



RISØR KOMMUNE
Enhet for støttefunksjoner

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
28 JAN 2008	
Ark.	
Avd.	/ /

Vår ref:
2007/3002 /ESK

Deres ref:

Arkiv: 103
Løpenr.: 1865/2008

Dato:
25.01.2008

Høringssvar - Sørheimutvalgets rapport om inntektssystemet i kommunene

Vedlagt følger saksframlegg med rådmannens innstilling i ovennevnte sak.

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt i formannskapet og bystyrets møter 24. januar 2008.

Med hilsen

Else Skjellum
enhetsleder, støttefunksjoner

Besøksadresse:
Furumveien 1
4950 Risør

Postadresse:
Postboks 158
4952 Risør

Dir.tlf.: 37 14 96 10
Tlf.: 37 14 96 00
Fax.: 37 14 96 01

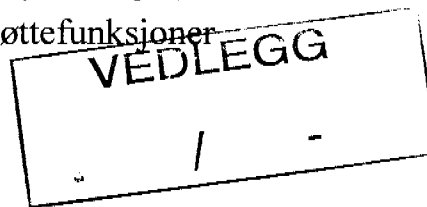
Org.nr.: 964 977 402 MVA
Bankkonto: 7316 06 10023
E-post: postmottak@risor.kommune.no
www.risor.kommune.no





RISØR KOMMUNE

Enhet for støttefunksjoner



Arkivsak: 2007/3002-0
Arkiv: 103
Saksbeh: Else Skjellum
Dato: 04.01.2008

Høringssvar - Sørheimutvalgets rapport om inntektssystemet i kommunene

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	
	Bystyret	

Rådmannens innstilling:

Overordnet ansvar

1. Regjeringen og Stortinget har det nasjonale ansvaret for innbyggernes velferd. Regjeringen og Stortinget har derfor ansvaret for at inntektssystemet legger til rette for at alle innbyggere i landet skal oppleve å få et likeverdig nasjonalt velferdstilbud.

Skatteandel

2. Rammetilskuddet økes på bekostning av skatteinntektene slik at innbyggertilskuddet økes fra å utgjøre $\frac{1}{4}$ av utgiftsbehovet til å utgjøre minst $\frac{1}{2}$ av utgiftsbehovet.

Selskapsskatt

3. Risør kommune støtter anbefaling om at selskapsskatten fjernes som kommunal inntekt. Kommunene kompenseres for bortfall av selskapsskatten ved at kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere økes.

Inntektsutjevning

4. Utjevningen av skatteinntektene slik Sørheim-utvalget har foreslått er ikke tilstrekkelig til å sette kommunene i stand til å gi alle innbyggere i landet et likeverdig tjenestetilbud.
Risør kommune anbefaler at den symmetriske delen av inntektsutjevningen økes slik at kompensasjonsgrad og trekkprosent blir 75 %, samt at kommuner med skatteinntekt under 90 % av landsgjennomsnittet i tillegg kompenseres for 20 % av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet. Finansieringen av tilleggskompensasjonen skjer ved at alle kommuner trekkes et likt beløp pr. innbygger.

Distriktpolitisk tilskudd

5. Risør kommune støtter utvalgets anbefaling om å samle regionalpolitiske tiltak i ett distriktpolitisk tilskudd og at det distriktpolitiske tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkemiddelområdet.
6. Kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift etter tilbakeføringen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift overføres fra skjønnsmidlene og legges inn som egen kolonne i det distriktpolitiske tilskuddet.

Befolkningsoppdatering og vekst

7. Risør kommune støtter Sørheim utvalgets anbefaling om at beregning av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. juli året før budsjettåret
8. Risør kommune støtter utvalgets anbefaling om et eget veksttilskudd.

Skjønnsmidler

9. Risør kommune støtter utvalgets anbefaling om en opprydding i skjønnsmiddelrammen.
10. Det vises til punkt 6 ovenfor. Kompensasjon for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift etter tilbakeføringen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift overføres fra skjønnsmidlene og legges inn som egen kolonne i det distriktpolitiske tilskuddet.

Overgangsordningen

11. Vi anbefaler støtter Sørheimutvalgets forslag til ny overgangsordning

Andre forhold

12. Vi anbefaler at det gjennomføres en særskilt vurdering av spesielle utfordringer for de største kommunene. Inntil man har bedre kunnskap om dette, kan det innføres et eget storkommunetilskudd. Framtidige gjennomganger og analyser av inntektssystemet fører til at kostnadsnøklerne stadig gir bedre uttrykk for utgiftsbehovet. Dette må hensyntas ved senere vurderinger av storkommunetilskuddet.

