



Molde kommune

Økonomiavdelingen

Kommunal- og Regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Deres ref:
07/2419-1 HER

Vår ref:
2008/539

Saksbeh:
Kurt Magne Thrana

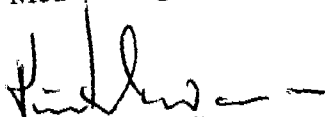
Arkivkode:
103/&13

Dato:
24.01.2008

Sørheimutvalgets rapport - høringsuttale fra Molde kommune.

Vedlagt følger høringsuttale i form av saksprotokoll fra Molde formannskaps møte den 22.01.2008 sak 2008/539 samt rådmannens saksframlegg og forslag til uttalelse.

Med vennlig hilsen


Kurt Magne Thrana
økonomisjef

Saksprotokoll i Molde formannskap - 22.01.2008

Uttalelse

Molde kommune er sterkt uenig i at kommunesektoren alene skal være det verktøyet sentrale myndigheter benytter for å dempe presset i økonomien. Det forventes at veksten i kommunesektoren må være i samsvar med de oppgaver kommunene er satt til å løse. Den økonomiske rammen for 2009 må innenfor det som her er sagt økes reelt så mye at det kan innføres kompensasjonsordninger til kommuner som får inntektsrammen redusert i vesentlig omfang som følge av endringene i inntektssystemet.

1. Molde kommune mener, i likhet med *Sørheimutvalget*, at skattens andel av kommunens inntekter bør ligge på rundt 50 %.
2. *Sørheimutvalgets* forslag til utjevningen av skatteinntektene er ikke tilstrekkelig til å sette kommunene i stand til å gi alle innbyggere i landet et likeverdig tjenestetilbud. Molde kommune anbefaler derfor en ren symmetrisk inntektsutjevningen med kompensasjonsgrad og trekkprosent på 85 %.
3. Molde kommune støtter anbefaling om at selskapsskatten fjernes som kommunal inntekt. Inntektsbortfallet kompenseres ved at kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere økes.
4. Molde kommune støtter utvalgets anbefaling om å samle regionalpolitiske tiltak i ett distriktspolitisk tilskudd og at det distriktspolitiske tilskuddet kobles til det distriktspolitiske virkemiddelområdet. Kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift etter tilbakeføringen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift overføres fra skjønnsmidlene og legges inn som egen kolonne i det distriktspolitiske tilskuddet. Ingen kommuner unntas fra denne ordningen. Kommunene Bodø og Tromsø må unntas fra Nord-Norge tilskuddet.
5. Molde kommune støtter *Sørheimutvalgets* anbefaling om bruk av innbyggertallet per 1. juli året forut for budsjettåret i forhold til beregning av rammetilskudd. Beregning av den løpende inntektsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. januar i budsjettåret. Kommunen støtter ikke utvalgets anbefaling om et eget veksttilskudd.
6. Molde kommune støtter utvalgets anbefaling om en opprydding i skjønnsmiddelrammen. Det vises til punkt 4 ovenfor vedrørende ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.
7. Molde kommune støtter *Sørheimutvalgets* anbefaling om at dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning som skjermer kommunene mot endring i rammetilskuddet som er kr. 300,- lavere regnet per innbygger enn den generelle endringen i rammetilskuddet på landsbasis.

Behandling

Torgeir Dahl (H) fremmet følgende forslag:

Alternativ til første avsnitt:

Molde kommune er sterkt uenig i at kommunesektoren alene skal være det verktøyet sentrale myndigheter benytter for å dempe presset i økonomien. Det forventes at veksten i kommunesektoren må være i samsvar med de oppgaver kommunene er satt til å løse.

Alternativ til pkt 3:

Molde kommune mener selskapsskatten fortsatt skal være en del av det kommunale inntektsgrunnlaget.

Tillegg pkt 4:

Kommunene Bodø og Tromsø må unntas fra Nord-Norge tilskuddet.

