

# **Høringsuttalelse til NOU 2005: 18**

## **Fordeling, forenkling, forbedring**

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

**fra**

**Ringsaker kommune**

## **Innledning**

Formannskapet nedsatte i f.sak 236/2005 et politisk sammensatt utvalg til å gjennomgå og gi forslag til uttalelser til NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Rådmannen har stilt sekretærhjelp til utvalgets disposisjon.

Under følger det lokale utvalgets vurderinger og anbefalinger til uttalelser. I arbeidet med NOU 2005:18 har det vært innhentet uttalelser fra andre kommuner og fylkeskretser i Kommunenes Sentralforbund. Dette har vært benyttet som bakgrunnsmateriale i utvalgets arbeid for å komme fram til forslag til uttalelser.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Dette formålet har ligget fast siden innføringen av inntektssystemet i 1986. Inntektssystemutvalget (IS-utvalget) er bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system.

Graden av måloppnåelse er avhengig av både utgifts- og inntektsutjevningen. Det er i utredningen i liten grad foretatt en helhetsvurdering av utgifts- og inntektsutjevningen. IS-utvalget har i hovedsak drøftet utgiftsutjevningen og de kostnadsnøkler som ut fra dagens situasjon best ivaretar en utjevning av kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen. Med store ulikheter i nivået på kommunenes skatteinntekter er det like viktig å drøfte en utjevning av disse inntektene som utjevning av utgiftsbehovet gjennom innbyggertilskuddet. Skatteinntektene er den største inntektskilden for kommunene, og påvirker omfang og kvalitet på de velferdstjenester kommunene produserer. I realiteten finansieres bare ca 1/4 av utgiftsbehovet av innbyggertilskuddet mens ca 3/4 av utgiftsbehovet forutsettes finansiert av skatteinntekter.

Ved eventuelle endringer av inntektssystemet, betyr dette at det bør ses på de samlede konsekvenser av nye omfordelinger. Dette bør igjen settes i sammenheng med den fordeling som allerede er mellom kommunene. Et hovedmål bør være å sørge for at utfallet blir gunstigere for kommuner med de laveste frie inntektene. Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til kommuner med lave frie inntekter, vil ikke bare være i strid med den overordnede målsetting for inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene, men også i forhold til ønsket om å styrke det kommunale lokaldemokratiet. En styrking av lokaldemokratiet må nødvendigvis medføre at også kommunene med lave frie inntekter har tilstrekkelig med frie disponible inntekter for å ha en reell politisk handlefrihet. Styrking av lokaldemokratiet henger derfor nært sammen med at kommunene med lave frie inntekter får styrket inntektsgrunlaget.

Høringsuttalelsen fra Ringsaker kommune omfatter følgende forhold:

- Inntektsutjevningen
- Selskapsskatten
- Kostnadsnøklerne
- Momskompensasjonsordningen
- Eiendomsskatten
- Friere beskatningsrett

## **Inntektsutjevningen**

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. IS-utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vært gjenstand for politisk vurdering.

Store forskjeller i skatteinntektene forutsetter at det blir gjennomført en utjevning av skatteinntektene gjennom inntektssystemet. Tilbakeføring av en andel av selskapsskatten og den kommende skatten på aksjeutbytte bidrar til å øke inntektsforskjellene. Valg av grunnlag for tilføring av kommunenes skatteinntekter har betydning både for hvor jevne skatteinntektene vil være over tid og mellom kommuner.

Inntektssystemet benytter i dag en asymmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene. Modellen er ikke selvfinansierende gjennom direkte trekk fra kommuner med høye skatteinntekter, og inntektsutjevningen har derfor en sluttfinansiering gjennom et likt trekk pr. innbygger for alle kommunene.

