

Økonomistaben

Vår ref.: 2007/1932 - 860/2008

Deres ref.: 07/2419-1 HER

Arkiv: 103

Saksbehandler: Frank Steinar Hauge

Telefon:

Faks:



www.amot.kommune.no

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8013 Dep
0032 Oslo

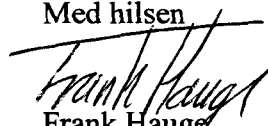
Dato 29.01.2008

Høring - Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene

Vedlagt følger Åmot kommunes høringsuttalelse til Sørheim-utvalgets rapport om forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene.

Høringsuttalelsen ble behandlet og vedtatt av Formannskapet 23. januar.

Med hilsen


Frank Hauge
økonomisjef

Høringsuttalelse

Sørheim-utvalgets forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene

Regjering og Storting har det nasjonale ansvaret for innbyggernes velferd. Med det medfølger også et ansvar for det kommunale inntektssystemet slik at kommunene er i stand til å tilrettelegge for det velferdsnivået som er vedtatt nasjonalt. Som Sørheim-utvalget påpeker, er det store forskjeller mellom kommunenes rammer, og dermed også evne til å oppfylle de nasjonale målsettingene. Åmot kommune antar det er lav korrelasjon mellom skatteinntekter og levekårsindeksen, og vil på bakgrunn av dette støtte behovet for et finansieringssystem der det er samsvar mellom inntekts- og utgiftssiden for kommunene. Primært hadde Åmot kommune ønsket seg et fullstendig kriteriebasert fordelingssystem, for eksempel basert på de samme prinsipper som Oslo benytter til fordeling av økonomiske rammer bydelene imellom.

Åmot kommune mener det må være av avgjørende betydning at finansieringssystemet legger til rette for et gjennomgående godt kommunalt velferdsnivå. Dersom finansieringssystemet medfører store forskjeller i kommunenes inntektsrammer, vil resultatet av det være at noen kommuner knapt vil klare oppfylle lovens minimumskrav til velferdsnivå, mens andre kommuner kan gi et tilbud langt utover det velferdsnivået som er fastsatt nasjonalt gjennom lov og forskrift.

Det kommunale finansieringssystemet må samtidig bygge på forutsigbarhet for både staten, og kommunene. Systemet bør også ivareta et positivt insentivsystem for tjenesteutvikling og økonomistyring. I det arbeidet som nå er under gjennomføring bør det nye systemet i størst mulig grad være konsistent og helhetsovergripende, slik at det ikke etableres andre finansielle ordninger som underbygger suboptimaliserende atferd blant kommunene. Det som det tenkes på her er at det for eksempel ved tilrettelegging av prosjektfinansiering, så må prosjektet være direkte knyttet til en målsetting som er konsistent med den langsiktige finansieringen av kommunesektoren.

Åmot kommune mener videre at omleggingen av finansieringssystemet i størst mulig grad må bygge på kommunenes behov for midler til å dekke de nasjonale mål, og i mindre grad på hvilken betydning de ulike prinsippene vil medføre for den enkelte kommunene. I høringssvaret har Åmot kommune derfor i liten grad vist virkningene av Sørheim-utvalgets innstilling opp mot dagens system eller vårt forslag. Der beløp er benyttet er det kun gjort for å synliggjøre virkningen for de som leser høringssvaret og som ikke har inngående kunnskaper om kommuneøkonomi generelt eller finansieringssystemet spesielt.

Andre forhold som ikke er tatt opp av utvalget som kan ha relevans ved utarbeiding av ny finansieringsmodell for kommunesektoren

Sørheim-utvalgets mandat har vært å se på inntektssiden av systemet og ikke forhold omkring utgiftssiden, dvs. kriteriene for beregning av det utgiftsutjevneende tilskuddet. Det å vurdere deler av inntektssystemet er en utfordring. Det er de samlede inntekter sett i forhold til utgiftsbehovet for produksjon av lovpålagte tjenester som er av interesse. I et slikt perspektiv

er det derfor av mindre interesse om inntektene kommer i form av rammetilskudd eller skatteinntekter.