Sammenblanding av utgiftsutjevning og inntektsutjevning må avvises, slik at udokumenterte oppfatninger om utgiftsbehov ikke tillegges vekt ved fastsettingen av nivået på inntektsutjevningen.

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

Innledning

I forbindelse med høringsuttalelse til NOU 2005: *18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner* anbefalte flere høringsinstanser en rekke endringer og tillegg til Borge-utvalgets innstilling. Det ble bl.a. lagt stor vekt på behovet for en ny modell for utjevning av skatteinntekter og fordelingen av de frie inntektene mellom skatt og rammetilskudd - spesielt innbyggertilskuddet.

Etter at høringsuttalelsene var gjennomgått, oppnevnte Regjeringen et tverrpolitisk utvalg, Sørheim-utvalget, for nettopp å gjennomgå en rekke av de forhold som høringsinstansene tok opp i høringsuttalelsene. I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet startet et arbeid med å videreutvikle kostnadsnøklerne bl.a. basert på analysene fra Borge-utvalget.

Sørheim-utvalget la fram sin innstilling til Kommunal- og regionalministeren 26. oktober 2007. Kommunene har høringsfrist til utvalgets innstilling 28. januar 2008. Regjeringen tar sikte på å behandle Sørheim-utvalgets anbefalinger og resultatet fra departementets arbeid med kostnadsnøklerne i kommuneproposisjonen for 2009, i mai 2008.

Inntektssystemets målsetting og virkemidler

I mandatet til Sørheim-utvalget har Regjeringen formulert den overordnede målsettingen med inntektssystemet og beskrevet systemets virkemidler for å oppnå målsettingen.

Målsetting

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

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

Virkemidler

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

De regionalpolitiske virkemidlene i dagens rammetilskudd består av Nord-Norge-tilskudd, regionaltilskudd og kompensasjonen for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift.

Det ordinære skjønnstilskuddet, dvs. skjønnstilskudd eksklusive kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift, er et supplement til innbyggertilskuddet og skal bl.a. ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av den kriteriebaserte utgiftsutjevningen. I tillegg benyttes skjønnstilskuddet til å fange opp uforutsette hendelser og til å finansiere utviklingsprosjekter."

Bakgrunn

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

inntektssystemet, vil inntektssystemets tjenesteområde utgjøre om lag 80 % av kommunenes driftsutgifter.

Ved innføring av inntektssystemet i 1986 ble det lagt vekt på at kommunene skulle sikres like muligheter til å gi innbyggerne velferdstjenester. Det var derfor store forventninger til inntektssystemet m.h.t. en rettferdig fordeling av inntektene. Det er også viktig at inntektssystemet oppfattes som rettferdig dersom det skal bli respektert og akseptert i alle deler av landet. Rettferdig fordeling er knyttet til at kommunene har like muligheter til å gi innbyggerne tjenester. Det er innbyggernes behov for tjenester og en likeverdig behandling som må være styrende for politiske beslutninger. 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 nivået på tjenestetilbudet. Forsker Ivar Brevik ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) uttalelse til Kommunal Rapport etter at KOSTRA-tallene for 2006 ble lagt fram er illustrerende: "Å snakke om norsk eldreomsorg er bare tøys, fordi forskjellene er så store." Studier som er gjennomført indikerer at hovedårsaken til variasjoner i nivået på det kommunale tjenestetilbudet er variasjoner i inntekt.

Ordførere og andre lokalpolitikere har et begrenset ansvar og ønsker å ivareta sine egne innbyggers interesser. Har man høye inntekter og økonomisk grunnlag for å gi et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner, er det naturlig at lokale folkevalgte arbeider for å beholde det lokale handlingsrommet. Man ønsker ikke å gi fra seg inntekter for at innbyggere andre steder i landet skal få løftet sitt tilbud.

Sørheim-utvalget har et mer overordnet ansvar for å arbeide for endringer slik at inntektssystemet støtter opp under målsettingen om at alle innbyggerne i landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud. De beskjedne endringene som utvalget anbefaler, viser at man er mer opptatt av å begrense omfordelingene enn av å utjevne nivåforskjellene mellom kommunene. Resultatet blir etter dette at utvalget i store trekk viderefører store inntektsforskjeller, og bidraget til at alle innbyggerne i landet skal få tilbud om et likeverdig tjenestetilbud blir tillagt mindre vekt.

