

**Saksgang:**

Utvalg:	Møtedato:
KOMMUNESTYRET	10.01.08

Saknr. Tittel:**05/08 Høringsuttalelse – inntektssystemutvalgets rapport (Sørheimutvalget)**

Votering: Rådmannens forslag enstemmig vedtatt.

UTTALELSE:**INNLEDNING.**

Kommunene er ryggraden i det norske folkestyret.

De er arenaen for demokratisk styring, for produksjon av grunnleggende velferdstjenester til befolkningen over hele landet og de er sentral aktører i lokalsamfunnsutviklingen generelt i store deler av landet.

En sentral forutsetningene for at dette folkestyret skal fungere og at kommunene skal fungere som "utviklingsmotorer" er at det er et noenlunde likt økonomisk fundament for utøvelsen av folkestyret over hele landet.

Det er et allment politisk ønske at alle landets innbyggere skal ha et likeverdig offentlig velferdstilbud uansett hvor man bor. Dette har også kommet til uttrykk gjennom skattesystemet hvor man betaler skatt etter evne og etter samme regler uansett bosted. Kommunesektoren har behov for stabile og forutsigbare rammer. Årsaken til dette er at kommunene har ansvar for nasjonale velferdstjenester det ikke er naturlig å bygge ned fra et år til et annet.

Etter Leka Kommune sitt syn er det derfor grunnleggende at inntektssystemet må utformes på en slik måte at man viser at man tar konsekvensene av at folk bor der de bor og vil ha tjenestene der de bor. Det er også grunnleggende at et inntektssystem kobles klart mot behov som varierer over tid og som varierer mellom kommunene.

I rapporten er det gjort forsøk på omfordeling og endringer som går i rett retning når det gjelder utjevning. Den er imidlertid preget av at man ønsker en omfordeling; men at dette må skje innenfor gitte ramme; med andre ord et nullsumspill som ender opp i halvgode løsninger med nye behov for overgangsordninger(INGAR).

Rapporten er også preget av en sterk tro på at man gjennom modellene skal kunne gi svar på alle spørsmål.

Våre hovedinnvendinger er at rapporten ikke går langt nok når det gjelder inntektsutjevningen og at distriktstilskuddet har fått en for lite målrettet profil. Leka Kommune stiller derfor spørsmål om ikke distriktstilskuddet i langt større grad burde vært fordelt etter behov og langt mer målrettet enn det synes å ha blitt.

Leka Kommune stiller også spørsmål om ikke en av årsakene til dette kort og godt er den realitet at kommunal sektor er underfinansiert i forhold til de ambisjoner man har på vegne av sektoren.

Leka Kommune er også bekymret for at de endringer som er foreslått i denne rapporten er av en slik karakter at de tar oppmerksomheten bort fra de mer prinsipielle diskusjonene som er nødvendig.

Leka Kommune ser dessuten med bekymring på den kolossale reduksjonen av skjønnsrammen.

Det er dokumentert store inntektsforskjeller kommunene imellom. Det er også slik at det ikke er noen automatisk kobling mellom behovet for tjenester i kommunene og inntektene. Det er slik at kravene til en god skole, en god eldreomsorg m.m. ikke må være avhengig av den enkelte kommunes skatteinntekter. Næringsstruktur og skatteevne er som system ikke knyttet til behovet for kommunale velferdstjenester.

I utredningen har man, etter vårt syn, ikke maktet å foreta en sterk nok utjevning. Det vil fortsatt være store forskjeller kommunene imellom blant annet fordi at man lar skatten spille en så vidt stor rolle i systemet mens rammetilskuddet spiller en mindre rolle.

Leka kommune stiller derfor spørsmål om ikke målsetningen om et likeverdig tjenestetilbud burde vært knyttet til et rammetilskudd som finansierer hele utgiftsbehovet slik at vi kan komme nærmere målet om et likeverdig tjenestetilbud uansett bosted.

Hvis man ikke legger seg på en slik linje er det ensbetydende at man aksepterer en inntekts- forskjell kommunene imellom. Da er det naturlig å stille følgende spørsmål: Hvor store variasjoner mellom kommunene vil vi akseptere?

Etter vårt syn mangler foreliggende rapport en grunnleggende debatt om behov og tjenesteinnhold. Kjernetjenestene burde vært sikret finansiering ut ifra behov; ikke ut ifra skatteinntekter.