Åmot kommune vil samtidig også peke på at innbyggernes egenandeler for tjenester i større eller mindre grad også påvirker kommunenes inntekter. Stortinget har fastsatt prisnivået på for eksempel barnehageplasser, mens det på andre områder er opp til kommunene å fastsette gebyr/ betalingssats. Åmot kommune mener departementet også bør se på kommunenes potensial for egenandeler når ny kommunal inntektsstruktur utarbeides. Eksempelvis vil kommuner der innbyggerne jevnt over har bedre økonomi, også ha et større potensial for egenbetaling på de områder der det er fastsatt maksimal betaling basert på brukers inntekter. Dette gjelder bl.a. pleie og omsorgstjenester. En kommune som Oslo har vesentlig høyere egenbetaling fra sykehjemsbeboere enn en distriktskommune der en stor andel av beboerne er minstepensjonister som har lite oppsparte midler som det kan beregnes vederlagsbetaling av den årlige avkastningen på.

Åmot kommune mener ikke med dette at innbyggernes inntekter- og formuesforhold skal inngå direkte i finansieringssystemet. Åmot kommune anbefaler at det i det videre arbeidet med forbedring av finansieringssystemet vurderes om disse inntektene bør påvirke fordelingen mellom skatt og rammetilskudd, og prosentsatsen i den symmetriske inntektsfordelingen. God skatteevne vil normalt gi en kommune mulighet til å kreve høyere egenandelsatser.

Med dette utgangspunktet mener Åmot kommune:

1. Forholdet mellom inntektsskatt – innbygger-/rammetilskudd

Inntektsskatten reguleres ut fra innbyggernes gjennomsnittlige skatteinntekt. Kommunenes kostnader vil i stor grad avgjøres ut fra innbyggerfordeling på alder, helsetilstand osv. Det innebærer at en kommune med en stor andel av innbyggerne i arbeid, vil få et bedre inntektsgrunnlag enn en kommune med en større andel barn, uføretrygdete og pensjonister.

Det nasjonalt fastsatte velferdsnivået fastsettes i lov og forskrift som er likt for alle landets kommuner. Kommunenes kostnader er i stor grad lønnskostnader, og med bakgrunn i at lønnsnivået for de store ansattegruppene i kommunesektoren fastsettes sentralt, vil det være mindre forskjeller i kommunenes kostnadsnivå for timeverk. Det taler for at inntektsfordelingen mellom innbyggertilskudd og lokalt varierende skatteinntekt i større grad kan omfordeles til innbyggertilskuddet.

Åmot kommune mener derfor at rammetilskuddet må utgjøre en større andel i dag, og med fordel også mer enn 50 %. Hvor stor andelen skal være, vil avhenge av hva som inngår i kommunale skatteinntekter og symmetrisk inntektsutjevning. Åmot kommune mener et godt utgangspunkt kan være at forholdet mellom skatt og rammetilskudd kan følge forholdet mellom lønnskostnader og øvrige kostnader som kommunene har. I praksis vil det si at rammetilskuddet vil utgjøre 2/3 til ¾ av kommunens inntekter, eller for eksempel 70 %.

2. Skatteutjevning

Med dagen symmetriske inntektsfordeling, ville en kommune som ligger på ca. 70 % av landssnittet når det gjelder skatt mottatt ca. 7 % mindre enn en tilsvarende kommune som ligger på landssnittet.

Åmot kommune mener derfor den symmetriske inntektsutjevningen må være større enn det utvalget foreslår. Utvalgets forslag er ikke tilstrekkelig til å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne et likverdig tjenestetilbud.

Åmot kommune vil anbefale at den symmetriske delen av inntektsutjevningen økes fra 55 % til 75 %.

3. Selskapsskatt

Åmot kommune har forståelse for argumentet om at dersom selskapsskatten tilfaller kommunen, vil dette være et insentiv til næringsutvikling, men vi er imidlertid ikke enig i at argumentet har tilstrekkelig gyldighet til å kunne benyttes som begrunnelse for å beholde selskapsskatten til kommunen. Bakgrunnen for dette er i hovedsak tre forhold:

