



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref

L.nr.
936/08

Arkivsaknr
07/1304

Arkivkode
103

Avd/Seksj/Saksb
SA/ØKO/STR

Dato
25.01.2008

HØRING - SØRHEIMUTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER

Det vises til høringsbrev på Sørheimutvalgets forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene med høringsfrist 28. januar 2008.

Utvalgets rapport blir behandlet av Eidsberg kommunestyre 31. januar 2008 og kommunestyrets vedtak vil bli oversendt Kommunal- og regionaldepartementet så snart særutskrift fra kommunestyret foreligger. Utvalgets rapport ble behandlet av formannskapet 21. januar og saksframstilling med formannskapets innstilling til kommunestyret oversendes med dette departementet. Formannskapets innstilling til kommunestyret:

1. *Eidsberg kommune støtter i all hovedsak Sørheim-utvalgets vurderinger og anbefalinger til endringer i inntektssystemet. Eidsberg kommune mener disse endringene er et steg i riktig retning i utvikling av inntektssystemet, men det vil allikevel fortsatt være store ulikheter i kommunenorges mulighet til å gi like tjenester til alle innbyggere og henstiller derfor om at arbeidet med å videreutvikle et mer rettferdig inntektssystem fortsetter.*
2. *Eidsberg kommune avgir følgende punktvisse uttalelse til utvalgets ulike forslag:*
 - *Eidsberg kommune støtter utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.*
 - *Eidsberg kommune støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal inntekt og kompensere dette ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere.*
 - *Eidsberg kommune mener det er behov for økt inntektutjevning og mener utvalgets forslag avveier ulike hensyn på en god måte og støtter utvalgets forslag til inntektsutjevning.*
 - *Eidsberg kommune mener det er riktig at distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig.*

- Eidsberg kommune støtter utvalget i å opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Dette er til gunst for vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Eidsberg kommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god. Eidsberg kommune er positiv til at kommuner får en viss kompensasjon ved en uforutsigbar sterk vekst.
 - Eidsberg kommune er enige i at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier. En reduksjon i skjønnsmidlene og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning.
 - Eidsberg kommune er enige i at dagens overgangsordning bør avvikles og erstattes med en ordning som er mer forutsigbar, og som i større grad skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra et år til det neste.
3. Eidsberg kommune ønsker at kommunene selv skal kunne bestemme eget skatteøre.

Vedlagt følger særutskrift fra formannskapets behandling av Sørheimutvalget og saksframstillingen til saken.

Med hilsen



Ståle Ruud
Økonomisjef

Kopi: KS, Postboks 1378 Vika, 0114 OSLO

Vedlegg: - Særutskrift fra formannskapssak 10/08
- Saksframstilling

POSTADRESSE
1850 Mysen

KONTORADRESSE
Ordfører Voldensvei 1
1850 Mysen

SENTRALBORD: 69 70 20 00
DIREKTE: 69 70 20 00
TELEFAX:

Eidsberg kommune
Formannskapet

SÆRUTSKRIFT

Saknr.	Politisk behandling	Møtedato
10/08	Formannskapet	21.01.08
/	Kommunestyret	31.01.08

Arkivkode:103
Saksb.: Ståle Ruud

Arkivsaknr.:07/1304

L.nr.: 698/08

SAK 10/08

HØRING - SØRHEIM-UTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER

FORMANNSKAPETS ENSTEMMIGE INNSTILLING:

Saken legges frem for kommunestyret med slik

innstilling:

1. Eidsberg kommune støtter i all hovedsak Sørheim-utvalgets vurderinger og anbefalinger til endringer i inntektssystemet. Eidsberg kommune mener disse endringene er et steg i riktig retning i utvikling av inntektssystemet, men det vil allikevel fortsatt være store ulikheter i kommunenorges mulighet til å gi like tjenester til alle innbyggere og henstiller derfor om at arbeidet med å videreutvikle et mer rettferdig inntektssystem fortsetter.
2. Eidsberg kommune avgir følgende punktvisse uttalelse til utvalgets ulike forslag:
 - Eidsberg kommune støtter utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.
 - Eidsberg kommune støtter utvalgets forslag om å avvike selskapsskatten som kommunal inntekt og kompensere dette ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere.
 - Eidsberg kommune mener det er behov for økt inntektutjevning og mener utvalgets forslag avveier ulike hensyn på en god måte og støtter utvalgets forslag til inntektsutjevning.
 - Eidsberg kommune mener det er riktig at distriktpolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktpolitikken for øvrig.
 - Eidsberg kommune støtter utvalget i å opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Dette er til gunst for

vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Eidsberg kommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god. Eidsberg kommune er positiv til at kommuner får en viss kompensasjon ved en uforutsigbar sterk vekst.

