



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Vår ref.:
03/4238-29
Løpenr.:
2599/08

Saksbehandler:
Berit Koht
Tlf. dir.innvalg:
77 78 82 41

Arkiv:
103 SAKSARKIV
Deres ref.:

Dato:
29.01.2008

HØRING - SØRHEIMUTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE HØRINGSFRIST: MANDAG 28. JANUAR 2008

Sørheim-utvalget la i høst fram sin innstilling til endringer i deler av inntektssystemet for kommunene. Sørheim-utvalgets mandat var kun knyttet til kommunene da endringer for fylkeskommunene først vil bli vurdert i lys av regionsreformen. Det er likevel naturlig at Troms fylkeskommune uttaler seg både fordi beslutningen knyttet til IS har stor betydning for økonomien til fylkets kommuner og i neste omgang vil legge føringer fylkeskommunene både knyttet til befolkningstall, skatteandel av inntektene, inntektsutjamning, overgangsordninger, skjønn og muligens også Nord-Norge tilskuddet. Høringen baserer seg i stor utstrekning på Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag sin høringsuttalelse, men Troms fylkeskommune har noen tilleggsbetraktninger utover det LU har bemerkt.

Fylkesrådet har i Troms behandlet svar til høringen i egen sak 29. februar 2008. I dette brevet gjengis derfor kun fylkesrådets vedtak. Vedlagt følger saksfremlegget til fylkesrådssak der alle elementene i høringssvaret er behandlet.

Fylkesrådet i Troms har følgende merknader til Sørheim-utvalgets forslag til forbedring av overføringssystemet for kommuner:

1. Dersom Regjeringen fremlegger endringer av inntektssystemet i det omfang Sørheimutvalget og Borgeutvalget har foreslått innenfor inntekts- og utgiftsutjevningen, mener Troms fylkeskommune at endringene må kombineres med nødvendig vekst i frie inntekter. Dette for å dempe problemene enkelt kommuner vil få med å tilpasse seg et lavere inntektsnivå.
2. Troms fylkeskommune mener at rammetilskuddets andel av de totale inntektene bør være på 55 prosent.
3. Troms fylkeskommune vil anbefale at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue.



SAKSPROTOKOLL

Utvalg: Fylkesrådet
Møtedato: 29.01.2008
Utvalgssak: 9/08

Resultat:

Arkivsak: 03/4238-30
Tittel: HØRING SØRHEIMUTVALGET

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Fylkesrådet har følgende merknader til Sørheim-utvalgets forslag til forbedring av overføringssystemet for kommuner:

1. Dersom Regjeringen fremlegger endringer av inntektssystemet i det omfang Sørheimutvalget og Borgeutvalget har foreslått innenfor inntekts- og utgiftsutjevningen, mener Troms fylkeskommune at endringene må kombineres med nødvendig vekst i frie inntekter. Dette for å dempe problemene enkelt kommuner vil få med å tilpasse seg et lavere inntektsnivå.
2. Troms fylkeskommune mener at rammetilskuddets andel av de totale inntektene bør være på 55 prosent.
3. Troms fylkeskommune vil anbefale at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue.
4. Troms fylkeskommune mener at skjønnet må være slik dimensjonert at kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelige midler til å reparere på feil og svakheter i inntektssystemet og til å kunne ta hensyn til ekstraordinære forhold i enkeltkommuners utgifter. Spesielt synes dette å være aktuelt jo mindre kommunene blir, fordi utslagene her kan bli store sett i forhold til kommunens totale økonomi.
5. Troms fylkeskommune mener at man ikke kan gjennomføre en omlegging av Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet som foreslått før det er dokumentert at omleggingen totalt sett gir bedre virkninger ut fra målsettingen med dagens ordning. Inntil denne dokumentasjonen foreligger kan ikke overføringene til små kommuner og kommuner i Nord-Norge reduseres.
6. Troms fylkeskommune støtter forslaget om et eget vekstkommunetilskudd, men mener at dette må finansieres med friske midler som kompensasjon til kommuner med stor folketallsvekst.
7. Inntektssystemene i både Sverige, Finland og Danmark har hovedfokus på ordninger rettet mot kommuner med befolkningsnedgang. Det er behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.