En enklere og mer tydelig modell for å sikre innbyggerne i landet et likeverdig velferdstilbud kan være å gå over til en ren symmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene. I en symmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene har både kompensasjonsgrad og trekkprosent referanse til gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. I en symmetrisk modell er inntektsutjevningen selvfinansierende ved at kommuner med høyere skatteinntekter enn gjennomsnittet trekkes tilsvarende det som kommunene med lavere skatteinntekter blir tilført. I en symmetrisk modell for inntektsutjevning får alle kommuner den samme økonomiske effekten av å øke skattegrunnlaget, samtidig som alle kommuner også får det samme økonomiske sikkerhetsnettet i form av kompensasjon for en lokal skatteinntektssvikt. Ved siden av at inntektssystemet skal legge de økonomiske forutsetningene for et likeverdig velferdstilbud, er det viktig at innbyggere opplever stabilitet i velferdstilbudet, og derfor anbefaler vi at sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning.

Dersom man holder fast ved at innbyggertilskuddet bare skal finansiere om lag ¼ av utgiftsbehovet, må det legges opp til en langtgående inntektsutjevning. Dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntektsutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter, samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet. Tjenester utover det som omfattes av inntektssystemet, betjening av gjeld etc. må da imidlertid finansieres på annen måte.

### **Høringsuttalelse:**

*Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning. Inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene, men dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntektsutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter, samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet.*

## **Selskapsskatten**

I 2005 ble en andel av selskapsskatten gjeninnført som en kommunal inntekt på bekostning av skatt fra forskuddspliktige skattytere. Selv om dagens fordeling av selskapsskatten tar utgangspunkt i lokaliseringen av arbeidsplassene i den enkelte virksomhet, er det store inntektsforskjeller for denne inntektskilden i kommunene.

Et viktig argument for tilbakeføring av en andel av selskapsskatten var at dette skal gi lokalpolitiske incentiver til å drive næringsutvikling. Vår erfaring er at tilrettelegging for etablering av nye og sikring av eksisterende arbeidsplasser uansett har høy prioritet blant lokale folkevalgte.

Fordelingsvirkningene av tilbakeføringen av selskapsskatten innebar en omfordeling av skatteinntekter mellom kommunene, og flertallet av kommunene tapte på denne omleggingen, herunder Ringsaker kommune.

Selskapsskatten varierer som nevnt mye fra ett år til ett annet. Dette skyldes både skatteplanlegging og at selskapsskatten er konjunkturavhengig. For å gi en stabil samlet ramme for kommunenes frie inntekter må skatt fra selskaper avregnes mot skatt fra personlige skattytere. Variasjonene i selskapsskatten vil da forplante seg til variasjoner i den kommunale skattøren for personlige skattytere.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 informerer Regjeringen at det vil bli lagt fram en vurdering av om det er hensiktsmessig at selskapsskatten er en kommunal skatt. Samtidig har Regjeringen videreført dagens modell for tildeling av selskapsskatt gjennom skattesimuleringsmodellen og tilføring via rammetilskuddet.

Av hensyn til et likeverdig velferdstilbud bør skattegrunlaget være jevnest mulig, mens selskapsskatten er ujevnt fordelt på kommunene.

Omgjøring av selskapsskatten til en ren statsskatt vil i tillegg innebære en administrativ forenkling for staten.

### ***Høringsuttalelse:***

*Selskapsskatten bør gjøres om til en ren statsskatt, og kommunene må kompenseres for dette gjennom en økning i skatt fra forskuddspliktige skattytere og/eller en økning i innbyggertilskuddet. Dersom man holder fast ved at kommunene skal finansieres med en andel av selskapsskatten, anbefales det at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.*

## **Kostnadsnøkler**

IS-utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). I tillegg har utvalget foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning.

Det er vanskelig å argumentere faglig i mot IS-utvalgets vurderinger og anbefalinger av nye kostnadsnøkler, da det er lagt ned et omfattende forsknings- og utredningsarbeid for å komme fram til mer treffsikre kostnadsnøkler.

