



Kommunal- og Regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

Deres ref.:
Vår ref.: 2007/2516
Arkiv: 103
Saksbeh.: Siv Elin Arnesen
Saksbeh. tlf.: 77 83 77 87

Dato: 24.01.2008

Høring - Sørheimsutvalget - Inntektssystemet for kommunene

Målselv formannskap hadde saken oppe til diskusjon i møte den 23. januar 2008, og ble enige om å gi følgende høringsuttalelse:

1. Målselv kommune støtter høringsuttalelsen fra Midt-Troms regionråd, jfr vedlegg.
2. Formannskapet vil spesielt framheve punkt 11 i regionrådet uttalelse, som lyder som følger:

" Forslagene til Sørheimutvalget om å samle regionaltilskuddet (småkommunetilskuddet), Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktspolitisk tilskudd må ikke iverksettes. En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om, jfr utvalgets egne beregninger.

Dersom regjeringen likevel skulle velge å følge Sørheimutvalgets innstilling og gå inn for et distriktspolitisk tilskudd, mener vi at vektingen mellom regionene vil gi svært uønskede resultater, noe som fører til at kommunene i Midt-Troms får store inntektstap. Dette kan vi ikke akseptere, i og med at betingelsene for å drive kommuner i Troms blir vidt forskjellige. Det er liten sammenheng i at kommuner i vår region skal ha 16-17 millioner i mindre inntekt enn sammenlignbare kommuner som ligger 15 mil unna. Dersom distriktspolitisk tilskudd innføres, må resten av Troms' vekting økes fra 0,35 til 0,5. Dette vil forhindre en stor nedgang i våre kommuners inntekter."

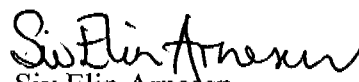
3. Dersom forslaget blir vedtatt vil dette få betydelige konsekvenser for Målselv kommune. Med et inntektsgarantitilskudd (INGAR) vil Målselv kommune få en reduksjon i skatt/rammetilskudd med kr. 259,- pr. innbygger, noe som tilsvarer ca. 1,7 millioner kroner. Dersom forslaget blir vedtatt uten inntektsgarantitilskudd vil Målselv få en reduksjon i skatt/rammetilskudd på kr. 519,- pr innbygger, noe som tilsvarer ca 3,4 millioner kroner.
Målt i forhold til antall innbyggere er det Målselv kommune som får det største inntektstapet av kommunene i Troms.

4. Målselv kommune beklager at det ikke er gitt lengre høringsfrist i en så omfattende sak.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Viggo Fossum', with a long horizontal flourish extending to the right.

Viggo Fossum
ordfører

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Siv Elin Arnesen', with a long horizontal flourish extending to the right.

Siv Elin Arnesen
økonomisjef

Midt-Troms regionråd

Bardu Berg Dyrøy Lenvik Målselv Sørreisa Torsken Tranøy

Dato: 9 januar 2008

Deres ref:

Vår ref:

FORSLAG TIL UTTALELSE OM SØRHEIMUTVALGETS INNSTILLING

1 Innledning

Sørheimutvalget ble nedsatt i desember 2006. Utvalget leverte sin rapport *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* i oktober 2007. Utvalgets rapport er nå sendt på høring og KRD ber om at KS samordner høringsuttalelsene fra enkeltkommuner. Kommuner som ønsker å komme med egne høringsuttalelser i forbindelse med utvalgets rapport er velkomne til å gjøre det. Leder av utvalget var Kristin Sørheim, ordfører i Tingvoll kommune på Nordmøre, og hun var invitert på besøk til regionrådet i juli i år. Da ble forholdene inngående drøftet med ordførerne og rådmenn.

Utvalgets mandat har omhandlet en vurdering av

- skattens andel av kommunenes inntekter
- nivå på og utforming av inntektsutjevningen
- selskapsskatten som kommunal skatt
- regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet
- behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner
- størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet
- ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen
- behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Med andre ord er det kun **inntektsdelen av inntektssystemet** som er vurdert. Utgiftsdelen er tidligere vurdert av Borgeutvalget.

Vedlagt følger utvalgets eget sammendrag. Sjelve rapporten ligger ved som pdf-fil og er tilgjengelig på KRD's nettsider.

Nedenfor følger en gjennomgang av ulike sider ved inntektssystemet, og denne ender opp med et forslag til uttalelse. Dette dokumentet er i all hovedsak basert på innspillene som kom fra KS Troms.

Adresse Midt-Troms Regionråd, pb 46, 9305 Finnsnes

Tlf 77848625

E-post kaare.rasmussen@midt-troms.no

Mob 91182304

Fax 778 51 230

2 Virkningen for kommunene i Midt-Troms

I utredningens tabelldel er det gjort beregninger over hvilke virkninger de samlede forslagene vil få av virkninger. Vi henviser til denne tabellen, men kortversjonene av virkningene følger i nedenstående tabeller. Disse har vi fått fra fylkesmannen. I utredningen framgår noen samlede virkninger av forslaget, og de aller fleste kommunene i Midt-Troms vil tape store beløp om dette blir endelig, se tabell 1. Imidlertid har utvalget foreslått en inntektsgaranti for de kommunene som taper mest, og disse virkningene framgår av tabellene 2 og 3. I tabell 4 framgår inndelingen av kommuner i soner.

Dersom utvalget ikke hadde foreslått en inntektsgaranti, ville tapene for flere av våre kommuner blitt betydelige. Nord-Tromskommunene er foreslått å komme inn under Finnmarksordningen også på dette feltet, og får dermed en kraftig økning av sine inntekter.

