



Trøgstad kommune

Rådmannen

Fag og støtte

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

Dato: 14.02.2008
Deres ref.:
Vår ref.: 07/1319-8-103 &13

0032 OSLO

ENDELIG VEDTAK - HØRING - INNTAKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

Det vises til vårt brev datert 23.01.08, med oversendelse av saksframlegg i forbindelse med politisk behandling av Sørheimutvalgets rapport *"Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene"*. For å overholde søknadsfristen ble saksframlegget med rådmannens innstilling oversendt i forkant av den politisk behandlingen.

Saken har nå vært til behandling i Trøgstad formannskap 07.02.08 (sak 5/08) og Trøgstad kommunestyre 12.02.08 (sak 8/08). Kommunestyrets vedtak er etter dette i samsvar med rådmannens innstilling.

Med hilsen


Anne Teig
Økonomirådgiver

Vedlegg: Samlet saksframstilling – Høring – Sørheimutvalget – inntektssystemet for kommunen

Kopi: Kommunenes Sentralforbund

TRØGSTAD KOMMUNE

Postadr.: Pb. 34/113, 1861 Trøgstad
Besøksadr.: Kirkeveien 17, Skjønhaug
Internett: www.trogstad.kommune.no
E-post: postmottak@trogstad.kommune.no

Telefon: 69 82 44 00 *
Telefaks: 69 82 44 10
Org.nr. 964 947 260
Bankkonto: 1140.07.00739

Fag og støtte

Besøksadresse/Fakturadresse:
Kirkeveien 17
1860 Trøgstad



SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak: 07/1319

HØRING – SØRHEIMUTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNEN

Saksbehandler: Anne Teig

Arkiv: 103 &13

Saksnr.: Utvalg

5/08 Formannskapet

8/08 Kommunestyret

Møtedato

07.02.2008

12.02.2008

Rådmannens innstilling:

1. Trøgstad kommune støtter i all hovedsak Sørheim-utvalgets vurderinger og anbefalinger til endringer i inntektssystemet. Trøgstad kommune mener disse endringene er et steg i riktig retning i utvikling av inntektssystemet, men det vil likevel fortsatt være store ulikheter i kommunenorges mulighet til å gi like tjenester til alle innbyggere. Det henstilles derfor om at arbeidet med å videreutvikle et mer rettferdig inntektssystem fortsetter.
2. Trøgstad kommune avgir følgende punktvisse uttalelser til utvalgets ulike forslag:
 - a) Trøgstad kommune er enig med utvalget i at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50%.
 - b) Trøgstad kommune mener det er behov for økt inntektsutjevning og mener utvalgets forslag avveier ulike hensyn på en god måte og støtter utvalgets forslag til inntektsutjevning.
 - c) Trøgstad kommune støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal inntekt og kompensere dette ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere.
 - d) Trøgstad kommune mener det er riktig at distriktpolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktpolitikken for øvrig.
 - e) Trøgstad kommune er enig med utvalget om å opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Dette er til gunst for vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Trøgstad kommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god. Trøgstad kommune er positiv til at kommuner får en viss kompensasjon ved en uforutsigbar sterk vekst.
 - f) Trøgstad kommune 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.



- g) Trøgstad kommune 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.
3. I dag inngår ikke eiendomsskatt (på verker og bruk) og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter i inntektsutjevningen. Dette gjør at en rekke kraftkommuner har et langt høyere inntektsnivå, og et vesentlig bedre utgangspunkt, for å tilby tjenester til sine innbyggere enn andre kommuner. Trøgstad kommune savner en prinsipiell vurdering og en rimelighetsbetraktning av dette spørsmålet i Sørheim-utvalgets rapport.

Behandling/vedtak i Formannskapet den 07.02.2008 sak 5/08

Formannskapets behandling:

Torbjørn Bønke (FrP) fremmet følgende forslag:

Trøgstad FrP støtter forslaget med følgende endringer/ presiseringer:

Forholdet mellom skatt og rammetilskudd i finansieringen av kommunene;

Sørheims-utvalget foreslår at skattens andel av totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent. Trøgstad kommune støtter forslaget, men vil samtidig påpeke at man i utgangspunktet kan tenke seg en høyere andel av skatteinntektene enn 50% gitt visse forutsetninger.

