



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Statens hus, 7468 TRONDHEIM

Sentralbord: 73 19 90 00

Besøksadresse: E. C. Dahls g. 10

Saksbehandler
Frode Rabben
Kommunal- og beredskapsavdeling

Innvalgstelefon

Vår dato
28.01.2008
Deres dato
26.10.2007

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2007/10708-330
Deres ref.
07/2419-1

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Høring – Sørheimutvalget – Inntektssystemet for kommunene

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er av den oppfatning at Sørheimutvalgets rapport av 26. oktober 2007 er en godt gjennomarbeidet utredning.

Fylkesmannen støtter i hovedsak utvalgets forslag til forbedring av fordelingsmekanismen i inntektssystemet, og vil her gi følgende uttalelse til de ulike delene i forslaget:

1) Skatteandelen av kommunenes inntekter

I de siste år har skatteandelen for kommunesektorens inntekter ligget i underkant av 50 %. En høyere skatteandel vil ivareta hensynet til lokal forankring av inntektene og lokaldemokratiet, mens hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk vil bli ivarettatt ved en lavere andel.

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannen mener, i likhet med Sørheimutvalget, at skattens andel av kommunens totale inntekter ikke bør økes utover dagens nivå, dvs. i underkant av 50 %. Ved at skatteandelen blir holdt på dette nivået vil man bidra til å tilrettelegge for et likeverdig tjenestetilbud i kommunene.

2) Nivået og utforming av inntektsutjevningen

Utvalget mener at dagens modell med en symmetrisk utjevning i bunnen og en tilleggskompensasjon til de kommuner med lavest skatteinntekter (dvs. under 90 % av landsgjennomsnittet) er oversiktlig og tar hensyn til de kommuner med lavere skatteinntekter.

Flertallet i utvalget mener at dagens nivået på inntektsutjevningen ikke er tilstrekkelig i forhold til å sikre kommuner med svakt inntektsgrunnlag nødvendige ressurser. Det anbefales derfor å øke kompensasjonsgraden og trekkprosenten med 5 prosentpoeng fra 55 % til 60 % innenfor den symmetriske delen av utjevningen, mens tilleggskompensasjon og referansenivå for tilleggskompensasjonen opprettholdes på h.h.v. 35 % og 90 %.

	Embetsledelse og administrasjonsstab	Kommunal- og beredskapsavdeling	Oppvekst- og utdanningsavdeling	Sosial- og helseavdeling	Landbruk og bygdeutvikling	Miljøvern- avdeling
Telefon	73 19 90 08	73 19 90 00	73 19 90 00	73 19 90 00	73 19 90 00	73 19 90 00
Telefaks	73 19 90 30	73 19 91 01	73 19 93 51	73 19 93 01	73 19 91 01	73 19 91 01
E-post: postmottak@fmst.no		Internett: www.fylkesmannen.no/st				

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannen mener at for å oppnå målet om et likeverdig tjenestetilbud er det viktig med en sterkere inntektsutjevning. Dagens utjevningsmodell med en symmetrisk utjevning i bunnen og en tilleggskompensasjon til kommuner med en skatteandel under 90 % av landsgjennomsnittet er nødvendig for å sikre kommuner med svakt inntektsgrunnlag nødvendige ressurser. En god modell for inntektsutjevning vil oppleves som en trygghet, og sikrer stabile tjenester i kommuner dersom skatteinntektene svikter lokalt. En økt kompensasjon bidrar til å dempe konsekvensene dersom man får et fall i skattenivå. Fylkesmannen er derfor enig i Sørheimutvalgets konklusjon om å øke kompensasjonsgraden til 60 %.

Forslaget til nytt distriktspolitisk tilskudd vil medføre en inntektsreduksjon for de kommunene med lavest folketall. Dette er også ofte de mest skattesvake kommunene og en økt inntektsutjevning vil slå positivt ut ved at det vil kompensere for reduserte inntekter. Fylkesmannen ber samtidig om at det for de mest skattesvake kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet, vurderes å legge inn en økt tilleggskompensasjonen fra 35 til 40 %. Dette vil slå positivt ut for den inntektsreduksjonen disse kommuner vil oppleve som følge av forslag til nytt distriktstilskudd for de kommuner med lavest folketall.

