



# RINGSAKER KOMMUNE

RÅDMANNEN

Saksbehandler: Borghild Rake Hammer  
Direkte linje: 62 33 50 39

Vår dato  
14.01.2008  
Deres dato

Vår ref.  
07/9773-5/K1-103/  
Deres ref.

KRD,  
v/ Anne Nafstad Klyftingsmo  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

## HØRING - SØRHEIMUTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

Oversender med dette høringsuttalelse fra Ringsaker kommune til rapporten "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene". Rapporten er sendt ut på høring fra KRD med frist 28. januar 2008. Ringsaker kommune har behandlet høringsuttalelsen i formannskapet den 12.12.2007 i sak 307/07. Som vedlegg til dette brevet følger saksutredningen som ble behandlet i formannskapet.

Med hilsen

Jørn Strand  
Rådmann

Espen Hvalby  
Økonomisjef

**HØRING - SØRHEIMUTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE**

Sluttbehandles i: Formannskapet			Fordeling: *	
ArkivsakID.:	JournalpostID.:	Arkiv:	Saksbehandler:	
07/9773	07/33730	K1-103	Borghild Rake Hammer	

Behandling:	Dato:	Saksnummer:
Formannskapet	12.12.2007	307/07

**Dokumenter:**

Rapport: Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene Utrykket vedlegg

**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 benevnt Borgeutvalget. Borgeutvalget, som ble oppnevnt i oktober 2003, foretok en gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, og la i oktober 2005 frem forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*. Regjeringen varslet så 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, Sørheimutvalget, som har vurdert deler av inntekts- og finansieringssystemet for kommunene. Utvalget ble nedsatt i desember 2006, og leverte sin innstilling 26. oktober 2007 med rapporten "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene." Rapporten er sendt ut på høring med frist for uttalelse innen mandag 28. januar 2008. KS vil sørge for å samordne høringsuttalelser fra enkeltkommuner.

En av de overordnede målsetningene med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetning for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Inntektssystemet er derfor utformet med sikte på å kompensere for variasjoner i utgiftsbehov og delvis å utjevne variasjoner i skatteinntekter mellom kommuner.

Utvalgets mandat har omhandlet en vurdering av følgende punkter:

1. Skattens andel av kommunenes inntekter
2. Nivå på og utforming av inntektsutjevningen
3. Selskapsskatten som kommunal skatt
4. Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet
5. Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner
6. Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet
7. Ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen
8. Behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

For hvert av punktene i rapporten har utvalget lagt frem en konklusjon bestående av en flertalls innstilling og en mindretalls innstilling. Rådmannen har i saksutredningen valgt å forholde seg til flertallets innstilling, og har utarbeidet forslag til høringsuttalelse til ovennevnte punkter.

For Ringsaker kommune er de foreslåtte endringene beregnet til å utgjøre kr 199 pr innbygger, til sammen kr 6,352 basert på tall fra 2006.

### **Vurdering:**

#### Høringsuttalelse til rapporten: "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene"

##### 1. Skattens andel av kommunens inntekter:

###### *Utvalgets anbefaling:*

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

###### *Uttalelse fra Ringsaker kommune:*

Kommunenes inntekter består i hovedsak av tre inntektskilder: skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetaling. Overføringene er dels generelle (frie), og dels øremerkede til spesielle formål. Kommunesektorens "frie inntekter" omfatter skatt fra egne innbyggere og statlige rammetilskudd. Frie inntekter er inntekter som kommunene fritt kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Frie midler legger dermed til rette for lokale tilpasninger og prioriteringer av lovpålagte velferdstjenester, og faktisk utøving av politisk makt på det lokale plan. I tillegg har kommunene anledning til å kreve inn skatt på eiendom, og enkelte kommuner har i tillegg finansinntekter og eierinntekter fra kraftverk.

Ringsaker kommune er enig i at hensynet til lokal forankring trekker isolert sett i retning av en høy skatteandel. En høy skatteandel er fordelaktig for kommunene og sentrale myndigheter ved at det kan være lettere å få lokal forståelse for økonomien i kommunen. I tider med behov for innstramning vil en kunne underbygge tiltak som reduserer det kommunale tjenestetilbudet ved å vise til utviklingen av skatteinngangen gjennom året. En høy skatteandel gjør og at kommunene i oppgangstider kan dra fordel av en merskatteinngang. Kommunene har i 2006 og 2007 fått beholde merskatteinngangen i løpet av året. Dette er imidlertid engangsinntekter som ikke videreføres året etter.

Inntektssystemet handler om mulighet for å finansiere nasjonale velferdstjenester som skole, kultur, barnehage og eldreomsorg. Innbyggerne i landet skal oppleve uavhengig av hvor de bor å få et mest mulig likt tilbud av velferdstjenester. En slik fordelingspolitikk drar i retning av en lavere skatteandel. Ringsaker kommune er likevel av den oppfatning at en viss skatteandel er viktig for kommunene, og at andre virkemidler for fordeling også må tas i bruk i inntektssystemet som for eksempel større grad av inntektsutjevning.

