



Aure kommune
Rådmannen

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Deres ref:
07/2419-1 HER

Vår ref
2008/282-2

Saksbehandler
Olav Eines

Dato
05.02.2008

**SØRHEIMUTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE -
HØRING**

Aure formannskap har i møte 31.01.08, f.sak 1/08, vedtatt uttalelse til Sørheimutvalgets rapport om endringer i inntektssystemet til kommunene. Uttalelsen følger vedlagt.

Med hilsen

Olav Eines
seniorrådgiver
7164 7405

Postadresse
Rådhuset, 6690 Aure
E-post:
postmottak@aure.kommune.no

Besøksadresse
Rådhuset

www.aure.kommune.no

Telefon
71 64 74 00
Telefaks
71 64 74 08

Bank
4202.03.99028
Org.nr
00988913898



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskap	1/08	31.01.2008

SØRHEIMSUTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE - HØRING

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

1. Sørheim-utvalgets rapport (187 sider). Ligger på Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) hjemmeside.
2. Høringsbrev fra KRD, datert 26.10.07.
3. Høringsbrev fra KS, datert 15.11.07.
4. Forslag til høringsuttalelse fra det regionale økonomiforumet i KS for Buskerud, Telemark og Vestfold.
5. Høringsuttalelse fra rådmannsutvalget i KS Møre og Romsdal, vedtatt på møte 04.01.2008.
6. Høringsuttalelse fra Tingvoll kommune.

Saksopplysninger

Sørheim-utvalget leverte sin innstilling om endring av deler av inntektssystemet den 26. oktober 2007. Kommunene har frist til 28. januar 2008 med sin høring til utvalgets forslag. Det er bedt om at KS samordner høringsuttalelser fra enkeltkommuner. Kommuner som ønsker å komme med egne høringsuttalelser kan også sende disse direkte til KS.

Sørheim-utvalget har vært et politisk utvalg med medlemmer fra alle de politiske partiene som er representert på Stortinget. Bakgrunnen for at utvalget vart nedsatt var at regjeringen ønsket en gjennomgang av de politiske elementene i inntektssystemet, inkludert de elementene som Borge-utvalget ikke foreslo endringer på.

Utvalget sitt forslag vil bli vurdert sammen med forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene. Etter planen blir et samlet nytt inntektssystem for kommunene presentert i kommuneproposisjonen våren 2008.

Utvalgets mandat har omhandlet en vurdering av:

- Skattens andel av kommunenes inntekter
- Nivå på og utforming av inntektsutjevningen
- Selskapsskatt som kommunal skatt
- Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet
- Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner
- Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet
- Ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen

- Behov for overgangsordninger i inntektssystemet

Det bes om at det i høringene gis merknader på enkeltpunkt, i tillegg til eventuelle generelle merknader.

Vurdering

Kommunenes inntektssystem

Kommunene har en helt sentral rolle som leverandør av grunnleggende nasjonale velferdstjenester som utgjør grunnpilarene i den norske velferdsmodellen. Undervisning, helse- og omsorgstjenester utgjør hovedtyngden av kommunenes tjenesteområder og betraktes som så grunnleggende for innbyggernes livskvalitet at et likeverdig tjenestetilbud på disse områdene er nødvendig for å oppnå en rimelig utjevning av levekårene. Når barnehagene blir innlemmet i inntektssystemet, vil inntektssystemets tjenesteområde utgjøre om lag 80% av kommunenes driftsutgifter.

Ved innføring av inntektssystemet i 1986 ble det lagt vekt på at kommunene skulle sikres like muligheter til å gi innbyggerne velferdstjenester. Det var derfor store forventninger til inntektssystemet m.h.t. en rettferdig fordeling av inntektene. Det er også viktig at inntektssystemet oppfattes som rettferdig dersom det skal bli respektert og akseptert i alle deler av landet. Rettferdig fordeling er knyttet til at kommunene har like muligheter til å gi innbyggerne tjenester. Det er innbyggernes behov for tjenester og en likeverdig behandling som må være styrende for politiske beslutninger. Til tross for at hovedmålsettingen med inntektssystemet hele tiden har vært å skape økonomisk grunnlag for likeverdige tjenestetilbud i hele landet har skiftende regjeringer hvert år i kommuneproposisjonen dokumentert forskjeller i nivået på tjenestetilbudet. Forsker Ivar Brevik ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) uttalelse til Kommunal Rapport etter at KOSTRA-tallene for 2006 ble lagt fram er illustrerende: "Å snakke om norsk eldreomsorg er bare tøys, fordi forskjellene er så store." Studier som er gjennomført indikerer at hovedårsaken til variasjoner i nivået på det kommunale tjenestetilbudet er variasjoner i inntekt.