Tabell 1. Gevinst/tap med og uten inntektsgaranti

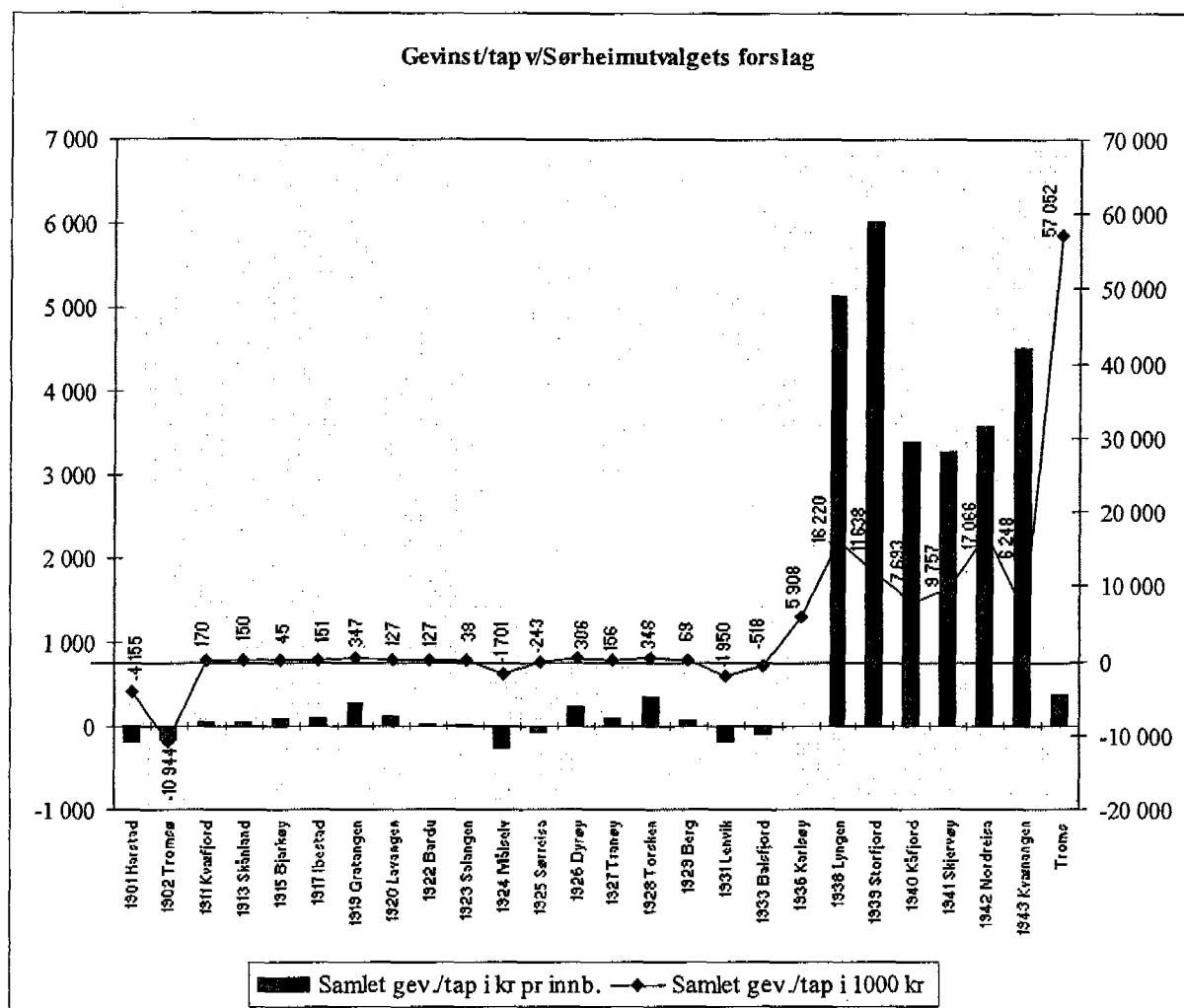
Kommune	Innbyggere 0106	Gevinst/tap pr innb uten inntektsgaranti Kolonne 13	Gevinst/tap pr innb 1 år med inntektsgaranti Kolonne 14	Samlet gevinst/tap uten inntektsgaranti Jfr kolonne 13
Bardu	3799	+ 138	+ 33	+ 542 000
Målselv	6578	- 519	- 259	- 3 414 000
Sørreisa	3322	+ 32	- 73	+ 106 000
Dyrøy	1295	- 1638	+ 236	- 2 121 000
Tranøy	1598	- 3327	+ 97	- 5 310 000
Torsken	1005	- 3507	+ 346	- 3 524 000
Berg	996	- 1134	+ 69	- 1 129 000
Lenvik	11051	- 716	- 176	- 7 912 000

Tabell 2 Kommunene i Troms. Samlet gevinst/tap med inntektsgaranti år 1 og 2.

Kommune	Ant. innb.	Samlet gevinst/tap Med INGAR 1. års effekt <i>kr</i>	Samlet gevinst/tap Med INGAR u/selsk.skatt 2. års effekt <i>Kr</i>
1901 Harstad	23 228	-4 155 489	-10 310 909
1902 Tromsø	63 596	-10 944 236	-28 433 136
1911 Kvæfjord	3 067	170 034	-1 182 513
1913 Skånland	2 918	150 102	-958 738
1915 Bjarkøy	537	45 162	-205 617
1917 Ibestad	1 630	150 938	-470 092
1919 Gratangen	1 245	347 318	-327 472
1920 Lavangen	1 035	127 067	-409 063
1922 Bardu	3 799	126 887	-925 436
1923 Salangen	2 263	38 041	-919 208
1924 Målselv	6 578	-1 700 676	-3 147 836
1925 Sørreisa	3 322	-243 137	-1 435 735
1926 Dyrøy	1 295	306 009	-381 636
1927 Tranøy	1 598	155 709	-641 693
1928 Torsken	1 005	348 011	-108 259
1929 Berg	996	68 585	-304 915
1931 Lenvik	11 051	-1 950 170	-5 840 122
1933 Balsfjord	5 569	-517 861	-3 068 463
1936 Karlsøy	2 369	5 907 883	4 789 715
1938 Lyngen	3 161	16 220 008	14 816 524
1939 Storfjord	1 932	11 638 252	11 006 488
1940 Kåfjord	2 261	7 693 007	6 542 158
1941 Skjervøy	2 971	9 757 239	8 384 637
1942 Nordreisa	4 772	17 066 008	15 061 768
1943 Kvæangen	1 387	6 247 797	5 717 963
Troms fylkeskomm.	153 585	57 052 487	7 248 410

Tabellen illustrerer på en god måte hvordan forskjellene i Troms vil utvikle seg. Nord-Troms vil få en kraftig økning i inntektene, mens våre kommuner igjen vil få et nedtrekk, noe som også er godt illustrert i neste tabell/figur.

Tabell (fig) 3



Tabell 4 Soneinndeling i landet og vekting

	Sone IV- tiltakssonen	Sone IV Troms	Sone IV- Nordland	Øvrige kommuner i sone IV Deler av Trøndelag, Møre og Romsdal, samt indre deler av Hedemark, Oppland og Buskerud	Sone III Sør-Norge og Trøndelag som ikke ligger i nærheten av byområder, samt Tromsø og Bodø
Vekting	0,9	0,35	0,3	0,2	0,15
Sats pr innbygger	3 382	1 315	1 127	752	225-564
Sats pr kommune	14 410	5 604	4 803	3 202	961-2 402

I tabellen vises de forskjellige sonene som Sørheimutvalget foreslår. Sonene faller stort sett sammen med sonene for tilskott fra Innovasjon Norge. Verdt å merke seg er vektingen, hvor Finnmark og Nord-Troms vektens med 0,9, mens resten av Troms vektens med 0,35, dvs

nesten 1/3 av våre nære naboer. Her er årsaken til de store utslagene som framkommer på tabellen over Troms.

Når man nå vurderer hvordan man skal forholde seg til Sørheimutvalgets forslag, som nå snart vil komme under bearbeiding i regjeringa, er det viktig å ha i mente etpar forhold som ikke alltid er like mye framme i debatten:

- kommunene i Norge har tre retninger på sine oppgaver; lokaldemokrati, forvalter av statlige lover/regler og tjenesteprodusent. Det siste tar mest ressurser. I tillegg er våre kommuner i høy grad utviklere av lokalsamfunnet, noe man kan si skiller seg fra enkelte andre vekstkommuner hvor man stort sett kan begrense seg til å legge forholdene til rette for utvikling. I våre samfunn er ofte kommunene også initiativtakere og lokale motorer i økonomien
- det finnes mange kommuner lengre sør med omtrent samme utfordringer som vi har i Midt-Troms. Fylkesrådslederen har sagt at "det er kaldt i Østerdalen og", og mener med det at mange kan sies å være i samme båt som oss med nedgang i folketallet osv. Inndelingen i soner for regional utvikling er et godt tegn på det.

