

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Deres ref.
07/2419-1

Vår ref.
25614/2007/103/GEILAU

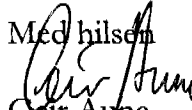
Dato
19.12.2007

HØRING - SØRHEIMUTVALGET - INTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

Bjugn kommunestyre har behandlet dette i sak 07/53 og har fattet følgende vedtak:
Bjugn kommunestyre har følgende svar på høringen om "forslag til forbedring av overføringssystemet for kommuner.

1. Dagens skatteandel på omlag 48% beholdes
2. Det innføres ikke prognosebasert inntektsutjevning eller en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinnngang
3. Ambisjonsnivået på inntektsutjevningen må økes, da dette vil medføre at man får en ytterligere utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.
4. Selskapsskatten avvikles som kommunal skatt
5. De regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem avvikles, og erstattes med et nytt distriktstilskudd som er koblet opp mot det distriktpolitiske virkeområde.
6. Ordningen med oppdaterte befolkningstall avvikles, og erstattes med en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret.
7. Sørheim-utvalgets forslag om å redusere skjønnstilskuddet og med tilsvarende overføring til et distriktpolitisk tilskudd støttes.
Kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift må fortsatt ligge i skjønnsmidlene
8. Utvalgets forslag om å innføre et nytt inntektsgarantitilskudd støttes. Tilskuddet bør også tildeles kommuner som har en vekst i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnerende tilskuddet, som er 300 kroner lavere enn veksten på landsbasis

Kopi av saksframlegget følger vedlagt

Med hilsen

Geir Aune
Økonomisjef



SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Kommunestyret - Bjugn kommune	

Saksbehandler: Geir Aune

Forbedring av inntektssystemet (Sørheimutvalget) - høring

Vedlegg:

- 1 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

Sakens bakgrunn og innhold:

1. Innledning

Sørheim-utvalget leverte i oktober 2007 en rapport med forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene: "*Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*".

Sørheim-utvalget vurderte ikke inntektssystemet for fylkeskommunene, da dette lå utenfor utvalgets mandat.

2. Inntektssystemet for kommunene – forslag til endringer

Inntektssystemet er et kriteriebasert system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet ble innført i 1986. Etter innføringen er det foretatt flere større og mindre endringer i systemet. Den siste større omleggingen av inntektssystemet ble foretatt i 1997, på bakgrunn av forslag fra Rattsø-utvalget (NOU 1996:1).

Inntektssystemet ble sist evaluert av et offentlig utvalg i 2005. Borge-utvalget, som ble oppnevnt i oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. I oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

Borge-utvalget foreslo bl.a.:

- Ny kostnadsnøkkel for kommunene¹
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2007 at den ville foreta en egen gjennomgang av inntektssystemet. Og i den forbindelse ble de politiske partiene med

¹ Kostnadsnøkkel for kommunene er bygd opp av flere sektornøkler som Borge-utvalget foreslo endringer på (grunnskole, helse- og sosialtjenester, administrasjon, landbruk og miljøvern).

representasjon på Stortinget invitert til deltakelse i et utvalg som har vurdert *deler av* inntekts- og finansieringssystemet for kommunene. Utvalget har ikke vurdert utgiftsutjevningen i inntektssystemet (kostnadsnøkkelen). Utvalget som ble ledet av Kristin Marie Sørheim (forrige ordfører i Tingvoll kommune) leverte i oktober 2007 sin rapport med forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. Sørheim-utvalget støtter opp om flere av Borge-utvalgets forslag, men foreslår bl.a. en noe annen utforming av det nye distriktpolitiske tilskudd og det nye inntektsgarantitilskuddet. Blant Sørheim-utvalgets øvrige forslag er:

- Økt inntektsutjevning
- Avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt
- Et nytt tilskudd til vekstkommuner

I del 3 – 9 gjøres det nærmere rede for de ulike forslagene.

