



Kommunal- og Regionaldepartement

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Fylkesrådets sak nr. 08/10, Høringsuttalelse - Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene - Sørheimutvalgets rapport

Denne høringsuttalelsen sendes én dag etter fristen, i henhold til avtale med Thor Bernstrøm i telefon den 22. januar 2008. Skrivet sendes både pr. epost og i posten.

Fylkesrådet behandlet ovennevnte sak i møte 29. januar 2008, og fattet følgende vedtak:

”Nord-Trøndelag fylkeskommune vil gi følgende merknader til rapporten *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*, fra et utvalg (Sørheim-utvalget) oppnevnt av Regjeringen:

1. Sørheimutvalgets innstilling er et skritt i rett retning, særlig sett på bakgrunn av innstillingen fra Borge-utvalget høsten 2005.
2. Inntektsutjevningen bør gå lenger for å gi kommunene større likhet når det gjelder muligheter til å ivareta behovet for tjenester. Et alternativ er å redusere skatteandelen og øke rammetilskuddsandelen i den samlede finansieringen av kommunene. Inntektsforskjellene er i dag så store at det er fare for at det oppstår varige forskjeller i velferdsproduksjon, samfunnsutviklerrollen og utviklingen av kommunene som dynamisk, lokalpolitisk arena. Det vises til at for eksempel Bærum kommune har 33600 kr. pr. innbygger til å løse de samme oppgavene som Nærøy kommune har knapt 26700 kr. til, når frie inntekter korrigeres for forskjeller i utgiftsbehov (2007-tall).
3. Utformingen av distriktstilskuddet gir noen virkninger for små kommuner som må være utilsiktede. Det er derfor behov for å arbeide videre med det.
4. Utfordringene i deler av Nord-Trøndelag (Namdalen) er i stor grad like med utfordringene i deler av Nordland fylke. Kommunene i Namdalen må derfor gis vilkår på linje med kommunene i Nordland i distriktstilskuddet.
5. Selskapsskatten spiller i virkeligheten en liten rolle som incentiv for næringsutvikling i kommunene. Selskapsskatten bør derfor være en statlig, og ikke en kommunal skatt.
6. Når det gjelder arbeidet med kostnadsnøklerne forutsettes det at man finner gode løsninger på problemer som urbanitetskriteriet, og på utfordringer knyttet til klima, avstandsulemper og natur- og

landbruksforvaltning. Det foreslås at forslag til kretsutvalget sendes på høring.

7. Noen små kommuner ("mikrokommuner") har særskilte utfordringer knyttet til geografisk avstand m.v., og bør gis særskilt oppfølging gjennom egen ordning."

Saksprotokoll og saksforelegg vedlegges.

Med hilsen

Oddvar Andersen
økonomisjef

Vedlegg:

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelag fylkeskommune

SAKSPROTOKOLL

Sak nr. 08/10

Høringsuttalelse - Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene - Sørheimutvalgets rapport

Behandlet/Behandles av	Møtedato	Sak nr .
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	29.1.2008	08/10

Saksbehandler: Oddvar Andersen

Arkivsak: 07/07213

Arkivkode: 116

Fylkesrådsleders innstilling til vedtak:

Nord-Trøndelag fylkeskommune vil gi følgende merknader til rapporten *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*, fra et utvalg (Sørheim-utvalget) oppnevnt av Regjeringen:

1. Sørheimutvalgets innstilling er et skritt i rett retning, særlig sett på bakgrunn av innstillingen fra Borge-utvalget høsten 2005.
2. Inntektsutjevningen bør gå lenger for å gi kommunene større likhet når det gjelder muligheter til å ivareta behovet for tjenester. Et alternativ er å redusere skatteandelen og øke rammetilskuddsandelen i den samlede finansieringen av kommunene. Inntektsforskjellene er i dag så store at det er fare for at det oppstår varige forskjeller i velferdsproduksjon, samfunnsutviklerrollen og utviklingen av kommunene som dynamisk, lokalpolitisk arena. Det vises til at for eksempel Bærum kommune har 33600 kr. pr. innbygger til å løse de samme oppgavene som Nærøy kommune har knapt 26700 kr. til, når frie inntekter korrigeres for forskjeller i utgiftsbehov (2007-tall).
3. Utformingen av distriktstilskuddet gir noen virkninger for små kommuner som må være utilsiktede. Det er derfor behov for å arbeide videre med det.
4. Utfordringene i deler av Nord-Trøndelag (Namdalen) er i stor grad like med utfordringene i deler av Nordland fylke. Kommunene i Namdalen må derfor gis vilkår på linje med kommunene i Nordland i distriktstilskuddet.
5. Selskapsskatten spiller i virkeligheten en liten rolle som incentiv for næringsutvikling i kommunene. Selskapsskatten bør derfor være en statlig, og ikke en kommunal skatt.
6. Når det gjelder arbeidet med kostnadsnøkler forutsettes det at man finner gode løsninger på problemer som urbanitetskriteriet, og på utfordringer knyttet til klima, avstandsulemper og natur- og landbruksforvaltning. Det forutsettes at forslag til kostnadsnøkler sendes på høring.