Utjevning av skatteinntekter mellom kommunene: *Sørheim-utvalget foreslår å beholde dagens system for inntektsutjevning, men øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 til 60 prosent. Trøgstad kommune vil gå imot forslaget, fordi dette fratar kommunene incentiver til å legge til rette for vekst og verdiskapning, samt at dette prinsipielt peker mot en avvikling av kommuneskatten.*

Selskapsskatt: *Regjeringspartienes flertall i utvalget vil frata kommunene selskapsskatten, mens FrPs medlem av utvalget gikk inn for en modell der kommunene får et eget selskapsskattøre samtidig som den statlige selskapsskatten reduseres tilsvarende. Trøgstad kommune mener et slikt forlag rammer kommunenes mulighet til å påvirke sine egne inntekter og redusere kommunens incentivet til å legge til rette for nyetableringer av bedrifter og arbeidsplasser. Trøgstad kommune vil dermed gå i mot forslaget om å frata kommunene selskapsskatten.*

Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet: *Sørheim-utvalget foreslår ett nytt distriktpolitisk tilskudd som erstatter dagens Nord-Norge tilskudd, regionaltilskudd og den delen av skjønnstilskuddet som er regionalpolitisk begrunnet. Forslaget til nytt tilskudd omfatter flere kommuner enn dagens ordninger, og fordeles etter en indeks med ulik vektning innen ulike distriktpolitiske soner. Denne indeksen settes sammen på bakgrunn av skjønnsmessige kriterier. Utvalgets flertall foreslår at 50 prosent av tilskuddet fordeles mellom kommunene med likt beløp per innbygger, mens resten fordeles med likt beløp per kommune.*



Trøgstad kommune ønsker heller å støtte FrPs medlem av utvalget som foreslo en modell der 70% av tilskuddet fordeles basert på innbyggertall, og at 30% av tilskuddet fordeles mellom kommuner med likt beløp pr kommune.

Vekstkommunekompensasjon: *Sørheim-utvalget foreslår å avvikle oppdateringen av innbyggertallene midt i budsjettåret, og foreslår til gjengjeld at det innføres en egen vekstkompensasjon i inntektssystemet. Trøgstad kommune vil jobbe for å bedre vekstkommunenes økonomi og evne til å investere i nødvendig infrastruktur, og støtter en slik vekstkommunekompensasjon innenfor rammene av dagens system. Trøgstad kommune vil derfor støtte forslaget i sine høringsuttalelser.*

Skjønnsrammen: *Sørheim-utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen til kommunene, og isteden fordele midlene etter objektive kriterier. Trøgstad kommune støtter forslaget.*

Overgangsordning: *Sørheim-utvalget foreslår at dagens overgangsordning erstattes med en helhetlig inntektsgaranti. Trøgstad kommune støtter forslaget.*

Ved votering fikk FrPs forslag 1 st. og falt.

Formannskapets innstilling:

Rådmannens innstilling tiltres mot 1 stemme (FrP).

Behandling/vedtak i Kommunestyret den 12.02.2008 sak 8/08

Kommunestyrets behandling:

Forslag fra Torfinn Strengen Frp nytt pkt 2. Rådmannens punkt 2 utgår.

Forholdet mellom skatt og rammetilskudd i finansieringen av kommunene: *Sørheims-utvalget foreslår at skattens andel av totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent. Trøgstad kommune støtter forslaget, men vil samtidig påpeke at man i utgangspunktet kan tenke seg en høyere andel av skatteinntektene enn 50% gitt visse forutsetninger.*

Utjevning av skatteinntekter mellom kommunene: *Sørheim-utvalget foreslår å beholde dagens system for inntektsutjevning, men øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 til 60 prosent. Trøgstad kommune vil gå imot forslaget, fordi dette fratar kommunene incentiver til å legge til rette for vekst og verdiskapning, samt at dette prinsipielt peker mot en avvikling av kommuneskatten.*

