



Østfold fylkeskommune

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Vår ref.: 2008/450 - 4418/2008

Deres ref.:

Dato: 01.02.2008

Oversendelse av høringssvar Sørheimutvalget

Vedlagt følger fylkesrådmannen i Østfolds innstilling til fylkesutvalget og fylkestinget i forbindelse med Sørheimutvalget – inntektssystemet for kommunene.

Vedtak i fylkesutvalg og fylkesting vil bli ettersendt.

Med hilsen

Hans Jørgen Gade
fylkesøkonomisjef

Felles driftsadministrasjon, Økonomi- og innkjøpsseksjonen

Postadresse: Postboks 220, 1702 Sarpsborg

Kontoradresse: Oscar Pedersens vei 39, 1706 Sarpsborg

Telefon: 69 11 70 00, Telefaks: 69 11 74 81

E-post: sentralpost@ostfold-f.kommune.no

Internett:

Org.nr.:



Saksnr.: 2008/450
Løpenr. 1973/2008
Klassering:
Saksbehandler: Hans Jørgen Gade

Møtebok - Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesutvalget	14.02.2008	4/2008
Fylkestinget	28.02.2008	8/2008

Høring. Sørheimutvalget - inntektssystemet for kommunene

Vedlegg

1. Utdrag av møteprotokoller til fylkesstyrene i KS-Østfold og KS-Akershus.

Bakgrunn for saken

Sørheimutvalget ble nedsatt i desember 2006. Utvalget leverte sin rapport *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* den 26. oktober 2007.

Departementet har sendt rapporten på høring med frist 28. januar. Fylkesrådmannen vil sende inn sin innstilling innen høringsfristen og ettersende innstilling og vedtak i FU og FT.

Fakta

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.

Utvalgets mandat har vært:

"1. Utvalget skal gjennomgå inntektsutjevningen både ut fra målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud, sikkerhetsnett for skatteinntektssvikt lokalt og nasjonalt, motivasjon for å øke skatteinntektene og et enkelt system for utjevning av skatteinntektene.

2. Utvalget skal anbefale hvor stor andel av utgiftsbehovet som skal finansieres av innbyggertilskuddet og hvor stor andel som skal finansieres av skatteinntektene, dvs. forholdet mellom innbyggertilskuddet og skatteinntektene.

3. Utvalget skal vurdere hvorvidt selskapsskatten bør videreføres som en kommunalskatt. I vurderingen skal det legges vekt på:

- Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud
- Hensynet til stabile og forutsigbare rammer
- Hensynet til å gi kommunene insentiver til å drive næringsutvikling, herunder hvordan selskapsskatten virker inn på det regionale næringsutviklingssamarbeidet.

4. Utvalget skal vurdere hvilke hensyn som skal ivaretas gjennom fordelingen av skjønnstilskuddet. I forlengelsen av det, bes utvalget også om å vurdere omfanget på skjønnstilskuddet.

5. Utvalget skal fastlegge rammen for de regionalpolitiske tilskuddene, og vurdere om rammen skal deles i delrammer for Nord-Norge-tilskudd, regionaltilskudd og skjønnstilskudd (kompensasjonen for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift). Utvalget skal vurdere om de regionalpolitiske tilskuddene i større grad skal kobles opp mot kriteriene som benyttes i den øvrige distriktpolitikken.

6. Utvalget skal vurdere behovet for overgangsordninger i inntektssystemet, og komme med forslag på utforming av disse.

7. Utvalget skal vurdere om det er behov for en egen kompensasjon for vekstkommuner i inntektssystemet. Videre skal utvalget vurdere om det er behov for en egen kompensasjon for kommuner med sterk befolkningsnedgang i inntektssystemet. Utvalget skal i denne sammenhengen også vurdere valg av dato for innbyggertall som brukes ved beregningen av innbyggertilskuddet, utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen. Inntektssystemet for de nye regionene skal ikke vurderes i denne omgangen. Dette blir gjort etter at oppgavene er klare.

Utvalget skal ikke foreta en vurdering av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet.”