7. Noen små kommuner ("mikrokommuner") har særskilte utfordringer knyttet til geografisk avstand m.v., og bør gis særskilt oppfølging gjennom egen ordning.

Protokoll

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Høringsuttalelse - Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene - Sørheimutvalgets rapport

Behandlet/ Behandles av
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag

Sted
Fylkets Hus

Møtedato **Sak nr.**
29.01.2008

Saksbeh: Oddvar Andersen
Arkivsak: 07/07213
Arkivkode: 116

Fylkesrådsleders innstilling til vedtak:

Nord-Trøndelag fylkeskommune vil gi følgende merknader til rapporten *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*, fra et utvalg (Sørheim-utvalget) oppnevnt av Regjeringen:

1. Sørheimutvalgets innstilling er et skritt i rett retning, særlig sett på bakgrunn av innstillingen fra Borge-utvalget høsten 2005.
2. Inntektsutjevningen bør gå lenger for å gi kommunene større likhet når det gjelder muligheter til å ivareta behovet for tjenester. Et alternativ er å redusere skatteandelen og øke rammetilskuddsandelen i den samlede finansieringen av kommunene. Inntektsforskjellene er i dag så store at det er fare for at det oppstår varige forskjeller i velferdsproduksjon, samfunnsutviklerrollen og utviklingen av kommunene som dynamisk, lokalpolitisk arena.
3. Utformingen av distriktstilskuddet gir noen virkninger for små kommuner som må være utilsiktede. Det er derfor behov for å arbeide videre med det.
4. Utfordringene i deler av Nord-Trøndelag (Namdalen) er i stor grad like med utfordringene i deler av Nordland fylke. Kommunene i Namdalen må derfor gis vilkår på linje med kommunene i Nordland i distriktstilskuddet.
5. Selskapsskatten spiller i virkeligheten en liten rolle som incentiv for næringsutvikling i kommunene. Selskapsskatten bør derfor være en statlig, og ikke en kommunal skatt.
6. Når det gjelder arbeidet med kostnadsnøkler forutsettes det at man finner gode løsninger på problemer som urbanitetskriteriet, og på utfordringer knyttet til klima, avstandsulemper og natur- og landbruksforvaltning. Det forutsettes at forslag til kostnadsnøkler sendes på høring.
7. Noen små kommuner ("mikrokommuner") har særskilte utfordringer knyttet til geografisk avstand m.v., og bør gis særskilt oppfølging gjennom egen ordning.

Fylkesrådsleders vurdering:

Sørheim-utvalgets rapport omhandler inntektssystemet, men behandler ikke hele inntektssystemet. Vurdering av kostnadsnøkklene var ikke en del av mandatet, og disse er dermed ikke omhandlet. Utformingen av kostnadsnøkklene er ikke en "nøytral" oppgave som kan gjøres bare på faglig grunnlag. Det har vist seg at det i det arbeidet utøves betydelig skjønn. Det er derfor viktig å gi innspill til dette arbeidet. Da utformingen av kostnadsnøkklene får stor betydning for det endelige resultatet, bør det være en selvfølge at forslaget sendes på omfattende høring.

Da det ikke er noen automatisk sammenheng mellom tjenestebehov i kommunene og nivå på skatteinntekter, bør enten inntektsutjevningen økes eller inntekter fra skatt reduseres. Forskjellene i skattenivå mellom kommunene gir så store inntektsutslag at det derfor er stor fare for at det oppstår varige forskjeller i velferdsproduksjon, samfunnsutviklerrollen og utviklingen av kommunene som dynamisk, lokalpolitisk arena. Forskning viser at en høyere utjevningsambisjon enn den vi har i dag, ikke vil redusere det næringsmessige engasjementet. Kommunal adferd og virkelighet viser det. Forslaget om økt inntektsutjevning vil derfor gjøre skattesvake kommuner mer robuste til å utvikle både velferdstjenester og næringsliv, noe som er et skritt i riktig retning. De samme argumenter må sies å kunne legges til grunn for at selskapsskatten avvikles som kommunal skatt, og erstattes av mer inntektsskatt.

Slik det nå er, er det altfor store inntektsforskjeller mellom kommunene. Et eksempel som viser det er at en kommune som Nærøy i Nord-Trøndelag hadde knapt 26700 kr. pr innbygger til å løse de samme oppgavene som Bærum kommune kunne bruke 33600 kr. til. I tillegg til det kommer at markedet løser langt flere oppgaver i Bærum enn i Nærøy, og at markedskreftene gir en langt sterkere utviklingsimpuls der enn i kommunene i Nord-Trøndelag.

Det foreslåtte, nye distriktstilskuddet, som skal erstatte bl.a. nord-norgetilskuddet og regionaltilskuddet, ser ut til å få noen utilsiktede virkninger, for eksempel for små kommuner. Et annet moment er at nord-norgetilskuddet og regionaltilskuddet er vurdert til å ha en relativt god treffsikkerhet. Likevel er tiden moden for erstatning av spesielt nord-norgetilskuddet.

