

Inntektssystem for kommunene – KS Sør-Trøndelags uttalelse

1. Innledning

Sørheim-utvalget leverte i oktober 2007 en rapport med forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene: "*Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*".¹ Sørheim-utvalget vurderte ikke inntektssystemet for fylkeskommunene, da dette lå utenfor utvalgets mandat.

2. Inntektssystemet for kommunene – forslag til endringer

Inntektssystemet er et kriteriebasert system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet ble innført i 1986. Etter innføringen er det foretatt flere større og mindre endringer i systemet. Den siste større omleggingen av inntektssystemet ble foretatt i 1997, på bakgrunn av forslag fra Rattsø-utvalget (NOU 1996:1).

Inntektssystemet ble sist evaluert av et offentlig utvalg i 2005. Borge-utvalget, som ble oppnevnt i oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. I oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

Borge-utvalget foreslo bl.a.:

- Ny kostnadsnøkkel for kommunene²
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Et nytt distriktspolitisk tilskudd
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2007 at den ville foreta en egen gjennomgang av inntektssystemet. Og i den forbindelse ble de politiske partiene med representasjon på Stortinget invitert til deltakelse i et utvalg som har vurdert *deler* av inntekts- og finansieringssystemet for kommunene. Utvalget har ikke vurdert utgiftsutjevningen i inntektssystemet (kostnadsnøkkel). Utvalget som ble ledet av Kristin Marie Sørheim leverte i oktober 2007 sin rapport med forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. Sørheim-utvalget støtter opp om flere av Borge-utvalgets forslag, men foreslår bl.a. en noe annen utforming av det nye distriktspolitiske tilskudd og det nye inntektsgarantitilskuddet. Blant Sørheim-utvalgets øvrige forslag er:

- Økt inntektsutjevning
- Avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt
- Et nytt tilskudd til vekstkommuner

I del 3 – 9 gjøres det nærmere rede for de ulike forslagene, samt for KS Sør-Trøndelags vurdering av forslagene.

¹ Rapporten er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider: www.krd.dep.no.

² Kostnadsnøkkel for kommunene er bygd opp av flere sektornøkler som Borge-utvalget foreslo endringer på (grunnskole, helse- og sosialtjenester, administrasjon, landbruk og miljøvern).

3. Skattefinansiering

3.1 Skatteandel og prognosebasert inntektsutjevning

Skatteandel

I 2007 forventes skatteinntektene å utgjøre om lag 48,3 prosent av kommunenes totale inntekter. Hensynet til lokal forankring av inntektene trekker i retning av en høy skatteandel, mens hensynet til utjevning av inntektsforskjeller, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk trekker i retning av en lav skatteandel.

Sørheim-utvalget mener at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent.³

Prognosebasert inntektsutjevning

Borge-utvalget vurderte i NOU 2005:18 om kommunesektoren er i stand til å håndtere store svingninger i skatteinntektene. Borge-utvalgets vurdering var at kommunesektoren hadde behov for større stabilitet i inntektene. Utvalget foreslo derfor at man innførte en modell med såkalt prognosebasert inntektsutjevning. En modell med prognosebasert inntektsutjevning innebærer at det inntektsutjevnende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Når inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i en skatteprognose vil den makroøkonomiske usikkerheten knyttet til veksten i skatteinntekter bli redusert. I år med skattesvikt vil kommunene bli tilført ekstra midler gjennom inntektsutjevningen. Og motsatt, i perioder med merskattevekst vil en ordning med prognosebasert inntektsutjevning bidra til en reduksjon i det inntektsutjevnende tilskuddet.

Sørheim-utvalget mener at kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinngangen det enkelte år, og utvalget ønsker derfor ikke en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinngang (prognosebasert inntektsutjevning).

3.2 KS Sør-Trøndelags vurdering

KS Sør-Trøndelag mener, i likhet med Sørheim-utvalget, at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent.

KS Sør-Trøndelag vil påpeke at behovet for en ordning med prognosebasert inntektsutjevning bl.a. er avhengig av hvor høy skatteandelen er og om selskapsskatten blir videreført som kommunal skatt. Dersom selskapsskatten videreføres gjennom en skattefondsmodell vil for eksempel behovet for en ordning hvor staten garanterer for deler av avviket mellom skatteanslag og faktisk skatteinngang øke. Det har sammenheng med at selskapsskatten er konjunkturavhengig og mindre forutsigbar enn skatt fra personlige skatteyttere.