3) Selskapsskatten som kommunal skatt

Fra 2005 ble en andel av selskapsskatten tilbakeført til kommunene gjennom rammetilskuddet, basert på hvor stor andel av arbeidsplassene i det enkelte foretaket som er lokalisert i den enkelte kommune. Dette var begrunnet i ønske om å ”styrke kommunens insentiver til å legge til rette for næringsutvikling lokalt”. Virkningen vil variere mellom ulike strøk av landet avhengig av arbeidsmarked, pendling og inntektsnivå.

Selskapsskatten er skatt for foretak og andre etterskuddspliktige skatteyttere (i hovedsak fra aksjeselskaper). Skatteøret er 28 % og kommunene får tilført en andel av selskapsskatten etter en kommunal sats på 3,5 %. Deler av datagrunnlaget som ligger til grunn for beregningene av den enkelte kommunes andel av inntektene fra selskapsskatten er taushetsbelagt etter ligningsloven. Dette medfører at den enkelte kommune ikke kan beregne eller kontrollere egen andel av selskapsskatten, og følgelig vil det være vanskelig å forutsi hvorfor det oppstår endringer fra ett år til ett annet.

Utvalgets flertall foreslår å avvikle selskapsskatten som en kommunal inntekt. Begrunnelsen for dette er at selskapsskatten er veldig skjevt fordelt på kommunene og lite forutsigbar. Dette skyldes både skatteplanlegging og at selskapsskatten er konjunkturavhengig. En avvikling av selskapsskatten vil medføre et jevnere inntektsnivå mellom kommunene, forutsatt at dagens ambisjonsnivå i inntektsutjevningen beholdes eller eventuelt økes.

Fylkesmannens vurdering:

En avvikling av selskapsskatten vil medføre en utjevning av inntektsforskjellen mellom kommunene, og dermed bidra til økt likeverdig tjenestetilbud mellom kommunene. I tillegg er det viktig å bidra til at kommunene har stabilitet i tjenestetilbudet over tid. En kommunal selskapsskatt har store variasjoner fra ett år til et annet og oppleves lite forutsigbar.

Fylkesmannen ønsker også at det legges opp til en modell som bidra til interkommunalt samarbeid. Mange kommuner har utviklet et fruktbart samarbeid om etablering av næringsarealer. En konkurranse om selskapsskatten mellom nabokommuner kan vanskeliggjøre samarbeidsløsninger som er samfunnsøkonomisk riktig

Fylkesmannen støtter derfor flertallet i utvalget som ønsker at selskapsskatten skal bli en ren statlig skatt.

4) Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

Dagens inntektssystem har også en regionalpolitisk målsetting om å sikre innbyggernes grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud samt å bidra til å opprettholde bosettingsmønstre. Dette ivaretas ved at små kommuner og kommuner i Nord-Norge gis et sterkere inntektsgrunnlag enn tilsvarende kommuner ellers i landet. Dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet er i hovedsak basert på geografi (Nord-Norgetilskuddet), innbyggertall (regionaltilskuddet) og skatteinntektene (regionaltilskuddet). Det foreligger imidlertid ikke noen annen direkte vurdering for hvilke kommuner som har behov for regionalpolitisk tiltak.

Utvalgets flertall anbefaler å samle dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet, dvs. Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og en del av skjønnsrammen som fordeles på grunnlag av regionalpolitiske vurderinger i ett nytt distriktpolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til de distriktpolitiske virkeområdene som ligger til grunn for den øvrige distriktpolitikken. Utvalgets flertall ønsker at 50 % av tilskuddet fordeles mellom kommunene med et likt beløp per innbygger, mens 50 % tildeles fordeles mellom kommunene med et likt beløp pr. kommune.

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannen anser det viktig at inntektssystemet omfatter et distriktpolitisk tilskudd som sikrer at kommunene med spesiell utfordringer med annet fraflytting og svake skattegrunnlag kan ha det samme handlingsrommet for samfunnsutvikling og tjenestetilbudet. Dette uavhengig av geografi, innbyggertall og skatteinntekter. Fylkesmannen støtter derfor flertallet i utvalget som ønsker å koble et nytt distriktpolitisk tilskudd til de distriktpolitiske virkemiddelområdene.

Som beskrevet under Fylkesmannens vurdering av inntektsutjevningen (pkt 2) vil forslaget til nytt distriktpolitisk tilskudd medføre en inntektsreduksjon for de kommunene med lavest folketall i forhold til dagens regionaltilskudd. Dette skyldes at fordelingen nå vil skje på grunnlag av folketall (forslag om 50 %). Dette er ofte også de mest skattesvake kommunene og Fylkesmannen ber om at det vurderes å øke tilleggskompensasjonen fra 35 til 40 % for de kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet. Ved å bruke inntektsutjevningen vil denne kompensasjonen bli styrt av konjunktorene i de minste kommunene, og i mindre grad av folketall.