Det er fra Nord-Trøndelag fylkeskommunes side flere ganger påpekt at spesielt namdalskommunene har de samme utfordringer som kommunene i store deler av Nordland. Det gjelder utbyggingsgrad, avstander, klima, næringsutvikling m.v.. For disse kommunene er det derfor riktig og nødvendig å likestilles med kommunene i Nordland i inntektssystemet. Det vises til at Namdalen for eksempel har vært sammen med Nord-Norge i det daværende Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Namdalen fra starten i 1974. Begrunnelsen var at Namdalen påkalte spesielle distriktsmessige tiltak, fordi man der har problemstillinger av distriktsmessig karakter som ersammenlignbare med Nord-Norge. Det vises også til at namdalskommunene har samme sats for arbeidsgiveravgift som Nordland og store deler av Troms, og har hatt det helt siden arbeidsgiveravgiften ble differensiert i 1975. Begrunnelsen for det er det samme som for Nord-Norge

I Sørheimutvalgets forslag er de nord-norske kommunene tillagt høyere sats i det nye distriktstilskuddet. Det må også gjelde kommunene i Namdalen.

Noen kommuner (her kalt "mikrokommuner") med under 1000 innbyggere, med synkende folketall og lave skatteinntekter, og samtidig med en beliggenhet som gjør det unaturlig å samarbeide med nabokommuner i særlig grad, bør ivaretas særskilt. Om lag 5 - 10 kommuner, med rundt 5000 innbyggere til sammen, er spesielt utsatt. En egen innsats for disse vil til sammen

utgjøre svært beskjedne beløp, så det bør være overkommelig å finne en egnet løsning. Det gir heller ingen presedens for andre kommuner.

Steinkjer, 22. januar 2008

Saksutredning for fylkesrådet

Sammendrag

Trykte vedlegg: Høringsbrev datert 26.10.2007, fra Kommunal- og regionaldepartementet (07/07213-2)

Utrykte vedlegg: Rapport: Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene (Sørheimutvalgets rapport)

Utredning:

Innledning

Denne saksutredningen bygger, foruten på den avgitte utredningen *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*, fra det såkalte Sørheim-utvalget, på dokumenter som er utarbeidet i arbeidet hos KS Nord-Trøndelag, der Nord-Trøndelag fylkeskommune har deltatt, samt på dokumenter som er framkommet i arbeidet innenfor Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Tidligere saksutredninger er også lagt til grunn, bl.a. fylkestingssak nr. 13/2006, der fylkestinget ga en høringsuttalelse til Borgeutvalgets utredning, NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Sørheimutvalgets rapport er som kjent en oppfølger av Borgeutvalgets innstilling, bl.a. som følge av endrete politiske føringer i Kommunaldepartementet.

Grunnleggende om kommunene

Kommunene er ryggraden i det norske folkestyret. Kommunene er arenaen for lokal demokratisk styring og for produksjon av grunnleggende velferdstjenester til befolkningen over hele landet. Kommunene er sentrale aktører i lokalsamfunnsutviklingen generelt i store deler av landet.

En sentral forutsetning for at dette folkestyret skal fungere og at kommunene skal fungere som "utviklingsmotorer" er at det er et noenlunde likeverdig økonomisk fundament over hele landet. Med det menes at kommunene må ha slike økonomiske muligheter til at innbyggerne i landet kan tilbys likeverdige tilbud om tjenester, uansett hvor i landet de bor. Da snakker man om et utvidet tjenestebegrep i forhold til det som kan betraktes som minimum, lovpålagt el.l..

Det er et allment politisk ønske at alle landets innbyggere skal ha et likeverdig offentlig velferdstilbud uansett hvor man bor. Dette kommer også til uttrykk gjennom skattesystemet hvor man betaler skatt etter evne og etter samme regler uansett bosted (med noe unntak for Nord-Troms og Finnmark).

Med dette utgangspunktet i sammenhengen mellom kommunenes rolle som demokratiarena knyttet sammen med rollen som tjenesteutvikler og –utøver, blir det grunnleggende at finansieringen utformes på en slik måte at folk, uansett hvor i landet de bor, får en opplevelse av rettferdighet når det gjelder velferdsgoder man har mulighet til å få del i. I praksis blir det å vise at man tar konsekvensene av at folk bor der de bor og vil ha tjenestene der de bor, uavhengig av den enkeltes skatteevne, eller det nærmeste fellesskapets (innbyggerne i kommunens) skatteevne. Man må også ta innover seg at private aktører gjennom markedsmekanismer, fyller et tjenestebehov i sentrale strøk, som savnes i griseendte strøk.

Et problem som er påpekt flere ganger, er at inntektssystemet i prinsippet ikke opererer som et system basert på hva tjenester koster, men som et system som fordeler en gitt økonomisk ramme.

Den økonomiske rammen er, *i prinsippet*, ikke avhengig av kostnadene den er ment å dekke, men fastsettes på annet grunnlag, bl.a. som et ledd i den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren. Inntektssystemet er dermed relativisert; de virkelige kostnadene i kommunal tjenesteproduksjon er ikke kjent, men inntektssystemet og skatteinntektene kan sies å dekke en andel av, men ikke alle, kostnader ved det det er tiltenkt å dekke.

