



Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref.: 200700949-163 /020 &13
Deres ref.: 07/2419-1 HER

Lillehammer, 17. januar 2008

Høring - Sørheimutvalget - inntektssystemet for kommunene

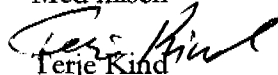
Fylkesutvalget i Oppland behandlet i møte 16.01.08 innstillingen fra "Sørheimutvalget".
Fylkesutvalget fattet følgende vedtak:

1. Fylkesutvalget slutter seg til vedtak fra KS fylkesmøte 14.01.08., supplert med nedenstående tilføyelser vedrørende "Sørheimutvalgets" innstilling om endringer i inntektssystemet for kommunene:
2. Fylkesutvalget understreker at mange av de utfordringer en rekke av kommunene i det indre Østlandet står overfor i forhold til befolknings-, nærings- og inntektsutvikling mm kan sammenlignes med tilsvarende utfordringer mange nordnorske kommuner sliter med. Dette forhold gjenspeiles ikke i tilstrekkelig grad i de foreslåtte fordelingskriteriene for det nye distriktpolitiske tilskuddet.
3. "Regionale motorer" i det indre Østlandet bør gis distriktpolitiske tilskudd på linje med sammenlignbare sentra i Nord-Norge.
4. Fylkesutvalget tilrår en full gjennomgang av de "objektive" utgiftskriterier for å sikre full inndekning og kostnadsutjevning i tråd med kommunenes reelle utgifter for å opprettholde og videreutvikle et likeverdig tjenestetilbud til befolkningen.
5. Det prinsipielle bør være at kommuner bør få distriktpolitisk tilskudd i tråd med nye DA-soner.

Vedlagt følger saksframlegget for fylkesutvalget.

Uttalelsen fra fylkestyret i KS Oppland som det er vist til i punkt 1 i ovenstående vedtak fra fylkesutvalget oversendes direkte fra KS Oppland.

Med hilsen


Terje Kind
Ass. fylkesrådmann



Arkivsak-dok 200700949-150
Arkivkode 020 & 13
Saksbehandler Terje Kind

Saksgang
Fylkesutvalget

Møtedato
15.1.2008

INNTÆKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE - SØRHEIMUTVALGET - HØRING

Forslag til

VEDTAK

1. Fylkesutvalget slutter seg til forslag til uttalelse fra arbeidsgruppe nedsatt av KS - Oppland, supplert med nedenstående tilføyelser vedrørende "Sørheimutvalgets" innstilling om endringer i inntektssystemet for kommunene.
2. Fylkesutvalget understreker at mange av de utfordringer en rekke av kommunene i det indre Østlandet står overfor i forhold til befolknings-, nærings- og inntektsutvikling mm kan sammenlignes med tilsvarende utfordringer mange nordnorske kommuner sliter med. Dette forhold gjenspeiles ikke i tilstrekkelig grad i de foreslåtte fordelingskriteriene for det nye distriktpolitiske tilskuddet.
3. "Regionale motorer" i det indre Østlandet bør gis distriktpolitiske tilskudd på linje med sammenlignbare sentra i Nord-Norge.
4. Fylkesutvalget tilrår en full gjennomgang av de "objektive" utgiftskriterier for å sikre full inndekning og kostnadsutjevning i tråd med kommunenes reelle utgifter for å opprettholde og videreutvikle et likeverdig tjenestetilbud til befolkningen.

Bernt M. Tordhol
fylkesrådmann

Terje Kind
Ass. fylkesrådmann

Vedlegg:

- Sammen drag av "Sørheimutvalgets" innstilling
- Oppsummering av effektene for kommunene i Oppland (PowerPoint-oversikter)

SAKSINNSTILLING

Regjeringen varslet i Kommuneproposisjonen for 2007 at den ville foreta en gjennomgang av inntekts- og finansieringssystemet for kommunene. I den forbindelse ble de politiske partier som er representert på Stortinget invitert til å delta i et utvalg med dette som mandat. Utvalget – kalt "Sørheimutvalget" etter sin leder Kristin Marie Sørheim, ordfører i Tingvoll kommune – avga sin innstilling i månedsskiftet oktober/november 2007. Innstillingen er nå ute til høring, med frist 28. januar 2008.