Ringsaker kommune har derfor valgt å kommentere de foreslåtte endringer i kostnadsnøkklene og vektingen av disse som gir de største negativt utslag for kommunen. En gjennomføring av disse endringene vil gjøre det vanskelig å nå målet om å sikre innbyggerne i Ringsaker et likeverdig kommunalt tjenestetilbud på linje med de øvrige innbyggerne i landet. Grunnlaget for disse kommentarene er en analysemodell utarbeidet av KS, og som viser konsekvensene av forslagene til nye kostnadsnøkler og vekter sammenholdt med dagens kostnadsnøkler.

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene i Hedmark

		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnadsnøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	Systemvirkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti tilskudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
402	Kongsvinger	5 085	0	-74	0	-74	0	-161	-235
403	Hamar	5 886	0	11	0	11	0	-161	-150
<b>412</b>	<b>Ringsaker</b>	<b>5 437</b>	<b>0</b>	<b>-804</b>	<b>0</b>	<b>-804</b>	<b>404</b>	<b>0</b>	<b>-400</b>
415	Løten	6 698	0	598	0	598	0	-161	437
417	Stange	5 894	0	-125	0	-125	0	-161	-286
418	Nord-Odal	8 238	0	-887	0	-887	487	0	-400
419	Sør-Odal	6 457	0	-703	0	-703	303	0	-400
420	Eidskog	10 373	1 576	378	1 576	1 954	0	-161	1 793
423	Grue	11 489	1 601	102	1 601	1 703	0	-161	1 542
425	Åsnes	10 038	1 554	219	1 554	1 773	0	-161	1 612
426	Våler	9 162	1 653	105	1 653	1 758	0	-161	1 597
427	Elverum	5 557	0	260	0	260	0	-161	99
428	Trysil	11 165	1 910	113	1 910	2 023	0	-161	1 862
429	Åmot	8 957	2 002	410	2 002	2 412	0	-161	2 251
430	Stor-Elvdal	11 316	2 147	330	959	1 289	0	-161	1 128
432	Rendalen	15 494	2 271	591	711	1 302	0	-161	1 141
434	Engerdal	13 721	2 495	455	267	722	0	-161	561
436	Tolga	13 960	2 378	801	499	1 300	0	-161	1 139
437	Tynset	8 741	1 954	-533	1 954	1 421	0	-161	1 260
438	Alvdal	9 760	2 215	141	823	964	0	-161	803
439	Folldal	11 889	2 394	108	468	576	0	-161	415
441	Os	11 049	2 275	131	704	835	0	-161	674
	Hedmark	7 219	550	-103	425	322			

Av tabell 1.1 – fordelingsvirkninger for kommunene – framgår det at kommunene i Hedmark samlet taper på endringene i den nye kostnadsnøkkel. Det er imidlertid slik at de små kommunene i gruppa 1.000 til 5.000 innbyggere tjener på omleggingen, mens kommuner på over 10.000 innbyggere har vesentlige tap.

De minste kommunene ”får betalt” for spredt bosetting og lavt innbyggertall. De tjener på endringene i delkostnadsnøkklene for primærhelsetjeneste og pleie og omsorg og at basiskriteriet har fått økt vekt i delkostnadsnøkkel for administrasjon. Det de tjener modereres ved at basiskriteriet og bosettingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkel for grunnskole.

Ringsaker kommune vil få en negativ systemvirkning av de foreslåtte endringene på kr 804 pr innbygger, eller 25,5 mill. kroner samlet for kommunen. Første års virkning er på kr 400 pr innbygger eller 12,7 mill. kroner for kommunen. En slik inntektsreduksjon oppleves svært

dramatisk og urimelig for en kommune som fra før er definert som en minsteinntektskommune. En sammenligning av dagens delkostnadsnøkler med forslaget til nye delkostnadsnøkler viser at Ringsaker kommune taper på alle de foreslåtte endringer.

Under følger kommentarer til enkelte av forslagene til nye delkostnadsnøkler.