3. Skattefinansiering

3.1 Skatteandel og prognosebasert inntektsutjevning

Skatteandel

I 2007 forventes skatteinntektene å utgjøre om lag 48,3 prosent av kommunenes totale inntekter. Hensynet til lokal forankring av inntektene trekker i retning av en høy skatteandel, mens hensynet til utjevning av inntektsforskjeller, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk trekker i retning av en lav skatteandel.

Sørheim-utvalget mener at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent.²

Prognosebasert inntektsutjevning

Borge-utvalget vurderte i NOU 2005:18 om kommunesektoren er i stand til å håndtere store svingninger i skatteinntektene. Borge-utvalgets vurdering var at kommunesektoren hadde behov for større stabilitet i inntektene. Utvalget foreslo derfor at man innførte en modell med såkalt prognosebasert inntektsutjevning. En modell med prognosebasert inntektsutjevning innebærer at det inntektsutjevnende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Når inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i en skatteprognose vil den makroøkonomiske usikkerheten knyttet til veksten i skatteinntekter bli redusert. I år med skattesvikt vil kommunene bli tilført ekstra midler gjennom inntektsutjevningen. Og motsatt, i perioder med merskattevekst vil en ordning med prognosebasert inntektsutjevning bidra til en reduksjon i det inntektsutjevnende tilskuddet.

Sørheim-utvalget mener at kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinntangen det enkelte år, og utvalget ønsker derfor ikke en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinntang (prognosebasert inntektsutjevning).

3.2 Vurdering

Rådmannen mener at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge på samme nivå som i dag (48%) og ikke økes. Dette gir en tilknytning til det lokale inntektsgrunnlaget samtidig som det sikrer mer stabile inntekter enn ved en økning opp mot 50% som utvalget foreslår.

Vi vil påpeke at behovet for en ordning med prognosebasert inntektsutjevning bl.a. er avhengig av hvor høy skatteandelen er og om selskapsskatten blir videreført som kommunal skatt. Dersom selskapsskatten videreføres gjennom en skattefondsmodell, vil for eksempel behovet for en ordning hvor staten garanterer for deler av avviket mellom skatteanslag og

² Sørheim-utvalget har ikke beregnet fordelingsvirkningene av å øke skatteandelen fra 48,3 til 50,0 prosent.

faktisk skatteinngang øke. Det har sammenheng med at selskapsskatten er konjunkturavhengig og mindre forutsigbar enn skatt fra personlige skatteyttere.

Vi mener i likhet med Sørheim-utvalget, at det ikke bør innføres en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinngang. Dette har bl.a. sammenheng med at man antar at en ordning med prognosebasert inntektsutjevning over tid vil medføre at kommunesektoren blir tilført mindre midler. I løpet av perioden 1990-2007 var det for eksempel kun i 2003 og 2004 at skatteinntektene ble vesentlig lavere enn anslått. Flertallet mener også at kommunene bør kunne håndtere avvik mellom skatteanslag og faktisk skatteinngang.

Rådmannen vil påpeke at kommunesektorens evne til å håndtere sviktende skatteinntekter også kan styrkes gjennom oppbygning av fondsmidler. Kommunale skattereservefonds var forskriftsfestet fram til 1991. Det var imidlertid svært få kommuner som oppfylte regnskapsforskriften på dette punktet.

4. Inntektsutjevning

4.1 Utjevning av skatteinntekter mellom kommunene

Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevnes variasjoner i skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og selskapsskatt. Eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter omfattes ikke av inntektsutjevningen. Ambisjonsnivået for utjevning er et politisk spørsmål. Valg av utjevningsgrad må blant annet baseres på en avveining av hensynet til lokal forankring av inntektene og utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.³

Sørheim-utvalget skulle ikke vurdere kostnadsnøkkelen og utgiftsutjevningen. Utvalget har tatt utgangspunkt i at kommunene skal få full kompensasjon for ufrivillige utgifter, dvs. at alle kommuner får det samme kravet til egenfinansiering av utgiftsbehovet regnet pr. innbygger fra skatteinntektene. Denne forutsetningen må også legges til grunn i debatten om Sørheim-utvalgets anbefalinger.

