



Det kongelige Kommunal og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
07/2419-1 HER	26.10.07	200511720-35 RNO	BFOS-1012	28. januar 2008

Høring - Sørheimsutvalget - Inntektssystemet for kommunene

Bystyret i Bergen har vedtatt følgende:

Uttalelse til Sørheimutvalgets forslag til endringer i inntektssystemet, samt ny uttalelse til Borgeutvalgets forslag til endringer i utgiftsutjevningen:

1) Forholdet mellom skatt og rammetilskudd i finansieringen av kommunene

En skatteandel på ca. 50 pst. av kommunenes totale inntekter (i dag ca. 48 pst.) kan synes positivt, men får mindre betydning når det blir økt utjevning av skatteinntektene. Med omfattende utjevning vil lokalt skattegrunnlag bety lite, mesteparten vil avgjøres av statlig politikk og av skatteutviklingen nasjonalt.

2) Utjevning av skatteinntekter mellom kommuner

De store kommunene i Norge; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Bærum, har følgende felles uttalelse (10.12. 2007) til forslag til større utjevning av skatteinntekter:

I forbindelse med diskusjon om skatteutjevningen har storbyene framholdt som et hovedpoeng at det er enighet om at kommunesektoren skal være skattefinansiert. En høy grad av skatteutjevning betyr at utviklingen i den enkelte kommunes egne skatteinntekter har liten betydning for den kommunens inntekter. Det som da blir viktig er hva som skjer med skattene for hele kommunesektoren og spesielt i de store kommunene. Dette innebærer at i bevegelse oss mot en situasjon der den enkelte kommune i større grad er avhengig av statlige overføringer. Det blir dermed mindre viktig å legge til rette for næringsutvikling i egen kommune, og dette er en uheldig utvikling som bidrar til å svekke lokaldemokratiet. Vi mener derfor at en ikke bør gå lenger i utjevning enn i dagen system.

3) Selskapsskatt

Byrådet viser på dette punktet til en felles uttalelse (10.12. 2007) fra fem av de største kommunene i Norge; Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Bærum:

Utvalget foreslår også at selskapsskatten skal bli en rent statlig skatt. Reduksjonen i selskapsskatt til kommunene blir kompensert ved at skatten fra personer øker tilsvarende.

Dette vil ha omfordelingsvirkninger til ulempe for kommuner med stort næringsliv og mange arbeidsplasser ved at de har en større del av selskapsskatten enn av personskatten. Storbyene har prinsipielle innvendinger mot denne omleggingen. Selskapsskatten er viktig som insentiv for å legge til rette for næringsvirksomhet. Her er situasjonen forskjellig i ulike deler av landet. I de områdene der folk i hovedsak bor og arbeider i samme kommune, vil flere arbeidsplasser bety større skatt fra personer. Med en høy grad av skatteutjevning vil imidlertid ikke dette bety noe særlig for inntektene. Det kan imidlertid være slik at arbeidsplasser betyr bosetting og dermed er viktig for kommunens utvikling. I noen deler av landet er det helt annerledes. Flere byer har en netto innpendling daglig av personer som arbeider i kommunen, men som betaler skatt i nabokommuner. Samtidig har innpendlingskommunene utgifter som følge av pendlingen knyttet til bl.a. transportsektoren. Selskapsskatt kan sees på som en kompensasjon for disse ulempene. Uten selskapsskatt vil det være bedre å bruke arealer til boliger framfor næringsvirksomhet, og utgifter til å legge til rette for næringsvirksomhet vil konkurrere med utgifter til for eksempel eldreomsorg og barnehager.

Dette er betenkelig også ut fra det forhold at en stor del av veksten i Norge de siste årene har funnet sted i storbyregionene, noe som kommer hele landet til gode. Det er også viktig å tiltrekke seg utenlandske etableringer, og på det området konkurrerer storbyene ikke med andre steder i Norge, men med andre store byer i Norden.

Vi vil derfor sterkt tilrå at kommunene fortsatt får beholde en del av selskapsskatten på 2005 nivå.

4) Distriktspolitiske tilskudd i inntektssystemet
Ingen kommentar.

5) Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering
Vi støtter utvalgets forslag om å avvikle oppdateringen av innbyggertallene (i utgiftsutjevningen) midt i budsjettåret, og i stedet bruke innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret.
Når det gjelder det nye veksttilskuddet merker vi oss at Sørheimutvalget ikke problematiserer det faktum at hvilke kommuner som får tilskuddet vil være er nær knyttet til gjeldende kommunestruktur.