Utredningen er en god lærebok i inntektssystemets mange irrganger, men den makter ikke å vise veien til en forenkling av systemet. Skal inntektssystemet ha ei framtid må det igjennom betydelig forenklinger og modernisering. Et system som kun forstås av et fåtall vil ikke i det lange løp ha legitimitet.

SKATTEFINANSIERING.

Utvalget mener at skatteandelen av kommunenes inntekter bør ligge på omkring 50 %. Utvalget mener også at kommunene bør kunne håndtere svingningene selv og ønsker ikke en ordning med prognosebasert inntektsutjevning i motsetning til Borgeutvalget.

Leka Kommune ønsker en modell med større andel rammetilskudd og en mindre andel skattefinansiert. En slik modell vil ha bedre muligheter for forutsigbarhet og vil medføre større likhet på tjenestene kommunene imellom. En modell med stor vektlegging av skatt vil favorisere skattesterke kommuner og vil ikke ha vektlagt behovet sterkt nok. Skatt er ikke basert på kommunenes utgiftsbehov i utgangspunktet.

For de skattesvake kommunene vil en prognosebasert modell være å foretrekke; men da må modellene bli bedre og mer treffsikre enn dagens beregningsmodeller.

INNTEKTSUTJEVNINGEN.

Rapporten synliggjør et delt syn om inntektsutjevningen.

AP, KrF, FrP og SV: Beholde modellen men øke den symmetriske utjevningen fra 55 til 60 %.

H: Beholde dagens modell uten endring.

Sp og V: Ønsker en langt mer omfattende utjevning av inntektene.

Utvalget foreslår ingen endring når det gjelder

- a) tilleggskompensasjonen i inntektsutjevningen
- b) hvilke inntekter skal omfattes av utjevningen.

Etter vårt syn gir forskjellene i skattenivå mellom kommunene gir så store inntektsutsiag at det er stor fare for at det oppstår varige forskjeller i:

- a) mulighetene for likeverdig velferdsproduksjon
- b) mulighetene for å fylle rollen som samfunnsutvikler
- c) mulighetene for å utvikle en dynamisk lokalpolitisk arena.

Leka Kommune er derfor av den oppfatning at symmetrien er for svak. Inntektsutjevningen bør legges opp til en kompensasjonsgrad og trekkprosent på 80 % dersom skatt skal utgjøre 50 % av inntektene og rammetilskuddet kun en mindre del (anslagsvis 25 %?).

SELSKAPSSKATTEN.

Utvalget har i sine vurderinger om hvorvidt man skal beholde selskapsskatten som kommunal skatt foretatt avveininger mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud, stabilitet, forutsigbarhet i inntektsrammene og incentiver til næringsutvikling. Utvalget peker også på det uheldige med at grunnlagsdataene for utregningen av skatten er taushetsbelagt.

Utvalget er også på dette punktet delt:

AP, Sp og SV: Avvikle selskapsskatten som kommunal skatt og overføre den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør til skatt på alminnelig inntekt og formue.

H, KrF, V og FrP: Dagens ordning videreføres.

Medlemmene fra KrF og V foreslår å videreføre dagens skattesimuleringsmodell mens H og FrP foreslår skattefondsmodellen.

Mye av argumentasjonen for dagens selskapsskattemodell ligger i at denne gir betydelige incentiver for næringsutvikling.

Leka Kommune mener imidlertid at hovedbegrunnelsen i lokal næringsutvikling ligger på et helt annet plan enn at den skal gi mer selskapsskatt. Levende dynamiske lokalsamfunn som bruker naturgitte ressurser til beste for fellesskapet er etter vårt syn de grunnleggende incentivene.

Leka Kommune kan derfor ikke se at begrunnelsen for å beholde denne skatten ut ifra en slik betraktning er tilstede.

Vi ser også at denne skatten gir svært tilfeldige utslag samtidig med at den varierer betraktelig fra et år til et annet.

Leka Kommune er derfor enig i at selskapsskatten avvikles som kommunal skatt og at en tilsvarende andel legges på skatt på alminnelig inntekt og formue.

NYTT DISTRIKTSPOLITISK TILSKUDD.

Utvalget flertall Ap, Sp, SV, V, H og KrF foreslår at dagens regionalpolitiske tilskudd samles til et nytt distriktspolitisk tilskudd koblet opp til det distriktspolitiske virkemiddelområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktspolitikken (anm: som er næringspolitisk rettet)

Innenfor dette ønsker utvalget fortsatt å prioritere Nord-Norge spesielt.

