



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Vår dato
25.01.2008
Saksbehandler
Mildrid Heimvik tlf. 51 65 33 12

Vår ref.
Saksnr.: 07/2293-5
Deres ref.

Arkivkode
230

HØRING - SØRHEIMUTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

Formannskapet i Sola behandlet i møte 15.01.2008 sak 7/08.

Formannskapets vedtak i samsvar med rådmannens endrede tilråkning med 9 mot 2 stemmer (Strandskog, Schønborg) :

Sola kommune avgir høringsuttalelse til Sørheimutvalgets forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene slik det framgår av saksframlegget.

Sola kommunes høringsuttalelse

a. Skattens andel av kommunenes inntekter

Sola kommune er enig i at hensynet til lokal forankring og lokaldemokrati må tillegges større vekt enn hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabilitet. Hensynet til lokal forankring tilsier at en vesentlig andel av kommunesektorens inntekter bør komme i form av skatt. Inntektsutjevningen betyr i praksis at den enkelte kommunes skatteinntekter har vesentlig mindre lokal forankring enn skatteandelen isolert tilsier. Regjeringen bør derfor holde fast på målsetningen i St.prp. nr. 60 (2004-2005) om å øke skatteandelen til kommunal sektor til 50 prosent.

Fordelingen mellom kommunene kan best ivaretas gjennom inntektsutjevningen. Sola kommune er likevel av den oppfatning at gjeldende utjevningsmodell, som ble innført så sent som i 2005, ikke bør endres. Dette drøftes nærmere under punkt b.

Hensynet til forutsigbarhet og stabilitet ivaretas i stor grad gjennom retningslinjene for budsjettpolitikken på nasjonalt plan. Den såkalte handlingsregelen legger til rette for at konjunkturrelle svingninger ikke skal slå ut i offentlige budsjetter. Ved avvik fra forventede skatteinntekter, vil en høyere skatteandel kunne gi sterkere konjunkturutslag. Hensynet til

konjunkturstyringen kan isolert sett tilsi en lav skatteandel. Sola kommune er imidlertid av den oppfatning at ovennevnte hensyn er langt viktigere.

Sola kommune er enig i at kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinngangen det enkelte år, og ønsker ikke et system som tilfører sektoren mer rammetilskudd i perioder med skattesvikt, og som trekker inn rammetilskudd dersom sektorens skatteinntekter blir større enn forventet. Sola kommune er også enig i at en slik ordning vil kunne bli satt under særlig sterkt press i perioder med uventet høye skatteinntekter. Kommunene har i 2006 og 2007 fått beholde betydelige merinntekter gjennom året. Dette er imidlertid engangsinntekter som ikke videreføres til påfølgende år.

b. Nivå på og utforming av inntektsutjevningen

Sola kommune mener at graden av inntektsutjevning har stor betydning for lokaldemokratiet, og at man bør være meget varsom med å redusere skatteinntektenes reelle betydning for inntektsgrunnlaget i den enkelte kommune. Kommunenes andel av selskapsskatt, som for øvrig også inngår i dagens modell for utjevning, utgjør en forholdsvis liten del av skatteinntektene. Følgelig er det graden av inntektsutjevning – les: den delen av merinntekter som kommunene får beholde – som i størst grad gir kommunene et insitament til å arbeide målrettet for å øke skatteinngangen.

Sola kommune mener at økt inntektsutjevning strider med konklusjoner i rapporten om at det er prinsipielt viktig at en betydelig andel av kommunens inntekter kommer fra skatteinntekter. I kraft av dagens modell for utjevning hadde ingen kommuner skatteinntekter under 91 prosent av landsgjennomsnittet i 2006. Dette viser at den asymmetriske delen av dagens modell for inntektsutjevning – tilleggskompensasjonen – bidrar til å sikre en betydelig grad av utjevning for kommuner med lave skatteinntekter. Etter Sola kommunes mening er det uklokt å svekke skatteinntektenes betydning for inntektssystemet ytterligere.

Sola kommune viser til at inntektsutjevningen ble vesentlig endret siste gang i 2005, og at kommuner som har høye skatteinntekter per innbygger - over referansenivået 110 prosent av landsgjennomsnitt i modellen som gjaldt fram til og med 2004 - den gang fikk svekket sin motivasjon for å øke skatteinngangen.

