

Høringsuttalelse til Sørheimutvalget – inntektssystemet for kommunene.

Sørheimutvalget ble opprettet i desember 2006. Utvalget leverte sin rapport *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* den 26. oktober 2007. Rapporten er sendt kommunen til høring, med høringsfrist 28. januar 2008. Fullstendig rapport kan hentes fra Kommunal- og regionaldepartementets nettsider:

<http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/israpport.pdf>

Utvalget har vurdert følgende forhold innenfor inntektssystemet til kommunene:

1. skattens andel av kommunenes inntekter
2. nivå på og utforming av inntektsutjevningen
3. selskapsskatten som kommunal skatt
4. regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet
5. behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner
6. størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet
7. ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen
8. behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

I høringsbrevet bes det om at det gis merknader på enkeltpunkt i tillegg til eventuelle generelle merknader. Sørheimutvalgets innstilling er omfattende og trekker frem mange ulike elementer, som til dels virker mot hverandre.

Rådmannens innstilling:

Arendal bystyre slutter seg til utvalgets intensjoner om å legge til rette for et mer likeverdig tjenestetilbud i kommunene. Arendal bystyre støtter delvis utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Kommunens engasjement knytter seg i første rekke til å sikre en større grad av utjevning mellom kommunene.

Følgende merknader oversendes som kommunens høringsuttalelse:

Punkt 1:

Arendal bystyre anbefaler en lavere skatteandel for å legge til rette for en sterkere utjevning mellom kommuner. Dersom skatteandelen skal holdes på 50 % forventes en sterkere inntektsutjevning enn det utvalget foreslår.

Punkt 2:

Arendal bystyre anbefaler en betydelig sterkere inntektsutjevning enn det utvalget foreslår. Arendal bystyre vil be departementet legge til grunn en ren symmetrisk utjevning med en utjevningsgrad på minst 80 %. Med en økt symmetrisk utjevning kan den asymmetriske utjevningen for de kommuner med lavest inntekt fjernes. Dette vil legge til rette for en enklere modell og et mer likeverdig tjenestetilbud mellom kommuner.

Punkt 8:

Arendal bystyre støtter utvalgets anbefaling om å innføre en inntektsgaranti, men anbefaler at innslagspunktet økes betydelig i forhold til utvalgets forslag.

Arendal bystyre støtter utvalgets forslag i punkt 3, 4, 5, 6 og 7.

Bakgrunnen for arbeidet

Inntektssystemet er et system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger. Den siste større omleggingen skjedde i 1997 etter Rattsø-utvalgets forslag i [NOU 1996: 1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner](#). Siden har det skjedd flere endringer i inntektssystemet. Kommunal- og regionaldepartementet ga i [St.prp. nr. 62 \(1999-2000\) Om kommuneøkonomien 2001](#) uttrykk for at det ville være ønskelig med en bred gjennomgang av inntektssystemet om lag hvert tiende år. I oktober 2003 ble Borge-utvalget opprettet, og gav sin tilrådning gjennom [NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring den 10. oktober 2005](#). Sørheimutvalget ble opprettet i 2006, og bygger på Borge-utvalgets rapport. Det ble i kommuneproposisjonen for 2007 varslet at et nytt inntektssystem for kommunene ville bli presentert i kommuneproposisjonen for 2009.

Hovedkonklusjoner i utvalgets forslag:

- Beholde dagens skatteandel
- Økt symmetrisk inntektsutjevning (flertall)
- Delt innstilling vedr fjerning av selskapsskatt
- Flertall for et nytt distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet
- Vekstkompensasjon og bruk av folketall per 1.juli året før budsjettåret
- Redusert skjønn – avvikle distriktspolitikken i skjønnstilskuddet
- Ny overgangsordning (inntektsgaranti)

Arendal kommune forventer at det foretas en grundig gjennomgang av forslaget i forhold til prinsippet om at kommunene skal være i stand til å tilby et likverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Målsettingen stiller grunnleggende krav til inntektssystemets oppbygging og grad av utjevning. Kommunen mener dagens system ikke virker godt nok, og at dette medfører en ulik mulighet for kommuner å møte forventninger og legge til rette for gode tjenester. En bedre utjevning av inntekter er hovedmålet for kommunens engasjement i arbeidet.

Inntektssystemet generelt

Inntektssystemet er Regjeringen og Stortingets redskap for å sette kommunene i økonomisk stand til å innfri målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne i ulike kommuner av landet. Inntektssystemets oppgave er i korthet å tilføre kommunesektoren midler, utjevne forskjeller i skatteinntekter og utgiftsbehov, samt å gi mulighet for et likeverdig tjenestetilbud innenfor nasjonale velferdstjenester.