Regjeringen og Stortinget har det samlede overordnede ansvaret for alle innbyggerne i landet. De sentrale myndighetene bør derfor sørge for at fordelingssystemet har en innretning som setter alle kommunene økonomisk i stand til å kunne gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Utvalgets anbefalinger

Sørheim-utvalget har skiftende flertall for ulike deler av sin innstilling. Nedenfor følger en presentasjon av utvalgets anbefalinger samt rådmannens kommentarer og anbefalinger knyttet til disse.

Skatteandel

Bakgrunn

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

Mens innbyggertilskuddet fordeles på kommunene med et like stort beløp pr. innbygger, er det store forskjeller i kommunenes skatteinntekter. I 2006 utgjorde innbyggertilskuddet bare $\frac{1}{4}$ av det beregnede utgiftsbehovet innenfor inntektssystemets tjenesteområde. Dette betyr at hele $\frac{3}{4}$ av tjenestetilbudet innenfor inntektssystemets tjenesteområde forutsettes finansiert med skatteinntekter. Det er reist spørsmål om en så beskjeden finansiering gjennom innbyggertilskuddet bygger opp under den

overordnede målsettingen om å skape økonomisk grunnlag for et likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne i landet.

Utvalgets anbefaling:

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

Rådmannens kommentarer og anbefalinger:

En høy skatteandel fører til at kommunene i likhet med staten følger med på og drar nytte av av økonomiske oppgangstider med en generell økning i skatteinntektene slik vi for eksempel opplevde i 2006. På den annen side er det tradisjon for at regjeringen ikke viderefører "ekstra skatteinntekter" i budsjettopplegget for det kommende året, og uventet høy skattevekst kan derfor bare disponeres til engangsutgifter. En høy skatteandel kan også være fordelaktig for sentrale myndigheter ved at det kan være lettere å få lokal forståelse for innstramningstiltak når landets økonomi er inne i en lavkonjunktur og en svak utvikling i skatteinntektene. Kommunene tilbyr tjenester, og den største utgiftsarten er lønnsutgifter. En høy skatteandel er positiv ved at skatteinntektene gir større direkte finansiering av lønnsoppgjøret i kommunene i budsjettåret, mens en videreføring av finansieringen er mer usikker. Dette har størst betydning i år der lønnsveksten for alle grupper blir betydelig høyere enn regjeringen forutsatte i statsbudsjettet for eksempel slik man opplevde i 1998.

Stor vekt på lokal forankring oppfattes slik at det skal være en sterk kobling mellom de som betaler skatten, lokale beslutningstakere og brukerne av tjenestene. Utvalgets vektlegging av lokal forankring betyr at innbyggere i kommuner med høye skatteinntekter skal oppleve et bedre tjenestetilbud enn innbyggere i kommuner med lave skatteinntekter. I utgangspunktet kan dette virke som et naturlig prinsipp, men fordi inntektssystemet handler om finansiering av nasjonale velferdstjenester som er grunnleggende for folks levekår, er det fra et likeverdighetsperspektiv uheldig med en høy skatteandel isolert sett. Norge er en nasjon, og hovedmålsettingen med inntektssystemet er å skape grunnlag for at innbyggerne i landet skal oppleve å få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester. Nasjonale velferdstjenester som for eksempel undervisning, helse, pleie og omsorg er et nasjonalt anliggende som Stortinget gir klare føringer på.

Rådmannen legger stor vekt på kravet om at innbyggerne skal oppleve et likeverdig nasjonalt velferdstilbud. Dersom Regjeringen og Stortinget øker innbyggertilskuddet på bekostning av skatteinntektene, øker de økonomiske forutsetningene for at innbyggerne kan få et likeverdig velferdstilbud. Dette medfører ingen endring i samlet beskatning, men bare en omfordeling fra skatt til rammetilskudd innenfor den samme inntektsrammen. Staten får økt sin andel av skatteinntektene, og denne økningen gis tilbake til kommunene som økt rammetilskudd. Med utgangspunkt i målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud, kan det synes naturlig at innbyggertilskuddet finansierer hele utgiftsbehovet.