Etter mandatet er det bare inntektssystemet i kommunene som er til vurdering i denne omgang. Nytt inntektssystem for fylkeskommunene/de nye regionene ventes innført fra 01.01.2010.

Kommunal- og regionaldepartementet anmoder om at KS samordner høringsuttalelsene fra enkeltkommuner.

Utvalgets rapport er i sin helhet tilgjengelig i elektronisk form og kan lastes ned fra Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside: www.krd.no.

Et sammendrag av rapporten følger som vedlegg til saksframlegget for fylkesutvalget. Som vedlegg følger også et summarisk oppsett over de økonomiske virkningene for kommunene i Oppland.

Da utvalgets mandat i utgangspunktet er begrenset til kommunenes inntektssystem, foreslår fylkesrådmannen at fylkeskommunens innspill primært tar sikte på å støtte opp under uttalelser fra kommunene. KS Oppland har nedsatt ei arbeidsgruppe som har fått i oppdrag å lage forslag til uttalelse. Fylkesrådmannen foreslår derfor at fylkeskommunens merknader tar utgangspunkt i denne.

Nedenfor gjengis forslag til høringsuttalelse fra nevnte arbeidsgruppe:

Høringsuttalelsens oppbygning og innhold

Innledningsvis følger noen generelle kommentarer til utvalgets forslag og arbeid og deretter gis det kommentarer til de "kulepunkt-områder" som det vises til i høringsbrevet.

Rapporten er omfattende og for den "menige leser" kan det være krevende å komme gjennom hele rapporten. KS sentralt har derfor laget et sammendrag med spesiell vekt på effekten for kommunene i Oppland. Denne vedlegges og gir forhåpentligvis et enklere og mer oversiktlig bilde av konsekvensene av de ulike forslagene til endringer i inntektssystemet.

Generelle kommentarer

Inntektssystemet for kommunene er stadig oppe til debatt. Det er derfor viktig at de endringer som nå skal foretas får en bred forankring i Stortinget og derigjennom en "robusthet" som gjør at kommunene kan stole på at systemet ikke blir endret i løpet av kort tid.

Arbeidsgruppa er i all hovedsak positiv til de forslag som Sørheimutvalget kommer med.

Vedlagte oversikt fra KS viser at kommunene i Oppland samlet vinner 76,6 mill kroner det første året på endringene utvalget foreslår. Den langsiktige gevinsten er på 90,6 mill kroner.

Langsiktig gir forslaget 22 kommuner en positiv effekt mens 4 kommuner taper på forslaget.

Vedlagte presentasjon fra KS gir en enkel og grei oversikt over hvor mye kommunene tjener på ny inntektsutjevning og fjerning av selskapsskatten, samt effekten for kommunene som omfattes av det nye distriktspolitiske tilskuddet.

Kommentarer til hovedpunktene i utvalgets forslag

Skattens andel av kommunens inntekter

Utvalgets flertall foreslår at skattens andel av kommunens frie inntekter bør være på ca 50 %. Dette har vært en målsetting over mange år og begrunnes med at det bør være en sammenheng mellom kommunenes inntekter og skattegrunlaget.

Nivå på og utforming av inntektsutjevningen

Utvalgets flertall foreslår å beholde dagens symmetriske utjevning, men øke denne fra 55 til 60 prosent. Dette betyr en omfordeling fra skatterike til skattesvake kommuner. Alle kommunene i Oppland bortsett fra Øystre Slidre tjener på dette forslaget.

Arbeidsgruppa støtter forslaget fra Sørheimutvalget. Samtidig vil vi påpeke at denne endringen med fordel kunne vært enda "sterkere", dvs vært utformet med en enda høyere kompensasjonsgrad. Det er de mellomstore og store kommunene med lave skatteinntekter som har de laveste inntektene pr innbygger. For å løfte disse kommunenes inntektsnivå, er det i første rekke en sterkere utjevning av inntektene som har betydning.