Skatt og rammetilskudd utgjør om lag 70 % av kommunenes inntekter. Inntektssystemet finansierer derfor en betydelig andel av de nasjonale velferdstjenestene innenfor skole, helse og sosial og omsorg. Inntektsforskjeller mellom kommuner avgjør i stor grad forskjell på omfang av tjenesteproduksjonen i den enkelte kommune.

Inntektssystemet består av følgende komponenter (se vedlegg for Arendal kommune):

- Innbyggertilskudd
- Utgiftsutjevning
- Nord-Norge tilskudd
- Regional tilskudd
- Skjønnsmidler
- Inntektsutjevning

- Selskapsskatt (en del av rammetilskuddet, men utjevnes sammen med skatteinntektene)
- Skatt fra forskuddspliktige (utenfor rammetilskuddet med en del av de frie inntektene)

Innbyggertilskuddet utjevnes etter en beregning av utgiftsbehovet i den enkelte kommune. Det er en omfattende kostnadsnøkkel som ligger til grunn, og utgiftsutjevningen er 100 % av beregnet nivå for den enkelte kommune. Skatteinntektene utjevnes etter landssnittet for skatteinntekter, slik at skattesvake kommuner får en kompensasjon gjennom inntektsutjevningen, mens skatterike kommuner får et trekk.

Til punkt 1: skattens andel av kommunenes inntekter

Kommunen er i hovedsak finansiert ved skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede overføringer og brukerbetalinger/gebyrer. Fra 2002 har det vært en målsetning for regjeringen å øke skatteandelen til 50 % av kommunens inntekter.

Fra rapporten, utvikling av skatteinntektens andel av kommunesektorens samlede inntekter:

År	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Skatteandel	48,0	47,3	45,4	44,2	46,8	47,5	47,6	47,6	49,4	49,7	48,2

Veksten i frie inntekter til kommunesektoren har de siste to år vært lagt til innbyggertilskuddet. Resultatet er at skatteandelen har vært redusert fra 49,4 % i 2005 til 48,2 % i 2007. Dette har gitt en god fordeling av veksten til alle kommuner, og vært et strategisk virkemiddel i forhold til utjevning.

Utvalget anbefaler en skatteandel rundt 50 prosent. Utvalget ønsker ikke å innføre et sikkerhetsnett for avvik fra anslag på skatt nasjonalt. Dette begrunnes med at kommunen bør kunne håndtere avvik fra ett år til et annet innenfor eget handlingsrom.

Vurdering

Kommunen står fritt til å disponere inntekter både fra rammetilskudd og skatt. Nivået på de frie inntektene påvirker nivået på kommunens tjenester til innbyggerne. Selv om begge inntektskildene er en del av de frie inntektene har de svært ulik forutsigbarhet og fordelingsmekanismer.

Hensynet til lokal forankring tilsier isolert sett at en vesentlig andel av kommunesektorens inntekter bør komme i form av skatt. Denne forankringen har imidlertid en høy pris med dagens utjevning. Resultatet av isolert sett en høy skatteandel er en stor spredning av inntektsnivået mellom kommuner. Det er i hovedsak de største kommunene og kraftkommunene som nyter godt av dagens system, vel 380 kommuner må klare seg med betydelig lavere inntekter enn landssnittet.

Forutsigbare inntekter er viktig for kommunenes planlegging og budsjettarbeid. Det er et faktum at en høyere skatteandel vil gi sterkere konjunkturutslag for kommunene. Det betyr at hensynet til konjunkturstyringen isolert sett tilsier en lav skatteandel.

I inntektssystemet beregnes et gjennomsnittlig utgiftsnivå pr innbygger. Dette er grunnlaget for en utgiftsutjevning basert på objektive kriterier. I prinsippet skal kommunen få 100 % kompensasjon for merutgifter knyttet til kommunens geografi og befolkning. Med en høy

andel inntekter fra skatt vil det si at kun ¼ av utgiftsbehovet dekkes fra innbyggertilskuddet, og kommunene er avhengige av en god skatteinntang og inntektsutjevning for å finansiere et objektivt utgiftsbehov. Ved å beholde skatteandelen på 50 % betyr dette at inntektsutjevning må økes til et nivå betydelig over utvalgets forslag.

Arendal kommune vil isolert sett få lavere inntekter ved en høyere skatteandel, gitt samme ramme for kommunesektoren.

Anbefaling

Arendal bystyre anbefaler en lavere skatteandel for å legge til rette for en sterkere utjevning mellom kommuner.

Dersom skatteandelen skal holdes på 50 % forventes en sterkere inntektsutjevning enn det utvalget foreslår.

Til punkt 2: nivå på og utforming av inntektsutjevningen

Utvalgets flertall mener at utjevningsmodellen med en symmetrisk utjevning og en tilleggskompensasjon til kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet er oversiktlig og hensiktsmessig. Flertallet ønsker likevel en større utjevning mellom kommuner. Flertallet i utvalget foreslår økt symmetrisk utjevning fra 55 til 60 prosent, samt å opprettholde tilleggskompensasjonen for kommuner med under 90 % av landssnittet.