Selskapsskatt: *Regjeringspartienes flertall i utvalget vil frata kommunene selskapsskatten, mens FrPs medlem av utvalget gikk inn for en modell der kommunene får et eget selskapsskattøre samtidig som den statlige selskapsskatten reduseres tilsvarende. Trøgstad kommune mener et slikt forlag rammer kommunenes mulighet til å påvirke sine egne inntekter og redusere kommunens incentivet til å legge til rette for nyetableringer av bedrifter og arbeidsplasser. Trøgstad kommune vil dermed gå i mot forslaget om å frata kommunene selskapsskatten.*



Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet: Sørheim-utvalget foreslår ett nytt distriktpolitisk tilskudd som erstatter dagens Nord-Norge tilskudd, regionaltilskudd og den delen av skjønnstilskuddet som er regionalpolitisk begrunnet. Forslaget til nytt tilskudd omfatter flere kommuner enn dagens ordninger, og fordeles etter en indeks med ulik vektning innen ulike distriktpolitiske soner. Denne indeksen settes sammen på bakgrunn av skjønnsmessige kriterier. Utvalgets flertall foreslår at 50 prosent av tilskuddet fordeles mellom kommunene med likt beløp per innbygger, mens resten fordeles med likt beløp per kommune.

Trøgstad kommune ønsker heller å støtte FrPs medlem av utvalget som foreslo en modell der 70% av tilskuddet fordeles basert på innbyggertall, og at 30% av tilskuddet fordeles mellom kommuner med likt beløp pr kommune.

Vekstkommunekompensasjon: Sørheim-utvalget foreslår å avvike oppdateringen av innbyggertallene midt i budsjettåret, og foreslår til gjengjeld at det innføres en egen vekstkompensasjon i inntektssystemet. Trøgstad kommune vil jobbe for å bedre vekstkommunenenes økonomi og evne til å investere i nødvendig infrastruktur, og støtter en slik vekstkommunekompensasjon innenfor rammene av dagens system. Trøgstad kommune vil derfor støtte forslaget i sine høringsuttalelser.

Skjønnsrammen: Sørheim-utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen til kommunene, og isteden fordele midlene etter objektive kriterier. Trøgstad kommune støtter forslaget.

Overgangsordning: Sørheim-utvalget foreslår at dagens overgangsordning erstattes med en helhetlig inntektsgaranti. Trøgstad kommune støtter forslaget.

Avstemming:

Forslag fra Torfinn Strengen Frp nytt pkt 2 fikk 4 stemmer for (Frp) og falt.

Formannskapet innstilling vedtatt mot 4 stemmer (Frp).

Kommunestyrets vedtak:

1. Trøgstad kommune støtter i all hovedsak Sørheim-utvalgets vurderinger og anbefalinger til endringer i inntektssystemet. Trøgstad kommune mener disse endringene er et steg i riktig retning i utvikling av inntektssystemet, men det vil likevel fortsatt være store ulikheter i kommunenorges mulighet til å gi like tjenester til alle innbyggere. Det henstilles derfor om at arbeidet med å videreutvikle et mer rettferdig inntektssystem fortsetter.
2. Trøgstad kommune avgir følgende punktvisse uttalelser til utvalgets ulike forslag:
 - a) Trøgstad kommune er enig med utvalget i at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 %.
 - b) Trøgstad kommune mener det er behov for økt inntektsutjevning og mener utvalgets forslag avveier ulike hensyn på en god måte og støtter utvalgets forslag til inntektsutjevning.



- c) Trøgstad kommune støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal inntekt og kompensere dette ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere.
- d) Trøgstad kommune mener det er riktig at distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig.
- e) Trøgstad kommune er enig med utvalget om å opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen. Dette er til gunst for vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Trøgstad kommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god. Trøgstad kommune er positiv til at kommuner får en viss kompensasjon ved en uforutsigbar sterk vekst.
- f) Trøgstad kommune 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.
- g) Trøgstad kommune 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.
- 3. I dag inngår ikke eiendomsskatt (på verker og bruk) og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter i inntektsutjevningen. Dette gjør at en rekke kraftkommuner har et langt høyere inntektsnivå, og et vesentlig bedre utgangspunkt, for å tilby tjenester til sine innbyggere enn andre kommuner. Trøgstad kommune savner en prinsipiell vurdering og en rimelighetsbetraktning av dette spørsmålet i Sørheim-utvalgets rapport.