Enkeltmomenter i dette er:

- Tromsø og Bodø bør tildeles distriktstilskudd.
 - 50 % av tilskuddet pr. innbygger og resten pr.kommune.
 - Kommuner i NN får et høyere tilskudd enn resten innenfor samme sone.
- tilskuddet fordeles etter 9 satser.

Det nye distriktspolitiske tilskuddet vurderes som mindre målrettet og treffsikkert enn det tidligere systemet.

Det er dessuten klart at det er de små utkantkommunene som taper på denne endringen.

Slik vi ser det har dette tilskuddet fått en svært uheldig virkning og det er et stort spørsmål om ikke dette tilskuddet i større grad burde vært knyttet opp mot en konkret behovsvurdering.

Leka Kommune foreslår derfor at det vurderes å endre beregningsmodellene ved at man innenfor sone IV bruker de distriktspolitiske indeksene tilsvarende sone III (utredningen s. 57).

Selv om dette er modeller basert på i stor grad næringspolitiske kriterier ser vi dette som en farbar vei å gå.

Leka Kommune er som tidligere nevnt bekymret for at diskusjonene om nettopp denne delen av rapporten vil ta oppmerksomheten bort fra de større utfordringer rapporten peker på.

VEKST, FRAFLYTING OG BEFOLKNINGSOPPDATERING.

Siden 2003 har rammetilskuddet inkl. utgifts- og inntektsutjevning blitt beregnet med utgangspunkt i befolkningstall pr. 1. januar i budsjettåret.

- Sørheimutvalget foreslår å avvikle denne ordningen samtidig som de foreslår et nytt inntektsgarantitilskudd (for kommuner med folketallsnedgang)
- Ny beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. juli året før budsjettåret.

Dette vil, iflg. utvalget, skape større forutsigbarhet.

- Når det gjelder beregning av inntektsutjevningen beholdes dagens ordning.
- Utvalget foreslår også at kommuner med sterk befolkningsvekst (over det dobbelte av landsgjennomsnittet) skal tildeles egen kompensasjon innenfor systemet.

- Når det gjelder kapitalutgifter så bør disse først taes inn i utgiftsutjevningen når det er mer klarhet i hvilke faktorer som forklarer de store variasjonene kommunene imellom.

Vi sier oss hovedsakelig enige i de endringer som foreslås når det gjelder vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering.

Leka Kommune vil imidlertid peke på at det må tilføres friske midler som kompensasjon til de kommuner med folketallsvekst. Det er ikke logisk at vekst i landets folketall skal resultere i mindre tilskudd pr. innbygger for alle. Hvis finansieringen av kompensasjonen skal gis innenfor rammene, bør trekket skje i innbyggertilskuddet og ikke i skjønnsrammen.

Som følge av at fylkesrammene varierer, blir det forskjellig trekk pr. innbygger i de forskjellige fylkene og det virker ikke logisk.

Vi tillater oss også å anmode om at arbeidet med klarlegging av årsaken til de store variasjonene i kapitalkostnader gies høy prioritet. Det er en rekke skattesvake kommuner som, for å gi innbyggerne nødvendige tjenestetilbud, har opparbeidet et for høgt gjeldsnivå.

SKJØNNSTILSKUDD.

Utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen betydelig.

Det regionalpolitiske skjønnnet taes ut og legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet.

Tapet på omleggingen av arbeidsgiveravgift skal fortsatt ligge inne.

Kompensasjon for tap på endringer i perioden 2002-2006 legges inn i innbyggertilskuddet.

Det nye veksttilskuddet foreslås finansiert gjennom reduksjon i skjønnnet.

Hensyn som skal ivaretas i den "nye" skjønnnet er:

Kompensasjon for spesielle lokale forhold

Ekstraordinære hendelser

Høge kostnader knyttet til mange fritidsboliger.

Utviklingskostnader i kommunene knyttet til kvalitet og effektivitet

Kommuner i økonomisk ubalanse

Utvalget foreslår også at små kommuner som mister regionaltilskudd som følge av at det distriktpolitiske tilskuddet kun skal tildeles kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, må vurderes særskilt i forbindelse med den helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet og eventuelt kompenseres gjennom skjønnsstilskuddet.