Inntektssystemet gir ikke i seg selv, grunnlag for å vurdere om kommunesektoren er underfinansiert eller ikke. Imidlertid hadde det vært mulig og ønskelig, som i Sverige, i større grad å synliggjort hvilke kostnadsbetraktninger som ligger bak beregningene. Dette aspektet går utvalget i liten grad inn på.

Hvis systemet skal basere seg på hva tjenester koster eller bør koste, må det utvikles kostnadsnøkler i samsvar med det.

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.

Til sammen uttrykker dette et sett holdninger – et ”kommunesyn” - som får betydning for holdninger til enkeltspørsmål. Sørheim-utvalget har bare i begrenset grad, til tross for sin sammensetning av bare politikere, uttrykt noe tilsvarende ”kommunesyn”. Hvilke overordnede holdninger som ligger uttrykt i utredningen, kan dermed i stor grad, bare tolkes ut fra de løsninger man har landet på, og det som ellers uttrykkes i forbindelse med løsningsforslag i dokumentet.

Generelt til Sørheim-utvalgets rapport

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 rammer; med andre ord et nullsumspill. Da er det fare for at man ender opp i ”halvgode” løsninger med nye behov for overgangsordninger (INGAR). Jfr. her det som er sagt foran om at systemet er relativisert.

Rapporten er også preget av en sterk tro på at man gjennom modellene skal kunne gi svar på alle spørsmål. Det har trolig betydning for hvilket nivået man anbefaler for skjønnsmidlene.

En hovedinnvending er at rapporten ikke går langt nok når det gjelder inntektsutjevningen og at distriktstilskuddet har fått en noe utilstrekkelig utforming. Enkelte elementer må det arbeides videre med. I det ligger spesielt utfordringene for kommunene i Namdalen, samt det som nedenfor er sagt om ”mikrokommuner”.

Det er på sin plass å spørre om ikke dette egentlig skyldes at kommunal sektor er underfinansiert i forhold til de ambisjoner man har på vegne av sektoren. Det vises her bl.a. til at kostnadsveksten, ifølge Statistisk sentralbyrå, er større det som statens opplegg legger til grunn for inneværende år.

Nord-Trøndelag fylkeskommune har gjentatte ganger pekt på at utfordringene her i fylket, eller i det minste i deler av fylket (Namdalen), er på nivå med utfordringene i Nord-Norge, eksempelvis i Nordland. Det er på høy tid at dette får gjennomslag i inntektssystemet.

Det er dokumentert store inntektsforskjeller kommunene imellom. Når det er tema, glemmes det imidlertid lett at det ikke er noen automatisk kobling mellom behovet for tjenester i kommunene og skatteinntektene. Kravene til en god skole, en god eldreomsorg m.m. er ikke avhengig av den enkelte kommunes skatteinntekter. Næringsstruktur og skatteevne er som system ikke knyttet direkte til behovet for kommunale velferdstjenester.

Med dette utgangspunktet ser man at man i utredningen ikke har maktet å foreta en sterk nok utjevning. Det vil fortsatt være store forskjeller kommunene imellom blant annet fordi man lar skatten spille en så vidt stor rolle i systemet, på bekostning av mer rammetilskudd.

Prinsipielt er det derfor grunn til å stille spørsmål ved om ikke målsetningen om et likeverdig tjenestetilbud burde vært knyttet til et rammetilskudd som alene finansierer hele utgiftsbehovet, slik at vi kan komme nærmere målet om et likeverdig tjenestetilbud uansett bosted. Dette strider imidlertid imot prinsippet om tett sammenheng mellom den skatt man betaler og de tjenester man har mulighet til å motta.

Så lenge man opererer med egen skatteinntekt for kommunene, aksepterer man inntektsforskjeller kommunene imellom. Da blir spørsmålet hvor store variasjoner mellom kommunene som kan aksepteres.

Et velkjent argument er at man må holde på lokaldemokratiets nærhet til egne inntekter. Det er et argument for å beholde mest mulig skatteinntekter i skatterike kommuner. Et mindretall i Sørheimutvalget er redd for at "skatteinntekten i egen kommune og nærheten til inntektene vil bli en illusjon". I realiteten er dette i dag en illusjon for nærmere 2/3 av kommunene, på grunn av at inntektsutjevningen sluker alle marginale endringer av skattebetalingen.

Med bakgrunn i de påpekte forholdene, kan man hevde at rapporten mangler en grunnleggende debatt om behov og tjenesteinnhold, og om hvordan finansieringen av kjernetjenestene bør være

Nedenstående oversikt viser samlet virkning for kommunene i Nord-Trøndelag, med og uten inntektsgaranti (benevnt som INGAR).