Inntektsutjevningen i inntektssystemet er i dag basert på at kommuner med skatteinntekter per innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av forskjellen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet. Kommuner som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 55 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet.

I tillegg får de kommuner som har lavere skatteinntekt enn 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensert 35 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen finansieres ved at alle kommunene får et likt trekk i kroner per innbygger.

Ved en vurdering av inntektsutjevningen må det vurderes hvilke kommuner som skal løftes og hvilke kommuner som skal få et trekk i sine inntekter.

- Dersom målet er å løfte kun de mest skattesvake kommunene, eksempelvis kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet, kan dette gjøres gjennom å øke tilleggskompensasjonen (for eksempel kan tilleggskompensasjonen økes fra 35 til 40 prosent).

³ I rapporten fra Sørheim-utvalget påpekes det at utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud ikke bare har med skatteinngangen i kommunene å gjøre. Utvalget peker i den sammenheng på at skattesvake kommuner ofte mottar regionalpolitiske tilskudd og skjønnskudd. Skattesvake kommuner kan derfor samlet sett ha et høyt inntektsnivå. En kommune som er skattesvak er derfor ikke nødvendigvis inntektssvak.

- Dersom målet er å inkludere flere kommuner i ordningen for tilleggskompensasjon, kan dette gjøres ved å endre innslagspunktet for tilleggskompensasjonen (innslagspunktet kan for eksempel økes fra 90 til 95 prosent).
- Dersom målet med utjevningen er å styrke alle kommuner under landsgjennomsnittet kan den symmetriske delen av inntektsutjevningen økes (trekk/kompensasjonsgraden på 55 prosent kan for eksempel økes til 60 prosent).

4.2 Sørheim-utvalgets forslag

Sørheim-utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevning. Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti* ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke de symmetriske inntektsutjevningen fra 55 prosent til 60 prosent. *Medlemmet fra Høyre* ønsker å beholde dagens modell uten endringer. *Medlemmene fra Venstre og Senterpartiet* ønsker en langt mer omfattende utjevning av skatteinntektene.

Flertallets forslag innebærer bl.a. at en kommune med skatteinntekt på 95 prosent av landsgjennomsnittet, vil få kompensert 60 øre (mot 55 øre i dag) av en (lokal) skattesvikt på 1 krone. Motsatt vil kommunen kun beholde 40 øre (mot 45 øre i dag) av en (lokal) skattevekst på 1 krone.

4.3 Vurdering

Rådmannen støtter Sørheim-utvalgets forslag om å øke ambisjonsnivået på inntektsutjevningen, da dette vil medføre at man får en ytterligere utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

5. Selskapsskatt

5.1 Selskapsskatt som kommunal skatt

Kommunene har siden 2005 fått tilført en andel av selskapsskatten gjennom rammetilskuddet (gjennom en såkalt skattesimuleringsmodell). Selskapsskatten tilføres kommunene basert på hvor stor andel av arbeidsplassene i det enkelte foretak som er lokalisert i den enkelte kommune. Regjeringen Bondevik II begrunnet forslaget om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene med at man ville *"styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed sikre næringsetablering"*. Det ble foreslått at selskapsskatten på lang sikt skulle tilføres kommunene gjennom en skattefondsmodell. Kombinert med at selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene ble inntektsutjevningen i inntektssystemet lagt om. Omleggingen av inntektsutjevningen ble begrunnet med at man ville ivareta *"incentivvirkningene som ligger i en kommunal selskapsskatt, samtidig som omfordelingsvirkningene som følge av tilbakeføring av en andel av selskapsskatten reduseres"* (St.prp. nr 64 (2003-2004)).