KS Sør-Trøndelag mener i likhet med Sørheim-utvalget, at man ikke bør innføre en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinngang. Dette har bl.a. sammenheng med at man antar at en ordning med prognosebasert inntektsutjevning over tid vil medføre at kommunesektoren blir tilført mindre midler. I løpet av perioden 1990-2007 var det for eksempel kun i 2003 og 2004 at skatteinntektene ble vesentlig lavere enn anslått. En mener også at kommunene bør kunne håndtere avvik mellom skatteanslag og faktisk skatteinngang.

³ Sørheim-utvalget har ikke beregnet fordelingsvirkningene av å øke skatteandelen fra 48,3 til 50,0 prosent.

KS Sør-Trøndelag vil påpeke at kommunesektorens evne til å håndtere sviktende skatteinntekter også kan styrkes gjennom oppbygning av fondsmidler. Kommunale skattereservefonds var forskriftsfestet fram til 1991. Det var imidlertid svært få kommuner som oppfylte regnskapsforskriften på dette punktet.

4. Inntektsutjevning

4.1 Utjevning av skatteinntekter mellom kommunene

Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevnes variasjoner i skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og selskapsskatt. Eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter omfattes ikke av inntektsutjevningen. Ambisjonsnivået for utjevning er et politisk spørsmål. Valg av utjevningsgrad må blant annet baseres på en avveining av hensynet til lokal forankring av inntektene og utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.⁴

Inntektsutjevningen i inntektssystemet er i dag basert på at kommuner med skatteinntekter per innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av forskjellen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet. Kommuner som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 55 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg får de kommuner som har lavere skatteinntekt enn 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensert 35 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen finansieres ved at alle kommunene får et likt trekk i kroner per innbygger.

Ved en vurderingen av inntektsutjevningen må det vurderes hvilke kommuner som skal løftes og hvilke kommuner som skal få et trekk i sine inntekter.

- Dersom målet er å løfte kun de mest skattesvake kommunene, eksempelvis kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet, kan dette gjøres gjennom å øke tilleggskompensasjonen (for eksempel kan tilleggskompensasjonen økes fra 35 til 40 prosent).
- Dersom målet er å inkludere flere kommuner i ordningen for tilleggskompensasjon, kan dette gjøres ved å endre innslagspunktet for tilleggskompensasjonen (innslagspunktet kan for eksempel økes fra 90 til 95 prosent).
- Dersom målet med utjevningen er å styrke alle kommuner under landsgjennomsnittet kan den symmetriske delen av inntektsutjevningen økes (trekk/kompensasjonsgraden på 55 prosent kan for eksempel økes til 60 prosent).

4.2 Sørheim-utvalgets forslag

Sørheim-utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevning. Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti* ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke de symmetriske inntektsutjevningen fra 55 prosent til 60 prosent. *Medlemmet fra Høyre* ønsker å beholde dagens modell uten endringer. *Medlemmene fra Venstre og Senterpartiet* ønsker en lagt mer omfattende utjevning av skatteinntektene.

⁴ I rapporten fra Sørheim-utvalget påpekes det at utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud ikke bare har med skatteinngangen i kommunene å gjøre. Utvalget peker i den sammenheng på at skattesvake kommuner ofte mottar regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd. Skattesvake kommuner kan derfor samlet sett ha et høyt inntektsnivå. En kommune som er skattesvak er derfor ikke nødvendigvis inntektssvak.

Flertallet forslag innebærer bl.a. at en kommune med skatteinntekt på 95 prosent av landsgjennomsnittet vil få kompensert 60 øre (mot 55 øre i dag) av en (lokal) skattesvikt på 1 krone. Motsatt vil kommunen kun beholde 40 øre (møte 45 øre i dag) av en (lokal) skattevekst på 1 krone.

4.3 KS Sør-Trøndelags vurdering

KS Sør-Trøndelag støtter Sørheim-utvalgets forslag om å øke ambisjonsnivået på inntektsutjevningen, da dette vil medføre at man får en ytterligere utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Kommunene i Sør-Trøndelag anslås isolert sett å tjene 111 kroner per innbygger på forslaget om å øke trekk- og kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen fra 55 til 60 prosent. Av kommunene i Sør-Trøndelag er det kun Tydal kommune som taper på forslaget.