- Eidsberg kommune er enige i at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier. En reduksjon i skjønnsmidlene og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning.
 - Eidsberg kommune er enige i at dagens overgangsordning bør avvikles og erstattes med en ordning som er mer forutsigbar, og som i større grad skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra et år til det neste.
3. Eidsberg kommune ønsker at kommunene selv skal kunne bestemme eget skatteøre.

Rett utskrift bekreftes.



Administrasjonssjefens forslag til vedtak:

Saken legges frem for kommunestyret med slik

innstilling:

1. Eidsberg kommune støtter i all hovedsak Sørheim-utvalgets vurderinger og anbefalinger til endringer i inntektssystemet. Eidsberg kommune mener disse endringene er et steg i riktig retning i utvikling av inntektssystemet, men det vil allikevel fortsatt være store ulikheter i kommunenorges mulighet til å gi like tjenester til alle innbyggere og henstiller derfor om at arbeidet med å videreutvikle et mer rettferdig inntektssystem fortsetter.
2. Eidsberg kommune avgir følgende punktvisse uttalelser til utvalgets ulike forslag:
 - Eidsberg kommune støtter utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.
 - Eidsberg kommune støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal inntekt og kompensere dette ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere.

- Eidsberg kommune mener det er behov for økt inntektutjevning og mener utvalgets forslag avveier ulike hensyn på en god måte og støtter utvalgets forslag til inntektsutjevning.
- Eidsberg kommune mener det er riktig at distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig.
- Eidsberg kommune støtter utvalget i å opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Dette er til gunst for vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Eidsberg kommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god. Eidsberg kommune er positiv til at kommuner får en viss kompensasjon ved en uforutsigbar sterk vekst.
- Eidsberg kommune er enige i at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier. En reduksjon i skjønnsmidlene og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning.
- Eidsberg kommune er enige i at dagens overgangsordning bør avvikles og erstattes med en ordning som er mer forutsigbar, og som i større grad skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra et år til det neste.

Kommunestyrets vedtak:

Formannskapetets behandling:

Cristian Bühler (Frp) fremmet følgende forslag til endring av punkt 2, 2. strekpunkt:

Eidsberg kommune støtter ikke utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten.

Kari-Mette Fjell (SV) fremmet følgende forslag til nytt punkt 3:

Eidsberg kommune ønsker at kommunene selv skal kunne bestemme eget skatteøre.

Votering:

Det ble først votert alternativt mellom administrasjonssjefens forslag og Bühlers forslag til endring av punkt 2, 2. strekpunkt.

Administrasjonssjefens forslag ble vedtatt med 7 mot 2 stemmer som ble avgitt for Bühlers forslag til endring av punkt 2, 2. strekpunkt.

Det ble deretter votert over Fjells forslag til nytt punkt 3 som ble vedtatt med 6 mot 3 stemmer.

Ved endelig votering ble administrasjonssjefens forslag med Fjells forslag til nytt punkt 3 enstemmig vedtatt.

Formannskapetets enstemmige innstilling i møte 21.01.08, sak 10/08:

Administrasjonssjefens forslag med Fjells forslag til nytt punkt 3 vedtas.

Vedlegg

Saksframstilling til Eidsberg kommunes formannskap/kommunestyre om:

SØRHEIMUTVALGET – INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER

SAKSOPPLYSNINGER:

Vedlegg: Sørheim-utvalgets mandat følger som trykt vedlegg
Sørheim-utvalgets rapport: *"Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene"* følger som utrykt vedlegg

Inntektssystemet er et system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. I 2008 blir 187 mrd. kroner fordelt til kommuner og fylkeskommuner gjennom inntektssystemet og skatt. Etter innføringen av systemet i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger. Den siste store omleggingen skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsø-utvalget forslag i NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Siden har det skjedd flere større og mindre endringer i inntektssystemet.