	Samlet gevinst/tap Uten INGAR	Samlet gevinst/tap Med INGAR		Samlet gevinst/tap Uten INGAR	Samlet gevinst/tap Med INGAR
	mill. kr.	1. års effekt mill. kr.		mill. kr.	1. års effekt mill. kr.
1702 Steinkjer	15,3	13,2	1739 Røyrvik	-0,2	-0,1
1703 Namsos	16,8	15,5	1740 Namsskogan	-0,3	-0,4
1711 Meråker	1,3	1,1	1742 Grong	0,6	0,3
1714 Stjørdal	5,9	3,8	1743 Høylandet	-0,5	-0,2
1717 Frosta	-0,3	-0,2	1744 Overhalla	6,8	6,4
1718 Leksvik	5,5	5,2	1748 Fosnes	-2,1	0,3
1719 Levanger	6,2	4,3	1749 Flatanger	-4,3	-0,1
1721 Verdal	11,0	9,6	1750 Vikna	4,5	4,1
1723 Mosvik	-0,8	0,0	1751 Nærøy	8,1	7,5
1724 Verran	0,5	0,4	1755 Leka	-2,8	0,2
1725 Namdalseid	-1,0	-0,1	Nord-Trøndelag	70,3	72,8
1729 Inderøy	2,7	2,1	"Vinnere"	85,6	74,0
1736 Snåsa	0,6	0,3	"Tapere"	15,3	1,3
1738 Lierne	-3,0	-0,1			

Denne oversikten viser, noe grovt beregnet, virkninger sammenlignet med Borgeutvalgets forslag:

Mill. kroner	Borge-utvalget		Sørheim-utvalget	
	System- virkning	1.års- virkning	System- virkning *	1.års- virkning **
Nord-Trøndelag	47,4	39,7	70,3	72,8
"Vinnere"	73,6	66,1	85,6	74,0
"Tapere"	-26,2	-26,4	15,3	1,3
Nordland	10,8	68,7	40,3	56,1
"Vinnere"	126,1	101,9	73,7	62,6
"Tapere"	-115,3	-33,2	-33,4	-6,5
Troms	-220,6	-26,1	-53,6	57,1
"Vinnere"	32,1	30	77,1	76,6
"Tapere"	-252,7	-56,1	-130,7	-19,5
Finnmark	-49,7	-6,1	-115,4	-8,8
"Vinnere"	15,3	10,4	0,1	0,8
"Tapere"	-65	-16,5	-115,5	-9,6
Nord-Norge og Nord-Trøndelag	-212,1	76,2	-58,4	177,1
"Vinnere"	247,1	208,4	236,6	214,0
"Tapere"	-459,2	-132,2	-264,3	-34,3

Nærmere om skattefinansiering

Utvalget mener at skatteandelen av kommunenes inntekter bør ligge på omkring 50 %. Dette er i realiteten et prinsipielt spørsmål. Det er ikke vurdert ut fra at det mellom skatteinntekter og utgifter til kommunale tjenester ikke er noen automatisk kobling, jfr. det som er sagt foran. Det bygger imidlertid på prinsippet om at det bør være en kobling mellom lokalt tjenestetilbud og lokal skatt. Dette knyttes vanligvis også sammen med fundamentet for lokaldemokratiet.

Utvalget mener også at kommunene bør kunne håndtere svingningene selv. Utvalget ønsker ikke en ordning med prognosebasert inntektsutjevning, i motsetning til Borgeutvalget.

Innen det utredningsprogram som LU gjennomførte i tilknytning til Moen-utvalgets arbeid ble det lagd en rapport om "Inntektsutjevning og incentiver". Denne rapporten kan lastes ned fra LU's hjemmeside. Rapporten viser til data både fra 1989 innsamlet og analysert av Holen og sammenlignbare data fra 2004 og konklusjonen er:

"Det er altså ikke slik at en kobling mellom skattegrunnlag og inntekter gir bedre incentiver for næringsutvikling i dagens kommune-Norge. Norsk virkelighet er slik, som Holen bekrefter ut fra sine data, at det er andre årsaker enn om kommunen er minsteinntektskommune eller ikke som bestemmer det næringsmessige engasjementet."

Sagt på en litt mer folkelig måte så er konklusjonen den at alle kommuner gjør så godt de kan for å drive næringsutvikling uavhengig av hvordan inntektsutjevningen påvirker kommunen.

Synspunktet om at en høyere utjevningsambisjon enn den vi har i dag vil redusere det næringsmessige engasjementet har ikke rot i kommunal adferd og virkelighet ut fra de undersøkelser som er foretatt. Forslaget om økt inntektsutjevning vil dermed gjøre skattesvake kommuner mer robuste både til å utvikle velferdstjenester og næringsliv, noe som er et skritt i riktig retning.

For Nord-Trøndelag sin del er det en fordel med større andel rammetilskudd og en mindre andel skattefinansiering. 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 for likeverdighet i tjenestebehovet sterkt nok. Som nevnte er skatt 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.

Nærmere om inntektsutjevningen

Rapporten synliggjør et delt syn om utgiftsutjevningen. Flertallet vil beholde modellen men øke den symmetriske utjevningen fra 55 til 60 %. Et mindretall vil beholde dagens modell uten endring, mens et annet mindretall ønsker en langt mer omfattende utjevning av inntektene.