Arbeidsgruppa vil også be om at Regjeringen vurderer å legge litt ekstra "penger i potten" ved gjennomføring av endringene. Dette vil gjøre det mulig å gjennomføre omfordelingen samtidig som de kommunen som taper mye, eventuelt kan få en kompensasjon uten at denne må finansieres av "vinnerne".

Selskapsskatten som kommunal skatt

Et flertall i utvalget foreslår å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt. Arbeidsgruppa støtter dette forslaget. Selv om intensjonen bak ordningen med at kommunene skal få en andel av skatten fra selskapene i egen kommune er god, er det vanskelig for kommunene i Oppland å se en slik sammenheng. Alle kommunene i Oppland tjener på en avvikling av ordningen. Ved å opprettholde en relativt høy skatteandel av de frie inntektene, ivaretas den ønskede koblingen mellom skattegrunlaget og kommunens inntekter. Hensynet til at alle kommuner skal ha mulighet for å gi et likeverdig tjenestetilbud, taler for avvikling av ordningen.

Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

Utvalget foreslår å innføre et nytt distriktpolitisk tilskudd som inkluderer flere kommuner. De distriktpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og en andel av skjønnstilskuddet.

Utvalgets forslag innebærer i praksis en omfordeling av de distriktpolitiske tilskuddene over i et nytt tilskudd som omfatter flere kommuner. Nivået er på om lag to milliarder kroner. De kommunene som vil omfattes av det nye tilskuddet er kommunene som har de største distriktpolitiske utfordringene, dvs kommunen i sone IV og V og som har et skattenivå de siste tre årene på under 120 prosent av landsgjennomsnittet. I tillegg tas noen kommuner i sone III inn i den nye ordningen. Tilskuddet foreslås fordelt med en sum pr innbygger (50 %) og en sum pr kommune (50 %).

For Oppland sitt vedkommende, betyr det at 12 av de 17 kommunene som kommer inn under ordningen tjener på endringen, mens fem kommuner taper på omleggingen. Samlet "vinner" Oppland 44 millioner kroner på forslaget.

Arbeidsgruppa støtter utvalgets forslag da det – i tillegg til å tilføre Oppland relativt mye penger - synes å treffe bedre i forhold til Opplandssamfunnets faktiske distriktpolitiske utfordringer. Det er også en tilpasning til den nye soneinndelingen for distriktpolitiske virkemidler og slik sett en naturlig konsekvens av endringer på overordnet nivå. Det er naturligvis uheldig at noen kommuner i Oppland taper på omleggingen, men arbeidsgruppa mener allikevel at dette er en forbedring av systemet og at det er positivt at mange av kommunene i Oppland med betydelige distriktpolitiske utfordringer styrkes og da i realiteten gjennom omfordeling fra andre deler av landet.

Behovet for egne tilskudd til vekst og fraflyttingskommuner

Selv om kommunene i Oppland ikke har utfordringer som gjør at de kommer inn under ordningen som foreslås for vekstkommuner, så støtter arbeidsgruppa forslaget. Disse kommunene har store utfordringer i forhold til å planlegge og møte vekst på ulike områder. Ordningen som foreslås omfatter ca 30 kommuner. Det kan etter arbeidsgruppas oppfatning stilles spørsmål ved om "terskelen" skulle vært lavere slik at flere kommuner kom inn under ordningen.

Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet

Utvalget mener at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier og at en reduksjon av skjønnsstilskuddet er et viktig steg i retning av et mer rettferdig inntektssystem. Arbeidsgruppa støtter også dette forslaget. Skjønnsmidler bør i framtida kun gis som kompensasjon for helt spesielle forhold som ikke fanges opp av inntektssystemet og andre ordninger. Ny ordning for ressurskrevende brukere og "tapsgarantiordning" i inntektssystemet, er to forhold som reduserer behovet for skjønnsmidler. Arbeidsgruppa stiller også spørsmål ved om ordningen med skjønnsmidler til utviklingsprosjekter bør avvikles. Legges midlene inn i inntektssystemet, kan kommunen fritt nytte disse til utviklingsarbeid.