8. Sørheimutvalget foreslår at ny beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. juli året før budsjettåret. Dette vil skape større forutsigbarhet noe Troms fylkeskommune gir sin tilslutning til.
9. Utvalgets forslag til nytt inntektsgarantisystem blir enklere, mer forutsigbart og skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra det ene til det andre året. Troms fylkeskommune mener at det nye inntektsgarantisystemet (INGAR) vil gi kommunene med store befolkningsendringer et bedre sikkerhetsnett. Vi vil imidlertid peke på at man må følge med for å vurdere om endringen gir uheldige utslag.
10. Troms fylkeskommune er kritisk til hvordan arbeidet med kostnadsnøklerne gjøres. Også arbeidet med kostnadsnøklerne er tuftet på skjønnsmessige vurderinger, og hele inntektssystemet burde vært vurdert av et utvalg.

Utskrift sendt 29.01.08 til:

- Økonomisenteret v/Berit Koht for oppfølging



FYLKESRÅDSNOTAT

FYLKESRÅDSSAK NR.: _____

Løpenr.: 2044/08
Saknr.: 03/4238-27
Ark.nr.: 103 SAKSARKIV
Dato: 22.01.2008

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesrådsleder

HØRING SØRHEIMUTVALGET

...

1. Bakgrunn

Den forrige regjeringen nedsatte et utvalg som fikk i mandat å vurdere alle elementene i inntektssystemene for kommunene og fylkeskommunene (Borge-utvalget) på bredt grunnlag. Dette utvalget avga sin innstilling NOU 2005:18 i oktober 2005, rett før regjeringsskiftet.

Et tverrpolitisk utvalg for å vurdere sider ved inntektssystemet (Sørheim-utvalget) ble nedsatt 23. desember 2006 og avga sin innstilling 26. oktober 2007. Deres mandat var avgrenset til å vurdere inntektsutjamningen mellom kommunene, kommunenes andel av eiendomsskatten, de distriktpolitisk begrunnede tilskuddene i inntektssystemet (IS), situasjonen for kommuner med sterk vekst i folketallet og kommuner med sterk nedgang i folketallet, samt løpende oppdatering av kriteriegrunnlaget (folketall) og endringer i overgangsordninger fra nåværende overføringsmodell til ny.

Sørheim-utvalgets mandat var kun knyttet til kommunene da endringer for fylkeskommunene først vil bli vurdert i lys av regionsreformen. Det er likevel naturlig at Troms fylkeskommune uttaler seg både fordi beslutningen knyttet til IS har stor betydning for økonomien til fylkets kommuner og i neste omgang vil legge føringer fylkeskommunene både knyttet til befolkningstall, skatteandel av inntektene, inntektsutjamning, overgangsordninger, skjønn og muligens også Nord-Norge tilskuddet. Høringen baserer seg i stor utstrekning på Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag sin høringsuttalelse, men Troms fylkeskommune ønsker på noen punkter enda sterkere endringer enn LU.

2. Grunnleggende om kommunene

Det sentrale politiske signal for styring av kommunesektoren i Norge er et likeverdig tjenestetilbud. Med det menes at kommunenes økonomiske rammer må fastlegges slik at innbyggerne i landet kan tilbys et likeverdig tilbud om tjenester uansett hvor i landet de bor.

Kommunene har to hovedoppgaver, som demokratiarena og som ansvarlig for et tjenestetilbud. Dermed blir det grunnleggende at finansieringen utformes på en slik måte at folk, uansett hvor i landet de bor, får en opplevelse av rettferdighet når det gjelder velferdsgoder. Som hovedansvarlig for velferdsgodene har kommunesektoren behov for

stabile og forutsigbare rammer. Det er verken politisk akseptabelt eller driftsmessig optimalt å bygge ned velferdstjenester fra et år til et annet for så å bygge de opp igjen.

3. Generelt om Sørheim-utvalgets rapport

Inntektssystemet (IS) en fordelingsmodell hvor man setter inn det beløp som skal fordeles og så regner systemet ut hvor mye hver kommune skal få. Dermed blir ikke selve regnemodellen som IS er, en arena for å vurdere om kommunesektoren er underfinansiert eller ikke.

Imidlertid hadde det vært mulig og ønskelig, som i Sverige, i større grad å synliggjøre hvilke kostnadsbetraktninger som ligger bak beregningene. Dette aspektet går utvalget i liten grad inn på.