Ordførere og andre lokalpolitikere har et begrenset ansvar og ønsker om å ivareta sine egne innbyggers interesser. Har man høye inntekter og økonomisk grunnlag for å gi et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner, er det naturlig at lokale folkevalgte arbeider for å beholde det lokale handlingsrommet. Man ønsker ikke å gi fra seg inntekter for at innbyggere andre steder i landet skal få løftet sitt tilbud.

Regjeringen og Stortinget har det samlede overordnede ansvaret for alle innbyggerne i landet. De sentrale myndigheter bør derfor sørge for at fordelingsystemet har en innretning som setter alle kommunene økonomisk i stand til å kunne gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Sørheim-utvalgets mandat

Utvalgets mandat går ut på fordeling av allerede gitte inntektsrammer mellom kommunene. Dette kan oppfattes som en svakhet i utvalgets mandat all den tid alle vesentlige endringer i inntektsfordelingen mellom kommunene må følges opp med økning i de totale økonomiske ressursene ved gjennomføring.

I mandatet til Sørheim-utvalget har Regjeringen formulert den overordnede målsettingen med inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner og beskrevet systemets virkemidler for å oppnå målsettingen:

Målsettingen med inntektssystemet er definert som følger:

"Inntektssystemet er et system for fordeling av den økonomiske rammen for de frie

inntektene på kommuner og fylkeskommuner slik at kommunene og fylkeskommunene blir satt i økonomisk stand til å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet man er bosatt.

I tillegg til å sikre innbyggerne grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud skal inntektssystemet bidra til et bosettingsmønster slik at hele landet tas i bruk."

For å oppnå denne målsettingen benyttes følgende virkemidler:

"Et likeverdig tjenestetilbud skal oppnås gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen, mens tilrettelegging for et ønsket bosettingsmønster skal oppnås gjennom de regionalpolitiske virkemidlene.

De regionpolitiske virkemidlene i dagens rammetilskudd består av Nord-Norgetilskudd, regionaltilskudd og kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift.

Det ordinære skjønnstilskuddet, dvs. skjønnstilskudd eksklusive kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift, er et supplement til innbyggertilskuddet og skal bl.a. ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av den kriteriebaserte utgiftsutjevningen. I tillegg benyttes skjønnstilskuddet til å fange opp uforutsette hendelser og til å finansiere utviklingsprosjekter."

Utvalgets anbefalinger

Sørheim-utvalget har skiftende flertall for ulike deler av sin innstilling. Nedenfor følger en presentasjon av utvalgets anbefalinger samt våre kommentarer og anbefalinger knyttet til disse. Når det gjelder våre kommentarer og anbefalingene så er disse samordnet med uttalelsen fra rådmannsutvalget i KS Møre og Romsdal da disse synes å ivareta også vår kommunes hensyn.

Forholdet mellom skatt og rammetilskudd i finansieringen av kommunene.

De frie inntektene utgjør om lag 70 % av kommunesektorens samlede inntekter. Tidligere regjeringer hadde som målsetting at skatteinntektene skal utgjøre ca. 50 % av kommunesektorens inntekter. Bl.a. som en følge av dette har skatteandelen økt fra 44,2 % i 2000 til 49,7 % i 2006. Den planlagte målsettingen om økt skatteandel har gått på bekostning av rammetilskuddet og da den største komponenten i rammetilskuddet - innbyggertilskuddet. For 2007 er det anslått at skatteinntektene vil utgjøre om lag 48 % av inntektene.

Mens innbyggertilskuddet fordeles på kommunene med et like stort beløp per innbygger, er det store forskjeller i kommunenes skatteinntekter. I 2006 utgjorde innbyggertilskuddet bare 25 % av det beregnede utgiftsbehovet i kommunene. Dette betyr at hele 75 % av tjenestetilbudet i kommunene forutsettes finansiert med skatteinntekter. Det er reist spørsmål om en så beskjeden finansiering gjennom innbyggertilskuddet bygger opp under den overordnede målsettingen om å skape økonomisk grunnlag for et likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne i landet.