Vurdering

Inntektsutjevningen i inntektssystemet er et "null-sum-spill". Det vil si at noen kommuner må trekkes i sine inntekter for at andre skal få høyere inntekter. Ambisjonsnivået på inntektsutjevningen er i hovedsak en politisk vurdering.

Utfordringer knyttet til at skatteinntekter er den største inntektskilden for kommunene idagens system er at skatteinntektene er svært ujevnt fordelt. Utvalget legger til grunn at 75-80 % av de frie inntekter får med til å finansiere

Utvalget foreslår å opprettholde en delvis asymmetrisk utjevning med en betydelig finansieringsandel for alle kommuner. Dette motvirker effekten av utjevningen, og er en skjult finansiering som i liten grad kommer frem i systemet. Finansieringen av tilleggskompensasjonen skjer ved at alle kommuner trekkes med et likt beløp per innbygger. Det vil si at også kommuner under landsgjennomsnittet er med og finansierer denne kompensasjonen. I 2006 var dette en betydelig kostnad, hele 298 kr pr innbygger.

Hvis Arendal kommune skal være et eksempel, er effekten slik:

	2006 pr innb	2006 sum
Skatteprognose - kr pr innb. på landsbasis	21 588	
Skatteprognose for kommunen - kr pr innbygger	19 534	
Prognose av skattenivå i forhold til landgj. snitt	90,5 %	
55 % symmetrisk inntektsutjevning – kr pr innb:	1 129	44 981 000
Kompensasjon knyttet til lavt skattenivå - kr pr innb	-	
Finansiering av inntektsutjevning pr innb.	-298	-11 876 000
Netto inntektsutjevning pr innb.	831	33 105 000

Arendal kommune skulle etter skattenivået i 2006 hatt en kompensasjon på 45 mill. kroner. Med dagens system kompenseres kun 33 mill. til kommunen. Kommunen mister 25 % av kompensasjonen som følge av tilleggskompensasjon til kommuner under 90 % av landssnittet. Også kommuner som får tilleggskompensasjon må betale sin del, og utjevningen blir undergravet av denne ordningen.

Utvalgets forslag medfører isolert sett en positiv endring for Arendal kommune tilsvarende 103 kr pr innbygger, i sum 4,1 mill. kroner (2006 tall). Med regneeksempelet over vil det tilsi en inntektsutjevning på vel 37 mill. kroner.

Anbefaling

Arendal bystyre anbefaler en betydelig sterkere inntektsutjevning enn det utvalget foreslår.

Arendal bystyre vil be departementet legge til grunn en ren symmetrisk utjevning med en utjevningsgrad på minst 80 %. Med en økt symmetrisk utjevning kan den asymmetriske utjevningen for kommuner med lavest inntekt fjernes.

Til punkt 3: selskapsskatten som kommunal skatt

Utvalget foreslår å avvikle kommunal selskapsskatt. Begrunnelsen for dette er en jevnere fordeling mellom kommunene, større stabilitet i inntektene, vanskelig å dokumentere effekt på næringsutvikling samt at et godt arbeidsmarked er et gode i seg selv for kommunen. En svakhet med dagens system er i tillegg at kommunene ikke har innsynsrett i beregninger av selskapsskatten.

Utvalget er på dette punktet splittet, hvor argumenter for å beholde selskapsskatten er at den har en lokal forankring, at deler av verdiskapingen blir igjen der verdiskapingen skjer, samt insentiveffekter for næringsutvikling

Vurdering

I forbindelse med behandling av kommuneproposisjonen for 2005 (St.prp. nr. 64 (2003-2004)) besluttet Stortinget å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene.

Selskapsskatten inngår sammen med kommunenes skatteinntekter fra personskatt og naturressursskatten i systemet for inntektsutjevning. Selskapsskatten ble finansiert ved å redusere den kommunale skattøren fra inntekts- og formuesskatten. En eventuell fjerning av selskapsskatten vil i sum for kommunene kompenseres ved høyere ordinære skatteinntekter.

Utvalget vurderer flere sider ved selskapsskatten: et likeverdig tjenestetilbud, stabile og forutsigbare rammer, insentiver til næringsutvikling, selskapsskatten og det regionale næringsutviklingssamarbeidet og beregningsgrunnlaget.

Ett av argumentet til utvalget er at kommuner som har høye inntekter fra selskapsskatten ofte også har høye inntekter fra inntektsskatt fra personlige skattytere. Det vises til at det er 33 kommuner som vil tape på endringen, kommuner som også har høye inntekter fra skatt fra forskuddspliktige. Endringen vil derfor ha en utjevningseffekt.

Utvalgets forslag medfører isolert sett en positiv endring for Arendal kommune tilsvarende 133 kr pr innbygger, i sum 5,3 mill. kroner (2006 tall).