Ringsaker kommune mener skatteandelen ikke skal overstige 50 % av de samlede inntektene samtidig som det forutsetts en større grad av inntektsutjevning enn det som er i gjeldende inntektssystem. Dette drøftes nærmere under punkt 2.

##### 2. Nivå på og utforming av inntektsutjevningen

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere om dagens ordning for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene er tilfredsstillende.

*Utvalgets anbefaling:*

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

*Uttalelse fra Ringsaker kommune:*

Nivået på skatteinntektene påvirker mulighetene den enkelte kommune har for å tilby innbyggerne et godt tjenestetilbud. Skattegrunnlaget pr innbygger som ligger til grunn for utjevning er varierende fra kommune til kommune avhengig av om kommunen er skattesterk eller skattesvak. Landets mest skattesvake kommune hadde i 2006 56 % av landsgjennomsnittlige skatteinntekter pr innbygger. Landets mest skattesterke kommune hadde samme år om lag 362 % av landsgjennomsnittlige skatteinntekter pr innbygger. Til sammenligning hadde Ringsaker kommune i 2006 74,5 % av landsgjennomsnittet pr innbygger. Med et slikt sprik i skatteinntekter er det behov for et godt utjevningssystem for å unngå et kvalitativt for ulikt tjenestetilbud i ulike deler av landet. En styrke ved dagens modell er at den tar hensyn til kommuner med lave skatteinntekter, og en økning av den symmetriske utjevningen fra 55 % til 60 % vil for Ringsaker og andre skattesvake kommuner gjøre det mulig å utvide det kommunale tjenestetilbudet noe nærmere snittet.

Den isolerte virkningen for Ringsaker etter dagens utjevning med 55 %, og etter forslaget om ny utjevning med 60 % vises i tabellen under:

	Ant Innb. 2006	Skatt før utjevning	Skatt etter utjevning på 55 %	Skatt etter utjevning på 60 %	%-vis økning	Differanse skatt etter utjevning, (kr pr innbygger)	Differanse skatt etter utjevning
Ringsaker	31 923	74,5	92,6	93,7	1,3 %	275	8,78 mill. kroner

Ringsaker kommune støtter utvalgets forslag om å øke den symmetriske utjevningen med 5 % poeng og helst ytterligere! Dette kan gi en fordeling kommunene i mellom som er viktig for å kunne yte tjenester av en standard og omfang nærmere snittet.

### 3. Selskapsskatten som kommunal skatt

*Utvalgets anbefaling:*

Utvalgets anbefaler at selskapsskatten avvikles som kommunal inntekt og at inntektene fra selskapsskatten legges på skatt fra personlige skattytere. I begrunnelsen er det lagt vekt på stor variasjon i selskapsskatten mellom kommunene i tillegg til at selskapsskatten er lite stabil og dermed lite forutsigbar. Flertallet i utvalget har heller ikke fått dokumentert at selskapsskatten bidrar til økte insentiver til næringsutvikling.

*Uttalelse fra Ringsaker kommune:*

Selskapsskatt er skatt på alminnelig inntekt for foretak og andre etterskuddspliktige skattytere. Det er en etterskuddsskatt som betales året etter den er påløpt. Etter at selskapsskatten i noen år var en ren statlig skatt fikk kommunene fra 2005 tilført en andel av selskapsskatten gjennom rammetilskuddet. Samtidig ble skattøret for personlige skatteyttere redusert. Ved omleggingen i 2005 tapte Ringsaker kommune netto om lag 6,945 mill. kroner, og det var ingen overgangsordninger for dette tapet.

En avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt vil bidra til økt forutsigbarhet i den enkelte kommunes inntekter. Selv om selskapsskatten for den enkelte kommune i dag er kjent et år i forveien, er det vanskelig å anslå utviklingen av selskapsskatten i økonomiplanperioden. Selskapsskatt har store variasjoner fra et år til et annet og er lite egnet til å finansiere viktige velferdstilbud. Det er heller ikke mulig å etterberegne selskapsskatten da kommunene ikke har innsyn i beregninger av selskapsskatten.

Mange kommuner har et godt utviklet samarbeid om etablering av næringsarealer. En konkurranse om selskapsskatten mellom nabokommuner kan vanskeliggjøre samarbeidsløsninger som er samfunnsøkonomisk riktige.

Under vises den isolerte virkningen for Ringsaker kommune ved å fjerne selskapsskatten og øke kommunens andel av skatt fra personlige skattytere.