Ordningen med oppdatering av befolkningstall

Utvalget foreslår at innbyggertall 1. juli året før budsjettåret skal danne grunnlaget for innbyggertilskudd og utgiftsutjevning, mens oppdaterte befolkningstall 1. januar i budsjettåret fortsatt skal legges til grunn for inntektsutjevningen. Arbeidsgruppa støtter dette forslaget. Det gir en større forutsigbarhet i budsjetteringen av rammetilskudd. Samtidig gir dette vekstkommuner raskest mulig en "kompensasjon" for nye innbyggere.

Behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Utvalget foreslår at dagens overgangsordninger erstattes med en helhetlig inntektsgaranti for sterk nedgang (avvik fra landsgjennomsnittet) i rammetilskuddet fra et år til et annet, uavhengig av om årsaken til utviklingen er endringer i kriteriedata, befolkningssammensetning, innlemming av øremerkede tilskudd eller andre forhold. Utvalget foreslår at kommunene skal få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet som ligger mer enn 300 kroner lavere enn landsgjennomsnittet per innbygger. Arbeidsgruppa støtter forslaget. Dette gir kommunene forutsigbarhet og trygghet for bråe inntektsfall

17. desember 2007

Aksel Eng

Arne Sandbu

Bjørn Fauchald

Fylkesrådmannen slutter seg i store trekk de synspunkter og forslag til uttalelse som er fremmet av nevnte arbeidsgruppe.

Uttalelsen tar ganske spesifikt utgangspunkt i virkninger for opplandskommunene. Uttalelsen ville kanskje fått enda større gjennomslagskraft hvis den hadde vært noe mer prinsipiell i sin tilnærming og i noe mindre grad vært koblet til hva som gagnar/ ikke gagnar opplandskommunene isolert sett. Dette ville imidlertid neppe endret konklusjonene.

Fylkesrådmannen vil i tillegg trekke fram et par viktige prinsipielle spørsmål knyttet til det foreslåtte nye distriktpolitiske tilskuddet.

I utvalgets innstilling foreslås en tettere kobling mellom det nye distriktpolitiske tilskuddet og soneinndelingen for det distriktpolitiske virkeområdet. Dette er etter fylkesrådmannens oppfatning positivt, noe også KS-arbeidsgruppen støtter.

Soneinndelingen ble endret fra 1. januar 2007. Endringene innebar en utvidelse av det distriktpolitiske virkeområdet, særlig i områder der det kan ytes bedriftsøkonomisk støtte.

Det distriktspolitiske virkeområdet brukes for å avgrense hva, og med hvilken intensitet, det kan gis bedriftsstøtte/næringsstøtte som er hjemlet i bestemmelsene om regionalstøtte innenfor EØS-regelverket for statsstøtte.

Fylkesrådmannen vil imidlertid peke på ytterligere to sentrale problemstillinger:

- Det nye distriktstilskuddet, både absolutt og i forhold til det samlede rammetilskuddet til kommunene bør økes.

I 2007 utgjorde Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet vel 2 mrd kroner, tilsvarende om lag 4,7 % av rammetilskuddet til kommunene. Samlet sett er de distriktspolitiske begrunnede midler derfor relativt marginale i sitt omfang. For enkeltkommuner vil de likevel kunne ha både en relativ og absolutt sett betydelig verdi.

I Sørheimutvalgets innstilling vises det til at enkelte fagmiljø sår tvil om de regionalpolitiske effekter av økte rammeoverføringer til kommunene. Det siktes i særlig grad til svake statistiske sammenhenger mellom nivå på tjenestetilbud og bl.a. flyttetilbøyelighet og derigjennom befolkningsutvikling.

Etter fylkesrådmannens oppfatning bør kommunenes inntektsgrunnlag i sterkere grad enn det som betones i Sørheimutvalgets innstilling også sees i lys av kommunenes regionale utviklerrolle. Skal denne rollen kunne ivaretas på en god måte, er det nødvendig med et økonomisk handlingsrom ut over de inntekter som mer eller mindre er bundet opp i løpende tjenesteyting. **Det distriktspolitiske tilskuddet bør derfor økes i forhold til dagens nivå.** Denne økning bør fortrinnsvis komme som tillegg til dagens rammeoverføringer.

- Forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd omfatter kommuner som har de største distriktspolitiske utfordringer (kommuner i sone IV og III) og som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene på under 120 % av landsgjennomsnittet. I tillegg til alle kommuner i sone IV innenfor skattegrensen foreslås det at kommuner innenfor sone III med en indeks under 35 (på en skal fra 0 – 100 hvor lave verdier indikerer store regionalpolitiske utfordringer) tildeles fullt tilskudd, mens kommuner i indeksintervallet 35 – 46 mottar reduserte tilskudd. Indeksgrensen er basert på skjønnsmessige vurderinger.

Utvalget legger til grunn at "forskjeller i levekår og inntektsnivå tilsier en fortsatt prioritering av Nord – Norge innenfor inntektssystemet" (s 58 i innstillingen).

Utvalget uttaler videre: "Kommunene i Nord – Norge må være i stand til å forvalte viktige naturressurser. Utvalget forutsetter at gjennomgangen av utgiftsutjevningen i inntektssystemet sikrer full utgiftsutjevning i alle områder. Utvalget mener at et nytt distriktspolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levekår i stand til å gi *et bedre utbygd tjenestetilbud* til innbyggerne enn gjennomsnittskommunen".

De fordelingskriterier som utvalget foreslår, innebærer en fortsatt særskilt prioritering av Nord – Norge og at det nåværende Nord – Norgetilskuddet i realiteten opprettholdes innenfor det foreslåtte nye distriktspolitiske tilskuddet. (s 61)

Dette framgår også av de regneeksempler som utvalget har lagt fram. For eksempel vil kommunene i et fylke som Troms – med sine knapt 153.000 innbyggere - til sammen få over 440 millioner som distriktspolitisk tilskudd. Dette er riktignok en reduksjon fra

om lag 485 mill kroner etter dagens ordning. Til sammenligning mottar kommunene i Oppland vel 36 mill kroner etter dagens ordning og vil motta vel 80 mill kroner om utvalgets forslag blir fulgt.

Omrignet til pr. innbygger tilsvarer dette knapt 440 kroner for opplandskommunene, mot knapt 2900 kroner i Troms.

Utsatte områder i det indre Østlandet står overfor mange av de samme utfordringer som sammenlignbare områder i Nord – Norge. En rekke av disse kommunene har eksempelvis like dramatisk befolkningsutvikling som mange sammenlignbare kommuner i deler av Nord –Norge. Faktorer som næringsgrunnlag, geografiske avstander, kommunikasjonsforhold etc. kan også illustrere disse utfordringer.

Etter fylkesrådmannens vurdering bør fordelingskriteriene og vektingen av det distriktspolitiske tilskuddet i større grad svare på de utfordringer mange kommuner på det indre Østlandet står overfor enn det som følger av "Sørheimutvalgets" innstilling. Disse kommuner bør derfor gis en høyere prioritering, mer på linje med de prioriteringer som er lagt til grunn for sammenlignbare nordnorske kommuner.

Dette er kanskje det aller mest sentrale spørsmål i utredningen og bør vurderes nøye.

Innlemming av "regionale motorer" i distriktstilskuddet?

I dag mottar Tromsø og Bodø, på lik linje med andre kommuner i Nord-Norge, en del av det såkalte "Nord-Norgetilskuddet". Et flertall i "Sørheimutvalget" foreslår at dette videreføres i det nye distriktstilskuddet selv om det erkjennes at disse byene ikke har de samme utfordringene som andre kommuner i landsdelen. Til støtte for dette anføres: "Et argument for likevel å tilføre Tromsø og Bodø regionalpolitisk tilskudd, er at ved å styrke disse sentraene, som fungerer som motorer i landsdelen, styrkes hele landsdelen."

Fylkesrådmannen vil bemerke at tilsvarende betraktninger også bør vurderes i forhold til "regionale motorer" i det indre Østlandet. Utfordringene er ganske så sammenlignbare.