Utvalget foreslår ingen endring når det gjelder a) tilleggskompensasjonen i inntektsutjevningen og b) hvilke inntekter skal omfattes av utjevningen.

Som nevnt foran er det ingen automatisk sammenheng mellom tjenestebehov og nivå på skatteinntekter. Forskjellene i skattenivå mellom kommunene gir så store inntektsutslag at det derfor 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.

Det er nok å vise til nedenstående regneeksempel, basert på frie inntekter (skatt og rammetilskudd) i 2007, regnet pr. innbygger, og sammenholdt med det utgiftsbehov disse inntektene er ment å dekke. Dette gjøres ved å dividere frie inntekter på utgiftsbehovindeksen, slik den er beregnet i inntekssystemet.

Frie inntekter 2007 pr. innbygger	Bærum	Nærøy	Snåsa
Skatt og inntutjevning pr. innbygger	24 282	19 734	19 874
Innbyggertilskudd pr. innbygger	7 105	7 105	7 105
Utgiftsutjevning pr. innbygger	-759	5 552	7 360
Regionaltilskudd pr. innbygger			2 314
Overgangsordn m.m. pr. innb	85	177	99
Skjønn pr. innbygger	6	557	324
Selskapsskatt pr. innbygger	1 998	298	220
Frie inntekter kr. pr. innbygger	32 716	33 423	37 297
Utgiftsbehovsindeks	0,9737	1,2071	1,2880
Korrigerte frie inntekter pr. innbygger = Frie inntekter : utgiftsbehovindeks	33 600	27 689	28 957

Tabellen omfatter alle fire inntekter, dvs. skatt, inntektsutjevning og rammetilskudd inkl. utgiftsutjevning, regionaltilskudd osv. Korrigeringen i siste linje i tabellen gjøres fordi utgiftsnivået i Nærøy og Snåsa er høyere enn i Bærum, jfr. den angitte utgiftsbehovindeksen. Dermed får man sammelignbare inntektstall for samme utgiftsbehov. Kommunal- og regionaldepartementet publiserer lignende tall i enkelte års kommuneproposisjoner, sist i kommuneproposisjonen for 2008.

Tabellen viser at Bærum kommune har 33600 kroner pr. innbygger til å løse det samme utgiftsbehovet som Nærøy kommune har 27689 kroner til og Snåsa har 28957 kroner til. Det er verdt å merke seg at forskjellene blir så store, til tross for at Nærøy og Snåsa kommuner får betydelig kompensasjon gjennom utgiftsutjevningen.

Hvis man skal fortsette med en skattefinansieringsandel på om lag 50 %, synes det som om symmetrien i inntektsutjevningen er for svak. Inntektsutjevningen bør legges opp til en kompensasjonsgrad og trekkprosent som er høyere enn i dag.

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 delt:

Halve utvalget (AP, Sp og SV) vil avvikle selskapsskatten som kommunal skatt og overføre den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør til skatt på alminnelig inntekt og formue.

Den andre halvparten (H, KrF, V og FrP) vil videreføre dagens ordning. To av disse medlemmene (KrF og V) foreslår å videreføre dagens skattesimuleringsmodell mens de to andre (H og FrP), foreslår skattefondsmodellen.

Mye av argumentasjonen for dagens selskapsskattemodell ligger i at denne gir betydelige incentiver for næringsutvikling, noe som faktisk ikke viser seg å stemme. Som nevnt foran under avsnittet om skattefinansieringen, ligger hovedbegrunnelsen for lokal næringsutvikling i virkeligheten på et helt annet plan enn at den skal gi mer skatt. Levende dynamiske lokalsamfunn som bruker naturgitte ressurser til beste for fellesskapet er de grunnleggende incentivene.

Hvis selskapsskatt som kommunal skatt har incentivvirkning, er den iallefall ujevnt fordelt, fordi inntektsutjevningen ikke er fullstendig. Dermed har skattemessig sterke kommuner et større incentiv for næringsutvikling enn skattemessig svake kommuner.

Ut fra dette er det derfor vanskelig å se noen begrunnelse for å beholde selskapsskatten som kommunal skatt.

Nytt distriktpolitisk tilskudd

Utvalget flertall (Ap, Sp, SV, V, H og KrF) foreslår at dagens regionalpolitiske tilskudd samles til et nytt distriktpolitisk tilskudd koblet opp til det distriktpolitiske virkemiddelområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktpolitikken (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.
- Halve tilskuddet fordeles pr. innbygger og resten pr.kommune.
- Satsene graderes etter distriktpolitisk sone og dessuten etter en distriktsindeks i sone III. Kommuner i Nord-Norge får et høyere tilskudd enn resten innenfor sone IV. Tilskuddet fordeles etter til sammen 9 satser.

