



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.,
0032 OSLO

Deres ref:
07/2419-1 HER

Vår referanse
07/9574 330

Vår dato
28. jan. 2008

Høringsuttalelse – Sørheimutvalget – Inntektssystemet for kommunene

Det vises til departementets oversendelse av 26. oktober 2007 vedrørende Sørheimutvalgets rapport. Utvalgets rapport er blant annet sendt Fylkesmannen i Oppland på høring, og Fylkesmannen avgir herved sin uttalelse.

Vi vil kort kommentare utvalgets forslag på de ulike områdene, og i tillegg har vi tatt med en generell vurdering og litt om helheten i kommuneoverføringene.

I høringsuttalelsen gir Fylkesmannen støtte til de foreslåtte endringene knyttet til befolkningsoppdatering, økt inntektsutjamning og etablering av et inntektsgarantitilskudd. Fylkesmannen tilkjennegir motforestillinger i forhold til foreslåtte endringer med hensyn på regionalpolitiske tilskudd og veksttilskudd. En svakhet etter vår oppfatning ved utvalgets vurdering er at mandatet ikke har innbefattet en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet. Forskjeller i utgiftsbehov mellom kommuner bør etter Fylkesmannens oppfatning i rimelig utstrekning ivaretas gjennom kostnadsnøkler i utgiftsutjamningen.

Utvalget foreslår at **skatteandelen** av kommunenes inntekter skal utgjøre omtrent 50 %. Dette tilsvarer omtrent dagens nivå. Fylkesmannen merker seg begrunnelsen for dette, og finner å kunne støtte utvalgets forslag. Et av inntektssystemets målsettinger er at det skal bidra til å gi kommunene likeverdige tjenestetilbud. Dersom skatteinntektene skal utgjøre en så stor andel av inntektene, vil det da etter Fylkesmannens mening være nødvendig med en høy grad av inntektsutjamning.

Det foreslås å øke den symmetriske **inntektsutjamningen** av skatteinntekter fra 55 % til 60 %. Fylkesmannen støtter dette endringsforslaget, og ser også dette i sammenheng med forutsetningen om en høy skatteandel. Selskapsskatten er mer ulikt fordelt mellom kommunene enn skatteinntekter for øvrig. Dersom en andel av denne skatten skal tilfalle kommunene, vil dermed behov for en sterk grad av inntektsutjamning øke.

Fylkesmannen merker seg at utvalget har delt seg i to like deler når det gjelder spørsmålet om **selskapsskatten** skal beholdes som kommunal skatt. Generelt mener Fylkesmannen at man her bør komme fram til en løsning som er robust i forhold til skiftende flertall i Stortinget. Vi viser ellers til målsettingene i forhold til næringsutvikling og lokal forankring. Dette er ellers en problemstilling der kommunenes synspunkter etter Fylkesmannens vurdering bør tillegges avgjørende vekt.

Utvalget foreslår vesentlige endringer i **regionalpolitisk begrunnede tilskudd**.

Fylkesmannen merker seg at man knytter dette opp mot distriktspolitiske virkeområder. Endringen innebærer en omfordeling av midler mellom kommunene. Vi noterer oss ellers at undersøkelser ikke gir noe klart svar på hvilken effekt slike tilskudd har i forhold til befolknings- og sysselsettingsutvikling. Dette tilskuddet gir imidlertid grunnlag for at disse kommunene kan ha et bedre tjenestetilbud enn kommuner for øvrig. Dersom man skal ha dette tilskuddet bør dette uttrykkes eksplisitt, og tydeliggjøres som en politisk målsetting. Vi mener at dersom målet er å gi bidrag til næringsutvikling så bør midlene målrettes i lang sterkere grad. Det er i alle fall liten tvil om at infrastruktur som vei, jernbane og bredbånd har stor betydning for næringslivet. Distriktspolitiske virkemidler inklusive økonomiske stimuli bør vurderes tilknyttet funn som gjøres med hensyn på effekt av virkemidler. Ulikhet i tjenestetilbud mellom kommuner kan etter det Fylkesmannen forstår, være med å bidra til å redusere inntektssystemets legitimitet. I tillegg vil det kunne virke i retning av større bruk av øremerking og dermed redusert handlefrihet for kommunene.

Utvalget foreslår at bruk av **oppdaterte befolkningstall** beholdes uendret når det gjelder inntektsutjamningen, mens befolkningstall pr. 01.07. året før budsjettåret foreslås lagt til grunn for innbyggertilskudd og utgiftsutjamning. Fylkesmannen støtter forslaget til endringer på dette området, og ser det som positivt at endelig rammetilskudd ekskl. inntektsutjamning dermed er kjent før budsjettåret starter. Dette er positivt ved at det bidrar til økt forutsigbarhet.