3 Generelle kommentarer basert på KS-sekretariatets utredning

Regjeringens oppfølging av Borgeutvalget

Borgeutvalget, 2003, ble bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. I 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Utvalgets utredning ble deretter sendt på bred offentlig høring. I tilleggsproposisjonen for statsbudsjettet for 2006 varslet regjeringen at den ville foreta en egen gjennomgang av Borgeutvalgets utredning, og fremme forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009. De politiske partiene med representasjon på Stortinget ble invitert til deltakelse i et utvalg som skulle vurdere deler av inntekts- og finansieringssystemet for kommunene, Sørheimutvalget.

Bare deler av inntekts- og finansieringssystemet skulle vurderes av utvalget

Utvalget ble bedt om å kun vurdere elementene i inntektssystemet som var av politisk karakter. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet ble av regjeringen ikke definert å være av "politisk karakter". Borgeutvalgets forslag til omleggingen av kostnadsnøklerne og utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal derfor gjennomgås av kommunal- og regionaldepartementet selv.

Til dette sier utvalget:

"Utvalget har funnet det vanskelig å konkludere innenfor flere av mandatets områder, blant annet fordi vi ikke har hatt informasjon om – eller kan være med å vurdere – effekten av omleggingen av kostnadsnøklerne og utgiftsutjevningen. Dette vil kunne ha stor betydning for nivået eller grad av endring/omlegging innenfor områder som utvalget er bedt om å vurdere"

"Utvalget legger til grunn for sin vurdering at utgiftsutjevningen og kostnadsnøkkelene som gjennomgås i Kommunal- og regionaldepartementet gir full utjevning av kostnadsulempen for de sentrale velferdstjenestene."

Fag eller politikk

Kommunene i landet er svært forskjellig både når det gjelder skattegrunnlag og utgiftsbehov. For å kunne gi et mest mulig likeverdig tjenestetilbud er det derfor behov for en omfattende inntekts- og utgiftsutjevning i inntektssystemet. Generelt sett skal utgiftsutjevningen omfordeles mellom kommuner med høye utgiftsbehov per innbygger og kommuner med lave utgiftsbehov per innbygger. Denne omfordelingen er et nullsumspill, dvs. omfordelingen skal nominelt gå i balanse.

Utjevningen baserer seg på en samlet kostnadsnøkkel som er bygget opp av delkostnadsnøkler (administrasjon, grunnskole, pleie- og omsorg, helsetjenester, barnevern og sosialhjelp). I dette ligger at alle utgiftsforhold ikke omfattes av utgiftsutjevningen. Sørheimutvalget vektlegger at det er de sentrale velferdstjenestene som inngår i utgiftsutjevningen.

Vektene til de ulike kriteriene som inngår i kostnadsnøkklene fastsettes stort sett ved bruk av statistiske metoder. Borgeutvalget drøfter heller ikke utjevningsgraden, men slår fast eller legger til grunn at utgiftsutjevningen er 100 %. Det er ikke slik at det er faglig konsensus om at 100 % utgiftsutjevning ivaretas gjennom kriteriene og vektene i inntektssystemet. KRD har i stor grad basert seg på analyser fra "ett" fagmiljø. Innspill fra Norut/Niber, Høyskolen i Bodø, Høyskolen i Nord-Trøndelag, Forskningsmiljøer på Vestlandet og i Hedmark/Oppland angående valg av kriterier og metodebruk velger KRD å ikke legge vekt på.

Svært mange vil faglig legge til grunn at en modell eller for den del et inntektssystem bestående av kriterier med tilhørende vekter aldri vil klare å fange opp alle utgiftsforskjeller (100 %) på en objektiv måte. Dette standpunktet eller virkelighetsbeskrivelsen betyr ikke at dette ansees som uviktig. Dette innebærer imidlertid at det er viktig å trekke inn flere fagmiljøer når det gjelder drøfting og evaluering av kriterier og vekter der målet er å få til en best mulig utgiftsutjevning. Dette standpunktet innebærer også at man erkjenner at det også ligger elementer av skjønn i utgiftsutjevningen. KRD mener åpenbart at grensene mellom fag og politikk går mellom inntektsutjevning og utgiftsutjevning. Det tverrpolitiske utvalget skal etter mandatet bare vurdere "elementer i inntektssystemet som er av politisk karakter" dvs. inntektsutjevningen. Høyskolen i Bodø legger i sin høringsuttalelse til grunn at det ikke kan sees bort fra at faglig skjønn kan inneholde politiske føringer som kan være preget av maktforhold i samfunnet - blant annet forhold mellom sentrum og periferi og mellom større og mindre kommuner. Når utgiftsutjevningen i inntektssystemet ikke vurderes som et element som er egnet for politisk behandling, bygger man opp et skinn av større grad av objektivitet enn det er grunnlag for.

De elementene i inntektssystemet som etter en skjønnsmessig vurdering skal ivareta forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen tones derfor ned. Disse er: regionaltilskuddet (småkommunetilskuddet), skjønnsmidlene og tilskuddet til kommunene i Nord-Norge.

I Sørheimutvalget har utvalgslederen og Steigen-ordføreren følgende særmerknad:

"Begrunnelsen for distriktpolitisk tilskudd (og dagens Nord-Norgetilskudd) er bedre tjenester enn ellers i landet for å hindre fraflytting/øke tilflytting. Dersom dette skal kunne skje må kommunene først evne å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud. Dette forutsetter at ufrivillige merkostnader knyttet til demografiske, geografiske, klimatiske og strukturelle forhold utjevnes fullt ut gjennom utgiftsutjevningen. Disse medlemmene tviler på at det skjer, og mener at mange kommuner må dekke disse utgiftene med reduserte inntekter på grunn av folketallsnedgang, og derfor sliter med å gi et forsvarlig og likeverdig tilbud."

Borgeutvalget har vært på full offentlig høring

Fra høringsinstansene til Borgeutvalget ligger det mange innspill til utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Spørsmålet er om disse blir fulgt opp KRD? Sørheimutvalget gjør det klart at de ikke er kjent med at KRD har iverksatt arbeid knyttet til utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Det er heller ikke kjent at andre eksterne miljøer er engasjert til dette formålet.

Landsdelsutvalget for Nord-Norge (LU) og Kommunenes Sentralforbund i samme område nedsatte et eget utvalg, Moen-utvalget som arbeidet parallelt med Borgeutvalget. Hensikten var å bidra til et bredere grunnlag i diskusjon av Borgeutvalgets konklusjoner og å utrede alternative tilnæringsmåter. For primærkommunene ble spesielt pleie- og omsorgssektoren behandlet. Problemstillinger knyttet til spredtbygdkostnader var sentral i prosjektet.

Etter oppdrag fra fylkesmannen i Finnmark utarbeidet Norut NIBR Finnmarkrapporten ”Gode kommunale tjenester for Finnmarks befolkning og Næringsliv (2005:1)” Det dokumenteres at velferdstjenester som det er knyttet nasjonale standardkrav til har høye faste bunnkostnader – terskeltjenester som kjennetegnes av at små og desentrale kommuner har høye enhetskostnader. Opptaksområdene til tjenestene er små, her har både demografiske, topografiske og klimatiske forhold stor betydning. Det dokumenteres også at dette er forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Poenget er at dette også er en svært viktig alternativ tilnæringsmåte til drøftingen av utgiftsutjevningen i inntektssystemet som ikke følges opp av KRD.

Hva er det stort sett enighet om?