Om hovedpunktene i utvalgets innstilling

Fordeling mellom skatt og rammetilskudd i finansieringen

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

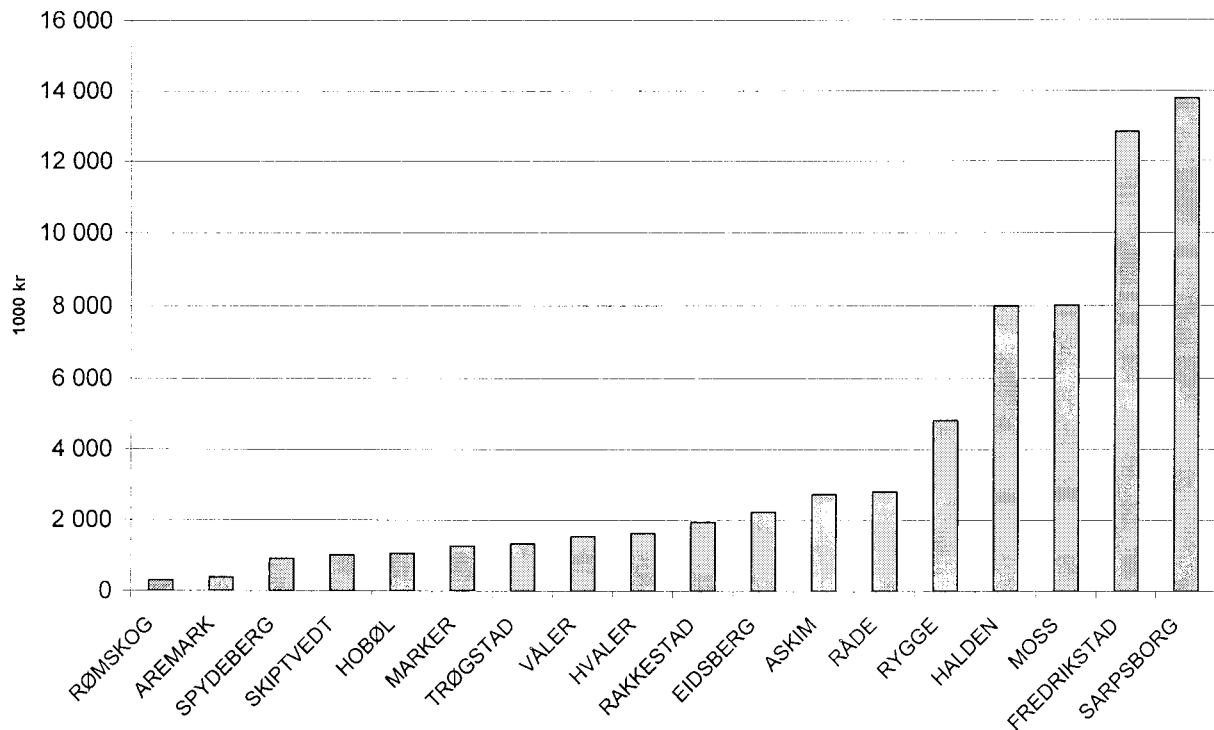
Utjevning av skatteinntekter mellom kommuner og fjerning av selskapsskatt

Uvalgets flertall ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 prosent til 60 prosent.

Utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende selskapsskatt.

Argumentene for å avvike kommunal selskapsskatt:

- jevnere fordeling mellom kommunene
- større stabilitet i inntektene
- vanskelig å dokumentere effekt på næringsutvikling
- et godt arbeidsmarked et gode i seg selv
- en svakhet at kommunene ikke har innsynsrett i beregninger av selskapsskatt



Figur: Inntektsutjevning og fjerning av selskapskatt

Som vi ser av figuren, tjener alle kommunene i Østfold på ny inntektsutjevning og fjerning av kommunal selskapskatt. Det sistnevnte gjelder også, når vi ser på enten isolert effekt av økt inntektsutjevning eller isolert effekt av avvikling av kommunal selskapskatt. For landet, vil 33 kommuner tape på forslaget og da spesielt kommunene Oslo, Bærum, Asker, Stavanger og Sola.

Distriktpolitisk tilskudd i inntektssystemet

I dagens inntektssystem tildeles kommuner i Nord-Norge og små kommuner med moderate skatteinntekter ekstra rammetilskudd gjennom Nord-Norgetilskuddet og deler av skjønnstilskuddet. Disse ekstrabevilgningene er begrunnet ut fra regional- og distriktpolitiske hensyn. Begrunnelsen for disse særskilte tilskuddene er å gi små kommuner og kommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre utbygd tjenestetilbud enn andre kommuner, og med dette bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Utvalgets flertall foreslår 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. Regionalpolitisk skjønn avvikles, men regionalpolitikken for øvrig skal styrkes.

Et nytt distriktpolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårligere levekår i stand til å gi et bedre tjenestetilbud til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting.

Utvalgets flertall begrunner det ovennevnte med at distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktpolitikken for øvrig. Det skal foretas en mer direkte vurdering av hvilke kommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats. Små kommuner utenfor virkeområdet bør eventuelt tilgodeses med skjønnsmidler.

Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

I 2003 ble rutinene for beregning av innbyggertilskuddet lagt om, og innbyggertilskuddet har siden den gang blitt beregnet med utgangspunkt i befolkningstall pr. 1. januar i budsjettåret. Omleggingen ble begrunnet med at departementet ville sikre kommuner med befolkningsvekst en rask kompensasjon for nye innbyggere.