I 2003 ble det ved kongelig resolusjon oppnevnt et offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor, Inntektssystemutvalget. Bakgrunnen for oppnevning av utvalget var at inntektssystemet skal gjennomgås og revideres om lag hvert tiende år. Inntektssystemutvalgets (Borge-utvalget) gjennomgang NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring* ble avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 10. oktober 2005 med påfølgende bred høring. Etter at høringsuttalelsene var gjennomgått, oppnevnte Regjeringen et tverrpolitisk utvalg, Sørheim-utvalget, for å gå igjennom de mer politiske elementene av inntektssystemet som Borge-utvalget hadde hatt en mer faglig og forsiktig tilnærming til. Parallelt med Sørheim-utvalget har Kommunal- og regionaldepartementet startet et arbeid med å videreutvikle kostnadsnøklerne bl.a. basert på analysene fra Borge-utvalget.

Sørheim-utvalget la fram sin utredning gjennom dokumentet *"Forslag til forbedring og overføringssystem for kommunene"* til Kommunal- og regionaldepartementet 26. oktober 2007. Kommunene har høringsfrist til utvalgets innstilling 28. januar 2008 med påfølgende behandling av utvalgets anbefalinger og resultater fra departementets eget arbeid med kostnadsnøklerne i kommuneproposisjonen for 2009 i mai 2008.

Sørheim-utvalgets mandat har omhandlet en vurdering av:

- skattens andel av kommunens inntekter
- nivå på og utforming av inntektsutjevningen
- selskapsskatten 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 folketall i utgiftsutjevningen

- behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

ADMINISTRASJONSSJEFENS MERKNADER:

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

Målsetting

"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."

Virkemidler

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

De regionalpolitiske virkemidlene i dagens rammetilskudd består av Nord-Norge-tilskudd, regionaltilskudd og kompensasjonen 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

Fordeling skatt og rammetilskudd i finansieringen

Bakgrunn

De frie inntektene utgjør om lag 70 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. Det har vært en målsetting at skatteinntektene skal utgjøre 50 pst. av kommunesektorens inntekter. Skatteandelen har med bakgrunn i bl.a. dette økt fra ca 44 pst. i 2000 til litt i underkant av 50 pst. i 2006. Denne økningen i skatteandelen har gått på bekostning av innbyggertilskuddet i rammetilskuddet.

Innbyggertilskuddet som fordeles på kommunene med et like stort beløp pr. innbygger finansierer ¼ av det beregnede utgiftsbehovet som inntektssystemet skal finansiere, mens skatteinntektene som varierer fra kommune til kommune skal finansiere ¾ av utgiftsbehovet inntektssystemet skal finansiere. Ved fastsettelse av skatteandel må målkonflikter som hensynet til lokal forankring av inntektene og

lokaldemokrati vs. hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk veies mot hverandre.

Utvalgets anbefaling

Utvalgets medlemmer mener at det er prinsipielt viktig at en betydelig andel av kommunenes inntekter samlet sett kommer fra kommunale skatteinntekter og at det vil være uheldig med en kommunal sektor som i større grad er avhengig av statlige overføringer. Kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinnngang det enkelte år, og utvalget ønsker derfor ikke en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinnngang. På dette grunnlaget konkluderer utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent. Utvalget har i sin vurdering av skatteandelen valgt å legge større vekt på lokal forankring av inntektene og lokaldemokrati på bekostning av hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk.

Administrasjonssjefens vurdering

Når Sørheim-utvalget i sin vurdering av skatteandelen har valgt å legge større vekt på lokal forankring av inntektene og lokaldemokrati på bekostning av hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk er inntektsutjevningen en viktig del av inntektssystemet. Inntektsutjevningen sikrer utjevning og er en forutsetning for å utligne deler av de store forskjellene i skatteinntekter mellom kommuner. Utjevningen gjør kommunene i økonomisk stand til å gi innbyggerne et mer likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet en bor. Det er fortsatt behov for ytterligere inntektsutjevning dersom målsetting om likhet skal oppnås. Her må imidlertid ulike hensyn veies opp mot hverandre. Når det gjelder nivået på inntektsutjevningen vises det til avsnitt om dette nedenfor.