5.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring

Sørheim-utvalget har i sine vurderinger av hvorvidt selskapsskatten bør videreføres som kommunal skatt foretatt avveininger mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud, stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammene og insentiver til næringsutvikling. Sørheim-utvalget påpeker at det er uheldig at deler av datagrunnlaget som ligger til grunn for beregningen av den enkelte kommunes andel av selskapsskatten er taushetsbelagt.

Sørheim-utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende selskapsskatt. *Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti* foreslår at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue. *Medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet* foreslår at dagens ordning med kommunal

selskapskatt videreføres. Medlemmene fra Kristelig folkeparti og Venstre foreslår å videreføre dagens skattesimuleringsmodell, mens medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet foreslår å gå over til en skattefondsmodell

5.3 Vurdering

Rådmannen støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt. Etter vår vurdering er kommunenes arbeid med næringsutvikling m.m. i liten grad påvirket av hvorvidt kommunene tilføres en andel av selskapsskatten. Vi mener også at selskapsskatten er lite egnet som kommunal skatt da det er store svingninger i inntektene fra det ene året til det andre. En avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt vil dessuten medføre en utjevning av inntektsforskjeller mellom kommunene.

6. Nytt distriktspolitisk tilskudd

6.1 Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Ekstra kommuneoverføringer til små kommuner og kommuner i Nord-Norge brukes i dag som distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel. Tankegangen er at en gjennom denne ekstrainsatsen gir små kommuner og kommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner, og at en gjennom det igjen bidrar til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønstret og til å sikre gode levekår i distriktene (St.prp. nr 1 (2004-2005)).

I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. Disse ordningene er svært ulike i utformingen, noe som bl.a. har sammenheng med at tilskuddene opprinnelig ble innført for å kompensere kommuner som tapte på endringer som ble gjennomført i inntektssystemet, og ikke nødvendigvis for å treffe kommuner som har regionalpolitiske utfordringer.⁴ Sørheim-utvalget mener at det er en svakhet med dagens system at det til grunn for fordelingen av tilskuddene ikke ligger noen direkte vurdering av hvilke kommuner det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats. Sørheim-utvalget foreslår derfor at de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem samles i et nytt tilskudd som er koblet opp mot det distriktspolitiske virkeområdet.⁵ Koblingen opp mot virkeområdet begrunnes med at det til grunn for inndelingen av virkeområdet ligger en vurdering av hvilke områder det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.⁶ Vurderingene er basert på skjønn og indikatorbasert analyse som fanger opp dimensjonene *geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt*. Det utarbeides en såkalt *distriktsindeks* for hver enkelt kommune. Indeksen varierer fra 0 til 100, hvor høy verdi tilsier få distriktspolitiske utfordringer.

Tabellen under viser inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet per 1. januar 2007.

Sone	Kommuner
Sone II	20 kommuner i Sør-Norge
Sone III	Sør-Norge og Trøndelag som ikke ligger i nærheten av større byområder, samt Bodø og Tromsø. 129 kommuner
Sone IV	Finnmark, Troms, Nordland, deler av Trøndelagsfylkene og grenseområdet mot Møre og Romsdal, indre deler av Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark og Hordaland. 158 kommuner.

⁴ I dag er både Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet eksplisitt gitt regional- og distriktspolitiske begrunnelser.

⁵ Utvalget foreslår at kompensasjonsordningen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift videreføres innenfor skjønnstilskuddet.

⁶ For nærmere omtale av inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet vises det til kapittel 6.2 i Sørheim-utvalgets rapport.