5. Selskapsskatt

5.1 Selskapsskatt som kommunal skatt

Kommunene har siden 2005 fått tilført en andel av selskapsskatten gjennom rammetilskuddet (gjennom en såkalt skattesimuleringsmodell). Selskapsskatten tilføres kommunene basert på hvor stor andel av arbeidsplassene i det enkelte foretak som er lokalisert i den enkelte kommune. Regjeringen Bondevik II begrunnet forslaget om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene med at man ville ”styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed sikre næringsetablering”. Det ble foreslått at selskapsskatten på lang sikt skulle tilføres kommunene gjennom en skattefondsmodell. Kombinert med at selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene ble inntektsutjevningen i inntektssystemet lagt om. Omleggingen av inntektsutjevningen ble begrunnet med at man ville ivareta ”incentivvirkningene som ligger i en kommunal selskapsskatt, samtidig som omfordelingsvirkningene som følge av tilbakeføring av en andel av selskapsskatten reduseres” (St.prp. nr 64 (2003-2004)).

5.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring

Sørheim-utvalget har i sine vurderinger av hvorvidt selskapsskatten bør videreføres som kommunal skatt foretatt avveininger mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud, stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammene og insentiver til næringsutvikling. Sørheim-utvalget påpeker at det er uheldig at deler av datagrunnlaget som ligger til grunn for beregningen av den enkelte kommunes andel av selskapsskatten er taushetsbelagt.

Sørheim-utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende selskapsskatt. *Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti* foreslår at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue. *Medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet* foreslår at dagens ordning med kommunal selskapsskatt videreføres. *Medlemmene fra Kristelig folkeparti og Venstre* foreslår å videreføre dagens skattesimuleringsmodell, mens *medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet* foreslår å gå over til en skattefondsmodell

5.3 KS Sør-Trøndelags vurdering

KS Sør-Trøndelag støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt. Etter KS Sør-Trøndelags vurdering er kommunenes arbeid med næringsutvikling m.m. i liten

grad påvirket av hvorvidt kommunene tilføres en andel av selskapsskatten. En mener også at selskapsskatten er lite egnet som kommunal skatt da det er store svingninger i inntektene fra det ene året til det andre. En avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt vil dessuten medføre en utjevning av inntektsforskjeller mellom kommunene.

6. Nytt distriktspolitisk tilskudd

6.1 Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Ekstra kommuneoverføringer til små kommuner og kommuner i Nord-Norge brukes i dag som distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel. Tankegangen er at en gjennom denne ekstrainsatsen gir små kommuner og kommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner, og at en gjennom det igjen bidrar til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønstret og til å sikre gode levekår i distriktene (St.prp. nr 1 (2004-2005)).

I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. Disse ordningene er svært ulike i utformingen, noe som bl.a. har sammenheng med at tilskuddene opprinnelig ble innført for å kompensere kommuner som tapte på endringer som ble gjennomført i inntektssystemet, og ikke nødvendigvis for å treffe kommuner som har regionalpolitiske utfordringer.⁵ Sørheim-utvalget mener at det er en svakhet med dagens system at det til grunn for fordelingen av tilskuddene ikke ligger noen direkte vurdering av hvilke kommuner det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats. Sørheim-utvalget foreslår derfor at de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem samles i et nytt tilskudd som er koblet opp mot det distriktspolitiske virkeområdet.⁶ Koblingen opp mot virkeområdet begrunnes med at det til grunn for inndelingen av virkeområdet ligger en vurdering av hvilke områder det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.⁷ Vurderingene er basert på skjønn og indikatorbasert analyse som fanger opp dimensjonene *geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt*. Det utarbeides en såkalt *distriktsindeks* for hver enkelt kommune. Indeksen varierer fra 0 til 100, hvor høy verdi tilsier få distriktspolitiske utfordringer.

Tabellen under viser inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet per 1. januar 2007.

Sone	Kommuner
Sone II	20 kommuner i Sør-Norge
Sone III	Sør-Norge og Trøndelag som ikke ligger i nærheten av større byområder, samt Bodø og Tromsø. 129 kommuner
Sone IV	Finnmark, Troms, Nordland, deler av Trøndelagsfylkene og grenseområdet mot Møre og Romsdal, indre deler av Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark og Hordaland. 158 kommuner.