Eidsberg kommune støtter utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.

Fjerning av selskapsskatten

Bakgrunn

Skattøren for selskapsskatt er 28 pst., mens kommunene får tilført en andel av selskapsskatten etter en kommunal sats på 3,5 pst. Da Rattsø-utvalget la fram sin delutredning II om finansiering av kommunene (NOU 1997:8), anbefalte utvalget å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt og kompensere dette ved å øke den kommunale skattøren fra forskuddspliktige skattytere. I begrunnelsen for dette lå det at selskapsskatten var veldig skjevt fordelt mellom kommunene og lite forutsigbar. Dette skyldes både skatteplanlegging og at selskapsskatten er betydelig konjunkturavhengig. Stortinget fulgte utvalgets anbefaling og vedtok at skatt fra etterskuddspliktige skulle bli en ren statsskatt i kommuneopplegget for 1999.

En andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene igjen i budsjettopplegget for 2005. Kommunenes andel av selskapsskatten er ingen tilleggssinntekt for kommunene. Da en andel av selskapsskatten (5,486 mrd. kroner) ble tilbakeført til kommunene i 2005 ble rammetilskuddet redusert med 4,371 mrd. kroner, og skatt fra forskuddspliktige skattytere ble redusert med 1,115 mrd. kroner. Selv om fordelingen av selskapsskatten er endret fra forrige gang selskapsskatten var en del av kommunenes skatteinntekter, er det store inntektsforskjeller knyttet til selskaps-

skatten mellom kommunene. Mens de 5 største kommunene har 25 pst. av innbyggerne, mottar disse kommunene ca. 50 pst. av selskapsskatten. Et viktig argument for tilbakeføring av en andel av selskapsskatten var at dette skulle gi lokalpolitikere insentiver til å drive næringsutvikling.

Utvalgets anbefalinger

Utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende selskapsskatt. Medlemmene fra AP, SP, og SV foreslår at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles. Argumentene for å avvikle kommunal selskapsskatt:

- jevnere fordeling mellom kommunene
- større stabilitet i inntektene
- vanskelig å dokumentere effekt på næringsutvikling
- et godt arbeidsmarked et gode i seg selv
- en svakhet at kommunene ikke har innsynsrett i beregninger av selskapsrett

Medlemmene fra H, Krf, V, Frp foreslår at dagens ordning med kommunal selskapsskatt videreføres. Argumenter for å beholde selskapsskatt:

- lokal forankring
- deler av verdiskapingen blir igjen der verdiskapingen skjer
- insentiveffekter for næringsutvikling

Medlemmene fra H og Frp ønsker en skattefondsmode. Medlemmene fra V og Krf ønsker en skattesimuleringsmode.

Administrasjonssjefens vurdering

Tilrettelegging og etablering av nye og sikring av eksisterende arbeidsplasser i nærhet til innbyggernes bosted er et velferdsgode for innbyggerne og kommunen i seg selv. Høy yrkesaktivitet vil ha positiv virkning på kommunale budsjetter gjennom bl.a. å holde sosialhjelpsutgifter nede. Næringsutvikling bør derfor i seg selv ha høy lokalpolitisk prioritet uavhengig av om selskapsskatten tilfaller staten eller kommunene.

Når vi vet at selskapsskatten har betydelige variasjoner fra ett år til et annet, vil dette skape variasjoner i inntektsnivået fra år til år som igjen kan ha innvirkning på stabiliteten i tjenestetilbudet.

Eidsberg kommune støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal inntekt og å kompensere dette ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere.

Uttevning av skatteinntekter – nivået på inntektsuttevningen

Bakgrunn

Det er store variasjoner i kommunenes skatteinntekter regnet pr. innbygger. Nivået på skatteinntektene fra personlige skattytere (og selskapsskatten) er bestemmende for volum og kvalitet på de tjenester kommunene kan tilby innbyggerne. På samme måte som ved vurderingen av skatteandelen, er uttevningsgraden en avveining

mellom hensynet til lokal forankring og målsettingen om at innbyggerne i landet skal få tilbud om et likeverdig velferdstilbud.

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 pst. kompensasjonsgrad og trekkprosent for avvik fra gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger i landet. I tillegg får kommuner med lavere skatteinntekter enn 90 pst. av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon på 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 90 pst.