1. Det er hovedkontorets beliggenhet som i stor grad avgjør hvilken kommune selskapsskatten tilfaller. Det innebærer at selskaper som driver næringsvirksomhet i en annen kommune enn der selskapet er registrert, bare tilfører skatteinntekter til kommunen der selskapet har adresser eller registrert sine arbeidstagere. Intensjonen med ordningen er derfor ikke oppfylt fullt ut.
2. Etablering av selskaper vil til en viss grad være tilfeldig. Sentrale områder omkring Oslo og andre storbyer i Norge vil være naturlige etableringssteder. Naturressurser vil være et annet etableringskriterium som litt tilfeldig vil medføre etablering av selskaper. Dette vil gjelde for eksempel kraftanlegg og ved etablering av landanlegg for industrien på norsk sokkel.
3. Skatt fra næringsvirksomhet tilfaller en kommune kan ses på som en kompensasjon for båndlagte arealer til næringstomter, forurensning osv. Offentlige tiltak som gir tilsvarende ulemper for kommunene, men som ikke gir skatteinntekter (for eksempel skytefelt, Europa- og riksveier), kompenseres ikke.

Åmot kommune støtter fullt ut utvalgets innstilling vedrørende selskapsskatt.

4. Distriktpolitiske tilskudd

Utvalget har valgt å ikke inkludere den delen av skjønnsmidlene som kompenserer for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift etter tilbakeføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i det distriktpolitiske tilskuddet. Åmot kommune mener det hadde vært fordelaktig at også dette hadde blitt inkludert og lagt inn som egen kolonne slik at all distriktpolitikk blir samlet i ett tilskudd.

Åmot kommune støtter utvalgets forslag om å koble et nytt distriktpolitisk tilskudd til det distriktpolitiske virkemiddelområdet, men det er uheldig at utvalget også har vektet hensyn til omfordelingsvirkninger istedenfor kun å vektlegge behovene for en regionalpolitisk ekstrainsats.

Åmot kommune mener at dersom hensikten med distriktpolitisk tilskudd er å gi *et bedre utbygd tjenestetilbud* til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen" bør det trekkes ut av det

ordinære inntektssystemet. Dette forutsetter at ufrivillige merkostnader knyttet til demografiske, geografiske, klimatiske og strukturelle forhold utjevnes fullt ut gjennom inntektssystemet og utgiftsutjevningen.

Det er forhold som tilsier at dagens ugiftsutjevnenende tilskudd ikke er godt nok til å sikre et likeverdig tilbud av kommunale tjenester og at øvrige forhold i inntektssystemet (Nord-Norge tilskudd, regionaltilskudd og skjønnsmidler) må anvendes for å kompensere for dette forholdet. Det vil derfor være viktig at også forhold i det utgiftsutjevnenende tilskuddet blir revidert, før det distriktspolitiske tilskuddet trekkes ut fra inntektssystemet.

5. Vekst-/Fraflyttingskommuner og oppdatering av befolkningstall

Befolkningsoppdateringen skal bidra til størst mulig samsvar mellom utviklingen i etter-spørselen etter velferdstjenester og utviklingen i inntektene for å finansiere disse. Kommunene har små muligheter til å forutse konsekvensene av befolkningsendringene i rammetilskuddet. Omleggingen i 2003 har bidratt til mindre forutsigbarhet fordi størrelsen på innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen ikke er kjent i forkant av budsjettåret. For kommuner med befolkningsnedgang og betydelige endringer i befolkningssammensetningen i retning av en mindre kostnadskrevende befolkning medfører det omfattende behov for justering av inntektsforutsetningene underveis i budsjettåret uten at det i mange tilfeller er mulig å reversere kostnadene i samme takt.

Utvalgets forslag imøtekommer ønskene om større grad av forutsigbarhet. I tillegg er denne endringen i telledato for fordeling av innbyggertilskudd og beregning av utgiftsutjevningen, nødvendig for å kunne etablere det foreslåtte inntektsgarantitilskuddet (INGAR) som Åmot kommune støtter.

Åmot kommune støtter utvalgets forslag som vil skjerme fraflyttingskommuner fra betydelige inntektsreduksjoner midt i budsjettåret som følge av oppdaterte folketall. Endring av telledato vil gi kommunene større forutsigbarhet, men nedgangen i rammetilskudd for fraflyttingskommuner kan likevel bli stor. Utvalget foreslår ikke et eget tilskudd til fraflyttingskommuner, men foreslår etablering av et inntektsgarantitilskudd som skal sikre kommuner mot drastisk nedgang i rammetilskuddet, bl.a. som følge av befolkningsnedgang, fra et år til det neste. Inntektsgarantitilskuddet skal erstatte dagens overgangsordning å sikre kommuner mot en kraftig nedgang i rammetilskuddet uavhengig av om endringen skyldes endring i folketall, befolkningssammensetning, innlemming av øremerkede tilskudd med mer.