Sørheim-utvalgets anbefaling:

Utvalget anbefaler at skatteinntektene fortsatt skal utgjøre rundt 50 % av kommunenes samlede inntekter. I sin vurdering av skatteandelen har hensynet til lokal forankring av inntektene og lokaldemokrati blitt tillagt stor vekt på bekostning av hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk.

Vår kommentar:

I likhet med Sørheim-utvalget, er en av den oppfatning at skattens andel av kommunens inntekter bør ligge på rundt 50 %. Dette krever en utstrakt og økt inntektsutjevning, se nedenfor.

Utjevning av skatteinntekter mellom kommuner.

Nivået på skatteinntektene fra personlige skattytere og selskapsskatten er bestemmende for volum og kvalitet på de tjenester kommunene kan tilby innbyggerne. Det er store variasjoner i kommunenes skatteinntekter regnet per innbygger. Dersom Regjeringen og Stortinget ønsker et likeverdig nasjonalt velferdstilbud til alle innbyggerne i landet, må inntektsforskjellene reduseres. På samme måte som ved vurderingen av skatteandelen, er utjevningsgraden en avveining mellom hensynet til lokal forankring og målsettingen om at innbyggerne i landet skal få tilbud om et likeverdig velferdstilbud.

Inntektsutjevningen har blitt endret flere ganger. Opprinnelig ble kommunene sikret et visst minstenivå av gjennomsnittlig skatteinntekt på 85 % gjennom skatteutjenningsmidlene. Ved innføring av inntektssystemet i 1986 ble det lagt opp til at det generelle tilskuddet skulle ta seg av skatteutjenningen. Kommunene i Nord-Norge hadde et høyere minsteinntektsnivå. Skatteutviklingen medførte at det i St.meld. nr. 56 (1986-87) ble anbefalt å innføre en trekkordning for skatteinntekter som i 1985 oversteg kr. 9.300,-, dvs. ca. 145 % av landsgjennomsnittet, og i 1989 ble det innført trekk tilsvarende 5 % av skatteinntekter som oversteg 110 % av landsgjennomsnittet og i tillegg 45 % av skatteinntekter som oversteg 144 % av landsgjennomsnittet. Minsteinntektsnivået var da om lag 94 % med unntak for kommunene i Nord-Norge som hadde et tillegg på 7 %, 17,5 % og 50 % i henholdsvis Nordland, Troms og Finnmark. Inntektsutjevningen var svært komplisert gjennom to utjevninger bl.a. også basert på skatteutviklingen fra ett år til et annet.

I 1994 ble inntektssystemet forenklet. For inntektsutjevningen var endringen at minsteinntektsnivået ble lagt på 96,2 % og innføring av en trekkgrense med 50 % trekk i skatteinntekter utover 140 %. Særordningen med høyere minsteinntektsnivå for kommunene i Nord-Norge ble erstattet av Nord-Norge-tilskuddet.

I tråd med anbefalingene fra *Rattsø-utvalget* fikk kommuner med skatteinntekter under 110 % av landsgjennomsnittet kompensert 90 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 110 % til erstatning for minsteinntektsnivået på 96,2 %. Man opprettholdt trekkordningen med 50 % av skatteinntekter utover 140 % av landsgjennomsnittet.

I forbindelse med Stortingets ambisjon om å øke skatteandelen fra 44 % til 50 % av kommunesektorens samlede inntekter ble trekkgrensen gradvis redusert fra 140 % mot 130 %, med 2 % per år etter 2002 mens trekkprosenten på 50 % ble opprettholdt. Reduksjonen i trekkgrensen skulle dempe omfordelingen fra kommuner med lave skatteinntekter til kommuner med høye skatteinntekter som en økt skatteandel ville medføre. Siste år med denne modellen var 2004, og trekkgrensen var da 134 %.