Utvalgets anbefalinger

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. Uvalgets flertall ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 prosent til 60 prosent.

Administrasjonssjefens vurderinger

Hvilket nivå inntektsutjevningen skal ligge på blir et avveiningsspørsmål mellom flere målsettinger. En av hovedmålsettingene med inntektssystemet er å legge økonomisk til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne uavhengig av hvor i landet en bor. I inntektssystemet er det full utgiftsutjevning mens det er store variasjoner i skatteinntektene mellom kommuner. En vesentlig del av disse inntektsforskjellene utlignes gjennom inntektsutjevningen. 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 skatteinntektsnivået.

Valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, er først og fremst et politisk spørsmål. Dette gjelder ikke minst vurderingene av hvorvidt hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og – avgifter bør inkluderes i inntektsutjevningen, noe som i realiteten er spørsmål om i hvilken grad det skal gis økonomisk kompensasjon for utbygginger. Det er imidlertid slik at det er flere kommuner enn bare den kommunen hvor utbyggingen skjer som blir berørt av en slik utbygging. I dag inngår ikke eiendomsskatt, hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter i inntektsutjevningen. Dette gjør at en rekke kraftkommuner har et langt høyere inntektsnivå og bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. Eidsberg kommune savner en nærmere vurdering av dette spørsmålet av Sørheim-utvalget.

Forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommuner skyldes hovedsakelig ulike inntektsrammer, men også ulike prioriteringer. Det er et grunnleggende prinsipp å ivareta lokaldemokratiet og det er viktig å unngå at kommunene blir rene utgiftsadministratører. Det bør av den grunn ikke være full inntektsutjevning.

Eidsberg kommune mener det er behov for økt inntektutjevning og mener utvalgets forslag avveier ulike hensyn på en god måte og støtter utvalgets forslag til inntektsutjevning.

Distriktspolitiske tilskudd

Bakgrunn

I dagens inntektssystem tildeles kommuner i Nord-Norge og små kommuner ekstra rammetilskudd gjennom Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet. Disse ekstrabevilgningene er begrunnet ut fra regional- og distriktspolitiske hensyn. Begrunnelsen for disse særskilte tilskuddene er å gi små kommuner og kommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre utbygd tjenestetilbud enn andre kommuner, og med dette bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Utvalgets anbefalinger

Utvalgets flertall anbefaler å samle dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet, dvs. Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og en del av skjønnrammen som fordeles på grunnlag av regionalpolitiske vurderinger i et nytt distriktspolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktspolitiske virkeområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktspolitikken.

Innenfor det distriktspolitiske tilskuddet ønsker utvalget å prioritere Nord-Norge spesielt. En prioritering av Nordområdene innenfor inntektssystemet er viktig for at kommunene i dette området skal være i stand til å forvalte landsdelens naturressurser på en god måte hevde Norges interesser i Nordområdene.

Administrasjonssjefens vurderinger

Dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet er i hovedsak basert på geografi (Nord-Norgetilskuddet), innbyggertall (regionaltilskuddet) og skatteinntekter (regionaltilskuddet), mens det ikke ligger noen direkte vurdering til grunn for hvilke kommuner som har behov for regionalpolitiske tiltak.

Nord-Norgetilskuddet ble etablert i 1994 for å videreføre effekten av et høyere minsteinntektsnivå i landsdelen, mens regionaltilskuddet er en del av tapskompensasjonen knyttet til endringene etter Rattsø-utvalgets gjennomgang av inntektssystemet i 1996.

Utvalgets forslag om å koble et nytt distriktspolitisk tilskudd til det distriktspolitiske virkemiddelområdet er fornuftig. Vektingen av sonene er både basert på et ønske om å prioritere Nord-Norge spesielt, men også et ønske om å begrense omfordelingsvirkningene. Klare politiske prioriteringer av for eksempel Nord-Norge er enkelt å forholde seg til. Det er imidlertid uheldig at utvalget også har vektet hensyn til omfordelingsvirkninger istedenfor kun å vektlegge behovene for en regionalpolitisk ekstrainnsats.

Eidsberg kommune mener det er riktig at distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig.