Borgeutvalget har på mange områder gjort et stort og viktig utredningsarbeid. For de fleste sektorenes del har Borgeutvalget utført beregninger som er en klar forbedring i forhold til det forrige inntektssystemutvalget (Rattsø-utvalget). Delkostnadsnøkklene i systemet ivaretar avstandsulempene på en langt bedre måte. Det er ikke lengre uenighet om at det innenfor pleie og omsorg er betydelige spredtbygdkostnader. Borgeutvalget vektlegger derfor bosettingsmønster sterkere i de fleste sektornøkklene.

Hva ønskes videre utredet?

Endringene som foreslås i kostnadsnøkkelene for grunnskolen drøftes i svært mange høringsuttalelser. Borgeutvalget foreslår å gå bort fra Agder-modellens normtall for skolestruktur. Begrunnelsen er at klassedelingsreglene endres. Innspillene fra høringsinstansene er at det er behov for en ny gjennomgang av denne kostnadsnøkkelene med større vekt på en normativ modell for skolestruktur. Implementeringen av barnehagene i inntektssystemet krever nye utredninger.

4 Forslagene fra Sørheimutvalget – kommentarene er basert på KS Troms' utredning

4.1 Skattens andel av kommunenes inntekter

Bakgrunn

Kommunene er i hovedsak finansiert gjennom skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetalinger. I tillegg har kommunene anledning til å kreve inn skatt på eiendom. Utvalget er i sitt mandat bedt om å anbefale hvor stor andel av utgiftsbehovet som skal finansieres av innbyggertilskuddet og hvor stor andel som skal finansieres av skatteinntektene, dvs. forholdet mellom innbyggertilskuddet og skatteinntektene. Utvalget vurderer at hensynet til lokal forankring tilsier isolert sett at en vesentlig andel av kommunesektorens inntekter bør komme

i form av skatt. Skatteinntektene er imidlertid svært ujevnt fordelt mellom landets kommuner. Hensynet til små inntektsforskjeller mellom kommunene tilsier derfor isolert sett en lav skatteandel.

Sørheimutvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.

Vurdering

Utvalget sin konklusjon innebærer i realiteten en videreføring av dagens situasjon. I de senere årene har andelen variert fra ca 45 % til opp imot 50 %.

4.1 Nivå på og utforming av inntektsutjevningen

Sørheimutvalgets anbefalinger

Utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevningen. Utvalgets flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 % til 60 %. Medlemmet fra Høyre ønsker å beholde dagens modell uten endringer. Medlemmene fra Venstre og Senterpartiet ønsker en langt mer omfattende utjevning av skatteinntektene. Disse medlemmene går primært inn for å utvikle en modell som løfter alle kommunene opp til minst 95 % av landsgjennomsnittet og at dette løftet i forhold til dagens ordning i all hovedsak finansieres av kommuner med skatteinntekter over ca 115 % av landsgjennomsnittet.

Borgeutvalget foreslo at inntektsutjevningen burde skje i forhold til prognostiserte og ikke faktiske skatteinntekter. Dette bør videreføres. Det fjerner et alvorlig problem knyttet til stabilitet i de kommunale inntektene og gir mer forutsigbare driftsbetingelser for de kommunale tjenestene.

Inntektsutjevningen har blitt endret flere ganger. Opprinnelig ble kommunene sikret et visst minsteinivå av gjennomsnittlig skatteinntekt på 85 % gjennom skatteutjamningsmidlene. Ved innføring av inntektssystemet i 1986 ble det lagt opp til at det generelle tilskuddet skulle ta seg av skatteutjamningen. Kommunene i Nord-Norge hadde et høyere minsteinntektsnivå. Skatteutviklingen medførte at det i St.meld. nr. 56 (1986-87) ble anbefalt å innføre en trekkordning for skatteinntekter som i 1985 oversteg kr. 9.300, dvs. ca. 145 % av landsgjennomsnittet. I 1989 ble det innført trekk tilsvarende 5 % av skatteinntekter som oversteg 110 % av landsgjennomsnittet og i tillegg 45 % av skatteinntekter som oversteg 144 % av landsgjennomsnittet. Minsteinntektsnivået var da om lag 94 % med unntak for kommunene i Nord-Norge som hadde et tillegg på 7 – 17,5 og 50 %-poeng i hhv. Nordland, Troms og Finnmark. Inntektsutjevningen var svært komplisert gjennom to utjevninger bl.a. også basert på skatteutviklingen fra ett år til et annet.

I 1994 ble inntektssystemet forenklet. For inntektsutjevningen var endringen at minsteinntektsnivået ble lagt på 96,2 % og innføring av en trekkgrense med 50 % trekk i skatteinntekter utover 140 %. Særordningen med høyere minsteinntektsnivå for kommunene i Nord-Norge ble erstattet av Nord-Norge-tilskuddet.

I tråd med anbefalingene fra Rattsø-utvalget fikk kommuner med skatteinntekter under 110 % av landsgjennomsnittet kompensert 90 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til

110% til erstatning for minsteinntektsnivået på 96,2 %. Man opprettholdt trekkordningen med 50 % av skatteinntekter utover 140 % av landsgjennomsnittet.

I forbindelse med Stortingets ambisjon om å øke skatteandelen fra 44 % til 50 % av kommunesektorens samlede inntekter, ble trekkgrensen gradvis redusert fra 140 % mot 130 %, med 2 %- poeng pr. år etter 2002, mens trekkprosenten på 50 % ble opprettholdt. Reduksjonen i trekkgrensen skulle dempe omfordelingen fra kommuner med lave skatteinntekter til kommuner med høye skatteinntekter som en økt skatteandel ville medføre. Siste år med denne modellen var 2004, og trekkgrensen var da 134 %.

Da en andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene i 2005, ble inntektsutjevningen lagt om til dagens modell. Modellen har i bunnen en symmetrisk utjevning med 55 % kompensasjonsgrad og trekkprosent. I tillegg får kommuner med lavere skatteinntekter enn 90 % av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon på 35 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 90 %. I forbindelse med høringen av forslaget skrev Kommunal- og regionaldepartementet: *"Med en utjevningsgrad på 55 % vil inntektsforskjellene mellom kommunene ikke endres vesentlig som følge av reformforslaget, når en også tar hensyn til den foreslåtte tilleggskompensasjonen for kommunene med de laveste skatteinntektene."*

Generelt sett vil stort sett alle kommuner i Nord Norge tjene på et høyt ambisjonsnivå for inntektsutjevningen.

4.2 Selskapsskatten som kommunal skatt

Sørheimutvalgets anbefalinger

Utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende kommunal 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 skattesimuleringsmodellen ved tilbakeføring av inntektene fra selskapsskatt til kommunene. Medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet foreslår primært å gå over til en skattefondsmodell, slik intensjonen var i 2005.

Utvalgets flertall anbefaler med andre ord at selskapsskatten avvikles som kommunal inntekt og at den andelen av skatten som selskapsskatten utgjør i dag, legges på skatt fra personlige skattytere. I sin begrunnelse har utvalgets flertall lagt vekt på at det er stor variasjon i selskapsskatten mellom kommunene i tillegg til at selskapsskatten er lite stabil og dermed lite forutsigbar. Flertallet har heller ikke fått dokumentert at selskapsskatten bidrar til økte insentiver til næringsutvikling.

Det er ikke dokumentert at lokalpolitikeres interesse for næringsutvikling var lavere i de årene hele selskapsskatten tilfalt staten enn i årene før omleggingen. I Nord-Norge har tilrettelegging for etablering av nye og sikring av eksisterende arbeidsplasser hatt høy prioritet blant lokale folkevalgte.