Da en andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene i 2005 ble inntektsutjevningen lagt om til dagens modell. Modellen har i bunnen en symmetrisk utjevning med 55 % kompensasjonsgrad og trekkprosent. I tillegg får kommuner med lavere skatteinntekter enn 90 % av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon på 35 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 90 %. I forbindelse med høringen av forslaget skrev Kommunal- og regionaldepartementet: "Med en utjevningsgrad på 55 % vil inntektsforskjellene mellom kommunene ikke endres vesentlig som følge av reformforslaget, når en også tar hensyn til den foreslåtte tilleggskompensasjonen for kommunene med de laveste skatteinntektene."

Sørheim-utvalgets anbefaling:

Utvalgets flertall mener at selve utjevningsmodellen med en symmetrisk utjevning i bunnen

og en tilleggskompensasjon til kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet er oversiktlig samtidig som det tas særlig hensyn til kommuner med lave skatteinntekter. Flertallet mener at inntektsutjevningen ikke er tilstrekkelig i forhold til å sikre kommuner med svakt inntektsgrunnlag nødvendige ressurser og anbefaler å øke kompensasjonsgraden og trekkprosenten med 5 % fra 55 % til 60 % innenfor den symmetriske delen av utjevningen, mens tilleggskompensasjon og referansenivå for tilleggskompensasjonen opprettholdes på henholdsvis 35 % og 90 %.

Vår kommentar:

Det er riktig som det blir sagt i rapporten at høy skatteandel gir best lokal forankring. Samtidig vil en større grad av inntektsutjevning (skatteutjevning) gjøre disse inntektene til stabile og forutsigbare statlig bestemte overføringer. Dette reduserer dermed mye av den lokale forankringen. Når utvalget i sin rapport konkluderer med en økning i kompensasjonsgraden fra 55 % til 60 % så mener vi dette er et lite skritt i riktig retning, men langt fra nok til å sikre alle innbyggerne i landet et likeverdig tjeneste- og velferdstilbud. Også vi mener at hovedspørsmålet nettopp er skatteutjevningen, og at det er behov for en betydelig økning i skatteutjevningen ut over mindretallets forslag til utjevningsmodell. Omfattende konsekvenser for enkeltkommuner dempes gjennom at vi forutsetter at de totale økonomiske rammer må økes. Det er av stor betydning at innbyggerne har et forutsigbart velferdstilbud. Inntektsutjevningen utgjør sikkerhetsnettet for et stabilt tjenestetilbud dersom skatteinntektene svikter lokalt. Desto lavere kompensasjonsgrad og trekkprosent man benytter, desto større konsekvenser får et lokalt fall i skatteinntektene.

Selskapsskatt.

Selskapsskatt er i hovedsak skatt fra aksjeselskaper, men også sparebanker, gjensidige forsikringsselskaper, samvirkeforetak med videre. Skattøren er 28 %, og kommunene får tilført en andel av selskapsskatten etter en kommunal sats på 3,5 %. Da *Rattso-utvalget* la fram sin delutredning II om finansiering av kommunene, anbefalte utvalget å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt og kompensere dette ved å øke den kommunale skattøren fra forskuddspliktige skattytere. Bakgrunnen for dette var at selskapsskatten var veldig skjevt fordelt på kommunene og lite forutsigbar. Dette skyldes både skatteplanlegging og at selskapsskatten er konjunkturavhengig. I kommuneopplegget for 1999 fulgte Stortinget anbefalingen fra utvalget og vedtok at skatt fra etterskuddspliktige skulle bli en ren statsskatt.

En andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene igjen i budsjettopplegget for 2005. Inntekten fra selskapsskatten gjøres kjent i kommuneproposisjonen. Kommunenes andel av selskapsskatten er ingen tilleggsinntekt for kommunene. Da en andel av selskapsskatten (5.486 mill. kroner) ble tilbakeført til kommunene i 2005 ble rammetilskuddet redusert med 4.371 mill. kroner, og skatt fra forskuddspliktige skattytere ble redusert med 1.115 mill. kroner. Selv om dagens fordeling av selskapsskatten tar utgangspunkt i lokaliseringen av arbeidsplassene i den enkelte virksomhet, er det store inntektsforskjeller knyttet til selskapsskatten mellom kommunene. Mens de 5 største kommunene har 25 % av innbyggerne, mottar disse kommunene ca. 50 % av selskapsskatten i 2007.