For 2007 fikk kommuner med særlig stor fraflytting ekstraordinær kompensasjon gjennom skjønnsmidlene. Regjeringen har signalisert tilsvarende ordning for 2008. Åmot kommune er av den oppfatning at det bør vurderes en egen ordning, tilsvarende som for vekstkommuner, hvor kommuner med stor fraflytting kompenseres særskilt for dette. Kompensasjonen kan dekkes gjennom en sentral avsetning i skjønnsmiddelrammen.

Vedrørende vekstkompensasjonsordningen er dette en svært spisset ordning, som etter utvalgets utredning, bare omfatter 25 av landets kommuner hvorav halvparten har skatteinntekter over gjennomsnittet. Åmot kommune er enig i at disse kommunene trenger en kompensasjon for å håndtere den raske veksten, og er enig i prinsippene i modellen for beregning av kompensasjonen selv om både beløpets størrelse og innslagspunktet sikkert kan være gjenstand for vurdering.

Det bør imidlertid vurderes om det skal innarbeides en faktor i ordningen, som justerer innslagspunktet (kravet til prosentvis årlig vekst) for kommuner som har vekst utover landsgjennomsnittet og som samtidig er inntektssvake. Dette vil etter vår mening gjelde en del regionsentre, som også bør ha mulighet til å bygge ut sin infrastruktur i den takt som nødvendig for å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud. Det vil være et positivt bidrag til å bremse tilflytting til enda mer sentrale områder.

Slik ordningen nå fungerer, vil disse måtte bidra til finansieringen av vekstkompensasjonen, noe som ytterligere forsterker utfordringene med å håndtere egen vekst. Dette taler for at man i alle fall bør vurdere om friske penger skal settes inn framfor den foreslåtte finansiering.

6. Skjønnsmidler

Åmot kommune støtter uvalgets anbefaling om at en størst mulig del av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier.

Vi er imidlertid uenig i at ROBEK-kommuner skal "belønnes" gjennom tildeling av skjønnsmidler for å få orden på en økonomi i sterk ubalanse. Det kan ikke være riktig at manglende politisk vilje til å tilpasse seg de økonomiske rammene Stortinget tildeler, kompenseres på bekostning av andre kommuner der kommunestyret tar de ubehagelige beslutningene. Vi mener skjønnsmidlene, i tillegg til å kompensere for spesielle lokale forhold som ikke utgiftsutjevningen fanger opp, i størst mulig grad skal nyttes som et incentiv til å støtte prosjekter som bidrar positivt til utvikling av tjenesteproduksjonen.

Åmot kommune anbefaler at alle regionalpolitiske midler løftes ut av skjønnsmiddelrammen. Det innebærer at man også trekker ut den delen av skjønnsrammen som kompenserer kommuner for forhøyet sats knyttet til tilbakeføringen av differensiert arbeidsgiveravgift og legger denne til det distriktpolitiske tilskuddet i en særskilt ordning.

7. Overgangsordningen

Dagens overgangsordning er komplisert, og vil kunne gi store uheldige utslag for enkeltkommuner dersom det er store endringer i kriteriedataene fra ett år til et annet og/eller det er flere overgangsordninger som slår negativt ut.

Åmot kommune mener at utvalgets forslag til inntektsgaranti (INGAR) er en bedre ordning enn nåværende overgangsordning. INGAR vil være mer forutsigbar, og den vil gi en langt bedre sikkerhet mot store reduksjoner i rammetilskuddet fra ett år til et annet.. Dette er viktig for at de enkelte kommuner skal kunne opprettholde et stabilt tjenestetilbud. Det er videre en stor fordel at INGAR er mye enklere og oversiktlig enn dagens overgangsordning.

Åmot kommune støtter på dette grunnlaget utvalgets anbefaling om at dagens overgangsordning erstattes med INGAR.