Stabilitet i tjenestetilbudet over tid justert for befolkningsutviklingen er viktig for innbyggerne. Selskapsskatt har store variasjoner fra ett år til et annet og er lite egnet til å finansiere sentrale og viktige velferdstilbud.

4.3 Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

Bakgrunn

Fram til 2003 ble utgiftsutjevning og innbyggertilskudd beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i året før budsjettåret, noe som var nødvendig for at tilskuddene kunne gjøres kjente i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet om høsten. Fordelingen av tilskudd ble dermed basert på 1-2 år gamle tall i forhold til den perioden tilskuddene skulle gjelde for. Tidsforskyvningen mellom tilskuddsperiode og beregningsgrunnlag bidro til at kommuner og fylkeskommuner som opplevde befolkningsvekst gjennomgående fikk lavere tilskudd enn de ville fått ved bruk av mer oppdaterte befolkningstall.

Etter 2003 er innbyggertallet pr. 1. januar i budsjettåret benyttet både i inntektsutjevningen, til fordeling av innbyggertilskudd og ved beregning av utgiftsbehovet – utgiftsutjevningen. Dette medfører at det ikke er klart før mot slutten av juni hvordan utgiftsutjevningen faktisk blir for den enkelte kommune. For mange kommuner opplever dette som et budsjetteringsproblem.

Begrunnelsen for å bruke tall per 1. januar er at dette treffer de faktiske utgiftsbehovene best mulig. De som vinner på dette er vekstkommunene, de som taper er fraflyttingskommuner.

Sørheimutvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler å opprettholde oppdateringen av innbyggertallet ved beregningen av inntektsutjevningen. Vekstkommuner får da 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.

Utvalget foreslår videre at 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, får et veksttilskudd. Tilskuddet settes til kr. 50.000 pr. nye innbygger utover vekstgrensen – altså utover det doble av landsgjennomsnittet.

Veksttilskuddet skal finansieres ved å redusere skjønnsrammen med et like stort prosentvis trekk i fylkenes skjønnsrammer.

Vurderinger – oppdatering av befolkningstall

Borgeutvalget fant at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.

Borgeutvalget foreslo at dagens ordning med oppdaterte befolkningstall (knyttet til utgiftsutjevningen) avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget vil vise til at skjønnstilskuddet kan benyttes for å ivareta kommuner som får spesielle problemer på grunn av dette.

Vår vurdering er at ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem bør dagens ordning med oppdatering av befolkningstall i beregningen av utgiftsbehov avvikles. Telledagen bør heller ikke flyttes til 1.juli.

Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen bør videreføres og den ivaretas av den løpende inntektsutjevningen. Dette gir gevinst for kommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner med befolkningsreduksjon.

Vurderinger – Et eget veksttilskudd

I tillegg til oppdatering av innbyggertallet, for bedre å kunne ivareta kommuner med sterk vekst i antall innbyggere, har vekstkommunene i tillegg argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til investeringer i teknisk og sosial infrastruktur.

Borgeutvalget vurderte forslaget om et eget tilskudd til vekstkommuner. Borgeutvalget konkluderte med at vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men det er vanskelig å finne sterke argumenter for at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner.

Borgeutvalget vil derfor ikke anbefale at det etableres ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst.

Borgeutvalget mente at vekstkommuner som opplever spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fanges opp gjennom skjønnstilskuddet.

Borgeutvalget påpekte også at høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet. Dette vil bidra til økte kapitalkostnader per innbygger, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.

Vår konklusjon er at forslaget fra Sørheimutvalget om et eget veksttilskudd ikke har bakgrunn i faglige analyser. Det vil være et tilskudd som vil være vanskelig å handtere. Nye befolkningstall og sterkere sentralisering vil kunne føre til at omfanget av tilskuddet vil kunne vokse betydelig. Når veksttilskuddet skal finansieres ved å redusere skjønnssrammen med et like stort prosentvis trekk i fylkenes skjønnssrammer, betyr dette at fylker med en høy andel av skjønnssrammen må finansiere en større andel av veksttilskuddet.

Vurderinger – kommuner med sterk fraflytting

Sørheimutvalget ble i mandatet bedt om å vurdere om det skal tas spesielle hensyn til kommuner med sterk vekst eller fraflytting. Utvalget har konkludert med at det bør tas hensyn til kommuner med sterk vekst. Det er imidlertid overraskende at utvalget overhodet ikke drøfter kommuner med sterk fraflytting.

I vurderingen av inntektsutjevningen i kapittel 13 anbefaler utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektsutjevningen.

Hovedinntrykket fra inntektssystemene i andre land er at ordninger som skal ivareta kommuner med endringer i folketall hovedsakelig er rettet mot kommuner med befolkningsnedgang. De senere årene er det imidlertid satt mer fokus på kommuner med vekst i befolkningen

I Sverige har det siden innføringen av rammefinansieringssystemet vært en ordning som kompenserer kommuner som over en 10-årsperiode har nedgang i folketallet. Det er også en ordning basert på nedgang i antall elever. I Danmark tar kriteriene hensyn til kommuner med stor nedgang i elevtallet. I Finland inngår skolestørrelse i beregningene på en måte som kompenserer for nedgang i elevtallet.

I Sverige er det fra 2005 innført en ordning som skal kompensere vekstkommuner for at kompensasjonen gjennom inntektssystemet bygger på folketall fra året før budsjettåret. Ordningen er begrenset til et fåtall kommuner med sterk vekst over flere år, og innebærer en

justering av folketallet for disse kommunene midt i budsjettåret. I Finland er det fra 2006 foreslått å gi tillegg til kommuner som har hatt sterk vekst i folketallet, det vil si minst 6 % i løpet av tre år.

Det er imidlertid behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.

4.4 Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet

Sørheimutvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler å redusere skjønnsrammen ved å overføre midler til det distriktpolitiske tilskuddet, til veksttilskuddet og at kompensasjon for endringene i inntektssystemet i perioden 2002 – 2006 legges til innbyggertilskuddet. Skjønnsmidlene skal etter dette kompensere for spesielle lokale forhold som kostnadsnøklerne ikke tar hensyn til, ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret, bidra til utviklingsprosjekter, kompensere hyttekommuner som p.g.a. mange fritidsboliger har ekstraordinære utgifter og gi bistand til kommuner med økonomisk ubalanse. Mange forhold underbygger at det fortsatt er behov for et betydelig skjønnsstilskudd.

Skjønnsstilskuddet brukes til å ivareta en rekke forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen:

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

Utvalget argumenterer for at den andelen som skjønnsmidlene har i dag kan reduseres betydelig. Dette er det ikke faglig grunnlag for. Landet har en krevende geografi og kommunestrukturen er på mange måter sårbar. Mange kommunene har et ensidig næringsliv og kan oppleve store svingninger fra ett år til ett annet. Når dette inntreffer står kommunene overfor ekstraordinære omstillinger.

Desentralisering av oppgaver har gjennom mange år vært omfattende. Innenfor helse og pleie- og omsorgstjenestene omfatter dette også brukere med multihandikap. For disse tjenestene har kommunene det finansielle ansvaret. Fordelingen av disse brukerne er imidlertid ikke såkalt "statistisk rettferdig." Avvikling av statlige spesialskoler og nedbygging av sentrale HVPU institusjoner har vært ønskelig og nødvendig, men har gitt mange kommuner store utfordringer.