Et viktig argument for tilbakeføring av en andel av selskapsskatten var at dette skal gi lokalpolitikere insentiver til å drive næringsutvikling.

Sørheim-utvalgets anbefaling:

Utvalgets flertall anbefaler at selskapsskatten avvikles som kommunal inntekt og at den andelen av skatten som selskapsskatten utgjør i dag, legges på skatt fra personlige skattytere. I sin begrunnelse har man lagt vekt på at det er stor variasjon i selskapsskatten mellom

kommunene i tillegg til at selskapsskatten er lite stabil og dermed lite forutsigbar. Flertallet har heller ikke fått dokumentert at selskapsskatten bidrar til økte insentiver til næringsutvikling.

Vår kommentar:

Selskapsskatten må fjernes fra inntektssystemet og bortfallet kompenseres av økning i det kommunale skattøre. Selskapsskatten bryter med forutsigbarhet og er ikke egnet til en rettferdig fordelt inntektsramme. Selv om økt skatteutjevning i seg selv fører til mindre lokal forankring, er det behov for å utjevne en større del av dagens inntektsforskjeller. Vi mener bortfall av selskapsskatt ikke vil medføre mindre kommunal satsing på tilrettelegging av lokal næringsutvikling.

Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet.

I tillegg til å sikre innbyggerne grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud skal inntektssystemet også bidra til å opprettholde bosettingsmønsteret slik at hele landet tas i bruk. For å få til dette skal deler av inntektssystemet sørge for inntektsulikheter slik at små kommuner og kommuner i Nord-Norge har mulighet til å ha et bedre utbygd tjenestetilbud enn andre kommuner. I dag dreier dette seg om Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnsrammen.

Sørheim-utvalgets anbefaling:

Utvalgets flertall anbefaler å samle dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet, dvs. Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og en del av skjønnsrammen som fordeles på grunnlag av regionalpolitiske vurderinger i ett nytt distriktpolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkeområdet.

Vår kommentar:

Vi er innforstått med konsekvensene av utvalgets konklusjoner og de betydelige omfordelingsvirkningen dette vil gi. Vi er allikevel skeptisk til å bruke skjønnsmidler til å kompensere for bortfall av for eksempel regionaltilskudd. Dette er ingen god løsning da skjønnsmiddelbruken bør reduseres til et absolutt minimum.

Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering.

Etterspørsel etter kommunale velferdstjenester bestemmes både av antall innbyggere og sammensetningen av befolkningen. For eksempel fører mange barn i skolepliktig alder til store utgifter til undervisning, mens mange eldre fører til stor etterspørsel etter omsorgstjenester og institusjonsplasser. Inntektssystemet bygger i hovedsak på at pengene følger innbyggerne. I dagens system benyttes innbyggertallet pr. 1. januar i budsjettåret både i inntektsutjevningen, til fordeling av innbyggertilskudd og ved beregning av utgiftsbehovet – utgiftsutjevningen. Dette gjøres for å kompensere kommuner for nye innbyggere og en mer kostnadskrevende befolkningssammensetning enn man hadde året før. Fordi innbyggertallet ikke er kjent på budsjetteringstidspunktet høsten før budsjettåret, blir nytt innbyggertall tatt i bruk et stykke ut i budsjettåret. Det er på forhånd vanskelig å forutse hvordan befolkningsutviklingen i egen kommune og landet vil påvirke eget rammetilskudd. Mange kommuner som får redusert inntektene, synes den etterfølgende korreksjonen for nye befolkningstall er vanskelig å håndtere.

Sørheim-utvalgets anbefaling:

Utvalget anbefaler å opprettholde oppdateringen av innbyggertallet ved beregningen av inntektsutjevningen. Vekstkommuner får da rask kompensasjon for nye innbyggere.

Når det gjelder fordelingen av innbyggertilskuddet og beregning av utgiftsbehov (utgiftsutjevningen) anbefaler utvalget å endre telledato til 1. juli i året før budsjettåret.

Utvalget foreslår videre at kommuner som har en befolkningsøkning som er høyere enn det

doble av veksten på landsbasis i gjennomsnitt de siste tre årene, og som har lavere skatteinntekter enn 140 % av landsgjennomsnittet i samme periode, får et veksttilskudd. Tilskuddet settes til 50.000 kr pr. nye innbygger utover vekstgrensen – altså utover det doble av landsgjennomsnittet.