Bakgrunn:

Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2007 at den ville legge fram et nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009. Som ledd i dette arbeidet ble det nedsatt et tverrpolitisk utvalg (Sørheim-utvalget), som 26.10.07 la fram sin rapport *"Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene"*. Kommunal- og regionaldepartementet har sendt utvalgets rapport ut på høring med svarfrist 28.01.08.

Saksutredning:

Inntektssystemet fordeler midler til kommunal sektor, og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av politikken innenfor sentrale samfunnsområder. En av de overordnede målsettingene er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger og legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere over hele landet. Inntektssystemet skal også ivareta regional- og distriktspolitiske målsettinger.



Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet blitt revidert flere ganger. Den siste store omleggingen skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsø-utvalgets forslag i NOU 1996:1 *"Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner"*. Siden har det skjedd flere større og mindre endringer i inntektssystemet.

I 2003 ble det ved kongelig resolusjon oppnevnt et offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor, Inntektssystemutvalget. Bakgrunnen for oppnevning av utvalget var at inntektssystemet skal gjennomgås og revideres om lag hvert tiende år. Inntektssystemutvalgets (Borge-utvalget) gjennomgang NOU 2005:18 *"Fordeling, forenkling, forbedring"* ble avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 10. oktober 2005 med påfølgende bred høring. Etter at høringsuttalelsene var gjennomgått, oppnevnte Regjeringen et tverrpolitisk utvalg (Sørheim-utvalget) for å gå igjennom de mer politiske elementene av inntektssystemet som Borge-utvalget hadde hatt en mer faglig og forsiktig tilnærming til. Parallelt med Sørheim-utvalget har Kommunal- og regionaldepartementet startet et arbeid med å videreutvikle kostnadsnøklerne bl.a. basert på analysene fra Borge-utvalget.

Sørheim-utvalget la fram sin utredning gjennom dokumentet *"Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene"* for Kommunal- og regionaldepartementet 26. oktober 2007. Kommunene har høringsfrist til utvalgets innstilling 28. januar 2008 med påfølgende behandling av utvalgets anbefalinger og resultater fra departementets eget arbeid med kostnadsnøklerne i kommuneproposisjonen for 2009 i mai 2008.

Utvalgets mandat

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 kommunal skatt. 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-Norgetilskudd, 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 distriktspolitikken.



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. Nytt inntektssystem for regionene innføres fra 1. januar 2010.

Utvalget skal ikke foreta en vurdering av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet.

Utvalgets anbefalinger

Fordeling skatt og rammetilskudd i finansieringen

Bakgrunn

De frie inntektene utgjør om lag 70% av kommunesektorens samlede inntekter. Det har vært en målsetting at skatteinntektene skal utgjøre 50% av kommunesektorens inntekter. Skatteandelen har med bakgrunn i bl.a. dette økt fra ca. 44% i 2000 til litt i underkant av 50% i 2006. Denne økningen i skatteandelen har gått på bekostning av innbyggertilskuddet i rammetilskuddet.

Innbyggertilskuddet som fordeles på kommunene med et like stort beløp pr. innbygger finansierer ¼ av det beregnede utgiftsbehovet som inntektssystemet skal finansiere, mens skatteinntektene som varierer fra kommune til kommune skal finansiere ¾ av utgiftsbehovet. Ved fastsettelse av skatteandel må målkonflikter som hensynet til lokal forankring av inntektene og lokaldemokrati veies opp mot hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk.

Utvalgets anbefaling

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. 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. På dette grunnlaget konkluderer utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50%. Utvalget har i sin vurdering av skatteandelen valgt å legge større vekt på lokal forankring av inntektene og lokaldemokrati på bekostning av hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk.

Rådmannens vurdering

Når Sørheim-utvalget i sin vurdering av skatteandelen har valgt å legge større vekt på lokal forankring av inntektene og lokaldemokrati på bekostning av hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk er inntektsutjevningen en viktig del av inntektssystemet. Inntektsutjevningen sikrer utjevning og er en forutsetning for å utligne deler av de store forskjellene i skatteinntekter mellom kommuner. Utjevningen gjør



kommunene i økonomisk stand til å gi innbyggerne et mer likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet en bor. Det er behov for ytterligere inntektsutjevning dersom målsetting om likhet skal oppnås. Her må imidlertid ulike hensyn veies opp mot hverandre. Når det gjelder nivået på inntektsutjevningen vises det til avsnitt om dette nedenfor.