I Sola kommunes uttalelse (i januar 2004) til høring vedrørende tilbakeføring av en andel av selskapsskatten, framgår følgende: *Når vi tar hensyn til ovennevnte sammenhenger og den indirekte effekten god næringsutvikling har for bosettingen i kommunen, er det vanskelig å si om den foreslåtte modellen for symmetrisk inntektsutjevning (med selskapsskatt) vil gi Sola kommune sterkere incitamenter for å stimulere næringsutviklingen. Etter kommunens oppfatning bør det vurderes om utjevningsgraden i bunn på 55% kan settes noe lavere, for å gjøre det enda tydeligere at det nye systemet faktisk stimulerer til god næringsutvikling, også i kommuner over dagens referansenivå på 110% av landsgjennomsnitt.*

Sett i lys av endringen i 2005, vil økt inntektsutjevning i urimelig grad svekke kommunenes muligheter til selv å skaffe seg et sterkere fundament gjennom økt skatteinnngang. Dersom dette skjer samtidig med at selskapsskatten igjen blir eliminert som kommunal skatt, kan dette få uante konsekvenser for kommunenes aktive næringsutvikling. For øvrig vises til neste punkt (punkt c) i uttalelsen. Sola kommune støtter ikke flertallets forslag om å øke den symmetriske utjevningen med 5 prosentpoeng.

Et storbyområde som Sola kommune er en naturlig del av, har høyere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet, samtidig som kommunen(e) har utfordringer som dagens inntektssystem ikke tar hensyn til. Lønnskostnadene er høyere i pressområdene, rekrutteringsutfordringene er betydelige, og i tillegg er høye tomtepriser og investeringskostnader en belastning. Kommunene i pressområdene står dermed overfor et generelt høyere kostnadsnivå som reduserer de reelle forskjellene i inntektsnivået. Disse forholdene er ikke analysert i utvalgets rapport. Sola kommune mener at dette er en klar svakhet, og forutsetter at ovennevnte faktorer tas hensyn til ved utarbeidelse av nye kostnadsnøkler.

c. Selskapsskatten som kommunal skatt

Sola kommune er del av et felles bolig- og arbeidsmarked på Nord-Jæren. Sola kommune har i mange år arbeidet aktivt med regional næringsutvikling i samarbeid med de andre kommunene i Stavanger-regionen, som i dag framstår som en stabil og robust næringsregion.

Sola kommune har også i egen regi arbeidet målrettet for å stimulere til bedriftsetableringer gjennom å revitalisere og utvide næringsarealer for utvikling av moderne næringsklynger innenfor kommunens nøkkelbransjer som olje- og gassutvinning og energiskaping. Sola kommune har også påført innbyggerne betydelige direkte og indirekte kostnader ved å bygge ut tilhørende infrastruktur og ved å tilrettelegge for ny internasjonal storbyhavn i Risavika, for kommersiell frakt av gods og persontrafikk.

Per 31.12.2006 hadde Sola kommune en netto innpendling på 4.227 yrkesaktive til totalt 15.035 arbeidsplasser i kommunen. Graden av innpendling til Sola kommune har økt betydelig de siste fem årene. Sola kommune hadde totalt 20.666 innbyggere per 31.12.2006.

Sola kommune mener det er grunnleggende viktig at en andel av verdiskapingen i næringslivet tilbakeføres direkte til vertskommunen, som har tilhørende ulemper som ikke kompenseres gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Kommunens utgifter knyttet til arealplanlegging og utbygging av den lokale infrastrukturen er betydelige.

Sola kommune mener det er overveiende sannsynlig at direkte økonomiske insentiver påvirker kommunenes arbeid med næringsutvikling. Dagens modell innebærer at selskapsskatt utgjør en relativt lav andel av kommunesektorens frie inntekter. Sola kommune er bekymret over en utvikling som i enda større grad øker kommunenes interesse av å konkurrere om innbyggere fremfor bedrifter. På Nord-Jæren, som er en av landets fremste næringsregioner, vil dette være en reell problemstilling. Et eventuelt bortfall av selskapsskatt

vil i større grad bidra til å komplisere interkommunalt samarbeid enn det motsatte, fordi kommuner som stiller næringsareal til disposisjon åpenbart påføres en økonomisk belastning sett i forhold til nabokommunen.

Sola kommune går imot at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og vil oppfatte det som urimelig om dette skjer bare fire år etter at en andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene i 2005. Virkningen av å avvikle den kommunale selskapsskatten samtidig som graden av inntektsutjevning eventuelt øker fra 55 til 60 prosent, vil i tillegg bli oppfattet som meget alvorlig for et betydelig antall kommuner som er ledende i arbeidet med å tilrettelegge for videre vekst i næringslivet.