Det er viktig å merke seg at Sørheim-utvalget ikke fikk anledning til å gå inn på kostnadsnøklerne – noe som er helt sentralt når man skal vurdere de totale virkningene av omlegging av inntektssystemet. Et utgangspunkt for Sørheim-utvalget var at utvalget skulle se på de mer ”politiske” delene av IS. Uansett hvilke deler av IS man ser på, så må det foretas både politiske og skjønnsmessige avveininger. Selv om noen deler av IS, som kostnadsnøklerne, i større grad har innslag statistikk og økonometri, så blir det også her foretatt skjønnsmessige og politiske betraktninger av stor betydning for hvilken fordeling av penger IS til slutt gir. Det er derfor mange grunner til at Sørheim-utvalget også burde behandlet kostnadsnøklerne. Dette vil bli kommentert nærmere til slutt i uttalelsen.

Dersom Regjeringen fremlegger endringer av inntektssystemet i det omfang Sørheimutvalget og Borgeutvalget har foreslått innenfor innteks- og utgiftsutjevningen, mener Troms fylkeskommune at endringene må kombineres med nødvendig vekst i frie inntekter. Dette for å dempe problemene enkelt kommuner vil få med å tilpasse seg et lavere inntektsnivå. Kommunene i Troms får i sum betydelige mindreinntekter dersom Sørheimutvalgets innstilling vedtas. Spesielt gjelder dette bykommunene Tromsø og Harstad samt kommunene i midtre og sørlige Troms. For noen av småkommunene vil effekten på inntekten av de foreslåtte endringene i inntektssystemet kombinert med befolkningsnedgang være noe bortimot katastrofal.

4. Nærmere om de enkelte emner

Inntektsutjevning

Utvalget skulle 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.

Utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevningen. Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti* ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 prosent til 60 prosent. *Medlemmet fra Høyre* ønsker å beholde dagens modell uten endringer. *Medlemmene fra Venstre og Senterpartiet* ønsker en langt mer omfattende utjevning av skatteinntektene. Disse medlemmene går primært inn for å utvikle en modell som løfter alle kommunene opp til minst 95 prosent av landsgjennomsnittet og at dette løftet i forhold til dagens ordning i all hovedsak finansieres av kommuner med skatteinntekter over om lag 115 prosent av landsgjennomsnittet.

Et velkjent argument er at man må holde på lokaldemokratiets nærhet til egne inntekter. Dette synes å være et argument for å beholde mest mulig skatteinntekter i skatterike kommuner. Mindretallet i Sørheimutvalget er redd for at ”skatteinntekten i egen kommune og nærheten til inntektene vil bli en illusjon”.

Innen det utredningsprogram som LU gjennomførte i tilknytning til Moen-utvalgets arbeid ble det lagd en rapport om ”Inntektsutjevning og incentiver”. Denne rapporten kan lastes ned fra LU’s hjemmeside. Rapporten viser til data både fra 1989 innsamlet og analysert av Holen og sammenlignbare data fra 2004 og konklusjonen er:

”Det er altså ikke slik at en kobling mellom skattegrunnlag og inntekter gir bedre incentiver for næringsutvikling i dagens kommune-Norge. Norsk virkelighet er slik, som Holen bekrefter ut fra sine data, at det er andre årsaker enn om kommunen er minsteinntektskommune eller ikke som bestemmer det næringsmessige engasjementet.”

Sagt på en litt mer folkelig måte så er konklusjonen den at alle kommuner gjør så godt de kan for å drive næringsutvikling uavhengig av hvordan inntektsutjevningen påvirker kommunen. Incentivet for næringsutvikling ligger i ønsket om å trekke til seg nye/beholde innbyggere for å ha et vitalt lokalsamfunn. Synspunktet om at en høyere utjevningsambisjon enn den vi har i dag vil redusere det næringsmessige engasjementet har ikke rot i kommunal adferd og virkelighet ut fra de undersøkelser som er foretatt. Forslaget om økt inntektsutjevning vil dermed gjøre skattesvake kommuner mer robuste både til å utvikle velferdstjenester og næringsliv, noe som er et skritt i riktig retning. Troms fylkeskommune støtter derfor flertallet i Sørheim-utvalget om å øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 prosent til 60 prosent, men i tillegg bør særs skattesvake kommuner kompenseres ytterligere utover dagens system med 35 prosent kompensasjon mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittets skatteinntekter.

Forholdet mellom innbyggertilskuddet og skatteinntektene

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.

Utvalgets medlemmer mener at en betydelig andel av kommunenes inntekter samlet sett kommer fra kommunale skatteinntekter og at det vil være uheldig med en kommunal sektor som i større grad er avhengig av statlige overføringer. På dette grunnlaget konkluderer utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.

