



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, innvalgstelefon
Håvard Rød, 55 57 21 43

Vår dato
26.10.2007
Deres dato
26.10.2007

Vår referanse
2007/12298 008
Deres referanse

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Høring - Sørheimutvalget - Inntektssystemet for kommunene

Fylkesmannen har i brev fra departementet av 26.10.2007 mottatt Sørheimsutvalget sitt forslag til nytt overføringssystem for kommunene.

Selskapsskatt

Det blir foreslått at kommunene ikke lenger skal beholde en andel av selskapsskatten. Ved bortfall av kommunal selskapsskatt vil personskatten øke tilsvarende samlet for kommunene. De fleste kommunene vil tjene på en slik omlegging, mens de kommunene som taper på bortfallet kan tape relativt store inntekter.

Selskapsskatten kan variere relativt mye fra år til år for den enkelte kommune. Det er brukt som argument for å ta den bort. Kommunene skal likevel kunne tilpasse seg variasjoner i inntektene fra år til år gjennom avsetning og bruk av disposisjonsfond.

På kort sikt kan det være vanskelig å dokumentere en effekt av selskapsskatten med hensyn på næringsutvikling. Det er likevel sannsynlig at vissheten om at kommunen beholder en andel av denne skatten vil stimulere og øke motivasjonen for å tilrettelegge for næringsutvikling og arbeidsplasser. En ordning med kommunal selskapsskatt bør derfor få virke over en relativt lang periode før den blir vurdert tatt bort. Nåværende ordning har som kjent bare virket fra og med 2005. For kommunene er det uheldig med omlegginger som skjer ofte. Kommunal selskapsskatt ble som kjent lagt om både i 1999 (tatt bort) og 2005 (tilbakeført).

De fleste kommunene tjener på bortfall av selskapsskatten og vil derfor være positiv til en slik omlegging. Med et uendret skattevolum samlet vil de kommunene som taper bli belastet med tilsvarende større tap. Det må tas hensyn til at de kommunene som taper på et bortfall for en stor del er folkerike kommuner (byer). Vurderingsgrunnlaget er forskjellig dersom en tar utgangspunkt i innbyggergrunnlaget i stedet for antallet kommuner eller antall fylker som tjener eller taper på omlegging.

Etter vår vurdering er nåværende kommunal selskapsskatt en bedre ordning enn tidligere (før 1999). Skatten blir nå fordelt mellom kommunene etter der hvor arbeidsplassene er lokalisert. Når selskapsskatten kommer som rammeoverføring og blir gjort kjent året før budsjettåret gjennom kommuneproposisjonen, gir dette større forutsigbarhet for kommunene og gir også

staten bedre styring med inntektene til kommunene. Nåværende ordning kan likevel forbedres ved at beregningsgrunnlaget i større grad blir gjort kjent for den enkelte kommune.

Det blir foreslått å øke kompensasjonsgraden (og trekk) i inntektsutjevningen fra 55 % til 60 %. Dette vil i stor grad forsterke virkningen av å ta bort selskapsskatten for kommunene. Kommuner med høy selskapsskatt har ofte også relativt høyt nivå på personskatten og vice versa. Det vil derfor være uheldig å både ta bort selskapsskatten og øke kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen. Dersom kommunal selskapsskatt videreføres, vil det ligge bedre til rette for å øke kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen for eksempel fra 55 % til 60 %. Kompensasjonsgraden bør ikke være høyere (enn 60 %) da det vil svekke kommunene sin interesse for å øke egne skatteinntekter, herunder gjennom skatteinnkreving.

Distriktpolitiske tilskudd

Det blir foreslått å innføre et nytt distriktpolitisk tilskudd. Dette vil erstatte Nord-Norge tilskuddet, regionaltilskuddet og en del av skjønnstilskuddet.

Regionaltilskuddet ble innført som en del av tapskompensasjonen etter omleggingen av inntektssystemet (Rattsø 1, 1997) for de minste kommunene, dvs. kommuner under 3000 innbyggere og skattenivå under 110 % av landsgjennomsnittet. Tilskuddet har vært et viktig økonomisk bidrag for å opprettholde tjenestetilbudet til innbyggerne i mindre distriktskommuner som tapte vesentlig på den nevnte omleggingen. Selv om tapet av bortfall av regionaltilskudd på kort sikt vil bli delvis kompensert av ny overgangsordning, vil virkningen komme for fullt etter noen år.

Noen av de aller minste distriktskommunene i fylket vil etter noen år få et vesentlig lavere inntektsnivå som følge av bortfall regionaltilskudd. Det vil også være store forskjeller mellom kommunene avhengig av hvor mye den enkelte kommune får tilbake i distriktpolitisk tilskudd, for eksempel mellom kommunene Fitjar og Tysnes som ligger i samme geografiske område.