#### Delkostnadsnøkkel for landbruk/miljøvern

Landbrukskriteriet i dagens kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern består av fire kriterier; areal dyrket mark (30 % vekt), antall driftsenheter (20 % vekt), antall landbrukseiendommer (40 % vekt) og kommunenes totale areal (10 % vekt). De fire kriteriene, som ble innført i 2004, er ment å fange opp ulike aspekter ved kommunenes utgiftsbehov til landbruksoppgaver.

IS-utvalget foreslår å fjerne kostnadsnøkkelen for landbruk i inntektssystemet. Da det i deres analyser basert på det smale utgiftsbegrepet (Kostrafunksjon 100, 120 og 130), ikke dokumenteres noen sammenheng mellom antall driftsenheter i landbruket og kommunens utgifter. At ikke IS-utvalget finner noen sammenheng her er ikke overraskende. Kommunens drift av landbrukskontor og landbruksvikar føres i sin helhet på Kostrafunksjon 325 næring. IS-utvalget foreslår i stedet å erstatte kriteriene for landbruk i dagens kostnadsnøkkel med et basiskriterium og andel innbyggere. Etter IS-utvalgets oppfatning er det rimelig å anta at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov som ikke fanges opp av basiskriteriet kan forklares med variasjoner i antall innbyggere.

Det er svært vanskelig å forstå begrunnelsen for dette forslaget. IS-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern fanger på ingen måte opp landbrukskommunenes utfordringer. Som en av landets største jordbrukskommuner har Ringsaker store utgifter knyttet til landbruksforvaltningen. Ved å endre på landbrukskriteriene vil kommunen tape om lag kr 85 pr innbygger. I stedet er det de by- og bylignende kommunene som vil tjene på omleggingen. Det var nettopp for å sikre en god sammenheng mellom ressurstildelingen til kommunene og kommunenes utfordringer og oppgaver på landbruksområdet at disse landbrukskriteriene ble innført. En analyse av kommunens utgifter til landbruk må i det minste gjøres ut fra funksjon 325 og ved at utgiftene til annen næring trekkes fra.

#### ***Høringsuttalelse:***

*Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal videreføres.*

#### Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Forslaget til ny kostnadsnøkkel innebærer at IS-utvalget ikke har funnet frem til et nytt kriterium som kan erstatte kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over. Utvalget legger til grunn at dagens særskilte refusjonsordning for ressurskrevende brukere videreføres og fungerer sammen med den nye kostnadsnøkkelen. En vesentlig del av de ressurskrevende brukerne er psykisk utviklingshemmede. Det betyr at effekten av nedvektingen av psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen må ses i sammenheng med ordningen med ressurskrevende brukere.

Nedvektingen av antallet psykiske utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen innebærer isolert sett til at Ringsaker kommune taper kr 196 pr innbygger eller kr 6,2 mill. kroner. Kommunen er vertskommune for 47 brukere pr i dag, og har derfor et stort innslag av psykisk utviklingshemmende. Selv om kommunen mottar tilskudd til toppfinansiering av ressurskrevende brukere vil ikke dette veie opp for den foreslåtte nedvektingen med den vedtatte ramme og med det vedtatte innslagspunkt på kr 745.000 og en egenandel på 30 %.

Om lag halvparten av vertskommunetilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet fra 2005. Omfordelingen ble lagt inn i overgangsordningen. Andelen knyttet til tilskuddet til brukere som hadde falt fra siden siste telling ble imidlertid ikke trappet ned gjennom overgangsordningen, men trukket i sin helhet året etter telling av vertskommunebrukere. Dette umiddelbare inntektstapet er vanskelig å dekke uten å redusere tilbudet til de øvrige psykisk utviklingshemmede brukerne, da de som faller fra ofte er knyttet til et bofellesskap med grunnbemanning.