Gerda Tolaas (SP) fremmet følgende forslag:

Alternativ til pkt 2, andre setning:

Molde kommune anbefaler en langt sterkere skatteutjevning slik at alle kommuner i landet kommer opp på minst 96 % av landsgjennomsnittet.

Tore Andestad (SV) fremmet følgende forslag:

Alternativ til andre avsnitt:

Det forventes derfor i fortsettelsen at veksten i kommunesektoren i større grad må følge vekste i privat sektor.

Rådmannen endret sitt forslag til uttalelse første avsnitt, første setning i samsvar med H's fremsatte forslag.

Votering over H's fremsatte forslag bortfalt derved.

Rådmannens endrede forslag til uttalelse første avsnitt, første setning ble enstemmig vedtatt. H's fremsatte forslag til uttalelse første avsnitt, andre setning ble vedtatt med 10 mot 2 (KRF, SV) stemmer.

Votering over rådmannens forslag til uttalelse første avsnitt, andre setning og SV's fremsatte forslag bortfalt derved.

Rådmannens forslag til uttalelse andre avsnitt ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til uttalelse pkt 1 ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til uttalelse pkt 2, første setning ble enstemmig vedtatt.

Det ble votert alternativt mellom rådmannens forslag til uttalelse pkt 2, andre setning og SP's fremsatte forslag der førstnevnte ble vedtatt med 10 mot 1 (SP) stemmer.

Det ble votert alternativt mellom rådmannens forslag til uttalelse pkt 3 og H's fremsatte forslag der førstnevnte ble vedtatt med 7 mot 4 (2 H, 2 FRP) stemmer.

Rådmannens forslag til uttalelse pkt 4 ble enstemmig vedtatt.

H's fremsatte tilleggsforslag ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til uttalelse pkt 5 ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til uttalelse pkt 6 ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til uttalelse pkt 7 ble enstemmig vedtatt.



Molde kommune

Rådmannen

Arkiv: 103/&13
Saksmappe: 2008/539-0
Saksbehandler: Kurt Magne
Thrana
Dato: 14.01.2008

Saksframlegg

Høringsuttale til Sørheimutvalgets rapport

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
9/08	Molde formannskap	22.01.2008

Rådmannens forslag til uttalelse:

Molde kommune er sterkt uenig i at kommunesektoren fortsatt skal være det verktøyet sentrale myndigheter benytter for å dempe presse i økonomien. Det forventes derfor i fortsettelsen at veksten i kommunesektoren må følge veksten i privat sektor.

Den økonomiske rammen for 2009 må innenfor det som her er sagt økes reelt så mye at det kan innføres kompensasjonsordninger til kommuner som får inntektsrammen redusert i vesentlig omfang som følge av endringene i inntektssystemet.

1. Molde kommune mener, i likhet med *Sørheimutvalget*, at skattens andel av kommunens inntekter bør ligge på rundt 50 %.
2. *Sørheimutvalgets* forslag til utjevningen av skatteinntektene er ikke tilstrekkelig til å sette kommunene i stand til å gi alle innbyggere i landet et likeverdig tjenestetilbud. Molde kommune anbefaler derfor en ren symmetrisk inntektsutjevningen med kompensasjonsgrad og trekkprosent på 85 %.
3. Molde kommune støtter anbefaling om at selskapsskatten fjernes som kommunal inntekt. Inntektsbortfallet kompenseres ved at kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere økes.
4. Molde kommune støtter utvalgets anbefaling om å samle regionalpolitiske tiltak i ett distriktpolitisk tilskudd og at det distriktpolitiske tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift etter tilbakeføringen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift overføres fra skjønnsmidlene og legges inn som egen kolonne i det distriktpolitiske tilskuddet. Ingen kommuner unntas fra denne ordningen.
5. Molde kommune støtter *Sørheimutvalgets* anbefaling om bruk av innbyggertallet per 1. juli året forut for budsjettåret i forhold til beregning av rammetilskudd. Beregning av den løpende inntektsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. januar i budsjettåret. Kommunen støtter ikke utvalgets anbefaling om et eget veksttilskudd.
6. Molde kommune støtter utvalgets anbefaling om en opprydding i skjønnsmiddelrammen. Det vises til punkt 4 ovenfor vedrørende ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.
7. Molde kommune støtter *Sørheimutvalgets* anbefaling om at dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning som skjermer kommunene mot endring i rammetilskuddet som er kr. 300,- lavere regnet per innbygger enn den generelle endringen i rammetilskuddet på landsbasis.