Anbefaling

Arendal bystyre støtter utvalgets konklusjon med å avvikle kommunal selskapsskatt.

Til punkt 4: regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

Et flertall av Sørheimutvalgets medlemmer mener at distriktspolitiske tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig, samt at det skal foretas en mer direkte vurdering av hvilke kommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats. Forslaget fra utvalget innebærer at Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet blir slått sammen til ett distriktspolitisk tilskudd. Det beregnes en sats pr. innbygger og en sats i forhold til kommune. Det er høyere satser i enkelte deler av landet slik at Finnmark og Nord-Troms får mest. De som får tilskuddet er innenfor de distriktspolitiske virkemiddelområdene som ESA har godkjent for bl.a. differensiert arbeidsgiveravgift.

Utvalget konkluderer som følger: "Et nytt distriktspolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levevilkår i stand til å gi et bedre utbygd tjenestetilbud til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting."

Vurdering

Et flertall av utvalgets medlemmer mener at distriktspolitiske tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig, samt at det skal foretas en mer direkte vurdering av hvilke kommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.

I 2007 utgjør Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet i sum totalt 2,045 milliarder kroner, som tilsvarer om lag 4,7 prosent av kommunenes rammetilskudd. Kommuner som mottar disse tilskuddene har som hovedregel en betydelig høyere inntektsramme enn gjennomsnittskommunen.

Forslaget om å innføre ett distriktspolitisk tilskudd vil omfatte de kommuner som har de største utfordringene og som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 % av landsgjennomsnittet. For å opprettholde et høyt inntektsnivå blant de minste distriktskommunene fordeles tilskuddet pr. innbygger og pr. kommune. Innbyggerne og kommunene i de ulike prioriteringsområdene gis ulik vekt.

Forslaget innebærer en betydelig forenkling av dagens tilskuddsordninger.

Tilskuddene er en del av kommunesektorens inntektsramme og fordeler ca. 4,7 av midlene av rammen til kommuner innenfor de fastsatte kriterier. Tilskuddet imøtekommer målsettingen om å ta i bruk hele landet og å opprettholde tjenester av høy kvalitet.

Arendal kommune faller utenfor distriktspolitiske ordninger.

Dersom midlene ble fordelt etter innbyggertilskuddet (og utjevnet etter kriteriene i utgiftsutjevningen) ville Arendal kommune ha fått tilført 6,6 mill. kroner i rammetilskudd.

Anbefaling

Arendal bystyre støtter utvalgets konklusjon med å innføre ett distriktspolitisk tilskudd.

Til punkt 5: behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

Utvalget foreslår en ordning med vekstkompensasjon til kommuner med høy vekst. Vekstkommuner med en gjennomsnittlig befolkningsvekst siste tre år over det dobbelte av landsgjennomsnittet prioriteres. Tilskuddet foreslås som et tilskudd pr. nye innbygger ut over vekstgrensen.

Utvalget foreslår samtidig at oppdateringen av innbyggertall i inntektsutjevningen opprettholdes.

Vurdering

Utvalgets forslag om en egen vekstkompensasjon omfatter kommuner med særlige utfordringer. Kompensasjonen vurderes som vesentlig i forhold til å redusere kortsiktige utfordringer som mange vekstkommuner opplever som følge av store investeringsbehov og et høyere lønnsnivå. Kompensasjonsordningen er målrettet og avgrenset.

Utvalgets forslag om å opprettholde oppdateringen av innbyggertall i inntektsutjevningen er uproblematisk med dagens system med løpende inntektsutjevning.

Arendal kommune har de siste år hatt en befolknings vekst under landsgjennomsnittet og omfattes ikke av ordningen. Ordningen med løpende inntektsutjevning er ikke særskilt vurdert i rapporten.

Anbefaling

Arendal bystyre støtter utvalgets anbefaling om et eget tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner.

Til punkt 6: størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet

Utvalget mener at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier, og at en reduksjon i skjønnsmidlene og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning for et mer rettferdig inntektssystem

Vurdering.

Fordelingen av skjønnsmidler har endret seg over tid. Siden 2002 har fylkesmennene hatt ansvaret for den endelige kommunevise fordelingen av skjønnsmidlene basert på retningslinjer fra departementet. Retningslinjene gir føringer for en stor andel av tildelingen, slik at kun deler av potten som omfattes av reelle skønnsvurderinger. I tillegg er volumet på skønsspotten redusert de siste år, og utgjør nå en relativ liten del av de frie inntektene til kommunen. Tildelingen varierer fra år til år, og er en lite hensiktsmessig størrelse i forhold til budsjettarbeidet.