Veksttilskuddet finansieres ved å redusere skjønnsrammen med et like stort prosentvis trekk i fylkenes skjønnsrammer.

Vår kommentar:

En er skeptisk til egne tilskudd som er ment til å omfordele økonomiske rammer kommunene imellom på grunn av ”utilsiktet” vekst/fraflytting. Det har også vesentlig betydning hvilke grupper av innbyggere som flytter til og fra. Det er ikke uvanlig at nedgang i folketall bidrar til vesentlig vekst i utgiftsutjevningen.

En regner med at befolkningsveksten i typiske vekstkommuner i stor grad knytter seg til næringsutvikling og lignende. Dette er i så fall en vekst i den delen av befolkningen (arbeidsføre mellom 16-66 år) som i begrenset grad er brukere av de tunge kommunale tjenestene. Inntektsveksten som kommer som en følge av økte skatteinntekter og innbyggertilskudd skulle trolig være tilstrekkelig til å dekke denne økte utgiftsveksten inklusive renter/avdrag på investeringer i nødvendig infrastruktur.

Merutgifter i vekstkommuner må også regnes for å være forskuttering av utgifter som vil gi framtidige inntekter. Det er nok et like stort og kanskje større problem knyttet til kommuner med nedgang i folketallet da en stor del av utgiftsbehovet til disse kommunene kan være knyttet til nødvendig infrastruktur m.v. Disse utgiftene forsvinner ikke om innbyggertallet går ned. En er enige med utvalget i at et inntektsgarantitilskudd kan bidra til å begrense slike utilsiktede virkninger av inntektssystemet.

En har tidligere gitt uttrykk for, og er enig med utvalget i, at forutsigbarhet er svært viktig. Dersom det er praktisk mulig, bør derfor innbyggertall per 1. juli benyttes ved utmåling av rammetilskudd slik utvalget foreslår. Konsekvensen blir dermed at rammetilskuddet som Stortinget vedtar i desember forut for budsjettåret blir den endelige inntekten for den enkelte kommune.

Skjønnsmidler i inntektssystemet.

Med unntak av den regionalpolitiske delen av inntektssystemet skal inntektssystemet sikre en rettferdig fordeling av kommunesektorens inntekter slik at kommunene får like muligheter til å gi alle innbyggerne i landet et likeverdig velferdstilbud. Det er imidlertid vanskelig å fange opp alle forhold som har betydning for kommunenes utgiftsbehov. Skjønnsmidlene er bl.a. et supplement til innbyggertilskuddet for å ivareta spesielle lokale forhold som ikke i tilstrekkelig grad fanges opp av den kriteriebaserte utgiftsutjevningen. I tillegg er skjønnsmidlene et viktig virkemiddel til å håndtere ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret og til å bidra til utviklingsprosjekter.

Siden inntektssystemet ble etablert har skjønnsmidlene i tillegg til ovennevnte også omfattet kompensasjon til kommuner etter endringer av systemet og regionalpolitisk begrunnede hensyn. Skjønnsrammen har etter hvert fått en betydelig størrelse.

Sørheim-utvalgets anbefaling:

Utvalget anbefaler å redusere skjønnsrammen ved å overføre midler til det distriktpolitiske tilskuddet, til veksttilskuddet og at kompensasjon for endringene i inntektssystemet i perioden 2002 – 2006 legges til innbyggertilskuddet. Skjønnsmidlene skal etter dette kompensere for

spesielle lokale forhold som kostnadsnøklene ikke tar hensyn til, ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret, bidra til utviklingsprosjekter, kompensere hyttekommuner som p.g.a. mange fritidsboliger har ekstraordinære utgifter og gi bistand til kommuner med økonomisk ubalanse.

Vår kommentar:

Skjønnskudd bør reduseres til et absolutt minimum og kanskje fjernes helt. At fylkesmennene nå holder tilbake skjønnsmidler og øremerker disse frie midlene kan oppleves som en "øremerking" av en del av kommunenes frie inntekter.

Overgangsordningen.