Nord-Trøndelag fylkeskommune har gjentatte ganger pekt på at utfordringene her i fylket, eller i det minste i deler av fylket (Namdalen), er på nivå med utfordringene i Nord-Norge, eksempelvis i

Nordland. Man har derfor funnet å kunne argumentere for å gi Nord-Trøndelag, eller i det minste Namdalen, vilkår på linje med Nord-Norge (Nordland) i inntektssystemet. Det vises til at dette er erkjent tidligere, for eksempel i begrunnelsene for at landsdelsutvalget allerede fra starten av i 1974, også omfattet Namdalen. Begrunnelsen den gang var at utfordringene i Namdalen påkalte spesielle distriktpolitiske tiltak, fordi de distriktsmessige problemstillingene her var av samme karakter som i Nord-Norge. Dette gjelder ennå. Med en lignende begrunnelse ble arbeidsgiveravgiftssatsen for Namdalen satt lik satsen i Nordland, da arbeidsgiveravgiften ble differensiert regionvis i 1975. Pr. i dag er det fortsatt slik at Namdalskommunene er i samme avgiftssone (sone 4) som kommunene i Nordland og store deler av Troms (sammen med 5 kystkommuner i Sør-Trøndelag og en kystkommune i Møre og Romsdal).

I 2007 utgjør nord-norge-tilskuddet 1398 kr. pr. innbygger. Dette beløpet beregnet for kommunene i Nord-Trøndelag, vil gi en samlet inntektsøkning på 180 mill. kroner, og for bare kommunene i Namdalen (inkl. Snåsa) om lag 54 mill. kroner.

Som nevnt er satsene for Nord-Norge høyere enn for de øvrige kommunene i samme distriktpolitiske sone (sone IV). Nedenfor er det vist hvilken effekt det vil ha å bruke nord-norgesatser for kommunene i Nord-Trøndelag. Kommunene Steinkjer, Frosta, Leksvik, Verdal og Inderøy er i sone III, mens Levanger er i sone II og Stjørdal er i sone I. Det er det sett bort fra i beregningen.

		Sørheimutvalge t			Nord- Norgesatser			Diff.
Kommune	Innbygg 01.01. 2005	Sats pr. innb.	Sats pr. komm. (1000 kr)	Nytt distr.pol. tilsk. (1000 kr)	Sats pr. innb.	Sats pr. komm. (1000 kr)	Nytt distr.pol. tilsk. (1000 kr)	(1000 kr)
	1	8	9	10				
1702 Steinkjer	20 527	338	1 442	8 387	1 128	4 806	27 960	19 574
1703 Namsos	12 498	752	3 204	12 601	1 128	4 806	18 904	6 303
1711 Meråker	2 560	752	3 204	5 129	1 128	4 806	7 694	2 565
1714 Stjørdal	19 562	0	0	0	1 128	4 806	26 872	26 872
1717 Frosta	2 493	564	2 403	3 809	1 128	4 806	7 618	3 809
1718 Leksvik	3 508	564	2 403	4 381	1 128	4 806	8 763	4 382
1719 Levanger	18 001	0	0	0	1 128	4 806	25 111	25 111
1721 Verdal	13 815	338	1 442	6 116	1 128	4 806	20 389	14 273
1723 Mosvik	888	752	3 204	3 871	1 128	4 806	5 808	1 936
1724 Verran	2 670	752	3 204	5 211	1 128	4 806	7 818	2 606
1725 Namdalseid	1 781	752	3 204	4 543	1 128	4 806	6 815	2 272
1729 Inderøy	5 908	0	0	0	1 128	4 806	11 470	11 470
1736 Snåsa	2 260	752	3 204	4 903	1 128	4 806	7 355	2 452
1738 Lierne	1 509	752	3 204	4 338	1 128	4 806	6 508	2 170
1739 Røyrvik	542	752	3 204	3 611	1 128	4 806	5 417	1 806
1740 Namsskogan	941	0	0	0	1 128	4 806	5 867	5 867
1742 Grong	2 481	752	3 204	5 069	1 128	4 806	7 605	2 535
1743 Høylandet	1 247	752	3 204	4 141	1 128	4 806	6 213	2 071
1744 Overhalla	3 476	752	3 204	5 817	1 128	4 806	8 727	2 910
1748 Fosnes	717	752	3 204	3 743	1 128	4 806	5 615	1 872
1749 Flatanger	1 205	752	3 204	4 110	1 128	4 806	6 165	2 055
1750 Vikna	4 013	752	3 204	6 221	1 128	4 806	9 333	3 112
1751 Nærøy	5 233	752	3 204	7 138	1 128	4 806	10 709	3 571
1755 Leka	609	752	3 204	3 662	1 128	4 806	5 493	1 831
Nord-Trøndelag	128 444	0	0	106 801			260 229	153 428
Namdalen	38 512			69 898			110 726	40 828

Differansen med sats som Nordland er i sum 153 mill. kroner for hele fylket og 40 mill. kroner for kommunene i Namdalen (inkl. Snåsa). Beregningene er gjennomført med innbyggertall pr. 01.01.2005 som grunnlag (som Sørheimutvalget).

Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

Siden 2003 har rammetilskuddet inkl. utgifts- og inntektsutjevning blitt beregnet med utgangspunkt i befolkningstall pr. 1. januar i budsjettåret. Rammetilskudd og inntektsutjevning blir dermed omberegnet ut i budsjettåret når nye befolkningstall pr. siste årsskifte foreligger. Det representerer en viss usikkerhet for den enkelte kommune, sammenlignet med tidligere da man baserte seg på befolkningstall for året før budsjettåret.