Dette illustrerer at det er et mangfold av utfordringer som kostnadsnøkler og vekter i en modell for utgifts- og inntektsutjevning ikke helt og fullt kan fange opp. Det er derfor et stort behov for et "sikkerhetsnett"

Skjønnsmidlene er i dag dette sikkerhetsnettet. Skjønnet ivaretas av Fylkesmennene som har lang erfaring i å utøve og ivareta denne oppgaven. Når skjønnsmidlene foreslås redusert over tid, vil det gi reduserte muligheter til å kompensere for ekstraordinære bortfall av inntekter.

4.5 Behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Sørheimutvalgets anbefalinger

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.

Vurderinger

Inntektsgarantitilskuddet omfatter også endring i kriterieverdiene. Den foreslåtte endringen fra Sørheimutvalget gir derfor et bedre sikkerhetsnett for kommuner som har store endringer i befolkningssammensetningen, og som p.g.a. dette får et lavere beregnet utgiftsbehov.

4.6 Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

Sørheimutvalgets anbefalinger

Utvalgets flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Høyre og Kristelig Folkeparti, forslår at dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet samles til ett nytt distriktspolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktspolitiske virkeområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktspolitikken. Et nytt distriktspolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levevilkår i stand til å gi et bedre utbygd tjenestetilbud til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting. Innenfor det distriktspolitiske tilskuddet ønsker utvalget å prioritere kommunene i Nord-Norge spesielt. En prioritering av nordområdene innenfor inntektssystemet er viktig for at kommunene i dette området skal være i stand til å forvalte landsdelens naturressurser på en god måte samt å hevde Norges interesser i nordområdene.

Bakgrunn

Det er svært store likhetstrekk mellom Borgeutvalget og Sørheimutvalget sine forslag om å slå sammen de såkalte regionalpolitiske relaterte tilskuddene, deriblant Nord-Norge-tilskuddet, til et nytt distriktspolitisk tilskudd. Disse forslagene representerer store omfordelingseffekter. Fra nord til sør og fra de typiske småkommunene til de middels store kommunene.

Det grepet utvalget foretar er å definere utvalgte kommunetilskudd som distriktspolitiske tilskudd. Disse tilskuddene det vil si regionaltilskuddet (dvs. småkommune tilskuddet), Nord-Norge-tilskuddet og de deler av det nåværende skjønnstilskuddet legges i en ny pott som kalles "Det nye distriktspolititiske tilskuddet". Dette nye tilskuddet skal omfordeles til et utvidet geografisk område, der kriteriene gjenspeiler de indikatorene som inngår i soneinndelingen i det distriktspolitiske virkeområde for næringslivet.

Resultatet blir naturlig nok et dramatisk endret fordelingsmønster. Sørheimutvalget sine forslag vil føre til at rammebetingelsene for mange av disse kommunene vil bli svært vanskelig. Når små og desentrale kommuner har høye enhetskostnader har dette først og fremst sammenheng med at velferdstjenester som det er knyttet nasjonale standardkrav til har høye faste bunnkostnader – terskeltjenester. Opptaksområdene til tjenestene omfatter få personer, her spiller både demografiske, typografiske og klimatiske forhold inn. I mange av disse kommunene vil en ikke kunne konsentrere befolkningen ytterligere i egen kommune. Det er allerede en skole, en barnehage (gjærne organisert som oppvekstsenter), og ett

sykehjem. Det er ikke mer å sentralisere i egen kommune og på grunn av avstandene mellom kommunene er det ingenting å hente på å slå sammen kommunene.

Når rammebetingelsene for kommunal tjenesteproduksjon faller langt utenfor normalvariasjon vil ikke modeller som inntektssystemet fange opp alle disse forholdene. Dette gjør at det er behov for skjønsmessige og normative elementer som kan kompensere for forhold som ikke fanges opp av dagens kostnadsnøkler med tilhørende vektorer. For nærmere drøfting vises til vedlagte "Gode kommunale tjenester for Finnmarksbefolkning og Næringsliv (2005:1) NORUT NIBR Finnmark.

Nord-Norge tilskuddet

Begrunnelsene for å gi kommunene i Nord-Norge en særskilt behandling i inntektssystemet har vært flere.

Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble skatteutjamningsordningen for de Nord-Norske kommunene videreført. Fra 1994 ble dette "synliggjort" som et eget Nord-Norgetilskudd. Begrunnelsen på dette tidspunktet var dels at kommunene i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp av utgiftsutjevningen, og dels at en heving av inntektsnivået var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået i landsdelen etter andre verdenskrig.

Rattsutvalget pekte på tre forhold som kunne begrunne at tilskuddet ble opprettholdt (NOU 1996: 1):

- Levekårsundersøkelser som viste at kommuner i Nord-Norge generelt ligger lavt i forhold til landsgjennomsnittet.
- Norge har interesse av at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser, herunder fiskeriressursene, på en god måte, samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.
- Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbar overfor svingninger i den private sektor.

Siden det er til en hver tid er opp til den sittende regjeringen å endre begrunnelsene for tiltak har formuleringene endret seg betydelig i de senere årene.

I St.prp. 1(2006-2007) heter det nå:

"Inntektssystemet inneholder to tilskudd som utelukkende er distriktspolitisk begrunnet. Det gis tilskudd til kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge, Nord-Norgetilskudd, og tilskudd til små kommuner med lav skatteinngang, regionaltilskudd."

Begrunnelsen for Nord-Norge tilskuddet er nå:

"Tilskuddet skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet."

Begrunnelsen for Nord-Norge tilskuddet er dermed over tid helt endret. Tilskuddet skal ikke lengre kompensere for utgiftsforhold eller bidra til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud. Dette er per definisjon ivaretatt gjennom at inntektssystemet forutsettes å utjevne alle kostnadsforhold 100 %. I stedet for analyser bidrar Sørheimutvalget med mer høystemt retorikk:

"Utvalget mener at et nytt distriktspolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levevilkår i stand til å gi et bedre utbygd tjenestetilbud til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting. Små kommuner og kommuner som sliter med fraflytting er enda mer avhengig av

at kommunen har ressurser til lokalsamfunnsutvikling og næringsutvikling enn vekstkommunene, der "markedet" og private aktører har utviklingskraft."

For en mer utfyllende drøfting vises til vedlagte arbeidsnotat fra Norut Alta; "Distriktpolitisk begrunnede tilskudd i overføringssystemet til kommunene"

Vurdering

Forslagene til Sørheimutvalget om å samle regionaltilskuddet, Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktpolitisk tilskudd må ikke iverksettes. En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om.

Kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms foreslås i fordelingen av det nye distriktpolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktpolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil være bedre og ha langt mindre omfordelings effekter at kommunene i tiltakssonen for Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.

5 Konsekvenser for Målselv kommune

Dersom forslaget blir vedtatt med et inntektsgarantitilskudd (INGAR) vil Målselv kommune få en reduksjon i skatt/rammetilskudd med kr. 259,- pr. innbygger, noe som tilsvarer ca. 1,7 millioner kroner. Dersom forslaget blir vedtatt uten inntektsgarantitilskudd vil Målselv få en reduksjon i skatt/rammetilskudd på kr. 519,- pr innbygger, noe som tilsvarer ca 3,4 millioner kroner.