Det er dokumentert store inntektsforskjeller mellom kommunene i Norge. Når dette er tema, glemmes det imidlertid lett at det ikke er noen automatisk kobling mellom behovet for tjenester i kommunene og skatteinntektene. Kravene til en god skole, en god eldreomsorg osv. har ingen systematisk sammenheng med den enkelte kommunes skatteinntekter.

En grunn til at vi fortsatt vil ha store forskjeller kommunene imellom, er fordi man lar skatten spille en så vidt stor rolle i systemet, på bekostning av mer rammetilskudd. Prinsipielt er det derfor grunn til å stille spørsmål ved om ikke målsetningen om et likeverdig tjenestetilbud sterkere burde vært knyttet til rammetilskuddet. Troms fylkeskommune mener derfor at rammetilskuddets andel av de totale inntektene bør være på 55 prosent som vi hadde for noen år siden.

Selskapsskatten - videreføring som en kommunal skatt

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.
- Innsynsrett og beregningsgrunnlag

Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti foreslår at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue.

Mye av argumentasjonen for dagens selskapsskattemodell ligger i at denne gir betydelige incentiver for næringsutvikling, noe som faktisk viser seg ikke å stemme. Dermed er det klart mest hold i argumentene for forslaget fra Ap, Sp og SV. Hovedargumentet er at vi har eksempler fra mange kommuner at selskapsskatten har variert betydelig fra år til år, men behovene for velferdstjenester er rimelig stabile. Selskapsskatten kan lede politikerne til å vurdere et høyt nivå for selskapsskatt til å være ”normal” skatteinngang. Når de næringsmessige tilbakeslag med tilsvarende redusert skatteinngang så kommer, må kommunen gjennomføre betydelige kutt i tjenestetilbudet, for så å øke aktivitetene igjen når skatteinngangen øker. Siden selskapsskatten har stor konjunkturavhengighet bidrar den til en ”stop – go” i kommunenes velferdstilbud noe som i styringssammenheng og ikke minst for befolkningen er svært uheldig. Det vises også til argumentasjonen fra utvalget under de andre punktene. Troms fylkeskommune vil anbefale at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue.

Skjønnstilskuddet

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.

Utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen betydelig, og 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. Tapet på omleggingen av arbeidsgiveravgift skal fortsatt ligge inne i skjønnnet.

Hensyn som skal ivaretas i den ”nye” skjønnnet er:

- Kompensasjon for spesielle lokale forhold
- Ekstraordinære hendelser
- Høge kostnader knyttet til mange fritidsboliger.
- Utviklingskostnader i kommunene knyttet til kvalitet og effektivitet
- Kommuner i økonomisk ubalanse

Utvalget foreslår også at små kommuner som mister regionaltilskudd som følge av at det distriktpolitiske tilskuddet kun skal tildeles kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, må vurderes særskilt i forbindelse med den helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet og eventuelt kompenseres gjennom skjønnstilskuddet. Mindre kommuner

har mindre evner til å bære ekstraordinære hendelser og skjevheter enn større kommuner. Årsaken til dette er kort og godt at de minste kommunene volummessig har en liten økonomi.

Om vi går tilbake til den opprinnelige argumentasjonen for skjønnstilskuddet, så var den at skjønn blant annet skulle brukes der IS kriteriesett ga urimelige utslag. Spørsmålet blir dermed om de endringer som er gjennomført de siste årene har gjort systemet mer treffsikkert. Det er ikke gjennomført noen større evaluering av dette, men det synes som det fortsatt finnes uforutsette utslag hvor man må gå inn med skjønn. Landet har en krevende geografi og klima, og kommunestrukturen er på mange måter er sårbar. Mange kommunene har et ensidig næringsliv og kan oppleve store svingninger fra ett år til ett annet. Når dette inntreffer står kommunene overfor ekstraordinære omstillinger.

Troms fylkeskommune mener derfor at skjønnnet må være slik dimensjonert at kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelige midler til å reparere på feil og svakheter i inntektssystemet og til å kunne ta hensyn til ekstraordinære forhold i enkeltkommuners utgifter. Spesielt synes dette å være aktuelt jo mindre kommunene blir, fordi utslagene her kan bli store sett i forhold til kommunens totale økonomi.

Nytt distriktpolitisk tilskudd

Utvalget flertall (Ap, Sp, SV, V, H og KrF) foreslår at dagens regionalpolitiske tilskudd samles til et nytt distriktpolitisk tilskudd koblet opp til det distriktpolitiske virkemiddelområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktpolitikken. Innenfor dette ønsker utvalget fortsatt å prioritere Nord-Norge spesielt.

