



Kommunal- og regionaldepartementet
Att. Kommunalavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Deres referanse

Vår referanse
2007/14576-5-9743/2008-EGOL

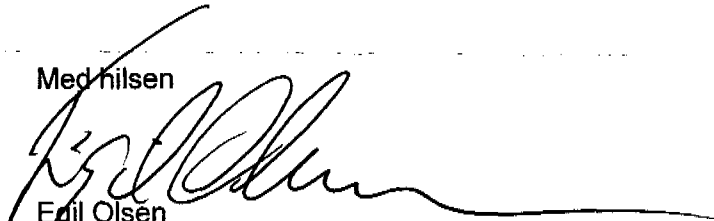
Klassering
103

Dato
28.01.2008

Høringsuttalelse - Sørheimutvalget

Vedlagt følger Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til Sørheimutvalgets forslag til endringer i inntektssystemet.

Med hilsen



Egil Olsen
plan- og økonomikonsulent



Vedlegg til løpenr. 2291/2008, saksnr. 2007/14576

Klassering: 103
Gradering:
Dato: 08.01.2008

Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune vedrørende Sørheimutvalgets forslag i rapporten: "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene"

Høringsuttalelsen er organisert som følger:

- | | | |
|----|---|---|
| 1. | Oppsummering | 1 |
| 2. | Generelle merknader:..... | 3 |
| 3. | Gjennomgang av utvalgets ulike delforslag:..... | 4 |

1. Oppsummering

Oppsummering av forslag til vedtak – begrunnet i del 3. (gjennomgang av utvalgets ulike delforslag):

1.1. Forholdet mellom skatt og rammetilskudd

Fredrikstad kommune mener at en stor andel av kommunens inntekter bør være rammefinansierte for å sikre større likhet i tjenestetilbudet. Utviklingen har gått i gal retning, idet skattenes andel av kommunenes inntekter har økt og nærmer seg nå 50 prosent.

Mens skattene utgjør om lag halvparten av kommunenes inntekter, står innbyggertilskudd for om lag en fjerdedel. Samtidig går 75-80 prosent av kommunenes utgifter til velferdstjenester som skal ha en viss minimumskvalitet uavhengig av geografi. Lokaldemokrati og lokale prioriteringer vil først bli reelt når alle landets kommuner kan prioritere vektlegging av oppgaver, samtidig som en minimumsstandard er sikret i tjenesteproduksjonen. Slik det er i dag har enkelte kommuner med lave skatteinntekter innført eiendomsskatt for å finansiere den grunnleggende tjenesteproduksjonen – noe som forsterker de utilsiktede forskjellene i kommune-Norge

Rammetilskuddets andel av totale inntekter må økes, av hensyn til en likeverdig og forutsigbar tjenesteproduksjon i alle landets kommuner.

1.2. Utjevning av skatteinntekter

Fredrikstad kommune mener utvalgets flertall om å øke den symmetriske skatteutjevning fra 55 til 60 prosent er et skritt i riktig retning. Imidlertid er det nødvendig å arbeide for en større utjevning dersom målet om likeverdighet i tjenestetilbudet skal nås.

De kommunene som ligger betydelig under landsgjennomsnittet i frie inntekter, og som dermed har et etterslep i økonomien, må løftes dersom det skal være mulig å nå nåværende og tidligere regjerings målsetting om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

1.3. Selskapsskatten

Fredrikstad kommune støtter utvalgets flertall om en tilbakeføring av selskapsskatten til staten, gitt at kommunene kompenseres gjennom økt skattøre. Dette vil sikre større forutsigbarhet i inntektene, og ikke lenger være et hinder for regionalt samarbeid om næringsutvikling.

1.4. Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag om å samle de distriktpolitisk motiverte overføringer i inntektssystemet i ett distriktstilskudd, og å knytte dette til det distriktpolitiske virkeområdet. Imidlertid bør også de deler av skjønnsmidlene som i dag går til kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgiften overføres fra skjønnsmidlene der de er i dag, til distriktstilskuddet.

1.5. Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

Fredrikstad kommune støtter ikke utvalgets forslag om endringer i beregningstidspunkt for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. Kommuner som evt. taper på dagens ordning (fraflyttingskommuner) bør heller kompenseres gjennom distriktstilskuddet, eller evt. særskilte avsetninger fra skjønnsstilskuddet.