Skal man få ro rundt finansieringen må skatteandelen reduseres. Ellers fortsetter diskusjonen om eierrettighet til skatteinntektene til tross for at disse i det alt vesentlige skal finansiere nasjonale velferdstjenester. Etter en samlet vurdering anbefaler rådmannen at rammetilskuddet økes på bekostning av skatteinntektene og at innbyggertilskuddet økes fra å utgjøre ¼ av utgiftsbehovet til å utgjøre minst ½ av utgiftsbehovet. Dette vil føre til større direkte finansiering av tjenestetilbudet gjennom kostnadsnøkler og rammetilskuddet og går mer i retning av at pengene følger brukerne av kommunenes tjenester.

Dersom Regjeringen og Stortinget følger Sørheim-utvalgets anbefaling om en skatteandel på rundt 50 % av de samlede inntektene, krever dette en utstrakt og større inntektsutjevning. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Selskapsskatt

Bakgrunn

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

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

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

Utvalgets anbefaling:

Utvalgets flertall anbefaler at selskapsskatten avvikles som kommunal inntekt og at den andelen av skatten som selskapsskatten utgjør i dag, legges på skatt fra personlige skattytere. I sin begrunnelse har man lagt vekt på at det er stor variasjon i selskapsskatten mellom kommunene i tillegg til at selskapsskatten er lite stabil og dermed lite forutsigbar. Flertallet har heller ikke fått dokumentert at selskapsskatten bidrar til økte insentiver til næringsutvikling.

Rådmannens kommentarer og anbefalinger:

Det er ikke dokumentert at lokalpolitikeres interesse for næringsutvikling var lavere i de årene hele selskapsskatten tilfalt staten enn i årene før omleggingen. Erfaring viser at tilrettelegging for etablering av nye og sikring av eksisterende arbeidsplasser har høy prioritet blant lokale folkevalgte.

Arbeidsplasser nær bosted er et velferdsgode for innbyggerne fordi disponibel fritid har stor verdi. Man ønsker ikke å bruke store deler av dagen på reise til og fra arbeid. I tillegg gir et variert arbeidstilbud valgmuligheter for innbyggerne og livskraftige og robuste lokalsamfunn. Høy yrkesaktivitet vil også bidra til å holde sosialhjelpsutgiftene nede. Det er derfor naturlig at innsats for næringsutvikling har høy lokalpolitisk prioritet.

Tilgang på arbeidsplasser er også en forutsetning for tilflytting og derved for en ønsket befolkningsvekst.

Stabilitet i tjenestetilbudet over tid justert for befolkningsutviklingen er viktig for innbyggerne. Selskapsskatt har store variasjoner fra ett år til et annet og er lite egnet til å finansiere sentrale og viktige velferdstilbud. Mange kommuner har utviklet et fruktbart samarbeid om etablering av næringsarealer, eller har næringsarealer nær opp til hverandres kommunegrenser, som for eksempel

Brokelandsheia og Moland i Gjerstad og Risør kommuner. En konkurranse om selskapsskatten mellom nabokommuner kan vanskeliggjøre samarbeidsløsninger som er samfunnsøkonomisk riktige. Fordi selskapsskatten er svært ulikt fordelt på kommunene, tilsier målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud en enda høyere utjevning av skatteinntektene dersom kommunene skal ha en andel av selskapsskatten enn om kommunene kun får skatt fra personlige skattytere.

Rådmannen støtter flertallets anbefaling om å fjerne selskapsskatten som kommunal inntekt og kompensere dette ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere. Bostedskommunen har ansvar for å dekke etterspørselen etter velferdstjenester. Det er da også naturlig at man henter skatteandelen av finansieringen fra innbyggerne, dvs. skatt på inntekt og formue.

Inntektsutjevning

Bakgrunn

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

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

I 1994 ble inntektssystemet forenklet. For inntektsutjevningen var endringen at minsteinntektsnivået ble lagt på 96,2 % og innføring av en trekkgrense med 50 % trekk i skatteinntekter utover 140 %. Særordningen med høyere minsteinntektsnivå for kommunene i Nord-Norge ble erstattet av Nord-Norge-tilskuddet.

I tråd med anbefalingene fra Rattsø-utvalget fikk kommuner med skatteinntekter under 110 % av landsgjennomsnittet kompensert 90 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 110 % til erstatning for minsteinntektsnivået på 96,2 %. Man opprettholdt trekkordningen med 50 % av skatteinntekter utover 140 % av landsgjennomsnittet.

I forbindelse med Stortingets ambisjon om å øke skatteandelen fra 44 % til 50 % av kommunesektorens samlede inntekter ble trekkgrensen gradvis redusert fra 140 % mot 130 %, med 2 %-poeng pr. år etter 2002 mens trekkprosenten på 50 % ble opprettholdt. Reduksjonen i trekkgrensen skulle dempe omfordelingen fra kommuner med lave skatteinntekter til kommuner med høye skatteinntekter som en økt skatteandel ville medføre. Siste år med denne modellen var 2004, og trekkgrensen var da 134 %.

Da en andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene i 2005 ble inntektsutjevningen lagt om til dagens modell. Modellen har i bunnen en symmetrisk utjevning med 55 % kompensasjonsgrad og trekkprosent. I tillegg får kommuner med lavere skatteinntekter enn 90 % av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon på 35 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 90 %. I forbindelse med høringen av forslaget skrev Kommunal- og regionaldepartementet: "Med en utjevningsgrad på 55 % vil inntektsforskjellene mellom kommunene ikke endres vesentlig som følge av reformforslaget, når en også tar hensyn til den foreslåtte tilleggskompensasjonen for kommunene med de laveste skatteinntektene."

Utvalgets anbefaling:

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

Rådmannens kommentarer og anbefalinger:

Inntektssystemet har to utjevningsordninger som skal bidra til en rettferdig fordeling av de frie inntektene. Rettferdig fordeling knytter seg her til at kommunene får like muligheter til å gi innbyggerne et likeverdig velferdstilbud. Mens utgiftsutjevningen skal sikre at alle kommuner har et like stort krav til egenfinansiering av tjenesteproduksjonen skal inntektsutjevningen sikre kommunene tilstrekkelig med midler for å ivareta dette egenfinansieringskravet.

Sørheim-utvalget skulle ikke vurdere kostnadsnøkkelen og utgiftsutjevningen. Utvalget har tatt utgangspunkt i at kommunene skal få full kompensasjon for ufrivillige utgifter, dvs. at alle kommuner får det samme kravet til egenfinansiering av utgiftsbehovet regnet pr. innbygger fra skatteinntektene. Denne forutsetningen må også legges til grunn i debatten om Sørheim-utvalgets anbefalinger.

Skatteinntektene varierer som nevnt mye mellom kommunene, og en skatteandel på rundt 50 % krever større utjevning av skatteinntektene enn dagens modell. Sørheim-utvalget har tatt et lite skritt i riktig retning ved å øke utjevningsgraden med 5 %-poeng, men det er langt fra nok til å sikre alle innbyggere i landet er likeverdig nasjonalt velferdstilbud.

Utvalget har vært mer opptatt av å begrense omfordelingen mellom kommunene enn å utjevne nivåforskjellene i kommunenes økonomiske evne til å tilby velferdstjenester. Utvalget har dessuten lagt stor vekt på at finansieringen av velferdstjenestene skal ha lokal forankring, mens man har lagt mindre vekt på hva slags tjenester dette dreier seg om. Kommunene har som nevnt ansvar for å tilby innbyggerne grunnleggende nasjonale velferdstjenester. Disse tjenestoområdene har stor betydning for innbyggernes levekår. Dagens ansvarsfordeling mellom staten og kommunesektoren m.h.t. velferdstilbudet er fornuftig både ut fra en samfunnsøkonomisk og en demokratisk vurdering. Når man skal vurdere finansieringsmodellen, kan det være nyttig å drøfte om man ville hatt andre løsninger dersom ansvaret var fordelt annerledes. Man ville neppe lagt opp til en fordeling av ressursene der det lokale skattenivået bestemte fordelingen av den økonomiske rammen dersom for eksempel grunnskole, pleie og omsorg m.v. var et statlig ansvar.

Selv om det har vært flere endringer i inntektsutjevningen har utviklingen vært preget av å dempe omfordelinger. Det ser også ut til at konsekvensene for Oslo kommune blir viet særlig oppmerksomhet når man vurderer endringer. Bl.a. er det oppsiktsvekkende at den anbefalte trekkgrensen i St.meld. nr. 56 (1986-87) på 9.300 kr eller ca. 145 % av landsgjennomsnittet var rett i overkant av Oslos skatteinntekter i 1985 på 9.172 kr eller ca. 143 % av landsgjennomsnittet.

Man bør stille følgende spørsmål når inntektsutjevningen vurderes: Er alle barn i skolepliktig alder like mye verd, og skal de behandles slik at de får et likeverdig undervisningstilbud, eller skal barn som vokser opp i kommuner med høye skatteinntekter få et bedre skoletilbud?

Kunnskapsminister Bård Vegar Solhjell understreket bl.a. da han overtok nøklene til Kunnskapsdepartementet: "Skolen er ryggraden i kunnskapssamfunnet". Tilsvarende kan man for eksempel stille spørsmål knyttet til eldre og andre som trenger omsorg, dvs. om alle omsorgstrengende her i landet skal ha en likeverdig behandling ut fra sitt hjelpebehov, eller om omsorgstrengende som bor i kommuner med høye skatteinntekter skal få et bedre omsorgstilbud. Et likeverdig tjenestetilbud

betyr at alle innbyggerne i landet for eksempel har det samme sikkerhetsnett når helsa svikter og det er behov for hjelp.

Det er av stor betydning at innbyggerne har et forutsigbart velferdstilbud. Inntektsutjevningen utgjør sikkerhetsnett for et stabilt tjenestetilbud dersom skatteinntektene svikter lokalt. Desto lavere kompensasjonsgrad og trekkprosent man benytter, desto større konsekvenser får et lokalt fall i skatteinntektsnivået.

En jevnere inntektsfordeling mellom kommunene vil styrke interessen for lokalpolitikken. I dag har ikke kommunene like mye å prioritere med. Forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommuner skyldes hovedsakelig ulike inntektsrammer, men også ulike prioriteringer. Med likere økonomiske rammer vil de politiske partiene lettere kunne synliggjøre forskjeller i politiske prioriteringer sammenliknet med nabokommuner og andre sammenlikningskommuner.

Forutsatt at selskapsskatten avvikles og overføres til skatt fra personlige skattytere og utjevningsgraden øker er andelen av innbyggermassen i 2006 fordelt på følgende skatteinntektsnivå etter inntektsutjevningen og sammenholdt med dagens modell der kommunene får en andel av selskapsskatten:

Utjevningsgrad	Prosent av innbyggerne som bor i kommuner med skatteinntektsnivå			
	Under 95 %	95 – 100 %	100 – 110 %	Over 110 %
Dagens modell	45,3 %	21,5 %	14,6 %	18,6 %
60 % og ekstra 35 %	37,5 %	29,4 %	14,6 %	18,5 %
70 % og ekstra 25 %	0,8 %	66,1 %	30,3 %	2,8 %
75 % og ekstra 20 %	-	66,8 %	30,4 %	2,8 %

Tilleggskompensasjonen for alternativene til dagens modell gir kommuner med lavere skatteinntekter enn 90 % av landsgjennomsnittet 95 % kompensasjon for forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet. I tillegg kompenseres kommunen med den generelle kompensasjonsgraden i området mellom 90 % og landsgjennomsnittet.

Med 75 % kompensasjonsgrad og trekkprosent innenfor den symmetriske delen og tilleggs-kompensasjon på 20 % for skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet bor alle i kommuner med høyere utjevnet skatt enn 95 % av landsgjennomsnittet. 66,8 % av innbyggerne bor i kommuner med mellom 95 % og 100 % av landsgjennomsnittet, 30,4 % bor i kommuner der skatteinntektsnivået er mellom 100 % og 110 %, mens 2,8 % bor i kommuner der skatteinntekten er over 110 % av landsgjennomsnittet.

Vi anbefaler at utjevningsgraden økes til 75 % innenfor den symmetriske delen samt at det gis en tilleggskompensasjon på 20 % for skatteinntekter som er under 90 % av landsgjennomsnittet. Basert på skatteinntekt fra 2006 innebærer dette en omfordeling på 1,8 mrd. kr mellom kommunene.