Sørheim-utvalget foreslår at det nye tilskuddet tildeles følgende kommuner:

- Kommuner i sone IV som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet.
- Kommuner i sone III som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og som har en distriktsindeks lavere enn 35.
- Kommuner i sone III som er innenfor skattegrensen, og som har en distriktsindeks mellom 35 og 46 mottar et redusert tilskudd (tilskuddet graderes for kommuner med indeks mellom 35 og 46).
- Tromsø og Bodø

Sørheim-utvalgets vurdering er videre at det nye tilskuddet bør fordeles med en sats per kommune (50 prosent), og en sats per innbygger (50 prosent). Videre foreslår utvalget at innbyggere og kommunene i de ulike områdene gis ulik vekt. Fordelingen av tilskuddet mellom de ulike sonene er basert på en skjønsmessig vekting mellom sonene, blant annet ut fra et ønske om fremdeles å prioritere Nord-Norge innenfor det distriktpolitiske tilskuddet, og ønsket om å begrense omfordelingsvirkningene.

6.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring

Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Høyre og Kristelig Folkeparti*, foreslår at dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet samles til ett nytt distriktpolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkeområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktpolitikken. Innenfor det distriktpolitiske tilskuddet ønsker utvalget å prioritere kommunene i Nord-Norge spesielt.

6.3 Forskjellen mellom Sørheim-utvalget og Borge-utvalget

Borge-utvalget foreslo i NOU 2005:18 også at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet ble slått sammen til et nytt distriktpolitisk tilskudd, som ble koblet opp mot det distriktpolitiske virkeområdet. Virkeområdet er revidert etter at Borge-utvalget la fram sin utredning. Det er derfor vanskelig å si nøyaktig hva som er forskjellen mellom Borge-utvalgets forslag og Sørheim-utvalgets forslag. Men litt forenklet kan man si at forskjellene er:

- Sørheim-utvalget foreslår i motsetning til Borge-utvalget at Tromsø og Bodø bør tildeles distriktstilskudd
- Sørheim-utvalget foreslår at 50 prosent av distriktstilskuddet fordeles mellom kommunene med etter en sats per innbygger, mens Borge-utvalget foreslår at 85 prosent av tilskuddet fordeles mellom kommunene etter en sats per innbygger.
- Sørheim-utvalget foreslår at kommuner i Nord-Norge skal få et høyere tilskudd enn kommuner i Sør-Norge som er innenfor samme sone. Borge-utvalget foreslo å likebehandle kommuner i Sør-Norge og Nord-Norge som er innenfor samme sone.
- Borge-utvalget forslår at tilskuddet graderes mellom kommunene med utgangspunkt i fire satser. Sørheim-utvalgets forslag innebærer at tilskuddet fordeles med utgangspunkt i ni satser.

6.4 Vurdering

Vi støtter forslaget om å avvikle de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem, og å erstatte disse med et nytt distriktstilskudd som er koblet opp mot det distriktpolitiske virkeområdet. Dette vil sikre at fordelingen av tilskuddet er basert på en vurdering av hvilke kommuner det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.

7. Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

7.1.1 Talletidspunkt for beregning av innbyggertilskuddet

Siden 2003 har innbyggertilskuddet m/utgiftsutjevning og inntektsutjevning blitt beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Ordningen med oppdatering av befolkningstallene i budsjettåret har gitt bedre samsvar mellom utvikling i utgiftsbehov og tilskudd som gis. Men samtidig har ordningen bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet, fordi innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen ikke er kjent i forkant av budsjettåret.

7.1.2 Sørheim-utvalgets forslag

Sørheim-utvalget foreslår å avvikle ordningen med oppdaterte befolkningstall. Oppdateringen foreslås erstattet med at beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Utvalget foreslår at ordningen med oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen videreføres som i dag.

7.1.3 Vurdering

Vi støtter Sørheim-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdaterte befolkningstall, og å erstatte denne med en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Omleggingen vil medføre at kommunene får større forutsigbarhet når det gjelder størrelsen på rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnerende tilskuddet.

Rådmannen mener, i likhet med Sørheim-utvalget, at beregningen av det inntektsutjevnerende tilskuddet fortsatt bør baseres på befolkningstall per 1. januar i budsjettåret.