Fredrikstad kommune kan ikke se at opprettelsen av et eget tilskudd til vekstkommuner er nødvendig. Derimot bør dagens ordning med oppdatering av befolkningstallene opprettholdes, nettopp for å bidra til økte inntekter for de kommuner som opplever vekst i innbyggertallet. Dersom veksten er så kraftig at den krever økte investeringer bør dette heller fanges opp i kostnadsnøklerne; som en reell utgift enkelte kommuner av og til vil ha. Det synes urimelig å dekke inn et slikt tilskudd til kommuner med spesielt sterk utgiftsvekst ved et likt trekk for alle kommuner. Isteden bør den totale rammen økes.

1.6. Bruken av skjønnsmidler

Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag om å rydde opp i bruken av skjønnsmidler og fordele mest mulig av midlene i inntektssystemet etter faste kriterier. Imidlertid burde utvalget ha gått lenger, jfr. Punkt 4 over: De deler av skjønnsmidlene som i dag går til kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgiften bør også overføres fra skjønnsmidlene der de er i dag, til distriktstilskuddet.

1.7. Overgangsordningen

Fredrikstad kommune støtter ikke utvalgets forslag om innføring av et inntektsgarantisystem, men anbefaler at dagens overgangsordning fortsetter. På sikt bør ikke inntektssystemet forvanskes ytterligere med nye garantiordninger. Dette står også i kontrast til øvrige punkter om forenkling og samling av tilskudd og avvikling av skjønn. Det bør derfor i stedet utredes hvordan overgangsordningen kan fases ut, og kriteriene gå inn i det øvrige inntektssystemet.

En bør være spesielt oppmerksomme på sentrale bykommuner som til tross for sin sentralitet og størrelse har lave skatteinntekter og store levekårsutfordringer. Disse faller nok en gang mellom flere stoler i fordelingspolitikken. Det må foretas en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet med kostnadsnøklerne som tar hensyn til spesielt denne typen kommuner også. Ellers vil etterslepet i økonomien hos enkeltkommuner bli enda større, og forskjellene i kommune-Norge bare øke.

2. Generelle merknader:

Siden inntektssystemet ble innført i 1986 har det flere ganger vært gjenstand for debatt og endringsforslag. Det overordnede målet har imidlertid ligget konstant: Inntektssystemet skal sikre likeverdighet i kommunenes tjenestetilbud over hele landet, uavhengig av geografi, kommunestørrelse, befolkningssammensetning, inntektsmuligheter med videre.

Tidene har skiftet, og med dem også flyttemønster og politiske vinder. En overordnet målsetting i regional- og distriktspolitikken har imidlertid hele tiden vært å arbeide for at folketilveksten skal være mer eller mindre stabil på ulike geografiske nivåer. Man har med tiden beveget seg bort fra målet om at alle kommuner på sikt skal ha en økning i folkemengden, til målet om at det skal være vekst i alle regioner. Ett av virkemidlene for å nå distriktpolitiske mål, står i motsetning til inntektssystemets overordnede målsetting om likeverdighet i tjenestetilbudet. Samtidig har man også ønsket å sørge for at kommuner som oppfyller visse kriterier kunne gi et tjenestetilbud til sine innbyggere som var bedre enn det gjennomsnittskommunen kunne tilby – nettopp for å demme opp for fraflyttingen.

Sørheimutvalget søker å rette opp slike uheldige målkonflikter ved å samle noen av de distriktspolitisk motiverte tilskudd i én pott, og knytte dette opp mot det distriktspolitiske virkeområdet (og ikke i så stor grad bare mot Nord-Norge, som nå). Utvalget har imidlertid ikke foreslått å samle alle distriktspolitisk motiverte tilskudd, men valgt å la noen stå igjen. Dermed får Sørheimutvalget en noe mer distriktspolitisk profil enn for eksempel Borgeutvalget. Det må også nevnes at Sørheimutvalget ikke har hatt mandat til å vurdere kostnadsnøkklene, men kun skullet forholde seg til inntektssiden ved systemet. Dette har utvalget opplevd som problematisk: Det er vanskelig å vurdere deler av et slikt sammensatt system uten å kunne betrakte helheten.

Tidligere endringer i inntektssystemet har resultert i en rekke overgangsordninger som kompenserer kommuner som ellers ville ha tapt på omleggingen av systemet. Inntektssystemet har m.a.o. innbakte motsetninger som har til hensikt å motvirke enkelteffekter av nettopp systemet selv. Dette vil også Sørheimutvalget rydde opp i ved å fjerne gamle overgangsordninger og samle dette i en ny inntektsgarantiordning. Samtidig ønsker man å rydde opp i skjønnsmidlene slik at mest mulig av fordelingen i inntektssystemet skjer etter faste kriterier. Ideene er gode. Men innføring av et nytt inntektsgarantitilskudd vil forvanske og komplisere systemet, slik Sørheimutvalget foreslår det. Det vil også gjøre overføringene mindre forutsigbare enn de er per i dag.