Enkeltmomenter i dette er:

- Tromsø og Bodø bør tildeles distriktstilskudd.
- Halve tilskuddet fordeles per innbygger og resten per kommune.
- Satsene graderes etter distriktpolitisk sone og dessuten etter en distriktsindeks i sone III. Kommuner i Nord-Norge får et høyere tilskudd enn resten innenfor sone IV. Tilskuddet fordeles etter til sammen 9 satser.

Man må være klar over at begrunnelsen for det distriktpolitiske virkemiddelområdet i hovedsak kommer fra næringspolitikken. Utgangspunktet for Nord-Norge-tilskuddet var en økning av velferdstilbudet samt en kompensasjon for at kriteriesystemet i IS ikke i tilstrekkeliggrad kompenserte for kostnadsulempen i landsdelen. Regionaltilskuddet hadde en viktig del av begrunnelsen å kompensere for smådriftsulempen ved velferdsproduksjon som IS ellers ikke fanget opp samt en kompensasjon for uheldige utslag av tidligere endringer av IS. Ulike regjeringer har "omskrevet" de opprinnelige begrunnelsene til å si at Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet nå har distriktpolitisk begrunnelse.

I utvalgets rapport heter det (side 58):

"Utvalget mener at et nytt distriktpolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levevilkår i stand til å gi et bedre utbygd tjenestetilbud til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting. Små kommuner og kommuner som sliter med fraflytting er enda mer avhengig av at kommunen har ressurser til lokalsamfunnsutvikling og næringsutvikling enn vekstkommunene, der "markedet" og private aktører har utviklingskraft."

Det viktige i denne sammenhengen er at man må være klar på hvilken begrunnelse som gis for forslagene. Det nye forslaget er teknisk utformet slik at det passer inn i distriktpolitikken – hvor det fortsatt er en viss prioritering av Nord-Norge. Forslaget er også utformet slik at den direkte prioriteringen av de små kommunene faller bort. I nåværende system med Nord-

Norge-tilskudd og regionaltilskudd er det lett å se hvilke kommuner som får penger i forhold til gitte satser. Et problemet med utvalgets forslag er at svekkingen av Nord-Norge-tilskuddet i hovedsak er en politisk argumentasjon, uten at man faglig sett vet hvordan treffsikkerheten av det nye forslaget vil bli. Derimot vet man at treffsikkerheten av nåværende system er rimelig god. Tilsvarende argumentasjon kan man også hevde for regionaltilskuddet. Man vet at nåværende system klart prioriterer de minste kommunene, nå endres prioriteringene i retning av små og mellomstore kommuner ut fra distriktspolitiske kriterier, i hovedsak med en politisk og skjønnsmessig begrunnelse.

Forslagene til Sørheim-utvalget om å samle Regionaltilskuddet (Småkommunetilskuddet), Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktspolitisk tilskudd må ikke iverksettes. En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om. For mange mindre kommuner i Midt-Troms og Sør-Troms vil det reise spørsmålet om disse kommunene settes i stand til å gi et lovpålagt tjenestetilbud.

Troms fylkeskommune mener derfor at man ikke kan gjennomføre en omlegging som foreslått før det er dokumentert at omleggingen totalt sett gir bedre virkninger sett i forhold til midler som settes inn. Inntil denne dokumentasjonen foreligger må ikke at overføringene til små kommuner og kommuner i Nord-Norge reduseres.

Kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms foreslås i fordelingen av det nye distriktspolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktspolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil være bedre og ha langt mindre omfordelings effekter at kommunene i tiltakssonen for Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.

Nordområdesatsingen

Sørheim-utvalget viser i mange sammenhenger til betydningen av å prioritere Nordområdene satsningen innenfor inntektssystemet. Dette trekkes frem som særlig viktig for kommunene i regionen. Her kan det være viktig å fremheve følgende forhold:

- Sikre regionale sentra som motorer for en regional utvikling
- Sikre tilstedeværelse over hele territoriet på bred geografisk skala
- Motvirke at ulikhetene innad i regionen øker
- Sikre nødvendig infrastruktur og tjenester

Vekst, befolkningsoppdatering og fraflytting

Utvalget foreslår at kommuner med sterk befolkningsvekst (over det dobbelte av landsgjennomsnittet) skal tildeles egen kompensasjon innenfor systemet. Prinsipielt støttes dette forslaget, men man må se nærmere på hvilken sats som skal brukes sett i forhold til hvilke ekstra kostnader kommuner med sterk vekst har. Troms fylkeskommune støtter forslaget, men mener at dette må finansieres med friske midler som kompensasjon til kommuner med stor folketallsvekst.