Den eksisterende ordning med at fylkesmennene kan holde igjen midler til utviklingsprosjekter og uforutsette utgifter krever store ressurser i kommunene for å få frem gode søknader. Dette er midler som er en del av kommunenes inntektramme, mens søknadsprosedyrene både er kostbare og tidkrevende. I tillegg kan ordningen gi en vridnings effekt mellom tjenestoområder i kommunen, ved at del-finansiering av enkeltprosjekter ofte krever en egenandel.

Anbefaling

Arendal bystyre støtter utvalgets forslag om å redusere størrelsen på skjønnsrammen og fordele mest mulig av midlene til kommunen gjennom faste kriterier som innbyggertilskuddet. Ordningen med prosjektskjønn bør avvikles.

Til punkt 7: ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen

Utvalget foreslår å avvikle oppdateringen av innbyggertallene midt i budsjettåret for beregning av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. Oppdateringen erstattes med at beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Utvalget foreslår samtidig at oppdateringen av innbyggertall i inntektsutjevningen opprettholdes.

Endring av telledato for beregning av utgiftsutjevningen og innbyggertilskuddet i statsbudsjettet er et kompromiss som i noen grad imøtekommer behovet for forutsigbarhet for fraflyttingskommunene og behovet for oppdaterte befolkningstall for vekstkommunene.

Utvalget anbefaler i tillegg at kapitalkostnader på sikt skal bli en del av utgiftsutjevningen. Dette faller utenfor utvalgets mandat, og vil måtte sees i sammenheng med Borge-utvalgets vurdering av kostnadsnøklerne.

Vurdering

Vekstkommuner har vært prioritert i inntektssystemet ved at innbyggertallet og rammetilskuddet blir justert etter innbyggertall pr 01.01 av budsjettåret. Dette har medført en bedre økonomisk ramme for kommuner som vokser mer enn landsgjennomsnittet, men en uheldig situasjon for kommuner med lavere vekst. Ordningen har i realiteten krevd en betydelig budsjettjustering ved 1. tertial for de fleste kommuner.

Ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen har ført til betydelige utfordringer for vel 60 % av alle kommuner. I 2007 fikk 263 kommuner et trekk i rammetilskuddet som følge av bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. Dagens ordning medfører at vedtatt budsjett på høsten kun inneholder en *foreløpig* beregning av kommunenes rammetilskudd. Endelig rammetilskudd vil først være klart i forbindelse med revidert budsjett i juni måned. Utvalget foreslår med en telledato pr. 1. juli for neste budsjettår møter i stor grad behovet for større forutsigbarhet i kommunenes rammebetingelser i budsjettprosessen.

Arendal kommune fikk et trekk på nær 4 mill. kroner i 2007. Dette er en vesentlig endring etter at budsjettet er saldert og utgiftrammene for tjenestene er lagt.

Kommunene har betydelige utgifter knyttet til investeringer og lånegjeld. Ved å inkludere kapitalkostnadene i utgiftsberegningen vil denne bli styrket i forhold til reelle utgifter og for kommuner med betydelig vekst og utviklingsbehov.

Anbefaling

Arendal bystyre støtter utvalgets forslag om endret telledato og avvikling av oppdatering av innbyggertall i budsjettåret ved beregning av utgiftsbehovet for kommunene.

Til punkt 8: behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Utvalget mener at dagens overgangsordning bør avvikles og erstattes med en ordning som er enklere, mer forutsigbar, og som i større grad skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra et år til det neste. Utvalget mener videre at det er mer relevant å se på utviklingen i kommunens samlede rammetilskudd enn effekten av innlemmingen av et enkelt tilskudd.

Utvalget foreslår å erstatte gjeldende overgangsordning med inntektsgaranti (INGAR). Utvalget foreslår på samme måte som Borgeutvalget at det innføres et inntektsgarantitilskudd som skjermer for drastisk nedgang i rammetilskuddet fra et år til det neste. Utvalget foreslår at grensen for avvik fra landsgjennomsnittlig vekst settes til 300 kroner per innbygger. Utvalget foreslår videre at tilskuddet finansieres ved et likt trekk per innbygger i alle landets kommuner.

Vurdering

Overgangsordningen i inntektssystemet er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra ett år til neste som følge av innlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer, og systemendringer (endringer i inntektssystemet). Selv om systemet er komplisert og vanskelig tilgjengelig har det gitt kommunene en forutsigbarhet med hensyn til planlegging av fremtidige rammer.

Dagens ordning gir kommunene tid til å omstille seg til et endret inntektsnivå. I dagens ordning er endringer fra de siste 4 år kjent, og kan videreføres til neste år i overgangsordningen. Det er kun 20 % av nye endringer som står som en ukjent faktor tidlig i prosessen. Bortsett fra at det er en komplisert prosess har dette fungert til beste for kommunal økonomisk planlegging

Utvalget foreslår å erstatte dagens overgangsordningen med en inntektsgaranti for kommuner med sterk nedgang i rammetilskudd fra ett år til et annet. Endringer som en mindre enn dette kompenseres ikke, og får dermed full effekt langt tidligere enn dagens system legger opp til. Inntektsgarantien er foreslått endringer uavhengig om avviket skyldes systemendringer, befolkningsendringer, innlemminger av øremerkede tilskudd, kriteriedata. I forhold til Borgeutvalgets anbefaling foreslår utvalget at grensen for tilskudd settes noe lavere. Utvalget foreslår at endringer utover 300 kr pr innbygger kompenseres. Forslaget er en betydelig forenkling av dagens ordning.