Sørheimutvalget foreslår en rekke endringer i inntektssystemet, hvorav noen helt klart er i riktig retning. Men skrittene er små, og de motvirkes av ovennevnte målkonflikter som ikke er ryddet helt av veien. Det kan synes som at utvalget så gjerne vil tilfredsstille så mange ulike grupper at det ene gode tiltaket nærmest slår det andre i hjel.

Sluttsummen for sentrale kommuner som til tross for sin sentralitet og størrelse ikke har høye skatteinntekter, men store utfordringer når det gjelder levekår (som altså ikke er tema for Sørheimutvalget), blir knapt nevneverdig. Dette står overhodet ikke i stil med utvalgslederens uttalelse om at spesielt skattesvake, sentrale kommuner på Østlandet med store levekårsutfordringer skulle tilgodeses.

Nok en gang kan det observeres at denne gruppen kommuner faller mellom flere stoler i fordelingspolitikken. Den varslede helhetlige gjennomgang av inntektssystemet og kostnadsnøkklene som skal komme i forbindelse med vårens kommuneproposisjon imøteses med stor interesse.

I tillegg understrekes det at forskjellene i kommune-Norge fortsatt er svært store, og trolig økende. Uten å løfte de kommuner som ligger under landsgjennomsnittet i inntekter og som fortsatt har et etterslep i økonomien, vil det ikke være mulig å nå målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud over hele landet.

3. Gjennomgang av utvalgets ulike delforslag:

1. Forholdet mellom skatt og rammetilskudd
2. Utjevning av skatteinntekter
3. Selskapsskatten
4. Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet
5. Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering
6. Bruken av skjønnsmidler
7. Overgangsordningen

Under "Andre forhold" Skriver utvalget (sitat):

"Utvalget har funnet det vanskelig å konkludere innenfor flere av mandatets områder, blant annet fordi vi ikke har hatt informasjon om – eller kan være med å vurdere – effekten av omleggingen av kostnadsnøkene og utgiftsutjevningen"

3.1. Forholdet mellom skatt og rammetilskudd

Utvalget slår fast at forholdet mellom skatt og rammetilskudd bør være omtrent som i dag, der skatteinntekter utgjør om lag halvparten av kommunenes inntekter (48,2 prosent for hele kommunesektoren i 2007).

Det anses som viktig at en såpass stor del av inntektene har lokal tilhørighet. Stor vekt på lokal forankring av skatteinntektene kan oppfattes dit hen at sammenhengen mellom inntekter og tjenestetilbudet blir sterk.

Implikasjonen av dette er at skattesterke kommuner bør ha et bedre tjenestetilbud enn skattesvake kommuner – noe som oftest også er tilfelle i praksis. Dette er imidlertid i kontrast til inntektssystemets overordnede målsetting; kommunene skal settes i stand til å yte et likeverdig tjenestetilbud.

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. På dette grunnlaget konkluderer utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.

Kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinntang det enkelte år, og utvalget ønsker derfor ikke en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinntang.

Fredrikstad kommune konstaterer at dette er med på å videreføre og forsterke forskjeller i tjenestetilbudet nasjonalt sett, og ikke i tråd med inntektssystemets overordnede målsetting. Vi mener utvalget har tatt for lett på dette og ikke drøftet alternativer. Fredrikstad kommune mener et alternativ vil være å øke den statlige rammefinansieringen for å sikre en minimumsstandard i tjenestetilbud som er lik over hele landet, og stabil over tid.

Dette vil også medvirke til å styrke lokaldemokratiet da det vil være med på å gi lokalpolitikken et reelt innhold: Forskjeller i prioriteringer kan først bli tydelige når en minstestandard er sikret og dekket over alt. Politikken kan få et reelt innhold når det er stabilitet og trygghet for rammene i den grunnleggende tjenesteproduksjonen som utgjør mesteparten av kommunenes virksomhet.

3.2. Utjevning av skatteinntekter

Jamfør punkt 1 over, vil skatteinntangen i den enkelte kommune ha stor betydning for kommunens inntektsnivå, og dermed for innbyggernes tjenestetilbud. I dagens inntektssystem utjevnes skatteinntekter fra skattesterke til skattesvake kommuner for å minske disse forskjellene, som i utgangspunktet er store.