Befolkningsoppdatering og vekst

Bakgrunn

I 2003 ble rutinene for beregning av innbyggertilskuddet lagt om, og innbyggertilskuddet har siden den gang blitt beregnet med utgangspunkt i

befolkningstall pr. 1. januar i budsjettåret. Omleggingen ble begrunnet med at departementet ville sikre kommuner med befolkningsvekst en rask kompensasjon for nye innbyggere.

Oppdatering av befolkningstall påvirker kommunenes rammetilskudd gjennom:

- oppdatering av befolkningstallene i inntektsutjevningen
- oppdatering av befolkningstallene i innbyggertilskuddet
- oppdatering av befolkningstallene og befolkningssammensetningen i utgiftsutjevning

Etterspørsel etter kommunale velferdstjenester bestemmes både av antall innbyggere og sammensetningen av befolkningen. 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.

Utvalgets anbefalinger

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 pst. 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.

Administrasjonssjefens vurderinger

Befolkningsoppdateringen skal bidra til størst mulig samsvar mellom utviklingen i etterspørselen etter velferdstjenester og utviklingen i inntektene for å finansiere denne. Kommunene har små muligheter til å forutse konsekvensene av befolkningsendringene i rammetilskuddet. Utvalgets forslag imøtekommer ønskene om mest mulig forutsigbarhet.

I dagens utgiftsutjevning kompenseres det ikke for høye kapitalkostnader. Imidlertid finner kommuner med svært høy befolkningsvekst det vanskelig å finansiere nødvendige investeringer. En ordning med vekstkompensasjon, vil kunne være med på å bidra til at nye investeringer ikke medfører redusert tjenestetilbud til innbyggere som allerede er i kommunen.

Eidsberg kommune støtter utvalget i å opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Dette er til gunst for

vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Eidsberg kommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved bergning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god.

Skjønnsmidler i inntektssystemet

Bakgrunn

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.

I 2007 utgjorde skjønnsstilskuddet om lag 1,5 mrd. kroner. Stortinget fastsetter skjønnsrammen for det påfølgende året i forbindelse med den årlige behandlingen av kommuneproposisjonen. Kommunal- og regionaldepartementet fordeler mesteparten av skjønnsrammen i fylkesvise rammer som deretter blir fordelt av fylkesmannsembetene til kommunene. Fylkesmennene har ansvar for å komme fram til en god og rettferdig fordeling av skjønnsmidlene.

Utvalgets forslag

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 kostnadsnøklerne ikke tar hensyn til, ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret, bidra til utviklingsprosjekter mv.

Utvalget foreslår at skjønnsrammen reduseres til i underkant av 1 milliard kroner ved følgende endringer i skjønnsrammen:

- regionalpolitisk begrunnet skjønn trekkes ut av skjønnsrammen og legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet (115 mill. kroner)
- kompensasjon for endringer i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006 (213 mill. kroner).
- vekstkompensasjon (118 mill. kroner)

Administrasjonssjefens vurderinger

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

Eidsberg kommune støtter utvalgets forslag til endringer i skjønnstilskuddet.

Overgangsordningen

Bakgrunn

Det er viktig 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. I dagens overgangsordning gjennomføres endringer som omfattes gradvis over en femårsperiode.

Utvalgets forslag

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 foreslår at dagens overgangsordning erstattes med en helhetlig inntektsgaranti (INGAR) for sterk nedgang (avvik fra landsgjennomsnittet) i rammetilskuddet fra år til et annet. Kommunene skal gjennom INGAR få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet som ligger mer enn 300 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Tilskuddet skal finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

Administrasjonssjefens vurdering

Dagens overgangsordning kritiseres av mange for å være komplisert bl.a. fordi det kan være en skjønnsmessig vurdering om en endring skal inngå i overgangsordningen, at det kan være et politisk ønske at endringer skal gjennomføres raskt, at større endringer kan få en særskilt overgangsperiode i skjønnsmidlene m.v.

Eidsberg kommune er enige i at dagens overgangsordning bør avvikles og erstattes med en ordning som er mer forutsigbar og som i større grad skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra et år til det neste.