Oppdatering av befolkningstall påvirker kommunenes rammetilskudd gjennom:

- oppdatering av befolkningstallene i inntekstutjevningen
- oppdatering av befolkningstallene i innbyggertilskuddet
- oppdatering av befolkningstallene og befolkningssammensetningen i utgiftsutjevning

Utvalget ønsker å opprettholde oppdatering av befolkningstall ved beregning av inntekstutjevning. Ved beregning av utgiftsutjevning og innbyggertilskudd foreslår utvalget å benytte folketall pr. 1.7 før budsjettåret i stedet for dagens oppdatering pr. 1.1 i budsjettåret.

0101 Halden	0,8
0104 Moss	-1,6
0105 Sarpsborg	-1,8
0106 Fredrikstad	-3,3
0111 Hvaler	-0,3
0118 Aremark	0,0
0119 Marker	-0,4
0121 Rømskog	-0,1
0122 Trøgstad	0,1
0123 Spydeberg	-0,5
0124 Askim	-0,7
0125 Eidsberg	0,1
0127 Skiptvet	-0,2
0128 Rakkestad	-0,5
0135 Råde	-0,5
0136 Rygge	-1,8
0137 Våler	0,0
0138 Hobøl	-0,3

Tabell: Gevinst/tap ved å benytte folketall pr. 1.7 før budsjettåret, ikke oppdaterte folketall (oppgitt i millioner kroner)

Av tabellen fremgår det at Østfold taper samlet kr 11 mill kroner på bruk av ikke oppdaterte folketall.

I dagens utgiftsutjevning kompenseres det ikke for høye kapitalkostnader. Imidlertid finner kommuner med svært høy befolkningsvekst det vanskelig å finansiere nødvendige investeringer. En ordning med vekstkompensasjon, vil kunne være med på å bidra til at nye investeringer ikke medfører redusert tjenestetilbud til innbyggere som allerede er i kommunen.

Utvalget foreslår en 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 og som har skatteinntekter lavere enn 140 prosent de siste tre årene. Vekstkompensasjonen foreslås tildelt som et beløp, kr 50 000,- per ny innbygger ut over vekstgrensen. 30 kommuner i landet ville ha mottatt vekstkompensasjon i 2006.

Kun en kommune i Østfold får per i dag gevinst av et nytt vekstkommunetilskudd; Hvaler med kr 0,9 mill. Alle kommunene i Østfold må være med å finansiere vekstkompensasjonen med kr 29,- pr. innbygger, det vil si ca kr 7,5 mill kroner.

Skjønnsmidler i inntektssystemet

Årlig blir en andel av rammetilskuddet fordelt ut fra skjønsmessige vurderinger. I 2007 utgjør skjønnsstilskuddet ca. kr 1,5 milliard. Stortinget fastsetter skjønnsrammen for det påfølgende året i forbindelse med den årlige behandlingen av kommuneproposisjonen.

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler mesteparten av skjønnsrammen i fylkesvise rammer som deretter blir fordelt av fylkesmannsembetene til kommunene. Fylkesmennene har ansvar for å komme fram til en god og rettferdig fordeling av skjønnsmidlene.

Utvalget mener at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier. En reduksjon i skjønnsmidlene og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning for et mer rettferdig inntektssystem. Utvalget foreslår at skjønnsrammen reduseres til i underkant av 1 milliard kroner ved følgende endringer i skjønnsrammen:

- regionalpolitisk begrunnet skjønn trekkes ut av skjønnsrammen og legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet (kr 115 mill)
- kompensasjon for endringer i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006 (kr 213 mill).
- vekstkompensasjon (kr 118 mill)

Overgangsordningen

Utvalget mener at dagens overgangsordning bør avvikles og erstattes med en ordning som er enklere, mer forutsigbar, og som i større grad skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra et år til det neste.

Utvalget foreslår at dagens overgangsordning erstattes med en helhetlig inntektsgaranti (INGAR) for sterk nedgang (avvik fra landsgjennomsnittet) i rammetilskuddet fra år til et annet. Kommunene skal gjennom INGAR få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet som ligger mer enn kr 300,- lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Tilskuddet skal finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