	Ant Innb. 2006	Skatt før utjevning med komm. selsk.skatt	Skatt etter utjevning med komm. selsk.skatt	Skatt etter utjevning uten komm. selsk.skatt	%-vis økning	Differanse skatt etter utjevning, (kr pr innbygger)	Differanse skatt etter utjevning
Ringsaker	31 923	74,7	92,6	93,0	0,4 %	93	2,97 mill. kroner

Ringsaker kommune støtter utvalgets anbefaling om å fjerne selskapsskatten som kommunal inntekt under forutsetning av at endringen kompenseres prinsipielt gjennom en økning av rammetilskuddet subsidiært ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere.

4. Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

I tillegg til å sikre innbyggerne grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud skal inntektssystemet bidra til å opprettholde bosettingsmønsteret slik at hele landet tas i bruk. Deler av inntektssystemet sørger for at inntektsulikheter i små kommuner og kommuner i Nord-Norge har mulighet til å ha et bedre utbygd tjenestetilbud enn andre kommuner. I dagens ordning er dette ivare tatt gjennom Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnsrammen.

*Utvalgets anbefaling:*

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

#### *Uttalelse fra Ringsaker kommune:*

Ringsaker kommune støtter utvalgets anbefaling om å samle regionalpolitiske tiltak i ett nytt distriktpolitisk tilskudd. De midlene som i dag fordeles som Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd vil utgjøre hoveddelen av det nye distriktpolitiske tilskuddet. Det nye tilskuddet vil omfatte kommuner som har distriktpolitiske utfordringer og en gjennomsnittelig skatteinntekt lavere enn 120 % av landsgjennomsnittet.

I tillegg til at Nord-Norge tilskuddet fortsatt blir ivaretatt innenfor det nye tilskuddet vil flere kommuner som i dag ikke mottar regionaltilskudd motta det nye distriktstilskuddet. Dette vil være kommuner i Sør-Norge med mellom 3000 og 7000 innbyggere med lav sysselsetting og befolkningsutvikling. Ringsaker kommune er ikke i den gruppen som vil motta distriktpolitisk tilskudd. Det økonomiske omfanget av tilskuddet bør vurderes redusert.

#### 5. Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

##### *Utvalgets anbefaling:*

Utvalget foreslår at kommuner med sterk befolkningsvekst skal tildeles en egen vekstkompensasjon innenfor inntektssystemet. Utvalget foreslår at vekstkompensasjonen skal tildeles kommuner som i løpet av en treårsperiode har en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst som er høyere enn det doble av veksten på landsbasis i samme periode, og som har skatteinntekter lavere enn 140 prosent av landsgjennomsnittet de siste tre år. Det foreslås at tilskuddet fordeles som en sats pr nye innbygger ut over vekstgrensen. Satsen for nye innbyggere settes til 50 000 kroner, og foreslås justert årlig med den kommunale deflatoren. Vekstkompensasjonen er foreslått finansiert ved et prosentvis likt trekk fra alle fylkenes skjønnsrammer.

##### *Uttalelse fra Ringsaker kommune:*

Kommuner med svært høy befolkningsvekst kan oppleve det som vanskelig å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning. Imidlertid er Ringsaker av den oppfatning at det er lettere å tilpasse tjenestetilbudet i forhold til en økning av antall innbyggere, enn å redusere tilbudet ved fraflytting fra kommunen.

Ringsaker kommune støtter derfor ikke ordningen, og anbefaler ikke at skjønnsrammen reduseres i forhold til en eventuell ordning med vekstkompensasjon.

#### 6. Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet

##### *Utvalgets anbefaling:*

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

##### *Uttalelse fra Ringsaker kommune:*

Skjønnsmidlene kan være et virkemiddel til å håndtere ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret og til å delfinansiere utviklingsprosjekter. Ringsaker kommune er enig med utvalget i at for å få bedre oversikt over skjønnsmidlene er det fornuftig å trekke den

delen av skjønnsrammen som kompenserer kommuner for forhøyet sats knyttet til tilbakeføringen av differensiert arbeidsgiveravgift ut av skjønnsstilskuddet og inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet. Ringsaker kommune ønsker ikke at størrelsen på skjønnsstilskuddet skal reduseres til fordel for det nye veksttilskuddet. Se for øvrig nærmere kommentarer i punkt 5 over. Ringsaker kommune mener imidlertid at størrelsen på skjønnsstilskuddet bør reduseres til fordel for det alminnelige innbyggertilskuddet.

## 7. Ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen

### *Utvalgets anbefaling:*

Utvalget anbefaler å opprettholde oppdateringen av innbyggertallet ved beregningen av inntektsutjevningen. Vekstkommuner får da rask kompensasjon for nye innbyggere.

Når det gjelder fordelingen av innbyggertilskuddet og beregning av utgiftsbehov (utgiftsutjevningen) anbefaler utvalget å endre telledato til 1. juli i året før budsjettåret.