Mindre kommuner har mindre evner til å bære ekstraordinære hendelser og skjevheter enn større kommuner. Årsaken til dette er kort og godt at de minste kommunene volummessig har en liten økonomi. Det må derfor være en romslig skjønnsramme for å kunne foreta lokale tilpasninger og utfordringer som regnemodeller og statistikk ikke kan forutse.

Skjønnet må derfor være slik dimensjonert at fylkene har tilstrekkelige midler til å reparere på feil og svakheter i inntektssystemet og til å kunne ta hensyn til ekstraordinære forhold i enkeltkommuners utgifter. Det må være rammer slik at man kan bidra til å ta tak i mer generell og langsiktige utfordringer som har innvirkning på tjenestetilbudet til innbyggerne (inkl. rollen som lokalsamfunnsutvikler).

Leka Kommune mener imidlertid at kompensasjon for økt folketall uansett må finansieres gjennom friske midler og ikke ved reduksjon av de totale rammene for alle kommuner.

NYTT INNTEKTSGARANTITILSKUDD.

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.

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, eksklusiv 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.

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 som kommunal skatt og å øke ambisjonsnivået i inntektsutjevningen får hele tapet det første året.

Leka Kommune mener det er uheldig med overgangsordninger som drar ut i alt for lang tid. En risikerer med det å få overgang på overgangen som igjen tildekker en ønsket utvikling.

Vi er enig i at vi må få et system som er enklere, mer forutsigbart og som skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra det ene til det andre året.

Leka Kommune tror derfor INGAR er et godt skritt i riktig retning.

MIKROKOMMUNER.

Det vises til innspill fra KSNT til Sørheimutvalget av oktober 2007, vedtatt i styret i KSNT 1.10-2007. I dette innspillet fremla KSNT noen tanker om de minste kommunene. Disse betraktningene er på bakgrunn av utvalgsrapporten fortsatt meget aktuell og vi finner derfor grunn til å ta dem med også i denne sammenheng. En annen årsak til at det er viktig å få til en egen ordning for de minste og mest marginale kommunene er at det i den store sammenhengen vil det være små kostnader forbundet med den ordningen vi foreslår.

KSNT HEVDER:

For noen kommuner som befinner seg i ytterkanten av flere kriterier vil det oppstå flere særlige utfordringer. Eksempler på dette er kommuner med få innbyggere (under 1000 innbyggere) kombinert med lave skatteinntekter og lang avstand til andre tjenestetilbud. Små endringer i befolkningstall slår sterkt ut i slike kommuner..

På grunn av lave og stadig synkende inntekter har disse kommunene i flere år slitt uforholdsmessig mye med økonomien. Det er nå ikke mulig å kutte ytterligere uten relativt dramatiske konsekvenser da flere basisfunksjoner uansett må være tilstede. Situasjonen er kort og godt at disse kommunene på mange måter er inne i en selvforsterkende nedadgående spiral.

Pr 01.01. 2007 var det 27 kommuner i landet med under 1000 innbyggere og går man inn og vurderer disse særskilt vil man se at det er noen få, anslagsvis mellom 5 - 10 som vil ha behov for ekstraordinære tiltak.

En løsning kan være at disse kommunene får beregnet et alternativt rammetilskudd som sikrer at kommunen får dekket en minimums infrastruktur og et minimum av satsing på samfunn og lokal styring. Dette alternative rammetilskuddet bør holde stabilt selv om folketallet reduseres. På denne måten kan vi sikre at kommunene beholder en viss velferdskapasitet og de kan fremstå som attraktive for næringsliv og ny innflytting.

Sett i nasjonal sammenheng dreier det seg derfor om små midler for å kunne gi disse kommunene muligheter til å tilby sine innbyggere tjenester noenlunde på samme nivå som resten av landets innbyggere..

Leka Kommune er en av disse "mikrokommunene" i perioden 1980 - 2007 har kommunen "mistet" ca 40 % av innbyggerne, Dette er merkbart for den aktiviteten som kommunen skal opprettholde. Når hovedinntektskilden kommer fra statlige overføringer - er vi med stor fraflytting og påfølgende nedgang i inntektene inne i en selvforsterkende spiral. En må være ærlig nok å erkjenne at dette er en utvikling som på et eller annet tidspunkt blir umulig å bære.

I stedet for en stadig tilpassing av tjenestetilbud der en ikke lenger utfører annet en lovpålagte oppgaver - er det på sin plass å stille spørsmålet til storsamfunnet: Ønsker storsamfunnet at det skal bo folk i slike kommuner? Vi forventer at svaret på dette er JA - men da må også storsamfunnet gjøre det mulig!