Ordningen er foreslått finansiert med et likt trekk per innbygger. Sørheimutvalgets beregninger viser en betydelig finansieringskostnad for ordningen. Med utgangspunkt i 2006-tall fra kommunene vil finansieringen utgjøre et trekk på kr 105 pr innbygger i alle kommuner. Dvs at tapet for en kommune må være større enn 405 kr. pr innbygger før ordningen får effekt.

Ved større endringer og innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet kan kostnaden bli vesentlig høyere. Det kan bli en kostbar ordning for kommunene.

En kommune på størrelse med Arendal vil bli trukket 4,2 mill. for å finansiere kompensasjonen slik den er foreslått (2006 tall). Dette er en betydelig kostnad for kommunen, og en usikker størrelse i budsjettarbeidet. Det vil være ønskelig at innslaget for garantien heves, og at det er færrest mulig kommuner som omfattes av ordningen. Ved å innføre en inntektsgaranti som kun omfattes kommuner med særdeles stor endring i inntekter i forhold til landssnittet, vil ordningen fungere som et sikkerhetsnett uten av finansieringskostnaden blir

for stor. Det er lite hensiktsmessig å få en kompensasjon som i stor grad spises opp av kostnadene til finansieringen av den samme ordningen.

Anbefaling

Arendal bystyre støtter utvalgets anbefaling om å innføre en inntektsgaranti, men anbefaler at innslagspunktet økes betydelig i forhold til utvalgets forslag.

Økonomiske konsekvenser for Arendal kommune

Utvalgets forslag vil ha følgende effekt for Arendal kommune (2006-tall):

	Gevinst/tap nytt distrikts- politisk tilskudd	Trekk i skjønn	Gevinst/tap avvikling kompord. endringer IS	Veksgt komp.	INGAR inkl. finansiering	Gevinst/tap reversert selskaps- skatt	Gevinst/tap ikke oppdat. Befolknings- tall	Trekk skjønn finansiering vekst komp.	Samlet gevinst/tap UTEN INGAR	Samlet gevinst/tap MED INGAR (1. år)
Arendal pr innbygger	0	0	46	0	-105	233	17	-25	271	166
Arendal sum	0	0	1 831 996	0	-4 181 730	9 279 458	677 042	-995 650	10 792 846	6 611 116

Utdraget fra rapportens vedlegg 1 viser at Arendal kommune får en merinntekt etter utvalgets forslag til justeringer i inntektssystemet. Ved innføring av inntektsgarantiordningen ville dette for 2006 gitt kommunen 6,6 mill. kroner mer i rammetilskudd. Ved dagens ordning med overgangsordning ville dette gitt 10,8 mill. kroner mer i 2006.

De endringer som utvalget foreslår vil i sum gi en bedre utjevning mellom kommuner. Utvalget foreslår likevel endringer som medfører en større usikkerhet med hensyn til den enkelte kommunes inntekter fra ett år til et annet. Dersom målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud skal være styrende for inntektssystemet må utjevningen styrkes mer enn utvalgets forslag legger opp til.

VEDLEGG 1:

Inntektssystemet for Arendal kommune, Regnskap 2006, justert budsjett 2007 og budsjett 2008

1000 kr	2006	2007	2008
Innbyggertilskudd (likt beløp pr innb)	263 185	284 604	305 960
Utgiftsutjevning	-26 989	-33 100	-33 101
Overgangsordninger	3 134	1 349	-665
Utenfor overgangsord (inkl oppgavediff)	-	5 400	10 950
Nord-Norge-tilskudd	-	-	-
Regionaltilskudd	-	-	-
Ordinært skjønn	5 700	3 500	3 750
Komp skattesvikt/lønn 2004 / 2006	529		
Sum rammetilsk uten selskapsskatt	245 558	261 753	286 895
Selskapsskatt	36 885	35 574	33 177
"Bykletekket" (anslag)	-142	-153	-153
Netto inntektsutjevning	33 105	33 590	36 627
Sum rammetilskudd	315 406	330 765	356 546
Skatt på formue og inntekt	741 077	758 122	775 559
Sum skatt og rammetilskudd (avrundet)	1 056 483	1 088 900	1 132 100

Saksprotokoll

Utvalg:	Bystyret
Møtedato:	24.01.2008
Sak:	12/08

Arkivsak:	07/13212
Tittel:	HØRINGSFORSLAG - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

Behandling:

Representanten Arne Austenå, Frp., fremsatte følgende forslag:

Sørheimsutvalgets innstilling tas til orientering og støttes på de vesentligste punkter.