Trøgstad kommune støtter utvalget i at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50%.

Utjevning av skatteinntekter – nivået på inntektsutjevningen

Bakgrunn

Det er store variasjoner i kommunenes skatteinntekter regnet pr. innbygger. Nivået på skatteinntektene fra personlige skattytere (og selskapsskatten) er bestemmende for volum og kvalitet på de tjenester kommunene kan tilby innbyggerne. 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.

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 for avvik fra gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger i landet. I tillegg får kommuner med lavere skatteinntekter enn 90% av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon på 35% av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 90%.

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

Rådmannens vurdering

Hvilket nivå inntektsutjevningen skal ligge på blir et avveiningsspørsmål mellom flere målsettinger. En av hovedmålsettingene med inntektssystemet er å legge økonomisk til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne uavhengig av hvor i landet en bor. I inntektssystemet er det full utgiftsutjevning mens det er store variasjoner i skatteinntektene mellom kommuner. En vesentlig del av disse inntektsforskjellene utlignes gjennom inntektsutjevningen. Inntektsutjevningen utgjør sikkerhetsnettet for et stabilt tjenestetilbud dersom skatteinntektene svikter lokalt. Desto lavere kompensasjonsgrad og trekkprosent man benytter, desto større konsekvenser får et lokalt fall i skatteinntektsnivået.

Valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, er først og fremst et politisk spørsmål. Dette gjelder ikke minst vurderingene av hvorvidt hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og -avgifter bør inkluderes i inntektsutjevningen, noe som i realiteten er spørsmål om i hvilken grad det skal gis økonomisk kompensasjon for utbygginger. Det er imidlertid slik at det er flere kommuner enn bare den kommunen hvor utbyggingen skjer som blir berørt av en slik utbygging. I dag inngår ikke eiendomsskatt, hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter i inntektsutjevningen. Dette gjør at en rekke kraftkommuner har et langt høyere inntektsnivå og bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. Trøgstad kommune savner en nærmere vurdering av dette spørsmålet i Sørheim-utvalgets rapport.



Forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommuner skyldes hovedsakelig ulike inntektsrammer, men også ulike prioriteringer. Det er et grunnleggende prinsipp å ivareta lokaldemokratiet og det er viktig å unngå at kommunene blir rene utgiftsadministratorer. Det bør av den grunn ikke være full inntektsutjevning.

Trøgstad kommune mener det er behov for økt inntektsutjevning og mener utvalgets forslag avveier ulike hensyn på en god måte og støtter utvalgets forslag til inntektsutjevning.

Fjerning av selskapsskatten

Bakgrunn

Skattøren for selskapsskatt er 28%, mens 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 (NOU 1997:8), anbefalte utvalget å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt og kompensere dette ved å øke den kommunale skattøren fra forskuddspliktige skattytere. I begrunnelsen for dette lå det at selskapsskatten var veldig skjevt fordelt mellom kommunene og lite forutsigbar. Dette skyldes både skatteplanlegging og at selskapsskatten er betydelig konjunkturavhengig. Stortinget fulgte utvalgets anbefaling og vedtok at skatt fra etterskuddspliktige skulle bli en ren statsskatt i kommuneopplegget for 1999.

En andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene i budsjettopplegget for 2005. Kommunenes andel av selskapsskatten er ingen tilleggsinntekt for kommunene. Da en andel av selskapsskatten (5,486 mrd. kroner) ble tilbakeført til kommunene i 2005 ble rammetilskuddet redusert med 4,371 mrd. kroner, og skatt fra forskuddspliktige skattytere ble redusert med 1,115 mrd. kroner. Selv om fordelingen av selskapsskatten er endret fra forrige gang selskapsskatten var en del av kommunenes skatteinntekter, 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. Et viktig argument for tilbakeføring av en andel av selskapsskatten var at dette skulle gi lokalpolitikere insentiver til å drive næringsutvikling.

