innbygger varierer sterkt. Dagens inntektssystem jevner ut denne forskjellen mellom kommunene, men bare til en viss grad. Vi viser i denne utredningen hvor store forskjellene er mellom sentrum og utkantkommuner både før og etter utjevning. De siste årene har dessuten skatteinntektene fått stadig større vekt som finansieringsgrunnlag for kommunene på bekostning av innbyggertilskudd med utgiftsutjevning. Denne utviklingen forsterker forskjellene mellom kommunene og medfører at befolkningen ikke får like gode tilbud om utdanning eller helsestell blant annet.

Inntektsforskjeller mellom kommunene som skyldes de store forskjellene i inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere bør derfor utjevnes fullt ut.

Inntektsutjevningen mellom kommunene er i liten grad behandlet av Borgeutvalget. Utvalget hevder imidlertid at forskjeller som skyldes eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter bør omfattes av inntektsutjevningen. Vi er uenige i dette av to grunner:

- De største inntektsforskjellene mellom kommunene skyldes forskjellene i skatteinntekter fra personlige skattytere
- Skatteinntektene fra kraftverk og inntekter fra hjemfall- og konsesjonskraft har sammenheng med ulemper som følger av naturinngrep ved produksjon av kraft i små utkantkommuner. I mange sammenhenger er disse inntektene en ren kompensasjon for slike ulemper. Store og sentrale kommuner og fylkeskommuner har dessuten eierinntekter fra kraftverkene som gir vel så betydelige bidrag til kommuneøkonomien. Disse omfattes ikke av utjevning.

Etter vår mening bør naturressursskatten behandles på samme måte som eiendomsskatten og aksjeutbytte på kraft, og holdes utenfor inntektssystemet.

Tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene har økt inntektsforskjellene mellom kommunene og redusert forutsigbarheten i inntektssystemet. Selskapsskatten bør være en statlig skatt. Det er ikke noe som tyder på at dagens ordning fremmer næringsutvikling eller andre viktige mål for kommunene.

Det er også store forskjeller mellom kommunene i landet når det gjelder befolkningens levekår, og også i alderssammensetningen og bosettingsmønsteret, slik det er vist i denne utredningen. (Se f. eks. tabell 3) Det betyr at kommunene står overfor svært ulike utfordringer. Oppgavene er større for kommuner som har en stor andel av befolkningen som enten er gamle, enslige, arbeidsledige, uføretrygdede eller på andre måter avhengige av velferdsordninger. Disse forskjellene må fanges opp gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet i større grad enn hva dagens inntektssystem gjør. Det betyr også at den andelen av kommunenes inntekter som innbyggertilskudd med utgiftsutjevning utgjør ikke kan reduseres, men kanskje heller bør øke på bekostning av skatteinntekter. Utgiftsutjevningen må i alle tilfelle gjøres mer treffsikker og dermed mer rettferdig.

Dagens inntektssystem har en rekke svakheter. Eksempler på disse svakhetene er påpekt i utredningen ovenfor. Bruk av oppdaterte befolkningstall og urbanitetskriteriet i utgiftsutjevningen er eksempler på elementer som er innført de siste årene og som har bidratt til svekkelse av kommuneøkonomien i store deler av landet.

Vi oppfatter Borgeutvalgets innstilling som skritt i riktig retning for å rette opp slike skjevheter.

Vi vil imidlertid peke på følgende forhold som vi anser for viktig.

Inntektsutjevninga må være slik at ikke kommuner med høyt inntekts- og formuesnivå i befolkningen får så mye bedre inntekter enn kommuner med lave inntekts- og formuesnivå i befolkningen. Dagens ordning må derfor endres slik at kommuner med lav skatteinngang får kompensert dette langt sterkere enn i dag. Selskapsskatten bør være statlig.

Levekårsforskjeller er ikke vektlagt godt nok i det utgiftsutjevneende tilskuddet. Vi mener også at kapasitetsutnyttingsproblemene ikke er godt nok ivare tatt

Innføring av det nye distriktspolitiske tilskuddet er et avgjørende grep for å få til et mer rettferdig inntektssystem. Ordningen bør imidlertid ikke finansieres utelukkende på bekostning av kommunene i Nord-Norge, men ved å øke rammene for dette elementet i systemet.