Målt i forhold til antall innbyggere så er det Målselv kommune som får det største inntektstapet av kommunene i Troms, jfr tabellen på side 3.

6 Forslag til uttalelse fra Midt-Troms regionråd

Midt-Troms regionråd, bestående av kommunene Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy kommuner, vil avgi følgende uttalelse til Sørheimutvalgets innstilling:

1 Generelt om utviklingen i distriktene

Regionrådet er svært bekymret for den utvikling vi har sett de siste årene i så å si samtlige kommuner med lav sentralitet. Den negative befolkningsutviklingen fortsetter og kommunenes økonomi svekkes dermed av flere forhold. Dette svekker alle muligheter for å skape attraktive alternativer lokalt, og virker sjølforsterkende på en negativ utvikling. I arbeidet med inntektssystemet er det viktig å være klar over at distriktskommunene har rollen som lokal utvikler, og at man må settes i stand til å gjennomføre denne viktige oppgaven. Videre er regionrådet bekymret for de ulike mulighetene som skapes i Troms ved at våre kommuner får en svekket kommuneøkonomi, mens naboregionen får en sterk økning av inntektene. Vi kan ikke se at det er gode nok argumenter for en slik dramatisk forskjellsbehandling.

2 Regjeringens oppfølging av Borgeutvalget

Utgiftsutjevningen og inntektssutjevningen i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene må sees i sammenheng når inntektssystemet skal vurderes.

Sørheimutvalget har funnet det vanskelig å konkludere innenfor flere av mandatets områder, blant annet fordi utvalget ikke har hatt informasjon om, eller fått være med å vurdere effekten av omleggingen av kostnadsnøkler og utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Vi er uenig i at bare inntektsutjevningen i inntektssystemet av KRD defineres å være av "politisk karakter". Når utgiftsutjevningen i inntektssystemet av KRD ikke vurderes som et element som er egnet for politisk behandling, bygger man opp et skinn av større grad av objektivitet enn det er grunnlag for.

3 Kostnadsnøkler og utgiftsutjevningen

Vi legger til grunn at innspillene til Borgeutvalget i åpen høring følges opp av kommunal- og regionaldepartementet i gjennomgangen av kostnadsnøkler og utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Forslagene fra Borgeutvalget som på en langt bedre måte ivaretar avstandssulempene og bosettingsmønsteret må følges opp av KRD. Innspill fra mange av høringsinstansene viser at det ikke er enighet om å forlate normtall for skolestruktur. Det er behov for en ny gjennomgang av denne delkostnadsnøkkelen med større vekt på en normativ modell for skolestruktur. Delkostnadsnøkkelen for grunnskolen må ikke iverksettes før nye utredninger er gjennomført. Det må også gjennomføres nye utredninger før barnehagene implementeres i rammetilskuddet.

4 Skatteandel

Skatteinntektene mellom landets kommuner er svært ulikt fordelt. Hensynet til små inntektsforskjeller mellom kommunene tilsier derfor en lav skatteandel. I inntektssystemet, bør derfor andel rammetilskudd økes på bekostning av andel skatteinntekter. Fordelingen av vekst i skatteinntektene fra et år til et annet vil på denne måten slå mer positivt ut for skattesvake kommuner.

5 Selskapsskatt

Sørheimutvalgets forslag om at selskapsskatten avvikles som kommunal inntekt støttes. Stabilitet i tjenestetilbudet over tid justert for befolkningsutviklingen må vektlegges. Selskapsskatten er svært ulikt fordelt mellom kommunene og har dessuten store variasjoner fra ett år til et annet. Selskapsskatten er derfor lite egnet til å finansiere sentrale og viktige velferdstilbud.

6 Inntektsutjevning

Borgeutvalget foreslo at inntektsutjevningen burde skje i forhold til prognostiserte og ikke faktiske skatteinntekter. Dette bør videreføres. Det vil fjerne et alvorlig problem knyttet til stabilitet i de kommunale inntektene og gir mer forutsigbare driftsbetingelser for de kommunale tjenestene. Sørheimutvalgets flertall om å øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 % til 60 % er utilstrekkelig. For at alle kommunene skal kunne gi et nokså likt tjenestetilbud må ambisjonsnivået for inntektsutjevningen være høy. Den symmetriske inntektsutjevningen bør økes til 75 %. Kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet, bør ytterligere kompenseres med 95 % av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet.

7 Oppdatering av befolkningstall

Dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gir liten forutsigbarhet og store vanskeligheter med å foreta en tilpasning til nye inntekter. Hensynet til et enkelt inntektssystem tilsier at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall i beregningen av utgiftsbehov bør avvikles. Telledagen bør heller ikke flyttes til 1.juli. Sørheimutvalgets anbefaling om å opprettholde oppdateringen av

innbyggertallet ved beregningen av inntektsutjevningen støttes. Dette ivaretar vekstkommunene sine behov til rask kompensasjon for nye innbyggere.

8 Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

Vekstkommuner har høye investeringsutgifter, men det er ikke dokumentert at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Det er derfor ikke grunnlag for å etablere et særskilt tilskudd til vekstkommuner. Kommuner som har særlig sterk vekst over tid og har særlige vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør ivaretas gjennom skjønnstilskuddet. Vi beklager at Sørheimutvalget ikke har drøftet om det skal tas spesielle hensyn til kommuner med sterk fraflytting. Høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet. Det er behov for å etablere ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.

9 Skjønnsmidler

Det må legges til grunn at landet har en krevende geografi og kommunestruktur. De underliggende forholdene som begrunner et betydelig skjønnstilskudd er ikke endret. Kommunene står overfor et mangfold av utfordringer som kostnadsnøkler og veker ikke helt og fullt kan fange opp. Det er derfor fortsatt behov for et "sikkerhetsnett". Det bør derfor være igjen en pott med skjønnsmidler på et betydelig nivå.

10 Overgangsordningen

Vi støtter forslaget fra Sørheimutvalget om et inntektsgarantitilskuddet som også omfatter endringer i kriterieverdiene. Den foreslåtte endringen fra Sørheimutvalget vil slå positivt ut også for kommuner som har store endringer i befolkningssammensetningen.

11 Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

Forslagene til Sørheimutvalget om å samle regionaltilskuddet (småkommunetilskuddet), Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktpolitisk tilskudd må ikke iverksettes. En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om, jfr utvalgets egne beregninger.

Dersom regjeringen likevel skulle velge å følge Sørheimutvalgets innstilling og gå inn for et distriktpolitisk tilskudd, mener vi at vektingen mellom regionene vil gi svært uønskede resultater, noe som fører til at kommunene i Midt-Troms får store inntektstap. Dette kan vi ikke akseptere, i og med at betingelsene for å drive kommuner i Troms blir vidt forskjellige. Det er liten sammenheng i at kommuner i vår region skal ha 16-17 millioner i mindre inntekt enn sammenlignbare kommuner som ligger 15 mil unna. Dersom distriktpolitisk tilskudd innføres, må resten av Troms' vekting økes fra 0,35 til 0,5. Dette vil forhindre en stor nedgang i våre kommuners inntekter.