Sørheim-utvalget foreslår at det nye tilskuddet tildeles følgende kommuner:

⁵ I dag er både Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet eksplisitt gitt regional- og distriktspolitiske begrunnelser.

⁶ Utvalget foreslår at kompensasjonsordningen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift videreføres innenfor skjønnstilskuddet.

⁷ For nærmere omtale av inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet vises det til kapittel 6.2 i Sørheim-utvalgets rapport.

- Kommuner i sone IV som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet.
- Kommuner i sone III som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og som har en distriktsindeks lavere enn 35.
- Kommuner i sone III som er innenfor skattegrensen, og som har en distriktsindeks mellom 35 og 46 mottar et redusert tilskudd (tilskuddet graderes for kommuner med indeks mellom 35 og 46).
- Tromsø og Bodø

Sørheim-utvalgets vurdering er videre at det nye tilskuddet bør fordeles med en sats per kommune (50 prosent), og en sats per innbygger (50 prosent). Videre foreslår utvalget at innbyggere og kommunene i de ulike områdene gis ulik vekt. Fordelingen av tilskuddet mellom de ulike sonene er basert på en skjønnsmessig vekting mellom sonene, blant annet ut fra et ønske om fremdeles å prioritere Nord-Norge innenfor det distriktpolitiske tilskuddet, og ønsket om å begrense omfordelingsvirkningene.

6.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring

Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Høyre og Kristelig Folkeparti*, foreslår at dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet samles til ett nytt distriktpolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkeområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktpolitikken. Innenfor det distriktpolitiske tilskuddet ønsker utvalget å prioritere kommunene i Nord-Norge spesielt.

6.3 Forskjellen mellom Sørheim-utvalget og Borge-utvalget

Borge-utvalget foreslo i NOU 2005:18 også at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet ble slått sammen til et nytt distriktpolitisk tilskudd, som ble koblet opp mot det distriktpolitiske virkeområdet. Virkeområdet er revidert etter at Borge-utvalget la fram sin utredning. Det er derfor vanskelig å si nøyaktig hva som er forskjellen mellom Borge-utvalgets forslag og Sørheim-utvalgets forslag. Men litt forenklet kan man si at forskjellene er:

- Sørheim-utvalget foreslår i motsetning til Borge-utvalget at Tromsø og Bodø bør tildeles distriktstilskudd
- Sørheim-utvalget foreslår at 50 prosent av distriktstilskuddet fordeles mellom kommunene med etter en sats per innbygger, mens Borge-utvalget foreslår at 85 prosent av tilskuddet fordeles mellom kommunene etter en sats per innbygger.
- Sørheim-utvalget foreslår at kommuner i Nord-Norge skal få et høyere tilskudd enn kommuner i Sør-Norge som er innenfor samme sone. Borge-utvalget foreslo å likebehandle kommuner i Sør-Norge og Nord-Norge som er innenfor samme sone.
- Borge-utvalget foreslår at tilskuddet graderes mellom kommunene med utgangspunkt i fire satser. Sørheim-utvalgets forslag innebærer at tilskuddet fordeles med utgangspunkt i ni satser.

6.4 KS Sør-Trøndelags vurdering

KS Sør-Trøndelag støtter forslaget om å avvikle de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem, og å erstatte disse med et nytt distriktstilskudd som er koblet opp mot det distriktpolitiske virkeområdet. Dette vil sikre at fordelingen av tilskuddet er basert på en vurdering av hvilke kommuner det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.

Tromsø og Bodø bør ikke tildeles distriktstilskudd. Etter vår vurdering er det vanskelig å se at de to kommunene har problemer og utfordringer som gjør at de har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.

KS Sør-Trøndelag støtter Sørheim-utvalgets forslag om å fordele 50 prosent av tilskuddet mellom kommunene med et likt beløp per innbygger. En mener at det er nødvendig å fordele 50 prosent av tilskuddet etter et fast beløp per kommune, for så langt som mulig å opprettholde de minste distriktskommunenes forutsetninger for å ha en aktiv samfunnsutviklerrolle.