Siden 2003 har rammetilskuddet blitt beregnet med utgangspunkt i befolkningstall pr. 1. januar i budsjettåret. Sørheimutvalget foreslår at ny beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. juli året før budsjettåret. Dette vil i følge utvalget skape større forutsigbarhet noe Troms fylkeskommune gir sin tilslutning til.

Sørheim-utvalget ble i mandatet bedt om å vurdere om det skal tas spesielle hensyn til kommuner med sterk vekst eller fraflytting. Utvalget har konkludert med at det bør tas hensyn

til kommuner med sterk vekst. Det er imidlertid overraskende at utvalget overhodet ikke drøfter kommuner med sterk fraflytting.

Borgeutvalget påpekte at høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet. Dette vil bidra til økte kapitalkostnader per innbygger, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.

I Sverige, Finland og Danmark har inntektssystemene hovedfokus på ordninger rettet mot kommuner med befolkningsnedgang. I Sverige har de siden innføringen av rammefinansieringssystemet hatt en ordning som kompenserer kommuner som over en 10-årsperiode har nedgang i folketallet. Det er også en ordning basert på nedgang i antall skoleelever. I det danske systemet tar en hensyn til kommuner med stor nedgang i elevtallet. I Finland inngår skolestørrelse i beregningene på en måte som kompenserer for nedgang i elevtallet. I Sverige og Finland er det fra 2005 innført ordninger som også skal kompensere kommuner med svært sterk vekst. Ordningene er begrenset og omfatter et fåtall kommuner. Det er behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.

Nytt inntektsgarantitilskudd

Overgangsordningen i dagens inntektssystem er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra år til år som følge av:

- Innlemming av øremerkede tilskudd (eller uttrekk av midler)
- Oppgaveendringer
- Systemendringer (endringer i inntektssystemet)

Dagens overgangsordning på fem år er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Overgangsordningen fungerer i hovedsak godt med hensyn til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer, men den gir ikke alltid tilstrekkelig skjerming for kommuner som får en betydelig inntektsreduksjon som følge av større endringer i inntektssystemet. Dette kommer til uttrykk ved at det etableres særskilte kompensasjonsordninger ved siden av inntektssystemet.

Utvalget foreslår å avvikle dagens overgangsordning, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd (INGAR). Sørheim-utvalget foreslår at en kommune gjennom det nye inntektsgarantitilskudd skal få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnerende tilskuddet, som ligger mer enn 300 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Tilskuddet foreslås finansiert ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

Ulempen med nåværende system er at det er uheldig med overgangsordninger som drar ut i alt for lang tid samt at nåværende system beregningsteknisk blir omfattende og komplisert. Utvalgets forslag til nytt system blir enklere, mer forutsigbart og skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra det ene til det andre året. Troms fylkeskommune mener at det nye inntektsgarantisystemet (INGAR) vil gi kommunene med store befolkningsendringer et bedre sikkerhetsnett. Vi vil imidlertid peke på at man må følge med for å vurdere om endringen gir uheldige utslag.

5. Kostnadsnøklerne - utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen kompenserer for forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til velferdstjenestene. Utgiftsbehovet i den enkelte kommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkler. En vurdering av kostnadsnøklerne lå ikke i Sørheimutvalgets mandat, men vi er kjent med at det parallelt foregår et arbeid i Kommunaldepartementet med endring/oppdatering av disse nøklene. Det er derfor naturlig å knytte noen kommentarer til utgiftsutjevningen siden disse har betydning for en betydelig del av de penger som fordeles gjennom IS.

Troms fylkeskommune støtter LU sin kritikk av måten arbeidet med kostnadsnøklerne nå foregår på. Arbeidet gjøres administrativt og det har til nå ikke vært noen åpenhet om hva som gjøres. Selv om noen deler av IS, som kostnadsnøklerne, i større grad har innslag statistikk og økonometri enn andre deler av systemet, så blir det også her foretatt skjønsmessige og politiske betraktninger av stor betydning for hvilken fordeling av penger IS til slutt gir. Derfor er det viktig å påpeke at departementet i sitt arbeid med kostnadsnøklerne ikke foretar beviste skjønsmessige valg som motvirker effekten av Sørheimutvalgets forslag til nytt inntektssystem. Troms fylkeskommune krever at man må ha åpenhet rundt arbeidet med kostnadsnøklerne.