### **Høringsuttalelse:**

*Som vertskommune mener Ringsaker kommune at det øremerkede vertskommunetilskuddet bør opprettholdes som et øremerket tilskudd slik det var før om lag halvparten av tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet.*

*Det må være en klar forutsetning at et revidert inntektssystem også sikrer vertskommuner full utgiftsdekning, jf. den avtalen som ble inngått mellom kommunene og staten i forbindelse med reformen. Vektingen av antallet psykisk utviklingshemmede må derfor beholdes på dagens nivå. Samtidig bør det foretas en ny vurdering av måten om lag halvparten av det øremerkede vertskommunetilskuddet har blitt fordelt i inntektssystemet på. Den delen som er knyttet til frafalte brukere må også inngå i overgangsordningen.*

### Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

I forbindelse med IS-utvalgets vurdering av sosialhjelpsnøkkelen, har utvalget sett etter andre faktorer som kan forklare ulikheter i utgiftene til sosialhjelp. Analyser som er gjennomført har funnet at variabler som beskriver sosioøkonomiske forhold, opphopning av sosiale problemer og grad av urbanitet kan forklare variasjoner i ressursbruk mellom kommunene. Utvalget presenterer to opphopningsindekser,

- alternativ 1: skilte/separerte og arbeidsledige 16-59 år
- alternativ 2: skilte/separerte, arbeidsledige 16-59 år og fattige

Beregninger viser at de to opphopningskriteriene slår ulikt ut for utvalgte kommuner. Mens Oslo vil tjene på alternativ 2, vil de andre utvalgte kommunene tjene på alternativ 1. Inntektssystemutvalget anbefaler valg av modell 2 som kriterium. For Ringsaker kommune innebærer valg av alternativ 2 i forhold til dagens kostnadsnøkkel et trekk på kr 347 pr innbygger mot tidligere et trekk på kr 213 i denne kostnadsnøkkelen.

Selv om opphopning av sosiale problemer kan være med på å forklare forskjeller i sosialhjelp er det grunn til å stille spørsmålsteget om dette gir den mest rettfærdige fordelingen. Et alternativ til en opphopningsindeks kan være å benytte levekårsindeksen.

SSBs levekårsindeks omfatter:

- Sosialhjelpstilfeller 16 år og eldre i prosent av antall innbyggere 16 år og eldre
- dødelighet i promille
- Attføringspengetilfeller i promille av antall innbyggere 16-66 år
- Uførepensjonister i aldersgruppen 16-49 år i promille av antall innbyggere 16-49 år
- Voldskriminalitet regnet etter siktelser pr 10.000 innbyggere
- Registrert arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak i prosent av antall innbyggere 25-66 år
- Mottakere av overgangsstonad i prosent av antall kvinner 20-39 år.

Med utgangspunkt i kriteriene beregnes verdi på levekårsindeksen for hver kommune. Ringsaker kommune ligger på 6,1 på denne indeksen. Landsgjennomsnittet ligger på 5,5. Verdien 1 innebærer best levekår, mens verdien 10 representerer dårligst levekår.

Det er tidligere dokumentert at det er en sammenheng mellom kommunenes verdi på levekårsindeksen og kommunenes sosialhjelpsutgifter. IS-utvalget anbefaler imidlertid ikke å benytte denne som kriterium i kostnadsnøkkel, fordi indeksen ikke oppfyller de nødvendige krav til objektivitet fordi antall sosialhjelpstilfeller er påvirkbart. En kommune med god økonomi kan ha en mer liberal praksis m.h.t. å gi sosialhjelp enn en kommune med dårlig råd. Imidlertid vil det være en overordnet oppgave for sosialtjenesten å gjøre klienter selvhjulpne.

#### **Høringsuttalelse:**

*Det anbefales at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.*

#### **Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen**

For bedre å fange opp utgiftsbehovet i vekstkommunene ble det fra og med 2003 etablert en ordning hvor tilskuddfordelingen baseres på befolkningstall pr 1. januar i budsjettåret. Ordningen innebærer at det i statsbudsjettet om høsten beregnes foreløpig innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på befolkningstall pr 1. januar året før budsjettåret. I juni beregnes endelige innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på oppdaterte tall pr 1. januar i budsjettåret. Det bør presiseres at ordningen ikke bare er til fordel for kommuner og med befolkningsvekst, men også for kommuner som opplever en endring i alderssammensetningen som bidrar til økt behov for kommunale tjenester. På den andre siden bidrar ordningen med oppdaterte befolkningstall til lavere tilskudd for kommuner med befolkningsreduksjon og/eller endring i alderssammensetning som reduserer etterspørselen etter kommunale tjenester.