7.2.1 Vekstkommuner

Utvalget peker i sin rapport på at kommuner med svært høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt finner det vanskelig å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning. Utvalget sier videre: *"Det kan på kort sikt være problematisk å finansiere de nødvendige investeringene uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere. Utvalget mener derfor at en ordning med vekstkompensasjon til kommuner med høy vekst vil være viktig for å redusere kortsiktige utfordringer som mange vekstkommuner har som følge av store investeringsbehov og høye lønnskostnader".*

7.2.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring

Utvalget foreslår at det innføres et eget tilskudd til vekstkommuner. Det nye tilskuddet foreslås gitt til kommuner som gjennom en treårsperiode har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst de siste tre årene over en gitt vekstgrense. Vekstgrensen er satt til det doble av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis den siste treårsperioden. Vekstkompensasjonen foreslås tildelt som et beløp, 50 000 kroner, per nye innbygger ut over vekstgrensen. Utvalget foreslår at tilskuddet kun gis kommuner som i løpet av den siste treårsperioden har hatt skatteinntekt under 140 prosent av landsgjennomsnittet.

7.2.3 Vurdering

Rådmannen støtter Sørheim-utvalgets forslag om å innføre et eget veksttilskudd og vil i den sammenheng peke på at vekstkommuner har utfordringer knyttet til høye investeringsutgifter i perioder med sterk befolkningsvekst.

8. Skjønntilskudd

8.1 Skjønnstilskuddet i inntektssystemet

Årlig blir en andel av rammetilskuddet til kommunene fordelt ut i fra skjønnsmessige vurderinger. I 2007 utgjør skjønnstilskuddet om lag 1,7 milliarder. Skjønnstilskuddet brukes i dag blant annet til å:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
- Hjelpe kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Fordelingen av skjønnstilskuddet er preget av stor stabilitet over tid. Dette må bl.a. sees i sammenheng med at skjønnstilskuddet blir brukt til å ivareta distrikts- og regionalpolitiske hensyn.

8.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring

Utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen til kommunene.

Utvalget foreslår at regionalpolitisk skjønn trekkes ut av skjønnsrammen og legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet. Utvalget anbefaler at kompensasjonen til kommuner som har tapt på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fortsatt ligger i skjønnstilskuddet. Kompensasjon til kommuner som har tapt på endringer som har blitt gjennomført i perioden 2002-2006 foreslås tatt ut av skjønnstilskuddet, og lagt inn i innbyggertilskuddet. Den nye veksttilskuddet foreslås også finansiert gjennom en reduksjon i skjønnstilskuddet til kommunene.

8.3 Vurdering

Sørheim-utvalget foreslår at det skal innføres et nytt distriktstilskudd i inntektssystemet, et nytt inntektsgarantitilskudd og et eget tilskudd til kommuner med sterk befolkningsvekst. De tre forslagene innebærer etter vår vurdering at skjønnstilskuddet til kommunene kan og bør reduseres. Vi støtter derfor Sørheim-utvalgets forslag om å redusere skjønnstilskuddet.

Etter rådmannens vurdering bør skjønnstilskuddet først og fremst brukes til å fange opp utgiftsdrivende lokale forhold som kommunene selv ikke kan påvirke – og som ikke er fanget opp gjennom andre deler av inntektssystemet. Videre bør skjønnstilskuddet brukes til å ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret (såkalt "kriseskjønn").

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. Rådmannen støtter dette

9. Nytt inntektsgarantitilskudd

9.1 Overgangsordningen i inntektssystemet

Overgangsordningen i dagens inntektssystem er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra år til år som følge av:

- Innlemming av øremerkede tilskudd (eller uttrekk av midler)
- Oppgaveendringer
- Systemendringer (endringer i inntektssystemet)

Dagens overgangsordning på fem år er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Overgangsordningen fungerer i hovedsak godt med hensyn til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer. Men den gir ikke alltid tilstrekkelig skjerming for kommuner som får en betydelig inntektsreduksjon som følge av større endringer i

inntektssystemet. Dette kommer til uttrykk ved at det etableres særskilte kompensasjonsordninger ved siden av inntektssystemet.