6) Skjønnsmidler i inntektssystemet
Vi ser positivt på at skjønnnet reduseres, såfremt et tilsvarende beløp flyttes over til innbyggertilskuddet, slik utvalget foreslår.

7) Overgangsordningen
Vi er enig i prinsippene som ligger til grunn for den nye overgangsordningen, og er tilfreds med at Sørheimutvalget foreslår en noe lavere øvre grense for endring (300 kr per innb) enn Borgeutvalget i sin tid foreslo (400 kr per innb), og hvor Bergen gikk inn for en øvre grense på 250 kr per innb.
Dersom forslagene om ny inntektsutjevning og bortfall av selskapsskatt blir gjennomført, vil dette gi betydelige tap for de store kommunene, deriblant Bergen. For å begrense skadevirkningene i en overgangsfase ber vi om at også disse endringene blir omfattet av overgangsordningen.

8) *Utgiftsutjevningen*

Vi er kjent med at Kommunal og regionaldepartementet nå utreder opplegget for utgiftsutjevningen i inntektssystemet, med grunnlag i rapporten fra Inntektssystemutvalget (Borgeutvalget) fra 2005. Hvis endringene som ble foreslått av Borgeutvalget (spesielt nye sosialhjelpsnøkler) blir gjennomført, risikerer Bergen å tape anslagvis 100 mill., i tillegg til forslagene fra Sørheimutvalget. Borgeutvalgets forslag tar imidlertid ikke tilstrekkelig hensyn til særlige kostnadsforhold i storbyene. Dette kommer bl.a. fram i fire forskningsoppdrag¹ som har vært gjennomført i regi av Program for storbyrettet forskning, der Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand deltar, i samarbeid med KS.

Rapporter fra disse prosjektene ble oversendt Kommunal og regionaldepartementet den 14. desember 2007. Samme dag var Byrådsleder og Byråd for finans, konkurranse og omstilling i møte med Kommunal- og regionalministeren, sammen med politisk ledelse fra de andre storbyene. Byrådsleder overleverte et notat med følgende ordlyd:

”Innspill til Regjeringens arbeid med utgiftsutjevningen i inntektssystemet

De 5 kommunene som deltar i Program for storbyrettet forskning; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand har, i samarbeid med KS, gjennomført i alt fire forskningsoppdrag for å få mer kunnskap om hvilke faktorer som bidrar til økte kommunale kostnader i storbyene. Oppdragene er utført etter at Inntektssystemutvalget (Borgeutvalget) la fram sin rapport i 2005.

Det første oppdraget; Storbyfaktorer i kommunal tjenesteproduksjon sett i forhold til statlig finansiering av kommunesektoren, gikk til Asplan Viak og Telemarksforskning. De konkluderte bl.a. med at Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkkel ikke gir en god nok forklaring av utgifter til sosialhjelp i storbyene, spesielt høye utgifter til rusomsorg og sosial boligfordeling. En ny sektorkostnadsnøkkel ble estimert, der både det tidligere ”urbanitetskriteriet” og Borge-utvalgets forslag til ”opphepningsindeks” inngikk. Man mente også at et høyere lønnsnivå i det ordinære arbeidsmarkedet i storbyene har effekt på kommunenes utgifter.

Departementet fikk oversendt rapport fra dette prosjektet ifm høringen til Borgeutvalgets forslag.

Også Borgeutvalget pekte på at forskjeller i faktorpriser (lønn, kapitalkostnader) kan forklare forskjeller, men fulgte ikke dette opp i sine analyser. Utvalget viste også til studier som har avdekket at når flere levekårsulemper inntreffer samtidig på individ eller bydelsnivå, vil dette føre til vesentlig forsterkning av problemene. Man valgte imidlertid å foreslå en opphepningsindeks med data på kommunenivå framfor å utforske effekter på lavere nivåer. Utvalgsleder Lars-Erik Borge og medlem Terje P. Hagen ga i et debattinnlegg i Kommunal Rapport nr. 12 2006 en positiv omtale av analysene til Telemarksforskning og Asplan.

¹ *Asplan Viak og Telemarksforskning Bø*: Storbyfaktorer i inntektssystemet. Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon. Januar 2006

Asplan Viak og Telemarksforskning Bø: Lønn som kostnadsdriver i storbyene. Juli 2007.