Distriktpolitiske tilskudd

Bakgrunn

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

Utvalgets anbefaling:

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

Rådmannens kommentarer og anbefalinger:

Dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet er i hovedsak basert på geografi (Nord-Norgetilskuddet), innbyggertall (regionaltilskuddet) og skatteinntekter (regionaltilskuddet), mens det ikke ligger noen direkte vurdering til grunn for hvilke kommuner som har behov for regionalpolitiske tiltak. Mens Nord-Norgetilskuddet ble etablert i 1994 for å videreføre effekten av et høyere minsteinntektsnivå i landsdelen, er regionaltilskuddet en del av tapskompensasjonen knyttet til endringene etter Rattsø-utvalgets gjennomgang av inntektssystemet i 1996. Rådmannen støtter utvalgets forslag om å koble et nytt distriktpolitisk tilskudd til det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Denne koblingen sammen med forhøyelse av skatteinntektsgrensen og gjennomsnittsberegninger for skatteinntektene de siste tre årene bidrar til mer langsiktighet i de distriktpolitiske overføringene.

Vektingen av sonene er både basert på et ønske om å prioritere Nord-Norge spesielt, men også et ønske om å begrense omfordelingsvirkningene. Klare politiske prioriteringer av for eksempel Nord-Norge er enkelt å forholde seg til.

Utvalget anbefaler at Tromsø og Bodø tildeles midler gjennom det distriktpolitiske tilskuddet.

Bakgrunnen er at byene fungerer som motorer i landsdelen og bidrar til å begrense befolkningsnedgangen i området. Det er viktig å sikre bærekraftig bosettingsgrunnlag over tid.

Utflyttingen fra utkantene bør helst stoppe i et senter i samme fylke. Dette kan også gjelde andre regionsentre slik at disse kan ivareta samfunnsutviklerrollen og bremse flyttestrømmen til pressområder.

Utvalget har valgt å ikke inkludere den delen av skjønnsmidlene som kompenserer for forhøyet sats for arbeidsgiveravgift etter tilbakeføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i det distriktpolitiske tilskuddet. I 2007 dreier dette seg om 313 mill. kr av skjønnsmidlene. Rådmannen mener det hadde vært fordelaktig at også dette hadde blitt inkludert og lagt inn som egen kolonne slik at all distriktpolitikk i inntektssystemet ble samlet i ett tilskudd.

Befolkningsoppdatering og vekst

Bakgrunn

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

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.

Utvalget foreslår videre at kommuner som har en befolkningsøkning som er høyere enn det doble av veksten på landsbasis i gjennomsnitt de siste tre årene, og som har lavere skatteinntekter enn 140 % av landsgjennomsnittet i samme periode, får et veksttilskudd. Tilskuddet settes til 50.000 kr pr. nye innbygger utover vekstgrensen – altså utover det doble av landsgjennomsnittet.

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

Rådmannens kommentarer og anbefalinger:

Befolkningsoppdateringen skal bidra til størst mulig samsvar mellom utviklingen i etterspørselen etter velferdstjenester og utviklingen i inntektene for å finansiere denne. Kommunene har små muligheter til å forutse konsekvensene av befolkningsendringene i rammetilskuddet. Utvalgets forslag imøtegår ønskene om mest mulig forutsigbarhet. I tillegg er denne endringen i telledato for deling av innbyggertilskudd og beregning av utgiftsutjevningen nødvendig for å kunne etablere det foreslåtte inntektsgarantitilskuddet.

Endring av tidspunkt for befolkningsoppdatering vil sikre kommunene forutsigbarhet i rammetilskuddet, samtidig som får kompensert for endringer i befolkningstall og –sammensetning så langt mulig.

Vi støtter anbefalingen om et eget veksttilskudd.

Skjønnsmidler

Bakgrunn

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

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

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.

Rådmannens kommentarer og anbefalinger:

Det er behov for en opprydding i skjønnsmidlene. Vi støtter anbefalingen til utvalget, men anbefaler at alle regionalpolitiske midler løftes ut av skjønnsmiddelrammen. Dette betyr som vi har nevnt ovenfor, at man også trekker ut den delen av skjønnsrammen som kompenserer kommuner for forhøyet sats

knyttet til tilbakeføringen av differensiert arbeidsgiveravgift og legger denne til det distriktspolitiske tilskuddet.

Overgangsordningen

Bakgrunn

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

Utvalgets anbefaling:

Utvalget anbefaler at dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning som skjermer kommunene mot endring i rammetilskuddet som er 300 kr 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.

Rådmannens kommentarer og anbefalinger:

Rådmannen støtter utvalgets anbefaling.

Andre forhold

Sørheim-utvalget skulle ikke vurdere kostnadsnøklerne i inntektssystemet. Likevel opplever man at diskusjonen både før og etter at utvalget la fram sin innstilling blander sammen kostnadsnøkler, utgiftsbehov og den generelle finansieringen av velferdstjenestene.

Den norske holdningen er preget av ønsket om en rettferdig fordeling av velferdstilbudet til alle innbyggerne i landet. Likevel opplever vi forskjeller i tjenestenivå. Inntektene i den enkelte kommune bestemmer tjenestetilbudet. Inntektene avgjør også i hvor stor grad kommunen kan nyttiggjøre seg øremerkede tilskuddsordninger fordi disse krever en egenandel fra kommunens side.

Da inntektssystemet ble etablert i 1986 erstattet dette en rekke øremerkede ordninger. Selv om man fikk et objektivt system i den forstand at kommunene ikke ved egne disposisjoner kunne påvirke fordelingen av rammetilskuddet, fikk man ikke en rettferdig fordeling i den forstand at alle kommuner fikk like muligheter til å gi et likeverdig velferdstilbud. Dette gjaldt både den kriteriebaserte delen av inntektssystemet og den generelle skattefinansieringen av egenfinansieringskravet. Analyser av utgiftssiden og driverne for utgiftsbehovet fører til at den kriteriebaserte delen av inntektssystemet blir stadig bedre. Skattefinansieringen og utjevningen av skatteinntektene er vanskeligere å håndtere.

Da det i 1989 ble innført trekk for kommuner med høye skatteinntekter baserte forslaget seg på at man skulle trekke skatteinntekter som oversteg 9.300 kr pr. innbygger i 1985. Situasjonen til Oslo kommune spiller en viktig rolle for de valg man tar. Bl.a. var Oslo kommunes skatteinntekter 9.172 kr, ca. 143 % av landsgjennomsnittet da trekkordningen ble vurdert. Utjevning av skatteinntektene er en viktig premiss for å skape grunnlag for at alle innbyggerne i landet skal oppleve et likeverdig velferdstilbud.

Til tross for at vi i Norge er opptatt av rettferdighet, ser det ut til at nordmenn har vanskeligheter med å foreta nødvendige omfordelinger av inntektsrammen for å få til en rettferdig fordeling. Erfaringen

- viser at sentrale myndigheter mangler mot til å ta fra kommuner med høye inntekter for å gi kommuner med lavere inntekter mulighet til å løfte tjenestetilbudet. Man er mer opptatt av å begrense omfordelingene enn av å redusere nivåforskjellene.

Da Nord-Norgetilskuddet ble innført i 1994 synliggjorde dette den regionalpolitiske prioriteringen av kommunene i Nordland, Troms og Finnmark. Dette bør også være retningsgivende for Regjeringens behandling av inntektsutjevningen. En svak inntektsutjevning skal ikke dekke over udokumentert utgiftsbehov i for eksempel Oslo. Dersom hver bydel i Oslo utgjorde en kommune, ville Oslo samlet fått om lag 100 mill. kr mer via basistillegget.

Vi anbefaler i likhet med utvalgets leder Kristin Sørheim at Regjeringen øker inntektsutjevningen av skatteinntektene mer enn utvalget har gått inn for og at det gjennomføres en særskilt vurdering av de største kommunene sine utfordringer. Inntil man har bedre kunnskap om dette kan det innføres et eget storkommunetilskudd som ivaretar forhold for de største kommunene som ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i kostnadsnøklerne. Sammenblanding av utgiftsutjevning og inntektsutjevning må avvises, slik at udokumenterte oppfatninger om utgiftsbehov ikke tillegges vekt ved fastsettingen av nivået på inntektsutjevningen.

Etter å ha studert siste kolonne i vedlegg 1 i utredningen, har man lett for å gruppere kommunene som tapere eller vinnere avhengig av om endringene fører til redusert eller økt økonomisk ramme for kommunen. De virkelige taperne er innbyggere som i en årrekke, ikke har fått sin rettmessige del av de nasjonale velferdstjenestene fordi bostedskommunen har hatt lave skatteinntekter og den betydning dette har i inntektssystemets innretning.

For å skape nødvendig politisk mot til å løfte tjenestetilbudet i kommuner med lave inntekter til et likeverdig velferdstilbud i hele landet anbefaler vi at Regjeringen i tillegg øker den økonomiske rammen til kommunene i budsjettoplegget for 2009 reelt så mye at det kan innføres kompensasjonsordninger for kommuner som får inntektsrammen redusert i et vesentlig omfang som følge av endringene i inntektssystemet.