Ut fra dette grunnlaget har Troms fylkeskommune følgende kommentarer:

1. Det er nødvendig å ha en kritisk metoddebatt rundt kostnadsnøklerne, et eksempel er bruken av regresjonsanalyser noe som kan gi for stor vektlegging av historikken og dermed legge til rette for ei konserverende utvikling i strid med de utfordringer (behov) man står overfor i de enkelte lokalsamfunn.
2. Vi må også utvikle KOSTRA videre slik at man får inn bedre og mer presist tallmateriale enn i dag.
3. Borge-utvalget rettet avgjørende kritikk mot urbanitetskriteriet og dette må taes ut av systemet. Det er videre grunn til å spørre hvordan et faglig sett seriøst kriterium som urbanitetskriteriet kunne komme inn i IS
4. Det må arbeides videre med faglig utvikling i tilknytning til kriterier knyttet til bosettingsstruktur, geografi og klima.
5. Videre må man se på hvordan man i kostnadsutjevningen kan ta hensyn til utviklingsaktørrollen utkantkommunene må ta som en erstatning for manglende marked og private aktører.
6. Det er videre svært viktig å være nøye med å vurdere hva som er økonometri, skjønsmessige betraktninger og politikk når det gjelder spørsmålet om normative modeller, som for eksempel i kostnadsnøkkel for grunnskolen.

7. Konklusjon

Fylkesrådet har følgende merknader til Sørheim-utvalgets forslag til forbedring av overføringssystemet for kommuner:

1. Dersom Regjeringen fremlegger endringer av inntektssystemet i det omfang Sørheimutvalget og Borgeutvalget har foreslått innenfor inntekts- og utgiftsutjevningen, mener Troms fylkeskommune at endringene må kombineres med nødvendig vekst i frie inntekter. Dette for å dempe problemene enkelt kommuner vil få med å tilpasse seg et lavere inntektsnivå.
2. Troms fylkeskommune mener at rammetilskuddets andel av de totale inntektene bør være på 55 prosent.
3. Troms fylkeskommune vil anbefale at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue.
4. Troms fylkeskommune mener at skjønnnet må være slik dimensjonert at kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelige midler til å reparere på feil og svakheter i inntektssystemet og til å kunne ta hensyn til ekstraordinære forhold i enkeltkommuners utgifter. Spesielt synes dette å være aktuelt jo mindre kommunene blir, fordi utslagene her kan bli store sett i forhold til kommunens totale økonomi.
5. Troms fylkeskommune mener at man ikke kan gjennomføre en omlegging av Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet som foreslått før det er dokumentert at omleggingen totalt sett gir bedre virkninger ut fra målsettingen med dagens ordning. Inntil denne dokumentasjonen foreligger kan ikke overføringene til små kommuner og kommuner i Nord-Norge reduseres.
6. Troms fylkeskommune støtter forslaget om et eget vekstkommunetilskudd, men mener at dette må finansieres med friske midler som kompensasjon til kommuner med stor folketallsvekst.
7. Inntektssystemene i både Sverige, Finland og Danmark har hovedfokus på ordninger rettet mot kommuner med befolkningsnedgang. Det er behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.
8. Sørheimutvalget foreslår at ny beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. juli året før budsjettåret. Dette vil skape større forutsigbarhet noe Troms fylkeskommune gir sin tilslutning til.
9. Utvalgets forslag til nytt inntektsgarantisystem blir enklere, mer forutsigbart og skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra det ene til det andre året. Troms fylkeskommune mener at det nye inntektsgarantisystemet (INGAR) vil gi kommunene med store befolkningsendringer et bedre sikkerhetsnett. Vi vil imidlertid peke på at man må følge med for å vurdere om endringen gir uheldige utslag.
10. Troms fylkeskommune er kritisk til hvordan arbeidet med kostnadsnøklerne gjøres. Også arbeidet med kostnadsnøklerne er tuftet på skjønnsmessige vurderinger, og hele inntektssystemet burde vært vurdert av et utvalg.