5. Størrelsen på skjønnsmidler

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler hvert år skjønnsmidler til det enkelte fylke. Fylkesmannen fordeler deretter disse skjønnsmidlene videre på de enkelte kommuner. Det ordinære skjønnsstilskuddet er først og fremst tenkt å kompensere enkeltkommuner for kostnader av permanent eller midlertidig karakter de måtte ha som ikke fanges opp av inntektssystemet. Fylkesmennene foretar en fordeling av disse midlene basert på retningslinjer for skjønnsfordeling utarbeidet av KRD. I tillegg gis Fylkesmennene frihet til å foreta en fordeling ut fra konkret kjennskap til forholdene i den enkelte kommune.

I Sør-Trøndelag fordeles dagens skjønnsmidler i konsultasjon med kommunene. Prinsippene for fordeling diskuteres årlig, og midlene har de siste år vært fordelt mellom et grunnskjønn (basert på føringer fra KRD), søknadskjønn (midlertidige problemer/ prosjekter) og et kriseskjønn (uforutsette hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret – tilbakeholdte midler). Kommunene har vært tilfreds med denne praksisen.

Utvalget anbefaler å redusere skjønnsrammen ved å overføre midler til det distriktpolitiske tilskuddet, til veksttilskuddet og til et nytt inntektsgarantitilskudd. Skjønnsmidlene skal etter dette kompensere for spesielle lokale forhold som kostnadsnøkene ikke tar hensyn til, ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret, bidra til utviklingsprosjekter, kompensere hyttekommuner som pga mange fritidsboliger har ekstraordinære utgifter og gi bistand til kommuner med økonomisk ubalanse.

Fylkesmannens vurdering:

Etter Fylkesmannens vurdering bør skjønnsstilskuddet først og fremst benyttes til å fange opp utgiftsdrivende lokale forhold som kommune selv ikke kan påvirke og som ikke fanges opp gjennom andre deler av inntektssystemet. Derfor er det viktig å ha tilstrekkelige skjønnsmidler til å kompensere for lokale forhold som kostnadsnøkene ikke tar høyde for.

Fylkesmannen anser det viktig i den tid som kommer å ha tilstrekkelige midler til å møte de utfordringer som kommer gjennom store nasjonale satsinger, særlig innenfor barnehage, skole- og omsorgsektoren. Her er det viktig å kunne stimulere kommunene til å gjennomføre utviklingsprosjekt som skal bidra til omstilling og modernisering av egen organisasjon og tjenesteproduksjon, samt interkommunalt samarbeid og kommunesammenslutningsprosjekt.

Fylkesmannen har de senere år tildelt en god del av skjønnsmidlene knyttet til ressurskrevende tjenester i kommunene. Behovet her oppleves økende, og fra 2008 er det nå innført en ny og bedre modell hvor kompensasjonen er økt fra 75 til 85 %. Imidlertid er grunnlaget for utmåling av tilskuddet knyttet til enkeltpersoner under 67 år. At personer som har særlig ressurskrevende tjenester faller helt ut av ordningen etter at de har fylt 67 år, er etter Fylkesmannens mening en uønsket konsekvens. Fylkesmannen ber derfor departementet vurdere endringer i regelverket for toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester som tar hensyn til dette.

Fylkesmannen støtter forslag om oppretting av et nytt distriktstilskudd, veksttilskudd og inntektsgarantitilskudd og at dette finansieres ved en viss reduksjon av den totale skjønnsrammen. Imidlertid anbefaler man ikke å redusere skjønsspotten i den grad utvalget foreslår ut fra begrunnelsen over.

Fylkesmannen mener dessuten at skjønnsmidlene bidrar til å opprettholde en positiv dialog mellom kommunene og Fylkesmannen og den regionale stat: Store uforutsigbare endringer i enkeltkommuner i løpet av året kan håndteres gjennom regionale skjønnsmidler.

Dette forslaget må også vurderes opp mot departementets sitt nye fremlegg til nye kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen.

Ad 6) Befolkningsoppdatering og nytt veksttilskudd.