Sørheim-utvalget foreslår at det nye distriktstilskuddet kun skal tildeles kommuner som i løpet av de siste tre årene har hatt skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet. KS Sør-Trøndelag mener at det kan være både prinsipielle og praktiske innvendinger mot dette forslaget: Begrunnelsen for det distriktspolitiske tilskuddet er knyttet til utfordringer med sysselsetting og befolkningsutvikling i distriktene. Sagt med andre ord: Det foreligger særlige utgiftsbehov i disse kommunene som distriktstilskuddet skal bøte på. Det blir da prinsipielt uriktig å blande sammen denne utgiftsutjevningen med et forslag om inntektsutjevning for en bestemt kommunegruppe. Forslaget kommer videre samtidig med forslaget om å øke trekk- og kompensasjonsgraden fra 55 til 60 prosent, noe som ytterligere vil ramme kommuner i den inntektsgruppe som er nevnt her. Og når det er den symmetriske inntektsutjevningen som skal ivareta utjevningen av lokale skatteinntekter, bør man ikke en gang til foreta en inntektsutjevning av samme utjevningsgrunnlag. Det bes derfor om at Kommunal- og regionaldepartementet foretar konsekvensutredninger av dette forslaget.

7. Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

7.1.1 Talletidspunkt for beregning av innbyggertilskuddet

Siden 2003 har innbyggertilskuddet m/utgiftsutjevning og inntektsutjevning blitt beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1.januar i budsjettåret. Ordningen med oppdatering av befolkningstallene i budsjettåret har gitt bedre samsvar mellom utvikling i utgiftsbehov og tilskudd som gis. Men samtidig har ordningen bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet, fordi innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen ikke er kjent i forkant av budsjettåret.

7.1.2 Sørheim-utvalgets forslag

Sørheim-utvalget foreslår å avvike ordningen med oppdaterte befolkningstall. Oppdateringen foreslås erstattet med at beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Utvalget foreslår at ordningen med oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen videreføres som i dag.

7.1.3 KS Sør-Trøndelags vurdering

KS Sør-Trøndelag støtter Sørheim-utvalgets forslag om å avvike ordningen med oppdaterte befolkningstall, og å erstatte denne med en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Omleggingen vil medføre at kommunene får større forutsigbarhet når det gjelder størrelsen på rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnnende tilskuddet.

KS Sør-Trøndelag mener, i likhet med Sørheim-utvalget, at beregningen av det inntektsutjevnnende tilskuddet fortsatt bør baseres på befolkningstall per 1. januar i budsjettåret.

7.2.1 Vekstkommuner

Utvalget peker i sin rapport på at kommuner med svært høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt finner det vanskelig å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning. Utvalget sier videre: *"Det kan på kort sikt være problematisk å finansiere de nødvendig investeringene uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere. Utvalget mener derfor at en ordning med vekstkompensasjon til kommuner med høy vekst vil være viktig for å redusere kortsiktige utfordringer som mange vekstkommuner har som følge av store investeringsbehov og høye lønnskostnader"*.

7.2.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring

Utvalget foreslår at det innføres et eget tilskudd til vekstkommuner. Det nye tilskuddet foreslås gitt til kommuner som gjennom en treårsperiode har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst de siste tre årene over en gitt vekstgrense. Vekstgrensen er satt til det doble av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis den siste treårsperioden. Vekstkompensasjonen foreslås tildelt som et beløp, 50 000 kroner, per nye innbygger ut over vekstgrensen. Utvalget foreslår at tilskuddet kun gis kommuner som i løpet av den siste treårsperioden har hatt skatteinntekt under 140 prosent av landsgjennomsnittet.

7.2.3 KS Sør-Trøndelags vurdering

KS Sør-Trøndelag støtter Sørheim-utvalgets forslag om å innføre et eget veksttilskudd. En vil i den sammenheng peke på at vekstkommuner har utfordringer knyttet til høye investeringsutgifter i perioder med sterk befolkningsvekst.

8. Skjønnstilskudd

8.1 Skjønnstilskuddet i inntektssystemet

Årlig blir en andel av rammetilskuddet til kommunene fordelt ut i fra skjønnsmessige vurderinger. I 2007 utgjør skjønnstilskuddet om lag 1,7 milliarder. Skjønnstilskuddet brukes i dag blant annet til å:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
- Hjelp kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Fordelingen av skjønnstilskuddet er preget av stor stabilitet over tid. Dette må bl.a. sees i sammenheng med at skjønnstilskuddet blir brukt til å ivareta distrikts- og regionalpolitiske hensyn.

8.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring

Utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen til kommunene.