Uvalgets flertall (her bestående av Ap, SV, KrF og Frp) mener at dagens modell for inntektsutjevning ikke er tilstrekkelig i forhold til å sikre kommuner med et svakt inntektsgrunnlag mulighet for å finansiere sine oppgaver. Det trekkes fram at dette i særlig grad gjelder kommuner som ikke nyter godt av andre tilskudd (regionaltilskudd, skjønnstilskudd). Dette flertallet av utvalget foreslår derfor at den symmetriske delen av inntektsutjevningen økes fra 55 til 60 prosent.

Medlemmet fra Høyre støtter ikke flertallets forslag, men trekker frem inkonsekvensen av utvalget selv ønsker en lokal forankring av kommunens inntekter med en skatteandel på 50 prosent (se punkt 1), samtidig som flertallet foreslår en økt utjevning. Det argumenteres for at en økt utjevning huler ut den lokale tilknytning til inntektene. Det poengteres videre at flertallets argumentasjon for å sikre likeverd i kommune-Norge er vel så mye en argumentasjon for at kostnadsnøkene må revideres.

Medlemmene fra Sp og V argumenterer for en langt mer omfattende utjevning av skatteinntektene med de samme argumentene: En mer omfattende utjevning er nødvendig for å opprettholde en skatteandel på om lag 50 prosent. Det argumenteres med at kommunene er produsenter av store og viktige velferdstjenester som finansieres over skatteseddelen, og som forventes å være likeverdige – uavhengig av hvor i landet en bor. 75-80 prosent av kommunenes inntekter går med til å finansiere de store velferdsoppgavene, og derfor må også skatteinntektene utjevnes mer enn flertallet i utvalget foreslår, hevdes det.

Fredrikstad kommune støtter flertallets argumentasjon, og har også tidligere påpekt at kommuner som ikke nyter godt av spesifikke tilskudd ofte havner mellom to stoler i fordelingspolitikken: For sentral til å få distriktstilskudd, men sentral nok til å slite med levekårsproblematikk som typisk ofte rammer større bykommuner. Samtidig skattesvak, blant annet som følge av næringsssammensetningen (som også er en indirekte, medvirkende faktor bak levekårsutfordringene).

Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet har også ofte en gjeld per innbygger som ligger over landsgjennomsnittet. Man havner fort i en ond sirkel, økonomisk sett.

I Fredrikstad har eiendomsskatt vært innført som en konsekvens. Det bør imidlertid være mulig for en kommune å tilby tjenester som likeverdige i forhold til resten av landet uten å måtte ta inn eiendomsskatt. Rammen bør derfor økes, og den symmetriske inntektsutjevningen økes. Utvalgets forslag er et lite skritt i riktig retning. For å sikre likhet i kommune-Norge bør man gå enda lenger.

Det oppfattes som forståelig at utvalgets forslag er såpass moderat, i.o.m. at det vil generere noen tapere blant de mest skatteresterke kommunene. Vi vil likevel oppfordre til en økt utjevning, men foreslå at det kan innføres gradvis, for ikke å påføre store negative endringer i inntekt uten at kommunene det gjelder får muligheter til å omdisponere sine budsjetter.

3.3. Selskapsskatten

Utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende selskapsskatt. Medlemmene fra AP, SP, og SV foreslår at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles. Argumentene som trekkes fram for avvikling av den kommunale selskapsskatten:

- 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 skattefondsmodell. Medlemmene fra V og KRF ønsker en skattesimuleringsmodell.

Skattefondsmodell: Det opprettes et kommunalt næringsskattefond som representerer kommunen samlet, som en ny felles skattekreditor. Den nye kommunale skattekreditoren tas inn i skattelovgivningen med en egen skattøre mot at den statlige selskapsskatten reduseres tilsvarende. Midlene tilbakeføres til kommunene året etter at skatten er innbetalt.

Skattesimuleringsmodellen: Den beregnede fordelingen av selskapsskatten mellom kommunene fordeles som overføringer fra statsbudsjettet (rammetilskudd) to år etter at skatten er innbetalt.

En vesensforskjell mellom de to modellene er at skattesimuleringsmodellen åpner for større grad av statlig kontroll med kommunenes inntekter, fordi de øvrige inntektsrammene kan tilpasses en reduksjon/vekst i innbetalt selskapsskatt.