Sørheimutvalget synes å ta for gitt at såkalte senterkommuner uansett vil arbeide like aktivt med næringsutvikling uavhengig av direkte insentivvirkninger. Sola kommune anser dette for å være en farlig forutsetning, og støtter mindretallet (*fra Kristelig Folkeparti og Venstre*), som mener det er nødvendig at ordningen med kommunal selskapsskatt evalueres i forhold til effekten ordningen har på den lokale næringsutviklingen, før man eventuelt går over til en annen modell.

Satsen for selskapsskatten bør heller økes fra 3,5 prosent i 2008 til 4,25 prosent i 2009, slik at kommunene får den delen av verdiskapningen som økningen i påløpt selskapsskatt fra 2002 til 2005 tilsier, slik det ble initiert fra Bondevik II-regjeringens side.

Når det gjelder valg av modell for tilbakeføring av selskapsskatt, vil Sola kommune støtte opp om skattesimuleringsmodellen. Sola kommune begrunner dette i at den usikkerheten som følger av skattefondsmodellen er uheldig i budsjetteringsøyemed. I og med at beregningene er klare ved fremleggelsen av kommuneproposisjonen hvert år, kan imidlertid midlene bli tilført kommunene som en samlet sum i januar påfølgende år. Dette vil medføre bedre likviditetssituasjon for kommunene og en riktigere forvaltning av midlene.

d. Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

Sola kommune støtter utvalgets anbefaling om å samle regionalpolitisk begrunnede tilskudd i ett nytt distriktspolitisk tilskudd.

e. Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

Sola kommune støtter utvalgets argumentasjon og konklusjon. Sola kommune er således enig i at kommuner med svært høy befolkningsvekst finner det vanskelig, på kort og mellomlang sikt, å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning. Det bør innføres en egen vekstkompensasjon innenfor inntektssystemet som sikrer at kommuner med vedvarende høy befolkningsvekst får et økonomisk bidrag til å gjennomføre investeringer i ny infrastruktur for kommunens innbyggere.

På sikt bør imidlertid økte kapitalutgifter omfattes av utgiftsutjevningen, slik utvalget foreslår.

Det synes ikke urimelig at vekstkompensasjon kan finansieres ved et prosentvis likt trekk fra fylkenes skjønnsrammer.

Sola kommune er skeptisk til at det settes en terskelverdi for skatteinntekter på 140 prosent av landsgjennomsnitt, spesielt i lys av den foreslåtte endringen i kriteriedato for oppdatering av befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. Vekstkompensasjonen vil være et viktig tilskudd for kommuner i stor omstilling, og det synes unødvendig å innarbeide en ny potensiell terskelulempe i inntektssystemet.

f. Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet

Sola kommune er enig i at 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.

Sola kommune stiller seg bak utvalgets avgrensing av hvilke hensyn som skal ivaretas gjennom skjønnet, og er enig i at man gjør klokt i å gjøre en særskilt vurdering av små kommuner som mister regionaltilskuddet som følge av at det distriktpolitiske tilskuddet kun skal tildeles kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

g. Ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen

Under forutsetning av at vekstkompensasjonen innføres i tråd med Sørheimutvalgets anbefaling, vil Sola kommune støtte en avvikling av 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.

Sola kommune ønsker å opprettholde ordningen med oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen, slik at vekstkommuner raskest mulig får kompensasjon for nye innbyggere.

h. Behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Sola kommune stiller seg bak forslaget om å erstatte dagens overgangsordning med et helhetlig inntekstgarantitilskudd, uavhengig av om årsaken til den svake utviklingen er endring i kriteriedata, befolkningssammensetning, innlemming av øremerkede tilskudd eller andre forhold.

Sola kommune er uenig i at systemendringer som følge av økt inntektsutjevning og/eller endringer i rammetilskuddet som følge av avviklet/endret selskapsskatt ikke skal

komponeres gjennom inntektsgarantitilskuddet. Etter kommunens mening er dette i strid med utvalgets generelle motiverer ved innføringen av et inntektsgarantitilskudd. Utvalget begrunner innføringen av inntektsgarantitilskuddet med nettopp skjerming for drastiske reduksjoner i inntektsgrunnlaget. Økt inntektsutjevning og avvikling av selskapsskatt vil eventuelt medføre betydelig inntektsreduksjon for Sola kommune, noe som igjen vil få konsekvenser for tjenesteproduksjonen. For å gjennomføre denne tilpasningen trenger kommunen tilstrekkelig med tid. Derfor vil det være naturlig at denne store omleggingen også omfattes av inntektsgarantitilskuddet.