9.2 Sørheim-utvalgets forslag

Utvalget foreslår å avvikle dagens overgangsordning, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd (INGAR). Sørheim-utvalget foreslår at en kommune gjennom det nye inntektsgarantitilskudd skal få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet, eksklusiv det inntektsutjevnerende tilskuddet, som ligger mer enn 300 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Tilskuddet foreslås finansiert ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

Borge-utvalget foreslo at kommuner gjennom det nye inntektsgarantitilskuddet skulle få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet, eksklusiv det inntektsutjevnerende tilskuddet, som ligger 400 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Borge-utvalget foreslo at inntektsgarantitilskuddet i utgangspunktet skulle finansieres med et trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner, etter at man har bidratt til finansieringen av inntektsgarantitilskuddet, skal få en vekst i rammetilskuddet som er lavere enn 400 kroner av veksten på landsbasis. Dette innebærer at mottakerne av inntektsgarantitilskuddet ikke må være med på å finansieres tilskuddet med Borge-utvalgets forslag.

Etter Sørheim-utvalgets vurdering er det ikke rimelig at kommuner som har en sterk vekst i rammetilskuddet som følge av at de får en "dyrere" befolkning skal måtte finansiere inntektsgarantien alene.

Sørheim-utvalgets forslag til nytt inntektsgarantitilskudd innebærer at kommuner som taper på utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten og å øke ambisjonsnivået i inntektsutjevningen får hele tapet det første året. Årsaken til det er at utvalget foreslår at beregningen av inntektsgarantitilskuddet skal ta utgangspunkt i veksten i *rammetilskuddet, eksklusiv det inntektsutjevnerende tilskuddet*.

9.3 Vurdering

Vi støtter Sørheim-utvalgets forslag om å innføre et nytt inntektsgarantitilskudd og mener også at tilskuddet bør tildeles kommuner som har en vekst i rammetilskuddet, eksklusiv det inntektsutjevnerende tilskuddet, som er 300 kroner lavere enn veksten på landsbasis.

Rådmannen vil vise til at det nye inntektsgarantitilskuddet, i større grad enn dagens inntektssystem, vil innebære en skjerming for kommuner som får en vesentlig inntektsreduksjon som følge av endring i kriteriedata (for eksempel endring i antall innbyggere, antall innbyggere i ulike aldersgrupper osv).

Sørheim-utvalgets forslag vil bedre den økonomiske situasjonen for kommunen med omlag 9 mill kroner årlig fra 2009 gitt dagens folkemengde. For kommunen er det derfor politisk viktig at utvalgets tilrådninger blir fulgt av Regjering og Storting. Partiene i kommunestyret bør bidra til å fremme kommunens syn i saken ved gitte anledninger.

Ordførerens innstilling:

Bjugn kommunestyre har følgende svar på høringen om "forslag til forbedring av overføringssystemet for kommuner.

1. Dagens skatteandel på omlag 48% beholdes
2. Det innføres ikke prognosebasert inntektsutjevning eller en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinngang

3. Ambisjonsnivået på inntektsutjevningen må økes, da dette vil medføre at man får en ytterligere utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.
4. Selskapsskatten avvikles som kommunal skatt
5. De regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem avvikles, og erstattes med et nytt distriktstilskudd som er koblet opp mot det distriktpolitiske virkeområde.
6. Ordningen med oppdaterte befolkningstall avvikles, og erstattes med en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret.
7. Sørheim-utvalgets forslag om å redusere skjønnstilskuddet og med tilsvarende overføring til et distriktpolitisk tilskudd støttes.
Kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift må fortsatt ligge i skjønnsmidlene
8. Utvalgets forslag om å innføre et nytt inntektsgarantitilskudd støttes. Tilskuddet bør også tildeles kommuner som har en vekst i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnerende tilskuddet, som er 300 kroner lavere enn veksten på landsbasis