Andre forhold som er påpekt av "Sørheimsutvalget":

- Utvalget har ikke eksplisitt drøftet forholdet til eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter i relasjon til inntektssystemet, men har lagt til grunn at disse skatter/avgifter skal være "lokale" og ikke omfattes av inntektssystemet.
Store lokale variasjoner i disse inntekter/avgifter vil derfor kunne påvirke kommunenes reelle, samlede inntektsgrunnlag i forhold til de forutsetninger som er lagt til grunn for inntektsutjevningen gjennom inntektssystemet.
- Kommunenes muligheter for å kunne øke/ redusere den kommunale skatteøren er ikke vurdert.
- Gjennom sin fortolkning av mandatet har utvalget heller ikke vurdert kostnadsnøkklene som inngår i utgiftsutjevningen. Enkeltmedlemmer i utvalget har understreket behovet for en full gjennomgang av de "objektive" kostnadsnøkklene og har bla. stilt spørsmål om dagens nøkler reelt fanger opp viktige utgiftskomponenter som de senere år har gjort seg særlig gjeldende. Som eksempler nevnes: Økte utgifter innen helse- og omsorg som følge av endret/raskere utskrivningspraksis for ferdigbehandlede pasienter fra sykehus, ekstra utgifter som typiske reiselivskommuner opplever som følge av ekstra krav til beredskap, legedekning osv. knyttet til hytteutbygging mm.

Fylkesrådmannen tilrår en full gjennomgang av de ”objektive” kostnadsnøkler for å fange opp ovennevnte og andre relevante forhold knyttet til kommunenes utgifter. Nødvendigheten av dette understrekes av det forhold at begrunnelsen for det distriktpolitiske tilskuddet i inntektssystemet er endret fra å være en kompensasjon for ufrivillige merkostnader knyttet til geografiske, strukturelle og klimatiske forhold til et tilskudd for å kunne yte bedre tjenester enn ”gjennomsnittskommunen” som bidrag til å hindre fraflytting. De distriktpolitiske tilskudd er med andre ord ikke lenger tiltenkt å skulle fange opp eventuelle ulikheter i kommunenes utgiftsbehov knyttet til målsettinger om likeverdig nivå på tjenesteyting. Derfor er det særlig viktig at utgiftskriteriene med de ”objektive” fordelingsnøkler i selve inntektssystemet fanger opp kommunenes reelle utgifter. De distriktpolitiske tilskudd forutsettes å komme i tillegg for å gi utvalgte kommuner et ”ekstra løft”.

Vedlegg:

1.1 Sammendrag av Rapport: Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene

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 skatteinngangen det enkelte år, og utvalget ønsker derfor ikke en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinngang.

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.

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 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. Hensyn som skal ivaretas gjennom skjønnen 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 inntektsutjevnenende 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

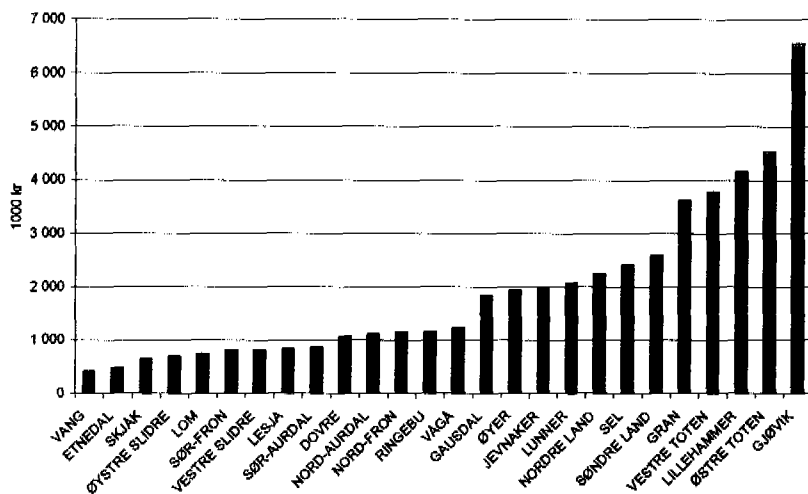
finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