Inntektssystemet i dag bygger i hovedsak på at pengene følger innbyggerne. I praksis gjøres dette ved at innbyggertallet pr. 1. januar i budsjettåret benyttes både i inntektsutjevningen (til fordeling av innbyggertilskudd) og ved beregning av utgiftsbehovet – utgiftsutjevningen. Dette gjøres for å kompensere kommuner for nye innbyggere og en mer kostnadskrevende befolkningssammensetning enn man hadde året før. Som følge av at innbyggertallet ikke er kjent på budsjetteringstidspunktet (høsten før budsjettåret), blir nytt innbyggertall justert inn et stykke ut i budsjettåret. Kommunene opplever det vanskelig å forutse hvordan befolkningsutviklingen i egen kommune og landet vil påvirke egen rammetilskudd. Mange kommuner opplever derfor reduserte inntekter, og synes den etterfølgende korreksjonen for nye befolkningstall er vanskelig å håndtere.

Utvalget anbefaler å videreføre dagens oppdatering av innbyggertallet ved beregningen av inntektsutjevningen, dvs. baseres på befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Dette vil hensynta vekstkommuner ved at de da vil få 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. Dette vil gi kommune tid til å tilpasse seg et endret inntektsnivå.

For kommuner som opplever sterk vekst foreslår utvalget innføring av et nytt veksttilskudd. Dette for at kommuner som opplever høy befolkningsvekst på kort sikt kan ha vansker med å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning. Veksttilskuddet gis til 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 % av landsgjennomsnittet i samme periode. Dette nye veksttilskuddet finansieres ved å redusere skjønnssrammen med et like stort prosentvis trekk i fylkenes skjønnssrammer.

Fylkesmannens vurdering:

Befolkningsoppdatering skal bidra til størst mulig samsvar mellom utvikling i etterspørselen etter velferdstjenester og utvikling i inntekter. Fylkesmannen er glad for at utvalget ser utfordringene som både fraflyttingskommuner og vekstkommuner opplever.

For mange kommuner er det vanskelig å forutse konsekvensene av befolkningsendringene i rammetilskuddet. Det er derfor viktig at det legges opp til en skjerming av inntektsreduksjoner midt i budsjettåret som følge av befolkningsoppdateringer. Kommunene ønsker forutsigbarhet og utvalgets forslag imøtekommer dette ønsket.

Fylkesmannen støtter utvalgets forslag til innføring av et eget veksttilskudd. Flere av våre kommuner har nå store utfordringer som følge av sterk vekst de siste årene. Sterk vekst medfører behov for å tilpasse tjenestetilbudet til den voksende befolkningen. På kort sikt vil det være vanskelig å løse de utfordringer som følger uten å gå på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere.

7) Behovet for overgangsordninger i inntektssystemet.

Kommunen har ansvaret for nasjonale velferdstjenester som i liten grad kan endres fra ett år til ett annet. Kommunene har derfor et behov for en viss stabilitet og forutsigbarhet i sine inntektsrammer. Dagens overgangsordning baserer seg på at endringer i rammetilskudd som følge av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer, og systemendringer gradvis gjennomføring over en 5 års periode (20 % justering hvert år). Ordningen som den foreligger i dag tar ikke hensyn til endringer i kriteriedata, noe som kan medfører store justeringer fra år til år.

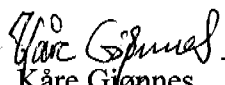
Utvalget anbefaler at dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning som skjermer kommunene mot endring i rammetilskuddet som er 300 kr lavere regnet pr. innbygger enn den generelle endringen i rammetilskuddet på landsbasis. Inntektsgarantiordningen finansieres ved at alle landets kommuner trekkes et like stort beløp regnet pr. innbygger.

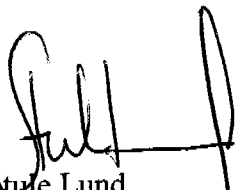
Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannen anser det viktig å ha et inntektssystem som kan bidra til å dempe omfordelingene til kommunene ved endring i inntekts og finansieringssystemet. I vårt fylke har man erfart at særlig mindre kommuner får vansker med å tilpasse seg store svingninger. Fylkesmannen støtter derfor utvalgets forslag til innføring av et nytt inntektssystem, som vil gi kommuner mer tid til å tilpasse seg et endret inntektsnivå.

Fylkesmannen mener at dette forslaget også må ses i sammenheng med utgiftsutjevningen.

Med hilsen


Kåre Gjønnas
fylkesmann


Stule Lund
Ass. avdelingsdirektør