Utvalgets anbefaling

Utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende selskapsskatt. Medlemmene fra AP, SP, og SV foreslår at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles. Argumentene for å avvikle kommunal selskapsskatt er:

- 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 selskapsrett

Medlemmene fra H, Krf, V, Frp foreslår at dagens ordning med kommunal selskapsskatt videreføres. Argumenter for å beholde kommunal selskapsskatt er:

- lokal forankring
- deler av verdiskapingen blir igjen der verdiskapingen skjer
- insentiveffekter for næringsutvikling



Medlemmene fra H og Frp ønsker en skattefondsmodellⁱ. Medlemmene fra V og KRF ønsker en skattesimuleringsmodellⁱⁱ.

Rådmannens vurdering

Tilrettelegging og etablering av nye og sikring av eksisterende arbeidsplasser i nærhet til innbyggernes bosted er et velferdsgode for innbyggerne og kommunen i seg selv. Høy yrkesaktivitet vil ha positiv virkning på kommunale budsjetter gjennom bl.a. å holde sosialhjelpsutgifter nede. Næringsutvikling bør derfor i seg selv ha høy lokalpolitisk prioritet uavhengig av om selskapsskatten tilfaller staten eller kommunene.

Når vi vet at selskapsskatten har betydelige variasjoner fra ett år til et annet, vil dette skape variasjoner i inntektsnivået fra år til år som igjen kan ha innvirkning på stabiliteten i tjenestetilbudet.

Trøgstad kommune støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal inntekt og å kompensere dette ved å øke kommunenes andel av skatt fra personlige skattytere.

Distriktpolitiske tilskudd

Bakgrunn

I dagens inntektssystem tildeles kommuner i Nord-Norge og små kommuner ekstra rammetilskudd gjennom Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnsstilskuddet. 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 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 et nytt distriktpolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkeområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktpolitikken.

Innenfor det distriktpolitiske tilskuddet ønsker utvalget å prioritere Nord-Norge spesielt. En prioritering av Nordområdene innenfor inntektssystemet er viktig for at kommunene i dette området skal være i stand til å forvalte landsdelens naturressurser på en god måte hevde Norges interesser i Nordområdene.

Rådmannens vurdering

Dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet er i hovedsak basert på geografi (Nord-Norgetilskuddet), innbyggertall (regionaltilskuddet) og skatteinntekter

ⁱ Skattefondsmodellen innebærer at det opprettes et kommunalt næringsskattefond som representerer kommunene samlet som en ny felles skattekreditor. Den nye kommunale skattekreditoren tas inn i skattelovgivningen med en egen skattøre mot at den statlige selskapsskatten reduseres tilsvarende. Midlene tilbakeføres til kommunene året etter at skatten er innbetalt.

ⁱⁱ Skattesimuleringsmodellen innebærer at den beregnede fordelingen av selskapsskatten mellom kommunene fordeles som overføringer fra statsbudsjettet (rammetilskudd) to år etter at skatten er innbetalt.



(regionaltilskuddet), mens det ikke ligger noen direkte vurdering til grunn for hvilke kommuner som har behov for regionalpolitiske tiltak.

Nord-Norgetilskuddet ble etablert i 1994 for å videreføre effekten av et høyere minsteinntektsnivå i landsdelen, mens regionaltilskuddet er en del av tapskompensasjonen knyttet til endringene etter Rattsø-utvalgets gjennomgang av inntektssystemet i 1996.

Utvalgets forslag om å koble et nytt distriktspolitisk tilskudd til det distriktspolitiske virkemiddelområdet er fornuftig. 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. Det er imidlertid uheldig at utvalget også har vektet hensyn til omfordelingsvirkninger istedenfor kun å vektlegge behovene for en regionalpolitisk ekstrainsats.

Trøgstad kommune mener det er riktig at distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet bør kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig.

Befolkningsoppdatering og vekst

Bakgrunn

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

Etterspørsel etter kommunale velferdstjenester bestemmes både av antall innbyggere og sammensetningen av befolkningen. 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 kr 50.000 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 vurdering

Befolkningsoppdateringen skal bidra til størst mulig samsvar mellom utviklingen i etter-spørselen etter velferdstjenester og utviklingen i inntektene for å finansiere denne. Kommunene har små muligheter til å forutse konsekvensene av befolkningsendringene i rammetilskuddet. Utvalgets forslag imøtekommer ønskene om mest mulig forutsigbarhet.