Med Leka Kommune sin beliggenhet, er alternativer til det å være egen kommune en større fraflytting - og på sikt, en avvikling av bosetningen. Når en i dette perspektivet også kan peke på at det innenfor kommunens grenser finnes oppdrettsselskaper som produserer verdier for ca 450 millioner kroner, disse verdiene kommer til beskatning andre steder.

Når en ser dette i sammenheng så burde det ikke være så vanskelig å forstå at slike kommuner som Leka enten må få tilbake noe av disse verdiene i form av inntektsoverføring eller så må dette komme i form at en omlegging av dagen skattesystem.

KOSTNADSNØKLENE - UTGIFTSUTJEVNINGEN.

Utgiftsutjevningen kompenserer for forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til velferdstjenestene. Gjennom dette systemet gies det også kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Utgiftsbehovet i den enkelte kommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkler.

En vurdering av kostnadsnøklerne har ikke vært inne i Sørheimutvalgets mandat, men en er kjent med at det parallelt foregår et arbeid i departementet med endring/oppdatering av disse nøklene.

Vi finner det derfor naturlig i denne sammenheng å knytte noen kommentarer til disse (nøklerne).

Leka Kommune ser at det er nødvendig med en gjennomgang av kostnadsnøklerne. Vi håper imidlertid at siktemålet er å få til nøkler som synliggjør de prioriteringer som til enhver tid gjelder.

Leka Kommune er innforstått med at det er nødvendig med kriterier for å komme fram til mest mulig treffsikker utgiftsutjevning. Leka Kommune er imidlertid

kritisk til måten kostnadsnøkene utarbeides og benyttes på. Her synes embetsverket å ha en svært sentral rolle, mens politikken er relativt fraværende. Etter vårt syn er kostnadsnøkene et politisk instrument og må utvikles og brukes i lys av det.

Derfor forventer Leka Kommune at forslaget til nye nøkler ikke er slik utformet at de motvirker effekten av Sørheimutvalgets forslag til nytt inntektssystem

Leka Kommune forventer at nøklene utvikles slik at det faktiske utgiftsbehovet dekkes og at de er slik innrettet at det er kommende behov som dekkes og ikke et behov ut fra historiske tall slik de fremkommer i KOSTRA.

Leka Kommune er også kritisk til bruken av regresjonsanalyser hvor man ved for stor vektlegging av historikken fort kan stå i fare for å legge til rette for ei konserverende utvikling i strid med de utfordringer (behov) man står overfor i de enkelte lokalsamfunn.

Det kan også være et stort spørsmål om denne typen analyser fanger opp de kommuner som eksempelvis er veldig spredtbygd eller veldig forgubbet.

Leka Kommune forventer også at landbruk – natur blir ivaretatt på en god måte i nøklene. Dette vil ha stor betydning for mange kommuner og det må være en overkommelig oppgave å utvikle KOSTRA slik at man får inn bedre og mer presist tallmateriale enn i dag.

Leka Kommune ser det som naturlig at urbanitetskriteriet, som etter vårt syn er en raritet i systemet, ved denne gjennomgangen taes ut av systemet.

Leka Kommune stiller også spørsmål om avstandskriteriet omfattes av alle områder hvor kommunesektoren har ufrivillige kostnadsulemper.

Vi stiller også et stort spørsmål om kostnadsulemper knyttet til geografi er godt nok dekt.

Vi tenker her særlig på utviklingsaktørrollen utkantkommunene må ta som en erstatning for manglende marked og private aktører. Det kan også være et spørsmål om kriteriene godt nok gir som resultat at kommunene kan drive aktiv motkonjunkturpolitikk.

Til slutt anmoder Leka Kommune departementet om å vurdere om det skal innføres et nytt kriterium som gir ekstra utgiftsutjevning til kommuner med relativt store utgifter til kommunale veier og/eller til kommunal ferjedrift.

Leka Kommune tillater seg også å peke på at utgiftsutjevningen må dekke alle ufrivillige kostnader; hvis ikke vil argumentene omkring distriktstilskuddet bryte med de forutsetninger utvalget selv har lagt inn.

Leka, 10.01.08


Beathe Mårvik
f.sk.sekr.

Utskrift sendt:

Kommunal- og regionaldepartementet, Pb. 8112 Dep, 0030 Oslo
Revisjon