...
Innstilling:

Fylkesrådet har følgende merknader til Sørheim-utvalgets forslag til forbedring av overføringssystemet for kommuner:

1. Dersom Regjeringen fremlegger endringer av inntektssystemet i det omfang Sørheimutvalget og Borgeutvalget har foreslått innenfor inntekts- og utgiftsutjevningen, mener Troms fylkeskommune at endringene må kombineres med nødvendig vekst i frie inntekter. Dette for å dempe problemene enkelt kommuner vil få med å tilpasse seg et lavere inntektsnivå.
2. Troms fylkeskommune mener at rammetilskuddets andel av de totale inntektene bør være på 55 prosent.
3. Troms fylkeskommune vil anbefale at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue.
4. Troms fylkeskommune mener at skjønnnet må være slik dimensjonert at kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelige midler til å reparere på feil og svakheter i inntektssystemet og til å kunne ta hensyn til ekstraordinære forhold i enkeltkommuners utgifter. Spesielt synes dette å være aktuelt jo mindre kommunene blir, fordi utslagene her kan bli store sett i forhold til kommunens totale økonomi.
5. Troms fylkeskommune mener at man ikke kan gjennomføre en omlegging av Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet som foreslått før det er dokumentert at omleggingen totalt sett gir bedre virkninger ut fra målsettingen med dagens ordning. Inntil denne dokumentasjonen foreligger kan ikke overføringene til små kommuner og kommuner i Nord-Norge reduseres.
6. Troms fylkeskommune støtter forslaget om et eget vekstkommunetilskudd, men mener at dette må finansieres med friske midler som kompensasjon til kommuner med stor folketallsvekst.
7. Inntektssystemene i både Sverige, Finland og Danmark har hovedfokus på ordninger rettet mot kommuner med befolkningsnedgang. Det er behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.
8. Sørheimutvalget foreslår at ny beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. juli året før budsjettåret. Dette vil skape større forutsigbarhet noe Troms fylkeskommune gir sin tilslutning til.
9. Utvalgets forslag til nytt inntektsgarantisystem blir enklere, mer forutsigbart og skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra det ene til det andre året. Troms fylkeskommune mener at det nye inntektsgarantisystemet (INGAR) vil gi kommunene med store befolkningsendringer et bedre sikkerhetsnett. Vi vil imidlertid peke på at man må følge med for å vurdere om endringen gir uheldige utslag.
10. Troms fylkeskommune er kritisk til hvordan arbeidet med kostnadsnøklerne gjøres. Også arbeidet med kostnadsnøklerne er tuftet på skjønnsmessige vurderinger, og hele inntektssystemet burde vært vurdert av et utvalg.

...
 Tromsø,

Fylkesrådsleder

4. Troms fylkeskommune mener at skjønnnet må være slik dimensjonert at kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelige midler til å reparere på feil og svakheter i inntektssystemet og til å kunne ta hensyn til ekstraordinære forhold i enkeltkommuners utgifter. Spesielt synes dette å være aktuelt jo mindre kommunene blir, fordi utslagene her kan bli store sett i forhold til kommunens totale økonomi.
5. Troms fylkeskommune mener at man ikke kan gjennomføre en omlegging av Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet som foreslått før det er dokumentert at omleggingen totalt sett gir bedre virkninger ut fra målsettingen med dagens ordning. Inntil denne dokumentasjonen foreligger kan ikke overføringene til små kommuner og kommuner i Nord-Norge reduseres.
6. Troms fylkeskommune støtter forslaget om et eget vekstkommunetilskudd, men mener at dette må finansieres med friske midler som kompensasjon til kommuner med stor folketallsvekst.
7. Inntektssystemene i både Sverige, Finland og Danmark har hovedfokus på ordninger rettet mot kommuner med befolkningsnedgang. Det er behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.
8. Sørheimutvalget foreslår at ny beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall pr. 1. juli året før budsjettåret. Dette vil i følge utvalget skape større forutsigbarhet noe Troms fylkeskommune gir sin tilslutning til.
9. Utvalgets forslag til nytt inntektsgarantisystem blir enklere, mer forutsigbart og skjermer kommunene mot plutselig svikt i rammetilskuddet fra det ene til det andre året. Troms fylkeskommune mener at det nye inntektsgarantisystemet (INGAR) vil gi kommunene med store befolkningsendringer et bedre sikkerhetsnett. Vi vil imidlertid peke på at man må følge med for å vurdere om endringen gir uheldige utslag.
10. Troms fylkeskommune er kritisk til hvordan arbeidet med kostnadsnøklerne gjøres. Også arbeidet med kostnadsnøklerne er tuftet på skjønnsmessige vurderinger, og hele inntektssystemet burde vært vurdert av et utvalg.

Med vennlig hilsen

Berit Koht
Økonomisjef

Vedlegg:

- saksfremlegg "Høring Sørheimutvalget" til fylkesrådets vedtaksmøte 29/1-2008
- Utskrift av protokoll av fra fylkesrådets behandling av "Høring Sørheimutvalget"