1.1 Sørheimutvalgets eget sammendrag av sin utredning

Inntektssystemet fordeler midler til kommunal sektor og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av politikken innenfor sentrale samfunnsområder. Inntektssystemet ble innført i 1986 og ble sist evaluert av et eget utvalg i 2005. Borgeutvalget, som ble oppnevnt i oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred 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*. Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2007 at den ville foreta en egen gjennomgang av inntektssystemet. 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 ble nedsatt i desember 2006 og leverer sin innstilling 26. oktober 2007. I de påfølgende avsnittene gis korte sammendrag av utvalgets konklusjoner på de ulike temaene de er blitt bedt om å vurdere.

1.1.1 Forholdet mellom skatt og rammetilskudd i finansieringen av kommunene

Utvalget er i sitt mandat bedt om å se på fordelingen av kommunenes inntekter mellom skatteinntekter og rammeoverføringer, og å se på behovet for et "sikkerhetsnett" for avvik mellom forventede og faktiske skatteinntekter. I kapittel 3 er det redegjort for forskjellige sider ved skatteinntekter som finansiering av kommunal tjenesteproduksjon og utvalgets vurdering av dagens ordning.

Hensynet til lokal forankring trekker i retning av en høy skatteandel, mens hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikken trekker i retning av en lav skatteandel. Utvalget har i sin vurdering lagt stor vekt på hensynet til lokal forankring og lokaldemokrati. Utvalgets medlemmer mener at det er prinsipielt viktig at en betydelig andel av kommunenes inntekter samlet sett kommer fra kommunale skatteinntekter og at det vil være uheldig med en kommunal sektor som i større grad er avhengig av statlige overføringer. På dette grunnlaget konkluderer utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.

Kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinntekten det enkelte år, og utvalget ønsker derfor ikke en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinntang.

1.1.2 Utjevning av skatteinntekter mellom kommuner

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere om dagens ordning for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene er tilfredsstillende. I kapittel 4 redegjøres det for dagens modell for inntektsutjevning, utvalgets vurdering av dagens ordning, og utvalgets konklusjon og forslag til endring.

1

Kapittel 1 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

Utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevningen. Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti* ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke den 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 langt mer omfattende utjevning av skatteinntektene. Disse medlemmene går primært inn for å utvikle

en modell som løfter alle kommunene opp til minst 95 prosent av landsgjennomsnittet og at dette løftet i forhold til dagens ordning i all hovedsak finansieres av kommuner med skatteinntekter over ca 115 prosent av landsgjennomsnittet.

1.1.3 Selskapsskatt

Utvalget er bedt om å vurdere ulike sider av selskapsskatten som kommunal skatt. I kapittel 5 redegjøres det for ulike sider ved selskapsskatten som kommunal skatt, utvalgets vurdering av dagens system, og utvalgets konklusjoner og forslag til endringer. Utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende kommunal 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 skattesimuleringsmodellen ved tilbakeføring av inntektene fra selskapsskatt til kommunene. *Medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet* foreslår primært å gå over til en skattefondsmodell, slik intensjonen var i 2005.

1.1.4 Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Utvalget er bedt om å vurdere de regionalpolitisk begrunnede ordningene innenfor dagens inntektssystem. I kapittel 6 redegjøres det for dagens system for fordeling av Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd, utvalgets vurdering av dagens system og til slutt utvalgets konklusjoner og forslag til modell for fordeling av distriktpolitiske tilskudd. Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Høyre og Kristelig Folkeparti*, forslår 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. Et nytt distriktpolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levevilkår i stand til å gi *et bedre utbygd tjenestetilbud* til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting. Innenfor det distriktpolitiske tilskuddet ønsker utvalget å prioritere kommunene i Nord-Norge spesielt. En prioritering av Nordområdene innenfor inntektssystemet er viktig for at kommunene i dette området skal være i stand til å forvalte landsdelens

2

Kapittel 1 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid
naturressurser på en god måte samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.

1.1.5 Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

Utvalget er bedt om å vurdere om det i inntektssystemet skal tas spesielle hensyn til kommuner med sterk vekst eller fraflytting. Samtidig er utvalget bedt om å vurdere ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av inntektsutjevningen, innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. I kapittel 7 redegjøres det for dagens system for oppdatering av befolkningstall ved beregning av inntektsutjevningen, innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen samt utvalgets vurdering av ordningen. Videre gis en drøfting av behovet for egne tilskudd til fraflyttings- og vekstkommuner innenfor inntektssystemet.

Utvalget foreslår å avvikle oppdateringen av innbyggertallene midt i budsjettåret for beregning av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. Oppdateringen erstattes med at beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Utvalget mener at dette bidrar til å øke forutsigbarhet i rammetilskuddet til kommunene. Samtidig er det viktig at kommunene så langt som mulig får kompensert for endringer i befolkningstall og befolkningssammensetning. Utvalget foreslår at ordningen med oppdatering av innbyggertallene ved beregning av inntektsutjevningen videreføres som i dag. Dette for at vekstkommuner raskest mulig skal få kompensasjon for nye innbyggere. Utvalget foreslår at det innføres en egen vekstkompensasjon i inntektssystemet. Kompensasjonen tildeles kommuner som gjennom en treårsperiode har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst de siste tre årene ut 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.

1.1.6 Skjønnsmidler i inntektssystemet

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere skjønnsmidlene i inntektssystemet. I kapittel 8 redegjøres det for dagens system for fordeling av skjønnsmidler, utvalgets vurdering av dagens system og til slutt utvalgets forslag til endringer og fordelingsvirkninger av forslaget til endringer. Utvalget mener at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier, og at en reduksjon i skjønnsmidlene, og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning for et mer rettferdig inntektssystem. Utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen til kommunene, og foreslår at regionalpolitisk begrunnet skjønn trekkes ut av skjønnsrammen og legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet. I tillegg foreslår utvalget at kompensasjon for endringer i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006 trekkes ut fra skjønnsrammen og legges inn i innbyggertilskuddet. Utvalget foreslår at det innføres en ny vekstkompensasjon i inntektssystemet, og at denne kompensasjonen finansieres ved et likt prosentvis trekk i alle fylkesrammene.

3

Kapittel 1 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

Hensyn som skal ivaretas gjennom skjønn bør begrenses til blant annet å omfatte spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen og spesielle hendelser som oppstår i løpet av året. Kompensasjonen for økt sats for DAA bør fortsatt ligge innenfor skjønnsrammen med en særskilt fordeling.

1.1.7 Overgangsordningen

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere om dagens overgangsordning er tilstrekkelig for å skjerme kommunene mot brå endringer i inntektsgrunnlaget, eller om det er nødvendig å utforme en annen type overgangsordning som bedre skjermer kommunene for brå inntektsendringer fra et år til et annet.

I kapittel 9 redegjøres det for dagens overgangsordning, utvalgets vurdering av dagens ordning samt utvalgets konklusjon og forslag til endringer.

Utvalget foreslår at dagens overgangsordning erstattes med en helhetlig inntektsgaranti (INGAR) for sterk negativt avvik fra landsgjennomsnittlig utvikling i rammetilskuddet fra et år til et annet, uavhengig av om årsaken til utviklingen er endring i kriteriedata, befolkningssammensetting, innlemming av øremerkede tilskudd og så videre.

Endringer i inntektsutjevnerende trekk/tilskudd som følge av endret inntektsutjevning og endringer i rammetilskuddet som følge av endret selskapsskatt vil ikke bli kompensert gjennom inntektsgarantitilskuddet. Utvalget mener at en kommune gjennom et inntektsgarantitilskudd skal få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet som ligger mer enn 300 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Tilskuddet skal finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.