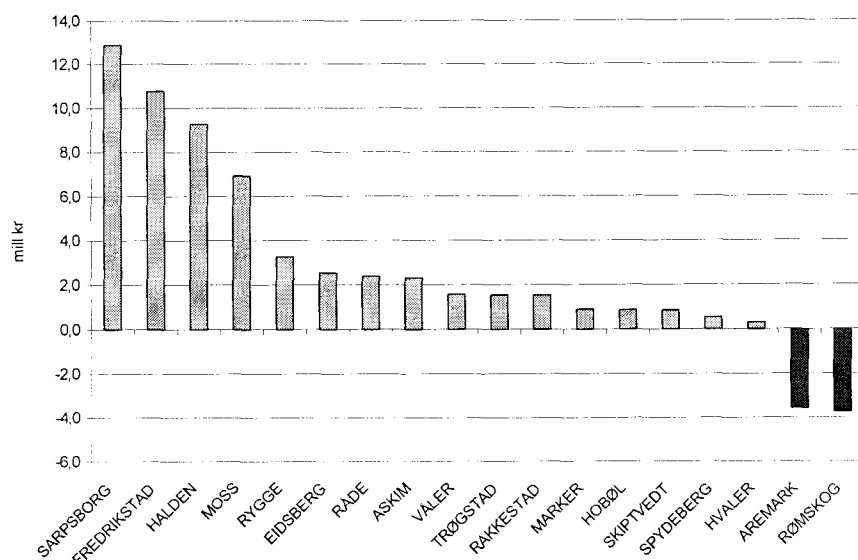
Oppsummering

Samlet sett tjener Østfoldkommunene kr 31,1 mill det første året på Sørheimutvalget. 15 kommuner tjener på forslaget. Rømskog, Aremark og Hvaler taper til sammen kr 0,4 mill på forslaget (jfr. tabellen under).

HALDEN	6 361
MOSS	3 967
SARPSBORG	7 633
FREDRIKSTA	3 347
HVALER	-102
AREMARK	-167
MARKER	535
RØMSKOG	-116
TRØGSTAD	1 025
SPYDEBERG	26
ASKIM	827
EIDSBERG	1 457
SKIPTVEDT	493
RAKKESTAD	764
RÅDE	1 697
RYGGE	1 812
VÅLER	1 146
HOBØL	395

Tabell: Samlet gevinst/tap med inntektsgaranti – 1 års effekt (1000 kroner)

Den langsiktige gevinsten for Østfold uten inntektsgarantien er kr 51,1 mill. Den langsiktige effekten er positiv for 16 kommuner og negativ for Rømskog og Aremark som taper henholdsvis kr 3,8 mill og kr 3,6 mill, jfr. figuren på neste side.



Figur: Samlet gevinst/tap uten inntektsgaranti – systemeffekt - langsiktig effekt

Fylkesrådmannens vurderinger fremgår av forslag til innstilling.

Fylkesrådmannens forslag til innstilling

Til tross for at hovedmålsettingen med inntektssystemet hele tiden har vært å skape økonomisk grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud i hele landet har skiftende regjeringer hvert år i kommuneproposisjonen dokumentert forskjeller i tjenestetilbudet. Studier som er gjennomført indikerer at hovedårsaken til variasjoner i nivået på det kommunale tjenestetilbudet er variasjoner i inntekt.

Østfold fylkeskommune støtter derfor forslaget fra Sørheimutvalget om en helhetlig forbedring av overføringssystemet til kommunene. Østfold fylkeskommune ser at man også med denne forbedringen fortsatt vil ha store ulikheter i kommunenorges mulighet til å gi like tjenester til alle innbyggere og ber derfor om at arbeidet med å få til et mer rettferdig inntektssystem fortsetter. Østfold fylkeskommune anmoder om at man får en snarlig gjennomgang av utgiftsutjevningen.

Østfold fylkeskommune er enige med utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.

Østfold fylkeskommune mener at økt inntektsutjevning og fjerning av kommunal selskapsskatt er positivt for Østfoldkommunene.

Østfold fylkeskommune mener det er riktig at distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig. I Østfold taper Rømskog og Aremark henholdsvis kr 3,8 mill og kr 3,6 mill kroner samlet på lang sikt av et nytt distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet. Østfold fylkeskommune forutsetter at de nevnte tapskommunene i Østfold blir kompensert gjennom distriktspolitikken for øvrig og gjennom skjønntilskuddet.

Østfold fylkeskommune er enige med utvalget om opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Dette er til gunst for vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Østfold fylkeskommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god.

Selv om det er kun Hvaler av Østfoldkommunene som pr. i dag tjener på vekstkommune tilskuddet, er Østfold fylkeskommune positive til at kommuner får en viss kompensasjon ved en uforutsigbar sterk vekst.

Østfold fylkeskommune er enige i at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier. En reduksjon i skjønnsmidlene og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning for et mer rettferdig inntektssystem.

Østfold fylkeskommune er enige i at dagens overgangsordning bør avvikles og erstattes med en ordning som er enklere, mer forutsigbar, og som i større grad skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra et år til det neste.

Østfold fylkeskommune vil vise til at det er samme utfordringer mht. inntektssystemet for fylkeskommunene, og vil be om at Sørheimutvalget følges opp med en tilsvarende gjennomgang av fylkeskommunenes inntekter.

Sarpsborg, 16.01.2008

Atle Haga
fylkesrådmann

Rolf Wiggen
fylkesdirektør