Det er vist til at regionaltilskuddet kan gi store endringer i inntektene fra år til år for den enkelte kommune på grunn av terskelgrensene for skattenivå eller antall innbyggere. Det er bare et fåtall kommuner dette vil være aktuelt for. Fylkesmennene kan bruke skjønnstilskudd til å jevne ut inntektene fra år til år for disse kommunene. I vårt fylke har dette vært praktisert for kommunene Austrheim og Masfjorden, som har et skattenivå rundt 110 % av landsgjennomsnittet. Samlet for landet er dette en ubetydelig del av skjønnsmidlene, dvs. bortfall av ordningen med regionaltilskudd er ikke noe argument for å redusere skjønnssrammen samlet.

Austrheim kommune fikk regionaltilskudd i 2007, men kommunen fikk det ikke i 2006 eller 2008. Dersom basisåret for beregning av kompensasjon etter ny overgangsordning (INGAR) er et år uten regionaltilskudd for kommunen, vil kompensasjonen det første året bli tilsvarende mindre. På grunn av den nye overgangsordningen vil denne virkningen bli videreført årlig de neste årene så lenge overgangsordningen varer.

Vi er generelt positiv til det nye distriktpolitiske tilskuddet. Virkningen blir imidlertid for negativ for kommunene som har hatt regionaltilskudd.

Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

Det blir foreslått å ta bort nåværende oppdatering av innbyggertall pr. 01.01. i budsjettåret, som grunnlag for innbyggertilskudd og utgiftsutjevning (kriterier for aldersfordeling). Talletidspunktet blir isteden 01.07. året før budsjettåret. For inntektsutjevningen vil talletidspunktet fortsatt være 01.01. i budsjettåret. Nåværende oppdatering ble innført fra og med 2003.

Vi er positive til de foreslåtte endringene. Tidspunktene for registrering vil langt på vei fortsatt ta hensyn til vekstkommunene sitt behov for å fange opp veksten i beregningsgrunnlaget med mest mulig oppdaterte innbyggertall. Samtidig vil kommunene unngå å få en korrigering i løpet av budsjettåret i forbindelse med oppdatering av innbyggertall. Denne korrigeringen har gitt store trekk i rammeoverføring for mange kommuner, særlig knyttet til nedgangen i innbyggertall eller nedgang i antallet eldre innbyggere. Når nytt talletidspunkt 01.07. blir lagt til grunn i statsbudsjettet, vil dette medføre større forutsigbarhet med hensyn til kommunen sine inntekter i budsjettåret.

Det blir foreslått en egen vekstkompensasjon i inntektssystemet, kr. 50.000,- pr. ny innbygger ut over vekstgrensen. Denne vekstgrensen blir satt til det dobbelte av årlig vekst på landsbasis i gjennomsnitt siste 3 år.

Det blir lagt opp til å finansiere ordningen gjennom trekk på fylkesmennene sine skjønnsrammer med til sammen kr.118 mill. For Hordaland er trekket i overkant av kr. 12 mill. Etter innføring av oppdatering av innbyggertall fra og med 2003 er det bare en liten del av skjønnsmidlene som kan knyttes til vekstproblematikk. Den delen som er gitt i kompensasjon gjennom skjønn er mye mindre enn den delen som er foreslått trukket ut av skjønnsmidlene. Uttrekket vil derfor føre til en omfordeling mellom kommunene. Skjønnsmidlene vil m.a.o. bli redusert for andre kommuner enn vekstkommunene og for andre formål.

Etter vår vurdering vil det være mer rettferdig å dekke vekstkompensasjonen fra den ordinære rammen for innbyggertilskuddet isteden for uttrekk fra skjønnsrammen. Ved å dekke kompensasjonen fra trekk på rammen for innbyggertilskuddet, vil alle kommuner - også vekstkommunene - få samme trekk pr. innbygger for å finansiere ordningen.

Ny overgangsordning (INGAR)

Det foreslås en ny overgangsordning (INGAR) som skal sikre at ingen kommuner får større negativt avvik enn kr. 300,- pr. innbygger i forhold til landsgjennomsnittet, før finansiering av ordningen med like stort trekk pr. innbygger for alle kommuner.

Vi er positive til forslaget som vil være en forenkling i forhold til nåværende overgangsordning. Det er også en fordel med ny overgangsordning at overgangsperioden blir lengre når utslaget av omlegging er større og vice versa. I nåværende overgangsordning er overgangsperioden 5 år uavhengig av størrelsen på utslaget i kroner av omlegging.

Vi viser likevel til kommentar over om bortfall av regionaltilskudd knyttet til ny overgangsordning.

Skjønnsmidler

Utvalget mener at en størst mulig del av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier, og at en reduksjon i skjønnsmidlene vil bidra til et mer rettferdig inntektssystem.