Kommunene har ansvar for nasjonale velferdstjenester. Dette forutsetter at kommunene har en viss stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammen. Det er derfor behov for en ordning som demper omfordelingene til kommuner etter endringer i inntekts- og finansieringssystemet. Dagens overgangsordning kritiseres av mange for å være komplisert bl.a. fordi det kan være en skjønsmessig vurdering om en endring skal omfattes, at det kan være et politisk ønske at endringer skal gjennomføres raskt, at større endringer kan få en særskilt overgangsperiode i skjønnsmidlene m.v. De endringene som omfattes av den generelle overgangsordningen gjennomføres gradvis over en femårsperiode.

Sørheim-utvalgets anbefaling:

Utvalget anbefaler at dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning som skjermer kommunene mot endring i rammetilskuddet som er kr. 300,- lavere regnet per innbygger enn den generelle endringen i rammetilskuddet på landsbasis.

Inntektsgarantiordningen finansieres ved at alle landets kommuner trekkes et like stort beløp regnet per innbygger.

Vår kommentar:

Utvalgets anbefaling støttes.

Hovedkonklusjon

Sørheim-utvalget leverte sin innstilling om endringer i deler av inntektssystemet 26. oktober. Sørheim-utvalget har tatt et lite skritt i riktig retning. Forslaget går imidlertid ikke langt nok til at alle innbyggere i landet kan oppleve et likeverdig velferdstilbud innenfor de grunnleggende nasjonale velferdstjenestene som kommunene har ansvaret for. Til det kreves større utjevning av skatteinntektene. I likhet med utvalgets leder Kristin Sørheim anbefales det at Regjeringen øker inntektsutjevningen av skatteinntektene mer enn utvalget har gått inn for og at det gjennomføres en særskilt vurdering av utfordringene i de største kommunene. Inntil man har bedre kunnskap om dette, kan det innføres et eget storkommunetilskudd som ivaretar forhold for de største kommunene som ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i kostnadsnøklene. Sammenblanding av utgiftsutjevning og inntektsutjevning må avvises, slik at udokumenterte oppfatninger om utgiftsbehov ikke tillegges vekt ved fastsettingen av nivået på inntektsutjevningen.

Rådmannens innstilling

1. Aure kommune mener, i likhet med Sørheim-utvalget, at skattens andel av kommunens inntekter bør ligge på rundt 50%.
2. Aure kommune mener at hovedspørsmålet er skatteutjevningen, og at det er behov for en betydelig økning i skatteutjevningen ut over mindretallets forslag til utjevningsmodell. Dersom inntektsutjevningen ikke blir økt vesentlig må skatteandelen reduseres.

3. Aure kommune støtter anbefaling om at selskapsskatten fjernes som kommunal inntekt. Inntektsbortfallet kompenseres ved at kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere økes.
4. Aure kommune støtter utvalgets anbefaling om å samle regionalpolitiske tiltak i ett distriktpolitisk tilskudd og at det distriktpolitiske tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift etter tilbakeføringen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift overføres fra skjønnsmidlene og legges inn som egen kolonne i det distriktpolitiske tilskuddet.
5. Aure kommune støtter Sørheim-utvalgets anbefaling om bruk av innbyggertallet per 1. juli året forut for budsjettåret i forhold til beregning av rammetilskudd. Beregning av den løpende inntektsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. januar i budsjettåret. Utvalgets anbefaling om et eget veksttilskudd støttes ikke.
6. Aure kommune støtter utvalgets anbefaling om en opprydding i skjønnsmiddelrammen. Det vises til punkt 4 ovenfor vedrørende ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.
7. Aure kommune støtter Sørheim-utvalgets anbefaling om at dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning som skjermer kommunene mot endring i rammetilskuddet som er kr. 300,- lavere regnet per innbygger enn den generelle endringen i rammetilskuddet på landsbasis.
8. Det anbefales at det gjennomføres en særskilt vurdering av spesielle utfordringer for de største kommunene. Inntil man har bedre kunnskap om dette, kan det innføres et eget storkommunetilskudd som ivaretar forhold for de største kommunene som ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i kostnadsnøkler. Sammenblanding av utgiftsutjevning og inntektsutjevning må avvises, slik at udokumenterte oppfatninger om utgiftsbehov ikke tillegges vekt ved fastsettingen av nivået på inntektsutjevningen.
9. Den økonomiske rammen for 2009 økes reelt så mye at det kan innføres kompensasjonsordninger til kommuner som får inntektsrammen redusert i vesentlig omfang som følge av endringene i inntektssystemet.
10. Aure kommune ber departementet om å se i sammenheng virkningen av en del endringer ut over Sørheim-utvalgets forslag, og som er viktige for kommunene. Dette gjelder for eksempel endringer i momskompensasjon, refusjon for ressurskrevende brukere og endringer i kostnadsnøkler. Det forutsettes gitt full utjevning for ufrivillige kostnadsulempere og kommunene må få fullfinansiert de oppgaver de blir pålagt av staten.