Saksopplysninger

Kommunene har en helt sentral rolle som leverandør av grunnleggende nasjonale velferdstjenester som utgjør grunnpilarene i den norske velferdsmodellen. Undervisning, helse- og omsorgstjenester utgjør hovedtyngden av kommunenes tjenesteområder og betraktes som så grunnleggende for innbyggernes livskvalitet at et likeverdig tjenestetilbud på disse områdene er nødvendig for å oppnå en rimelig utjevning av levekårene.

I forbindelse med høringsuttalelse til NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner anbefalte Molde kommune en rekke endringer og tillegg til *Borgeutvalgets* innstilling samtidig som kommunen sa seg enig i mange av utvalgets anbefalinger. Rapporten ble behandlet av formannskapet i Molde i møte den 24. januar 2006. Kommunens uttale gikk ut over inntektssystemutvalgets mandat all den tid også selskapsskatten og andre skatteinntekter ble behandlet.

Etter at Regjeringen hadde gjennomgått høringsuttalelsene, ble *Sørheimutvalget* oppnevnt. Dette var et tverrpolitisk utvalg, som nettopp skulle gjennomgå en rekke av de forhold som blant andre Molde kommune tok opp i sin høringsuttalelse. I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet startet et arbeid med å videreutvikle kostnadsnøklerne bl.a. basert på analysene fra *Borgeutvalget*.

Sørheimutvalget la fram sin rapport for Kommunal- og regionalministeren 26. oktober 2007. Kommunenes høringsfrist til rapporten er 28. januar 2008. Regjeringen tar sikte på å behandle *Sørheimutvalgets* anbefalinger og resultatet fra departementets arbeid med kostnadsnøklerne i kommuneproposisjonen for 2009 som blir lagt frem i mai 2008.

Sørheimutvalgets mandat

Utvalgets mandat går ut på fordeling av allerede gitte inntektsrammer mellom kommunene. Dette mener vi er en svakhet i utvalgets mandat all den tid alle vesentlige endringer i inntektsfordelingen mellom kommunene må følges opp med økning i de totale økonomiske ressursene ved gjennomføring.

I mandatet til *Sørheimutvalget* har Regjeringen formulert den overordnede målsettingen med inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner og beskrevet systemets virkemidler for å oppnå målsettingen.

Målsettingen med inntektssystemet er definert som følger:

"Inntektssystemet er et system for fordeling av den økonomiske rammen for de frie inntektene på kommuner og fylkeskommuner slik at kommunene og fylkeskommunene blir satt i økonomisk stand til å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet man er bosatt.

I tillegg til å sikre innbyggerne grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud skal inntektssystemet bidra til et bosettingsmønster slik at hele landet tas i bruk."

For å oppnå denne målsettingen benyttes følgende virkemidler:

"Et likeverdig tjenestetilbud skal oppnås gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen, mens tilrettelegging for et ønsket bosettingsmønster skal oppnås gjennom de regionalpolitiske virkemidlene."