For kommunene samlet i Hordaland i 2008 utgjør ordinære skjønnsmidler om lag 3 % av sum rammeoverføring og 0,9 % av forventede frie inntekter. Dette må ses i sammenheng med at om lag 1/3 av ordinære skjønnsmidler i fylket er en direkte kompensasjon for høyere arbeidsgiveravgift (bortfall differensiert arbeidsgiveravgift 2004). Skjønnsmidlene sin andel av rammeoverføring og frie inntekter utgjør derfor en lav andel. Andelen vil bli ytterligere redusert i 2009 når øremerket barnehagetilskudd og øremerket psykiatritilskudd er planlagt innlemmet i rammeoverføring.

Skjønnsmidlene er viktige for å kunne ta hensyn til lokale forhold. Erfaring viser også at det bør være fleksibilitet i et overføringssystem slik at uforutsette situasjoner kan tas hensyn til. Vi vet at det oppstår situasjoner som ikke var forventet. Dessuten er det et virkemiddel staten har i forhold til kommunene, som for eksempel kan bidra til at kommunene utnytter sitt eget inntektsgrunnlag bl.a. gjennom eiendomsskatt. Dersom fylkesmannen reelt skal kunne ivareta disse hensyn, må ikke skjønnsrammen bli redusert for mye.

Det blir foreslått å trekke ut av skjønnsrammen for landet om lag kr. 213 mill. som i 2007 tildeles kommuner som har tapt på endringer innført i inntektssystemet fra 2002 til 2006. Disse midlene foreslås lagt til innbyggertilskuddet, dvs. med et like stort beløp pr. innbygger til alle kommuner. Det blir vist til at nye overgangsordning (INGAR) gjør det overflødig å ha denne kompensasjonsordningen innenfor skjønnsrammen i de fleste tilfeller.

Denne kompensasjonsordningen er viktig for flere av kommunene i fylket. For en kommune (Sveio) er kompensasjonen knyttet til nye bosettingskriterier innført i utgiftsutjevningen i 2002. For de andre aktuelle kommunene i fylket er kompensasjonen knyttet til bortfall av ekstraordinært skjønnsstilskudd f.o.m. 2002, som var en del av tapskompensasjonen etter Rattsø 1.

Dette er en betydelig kompensasjon for de aktuelle kommunene, og et inntektsbortfall vil derfor være alvorlig. Utvalget viser til at ny overgangsordning (INGAR) vil ta hensyn til dette. Kompensasjonen gjennom INGAR vil bli videreført over noen år, men kompensasjonen blir redusert for hvert år. Etter noen år vil kommunen ikke lenger få noen kompensasjon gjennom INGAR for dette tapet. Det vil derfor over tid bli et betydelig tap for de aktuelle kommunene dersom denne delen av skjønnsmidlene blir tatt bort.

Utvalget foreslår at kommuner som mister regionaltilskuddet, som følge av omleggingen til distriktpolitisk tilskudd, kan bli vurdert gjennom skjønnsstilskuddet. Dette bør det tas hensyn til i den totale skjønnsrammen og fylkesfordelingen, dersom regionaltilskuddet blir tatt bort.

Andre forhold

Det blir vist (på side 94 – 95) til at det har oppstått et ufinansiert ”gap” mellom spesialist-

helsetjenesten og kommunehelsetjenesten ved utskriving av svært pleietrengende pasienter fra sykehus. Det er et press for rask utskriving fra sykehus, og kommunene får ikke kompensert for de mer kostnadskrevende pasientene de må overta.

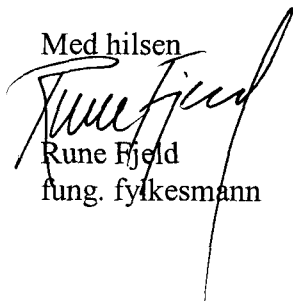
Dette er en utvikling særlig de siste årene som er blitt en vesentlig praktisk og økonomisk belastning for kommunene, i tillegg til de konsekvensene det har fått for pasientene selv og deres pårørende.

Interkommunale samarbeidstiltak kan gi et tilbud mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. I denne sammenhengen kan skjønnsmidler være et virkemiddel fra staten for å bidra økonomisk til etablering av slikt samarbeid.

Avslutning

Flere av de foreslåtte omleggingene (bortfall kommunal selskapsskatt, bortfall av regionaltilskudd, bortfall av skjønnsmidler knyttet til omlegging av inntektssystemet) vil gi en merinntekt for de fleste kommunene. Det er m.a.o. mange kommuner som tjener noe på omlegging. Det alvorlige er at tapet av endringene blir lagt på et mindre antall kommuner, og for disse kommunene enkeltvis blir tapet tilsvarende større.

Med hilsen



Rune Fjeld
fung. fylkesmann

Håvard Rød
Håvard Rød
seniorrådgiver