Behandling i Formannskap - 31.01.2008

Som rådmannens innstilling, med følgende tillegg (nytt pkt. 11):

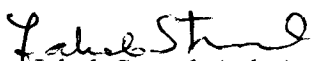
Kostnadsveksten i samfunnet har de siste årene ligget høyt over økningen i kommunens inntekter. For at kommunene i en slik situasjon kunne opprettholde og videreutvikle gode tjenestetilbud er det en forutsetning at kommuneøkonomien trappes opp.

Vedtak:

1. Aure kommune mener, i likhet med Sørheim-utvalget, at skattens andel av kommunens inntekter bør ligge på rundt 50%.
2. Aure kommune mener at hovedspørsmålet er skatteutjevningen, og at det er behov for en betydelig økning i skatteutjevningen ut over mindretallets forslag til utjevningsmodell. Dersom inntektsutjevningen ikke blir økt vesentlig må skatteandelen reduseres.

3. Aure kommune støtter anbefaling om at selskapsskatten fjernes som kommunal inntekt. Inntektsbortfallet kompenseres ved at kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere økes.
4. Aure kommune støtter utvalgets anbefaling om å samle regionalpolitiske tiltak i ett distriktpolitisk tilskudd og at det distriktpolitiske tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift etter tilbakeføringen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift overføres fra skjønnsmidlene og legges inn som egen kolonne i det distriktpolitiske tilskuddet.
5. Aure kommune støtter Sørheim-utvalgets anbefaling om bruk av innbyggertallet per 1. juli året forut for budsjettåret i forhold til beregning av rammetilskudd. Beregning av den løpende inntektsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. januar i budsjettåret. Utvalgets anbefaling om et eget veksttilskudd støttes ikke.
6. Aure kommune støtter utvalgets anbefaling om en opprydding i skjønnsmiddelrammen. Det vises til punkt 4 ovenfor vedrørende ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.
7. Aure kommune støtter Sørheim-utvalgets anbefaling om at dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning som skjermer kommunene mot endring i rammetilskuddet som er kr. 300,- lavere regnet per innbygger enn den generelle endringen i rammetilskuddet på landsbasis.
8. Det anbefales at det gjennomføres en særskilt vurdering av spesielle utfordringer for de største kommunene. Inntil man har bedre kunnskap om dette, kan det innføres et eget storkommunetilskudd som ivaretar forhold for de største kommunene som ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i kostnadsnøkler. Sammenblanding av utgiftsutjevning og inntektsutjevning må avvises, slik at udokumenterte oppfatninger om utgiftsbehov ikke tillegges vekt ved fastsettingen av nivået på inntektsutjevningen.
9. Den økonomiske rammen for 2009 økes reelt så mye at det kan innføres kompensasjonsordninger til kommuner som får inntektsrammen redusert i vesentlig omfang som følge av endringene i inntektssystemet.
10. Aure kommune ber departementet om å se i sammenheng virkningen av en del endringer ut over Sørheim-utvalgets forslag, og som er viktige for kommunene. Dette gjelder for eksempel endringer i momskompensasjon, refusjon for ressurskrevende brukere og endringer i kostnadsnøkler. Det forutsettes gitt full utjevning for ufrivillige kostnadsulempere og kommunene må få fullfinansiert de oppgaver de blir pålagt av staten.
11. Kostnadsveksten i samfunnet har de siste årene ligget høyt over økningen i kommunens inntekter. For at kommunene i en slik situasjon kunne opprettholde og videreutvikle gode tjenestetilbud er det en forutsetning at kommuneøkonomien trappes opp.

Rett utskrift 05.02.08


Jakob Strand (sekr.)