Det foreslås innført en egen **vekstkompensasjon** i inntektssystemet for kommuner som har en befolkningsvekst vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet. Fylkesmannen oppfatter at dette forslaget er svakt begrunnet. Dersom det kan påvises at det er vesentlige forskjeller mellom kommunene på dette området, mener Fylkesmannen at forskjeller i utgiftsbehov tilknyttet kapitalkostnader bør ivaretas gjennom kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen. Fylkesmannen vil bemerke at i en viss utstrekning vil effekten på kapitalkostnadene være motsatt av den man her antar ved at økt folketall innebærer økte inntekter og lavere kostnad pr. innbygger. Økt innbyggertall kan også innebære stordriftsfordeler ved økt kapasitetsutnyttelse. Redusert innbyggertall vil ha den motsatte effekten. Vi er derfor usikker på om det er noen slik entydig sammenheng som kan begrunne innføringen av en vekstkompensasjon. Fylkesmannen mener ellers at storbyenes og ikke minst Oslo sin situasjon bør vurderes spesielt for å se om det er spesielle utgiftsbehov som ikke ivaretas godt nok i dagens inntektssystem.

Fylkesmannen merker seg at **skjønnsrammen** foreslås redusert, og oppfatter dette som rimelig på bakgrunn av at andre foreslåtte endringer i inntektssystemet reduserer behovet for skjønn. Rammen bør vurderes konkret i forhold til hva man ønsker skal ivaretas gjennom denne ordningen. Forskjeller i utgiftsbehov bør etter Fylkesmannens mening i størst mulig utstrekning ivaretas gjennom kostnadsnøkler i inntektssystemet. Fylkesmannen oppfatter ellers at den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidler bør begrunnes tydeligere ut fra hva midlene skal ivareta i større grad enn det som er tilfelle i dag.

Vi ønsker å gi sterk støtte til forslaget om å innføre et **inntektsgarantitilskudd** til erstatning for dagens overgangsordning og kompensasjonsordninger som er gjeldende i dag. En slik endring vil medføre en vesentlig forenkling i inntektssystemet, og samtidig vil forutsigbarheten i forhold til inntektsutviklingen i den enkelte kommune bli vesentlig bedret.

I tillegg til de forholdene Sørheim-utvalget har vurdert vil Fylkesmannen påpeke et forhold som får stadig større betydning for en del kommuner i Oppland. Dette gjelder **kommuner som får en høy andel av sitt areal vernet**. Kommunenes handlingsrom blir påvirket av dette,

og Fylkesmannen vil peke på behovet for å vurdere om dette forholdet kan utløse ekstra inntekter gjennom kommunenes inntektssystem.

Generelt merker vi oss at utvalget foreslår endringer som innebærer **økt forutsigbarhet og forenkling**. Dette er positivt og bidrar til at inntektssystemet får større legitimitet og grunnlaget for etablerte tjenester i kommunene blir mer stabilt. Inntektssystemet er ellers gitt en rolle i forhold til at det skal bidra til likeverdige tjenestetilbud i kommunene. Utvalget foreslår ordninger som motvirker dette. Dersom man ønsker slike overføringer som en del av inntektssystemet bør det eksplisitt komme fram at man ønsker at disse kommunene skal ha et høyere tjenestenivå enn andre kommuner.

Fylkesmannen ser det som en svakhet at mandatet for utvalget ikke har innbefattet en **helhetlig vurdering** av inntektssystemet. For den enkelte kommune vil det være totalt tildelt ramme som er det vesentligste. Forskjeller i utgiftsbehov bør i rimelig utstrekning ivaretas av kostnadsnøklene i utgiftsutjamningen. Det er etter Fylkesmannens oppfatning viktig at helheten ivaretas i tilstrekkelig grad i forslaget til endringer som blir lagt fram for Stortinget. Fylkesmannen mener også at vesentlige endringer bør være godt begrunnet. Inntektssystemet bør i rimelig grad være stabilt over tid. Etter vår mening er det også fortsatt behov for å arbeide for forenkling av inntektssystemet. Dette vil kunne øke legitimiteten og samtidig i større grad sikre at overføringene bidrar til det man ønsker de skal ivareta med hensyn til likeverdig tjenestetilbud og forutsigbarhet. Inntektssystemet er ellers stadig oppe til debatt. Fylkesmannen vil peke på viktigheten av at de endringer som nå foretas får en bred forankring i Stortinget. Man kan dermed sikre at inntektssystemet får en robusthet som gjør at kommunene kan stole på at systemet ikke blir endret i løpet av kort tid.

Avslutningsvis vil Fylkesmannen understreke at overføringene til kommunene i størst mulig grad bør komme som frie inntekter, og at den statlige styringen i stor utstrekning bør ivaretas gjennom **rammestyring**. Endringer som kan medføre økt lokal forankring og en styrking av det lokale folkestyre er etter vår mening positivt. Departementet bør her tillegge synspunkter som kommer fra kommuner/ kommunesektoren vesentlig vekt.

Kristin Hille Valla

Birger Overskott
økonomirådgiver