### *Uttalelse fra Ringsaker kommune:*

Slik ordningen fungerer i dag benyttes innbyggertallet pr. 1. januar i budsjettåret til inntektsutjevningen, fordeling av innbyggertilskudd og ved beregning av utgiftsbehovet - utgiftsutjevningen. Innbyggertallet er ikke kjent på budsjetteringstidspunktet høsten før budsjettåret slik at det i statsbudsjettet om høsten beregnes et foreløpig innbyggertilskudd med utgiftsutjevning til den enkelte kommune basert på befolkningstall pr 1. januar året før budsjettåret.

I løpet av budsjettåret foretas følgende etterregning:

- Inntektsutjevning foretas etter løpende skatteinntang gjennom året, og oppdateres med nye innbyggertall pr 1. januar i budsjettåret så snart disse er klare fra Statistisk sentralbyrå (SSB).
- Innbyggertilskuddet oppdateres med nye befolkningstall pr 1. januar i budsjettåret i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.
- Utgiftsutjevningen for befolkningskriteriene (alder) beregnes på nytt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, med oppdatert befolkningssammensetning pr 1. januar i budsjettåret.

Ordningen med oppdatering av befolkningstallene i budsjettåret gir bedre samsvar mellom utvikling i beregnet utgiftsbehov og tilskuddet som gis. En kommune som får en mer kostnadskrevende befolkningssammensetning vil raskt få kompensert for dette med et tillegg i utgiftsutjevningen, mens en kommune med en mindre kostnadskrevende befolkningssammensetning raskt vil få et trekk. Det er imidlertid vanskelig å forutse hvordan befolkningsutviklingen i egen kommune blir i forhold til landet, og hvordan utviklingen vil påvirke eget rammetilskudd. For de kommunene som får redusert inntektene er en korreksjonen for nye befolkningstall ofte vanskelig å håndtere.

Ringsaker kommune ønsker forutsigbarhet i rammebetingelsene, og ønsker derfor ikke å opprettholde ordningen med oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Ringsaker kommune støtter utvalgets forslag om endring av telledato for beregning av utgiftsutjevningen og innbyggertilskuddet til 1. juli i året før budsjettåret. Det imøtekommer i noen grad både behovet for forutsigbarhet for fraflyttingskommunene og behovet for rimelig oppdaterte befolkningstall for vekstkommunene.

## 8. Behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

### *Utvalgets anbefaling:*

Utvalget anbefaler at dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning som skjærer kommunene mot endring i rammetilskuddet som er kr 300 lavere regnet pr. innbygger enn den generelle endringen i rammetilskuddet på landsbasis.

Inntektsgarantiordningen finansieres ved at alle landets kommuner trekkes et like stort beløp regnet pr. innbygger.

### *Uttalelse fra Ringsaker kommune:*

Dagens overgangsordning kritiseres av mange fordi det er en skjønsmessig vurdering om en endring skal innlemmes i ordningen. De endringene som omfattes av den generelle overgangsordningen gjennomføres gradvis over en femårsperiode, og er forutsigbare for kommunene. Det er mulig for en kommune å beregne størrelsen i overgangsordningen uten å kjenne til utviklingen i de øvrige kommuner. Det enkelte års omlegging er oppgitt i beregningsteknisk dokumentasjon og er forholdsvis forståelig.

En ny ordning med et inntektsgarantitilskudd vil omfatte endringer i kriterieverdiene, og det vil ta lenger tid for de kommuner som får en økning i sitt utgiftsbehov å få kompensasjon. I dag får kommunene fullt gjennomslag for endringer i kriterieverdiene fra det første året.

Ringsaker kommune støtter ikke at dagens overgangsordning erstattes av en egen inntektsgarantiordning. Det er ønskelig med forutsigbarhet, og en inntektsgaranti som er kr 300 lavere pr. innbygger enn den generelle endringen på landsbasis vil innebære at Ringsaker kommune med 31.923 innbyggere i 2006 ville ha måtte håndtere om lag 9,6 mill. kroner innenfor egen ramme. Tilsvarende vil en gjennomsnittskommune på 10.900 innbyggere måtte finne inndekking for 3,3 mill. kroner. Dette er høye tall, og gjør at Ringsaker kommune ønsker å fortsette med en forutsigbar overgangsordning som i dag.

### **Forslag til vedtak:**

Ringsaker kommune avgir høringsuttalelse til Sørheimsutvalgets forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene slik det fremgår av saksfremlegget.

### **12.12.2007 Formannskapet**

Enstemmig vedtak.

Rådmannens innstilling vedtas.

### **FSK-307/07 Vedtak:**

Ringsaker kommune avgir høringsuttalelse til Sørheimsutvalgets forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene slik det fremgår av saksfremlegget.

13/12 -ST  
UB 7