Fredrikstad kommune har tidligere argumentert mot en kommunal selskapsskatt, idet det strider mot prinsippet om at kommunene skal ha like muligheter til å gi innbyggerne likeverdige tjenester. I tillegg kan det motvirke regionalt samarbeid når det gjelder næringsetableringer, noe som bare blir viktigere med tiden.

Selskapsskatten har også vist seg å variere kraftig fra år til år, noe som igjen vanskeliggjør forutsigbarhet og stabilitet i inntektene, og dermed i tjenesteproduksjonen. Med denne bakgrunn har Fredrikstad kommune anbefalt skattesimuleringsmodellen – dersom man skulle ha kommunal selskapsskatt. Alle argumentene har vist seg å bare bli enda viktigere og sterke med tiden. Fredrikstad kommune støtter derfor utvalgets forslag om tilbakeføring av selskapsskatten til staten.

Alle kommunene i Østfold vil tjene på ny inntektsutjevning og fjerning av kommunal selskapsskatt. Det sistnevnte gjelder også, når vi ser på enten isolert effekt av økt inntektsutjevning eller isolert effekt av avvikling av kommunal selskapsskatt. For landet, vil 33 kommuner tape på forslaget og da spesielt kommunene Oslo, Bærum, Asker, Stavanger og Sola.

3.4. Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Dagens inntektssystem rommer også tilskudd som er distriktpolitisk begrunnet. Det er et uttalt mål i distriktpolitikken å opprettholde bosettingen i alle landsdeler. Som ett middel i denne sammenheng brukes inntektssystemet til å gi fraflyttingstruede kommuner bedre økonomiske rammebetingelser enn andre kommuner, slik at disse kan tilby bedre kommunale tjenester. Med andre ord ligger det implisitt en antagelse om at det er en (positiv) sammenheng mellom kommunalt tjenestetilbud og bosettingsmønstre.

I dagens inntektssystem tildeles kommuner i Nord-Norge og små kommuner med moderate skatteinntekter ekstra rammetilskudd gjennom Nord-Norgetilskuddet og deler av skjønnstilskuddet.

Utvalgets flertall foreslår at dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet samles til ett nytt distriktspolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktspolitiske virkeområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktspolitikken. Regionalpolitisk skjønn avvikes, men regionalpolitikken for øvrig skal styrkes.

Et nytt distriktspolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårligere levekår i stand til å gi et bedre tjenestetilbud til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting.

Utvalgets flertall begrunner det ovennevnte med at distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig. Det skal foretas en mer direkte vurdering av hvilke kommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats. Små kommuner utenfor virkeområdet bør eventuelt tilgodeses med skjønnsmidler.

Fredrikstad kommune mener det er riktig at distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig. I Østfold taper Rømskog og Aremark henholdsvis 3,8 millioner kroner og 3,6 millioner kroner samlet på lang sikt av et nytt distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet. Fredrikstad kommune forutsetter at de nevnte tapskommunene i Østfold blir kompensert gjennom distriktspolitikken for øvrig og gjennom skjønnsstilskuddet.

Fredrikstad kommune stiller også spørsmålsteget ved den antatte sammenhengen mellom tjenestetilbud og bosetting, idet ny forskning viser at kommuner som har langt bedre rammebetingelser enn gjennomsnittskommunen likevel sliter med fraflytting. Ifølge en rapport Agenda har laget på oppdrag fra KS er det kommunene med størst nedgang i folketallet som har den beste økonomien og de beste tjenestene: Over halvparten av de minst populære kommunene har mellom 20 og 60 prosent med penger enn gjennomsnittet (korrigert for utgiftsbehovet – for eksempel høyere transportutgifter i perifere kommuner).

Det vites selvsagt ikke hvordan utviklingen ville ha vært for disse kommunene dersom de ikke hadde hatt så mye høyere inntekter, men slike tall er i det minste en klar indikasjon på et behov for å se helhetlig på distriktspolitikken og de distriktspolitiske mål, sett i forhold til inntektssystemet.

3.5. Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

I 2003 ble rutinen 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

Utvalget ønsker å opprettholde oppdatering av befolkningstall ved beregning av inntektsutjevning. Ved beregning av utgiftsutjevning og innbyggertilskudd foreslår utvalget å benytte folketall pr. 1.7 før budsjettåret i stedet for dagens oppdatering pr. 1.1 i budsjettåret, av hensyn til at kommuner med nedgang i folketallet likevel skal kunne ha stabile rammer.

Fredrikstad kommune er enige med utvalget om å opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Dette er til gunst for vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Fredrikstad kommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god.