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.

Trøgstad kommune støtter utvalget i å opprettholde oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektssutjevningen. Dette er til gunst for vekstkommuner som raskt blir kompensert for nye innbyggere. Videre mener Trøgstad kommune at den opprinnelige intensjonen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning er god.

Skjønnsmidler i inntektssystemet

Bakgrunn

Med unntak av den regionalpolitiske delen av inntektssystemet skal inntektssystemet sikre en rettferdig fordeling 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.

I 2007 utgjorde skjønnsstilskuddet om lag 1,5 mrd. kroner. 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.

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 kostnadsnøklene ikke tar hensyn til, ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret, bidra til utviklingsprosjekter mv.



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 distriktspolitiske tilskuddet (115 mill. kroner)
- kompensasjon for endringer i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006 (213 mill. kroner)
- vekstkompensasjon (118 mill. kroner)

Rådmannens vurdering

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

Trøgstad kommune støtter utvalgets forslag til endringer i skjønnstilskuddet.

Overgangsordningen

Bakgrunn

Det er viktig 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. I dagens overgangsordning gjennomføres endringer som omfattes gradvis over en femårsperiode.

Utvalgets anbefaling

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 300 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Tilskuddet skal finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

Rådmannens vurdering

Dagens overgangsordning kritiseres av mange for å være komplisert bl.a. fordi det kan være en skønnsmessig vurdering om en endring skal inngå i overgangsordningen, at det kan være et politisk ønske at endringer skal gjennomføres raskt, at større endringer kan få en særskilt overgangsperiode i skønnsmidlene m.v.

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

KONKLUSJON:

Samlet sett tjener Østfoldkommunene 31,1 mill. kroner på Sørheim-utvalgets forslag det første året. Det er kun Rømskog, Aremark og Hvaler som taper på omleggingen (til sammen



0,4 mill. kroner). Nedenstående tabell viser samlet gevinst/tap for Østfoldkommunene med inntektsgaranti – 1 års effekt:

Kommune	Beløp (tall i hele 1000)
Halden	6.361
Moss	3.967
Sarpsborg	7.633
Fredrikstad	3.347
Hvaler	-102
Aremark	-167
Marker	535
Rømskog	-116
Trøgstad	1.025
Spydeberg	26
Askim	827
Eidsberg	1.457
Skiptvet	493
Rakkestad	764
Råde	1.697
Rygge	1.812
Våler	1.146
Hobøl	395

Beløpet for Trøgstad er beregnet ut fra kr 204,- pr. innbygger og 5.013 innbyggere.

Trøgstad kommune mener overføringene til kommunesektoren i hovedsak skal skje i form av rammetilskudd og skatteinntekter fremfor øremerkede tilskudd. Dette slår ulikt ut fra kommune til kommune. Trøgstad kommune mener utformingen av inntektssystemet og vurderingen av de ulike delene av inntektssystemet må skje på prinsipielt grunnlag. Trøgstad kommunes vurderinger til Sørheim-utvalgets forslag er gjort på prinsipielt grunnlag, og det er ikke sett hen til utslagene for Trøgstad kommune spesielt. Utvalgets forslag imøtekommer imidlertid til dels mange av de innvendinger kommunene i Østfold har hatt til dagens inntektssystem og i sum vil endringene som foreslås være til gunst for Trøgstad kommune selv om effekten er marginal.

Trøgstad kommune støtter i all hovedsak vurderingene og forslag til endringer som Sørheim-utvalget foreslår som en forbedring av overføringssystemet til kommunene. Med disse endringene vil det likevel fortsatt være store ulikheter i kommunenorges mulighet til å gi like tjenester til alle innbyggere og det henstilles derfor om at arbeidet med å videreutvikle et mer rettferdig inntektssystem fortsetter.

Utskrift sendes:

Kommunal- og regionaldepartementet
Kommunenes Sentralforbund (KS)

Rett utskrift bekreftes.