Rådmannens hovedkonklusjon

Sørheimutvalget leverte som kjent sin innstilling om endringer i deler av inntektssystemet 26. oktober. *Sørheimutvalget* har tatt et lite skritt i riktig retning. Forslaget går imidlertid ikke langt nok til at alle innbyggere i landet kan oppleve et likeverdig velferdstilbud innenfor de grunnleggende nasjonale velferdstjenestene som kommunene har ansvaret for. Til det kreves større utjevning av skatteinntektene. Rådmannen anbefaler i likhet med utvalgets leder Kristin Sørheim at Regjeringen øker inntektsutjevningen av skatteinntektene mer enn utvalget har gått inn for og at det gjennomføres en særskilt vurdering av utfordringene i de største kommunene. Inntil man har bedre kunnskap om dette, kan det innføres et eget storkommunetilskudd som ivaretar forhold for de største kommunene som ikke i tilstrekkelig grad blir ivare tatt i kostnadsnøkler. Sammenblanding av utgiftsutjevning og inntektsutjevning må avvises, slik at udokumenterte oppfatninger om utgiftsbehov ikke tillegges vekt ved fastsettingen av nivået på inntektsutjevningen.

Kommentarer til *Sørheimutvalgets* rapport

Forholdet mellom skatt og rammetilskudd i finansieringen av kommunene.

De frie inntektene utgjør om lag 70 % av kommunesektorens samlede inntekter. Tidligere regjeringer hadde som målsetting at skatteinntektene skal utgjøre ca. 50 % av kommunesektorens inntekter. Bl.a. som en følge av dette har skatteandelen økt fra 44,2 % i 2000 til 49,7 % i 2006. Den planlagte målsettingen om økt skatteandel har gått på bekostning av rammetilskuddet og da den største komponenten i rammetilskuddet - innbyggertilskuddet. For 2007 er det anslått at skatteinntektene vil utgjøre om lag 48 % av inntektene.

Mens innbyggertilskuddet fordeles på kommunene med et like stort beløp per innbygger, er det store forskjeller i kommunenes skatteinntekter. I 2006 utgjorde innbyggertilskuddet bare 25 % av det beregnede utgiftsbehovet i kommunene. Dette betyr at hele 75 % av tjenestetilbudet i kommunene forutsettes finansiert med skatteinntekter. Det er reist spørsmål om en så beskjeden finansiering gjennom innbyggertilskuddet bygger opp under den overordnede målsettingen om å skape økonomisk grunnlag for et likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne i landet.

Sørheimutvalgets anbefaling:

Utvalget anbefaler at skatteinntektene fortsatt skal utgjøre rundt 50 % av kommunenes samlede inntekter. I sin vurdering av skatteandelen har hensynet til lokal forankring av inntektene og lokaldemokrati blitt tillagt stor vekt på bekostning av hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk.

Rådmannens anbefaling:

Rådmannen mener, i likhet med *Sørheimutvalget*, at skattens andel av kommunens inntekter bør ligge på rundt 50 %.

Utjevning av skatteinntekter mellom kommuner.

Nivået på skatteinntektene fra personlige skattytere og selskapsskatten er bestemmende for volum og kvalitet på de tjenester kommunene kan tilby innbyggerne. Det er store variasjoner i kommunenes skatteinntekter regnet per innbygger. Dersom Regjeringen og Stortinget ønsker et likeverdig nasjonalt velferdstilbud til alle innbyggerne i landet, må inntektsforskjellene reduseres. På samme måte som ved vurderingen av skatteandelen, er utjevningsgraden en avveining mellom hensynet til lokal forankring og målsettingen om at innbyggerne i landet skal få tilbud om et likeverdig velferdstilbud.

Inntektsutjevningen har blitt endret flere ganger. Opprinnelig ble kommunene sikret et visst minstenivå av gjennomsnittlig skatteinntekt på 85 % gjennom skatteutjenningsmidlene. Ved innføring av inntektssystemet i 1986 ble det lagt opp til at det generelle tilskuddet skulle ta seg av skatteutjenningen.

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, og 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 % i henholdsvis 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 *Rattsøutvalget* 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 % per 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."