KONKLUSJON:

Eidsberg kommune mener overføringene til kommunesektoren i hovedsak skal skje i form av rammetilskudd og skatteinntekter fremfor øremerkede tilskudd. Dette slår ulikt ut fra kommune til kommune. Eidsberg kommune mener utformingen av inntektssystemet og vurderingen av de ulike delene av inntektssystemet må skje på prinsipielt grunnlag. Eidsberg kommunes vurderinger til Sørheim-utvalgets forslag er gjort på prinsipielt grunnlag, og det er ikke sett hen til utslagene for Eidsberg kommune spesielt. Utvalgets forslag imøtekommer imidlertid til dels mange av de innvendinger kommunene i Østfold har hatt til dagens inntektssystem og i sum vil endringene som foreslås være til gunst for Eidsberg kommune selv om effekten er marginal.

Eidsberg kommune støtter i all hovedsak vurderingene og forslag til endringer som Sørheim-utvalget foreslår som en forbedring av overføringssystemet til kommunene. Med disse endringene vil det allikevel fortsatt være store ulikheter i kommunenorges

mulighet til å gi like tjenester til alle innbyggere og henstiller derfor om at arbeidet med å videreutvikle et mer rettferdig inntektssystem fortsetter.

Oppsummering av Eidsberg kommunes anbefalinger til utvalgets ulike forslag:

1. Eidsberg kommune støtter utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.
2. Eidsberg kommune støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal inntekt og kompensere dette ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere.
3. Eidsberg kommune mener det er behov for økt inntektutjevning og mener utvalgets forslag avveier ulike hensyn på en god måte og støtter utvalgets forslag til inntektsutjevning.
4. Eidsberg kommune mener det er riktig at distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig.
5. Eidsberg kommune støtter utvalget i å opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Dette er til gunst for vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Eidsberg kommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god. Eidsberg kommune er positiv til at kommuner får en viss kompensasjon ved en uforutsigbar sterk vekst.
6. Eidsberg kommune er enige i at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier. En reduksjon i skjønnsmidlene og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning for et mer rettferdig inntektssystem.
7. Eidsberg kommune er enige i at dagens overgangsordning bør avvikles og erstattes med en ordning som er mer forutsigbar, og som i større grad skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra et år til det neste.

VEDLEGG

SØRHEIMUTVALGETS MANDAT

"1. Utvalget skal gjennomgå inntektsutjevningen både ut fra målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud, sikkerhetsnett for skatteinntektssvikt lokalt og nasjonalt, motivasjon for å øke skatteinntektene og et enkelt system for utjevning av skatteinntektene.

2. Utvalget skal anbefale hvor stor andel av utgiftsbehovet som skal finansieres av innbyggertilskuddet og hvor stor andel som skal finansieres av skatteinntektene, dvs. forholdet mellom innbyggertilskuddet og skatteinntektene.

3. Utvalget skal vurdere hvorvidt selskapsskatten bør videreføres som en kommunal skatt. I vurderingen skal det legges vekt på:

- Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud
- Hensynet til stabile og forutsigbare rammer
- Hensynet til å gi kommunene insentiver til å drive næringsutvikling, herunder hvordan selskapsskatten virker inn på det regionale næringsutviklingssamarbeidet.

4. Utvalget skal vurdere hvilke hensyn som skal ivaretas gjennom fordelingen av skjønnstilskuddet. I forlengelsen av det, bes utvalget også om å vurdere omfanget på skjønnstilskuddet.

5. Utvalget skal fastlegge rammen for de regionalpolitiske tilskuddene, og vurdere om rammen skal deles i delrammer for Nord-Norge-tilskudd, regionaltilskudd og skjønnstilskudd (kompensasjonen for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift). Utvalget skal vurdere om de regionalpolitiske tilskuddene i større grad skal kobles opp mot kriteriene som benyttes i den øvrige distriktspolitikken.

6. Utvalget skal vurdere behovet for overgangsordninger i inntektssystemet, og komme med forslag på utforming av disse.

7. Utvalget skal vurdere om det er behov for en egen kompensasjon for vekstkommuner i inntektssystemet. Videre skal utvalget vurdere om det er behov for en egen kompensasjon for kommuner med sterk befolkningsnedgang i inntektssystemet. Utvalget skal i denne sammenhengen også vurdere valg av dato for innbyggertall som brukes ved beregningen av innbyggertilskuddet, utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen. Inntektssystemet for de nye regionene skal ikke vurderes i denne omgangen. Dette blir gjort etter at oppgavene er klare.

Utvalget skal ikke foreta en vurdering av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet."