



# TRONDHEIM KOMMUNE

Ordføreren

Kommunal- og regionaldepartementet  
Pb 8112, Dep

N-0032 OSLO

Vår saksbehandler  
Kari Aarnes

Vår ref.  
07/39714/103  
oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato  
05.12.2007

## HØRING-SØRHEIMSUTVALGETS INNSTILLING

Med dette oversendes Trondheim kommunes høringsuttalelse på Sørheimsutvalget-inntektssystemet for kommunene.

Formannskapetets sakspapir og saksprotokoll følger som vedlegg.

Med hilsen  
TRONDHEIM KOMMUNE

Rita Ottervik  
ordfører

Kari Aarnes  
leder

# Saksprotokoll

---

**Utvalg:** Formannskapet  
**Møtedato:** 04.12.2007  
**Sak:** 384/07

---

**Resultat:** Behandlet  
**Arkivsak:** 07/39714  
**Tittel:** **HØRINGSUTTALELSE- SØRHEIM UTVALGETS UTREDNING:  
FORSLAG TIL FORBEDRING AV OVERFØRINGSSYSTEMET  
FOR KOMMUNENE**

**Behandling:**

Innstillingens pkt 1 –7 om tilslutning med unntak av pkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Innstillingens pkt 2 om tilslutning ble vedtatt mot 4 stemmer (2H, 1FrP, 1V)

Andre avsnitt pkt 1 om uenighet ble vedtatt mot 4 stemmer (2H, 1FrP, 1V)

Resten under uenighet ble enstemmig vedtatt

**VEDTAK:**

Trondheim kommune gir tilslutning til følgende punkter i Sørheim-utvalgets utredning:

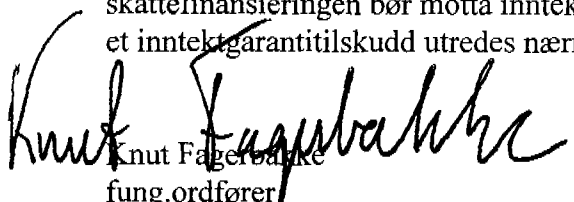
1. Skattens andel av kommunenes inntekter bør ligge på rundt 50 prosent
2. Selskapsskatten bør avvikles som kommunal skatt
3. Det bør innføres et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
4. Det bør innføres et nytt tilskudd til vekstkommuner
5. Ordningen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen avvikles, og erstattes med bruk av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret
6. Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
7. Overgangsordningen i dagens inntektssystem avvikles, og erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd

Trondheim kommune er uenig med Sørheim-utvalget på følgende punkter:

1. Trondheim kommune mener, i motsetning til Sørheim-utvalget, at det bør innføres en ordning med prognosebasert inntektsutjevning
2. Trondheim kommune mener at man bør videreføre dagens inntektsutjevning. Trekk- og kompensasjonsgraden bør ikke, slik et flertall av Sørheim-utvalget foreslår, økes fra 55 til 60 prosent.

Behov for videre utredning:

Trondheim kommune støtter prinsipielt forslaget om å avvikle dagens overgangsordning, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd. Men etter vår vurdering bør man vurdere om også kommuner som taper vesentlig på endringer i inntektsutjevningen og/eller skattefinansieringen bør motta inntektsgarantitilskudd. Videre bør konsekvensene av å innføre et inntektsgarantitilskudd utredes nærmere.

  
Knut Fagerbakk  
fung.ordfører

  
Kari Aarnes

# Sakspapirer for Formannskapet

**Saksnr.: Utvalg**  
384/07 Formannskapet

**Møtedato**  
04.12.2007

## **HØRINGSUTTALELSE - SØRHEIM UTVALGETS UTREDNING: FORSLAG TIL FORBEDRING AV OVERFØRINGSSYSTEMET FOR KOMMUNENE**

**Arkivsaknr.**  
07/39714

**Møtedato:**  
04.12.2007

**Møtesaksnr.**  
384/07

### **Forslag til vedtak:**

Trondheim kommune gir tilslutning til følgende punkter i Sørheim-utvalgets utredning:

1. Skattens andel av kommunenes inntekter bør ligge på rundt 50 prosent
2. Selskapsskatten bør avvikles som kommunal skatt
3. Det bør innføres et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
4. Det bør innføres et nytt tilskudd til vekstkommuner
5. Ordningen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen avvikles, og erstattes med bruk av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret
6. Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
7. Overgangsordningen i dagens inntektssystem avvikles, og erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd

Trondheim kommune er uenig med Sørheim-utvalget på følgende punkter:

1. Trondheim kommune mener, i motsetning til Sørheim-utvalget, at det bør innføres en ordning med prognosebasert inntektsutjevning
2. Trondheim kommune mener at man bør videreføre dagens inntektsutjevning. Trekk- og kompensasjonsgraden bør ikke, slik et flertall av Sørheim-utvalget foreslår, økes fra 55 til 60 prosent.

Behov for videre utredning:

Trondheim kommune støtter prinsipielt forslaget om å avvikle dagens overgangsordning, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd. Men etter vår vurdering bør man vurdere om også kommuner som taper vesentlig på endringer i inntektsutjevningen og/eller skattefinansieringen bør motta inntektsgarantitilskudd. Videre bør konsekvensene av å innføre et inntektsgarantitilskudd utredes nærmere.

## 1. Bakgrunn

Inntektssystemet er et kriteriebasert system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet ble sist evaluert av et offentlig utvalget i 2005. Borge-utvalget, som var et faglig sammensatt utvalg, ble bedt om å foreta en bred gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. I oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*. Borge-utvalget foreslo bl.a.:

- Ny kostnadsnøkkel for kommunene<sup>1</sup>
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

Trondheim kommunes høringsuttalelse til Borge-utvalgets utredning følger vedlagt (vedlegg 1).

Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2007 at den ville foreta en egen gjennomgang av inntektssystemet. Og i den forbindelse ble det politiske partiene med representasjon på Stortinget invitert til deltakelse i et utvalg som har vurdert *deler* av inntekts- og finansieringssystemet for kommunene. Utvalget har ikke vurdert utgiftsutjevningen i inntektssystemet (kostnadsnøkkel). Utvalget som ble ledet av Kristin Marie Sørheim (SP) leverte i oktober 2007 sin rapport med forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. Sørheim-utvalget støtter opp om flere av Borge-utvalgets forslag, men foreslår bl.a. en noe annen utforming av det nye distriktpolitiske tilskuddet og det nye inntektsgarantitilskuddet. Blant Sørheim-utvalgets øvrige forslag er:

- Økt inntektsutjevning
- Avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt
- Et nytt tilskudd til vekstkommuner

Sørheim-utvalget støtter ikke Borge-utvalgets forslag om å innføre en ordning med prognosebasert inntektsutjevning.

Sørheim-utvalgets utredning er nå sendt på bred offentlig høring, med høringsfrist 28.januar 2008. KS Sør-Trøndelag har tatt initiativ til en felles høringsuttalelse fra kommunene i Sør-Trøndelag. Utkast til høringsuttalelse følger vedlagt (vedlegg 4).

I dette saksframlegget gjør vi rede for Sørheim-utvalgets forslag, og for rådmannens vurdering av forslagene. Vi har i dette dokumentet konsentrert oss om å foreta en vurdering av de tre forslagene som i størst grad berører Trondheim: selskapsskatt, prognosebasert inntektsutjevning og ambisjonsnivået i inntektsutjevningen. Vi foretar kun en kort og prinsipiell vurdering av de øvrige forslagene.

Trondheim kommune anslås samlet sett å tape om lag 19 mill. kr på forslagene fra Borge-utvalget og Sørheim-utvalget. For en kort omtale av fordelingsvirkningene viser vi til vedlegg 2. For en mer omfattende beskrivelse av forslagene fra Borge-utvalget og Sørheim-utvalget og fordelingsvirkningene for Trondheim viser vi til vedlegg 3. I vedlegg 3 gjør vi også rede for de overordnede målsetningene som er forsøkt nådd gjennom inntektssystemet for kommunene. Videre ser vi på hvordan dagens inntektssystem slår ut for Trondheim kommune.

---

<sup>1</sup> Kostnadsnøkkel er bygd opp av flere sektornøkler som Borge-utvalget foreslo endringer i (grunnskole, helse- og sosialtjenester, administrasjon, landbruk og miljøvern).

**3. Nærmere om enkeltforslagene i Sørheim-utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet**

**3.1 Skatteandel**

I 2007 forventes skatteinntektene å utgjøre om lag 48,3 prosent av kommunenes totale inntekter. Hensynet til lokal forankring av inntektene trekker i retning av en høy skatteandel, mens hensynet til utjevning av inntektsforskjeller, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk trekker i retning av en lav skatteandel. Sørheim-utvalget mener at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent.

***Rådmannens vurdering***

Rådmannen mener, i likhet med Sørheim-utvalget, at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent.

**3.2 Prognosebasert inntektsutjevning**

Av kommunesektorens inntekter er det skatteinntektene som er den mest usikre inntektskilden. Generelt har usikkerheten i skatteinntektene sammenheng med at kommunesektoren direkte mottar de løpende skatteinntekter gjennom året og at utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene beregnes. Borge-utvalget vurderte om kommunesektoren er i stand til å håndtere store avvik mellom anslått og faktisk skatteinngang. Borge-utvalgets vurdering var at kommunesektoren hadde behov for større forutsigbarhet når det gjelder utviklingen i skatteinntektene enn hva de har i dag. Utvalget foreslo derfor at man innførte en modell med såkalt prognosebasert inntektsutjevning.

En modell med prognosebasert inntektsutjevning innebærer at det inntektsutjevnnende tilskudd baseres på en skatteprognose. Når inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i en skatteprognose vil den makroøkonomiske usikkerheten knyttet til veksten i skatteinntekter blir redusert. I år med skattesvikt vil kommunene bli tilført ekstra midler gjennom inntektsutjevningen. Og motsatt, i perioder med merskattevekst vil en ordning med prognosebasert inntektsutjevning bidra til en reduksjon i rammetilskuddet til kommunene.

Sørheim-utvalget mener at kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinngangen det enkelte år, og utvalget ønsker derfor ikke en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinngang (prognosebasert inntektsutjevning). Utvalget peker også på at en ordning med prognosebasert inntektsutjevning over tid kan medføre at kommunesektoren blir tilført mindre midler. I løpet av perioden 1997-2007 var det for eksempel kun i 2003 og 2004 at skatteinntektene ble vesentlig lavere enn anslått.

***Rådmannens vurdering***

Kommunene har ansvaret for produksjonen av nasjonale velferdstjenester. Det tilsier at kommunene har behov for stabile og forutsigbare inntektsrammer. Siden innføringen av løpende inntektsutjevning i 2000 har de fleste kommuner i liten grad blitt påvirket av kortsiktige svingninger i egne skatteinntekter. Utforutsigbarheten er derimot større når det gjelder utviklingen på landsbasis. Dersom skatteutviklingen på landsbasis blir lavere enn anslått i statsbudsjettet, vil for eksempel kommuner med skatteinntekt under landsgjennomsnittet få en reduksjon i rammetilskuddet som følge av at det inntektsutjevnnende tilskuddet blir redusert.

Etter rådmannens vurdering er ikke kommunene i dag i stand til å tilpasse tjenestetilbudet til store endringer i inntektene i løpet av budsjettåret. Hensynet til forutsigbarhet og stabilitet i tjenestetilbudet tilsier derfor at man bør innføre en ordning hvor staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinngang. En ordning med prognosebasert inntektsutjevning kan imidlertid medføre at kommunesektoren over tid får lavere inntekter. Dette vil skje dersom den faktiske skatteinngangen systematisk blir høyere enn anslått skatteinngang. Kommunene tar en større risiko

med å videreføre dagens modell, men større risiko kan bety større inntekter på sikt.

Dersom man *ikke* innfører prognosebasert inntektsutjevning må kommunene på andre måter settes i stand til å håndtere sviktende skatteinntekter. Spørsmålet er imidlertid om kommunene klarer å innarbeide buffere på inntektssiden slik at man unngår å måtte redusere tjenestetilbudet i år hvor skatteinntektene blir lavere enn anslått i statsbudsjettet. Dersom man klarer dette kan kommunene være tjent med å videreføre dagens modell.

Etter rådmannens vurdering er det vanskelig å bygge opp tilstrekkelige buffere for å håndtere inntektssvingninger, og stabilitet i tjenestetilbudet vurderes å være viktigere enn muligheten for å få høyere inntekter totalt sett. Rådmannen mener derfor, i motsetning til Sørheim-utvalget, at man bør innføre en ordning med prognosebasert inntektsutjevning. Rådmannen vil presisere at en forutsetning for at en slik modell skal overleve over tid er at staten i skatteprognosen ikke systematisk undervurderer den faktiske skatteinngangen.

### **3.3 Avvikling av selskapsskatten**

Kommunene har siden 2005 blitt tilført en andel av selskapsskatten gjennom rammetilskuddet (gjennom en såkalt skattesimuleringsmodell). Selskapsskatten tilføres kommunene basert på hvor stor andel av arbeidsplassene i det enkelte foretak som er lokalisert i kommunene.

Sørheim-utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende selskapsskatt. *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. *Medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet* foreslår at dagens ordning med kommunal selskapsskatt videreføres. *Medlemmene fra Kristelig folkeparti og Venstre* foreslår å videreføre dagens skattesimuleringsmodell, mens *medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet* foreslår å gå over til en skattefondsmodell.

Forslaget om å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt vil medføre en omfordeling av inntekt fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Det er i hovedsak store kommuner som taper på forslaget om å avvikle selskapsskatt. Trondheim kommunene anslås imidlertid isolert sett å tjene 7 kroner per innbygger (1,1 mill. kr) på forslaget.

### **Rådmannens vurdering**

Argumentet for kommunal selskapsskatt er særlig knyttet til at kommuner spiller viktige roller som tilretteleggere for næringsvirksomhet, bl.a. gjennom arealplanlegging, utarbeiding av kommuneplaner, utbygging av infrastruktur og behandling av reguleringsplaner. Selskapsskatten kan gi kommunene direkte økonomiske incentiver til å utføre denne rolle på en god måte, spesielt i områder med knapphet på areal og i kommuner med stor innpendling. Kommunene vil imidlertid også ha økonomiske incentiver til å drive næringsutvikling selv om selskapsskatten skulle falle bort. Det har sammenheng med at et velfungerende næringsliv gir inntekts- og sysselsettingsmuligheter for innbyggerne og dermed også økt inntektsskatt fra personlige skatteyttere. I områder nær opp til byene kan det imidlertid være slik at mange personer arbeider i senterkommunen, men har bosted i en omegnskommune. Siden skatt fra personlige skatteyttere tilfaller bostedskommunen, vil en stor del av gevinsten ved næringsutvikling i senterkommunen tilfalle nabokommunene. Det innebærer at i typiske pendlingsområder hvor kommunene deler et felles arbeidsmarked kan persons-katten alene gi svake incentiver til næringsutvikling.

En uheldig side ved å gi kommunene økonomiske incentiver til å drive næringsetablering er at det kan bidra til at man får en uheldig regional skattekonkurranse. For den enkelte kommune vil det være lønnsomt å arbeide med sikte på og sikre at bedrifter lokaliserer seg i egen kommune. Dette

## Trondheim kommune

kan gå på bekostning av helhetlig tenkning og samarbeid om næringsutvikling i regionen som helhet.

Det er vanskelig å dokumentere at det er noen sammenheng mellom økonomiske insentiver og kommunenes arbeid med næringsutvikling. Studier som er gjennomført viser bl.a. at kommuner som pga utformingen av inntektsutjevningen beholder lite av en lokal skattevekst er like opptatt av å arbeide med næringsutvikling som kommuner som beholder mer av en eventuell lokal skattevekst.

Hensynet til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud tilsier at skattegrunnlaget ikke bør variere for mye mellom kommunene. I dag er det større variasjon mellom kommunene når det gjelder selskapsskatten, enn inntekts- og formueskatten fra personer. En avvikling av selskapsskatten vil derfor isolert sett medføre at man får en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene.

Kommunene har ansvaret for nasjonale velferdstjenester som i liten grad kan bygges opp eller ned fra det ene året til det andre. Det tiliser at kommunesektoren bør ha stabile og forutsigbare inntektsrammer. Selskapsskatten er mer ustabil og konjunkturavhengig enn skatt fra personlige skatteyttere. Enkeltkommuner vil derfor kunne få større svingninger inntektene fra et år til et annet med kommunal selskapsskatt enn uten. Dette kan være uheldig, for det er en risiko for at kommunene i år med god skatteinntang bygger opp et nivå på tjenestetilbudet som ikke er tilpasset skatteinntangen i dårlige år.

Etter rådmannens vurdering har selskapsskatten mange ulemper som kommunal skatt. Skattegrunnlaget er svært ujevnt fordelt mellom kommunene, og skattefundamentet er svært ustabil. Et viktig argument for å videreføre kommunal selskapsskatt er at det kan gi kommunene økonomiske insentiver til å drive næringsutvikling. Etter vår vurdering vil kommunene imidlertid ha interesse av dette uavhengig av om kommunene tilføres en andel av selskapsskatten. Samlet sett mener vi derfor at hensynet til å stabilitet og jevnere fordeling av inntektene veier tyngre enn hensynet til å gi kommunene direkte økonomiske insentiver til næringsutvikling. Vi støtter derfor Sørheim-utvalgets forslag om å avvikle den kommunale selskapsskatten.

Dersom man likevel velger å videreføre selskapsskatten som kommunal skatt vil rådmannen tilrå at dette gjøres gjennom skattesimuleringsmodellen (dagens modell for tilføring av selskapsskatt til kommunene). Skattesimuleringsmodellen gir kommunene større forutsigbarhet med hensyn til størrelsen på selskapsskatten enn skattefondsmodellen.

### **3.4 Inntektsutjevningen**

Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevnes variasjoner i skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og selskapsskatt. Inntektsutjevningen i dagens inntektssystem er basert på at kommuner med skatteinntekter per innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av forskjellen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet. Kommuner som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 55 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg får de kommuner som har lavere skatteinntekt enn 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensert ytterligere 35 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen finansieres ved at alle kommunene får et likt trekk i kroner per innbygger.

I 2006 hadde den mest skattesvake kommunen en skatteinntekt på 56 prosent av landsgjennomsnittet. Etter inntektsutjevningen ble kommunen løftet opp til en inntektsnivå (skatt + inntektsutjevningstilskudd) på 91 prosent av landsgjennomsnittet. Motsatt ble den kommunen som hadde høyest skatteinntekt per innbygger trukket ned fra et inntektsnivå på 362 (skatt) til 216

prosent (skatt + inntektsutjevningstilskudd) av landsgjennomsnittet.

Sørheim-utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevningen. Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Framskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti*, ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke trekk- og kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen fra 55 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.

Flertallets forslag om økt inntektsutjevning vil innebære en omfordeling av inntekt fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Trondheim kommune anslås isolert sett å tjene 16 kroner per innbygger (2,5 mill. kr) på forslaget om økt inntektsutjevning. Oslo, Bergen og Stavanger anslås isolert sett å tape henholdsvis 428, 86 og 385 kroner per innbygger på forslaget.

### **Rådmannens vurdering**

En av de overordnede målsetningene med inntektssystemet er, og bør etter rådmannens vurdering fortsatt være, å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud. Det har sammenheng med at kommunene har ansvaret for å produsere viktige velferdstjenester som barnehager, skole, helse- og sosialtjenester. Samtidig har kommunene, bl.a. på grunn av forskjeller i skattegrunnlag, ulike forutsetninger for å gi innbyggerne et godt kommunalt tjenestetilbud. Det tilsier at man gjennom inntekts- og finansieringssystemet bør foreta en omfattende utjevning av forskjeller i inntekt mellom kommunene.

Samtidig tilsier hensynet til det lokale selvstyret at kommunesektorens inntekter bør ha en sterk lokal forankring. Skattefinansiering gir finansieringssystemet en lokal forankring, og gir en kobling mellom de som har glede av det kommunale tjenestetilbudet og det som finansierer det. En langtgående inntektsutjevning kan imidlertid svekke den reelle betydningen av skattefinansieringen og dermed finansieringssystemet lokale forankring.

Med dagens utforming av inntektsutjevningen, hvor trekk- og kompensasjonsgraden er på 55 prosent, beholder kommuner som ikke mottar tilleggskompensasjon 45 øre av en lokal skattevekst på 1 krone. Motsatt må kommunene bære 45 øre av en skattesvikt på 1 krone selv. Kommuner som mottar tilleggskompensasjon (kommuner med skatteinntekt under 90 prosent av landsgjennomsnittet) beholder 10 øre av en skattevekst på 1 krone selv. Med Sørheim-utvalgets forslag vil insentivvirkningene reduseres for alle kommunene. Kommuner som ikke mottar tilleggskompensasjon vil med Sørheim-utvalgets forslag beholde 40 øre av en skattevekst på 1 krone. Kommuner som mottar tilleggskompensasjon vil beholde 5 øre av en skattevekst på 1 krone.

Etter rådmannens vurdering bør utformingen av inntektsutjevningen på en god måte ivareta avveiningen mellom målene om lokal forankring og likeverdige økonomiske forutsetningene. Målkonfliktene vil være mindre, desto mindre forskjeller det er i skattegrunnlaget.

Etter vår vurdering er det nødvendig med en omfattende utjevning av inntektsforskjeller mellom kommunene. Vi mener at dette hensynet er ivaretatt gjennom dagens utforming av inntektsutjevningen. Den mest skattesvake kommunen ble for eksempel i 2006 hevet opp til et inntektsnivå på 90 prosent av landsgjennomsnittet i 2006. Vi vil også vise til at en avvikling av kommunal selskapsskatt alene vil medføre en utjevning av inntektsforskjeller mellom kommunene. Hensynet til lokal forankring av inntektene tilsier også at man ikke bør redusere kommunenes insentiver til øke eget skattegrunnlag. Høye skatteinntekter kan dessuten i noen grad sees på som en kompensasjon for høye lønnskostnader og høye faktorkostnader. Dette trekker også i retning av at

## **Trondheim kommune**

man ikke bør utjevningen av inntektsforskjeller. Rådmannen tilrår derfor at man ikke øker trekk- og kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen fra 55 til 60 prosent.

### **3.5 Nytt distriktspolitisk tilskudd**

Ekstra kommuneoverføringer til små kommuner og kommuner i Nord-Norge brukes i dag som distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel. Tankegangen er at en gjennom denne ekstrainsatsen gir små kommuner og kommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner, og at en gjennom det igjen bidrar til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønstret og til å sikre gode levekår i distriktene. I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. Disse ordningene er svært ulike i utformingen, noe som bl.a. har sammenheng med at tilskuddene opprinnelig ble innført for å kompensere kommuner som tapte på endringer som ble gjennomført i inntektssystemet, og ikke nødvendigvis for å treffe kommuner som har regionale utfordringer og problemer.

Sørheim-utvalget mener at det er en svakhet med dagens system at det til grunn for fordelingen av tilskuddene ikke ligger noen direkte vurdering av hvilke kommuner det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats. Sørheim-utvalget foreslår derfor at de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem samles i et nytt tilskudd som er koblet opp mot det distriktspolitiske virkeområdet.

#### ***Rådmannens vurdering***

Rådmannen støtter forslaget om å avvikle dagens regionalpolitiske tilskudd, og å erstatte disse med et nytt distriktspolitisk tilskudd som er koblet opp mot det distriktspolitiske virkeområdet. Forslaget om å innføre et nytt distriktspolitisk tilskudd berører ikke Trondheim direkte. Vi har derfor ikke foretatt noen nærmere vurdering av utvalgets forslag til utforming av tilskuddet.

### **3.6 Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet**

Siden 2003 har innbyggertilskuddet m/utgiftsutjevning og inntektsutjevning blitt beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Det innebærer at innbyggertilskuddet m/utgiftsutjevning til den enkelte kommune først er kjent i juni måned i budsjettåret.

Sørheim-utvalget foreslår å avvikle ordningen med oppdaterte befolkningstall. Oppdateringen foreslås erstattet med at beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Utvalget foreslår at ordningen med oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen videreføres som i dag.

#### ***Rådmannens vurdering***

Rådmannen støtter Sørheim-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdaterte befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet, og å erstatte denne med en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Omleggingen vil medføre at kommunene får større forutsigbarhet når det gjelder størrelsen på rammetilskuddet. Trondheim anslås isolert sett å tjene 31 kroner per innbygger (5,0 mill. kr) på forslaget.

Rådmannen mener, i likhet med Sørheim-utvalget, at beregningen av det inntektsutjevnende tilskuddet fortsatt bør baseres på befolkningstall per 1. januar i budsjettåret.

### **3.7 Nytt veksttilskudd**

Sørheim-utvalget peker i sin rapport på at kommuner med svært høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt finner det vanskelig å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning. Utvalget

peker videre på at kommuner med rask befolkningsvekst har utfordringer som følge av store investeringsbehov.

Sørheim-utvalget foreslår at det innføres et eget tilskudd til vekstkommuner. Det nye tilskuddet foreslås gitt til kommuner som gjennom en treårsperiode har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst de siste tre årene over en gitt vekstgrense. Vekstgrensen er satt til det doble av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis den siste treårsperioden. Vekstkompensasjonen foreslås tildelt som et beløp, 50 000 kroner, per nye innbygger ut over vekstgrensen.

### ***Rådmannens vurdering***

Rådmannen støtter Sørheim-utvalgets forslag om å innføre et eget tilskudd til kommuner med rask befolkningsvekst. Trondheim er en vekstkommune. Forslaget om å innføre et eget veksttilskudd vil imidlertid ikke medføre noen betydelig inntektsendring for Trondheim. Hvorvidt Trondheim vil motta tilskudd vil være avhengig av befolkningsveksten i de enkelte år. Trondheim vil i enkelte år kvalifisere for å motta tilskudd, mens man i andre år ikke vil motta tilskudd.

### **3.8 Redusert skjønnstilskudd**

Årlig blir en andel av rammetilskuddet til kommunene fordelt ut i fra skjønnsmessige vurderinger. I 2007 utgjør skjønnstilskuddet om lag 1,7 milliarder.

Sørheim-utvalget foreslår å redusere den totale skjønnssrammen til kommunene. Utvalget foreslår at regionalpolitisk skjønn trekkes ut av skjønnssrammen og legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet. Kompensasjon til kommuner som har tapt på endringer som har blitt gjennomført i perioden 2002-2006 foreslås tatt ut av skjønnstilskuddet, og lagt inn i innbyggertilskuddet. Den nye veksttilskuddet foreslås også finansiert gjennom en reduksjon i skjønnstilskuddet til kommunene. Utvalget anbefaler at kompensasjonen til kommuner som har tapt på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fortsatt ligger i skjønnstilskuddet.

Trondheim kommunes andel av skjønnstilskuddet er i dag svært liten. Forslaget om å redusere skjønnstilskuddet vil derfor ikke medføre omfordelingsvirkninger for Trondheim.

### ***Rådmannens vurdering***

Rådmannen støtter forslaget om et redusert skjønnstilskudd, med et mer begrenset foremål. Etter rådmannens vurdering bør skjønnstilskuddet først og fremst brukes til å fange opp utgiftsdrivende lokale forhold som kommunene selv ikke kan påvirke – og som ikke er fanget opp gjennom andre deler av inntektssystemet. Videre bør skjønnstilskuddet brukes til å ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret (såkalt "kriseskjønn").

### **3.9 Nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning**

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 ofte etableres særskilte kompensasjonsordninger ved siden av overgangsordningen inntektssystemet.

## Trondheim kommune

Sørheim-utvalget foreslår å avvikle dagens overgangsordning, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd. Sørheim-utvalget foreslår at en kommune gjennom det nye inntektsgarantitilskudd skal få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet, eksklusiv det inntektsutjevnenende 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.

### ***Rådmannens vurdering***

Rådmannen støtter i utgangspunktet Sørheim-utvalgets forslag om å avvikle dagens overgangsordning, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd. Vi vil imidlertid påpeke at vi ikke har grunnlag for å si nøyaktig hvordan denne ordningen vil slå ut. Vi kjenner heller ikke til at det er foretatt beregninger som viser hva de totale konsekvensene av å avvikle overgangsordningen, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd vil være. Rådmannen mener også at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) bør vurdere om kommuner som får et betydelig inntektstap som følger av endringer i inntektsutjevningen og skattefinansieringen bør motta inntektsgarantitilskudd.

### **4. Konklusjon/anbefaling**

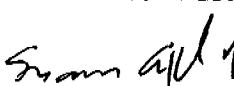
Rådmannen anbefaler at Trondheim kommune gir tilslutning til følgende punkter i Sørheim-utvalgets utredning:

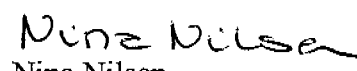
1. Skattens andel av kommunenes inntekter bør ligge på rundt 50 prosent
2. Selskapsskatten bør avvikles som kommunal skatt
3. Det bør innføres et nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene
4. Det bør innføres et nytt tilskudd til vekstkommuner
5. Ordningen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen avvikles, og erstattes med bruk av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret
6. Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
7. Overgangsordningen i dagens inntektssystem avvikles, og erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd

Rådmannen anbefaler at Trondheim kommune ikke gir sin tilslutning til følgende punkter i Sørheim-utvalgets utredning:

8. Trondheim kommune mener, i motsetning til Sørheim-utvalget, at det bør innføres en ordning med prognosebasert inntektsutjevning
9. Trondheim kommune mener at man bør videreføre dagens inntektsutjevning. Trekk- og kompensasjonsgraden bør ikke, slik et flertall av Sørheim-utvalget foreslår, økes fra 55 til 60 prosent.

Rådmannen i Trondheim, 26.11.07

  
Snorre Glørstad  
kommunaldirektør

  
Nina Nilsen  
rådgiver

Antall vedlegg: 4

## **Saksframlegg**

---

Høringsuttalelse - Inntektssystemutvalgets utredning-NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring-Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Arkivsaksnr.: 05/36121

---

### **Forslag til vedtak/innstilling:**

Trondheim kommune gir Borgeutvalget sin tilslutning til følgende punkter i utredningen:

1. Prinsippet om at fordelingen baseres på en relativ fordeling av en total ramme.
2. Basiskriteriet bør utredes videre for å gjøre det mer nøytralt ift kommunesammenslutninger
3. Prognosebasert inntektsutjevning innføres
4. Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen avvikles
5. Skjønnskuttet reduseres
6. Det innføres et nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene
7. Hovedstadstilskuddet avvikles
8. Kommunene overtar finansieringsansvaret for private skoler
9. Utvalgets forslag vedrørende innføring av nasjonale reformer

Trondheim kommune mener at følgende må utredes videre:

1. Sosialhjelpsnøkkelen må videreutvikles
2. Indeksen for innbyggere mellom 16-21 år avvikles
3. Grensen for inntektsgarantitilskuddet reduseres
4. Inntektsgarantien gjøres gjeldende også for kommuner med vekst, slik at veksten begrenses

# HØRINGSUTTALELSE INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

## NOU 2005:18 – Fordeling, forenkling, forbedring

### 1. Bakgrunn:

Den 10.10.05 la Borge-utvalget fram sin innstilling til nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene. Målsetningen var å vurdere om systemet ivaretar kravet om rettferdig fordeling og om inntektssystemet er et effektivt virkemiddel for å gjennomføre Regjeringens politikk overfor kommunal sektor. Utvalget var bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system.

Utvalget har i sin rapport lagt fram en rekke forslag til ny fordeling via nye kostnadsnøkler og nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene. Inntektssystemet foreslås forenklet ved å erstatte gjeldende overgangsordning, innføre et enklere distriktpolitisk tilskudd og ved å fjerne ulike kompliserende elementer i dagens inntektssystem. Forbedringene som foreslås består av å innføre mer stabile inntektsrammer, endre finansieringen for private velferdsprodusenter og finansiering av reformer.

Utvalget har i all hovedsak konsentrert arbeidet sitt om utgiftsutjevningen. Inntektsutjevningen har også store fordelingsvirkninger, men dette er stort sett holdt utenfor utvalgets vurdering. Årsaken til dette er at inntektsutjevningen ble lagt om fra 1.1.05. Det utvalget har sett på innenfor inntektsutjevningen, er om man kan oppnå større stabilitet i kommunenes inntekter, samt vurdert inntektsutjevningen for fylkeskommunene. Inntektsutjevningen for fylkeskommunene bli ikke lagt om 1.1.05.

### 2. Modellen som grunnlag for nytt inntektssystem (IS), valg av metode

Borge-utvalget foretar innledningsvis en vurdering om kommunens inntekter bør komme som en rammefinansiering eller i form av øremerkede midler. Det argumenteres for at fortsatt rammefinansiering er å foretrekke, da dette vil gi kommunesektoren bedre effektiviseringsincentiver og gjøre kommunene bedre i stand til å foreta effektive lokale prioriteringer.

Utvalget har valgt å videreføre dagens metode for fordeling av midler mellom kommunene. Dvs at man baserer fordelingen av midler mellom kommunene på statistiske metoder som viser sammenhenger mellom ulike etterspørselsfaktorer og kommunens kostnader for å produsere ulike tjenester. For å finne faktorer som er utslagsgivende for etterspørselen etter kommunale tjenester benyttes ulike demografiske og sosioøkonomiske faktorer.

Utvalget drøfter bruken av statistiske eller normative metoder. Et alternativ til statistiske metoder er normative modeller som tilsvarer det man benytter i Sverige for å fordele midler mellom kommunene. Utvalget konkluderer med at statistiske metoder i hovedsak legges til grunn for beregningene. Herunder foreslås en omlegging til statistisk metode for grunnskolen. Hovedbegrunnelsen for å stå fast på statistiske metoder er basert på to forhold. For det første er det veldig arbeidskrevende å komme fram til felles normer. For det andre vil en norm ofte ha forskjellig

status. Normer kan også fremme ineffektivitet dersom de danner presidens for hvor store kostnadene skal være, og dermed kan virke hemmende for kommunenes frihet til å organisere driften.

Utvalget drøfter om man skal ta særskilt hensyn til vekstkommuner, studenter, senterkommuner, med mer. Utvalget argumenterer for at dette er forhold som ikke er av en slik betydning at det bør hensyntas i modellen.

For Trondheims vedkommende ville det slått positivt ut om man hadde hensyntatt alle studentene som bor i byen, men uten å ha bostedsadressen i Trondheim. Dette forholdet vil jeg kommentere senere i saken.

### **3. Nærmere om enkeltforslagene i inntektssystemet**

#### **3.1 Ny kostnadsnøkkel for kommunene, utgiftsutjevningen**

Utvalget har valgt å benytte seg av samme prinsipper for full utgiftsutjevningen som allerede er etablert i dagens system. Dvs at det blir beregnet et tilskudd pr innbygger, som blir omfordelt via et tillegg eller trekk ut fra en beregning av kommunens relative utgiftsbehov. Kommuner med et utgiftsbehov over landsgjennomsnittet får tilført midler, mens kommuner med utgiftsbehov under landsgjennomsnittet for reduserte midler. Målet er at kommunene skal få full kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold for å produsere kommunale tjenester.

Gjennomgangen av grunnlaget for å beregne utgiftsbehovet, er blant det viktigste i Borge-utvalget sin rapport. Dagens kostnadsnøkkel består av 4 delkostnadsnøkler for ulike sektorer; helse og sosialtjenester (inkl pleie/omsorg, helse, sosialhjelp og barnevern), grunnskole, landbruk/miljøvern og administrasjon. I den nye modellen foreslås at delkostnadsnøkkelene for landbruk og miljøvern utgår, og at det innføres en ny delkostnadsnøkkel for barnehager. Barnehagene er ikke innarbeidet i utvalgets forslag, siden innvektingen av barnehager bør baseres på mest mulig oppdatert informasjon på det tidspunktet det øremerkede tilskuddet innlemmes i inntektssystemet.

Det foreslås endringer i de fleste av enkeltkostnadsnøkklene basert på analyser som utvalget har fått gjennomført. Utvalget har spesielt sett på om bosettingsmønster og kommunestørrelse er faktorer som påvirker utgiftsbehovet. For flere av enkeltnøkklene fastslås at det er en slik sammenheng, og utvalget foreslår at det tas med et basiskriterium for å kompensere for kommunestørrelse, samt innføre sone- og nabokriterier som erstatter kriteriet "beregnet reisetid". Som vektorer for summering av kostnadsnøkklene er brukt tjenestens andel av netto driftsutgifter 2004.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av kriteriesettene, og vurdert om det er behov for en mer løpende oppdatering av kriterievektene. Konklusjonen er at kostnadsnøkklene oppdateres ifm større endringer i inntektssystemet som skjer ved f. eks oppgaveendringer mellom forvaltningsnivå, innlemming av øremerkede tilskudd og nyere analysemetoder som kan gi grunnlag for nye delkostnadsnøkler.

Nedenfor beskrives endringer i delkostnadsnøkklene. Tilslutt fremstilles den samlede modellen som foreslås av Borgeutvalget.

## Trondheim kommune

### Helse og sosialtjenester – pleie og omsorg

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier: (kriterier som er uthevet er nye ift dagens modell. Kriterier i kursiv er kriterier som er i dagens modell, men som Borge-utvalget har utelatt i sin modell)

| Kriterier             | Vekt          |
|-----------------------|---------------|
| <i>Innb. 16-66 år</i> | <i>Utgår</i>  |
| Innb. 67-79 år        | 0,2032        |
| Innb. 80-89 år        | 0,3360        |
| Innb. o/90 år         | 0,1582        |
| Ikke-gifte over 67 år | 0,1648        |
| Dødlighet             | Utgår         |
| <b>Sone</b>           | <b>0,0134</b> |
| PU over 16 år         | 0,1091        |
| PU under 16 år        | Utgår         |
| <b>Basistillegg</b>   | <b>0,0153</b> |
| Kostnadsindeks        | 1,0000        |

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 83,2% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag reduseres det estimerte utgiftsbehovet til 82,4%. Dette medfører et tap for Trondheim kommune på 23 mill kr. Årsaken til dette tapet er innføringen av basistillegget. Basistillegget er ment å dekke opp for de smådriftsulempene små kommuner har for å produsere pleie og omsorgstjenester.

### Helse og sosialtjenester – helse

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

| Kriterier              | Vekt          |
|------------------------|---------------|
| Innb 0- 5 år           | 0,1035        |
| Innb 6 - 15 år         | 0,1840        |
| <i>Innb. 16-66 år</i>  | <i>Utgår</i>  |
| <b>Innb. 16 -21 år</b> | <b>0,0993</b> |
| <b>Innb. 22-66 år</b>  | <b>0,4289</b> |
| Innb. 67-79 år         | 0,0622        |
| Innb. 80-89 år         | 0,0292        |
| Innb. o/90 år          | 0,0047        |
| <b>Sone</b>            | <b>0,0486</b> |
| <b>Basistillegg</b>    | <b>0,0396</b> |
| Kostnadsindeks         | 1,0000        |

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 99,2% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag reduseres det estimerte utgiftsbehovet til 93,2%. Dette medfører et tap for Trondheim kommune på 12 mill kr. Årsaken til dette tapet er innføringen av basistillegget og sonekriteriet (innbyggernes summerte avstander til senter i sonene). Trondheim kommune ligger naturligvis lavt på begge disse kriteriene sammenliknet med landsgjennomsnittet, og taper derfor mye når disse kriteriene benyttes i utgiftsutjevningen.

## Helse og sosialtjenester – sosialhjelp

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

| Kriterier                 | Vekt          |
|---------------------------|---------------|
| <b>Innb. 16-21 år</b>     | <b>0,0635</b> |
| <b>Innb. 22-66 år</b>     | <b>0,5109</b> |
| <i>Skilte</i>             | <i>Utgår</i>  |
| <i>Arbeidsledige</i>      | <i>Utgår</i>  |
| <i>Innvandrere</i>        | <i>Utgår</i>  |
| <i>Urbanitetskriterie</i> | <i>Utgår</i>  |
| <b>Uføre</b>              | <b>0,0900</b> |
| <b>Opphopning</b>         | <b>0,3356</b> |
| Kostnadsindeks            | 1,0000        |

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 119,8% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag reduseres det estimerte utgiftsbehovet til 107,4%. Dette medfører et tap for Trondheim kommune på 42 mill kr. Årsaken til dette er innføring av opphopningskriterie (produktet av antall skilte og separerte, antall arb.ledige og antall fattige) som har erstattet urbanitetskriteriet. Kriteriet antall fattige defineres som personer som har en inntekt lavere enn halvparten av medianinntekten i de ulike regionene. Studenter og formuende holdes utenfor beregningen av antall fattige.

## Helse og sosialtjenester – barnevern

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

| Kriterier                                         | Vekt          |
|---------------------------------------------------|---------------|
| Innb. 0-5 år                                      | 0,0871        |
| Innb. 6-15 år                                     | 0,1547        |
| <b>Innb. 16-21 år</b>                             | <b>0,0835</b> |
| <i>Innb 16-66 år</i>                              | <i>Utgår</i>  |
| <b>Barn som ikke bor sammen med sine foreldre</b> | <b>0,4224</b> |
| <i>Andel skilte</i>                               | <i>Utgår</i>  |
| <b>Fattige</b>                                    | <b>0,2523</b> |
| Kostnadsindeks                                    | 1,0000        |

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 102,3% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag økes det estimerte utgiftsbehovet til 106,1%. Dette medfører en gevinst for Trondheim kommune på 6 mill kr. Dette kan tilskrives innføring av antall fattige, og barn som ikke bor sammen med foreldre som kriterie, hvor TK har en relativt høy andel sammenliknet med landsgjennomsnittet.

## Trondheim kommune

### Grunnskole

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

| Kriterier                  | Vekt          |
|----------------------------|---------------|
| Innb. 6-15 år              | 0,8643        |
| <b>Grunn- og hj stønad</b> | <b>0,0302</b> |
| <b>Innvandrerbarn</b>      | <b>0,0416</b> |
| <i>Beregnet reisetid</i>   | <i>Utgår</i>  |
| Sone                       | 0,0328        |
| Nabo                       | 0,0122        |
| Basistillegg               | 0,0189        |
| <b>Kostnadsindeks</b>      | <b>1,0000</b> |

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 88,9% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag økes det estimerte utgiftsbehovet til 92,4%. Dette medfører en gevinst for Trondheim kommune på 33 mill kr. Grunnen til det er at vekten på basistillegget og nabokriteriet reduseres betydelig. Dagens modell er basert på en normativ modell for skolene (Agdermodellen). Borgeutvalgets analyser viser at smådriftsulempene i Agdermodellen kan være overvurdert.

### Landbruk/miljøvern

Denne delkostnadsnøkkelen forslås fjernet i sin helhet. Effekten av at dette fjernes gir en gevinst på 19 mill kr for TK.

### Administrasjon

Delkostnadsnøkkelen består av følgende kriterier:

| Kriterier             | Vekt          |
|-----------------------|---------------|
| 0-5 år                | 0,0678        |
| 6-15 år               | 0,1205        |
| 16 - 66 år            | <i>utgår</i>  |
| 16 - 21 år            | 0,0650        |
| 21-66 år              | 0,5226        |
| 67-79 år              | 0,0757        |
| 80-89 år              | 0,0356        |
| 90 år og mere         | 0,0058        |
| Basistillegg          | 0,1071        |
| <b>Kostnadsindeks</b> | <b>1,0000</b> |

Dagens kostnadsnøkkel gir et beregnet utgiftsbehov til Trondheim kommune på 93% ift landsgjennomsnittet for denne gruppen. I utvalgets forslag reduseres det estimerte utgiftsbehovet til 90%. Dette medfører et tap for Trondheim kommune på 1 mill kr.

### Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene

For å komme fram til en samlet modell beregnes andelen hver enkelt delkostnadsnøkkel representerer av de totale utgiftene i kommuneNorge. Grunnskole utgjør 35,3%, Helse og sosial 53,1% og administrasjon 11,6%. Hver enkelt vekt i delkostnadsnøkklene blir vektet med denne

## Trondheim kommune

fordelingen, og man kommer dermed fram til følgende modell:

| Foreslåtte kriterier fra Borgeutvalget  | vekt   |
|-----------------------------------------|--------|
| Innb. 0-5 år                            | 0,0164 |
| Innb. 6-15 år                           | 0,3341 |
| Innb. 16-21 år                          | 0,0198 |
| Innb. 22-66 år                          | 0,1149 |
| Innb. 0-5 år                            | 0,0888 |
| Innb. 6-15 år                           | 0,1328 |
| Innb. o/90 år                           | 0,0608 |
| Barn som ikke bor sammen med foreldre   | 0,0161 |
| Grunn- og hj stønad                     | 0,0106 |
| Ikke-gifte over 67 år                   | 0,0624 |
| Innvandrerbarn                          | 0,0147 |
| Fattige                                 | 0,0096 |
| Sone                                    | 0,0191 |
| Nabo                                    | 0,0043 |
| PU over 16 år                           | 0,0413 |
| Uføre                                   | 0,0058 |
| Opphopning(skilte, arb.ledige, fattige) | 0,0216 |
| Basistillegg                            | 0,0269 |
|                                         | 1,0000 |

### 3.1.1 Rådmannens vurdering

Borgeutvalget foretar en grundig analyse av de ulike sektorene, og har skaffet seg et godt grunnlag for å foreta videre analyser for å finne fram til gode fordelingskriterier av inntekter mellom kommunene. Utvalget synes å ha funnet mange og gode forklaringer på en rekke smådriftsulemper mindre kommuner har. Det er imidlertid ikke gjort like mye arbeid for å finne fram til stordriftsulemper store byer har.

Følgende forhold må påpekes:

#### Sosialkriteriet-opphopningsindeksen

Utvalget foreslår å fjerne urbanitetskriteriet og erstatte dette med en opphopningsindeks som består av multiplikative kriterier. Utvalget argumenterer med at hvis flere levekårsulemper inntreffer samtidig på individ eller bydelsnivå vil dette føre til en vesentlig forsterkning av problemene, og dermed økt behov for kommunale tjenester. Problemet er at utvalgets operasjonalisering av opphopningsindeksen ikke bygger på individ data. I forslaget er det data på kommunenivå som ligger til grunn. Det vil derfor eksistere betydelig målefeil, og disse forsterkes ved at indeksen er beregnet ved å multiplisere kriterier.

Utvalget synliggjør i utredningen at opphopningskriteriet overkompenserer små kommuner med lave sosialhjelpsutgifter. Samtidig synliggjøres det at Trondheim, Bergen og Stavanger underkompenseres. Utvalget neglisjerer dette faktum i sitt forslag til kostnadsnøkkel.

Et annet forhold som urbanitetskriteriet kan fange opp, er at kommunenes lønnskostnader øker med kommunestørrelse. Dvs at lønnskostnaden som er innsatsfaktor er dyrere i store byer enn i små kommuner. Dette påvirker selvfølgelig kostnaden for å produsere velferdsgoder, og bør gi store kommuner økt utgiftsbehov. Dette forholdet dokumentes i vedlagte rapport fra Asplan Viak/Telemarksforskning. Borge-utvalget har utelatt lønnsforskjeller fra sine modeller.

## Trondheim kommune

Utvalget har ikke dokumentert godt nok at opphopningsindeksen er bedre enn urbanitetskriteriet til å forklare systematiske forskjeller i sosialhjelpsutgifter mellom kommuner.

I 2004 ble urbanitetskriteriet innført for å fange opp spesielt store byers kostnader ifm psykiatri. Når utvalget fjerner dette kriteriet har man ikke noe i inntektssystemet som fanger opp disse problemene. Det nye opphopningskriteriet forklarer er først og fremst variasjon i sosialhjelpskostnader, og ikke kostnadsvariasjoner ift psykiatri. TK kan ikke se at et inntektssystem som utelater disse kostnadsdriverne kan sies å representere en forbedring.

### **Indeksen 16-21 år**

Utvalget har diskutert om modellen bør hensynta kommuner med mange studenter. Det argumenteres godt for at studentene ikke bør hensyntas i modellen, og rådmannen bifaller utvalgets argumenter. Imidlertid vil det uansett oppstå et operasjonaliseringsproblem av dette kriteriet som skyldes at studenter og skoleelever i videregående ofte har en annen oppholdskommune enn hjemkommunen. Problemet er at dette kriteriet systematisk vil fordele for mye inntekter til kommuner som har mange i aldersgruppen 16-21 år som studerer i andre kommuner. Disse kommunen får inntekter uten å ha tilsvarende utgifter. Dermed fyller ikke dette kriteriet målsettingen om en rettferdig fordeling. Vekten på kriteriet 16-21 år er økt ift den andelen denne årsgruppen utgjorde i det gamle kriteriet 16-66 år. Dermed øker skjevfordelingen mellom kommunene.

Rådmannen vil derfor anbefale at kriteriet utelates helt, eventuelt at man ikke foretar en oppsplitting av aldersgruppen 16-66 år.

### **Psykisk utviklingshemmede over 16 år**

Når finansieringen pr. psykisk utviklingshemmet reduseres fra 450 000,- til 300 000,- betyr dette at ordningen for ressurskrevende brukere vil dekke mer av merkostnadene for psykisk utviklingshemmede.

Denne endringen vil dermed forsterke dagens ordning med finansiering av ressurskrevende brukere. Det vil derfor styrke vridningen fra andre områder til ressurskrevende brukere. I dag får kommunene utbetalt 70 øre fra staten for å vri ei krone fra vanlig omsorgstrengende til ressurskrevende brukere.

Dette kan føre til ytterligere vekst av midler som må kanaliseres til å finansiere ressurskrevende brukere. Denne økningen finansieres igjen ved "trekk" i de frie inntektene, og en mindre del av veksten i de frie inntektene vil gå til befolkningen forøvrig.

### **3.2 Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen**

Dagens inntektssystem innebærer at alle kommunene må bære merkostnadene for kommuner som frivillig velger å være små. Med frivillighet menes her at forholdene ligger godt til rette for å samarbeide eller slå seg sammen med andre kommuner. Men at dette av ulike årsaker ikke blir gjort.

Utvalget har utredet muligheter for å fordele dagens basistilskudd på en annen måte. Basistilskuddet er et beløp som er likt pr kommune, for å kompensere smådriftsulempene i kommunene. Alternativet som av utvalget vurderes å være best, er at man etablerer et basistilskudd som differensieres ut fra hvor gode muligheter en kommune har for å samarbeide/slå seg sammen med andre kommuner. Dette operasjonaliseres ut fra geografisk avstand, basert på gjennomsnittlig reiseavstand kommunens innbyggere har for å nå 5000 innbyggere, både i og utenfor egen kommune. For kommuner hvor den gjennomsnittlige reiseavstanden er mer enn 25 minutter opprettholdes fullt basistilskudd. Størrelsen på basistilskuddet reduseres etter hvert som den

## Trondheim kommune

gjennomsnittlige reiseavstanden reduseres. Kriteriet er nøytralt ift kommunesammenslutninger, siden kriterieverdien er uavhengig av egne kommunegrenser.

Med en slik modell vil andelen av utgiftsutjevningen som går til basistilskudd reduseres fra 3 mrd kr til 1,6 mrd kr. Den frigjorte delen på 1,4 mrd kr foreslås fordelt til alle kommunene ut fra innbyggertall.

Utvalget anbefaler ikke at denne differensieringen av basistilskuddet innføres, til tross for at man mener den underliggende ideen er god. Årsaken til dette er at det er vanskelig på en objektiv måte å fastsette hvor lang reiseavstanden for å nå 50000 innbyggere må være for at smådriftsulempene skal kunne karakteriseres som frivillige. Det er også vanskelig å fastsette om graden av frivillighet øker med avtakende reiseavstand. Utvalget mener likevel at det bør arbeides videre med å operasjonalisere dette kriteriet.

### 3.2.1 Rådmannens vurdering

Rådmannen mener at det er betenkelig at alle kommuner skal være med å dekke merkostnaden for en kommunestruktur som ikke betraktes som effektiv. Kostnaden for dette er stor, og rådmannen er enig med utvalget at det bør etableres kriterier som i større grad er nøytral ift hvordan kommunene organiseres. Det er et viktig poeng at smådriftsulempene ikke skal gjøres til større enn de er. Med dagens teknologi er det mulig for kommunene å effektivisere spesielt administrative rutiner. Dette er for så vidt uavhengig av reiseavstand, men en viss nærhet kan være en fordel. Slik sett har utvalget funnet frem til et godt kriterie, men som utvalget påpeker bør kriteriet utredes grundigere. Rådmannen støtter at man fortsetter å utvikle dette kriteriet, og at man ikke innfører det på nåværende tidspunkt.

## 3.3 Prognosebasert inntektsutjevning

Et av formålene med utredningen var å skape stabilitet i inntektene. Utvalget foreslår prognosebasert inntektsutjevning. Dette innebærer at avvik fra prognosen for kommunesektoren samlet medfører tilsvarende endringer i rammeoverføringer gjennom året. Skattesvikt gir økte rammeoverføringer, mens større skatteinntekter gir tilsvarende reduserte rammeoverføringer. Staten overtar større makroøkonomisk risiko for svingninger i skatteinntektene på landsbasis med prognosebasert inntektsutjevning og kommunene får dermed mer stabile inntekter. Forskjellen på prognosebasert inntektsutjevning og dagens inntektsutjevning er at det inntektsutjevnenne tilskuddet baseres på en skatteprognose. Det innebærer at tilskudd og trekk ikke beregnes på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt pr. innbygger og den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt pr. innbygger som i dag, men på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt pr. innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Dermed vil den lokale forankringen for kommunene opprettholdes siden inntektsutjevningen kun avhenger av utviklingen i egne inntekter. Kommunen vil få beholde 45% av lokale merinntekter, mens en endring på landsbasis ikke påvirker inntektene.

### 3.3.1 Rådmannens vurdering

En av forutsetningen utvalget gjør i forbindelse med denne modellen, er at skatteprognosene ikke systematisk overvurderer eller undervurderer den faktiske skatteinngangen. Sett i lys av faktisk og prognostisert skatteinngang de ti siste år, har skatteinngangen stort sett vært underestimert, med unntak av 2003 og 2004. Det betyr at kommunesektoren samlet ville hatt mindre inntekter dersom

## **Trondheim kommune**

en slik modell ble innført for ti år siden. Kommunesektoren tar selv større risiko med å videreføre dagens modell, men større risiko kan bety større inntekter på sikt. Utvalget peker på at innføring av selskapsskatten, utbytteskatt og økt skatteandel i de frie inntektene de siste årene vil medføre større svingninger enn før. Spørsmålet er da om kommunene klarer å innarbeide buffere på inntektsiden slik at man unngår å måtte redusere tjenestetilbudet når den samlede inntektene går ned. Dersom man klarer dette kan kommunene være tjent med å ta risikoen for inntektsendringer selv. Det hele dreier seg om man preferer stabilitet framfor risiko. Det er vanskelig å bygge opp tilstrekkelige buffere for å håndtere inntektssvingninger, og stabilitet i tjenestetilbudet vurderes å være viktigere enn mulighet for å få høyere inntekter totalt sett. Utvalgets forslag får dermed rådmannens støtte.

### **3.4 Vurdering av eget vekstkriterie og avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen**

Det diskuteres om kommuner med sterk vekst i antall innbyggere bør kompenseres særskilt ut fra større investeringsbehov for disse kommunene. Utvalget mener at disse kommunene som følge av veksten også vil få større inntekter, og at kapitalkostnader pr innbygger ikke er spesielt høyere i disse kommunene enn for andre kommuner.

Utvalget foreslår å avvikle ordningen med at utgiftsutjevningen i rammetilskuddet fastsettes på grunnlag av oppdaterte befolkningstall pr. 1.1. i budsjettåret.

#### **3.4.1 Rådmannens vurdering**

Trondheim kommune er en vekstkommune. Likevel har oppdateringen av folketall i løpet av budsjettåret skapt usikkerhet i inntektene, siden de ikke nødvendigvis øker som følge av veksten. Dette fordi fordelingen av veksten i Trondheim har medført at kommunen relativt sett har blitt billigere å drive, og følgelig medført reduserte inntekter.

For Trondheim kommune har dette lite å si, og stabiliteten i inntektsgrunnlaget kan være å foretrekke også her. Rådmannen er derfor enig i utvalgets vurderinger.

### **3.5 Et redusert skjønnstilskudd**

Skjønnstilskuddet skal bl. annet gå til å dekke lokale kostnads- og inntektsforhold som ikke blir ivare tatt i inntektssystemet. Skjønnsmidlene går også til å håndtere overgangsproblemer ifm innføring av dagens inntektssystem. Fylkesmannen bestemmer fordelingen av skjønnsmidler til kommunene.

Borgeutvalget foreslår å redusere skjønnstilskuddet. Bakgrunnen for det er at det etableres et nytt distriktspolitisk tilskudd som ivaretar regionalpolitiske hensyn. Videre at den nye overgangsordninga bedre skjermer kommuner som taper på omlegginger av inntektssystemet. Behovet for skjønnsmidler knyttes dermed kun opp mot behov for å rette opp eventuelle lokale forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen, samt at det bør settes av midler for uforutsatte hendelser som oppstår i løpet av året. Midlene som frigjøres benyttes i det nye distriktspolitiske tilskuddet.

### **3.5.1 Rådmannens vurdering**

Rådmannen har ingen merknader til at skjønnstilskuddet reduseres. Trondheim kommune sin andel av skjønnstilskuddet er i dag svært liten. For kommunen sin del hadde det vært en fordel om skjønnstilskuddet i størst mulig grad hadde vært fordelt etter kriteriene i utgiftsutjevningen. Det er dokumentert at fordelingen av skjønnsmidler i dag ikke bidrar til å rette opp lokale skjevheter i inntektssystemet.

### **3.6 Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene**

Det nye distriktpolitiske tilskuddet omfatter følgende nåværende ordninger: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet.

Utvalget foreslår at det nye tilskuddet har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig. Dette gjøres ved at landet inndeles i 4 virkeområder, med gradert støtte. Inndelingen tar utgangspunkt i 9 indikatorer, bl.a. arbeidsmarked, geografi, demografi og inntekt. 85% av det distriktpolitiske tilskuddet fordeles pr. innbygger og 15 % pr. kommune.

Dagens system betyr en relativt stor nivåforskjell i inntekt pr. innbygger ved ca 3.000 innbyggere (regionaltilskuddet). I forhold til dagens tilskuddsfordeling vil dette jevne seg ut og kommuner mellom 3.000 og 10.000 innbyggere kommer relativt bedre ut. Kommuner med mindre enn 3.000 innbyggere kommer relativt godt ut av nytt forslag til utgiftsutjevning. Totalt sett vil derfor utvalgets forslag ivareta helheten.

#### **3.6.1 Rådmannens vurdering**

Dette tilskuddet berører ikke Trondheim kommune direkte. Likevel ønsker rådmannen å støtte opp om at det distriktpolitiske tilskuddet må målrettes bedre enn i dag. Utvalgets forslag kan sies å være mer målrettet enn dagens fordeling. Det bør likevel vurderes å utvikle kriterier som man mener er effektive for å nå de distriktpolitiske målsettingene. Det er ikke sikkert at bedre kommunale tjenester er det riktige virkemidlet for å nå disse målsettingene.

### **3.7 Nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordninger**

Dagens overgangsordning er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra år til år som følge av:

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

Dagens overgangsordninger er på 5 år og er utformet som en ren omfordelingsordning. I tillegg er det utformet særskilte kompensasjonsordninger i forbindelse med spesielle reformer, slik som ved omlegging av inntektssystemet i 1997, sykehusreformen i 2002. Detter er ordninger som fungerer på siden av den ordinære overgangsordningen og virker kompliserende.

Formålet med det nye inntektsgarantitilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringene til et bestemt beløp pr. innbygger. For kommuner er dette foreslått til kr 400,- pr. innbygger og for fylkeskommuner til kr 100,- pr. innbygger.

## Trondheim kommune

Garantitilskuddet finansieres gjennom et likt trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner etter finansiering skal få et tap som overstiger kr 400,- pr. innbygger. For Trondheim betyr dette at kommunen trekkes ytterligere 25 mill kr for å finansiere den nye overgangsordningen.

### 3.7.1 Rådmannens vurdering

Utvalgets forslag til utforming av ny overgangsordning betraktes å være bedre enn den gamle overgangsordningen. Rådmannens har imidlertid to avvikende synspunkter ift utvalgets forslag. For det første vurderer et tak på 400,- kr pr innbygger å være noe høyt. For Trondheim kommune vil dette medføre en reduksjon av drifta tilsvarende 62 mill kr fra det ene året til det andre. En slik reduksjon et år vil sannsynligvis medføre en del tilpasningsproblemer, og kan fort medføre et regnskapsmessig problem for kommunen. For kommuner som vil få en slik reduksjon i mange år fremover som følge av nytt forslag til inntektssystem, vil en årlig reduksjon i rammene med stor sannsynlighet ikke være mulig, og vil føre kommunen ut i økonomiske problemer. Det foreslås derfor at utvalget ser nærmere på beløpet med tanke på å redusere dette noe.

For det andre så foreslår utvalget at kommuner som får en gevinst som følge av omleggingen, skal få dette med umiddelbar virkning. Dette er med på å gjøre at finansieringen av kompensasjonsordningen blir dyrere for andre kommuner. Det kan diskuteres om det også hadde vært rimelig å sette et tak på hvor stor vekst en enkelt kommune skal ha fra det ene året til det andre som følge av omlegging/endringer i inntektssystemet. Det kan argumenteres for at en jevn vekst kan medføre at midlene blir brukt mer effektivt, siden kommuner også må bygge opp kapasitet for å håndtere en vekst. Utvalget argumenterer for at kommuner som får vekst i tilskuddet bør få beholde hele veksten, siden f. eks en kommune som får stor vekst i barnetall må få bygge opp en kapasitet for å håndtere det så fort som mulig. Utvalgets argument er tvilsomt, siden det skal usedvanlig store endringer til i en kommunes befolkning for at kommunens utgiftsbehov endrer seg med f. eks 400 kr pr innbygger i løpet av et år. Det bør i så fall dokumenteres at det finnes slike kommuner, før man benytter dette som et argument. Endringer som medfører stor vekst i rammetilskuddet vil sannsynligvis kun skje ved prinsipielle endringer i inntektssystemet, samt ved innfasing av nye elementer i inntektssystemet.

Rådmannen foreslår derfor at det innføres et tak for kommuner med vekst, samt at taket for inntektsreduksjonen blir satt lavere enn 400 kr pr innbygger.

### 3.8 Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo

I nytt inntektssystem er det foreslått at dagens hovedstadstilskudd avvikles. I 2005 utgjør dette 441 millioner.

Oslos utgiftsbehov til fylkeskommunal produksjon er fanget opp av forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel for både kommuner og fylkeskommuner gir også en gevinst for Oslo.

Rådmannen er enig at de nye utgiftskriteriene ser ut til å fange opp Oslos utgiftsbehov, og at et eget hovedstadskriterie dermed blir unødvendig.

### **3.9 Kommunal- og fylkeskommunalt finansieringsansvar for private aktører.**

I dag er det ulike ordninger for finansiering av private aktører på de kommunale tjenesteområdene. Private barnehager finansieres via kommune, mens private skoler finansieres direkte fra staten etter trekk i rammetilskuddet. Utvalget foreslår at kommunene og fylkeskommunene får et direkte finansieringsansvar for alle private aktører. Argumentet er dels forenkling, (dagens uttrekksmekanisme er innfløkt), dels at de samlede overføringer til lokalsamfunnet blir uavhengig av den faktiske organiseringen. Det argumenteres også for at det er en fordel at kommunene får ansvaret for det helhetlige tjenestetilbudet til kommunens innbyggere.

Utvalget peker på at det ligger en risiko for kommunen, siden dagens tilskuddsordning kompenserer for smådriftsulempen ved at det gj.snittlige tilskuddet avtar med økende antall elever. Dersom kommunene må videreføre denne tilskuddsordningen, kan det medføre merkostnader ved etablering av mange små frittstående skoler.

#### **3.9.1 Rådmannens vurdering**

Rådmannen støtter utvalget og er enig at trekk og korreksjonsordningen virker kompliserende og reduserer forutsigbarheten i dagens system. Kommunen kan få økte kostnader, dersom det etableres mange små frittstående skoler, samt at kommunen kan få en annen skolestruktur enn ønsket. Det forutsettes derfor at det blir opp til kommunen å godkjenne etablering av frittstående skoler.

### **3.10 Rammestyring og likebehandling av nasjonale velferdsreformer**

Utvalget drøfter om nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk på ulike fagområder, som f. eks eldreomsorg, helse- og sosialtjenester, skole og barnehager, kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansieringen, istedenfor via øremerkede ordninger.

Det er utvalgets mening at rammefinansiering legger bedre til rette for fleksibilitet i gjennomføringen av reformer og begrenser uheldige insentivvirkninger. Lovbaserte virkemidler må til for å sikre at den aktuelle sektoren blir tilstrekkelig prioritert i de lokale prioriteringsprosessene.

Øremerkede tilskudd bør kun anvendes dersom kommunen innenfor gitte økonomiske rammer, prioriterer de aktuelle områder lavere enn det nasjonale politiske målsetningene tilsier.

Utforming av de økonomiske virkemidlene ifm nye reformer må bli gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren.

#### **3.10.1 Rådmannens vurdering**

Rådmannen støtter utvalget også på dette punktet. Med rammefinansiering vil kommunene stå friere i hvordan man anvender midler når nye reformer skal innføres. Dersom dette gjelder et område som kommunen har prioritert fra før, vil ikke det redusere de statlige overføringene med begrunnelse at det ikke er like nødvendig med midler til en kommune som har etablert et godt tilbud.

Rammeoverføringer vil også redusere behovet for å etablere et kommunalt byråkrati som må til for å utløse nødvendige øremerkede tilskudd. Det er en forutsetning at midler som kanaliseres som rammeoverføringer, blir fordelt etter utgiftskriterier som oppfattes som rettferdige. Dvs at sosialnøkkelen ikke kan benyttes til fordeling av statlige reformer, slik den er utformet i utvalget forslag.

#### **4 Konklusjon/ anbefaling**

Trondheim kommune taper ca 20 mill kr som følge av innføring av nye kriterier i utgiftsutjevningen (se vedlegg 1). I tillegg taper kommunen 25 mill kr som følge av at overgangsordningen må finansieres av alle kommunene.

Rådmannen finner likevel mange av forslagene i Borgeutvalget som godt gjennomtenkte, og vil derfor anbefale at Trondheim kommune slutter seg til hovedlinjene i utredningen, bortsett fra følgende punkter:

- Delkostnadsnøkkelen for utgiftsbehovet for sosiale tjenester kan ikke aksepteres. Her må det foretas ytterligere analyser som fanger og utgiftsbehovet til storbyene utenom Oslo.
- Kriteriet innbyggere 16-21 år fører til en systematisk skjevfordeling av inntekter, og bør revurderes, eventuelt inngå i kriteriet 16-66 år.
- Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede fører til uheldige vridningseffekter for ordningen med finansiering av ressurskrevende brukere
- Inntektsgarantitilskuddet bør også gjelde for kommuner med vekst i inntektene
- Beløpsgrensen for inntektsgarantitilskuddet bør settes noe lavere
- Kommunene får ansvaret for å godkjenne etablering av private skoler/frittstående skoler.

Rådmannen i Trondheim, 17.01.06

Snorre Glørstad  
kommunaldirektør

Einar Spjøtvoll  
Rådgiver

Vedlegg: 1.Sammenlikning av kriteriene i Borgeutvalgets og gjeldende inntektssystem  
2.Sammendrag av rapport fra Asplan Viak/Telemarksforskning

Vedlegg 1: Sammenlikning av kriteriene i Borgeutvalgets og gjeldende inntektssystem

**Trondheim kommune**

| Kriterier i dagens innt.system | Foreslåtte kriterier fra Borge-utvalget | Dagens vekt | Ny vekt | Tap/Gevinst i mill kr |
|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------|---------|-----------------------|
| Innb. 0-5 år                   | Innb. 0-5 år                            | 0,023       | 0,0164  | -0,4                  |
| Innb. 6-15 år                  | Innb. 6-15 år                           | 0,307       | 0,3341  | -5,0                  |
| Innb. 16-66 år                 |                                         | 0,121       |         |                       |
|                                | Innb. 16-21 år                          |             | 0,0198  | -0,1                  |
|                                | Innb. 22-66 år                          |             | 0,1149  |                       |
| Innb. 67-79 år                 | Innb. 0-5 år                            | 0,085       | 0,0888  | -1,6                  |
| Innb. 80-89 år                 | Innb. 6-15 år                           | 0,133       | 0,1328  | -0,4                  |
| Innb. o/90 år                  | Innb. o/90 år                           | 0,049       | 0,0608  | -10,5                 |
| Skilte og separerte            |                                         | 0,038       |         | -7,1                  |
| Arbeidsledige                  |                                         | 0,011       |         | -6,5                  |
| Dødelighet                     |                                         | 0,025       |         | 0,5                   |
|                                | Barn som ikke bor sammen                |             | 0,0161  | 5,5                   |
|                                | Grunn- og hj stønad                     |             | 0,0106  | 0,4                   |
| Ikke-gifte over 67 år          | Ikke-gifte over 67 år                   | 0,025       | 0,0624  | -13,8                 |
| Innvandrere                    |                                         | 0,005       |         | 1,2                   |
| Reisetid                       |                                         | 0,015       |         | 1,7                   |
|                                | Innvandrerbarn                          |             | 0,0147  | 6,8                   |
|                                | Fattige                                 |             | 0,0096  | 4,8                   |
| Sone                           | Sone                                    | 0,01        | 0,0191  | -18,2                 |
| Nabo                           | Nabo                                    | 0,011       | 0,0043  | 15,0                  |
| PU over 16 år                  | PU over 16 år                           | 0,066       | 0,0413  | -31,7                 |
| PU under 16 år                 |                                         | 0,004       |         | 4,1                   |
|                                | Uføre                                   |             | 0,0058  | -1,1                  |
|                                | Opphopning                              |             | 0,0216  | 14,9                  |
| Urbanitetskriterium            |                                         | 0,042       |         | -51,3                 |
| Landbrukskriterium             |                                         | 0,005       |         | 16,5                  |
| Basistillegg                   | Basistillegg                            | 0,025       | 0,0269  | -7,3                  |
| Kostnadsindeks                 |                                         | 1           | 1       | -20,0                 |

# Saksprotokoll

---

**Utvalg:** Formannskapet  
**Møtedato:** 31.01.2006  
**Sak:** 47/06

---

**Resultat:** Behandlet  
**Arkivsak:** 05/36121  
**Tittel:** **HØRING - INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING-NOU 2005: 18  
FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING-INNTEKTSSYSTEMET  
FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER**

## Behandling:

**Frank Jenssen (H)** foreslo følgende endring i innstillingens pkt 8:

Kommunene overtar finansieringsansvaret for private skoler, men støtter ikke rådmannens forslag om kommunal godkjenning av friskoler/ private skoler.

## Votering:

Innstillingen med unntak av pkt 3, 4 og 8 ble enstemmig vedtatt

Innstillingens pkt 3 ble vedtatt mot 4 stemmer (2H, 1KrF, 1FrP)

Innstillingens pkt 4 ble vedtatt mot 4 stemmer (2H, 1KrF, 1FrP)

Innstillingens pkt 8 ble vedtatt mot 2 stemmer (1KrF, 1FrP)

Jenssens forslag til tillegg til pkt 8 fikk 4 stemmer (2H, 1KrF, 1FrP) og falt.

## VEDTAK:

Trondheim kommune gir Borgeutvalget sin tilslutning til følgende punkter i utredningen:

1. Prinsippet om at fordelingen baseres på en relativ fordeling av en total ramme.
2. Basiskriteriet bør utredes videre for å gjøre det mer nøytralt ift kommunesammenslutninger
3. Prognosebasert inntektsutjevning innføres
4. Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen avvikles
5. Skjønnskuttet reduseres
6. Det innføres et nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene
7. Hovedstadstilskuddet avvikles
8. Kommunene overtar finansieringsansvaret for private skoler
9. Utvalgets forslag vedrørende innføring av nasjonale reformer

Trondheim kommune mener at følgende må utredes videre:

1. Sosialhjelpsnøkkelen må videreutvikles
2. Indeksen for innbyggere mellom 16-21 år avvikles
3. Grensen for inntektsgarantitilskuddet reduseres
4. Inntektsgarantien gjøres gjeldende også for kommuner med vekst, slik at veksten begrenses

Rita Ottervik  
Ordfører

Kari Aarnes

## Vedlegg 2

### Forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene – konsekvenser for Trondheim kommune (-19 mill. kr)

Inntektssystemet for kommunene har i løpet av de siste årene blitt evaluert av to utvalg; Borge-utvalget og Sørheim-utvalget. I dette notatet gjøres det rede for konsekvensene av utvalgenes forslag for Trondheim kommune. For en nærmere beskrivelse av de ulike forslagene viser vi til vedlegg 3. Regjeringen har varslet at den vil legge fram forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009 (våren 2008).

Borge-utvalget, som var et *faglig* sammensatt utvalg, foreslo i oktober 2005 følgende endringer i inntektssystemet for kommunene:

- Ny kostnadsnøkkel
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Et nytt distriktstilskudd
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning.

Sørheim-utvalget, som var et *politisk* sammensatt utvalg, leverte sin rapport med forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i oktober 2007. Sørheim-utvalget støttet opp om flere av Borge-utvalgets forslag, men foreslo bl.a. en noe annen utforming av distriktstilskuddet og inntektsgarantitilskuddet. Blant Sørheim-utvalgets øvrige forslag er:

- Økt inntektsutjevning
- Avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt
- Et nytt tilskudd til vekstkommuner

Sørheim-utvalget støttet ikke Borge-utvalgets forslag om å innføre en ordning med prognosebasert inntektsutjevning.

Det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor mye Trondheim kommune vil vinne/tape på de ulike forslagene. Men dersom man legger til grunn at regjeringen innfører Borge-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene, samt gir tilslutning til Sørheim-utvalgets forslag til endringer, kan man anslå at Trondheim på lang sikt vil tape 118 kroner per innbygger (om lag 19 millioner kr) (se tabell under). Vi vil presisere at beregningene er usikre og basert på en rekke forutsetninger. Vi har f.eks. ikke utarbeidet et anslag på hvor mye Trondheim vil vinne/tape på innføringen av et nytt inntektsgarantitilskudd og på innføring av en ny kostnadsnøkkel for barnehager. For en nærmere beskrivelse av forutsetningene som er lagt til grunn for beregningen m.m. viser vi til vedlagte bakgrunnsnotat.

*Anslag på gevinst/tap av forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. Virkning i kroner per innbygger. Systemvirkning (virkning på lang sikt).*

|                   | Borge-utvalget                  | Sørheim-utvalgets forslag                             |                         |                    |                                                       | Samlet anslag på gevinst/tap |
|-------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------|
|                   | Ny kostnadsnøkkel for kommunene | Avvikling av selskapsskatten og økt inntektsutjevning | Nytt distrikts-tilskudd | Nytt veksttilskudd | Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall |                              |
| Trondheim kommune | - 133                           | 25                                                    | 0                       | -41                | 31                                                    | -118                         |

## Vedlegg 3

### Inntektssystemet for kommunene

#### - Dagens inntektssystem og forslag til endringer i inntektssystemet

##### 1. Innledning

Inntektssystemet er et kriteriebasert system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet ble innført i 1986. Etter innføringen er det foretatt flere større og mindre endringer i inntektssystemet. Den siste større omleggingen ble foretatt i 1997, på bakgrunn av forslag fra Rattsø-utvalget (NOU 1996:1). I del 2 i dette notatet gjøres det rede for de overordnede målsetningene gjøres det rede for de overordnede målsetningene som er forsøkt nådd gjennom inntektssystemet. Videre ser vi i del 3 på hvordan dagens inntekts- og finansieringssystem slår ut for Trondheim kommune.

I løpet av de siste årene har inntektssystemet for kommunene blitt vurdert av to utvalg; Borge-utvalget, som var et faglig sammensatt utvalg og Sørheim-utvalget, som var et politisk sammensatt utvalg. Borge-utvalget la fram sine forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*. Utvalgets utredning ble sendt på bred offentlig høring, med høringsfrist i januar 2006. Høringsuttalelsen fra Trondheim følger vedlagt (vedlegg 1). Sørheim-utvalget la i oktober 2007 fram sine forslag til endringer i rapporten *Forslag til forbedringer i overføringssystemet for kommunene*. Sørheim-utvalgets utredning er nå sendt på bred offentlig høring, med høringsfrist 28. januar 2008.

I del 4 i dette notatet gjør vi rede for Sørheim-utvalgets forslag til endringer i inntekts- og finansieringssystemet for kommunene. I de tilfellene hvor det er aktuelt sammenlignes Sørheim-utvalgets forslag med Borge-utvalgets forslag. For en mer utdypende beskrivelse av Borge-utvalgets forslag viser vi til høringsuttalelsen vedrørende Borge-utvalget. I del 5 i notatet presenterer vi anslag på de samlede fordelingsvirkningene av Borge- og Sørheim-utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene.

##### 2. Målsetningene med inntektssystemet

Den overordnede målsetningen med inntektssystemet er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningen for et likeverdig tjenestetilbud (rettferdig inntektsfordeling). I tillegg brukes i dag inntektssystemet som et virkemiddel for å ivareta følgende hensyn:

- Lokal forankring av inntektene
- Stabile og forutsigbare inntektsrammer
- Regionalpolitikk

Den overordnede målsetningen med inntektssystemet er som nevnt å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Gjennom inntektssystemet foretas det derfor en omfattende utjevning av variasjoner i utgiftsbehov og av variasjoner i skatteinntekt mellom kommuner. *Utgiftsutjevningen* i inntektssystemet tar utgangspunkt i at kommuner ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de har like høye inntekter per innbygger. Dette skyldes at behovet for kommunale tjenester, og kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene, varierer mellom kommunene.<sup>1</sup> *Inntektsutjevningen* tar utgangspunkt i at variasjoner i skattegrunnlag, i fravær av et statlig utjevningssystem, ville vært en av de viktigste årsakene til forskjeller i tjenestetilbud.

<sup>1</sup> Kommunenes utgiftsbehov til kommunal tjenesteproduksjon beregnes med utgangspunkt i en kostnadsnøkkel bestående av objektive kriterier, med tilhørende vektorer.

Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at kommunesektoren bør ha stor frihet til å disponere egne inntekter. Videre tilsier hensynet til det lokale selvstyret at kommunesektorens inntekter bør ha en sterk lokal forankring, slik at kommunene bl.a. har insentiver til å legge til rette for næringsutvikling med mer. Denne målsetningen trekker isolert sett i retning av at man ikke bør ha full utjevning av variasjoner i skatteinntekter. Målsetningen kommer dermed i konflikt med målsetningen om et likeverdig tjenestetilbud, som forutsetter full utjevning av variasjoner i skatteinntekter.

Kommunesektoren har ansvaret for nasjonale velferdstjenester som i liten grad kan bygges opp eller ned fra det ene året til det andre. Det tilsier isolert sett at kommunesektoren bør ha stabile og forutsigbare inntektsrammer. Det kan imidlertid være et spenningsforhold mellom målsetningen om stabile og forutsigbare inntektsrammer og målsetningen om at kommunesektorens inntekter skal ha en sterk lokal forankring.

Inntektssystemet brukes i dag som et virkemiddel for å nå regional- og distriktpolitiske målsetninger. Distriktskommuner tildeles derfor ekstra overføringer gjennom inntektssystemet, noe som isolert sett medfører at de kan ha et høyere tjenestetilbud enn andre kommuner. Det er en motsetning mellom målsetningen om et likeverdig tjenestetilbud og ønsket om å ivareta regional- og distriktpolitiske hensyn gjennom inntektssystemet. For mens inntektssystemet gjennom utgifts- og inntektsutjevningen bidrar til en betydelig grad av utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, skaper systemet selv gjennom de regionalpolitisk motiverte ordningene nye inntektsforskjeller mellom kommunene.

Spørsmålet om hvordan man kan ivareta de overordnede målsetningene står sentralt ved utformingen av inntektssystemet. Det er også målkonflikter mellom de fire hensynene. Det innebærer at man ved utformingen av inntektssystemet må foreta en avveining mellom de ulike hensynene.

### **3. Inntektssystemet og Trondheim kommune**

I dette avsnittet ser vi på hvordan *dagens* inntekts- og finansieringssystem slår ut for Trondheim kommune. Vi ser på hvilket inntektsnivå Trondheim kommune har sammenlignet med andre kommuner, samt på veksten i de frie inntektene i de siste årene.

#### *Utgiftskorrigerte frie inntekter<sup>2</sup>*

Når man skal sammenligne inntektsnivået til ulike kommuner er det nyttig å ta med i beregningene at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder utgiftsbehovet. Når vi i dette avsnittet ser på inntektsnivået til Trondheim kommune, sammenlignet med andre kommuner, tar vi derfor utgangspunkt i *utgiftskorrigerte frie inntekter*.