Vedtak:

Ved alternativ votering mellom driftsstyrets innstilling og forslaget fra representanten Arne Austenå, ble førstnevnte vedtatt med 30 mot 8 stemmer.

Følgende er dermed vedtatt:

Arendal bystyre slutter seg til utvalgets intensjoner om å legge til rette for et mer likeverdig tjenestetilbud i kommunene. Arendal bystyre støtter delvis utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Kommunens engasjement knytter seg i første rekke til en større grad av utjevning av inntekter mellom kommuner.

Følgende merknader oversendes som kommunens høringsuttalelse:

Punkt 1:

Arendal bystyre anbefaler en lavere skatteandel for å legge til rette for en sterkere utjevning mellom kommuner. Dersom skatteandelen skal holdes på 50 % forventes en sterkere inntektsutjevning enn det utvalget foreslår.

Punkt 2:

Arendal bystyre anbefaler en betydelig sterkere inntektsutjevning enn det utvalget foreslår.

Arendal bystyre vil be departementet legge til grunn en ren symmetrisk utjevning med en utjevningsgrad på minst 80 %. Med en økt symmetrisk utjevning kan den asymmetriske utjevningen for de kommuner med lavest inntekt fjernes. Dette vil legge til rette for en enklere modell og et mer likeverdig tjenestetilbud mellom kommuner.

Punkt 8:

Arendal bystyre støtter utvalgets anbefaling om å innføre en inntektsgaranti, men anbefaler at innslagspunktet økes betydelig i forhold til utvalgets forslag.

Arendal bystyre støtter utvalgets forslag i punkt 3, 4, 5, 6 og 7.

SAKSFREMLEGG

Saksbehandler:	Bente Rist	Arkiv:	230 &13
Arkivsaksnr:	07/13212		
Løpenummer:	57910/07		

Utvalg

Driftsstyret

Bystyret

HØRINGSFORSLAG - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

... &&& Sett inn saksutredningen under ↓

Vedlegg

Forslag til høringsuttalelse til Sørheimutvalgets rapport.

Bakgrunn for saken:

I saken gis en kort orientering og oppsummering om hovedkonklusjonene i forslaget til Sørheimutvalget. Rapport "Forslag til forbedring av overføringssystemet til kommunene" finnes i sin helhet på:

<http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/israpport.pdf>

Sørheimutvalget ble nedsatt i desember 2006. Utvalget leverte sin rapport Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene den 26. oktober 2007.

Utvalgets mandat har omhandlet en vurdering av

1. skattens andel av kommunenes inntekter
2. nivå på og utforming av inntektsutjevningen
3. selskapsskatten som kommunal skatt
4. regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet
5. behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner
6. størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet
7. ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen
8. behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Utvalget har foretatt en gjennomgang begrenset til deler av inntektssystemets elementer knyttet til fordeling av ressurser til kommunene. Utgiftsutjevning og kostnadsnøkkelen skal gjennomgå i Kommunal- og regionaldepartementet og er ikke vurdert i utvalgets forslag.

Rapporten er sendt til høring til alle landets kommuner med høringsfrist 28. januar 2008. Utvalgets forslag vurderes sammen med nye kostnadsnøkler for kommuner og fremmes

SAKSFREMLEGG

Saksbehandler: Bente Rist
Arkivsaksnr: 07/13212
Løpenummer: 57910/07

Arkiv: 230 &13

i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2009 (våren 2008). Endringene foreslås innført fra 2009. I høringsbrevet bes det om at det gis merknader på enkeltpunkt i tillegg til eventuelle generelle merknader. Sørheimutvalgets innstilling er omfattende og trekker frem ulike elementer, som til dels virker mot hverandre.

Hovedelementene i rapporten:

Inntekstutjevning:

Gjennom inntekstutjevningen utjevnes variasjoner i skatt på inntekt, formue og selskapsskatt. Utvalgets flertall foreslår at symmetriske delen av inntekstutjevningen øker fra 55 prosent til 60 prosent. Utvalgets flertall foreslår ingen endring i tilleggskompensasjon til kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Omfordelingseffektene er slik at kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet vil tjene på endringer mens alle kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet vil tape på endringen..

Selskapsskatt

Utvalget drøfter ulemper og fordeler ved kommunal selskapsskatt. Utvalgets flertall foreslår etter dette å avvikle kommunal selskapsskatt og øke kommunens skatteinntekter fra alminnelig inntekt og formue tilsvarende. Dette medfører en større utjevning mellom kommuner.

Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet

I dagens inntektssystem tildeles kommuner i Nord-Norge og små kommuner med moderate skatteinntekter ekstra rammetilskudd gjennom Nord-Norgetilskudd, regionaltilskudd og deler av skjønnsmidler. Utvalgets flertall foreslår at dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet samles til ett nytt distriktpolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling kobles til distriktpolitikken.

Vekst, fraflytting og oppdatering av befolkningstall

Utvalget er bedt om å vurdere om det i inntektssystemet skal tas spesielle hensyn til kommuner med sterk vekst eller fraflytting. Når det gjelder innbyggertilskudd og utgiftsutjevning foreslår utvalget å avvikle oppdatering av befolkningstallene midt i budsjettåret. Videre ønsket utvalget at beregningene skal baseres på innbyggertall fra 1. juli året før budsjettåret. Utvalget foreslår at oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntekstutjevningen videreføres som i dag. For å kompensere kommunene med sterk befolkningsvekst foreslår utvalget å innføre egen vekstkompensasjon innfor inntektssystemet.

Skjønnsmidler i inntektssystemet

Utvalget mener at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier. Konklusjonen til utvalget er at en reduksjon i skjønnsmidlene og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning for et mer rettferdig inntektssystem.

Overgangsordninger

SAKSFREMLEGG

Saksbehandler: Bente Rist
Arkivsaksnr: 07/13212
Løpenummer: 57910/07

Arkiv: 230 &13

Utvalget mener at dagens overgangsordning over 5 år bør avvikles og erstattes med en ny ordning med innføring av et inntektsgarantitilskudd (INGAR) som skjermer for drastisk nedgang i rammetilskuddet.

Konsekvenser for Arendal kommune

Utvalget har foretatt beregninger som viser økonomiske konsekvenser for den enkelte kommune. Beregningene er gjort på bakgrunn av skatteinntekter 2006 og innbyggertall per 1.1.2006. Samlet gevinst for Arendal kommune på bakgrunn av utvalgets forslag og beregninger i 2006 priser vil utgjøre 6,6 mill. kroner (med inntektsgaranti). Ved opprettholdelse av dagens overgangsordning er økningen på 10,8 mill. kroner i 2006 priser. Gevinsten er i hovedsak knyttet til økning i symmetrisk inntektsutjevningen fra 55 prosent til 60 prosent samt avvikling av selskapsskatt.

Utvalgets forslag vil ha følgende effekt for Arendal kommune (2006-tall):

	Gevinst/tap nytt distrikts- politisk tilskudd	Trekk i skjønn	Gevinst/tap avvikling kompord. endringer IS	Veksgt komp.	INGAR inkl. finansiering	Gevinst/tap reversert selskaps- skatt	Gevinst/tap ikke oppdat. Befolknings- tall	Trekk skjønn finansiering vekst komp.	Samlet gevinst/tap UTEN INGAR	Samlet gevinst/tap MED INGAR (1. år)
Arendal pr innbygger	0	0	46	0	-105	233	17	-25	271	166
Arendal sum	0	0	1 831 996	0	-4 181 730	9 279 458	677 042	-995 650	10 792 846	6 611 116

... &&& Sett inn saksutredningen over ↑

... &&& Sett inn innstillingen under ↓

Rådmannens forslag til vedtak:

Arendal bystyre slutter seg til utvalgets intensjoner om å legge til rette for et mer likeverdig tjenestetilbud i kommunene. Arendal bystyre støtter delvis utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Kommunens engasjement knytter seg i første rekke til en større grad av utjevning av inntekter mellom kommuner.

Følgende merknader oversendes som kommunens høringsuttalelse:

Punkt 1:

Arendal bystyre anbefaler en lavere skatteandel for å legge til rette for en sterkere utjevning mellom kommuner. Dersom skatteandelen skal holdes på 50 % forventes en sterkere inntektsutjevning enn det utvalget foreslår.

Punkt 2:

SAKSFREMLEGG

Saksbehandler: Bente Rist
Arkivsaksnr: 07/13212
Løpenummer: 57910/07

Arkiv: 230 &13

Arendal bystyre anbefaler en betydelig sterkere inntektsutjevning enn det utvalget foreslår.

Arendal bystyre vil be departementet legge til grunn en ren symmetrisk utjevning med en utjevningsgrad på minst 80 %. Med en økt symmetrisk utjevning kan den asymmetriske utjevningen for de kommuner med lavest inntekt fjernes. Dette vil legge til rette for en enklere modell og et mer likeverdig tjenestetilbud mellom kommuner.

Punkt 8:

Arendal bystyre støtter utvalgets anbefaling om å innføre en inntektsgaranti, men anbefaler at innslagspunktet økes betydelig i forhold til utvalgets forslag.

Arendal bystyre støtter utvalgets forslag i punkt 3, 4, 5, 6 og 7.

::: &&& Sett inn innstillingen over ↑

Rådmannen, dato 3/1-2008

Harald Danielsen