At utvalget videre ønsker ikke å oppdatere innbyggertall i ved beregning av innbyggertilskudd og i utgiftsutjevningen - av hensyn til fraflyttingskommuner - er inkonsekvent: Utvalget argumenterte under forrige punkt for å samle alle distriktpolitisk motiverte tilskudd i størst mulig grad i én pott og minske kraftig bruken av skjønnsmidler.

Distriktpolitiske mål vil, per definisjon, være i konflikt med inntektssystemets overordnede målsetting om et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner. Skal likevel inntektssystemet ivareta distriktpolitiske mål, er det helt vesentlig at disse samles i størst mulig grad, som nevnt i punkt 4. Dette for å minske omfanget av målkonflikter, der det ene gode tiltaket slår det andre i hjel.

Fredrikstad kommune mener at systemet med oppdatering av befolkningstall, slik det har vært siden 2003, bør opprettholdes. En endring slik utvalget foreslår vil, isolert sett, ha negative konsekvenser for de fleste Østfoldkommunene – se tabellen under. De kommuner som taper på dagens system med oppdatering av befolkningstall (fraflyttingskommuner) bør kompenseres gjennom de distriktpolitisk motiverte tilskuddene.

Tabell 1: Gevinst/tap ved å benytte folketall pr. 1.7 før budsjettåret, ikke oppdaterte folketall (oppgitt i millioner kroner). Østfold. Kilde: KS

0101 Halden	0,8
0104 Moss	-1,6
0105 Sarpsborg	-1,8
0106 Fredrikstad	-3,3
0111 Hvaler	-0,3
0118 Aremark	0,0
0119 Marker	-0,4
0121 Rømskog	-0,1
0122 Trøgstad	0,1
0123 Spydeberg	-0,5
0124 Askim	-0,7
0125 Eidsberg	0,1
0127 Skiptvet	-0,2
0128 Rakkestad	-0,5
0135 Råde	-0,5
0136 Rygge	-1,8
0137 Våler	0,0
0138 Hobøl	-0,3

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 er tenkt å bidra til at nye investeringer ikke medfører redusert tjenestetilbud til innbyggere som allerede er i kommunen.

Utvalget foreslår derfor at det innføres en egen vekstkompensasjon i inntektssystemet. Kompensasjonen tildeles kommuner som gjennom en treårsperiode har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst de siste tre årene ut over en gitt vekstgrense.

Vekstgrensen er satt til det doble av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis den siste treårsperioden og som har skatteinntekter lavere enn 140 prosent de siste tre årene. Vekstkompensasjonen foreslås tildelt som et beløp, kr. 50 000,- per ny innbygger ut over vekstgrensen. 30 kommuner i landet ville ha mottatt vekstkompensasjon i 2006.

Fredrikstad kommune kan ikke se at opprettelsen av et eget tilskudd til vekstkommuner er nødvendig. Derimot bør dagens ordning med oppdatering av befolkningstallene opprettholdes, nettopp for å bidra til økte inntekter for de som kommuner som opplever vekst i innbyggertallet.

Dersom befolkningsveksten i enkeltkommuner er så kraftig at den krever økte investeringer bør dette heller fanges opp i kostnadsnøkene; som en reell utgift enkelte kommuner av og til vil ha. Det synes urimelig å dekke inn et slikt tilskudd til kommuner med spesielt sterk utgiftsvekst ved et likt trekk for alle kommuner. Isteden bør den totale rammen økes.

Fredrikstad kommune imøteser dette i den tillyste gjennomgangen av kostnadsnøkene, som vil komme i løpet av våren 2008. Det understrekes også at innføringen av nok et tilskudd i inntektssystemet i seg selv også medvirker til en ytterligere forvanskning.

3.6. Bruken av skjønnsmidler

Årlig blir en andel av rammetilskuddet fordelt ut fra skjønsmessige vurderinger. I 2007 utgjør skjønnsstilskuddet ca. 1,5 milliarder 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.

Utvalget mener 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. 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 nyt distriktpolitiske tilskuddet (115 millioner kroner)
- Kompensasjon for endringer i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006 (213 millioner kroner).
- Vekstkompensasjon (118 millioner kroner)

Fredrikstad kommune er enig 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. Imidlertid kunne utvalget ha gått enda litt lenger: Den delen av skjønnsmidlene som kompenserer for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift etter tilbakeføring av ordningene med differensiert arbeidsgiveravgift bør også tas ut av skjønnsmidlene, og overføres til det distriktpolitiske tilskuddet (se punkt 4). For 2007 utgjorde dette 313 millioner kroner av skjønnsmidlene.