IS-utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslår IS-utvalget at dagens ordning avvikles. I vurderingen av inntektsutjevningen anbefaler IS-utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall.

**Høringsuttalelse:**

*IS-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gis tilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen.*

**Momskompensasjonsordningen**

IS-utvalget har ikke drøftet og evaluert virkningen av momskompensasjonsordningen. Ringsaker kommune mener at det er behov for at denne ordningen blir vurdert, og har under foretatt en drøfting av ordningen.

Nøytral merverdiavgift for kommunesektoren ble innført for å fjerne merverdiavgift som konkurransevridende faktor i valget mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester. Ordningen avløste en ordning med begrenset momskompensasjon. Det var forutsatt at verken staten eller kommunene skulle tjene eller tape på reformen.

Momskompensasjonsordningens uttrekksmodell har imidlertid skapt en utilsiktet omfordeling mellom kommuner. Departementet har fordelt den anslåtte økonomiske effekten av nøytral merverdiavgift på 5,9 mrd. kr etter kostnadsnøkkelen for merverdiavgift knyttet til drift og etter innbyggere for merverdiavgift knyttet til investeringer i det langsiktige uttrekket. Som ved andre reformer er det laget en overgangsordning over 5 år hvor 2004 er første år og der uttrekket i 2008 vil bli fordelt etter det langsiktige uttrekket.

Fordi situasjonen i kommunene er ulike med hensyn til drifts- og investeringsnivå, kjøp av tjenester og egenproduksjon og derfor har forskjellig nivå på betalt merverdiavgift, må uttrekksmodellen og dermed det langsiktige uttrekket ta utgangspunkt i den enkelte kommunes faktiske situasjon på innføringstidspunktet. Departementets uttrekksmodell innebærer at kommunesektoren samlet verken tjener eller taper på innføringstidspunktet, men det skjer en omfattende økonomisk omfordeling mellom kommunene. Denne omfordelingen er ikke uttrykk for politisk prioritering, men er eksempel på at tilfeldige utslag av endringer som gjennomføres uten at man har hatt tilstrekkelige data eller gjennomdrøfting av løsningen.

Dersom man legger uttrekksmodellen utenfor overgangsordningen og baserer uttrekket på den enkelte kommunes faktiske situasjon m.h.t. kjøp av varer og tjenester på innføringstidspunktet i stedet for kostnadsnøkkelen, vil det ikke skje omfordelinger. Modellen skaper verken vinnere eller tapere. En slik modell vil også sikre at kommunene får beholde en eventuell økonomisk gevinst dersom man framover kan kjøpe tjenester rimeligere fra eksterne tjenesteprodusenter.

Fordi man ikke har tilstrekkelige data fra 2003, må man basere uttrekket på refusjonskravene fra 2004 eventuelt et gjennomsnitt av 2004 og 2005, men målt med samme kroneverdi.

Å innarbeide kommunale investeringer i en uttrekksmodell er svært vanskelig. Med unntak for overordnede satsingsområder har kommunenes driftsutgifter stor grad av stabilitet, mens investeringene vil ha store årlige variasjoner for den enkelte kommune. Det er derfor vanskeligere å finne et normalnivå på investeringene for den enkelte kommune, mens man enkelt kan finne et normalnivå innenfor kommunal tjenesteproduksjon (driftsbudsjettet). Dessuten

gjennomføres det alt vesentligste av investeringsprosjektene av private etter innhenting av anbud. Merverdiavgift representerer derfor ikke noen konkurransevridende faktor på investerings siden. I tillegg er det store forskjeller i kommunenes økonomiske evne. Investeringene utgjør en større andel av budsjettene i kommuner med høye inntekter enn i kommuner med lave inntekter, fordi kommuner med lave inntekter har bundet en større andel av inntektene til drift enn kommuner med høye inntekter. Utrekksmodellen forverrer derfor den økonomiske evnen for lavinntektskommuner og andre vanskeligstilte kommuner, ved at kommunene ikke har økonomi til å investere så mye som uttrekket indirekte forutsetter. Investeringene bør derfor holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav er knyttet til kommunal drift.