Sørheimutvalgets anbefaling:

Utvalgets flertall mener at selve utjevningsmodellen med en symmetrisk utjevning i bunnen og en tilleggskompensasjon til kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet er oversiktlig samtidig som det tas særlig hensyn til kommuner med lave skatteinntekter. Flertallet mener at inntektsutjevningen ikke er tilstrekkelig i forhold til å sikre kommuner med svakt inntektsgrunnlag nødvendige ressurser og anbefaler å øke kompensasjonsgraden og trekkprosenten med 5 % fra 55 % til 60 % innenfor den symmetriske delen av utjevningen, mens tilleggskompensasjon og referansenivå for tilleggskompensasjonen opprettholdes på henholdsvis. 35 % og 90 %.

Rådmannens anbefaling:

Det er riktig som det blir sagt i rapporten at høy skatteandel gir best lokal forankring. Samtidig vil en større grad av inntektsutjevning (skatteutjevning) gjøre disse inntektene til stabile og forutsigbare statlig bestemte overføringer. Dette reduserer dermed mye av den lokale forankringen. Når utvalget i sin rapport konkluderer med en økning i kompensasjonsgraden fra 55 % til 60 % så mener vi dette er for forsiktig. Utjevningen bør være betydelig større og en symmetrisk utjevning på 85 % hadde vært mer i tråd med våre forventninger. Omfattende konsekvenser for enkeltkommuner dempes gjennom at vi forutsetter en økning i totale økonomiske rammer.

Selskapsskatt.

Selskapsskatt er i hovedsak skatt fra aksjeselskaper, men også sparebanker, gjensidige forsikringsselskaper, samvirkeforetak med videre. Skattøren er 28 %, og kommunene får tilført en andel av selskapsskatten etter en kommunal sats på 3,5 %. Da *Rattsøutvalget* la fram sin delutredning II om finansiering av kommunene, anbefalte utvalget å avvike selskapsskatten som kommunal skatt og kompensere dette ved å øke den kommunale skattøren fra forskuddspliktige skattytere. Bakgrunnen for dette var at selskapsskatten var veldig skjevt fordelt på kommunene og lite forutsigbar. Dette skyldes både skatteplanlegging og at selskapsskatten er konjunkturavhengig. I kommuneopplegget for 1999 fulgte Stortinget anbefalingen fra utvalget og vedtok at skatt fra etterskuddspliktige skulle bli en ren statsskatt.

En andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene igjen i budsjettopplegget for 2005. Inntekten fra selskapsskatten gjøres kjent i kommuneproposisjonen. Kommunenes andel av selskapsskatten er ingen tilleggsinntekt for kommunene. Da en andel av selskapsskatten (5.486 mill. kroner) ble tilbakeført til kommunene i 2005 ble rammetilskuddet redusert med 4.371 mill. kroner, og skatt fra forskuddspliktige skattytere ble redusert med 1.115 mill. kroner. Selv om dagens fordeling av selskapsskatten tar utgangspunkt i lokaliseringen av arbeidsplassene i den enkelte virksomhet, er det store inntektsforskjeller knyttet til selskapsskatten mellom kommunene. Mens de 5 største kommunene har 25 % av innbyggerne, mottar disse kommunene ca. 50 % av selskapsskatten i 2007.

Et viktig argument for tilbakeføring av en andel av selskapsskatten var at dette skal gi lokalpolitikere insentiver til å drive næringsutvikling.

Sørheimutvalgets anbefaling:

Utvalgets flertall anbefaler at selskapsskatten avvikes som kommunal inntekt og at den andelen av skatten som selskapsskatten utgjør i dag, legges på skatt fra personlige skattytere. I sin begrunnelse har man 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.