PricewaterhouseCoopers: Storbyenes sosialhjelpsutgifter og segregasjon. November 2007.

Fafo og Agenda: Hopning av levekårsproblemer blant individer og kommuner – effekt på sosialhjelpsutgifter.

På bakgrunn av dette, og den utsatte planen for innføringen av nytt inntektssystem, ble det bestemt å sette i gang oppfølgingsprosjekter som spesielt skulle ta for seg lønnskostnader og kostnader i sosialtjenesten.

Telemarkforskning og Asplan sto også for den oppfølgende analysen av lønnskostnader. Vi fikk bekreftet at lønnsnivå i det lokale arbeidsmarkedet, både privat og statlig, har effekt på kommunens utgifter. Det viste seg at lønssmitten hovedsakelig går via teknisk ansatte, og deretter forplanter seg videre til andre yrkesgrupper i kommunen. Andre utdanningsgrupper i kommunal forvaltning løftes altså også lønsmessig når personale med teknisk bakgrunn løftes. Vi vil i denne sammenheng vise til en tidligere uttalelse, datert 6.8. 2007, som bl.a. pekte på at noe av forskjellene i skatteinntekter mellom kommunene skyldes et høyere lønnsnivå i pressområder og at kommunene i disse områdene dermed står overfor et høyere kostnadsnivå som reduserer de reelle forskjellene i skatteinntekter.

Under overskriften Hopning av levekårsproblemer – Effekt på sosialutgifter er det gjennomført to parallelle prosjekter. Det ene har konsentrert seg om problemstillinger knyttet til storbyenes sosialhjelpsutgifter og segregasjon, og utfører har vært PwC i samarbeid med SINTEF teknologi og samfunn og SSB. Disse har analysert sentrale levekårsvariable på grunnkrets nivå, og anbefaler å bruke geografisk segregasjon som konsentrasjonskriterium når kommunenes utgiftsnivå skal vurderes.

Det andre prosjektet har hovedfokus på individuell opphopning av levekårsproblemer, men inneholder også analyser av segregasjon. Utfører her har vært Fafo i samarbeid med Agenda. Også deres analyser viser at alternative modeller til Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkler er godt egnet til å forklare forskjeller i sosialhjelpsutgifter. De viser også, i likhet med det første prosjektet til Telemarkforskning og Asplan, at urbanitetskriteriet fanger opp uforklarte variasjoner i kombinasjon med opphopningsmål.

Departementet vil også få oversendt et samlet sett av forskningsrapportene. Vi vil også kunne være behjelpelig med formidling av data.

Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkler ga negative utslag for alle de større kommunene, med unntak av Oslo. **I forskningsmaterialet vi nå legger fram gis det anbefalinger som vi ber departementet tar hensyn til i sitt arbeid med utgiftsutjevningen i det nye inntektssystemet.** ”

Følgende merknader er også vedtatt med flertall i bystyret:

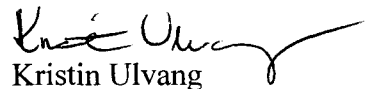
Terje Ohnstad fremsatte på vegne av A følgende merknad som også fikk tilslutning fra H, FrP, SV, KrF, V, R, Sp og Pp:

"Bergen bystyre vil understreke at dersom endringer av inntektssystemet blir slik Sørheimutvalget og Borgeutvalget har foreslått innenfor inntekts og utgiftsutjevningen, mener Bergen kommune at endringene må kombineres med nødvendig vekst i frie inntekter. Dette for å dempe problemene enkelte kommuner vil få med å tilpasse seg et lavere inntektsnivå."

Anette Strand (H) fremsatte på vegne av H, FrP og KrF følgende merknad som også fikk tilslutning fra A, V og Pp:

"Bystyret vil bemerke at satsen for kommunene i 2007 ble redusert fra 4,25% til 3,5%, noe som medfører en reduksjon i tilbakeføring av selskapsskatten for Bergen. Bystyret ber om at den opprinnelige satsen for tilbakeføring, 4,25% opprettholdes."

Med vennlig hilsen



Kristin Ulvang
økonomidirektør

2 Vedlegg:

- Levekår og sosialhjelp. Fafo-rapport 2008:02
- Storbyenes sosialhjelpsutgifter og segregasjon. Rapport fra PWC november 2007