Som nevnt under punkt 1.5 går Fredrikstad kommune imot utvalgets forslag om et eget tilskudd til vekstkommuner. Dermed bør heller ikke disse midlene tas ut av skjønnsmidlene, uten en annen begrunnelse.

3.7. Overgangsordningen

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) som kompenserer 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 kr. 300,- lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Tilskuddet skal finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

Fredrikstad kommune støtter ikke utvalgets forslag om innføring av et inntektsgarantisystem, men anbefaler at dagens overgangsordning fortsetter. På sikt bør ikke inntektssystemet forvanskes ytterligere med nye garantiordninger. Dette står også i kontrast til øvrige punkter om forenkling og samling av tilskudd og avvikling av skjønn. Det bør derfor i stedet utredes hvordan overgangsordningen kan fases ut, og kriteriene gå inn i det øvrige inntektssystemet.

Saksnr.: 2007/14576
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 2291/2008
Klassering: 103
Saksbehandler: Hege Marie Edvardsen

Særutskrift

Behandlet av
Formannskapet

Møtedato
24.01.2008

Utvalgssaksnr.
4/08

Høringsuttalelse til Sørheimutvalget

Rådmannens innstilling

Rådmannen anbefaler formannskapet å fatte slikt vedtak:

1. Vedlagte notat oversendes som høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune vedrørende Sørheimutvalgets rapport "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene" til Kommunal- og regionaldepartementet.
2. Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens paragraf 13 – utvidet myndighet i hastesaker, jmfør delegeringsreglementets punkt 1.2.3.

Fredrikstad, 24.01.08

Formannskapets behandling 24.01.2008:

På vegne av Fremskrittspartiet og Høyre fremmet representanten Bjørnar Laabak følgende tilleggssforslag:

Som rådmannens innstilling med nytt punkt 1.3

Fredrikstad kommune støtter utvalgets mindretall og ønsker at dagens ordning med selskapsskatt videreføres. Begrunnelsen er at denne ordningen stimulerer og oppmuntrer kommunene til å drive god lokal næringspolitikk og utvikle det lokale næringsliv. Det gir bedre forankring i kommunen ved at deler av den verdiskapning som skjer lokalt, kommer tilbake til lokalsamfunnet.

Votering:

Tilleggsforslaget fra FrP/H fikk 5 stemmer (3 FrP og 2 H) og falt.

Rådmannens innstilling ble deretter enstemmig vedtatt med 13 stemmer.

Formannskapets vedtak 24.01.2008:

1. Vedlagte notat oversendes som høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune vedrørende Sørheimutvalgets rapport "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene" til Kommunal- og regionaldepartementet.
2. Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens paragraf 13 – utvidet myndighet i hastesaker, jmfør delegeringsreglementets punkt 1.2.3.

Fredrikstad, 24. Januar 2008

Rett utskrift:



Bjørn Irene Nilsen
sekretær

Utskrift til: Økonomi- og kommunikasjonssjef Anne Skau
Saksbehandler Hege Marie Edvardsen, økonomi- og kommunikasjonsavdelingen
Bystyret (referatsak – hastedvedtak)

Sammendrag

Inntektssystemet for kommunene ligger til grunn for fordeling av rammetilskudd og omfordeling av skatteinntektene. I 2008 blir 187 milliarder kroner fordelt gjennom dette systemet. Det politiske Sørheimutvalget har gått gjennom deler av inntektssystemet for kommunene og levert sin innstilling: "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene". Rapporten er nå ute på høring, med frist den 28. Januar 2008. Blant Sørheimutvalgets forslag er:

- Økt inntektsutjevning
- Et nytt distriktspolitisk tilskudd
- En ny vekstkompensasjon, til delvis erstatning for dagens skjønntilskudd
- Et nytt telletidspunkt for innbyggertall og - sammensetting
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Et redusert skjønntilskudd

Bakgrunnen var nedsettelsen av utvalget var at regjeringen ønsket en gjennomgang av de politiske elementene i inntektssystemet – inkludert de elementene Borgeutvalget ikke foreslo endringer på. Utvalgets forslag skal vurderes sammen med forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene (disse er ikke sendt ut på høring, men skal arbeides fram i Kommunal- og Regionaldepartementet). Etter planen skal et samlet nytt inntektssystem for kommunen presenteres i kommuneproposisjonen våren 2008.