Sørheimutvalget foreslår å reversere denne ordningen delvis, samtidig som man foreslår et nytt inntektsgarantitilskudd. Ny beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning 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. I Nord-Trøndelag viser utvalgets beregninger at dette vil gjelde bare Stjørdal kommune, med 130 kr. pr. innbygger.

Når det gjelder kapitalutgifter foreslås det at disse først tas inn i utgiftsutjevningen når det er mer klarhet i hvilke faktorer som forklarer de store variasjonene kommunene imellom.

En vurdering kan være at det ikke er logisk at vekst i landets folketall skal resultere i mindre tilskudd pr. innbygger for alle. Det bør tilføres friske midler som kompensasjon til de kommuner med folketallsvekst. Hvis finansieringen av kompensasjonen skal gis innenfor rammene, bør trekket skje i innbyggertilskuddet og ikke i skjønnsrammen. Det gir et mer rettferdig trekk for finansieringen.

Kommunene i Nord-Trøndelag har i lang tid hatt høye kapitalkostnader som følge av høyt lånenivå. Selv om dette holder på å utjevne seg nå her i fylket, bør systematisk årsaker til dette, om de finnes, gis økt oppmerksomhet. En rekke skattesvake kommuner har, for å gi innbyggerne nødvendige tjenestetilbud, opparbeidet et høyt gjeldsnivå.

Skjønnsstilskudd

Utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen betydelig. Det regionalpolitiske skjønnnet (del av 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
- Høye 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.

Skjønnnet 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).

Vi viser til det som er sagt foran om 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.

En vurdering av dette forslaget er at 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.

Dette er et system som er enklere, mer forutsigbart og som skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra det ene til det andre året. Det kan derfor vurderes som at INGAR er et skritt i riktig retning.

”Mikrokommuner”

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) og synkende befolkningstall, kombinert med lave skatteinntekter og lang avstand til andre tjenestetilbud.

Pr 01.01. 2007 var det 27 kommuner i landet med under 1000 innbyggere. Av disse er 13 – 15 kommuner såkalt minsteinntektskommuner som samtidig har befolkningsnedgang. Mellom 5 og 10 av disse kommunene har en slik beliggenhet at det er unaturlig å benytte seg av tjenestetilbud som finnes i nabokommuner. Kommuner der befolkningstyngden er på øyer er slike kommuner. Disse 5 – 10 kommunene har et samlet befolkningstall på rundt 5000 innbyggere. Det utgjør 1 promille av landets befolkning. Leka kommune i Nord-Trøndelag er en slik kommune.

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.

Sett i nasjonal sammenheng dreier det seg om svært små midler for å kunne gi disse kommunene muligheter til å tilby sine innbyggere tjenester noenlunde på samme nivå som resten av landets innbyggere, og som sikrer at kommunene får dekket en minimums infrastruktur og et minimum av satsing på samfunn og lokal styring. På denne måten kan man sikre at kommunene beholder en viss velferdskapasitet og de kan fremstå som attraktive for næringsliv og ny innflytting.

Kostnadsnøklerne - utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen kompenserer for forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til velferdstjenestene. Gjennom dette systemet gis 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. Sørheimutvalget uttaler at man *”forutsetter at gjennomgangen av utgiftsutjevningen i inntektssystemet sikrer full utgiftsutjevning i alle områder i landet”*.

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

- 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.
- Det er nødvendig med kriterier for å komme fram til mest mulig treffsikker utgiftsutjevning. Det er imidlertid grunn til å kritisere måten kostnadsnøklerne utarbeides og benyttes på. Arbeidet gjøres administrativt, mens politikken er relativt fraværende. Kostnadsnøklerne må sies å være et politisk instrument og må utvikles og brukes i lys av det.
- Derfor er det viktig å påpeke at forslaget til nye nøkler ikke må bli slik utformet at det motvirker effekten av Sørheimutvalgets forslag til nytt inntektssystem
- Nøklerne må 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.
- Det er grunn til å være 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.
- Det må forventes at også landbruk og 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.
- Det må anses som naturlig at urbanitetskriteriet, som etter vårt syn er en raritet i systemet, ved denne gjennomgangen taes ut av systemet. Det vises her også til Borge-utvalgets kritikk mot dette kriteriet.

- Det er grunn til å stille spørsmål ved om avstandskriteriet omfatter alle områder hvor kommunesektoren har ufrivillige kostnadsulempers.
- Man må også stille et stort spørsmål om kostnadsulempers knyttet til geografi er godt nok dekket. 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.
- Det må derfor vurderes 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.
- Man må også å peke på at utgiftsutjevningen må dekke alle ufrivillige kostnader. Interne sammenhenger vil ellers svekke virkningene av distriktstilskuddet, sett i forhold til de forutsetninger utvalget selv har lagt inn.
- Forslag til kostnadsnøkler forutsettes sendt på høring.