Oppsummering for Oppland kommuner

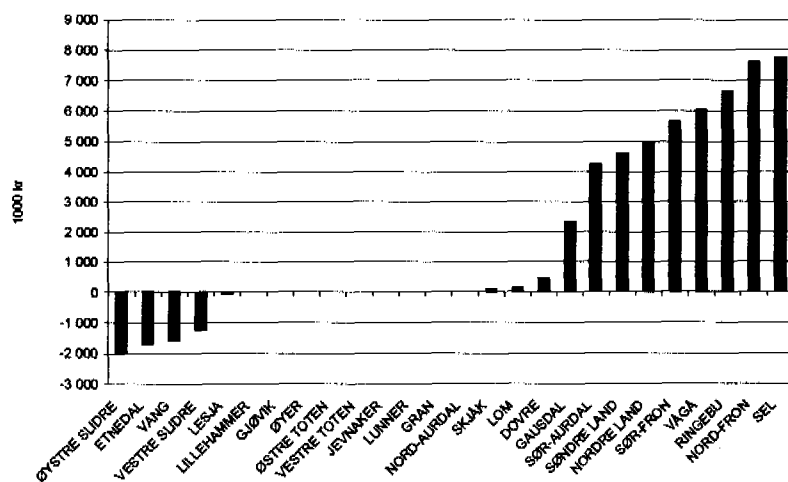
- Samlet sett vinner kommunene i Oppland 76,6 mill kr det første året på Sørheimutvalget.
 - 20 kommuner tjener på forslaget. Disse tjener 95,5 mill kr. Sel tjener mest med 9,4 mill kr
 - 4 kommuner taper på forslaget. Disse taper 4,9 mill kr.

- Det langsiktige gevinsten for Oppland uten inntektsgarantien er 90,6 mill kr. Men inntektsgarantien skal også finansieres, derfor blir første års effekten for Oppland 76,6 mill kr.
- Den langsiktige års effekten gir:
 - 22 kommuner for et positivt effekt
 - 4 kommuner for et negativ effekt

Kommunene som tjener på ny inntektsutjevning og fjerning av selskapskatt - Oppland



Tap/gevinst (netto) nytt distriktspolitisk tilskudd - Oppland vinner 44 mill kr



Gevinst/tap bruk av nytt folketall 1. juli - mill kr

LILLEHAMMER	0,0	LUNNER	0,1
GJØVIK	-1,5	GRAN	0,2
DOVRE	-0,2	SØNDRE LAND	-0,1
LESJA	0,4	NORDRE LAND	0,1
SKJÅK	0,0	SØR-AURDAL	0,1
LOM	0,1	ETNEDAL	-0,1
VÅGÅ	-0,4	NORD-AURDAL	-0,1
NORD-FRON	-0,4	VESTRE SLIDRE	0,0
SEL	-0,8	ØYSTRE SLIDRE	0,4
SØR-FRON	-0,2	VANG	0,2
RINGEBU	0,5		
ØYER	0,0		
GAUSDAL	-0,5		
ØSTRE TOTEN	0,0		
VESTRE TOTEN	-0,3		
JEVNAKER	0,5		

Oppland taper nær 2,1 mill av ikke oppdatert folketall.

Usikker prognose

Samlet gevinst/tap med inntektsgaranti 1 års effekten

LILLEHAMMER	1,6
GJØVIK	2,3
DOVRE	1,0
LESJA	1,0
SKJÅK	0,4
LOM	0,6
VÅGÅ	6,5
NORD-FRON	7,8
SEL	8,8
SØR-FRON	5,3
RINGEBU	7,9
ØYER	1,4
GAUSDAL	3,0
ØSTRE TOTEN	3,1
VESTRE TOTEN	2,3
JEVNAKER	1,8
LUNNER	1,3
GRAN	2,6
SØNDRE LAND	6,6
NORDRE LAND	6,7
SØR-AURDAL	4,9
ETNEDAL	-0,2
NORD-AURDAL	0,4
VESTRE SLIDRE	-0,2
ØYSTRE SLIDRE	-0,2
VANG	-0,1

Oppland tjener samlet sett 76,6 mill på
forslaget til Sørheim utvalget