Momskompensasjonen har påført kommunene vesentlig administrativt merarbeid, og effekten i forhold til å hindre konkurransevridning er så langt ikke dokumentert. Hele ordningen bør derfor gjennomgås og revideres. Det bør i denne sammenheng ses på muligheten av å lage en ordning helt uavhengig av inntektssystemet.

***Høringsuttalelse:***

*Hele ordningen bør gjennomgås og revideres. Det bør i denne sammenheng ses på muligheten av å lage en ordning helt uavhengig av inntektssystemet.*

*Dersom momskompensasjonsordningen opprettholdes må investeringene holdes utenfor. Utrekksmodell og refusjonskrav må kun bli knyttet til kommunal drift. Det langsiktige uttrekket i rammetilskuddet knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift baseres på faktisk refusjonskrav knyttet til drift. Utrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen.*

**Eiendomsskatten**

IS-utvalget har drøftet om eiendomsskatt fortsatt skal holdes utenfor inntektssystemet. Etter utvalgets vurdering er data for forskjeller i skattegrunnlag pr i dag er for dårlige til at eiendomsskatten kan legges inn i inntektsutjevningen på en faglig forsvarlig måte. At eiendomsskatten er en frivillig skatt, taler også for at den bør holdes utenfor inntektsutjevningen.

I og med at stadig flere kommuner ser det som nødvendig å styrke inntektssiden i budsjettet med eiendomsskatt bør spørsmålet om eiendomsskatteloven skal gjelde alle eiendommer i kommunen tas opp til ny vurdering. Vilkårene for utskrivning av eiendomsskatt i eiendomsskatteloven § 3 er av svært skjønnessig karakter, noe som gjør at eiendomsskatten oppleves urettferdig for innbyggerne og lite tilfredsstillende for kommunen. Eiendomsskatteloven bør endres slik at alle faste eiendommer i kommunen i utgangspunktet omfattes av eiendomsskatten. Dessuten må loven angi hva som skal være takstgrunnlag og prinsippene ved taksten. Eiendomsskatten bør være en frivillig kommunal skatt.

***Høringsuttalelse:***

*Det må foretas en totalgjennomgang av eiendomsskattelovgivning med sikte på at det kan utskrives eiendomsskatt på alle eiendommer i kommunen med grunnlag i et felles takstgrunnlag. Eiendomsskatten må fortsatt være en frivillig kommunal skatt uavhengig av inntektssystemet.*

**Friere beskatningsrett**

Ringsaker har tidligere søkt Kommunal- og regionaldepartementet om forsøk med friere skattøre, men fikk avslag på dette. Bakgrunnen for søknaden var at et friere skattøre ville virke mer rettferdig overfor alle innbyggerne i kommunen enn utskrivning av eiendomsskatt på eiendommer i bymessige områder.

Kommunene bør få en begrenset, reell frihet til å øke eller redusere skattøren med inntil to øre i hver retning. Det innføres en normsats for inntektsskatten som settes lik dagens maksimumsnivå. Det foretas utjevning på skatteinntekter som tilsvarer det normerte nivået, men ingen utjevning i forhold til kommunale beslutninger om avvik fra dette nivået.

***Høringsuttalelse:***

*Kommunene får frihet til å øke eller redusere skattøre for inntektsskatten med inntil to øre i hver retning. Skatteutjevningen mellom kommuner foretas i forhold til en normsats basert på dagens skattesats i kommunene.*