Behandling:

Mindretallet stemte for fellesforslag fra AP/SV fremmet av Siv-Len Strandskog:

Sola kommune støtter i hovedsak flertallets innstilling og gir tilslutning til følgende punkter i Sørheim-utvalgets utredning:

1. Skattens andel av kommunenes inntekter bør ligge på rundt 50%.
2. Det bør innføres et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
3. Det bør innføres et nytt tilskudd til vekstkommuner
4. Ordningen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning avvikles, og erstattes med bruk av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret
5. Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
6. Overgangsordningen i dagens inntektsystem avvikles, og erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd

Sola kommune er uenig med Sørheim-utvalget på følgende punkt:

Selskapsskatten som kommunal skatt

Sola kommune er del av et felles bolig- og arbeidsmarked på Nord-Jæren. Sola kommune har i mange år arbeidet aktivt med regional næringsutvikling i samarbeid med de andre kommunene i Stavanger-regionen, som i dag framstår som en stabil og robust næringsregion.

Sola kommune har også i egen regi arbeidet målrettet for å stimulere til bedriftsetableringer gjennom å revitalisere og utvide næringsarealer for utvikling av moderne næringsklynger innenfor kommunens nøkkelbransjer som olje- og gassutvinning og energiskaping. Sola kommune har også påført innbyggerne betydelige direkte og indirekte kostnader ved å bygge ut tilhørende infrastruktur og ved å tilrettelegge for ny internasjonal storbyhavn i Risavika, for kommersiell frakt av gods og persontrafikk.

Per 31.12.2006 hadde Sola kommune en netto innpendling på 4.227 yrkesaktive til totalt 15.035 arbeidsplasser i kommunen. Graden av innpendling til Sola kommune har økt betydelig de siste fem årene. Sola kommune hadde totalt 20.666 innbyggere per 31.12.2006.

Sola kommune mener det er grunnleggende viktig at en andel av verdiskapingen i næringslivet tilbakeføres direkte til vertskommunen, som har tilhørende ulemper som ikke kompenseres gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Kommunens utgifter knyttet til arealplanlegging og utbygging av den lokale infrastrukturen er betydelige.

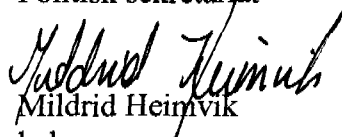
Sola kommune mener det er overveiende sannsynlig at direkte økonomiske insentiver påvirker kommunenes arbeid med næringsutvikling. Dagens modell innebærer at selskapsskatt utgjør en relativt lav andel av kommunesektorens frie inntekter. Sola kommune er bekymret over en utvikling som i enda større grad øker kommunenes interesse av å konkurrere om innbyggere fremfor bedrifter. På Nord-Jæren, som er en av landets fremste næringsregioner, vil dette være en reell problemstilling. Et eventuelt bortfall av selskapsskatt vil i større grad bidra til å komplisere interkommunalt samarbeid enn det motsatte, fordi kommuner som stiller næringsareal til disposisjon åpenbart påføres en økonomisk belastning sett i forhold til nabokommunen.

Sola kommune går imot at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og vil oppfatte det som urimelig om dette skjer bare fire år etter at en andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene i 2005. Virkningen av å avvikle den kommunale selskapsskatten samtidig som graden av inntektsutjevning eventuelt øker fra 55 til 60 prosent, vil i tillegg bli oppfattet som meget alvorlig for et betydelig antall kommuner som er ledende i arbeidet med å tilrettelegge for videre vekst i næringslivet.

Sørheimutvalget synes å ta for gitt at såkalte senterkommuner uansett vil arbeide like aktivt med næringsutvikling uavhengig av direkte insentivvirkninger. Sola kommune anser dette for å være en farlig forutsetning, og støtter mindretallet (*fra Kristelig Folkeparti og Venstre*), som mener det er nødvendig at ordningen med kommunal selskapsskatt evalueres i forhold til effekten ordningen har på den lokale næringsutviklingen, før man eventuelt går over til en annen modell.

Når det gjelder valg av modell for tilbakeføring av selskapsskatt, vil Sola kommune støtte opp om skattesimuleringsmodellen. Sola kommune begrunner dette i at den usikkerheten som følger av skattefondsmodellen er uheldig i budsjetteringsøyemed. I og med at beregningene er klare ved fremleggelsen av kommuneproposisjonen hvert år, kan imidlertid midlene bli tilført kommunene som en samlet sum i januar påfølgende år. Dette vil medføre bedre likviditetssituasjon for kommunene og en riktigere forvaltning av midlene.

Med hilsen
Politisk sekretariat


Mildrid Heimvik
leder