Fredrikstad kommune ser det som positivt med økt inntektsutjevning. Det er et lite skritt i riktig retning. Men uten et betydelig løft for å heve kommuner som ligger under landsgjennomsnittet i inntekter og som fortsatt har et etterslep i økonomien, vil det ikke være mulig å nå målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Den bebudede totale gjennomgang der også kostnadsnøkler skal vurderes i sammenheng med inntektssiden imøteses med stor interesse.

Vedlegg

- 1 Høringsuttalelse til Sørheimutvalget: Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Sørheimutvalgets innstilling, rapporten: "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene"

Saksopplysninger

Kommunenes inntekter består i hovedsak av tre inntektskilder: skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetalinger. Overføringene er dels generelle – frie – og dels øremerkede til spesielle formål. I tillegg har kommunene anledning til å kreve inn skatt på eiendom, og enkelte kommuner har betydelige finansinntekter og eierinntekter fra kraftverk.

De frie inntektene, som utgjør nesten 70 prosent av kommunenes inntekter, består i det vesentligste av skatteinntekter (om lag 70 prosent), men også av rammetilskudd (om lag 30 prosent). De frie inntektene finansierer viktige basistjenester som for eksempel grunnskole og helse- og sosialsektoren, og det er disse inntektene som er gjenstand for utjevning og omfordeling i inntektssystemet for kommunene.

En av de overordnede målsetningene med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetning for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Inntektssystemet er derfor utformet med sikte på å kompensere for variasjoner i utgiftsbehov og delvis å utjevne variasjoner i skatteinntekter mellom kommuner.

I dagens inntektssystem blir skatteinntekter delvis utjevnet, mens variasjon i etterspørselen etter tjenester på grunnlag av sosiale, demografiske og avstandsmessige forhold skal i prinsippet utjevnes fullt ut gjennom utgiftsutjevningen.

Dagens inntektssystem skal også ivareta regional- og distriktpolitiske målsetninger. Små kommuner mottar derfor et eget regionaltilskudd og kommuner i Nord-Norge mottar et eget Nord-Norgetilskudd. I tillegg er deler av skjønnstilskuddet begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn. Gjennom skjønnstilskuddet korrigeres det også for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingssystemet for øvrig.

Innbyggertilskuddet, som blant annet inkluderer utgifts- og inntektsutjevningen, utgjør den største delen av rammetilskuddet. De regionalpolitiske tilskuddene utgjør en liten del av kommunenes samlede rammetilskudd, men Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet betyr imidlertid mye for de kommunene som mottar tilskuddene.

Sørheimutvalgets mandat har vært begrenset til inntektssiden, uten å se på kostnadsnøklerne. Et mandat utvalget selv har funnet vanskelig, i og med at systemet henger så nøye sammen. Mandatet har blant annet omfattet:

Å vurdere forholdet mellom rammetilskudd og skatteinntekter, vurdere dagens inntektsutjevning og selskapsskatt, de regionalpolitiske motiverte ordningene, og om det blør tas spesielle hensyn til kommuner med sterk vekst eller fraflytting. Ordningen med oppdatering av befolkningstallene og skjønnsmidlene har også vært i mandatet, samt en vurdering av dagens overgangsordning.

Økonomiske konsekvenser

Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant.

Vurdering

Fredrikstad kommune mener at utvalgets forslag om økt utjevning er et lite skritt i riktig retning, dersom målet om en likeverdig tjenesteproduksjon over hele landet skal være reelt. Men utvalget lider av å skulle tilfredsstille for mange gode formål på én gang, og makter ikke å rydde opp i de innbakte målkonfliktene som er i inntektssystemet. Snarere vil enkelte av forslagene bidra til å forsterke dem.

Det er også en svakhet at utvalget ikke har kunnet se helhetlig på inntektssiden sammen med kostnadsnøklerne. Ett av forslagene bør heller klart komme inn i kostnadsnøklerne, idet det er ment å kompensere for en plutselig sterk utgiftsøkning ved en kraftig vekst i innbyggertallet. En vurdering av dagens overgangsordninger er også noe som absolutt hører hjemme i en gjennomgang av kostnadsnøklerne.

Utvalget føyer seg inn i rekken av forslag der store og sentrale, men skattesvake kommuner med store levekårsutfordringer ikke kommer bedre ut. Uten å heve alle kommuner opp på et nivå nærmere landsgjennomsnittet vil ikke politiske målsettinger om likhet i tjenesteproduksjon og et levende lokaldemokrati være i sikte.