Rådmannens anbefaling:

Selskapsskatten må fjernes fra inntektssystemet og bortfallet kompenseres av økning i det kommunale skattøre. Selskapsskatten bryter med forutsigbarhet og er ikke egnet til en rettferdig fordelt inntektsramme. Selv om økt skatteutjevning i seg selv fører til mindre lokal forankring, er det behov for å utjevne en større del av dagens inntektsforskjeller. Rådmannen mener bortfall av selskapsskatt ikke vil medføre mindre kommunal satsing på tilrettelegging for lokal næringsutvikling.

Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet.

I tillegg til å sikre innbyggerne grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud skal inntektssystemet også bidra til å opprettholde bosettingsmønsteret slik at hele landet tas i bruk. For å få til dette skal deler av inntektssystemet sørge for inntektsulikheter slik at små kommuner og kommuner i Nord-Norge har mulighet til å ha et bedre utbygd tjenestetilbud enn andre kommuner. I dag dreier dette seg om Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnsrammen.

Sørheimutvalgets anbefaling:

Utvalgets flertall anbefaler å samle dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet, dvs. Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og en del av skjønnsrammen som fordeles på grunnlag av regionalpolitiske vurderinger i ett nytt distriktpolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkeområdet.

Rådmannens anbefaling:

Vi er innforstått med konsekvensene av utvalgets konklusjoner og de betydelige omfordelingsvirkningen dette vil gi. Vi er allikevel skeptisk til å bruke skjønnsmidler til å kompensere for bortfall av for eksempel regionaltilskudd. Dette er ingen god løsning da skjønsmiddelbruken bør reduseres til et absolutt minimum. Rådmannen vil ikke tilrå at det blir gjort unntak for kommunene Bodø og Tromsø.

Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering.

Etterspørsel etter kommunale velferdstjenester bestemmes både av antall innbyggere og sammensetningen av befolkningen. For eksempel fører mange barn i skolepliktig alder til store utgifter til undervisning, mens mange eldre fører til stor etterspørsel etter omsorgstjenester og institusjonsplasser. Inntektssystemet bygger i hovedsak på at pengene følger innbyggerne. I dagens system benyttes innbyggertallet pr. 1. januar i budsjettåret både i inntektsutjevningen, til fordeling av innbyggertilskudd og ved beregning av utgiftsbehovet – utgiftsutjevningen. Dette gjøres for å kompensere kommuner for nye innbyggere og en mer kostnadskrevende befolkningssammensetning enn man hadde året før. Fordi innbyggertallet ikke er kjent på budsjetteringstidspunktet høsten før budsjettåret, blir nytt innbyggertall tatt i bruk et stykke ut i budsjettåret. Det er på forhånd vanskelig å forutse hvordan befolkningsutviklingen i egen kommune og landet vil påvirke eget rammetilskudd. Mange kommuner som får redusert inntektene, synes den etterfølgende korreksjonen for nye befolkningstall er vanskelig å håndtere.

Sørheimutvalgets anbefaling:

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 50.000 kr pr. nye innbygger utover vekstgrensen – altså utover det doble av landsgjennomsnittet.

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

Rådmannens anbefaling:

Rådmannen er skeptisk til egne tilskudd som er ment til omfordeling av økonomiske rammer kommunene imellom på grunn av "utilsiktet" vekst/fraflytting. Det har også vesentlig betydning hvilke grupper av innbyggere som flytter til og fra. Det er ikke uvanlig at nedgang i folketall bidrar til vesentlig vekst i utgiftsutjevningen. Som eksempel kan nevnes at Molde kommune i budsjettet for 2007 hadde en vekst i folketallet på "bare" 0,45 % mens veksten for landet var på 0,88 %. Dette skulle isolert sett føre til reduserte overføringer til Molde kommune (rådmannen ser bort ifra inntektsutjevningen). Resultatet ble imidlertid at kommunen tapte kr. 745.000,- i innbyggertilskudd mens utgiftsutjevninga økte med kr. 3.505.000,- eller nettoøkning i statlige overføringer til kommunen på kr. 2.760.000,-.

Rådmannen regner med at befolkningsveksten i typiske vekstkommuner i stor grad knytter seg til næringsutvikling og lignende. Dette er i så fall en vekst i den delen av befolkningen (arbeidsføre mellom 16-66 år) som i begrenset grad er brukere av de tunge kommunale tjenestene. Inntektsveksten som kommer som en følge av økte skatteinntekter og innbyggertilskudd skulle trolig være tilstrekkelig til å dekke denne økte utgiftsveksten inklusive renter/avdrag på investeringer i nødvendig infrastruktur.

Merutgifter i vekstkommuner må også regnes for å være forskuttering av utgifter som vil gi framtidige inntekter. Det er nok et like stort og kanskje større problem knyttet til kommuner med nedgang i

folketallet da en stor del av utgiftsbehovet til disse kommunene kan være knyttet til nødvendig infrastruktur m.v. Disse utgiftene forsvinner ikke om innbyggertallet går ned. Rådmannen er enig med utvalget i at et inntektsgarantiskudd kan bidra til å begrense slike utilsiktede virkninger av inntektssystemet.

Rådmannen er videre enig med utvalget i at forutsigbarhet er svært viktig. Dersom det er praktisk mulig, bør derfor innbyggertall per 1. juli benyttes ved utmåling av rammetilskudd slik utvalget foreslår. Konsekvensen blir dermed at rammetilskuddet som Stortinget vedtar i desember forut for budsjettåret blir den endelige inntekten for den enkelte kommune.

Skjønnsmidler i inntektssystemet.

Med unntak av den regionalpolitiske delen av inntektssystemet skal inntektssystemet sikre en rettferdig fordeling av kommunesektorens inntekter slik at kommunene får like muligheter til å gi alle innbyggerne i landet et likeverdig velferdstilbud. Det er imidlertid vanskelig å fange opp alle forhold som har betydning for kommunenes utgiftsbehov. Skjønnsmidlene er bl.a. et supplement til innbyggertilskuddet for å ivareta spesielle lokale forhold som ikke i tilstrekkelig grad fanges opp av den kriteriebaserte utgiftsutjevningen. I tillegg er skjønnsmidlene et viktig virkemiddel til å håndtere ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret og til å bidra til utviklingsprosjekter.

Siden inntektssystemet ble etablert har skjønnsmidlene i tillegg til ovennevnte også omfattet kompensasjon til kommuner etter endringer av systemet og regionalpolitisk begrunnede hensyn. Skjønnsrammen har etter hvert fått en betydelig størrelse.

Sørheimutvalgets anbefaling:

Utvalget anbefaler å redusere skjønnsrammen ved å overføre midler til det distriktspolitiske 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.

Rådmannens anbefaling:

Skjønnsstilskudd bør reduseres til et absolutt minimum og kanskje fjernes helt. At fylkesmennene nå holder tilbake skjønnsmidler og øremerker disse frie midlene kan oppleves som en "øremerking" av en del av kommunenes frie inntekter.

Overgangsordningen.

Kommunene har ansvar for nasjonale velferdstjenester. Dette forutsetter at kommunene har en viss stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammen. Det er derfor behov for en ordning som demper omfordelingene til kommuner etter endringer i inntekts- og finansieringssystemet. Dagens overgangsordning kritiseres av mange for å være komplisert bl.a. fordi det kan være en skjønnsmessig vurdering om en endring skal omfattes, at det kan være et politisk ønske at endringer skal gjennomføres raskt, at større endringer kan få en særskilt overgangsperiode i skjønnsmidlene m.v. De endringene som omfattes av den generelle overgangsordningen gjennomføres gradvis over en femårsperiode.

Sørheimutvalgets anbefaling:

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

Rådmannens anbefaling:

Rådmannen støtter utvalgets anbefaling selv om inntektsgarantiordningen i sin form ikke blir vesensforskjellig fra dagens overgangsordning.

Hilmar Windstad

Kurt Magne Thrana