Utvalget foreslår at regionalpolitisk skjønn trekkes ut av skjønnsrammen og legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet. Utvalget anbefaler at kompensasjonen til kommuner som har tapt på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fortsatt ligger i skjønnstilskuddet. Kompensasjon til kommuner som har tapt på endringer som har blitt

gjennomført i perioden 2002-2006 foreslås tatt ut av skjønnstilskuddet, og lagt inn i innbyggertilskuddet. Den nye veksttilskuddet foreslås også finansiert gjennom en reduksjon i skjønnstilskuddet til kommunene.

8.3 KS Sør-Trøndelags vurdering

Sørheim-utvalget foreslår at det skal innføres et nytt distriktstilskudd i inntektssystemet, et nytt inntektsgarantitilskudd og et eget tilskudd til kommuner med sterk befolkningsvekst. De tre forslagene innebærer etter arbeidsgruppens vurdering at skjønnstilskuddet til kommunene kan og bør reduseres. KS Sør-Trøndelag støtter derfor Sørheim-utvalgets forslag om å redusere skjønnstilskuddet.

Etter KS Sør-Trøndelags vurdering bør skjønnstilskuddet først og fremst brukes til å fange opp utgiftsdrivende lokale forhold som kommunene selv ikke kan påvirke – og som ikke er fanget opp gjennom andre deler av inntektssystemet. Videre bør skjønnstilskuddet brukes til å ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret (såkalt "kriseskjønn").

9. Nytt inntektsgarantitilskudd

9.1 Overgangsordningen i inntektssystemet

Overgangsordningen i dagens inntektssystem er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra år til år som følge av:

- Innlemming av øremerkede tilskudd (eller uttrekk av midler)
- Oppgaveendringer
- Systemendringer (endringer i inntektssystemet)

Dagens overgangsordning på fem år er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Overgangsordningen fungerer i hovedsak godt med hensyn til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer. Men den gir ikke alltid tilstrekkelig skjerming for kommuner som får en betydelig inntektsreduksjon som følge av større endringer i inntektssystemet. Dette kommer til uttrykk ved at det etableres særskilte kompensasjonsordninger ved siden av inntektssystemet.

9.2 Sørheim-utvalgets forslag

Utvalget foreslår å avvikle dagens overgangsordning, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd (INGAR). Sørheim-utvalget foreslår at en kommune gjennom det nye inntektsgarantitilskudd skal få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnenende tilskuddet, som ligger mer enn 300 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Tilskuddet foreslås finansiert ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

Borge-utvalget foreslo at kommuner gjennom det nye inntektsgarantitilskuddet skulle få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnenende tilskuddet, som ligger 400 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Borge-utvalget foreslo at inntektsgarantitilskuddet i utgangspunktet skulle finansieres med et trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner, etter at man har bidratt til finansieringen av inntektsgarantitilskuddet, skal få en vekst i rammetilskuddet som er lavere enn 400 kroner av veksten på landsbasis. Dette innebærer at mottakerne av inntektsgarantitilskuddet ikke må være med på å finansieres tilskuddet med Borge-utvalgets forslag.

Etter Sørheim-utvalgets vurdering er det ikke rimelig at kommuner som har en sterk vekst i rammetilskuddet som følge av at de får en "dyrere" befolkning skal måtte finansiere inntektsgarantien alene.

Sørheim-utvalgets forslag til nytt inntektsgarantitilskudd innebærer at kommuner som taper på utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten og å øke ambisjonsnivået i inntektsutjevningen får hele tapet det første året. Årsaken til det er at utvalget foreslår at beregningen av inntektsgarantitilskuddet skal ta utgangspunkt i veksten i *rammetilskuddet*, *eksklusive det inntektsutjevnenende tilskuddet*.

9.3 KS Sør-Trøndelags vurdering

KS Sør-Trøndelag støtter Sørheim-utvalgets forslag om å innføre et nytt inntektsgarantitilskuddet. En mener også at tilskuddet bør tildeles kommuner som har en vekst i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnenende tilskuddet, som er 300 kroner lavere enn veksten på landsbasis.

En vil vise til at det nye inntektsgarantitilskuddet, i større grad enn dagens inntektssystem, vil innebære en skjerming for kommuner som får en vesentlig inntektsreduksjon som følge av endring i kriteriedata (for eksempel endring i antall innbyggere, antall innbyggere i ulike aldersgrupper osv).