Trondheim kommune hadde i 2006 utgiftskorrigerte frie inntekter på 97 prosent av landsgjennomsnittet. Hovedårsakene til at Trondheim har et inntektsnivå som ligger noe under landsgjennomsnittet er:

- Trondheim kommune mottar ikke regionalpolitiske tilskudd
- Trondheim kommune mottar mindre i skjønnsstilskudd enn landsgjennomsnittet

---

<sup>2</sup> Frie inntekter er i dette avsnittet definert som rammetilskudd og skatt på inntekt og formue (inkl. naturressursskatt).

- Trondheim kommune hadde i 2006 en skatteinntekt per innbygger på 98,5 prosent av landsgjennomsnittet
- Trondheim kommune fikk et trekk gjennom overgangsordningen

Det som i hovedsak kjennetegner kommuner med et *høyt* inntektsnivå er at de mottar regionalpolitiske tilskudd og/eller har høye skatteinntekter.

Så lenge noen kommuner mottar regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet, og så lenge man ikke har full utjevning av variasjoner i skatteinntekter mellom kommunene vil Trondheim kommune ha utgiftskorrigerte inntekter som ligger noe under landsgjennomsnittet.<sup>3</sup>

Oslo, Bergen og Stavanger hadde i 2006 utgiftskorrigerte inntekter på henholdsvis 109, 99 og 107 prosent av landsgjennomsnittet. Årsaken til at de øvrige storbyene har et høyere inntektsnivå enn Trondheim er at de har høyere skatteinntekter per innbygger.

#### *Vekst i frie inntekter i perioden 2002-2008*

Tabellen under viser Trondheims vekst i oppgavekorrigerte frie inntekter i perioden 2003-2006.

#### *Nominell vekst i oppgavekorrigerte frie inntekter (eksklusive eiendomsskatt). 2003-2006.*

| Vekst i frie inntekter | Vekst i sum frie inntekter |        | Vekst i kroner per innbygger |        |
|------------------------|----------------------------|--------|------------------------------|--------|
|                        | Trondheim                  | Landet | Trondheim                    | Landet |
| 2003-2004              | 8,4                        | 6,2    | 7,2                          | 6,1    |
| 2004-2005              | 6,5                        | 5,0    | 5,3                          | 3,9    |
| 2005-2006              | 9,8                        | 9,8    | 8,1                          | 9,0    |

Kilde: kommuneproposisjonene for 2006, 2007 og 2008.

Trondheim kommune hadde fra 2003-2004 en samlet vekst i de frie inntektene på 8,4 prosent, mens landsgjennomsnittet hadde en vekst på 6,2 prosent. En medvirkende årsak til at Trondheim hadde en høyere vekst enn landsgjennomsnittet var at Trondheim hadde en høyere skattevekst enn landsgjennomsnittet. Mens Trondheim hadde en vekst på 9,6 prosent, var skatteveksten på landsbasis på 6,6 prosent. Trondheim hadde dessuten en høyere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet.

I 2004 ble det gjennomført endringer i kostnadsnøkkelen for kommunene.

Sosialhjelpsnøkkelen for kommunene ble endret, bl.a. ved at det ble innført et eget urbanitetskriterium i nøkkelen. Videre ble det innført en egen sektornøkkel for landbruk og miljøvern. Trondheim tjente isolert sett om lag 23 mill. kr på endringen av sosialhjelpsnøkkelen, mens kommunene isolert sett tapte om lag 3 mill. kr på innføringen av ny sektornøkkel for landbruk og miljøvern<sup>4</sup>. Til tross for de to endringene var Trondheims indeks for beregnet utgiftsbehov om lag uendret fra 2003 til 2004. For mens endringen i

<sup>3</sup> Dette er gitt dagens situasjon i 2006 hvor Trondheim hadde en skatteinntekt på 98,5 prosent av landsgjennomsnittet. Dersom Trondheim får en vekst i skatteinntektene per innbygger vil Trondheim også få en økning i utgiftskorrigerte frie inntekter.

<sup>4</sup> Endringene i kostnadsnøkkelen ble omfattet av overgangsordningen i inntektssystemet. Det innebærer at Trondheim får gevinsten gradvis over fem år. Endringen i kostnadsnøkkelen får full effekt når indeks for beregnet utgiftsbehov beregnes fra første år (2004).

sosialhjelpsnøkkelen bidro til å øke indeksen, bidro en reduksjon i antall psykisk utviklingshemmede, arbeidsledige og skilte og separerte til å redusere indeksen.

I 2004 ble det trekt ut om lag 5,9 mrd. kr ut av kommunenes rammetilskudd i forbindelse med innføringen av ordningen med nøytral merverdiavgift for kommunesektoren. Overgangsordningen for momskompensasjonsordningen innebar for Trondheim en vekst i oppgavekorrigert inntekter på om lag 12 mill. kr i 2004.<sup>5</sup>

Trondheim kommune hadde fra 2004-2005 en samlet vekst i de oppgavekorrigerte frie inntektene på 6,5 prosent, mens landsgjennomsnittet hadde en vekst på 5,0 prosent. En årsak til at Trondheim fikk en høyere vekst var at Trondheim hadde høyere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet.

Selskapsskatten ble gjeninnført som kommunal skatt i 2005. Innføringen innebar imidlertid ingen store omfordelingsvirkninger for Trondheim i 2005. Fra 2004-2005 hadde Trondheim en skattevekst som lå så vidt under landsgjennomsnittet (mens Trondheim hadde en vekst på 11,0 prosent, så var skatteveksten på landsbasis på 11,2 prosent). Trondheim tjente om lag 10 mill. kr på at inntektsutjevningen i inntektssystemet ble lagt om parallelt med at selskapsskatten ble gjeninnført som kommunal skatt. Trondheim fikk også en vekst i 2005 som følge av overgangsordningene for momskompensasjonsordningen (om lag 12 mill. kr) og overgangsordningen for endringen av sosialhjelpsnøkkel (om lag 4,6 mill. kr).

Fra 2004 til 2005 fikk Trondheim en reduksjon i indeksen for beregnet utgiftsbehov. Reduksjonen hadde sammenheng med endring i kriteriedata. Fra 2004 til 2005 har Trondheim bl.a. en lavere vekst i andel psykisk utviklingshemmede, arbeidsledige, skilte og separerte, innvandrere og barn i grunnskolealder enn landsgjennomsnittet.

Fra 2005-2006 hadde Trondheim kommune en vekst i de frie inntektene som lå på linje med landsgjennomsnittet. Dersom veksten måles i kroner per innbygger hadde imidlertid Trondheim en lavere vekst enn landsgjennomsnittet (8,1 prosent i Trondheim, mot 9,0 prosent på landsbasis). En av årsaken til at Trondheim i 2006 *kun* hadde en samlet vekst på linje med landsgjennomsnittet var at Trondheim hadde en lavere skattevekst enn landsgjennomsnittet. Det hadde bl.a. sammenheng med at Trondheim hadde en reduksjon i selskapsskatten på om lag 23,5 prosent fra 2005 til 2006. På landsbasis var reduksjonen i selskapsskatt på 8,1 prosent.

Fra 2005 til 2006 hadde Trondheim en økning i indeksen for beregnet utgiftsbehov, noe som igjen medførte en økning i det utgiftsutjevnerende tilskuddet. Økningen i indeksen for beregnet utgiftsbehov hadde sammenheng med endring i kriteriedata som ligger til grunn for beregningen av kommunenes utgiftsbehov. Fra 2005 til 2006 hadde Trondheim bl.a. en høyere vekst i andel arbeidsledige, skilte og separerte, innvandrere og psykisk utviklingshemmede over 16 år enn landsgjennomsnittet.

I likhet med i 2004 og 2005 fikk Trondheim også i 2006 en inntektsvekst som følge av overgangsordningene for momskompensasjonsordningen og sosialhjelpsnøkkelen.

---

<sup>5</sup> Overgangsordningen i inntektssystemet er en ren omfordelingsordning mellom kommunene. På landsbasis summerer derfor overgangsordningen seg til null.

#### **4. Forslag til endringer i inntektssystemet**

I dette avsnittet gjør vi rede for hovedtrekkene i Sørheim-utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. I de sakene hvor det er aktuelt sammenligner vi Sørheim-utvalgets forslag med Borge-utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet.

##### **4.1 Skattefinansiering**

###### *Skatteandel*

I 2007 forventes skatteinntektene å utgjøre om lag 48,3 prosent av kommunenes totale inntekter. Sørheim-utvalget mener at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent.

###### *Prognosebasert inntektsutjevning*

Av kommunesektorens inntekter er det skatteinntektene som er den mest usikre inntektskilden. Generelt har usikkerheten i skatteinntektene sammenheng med at kommunesektoren direkte mottar de løpende skatteinntekter gjennom året og at utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene beregnes. Opptrappingen av skatteandelen de senere år har medført at utviklingen i skattegrunnlagene får større betydning for utviklingen i kommunesektorens inntekter.

Borge-utvalget vurderte i NOU 2005:18 om kommunesektoren er i stand til å håndtere store avvik mellom anslått og faktisk skatteinntang. Borge-utvalgets vurdering er at kommunesektoren har behov for stabile og forutsigbare inntekter. Utvalget forslår derfor at man innfører en modell med såkalt prognosebasert inntektsutjevning. En modell med prognosebasert inntektsutjevning innebærer at det inntektsutjevnende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Når inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i en skatteprognose vil den makroøkonomiske usikkerheten knyttet til veksten i skatteinntekter bli redusert. I år med skattesvikt vil kommunene bli tilført ekstra midler gjennom inntektsutjevningen. Og motsatt, i perioder med merskattevekst vil en ordning med prognosebasert inntektsutjevning bidra til en reduksjon i det inntektsutjevnende tilskuddet.

Borge-utvalget påpeker at kommunesektorens evne til å håndtere sviktende skatteinntekter også kan styrkes gjennom oppbygning av fondsmidler. Kommunale skattereservefonds var forskriftsfestet fram til 1991, men det var svært få kommuner som oppfylte regnskapsforskriftene på dette punktet. Etter Borge-utvalgets vurdering er det liten grunn til å tro at kommunene vil vise større tilbøyelighet til å sette av reserverer med tanke på å møte en eventuelle skattesvikt nå enn tidligere. Borge-utvalget anbefaler derfor at man innfører en ordning med prognosebasert inntektsutjevning.

Sørheim-utvalget mener at kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinntangen det enkelte år, og dette utvalget ønsker derfor ikke en ordning med prognosebasert inntektsutjevning. Sørheim-utvalget viser også til at en ordning med prognosebasert inntektsutjevning over tid kan medføre at kommunesektoren blir tilført mindre midler. I løpet av perioden 1990-2007 var det kun i 2003 og 2004 at skatteinntektene ble vesentlig lavere enn ventet.

##### **4.2 Utjevning av skatteinntekter mellom kommunene**

Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevnes variasjoner i skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og selskapsskatt. Eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter omfattes ikke av inntektsutjevningen.

Inntektsutjevningen for kommunene ble endret i 2005, i forbindelse med at en andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene. Inntektsutjevningen i inntektssystemet er i dag basert på at kommuner med skatteinntekter per innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av forskjellen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet. Kommuner som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 55 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg får de kommuner som har lavere skatteinntekt enn 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensert 35 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen finansieres ved at alle kommunene får et likt trekk i kroner per innbygger.

Sørheim-utvalget har vurdert i hvor stor grad man skal utjevne variasjoner i skatteinntekt mellom kommunene. Utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevning. Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti* ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke de 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 lagt mer omfattende utjevning av skatteinntektene.

Sørheim-utvalget foreslår ingen endringer med hensyn til hvilke inntekter som skal omfattes av inntektsutjevningen.

Trondheim kommune anslås isolert sett å tjene 16 kroner per innbygger (2,5 millioner kroner) på forslaget om å øke ambisjonsnivået i inntektsutjevningen. Flertallets forslag innebærer at Trondheim vil få kompensert 60 øre (mot 55 øre i dag) av en (lokal) skattesvikt på 1 krone. Motsatt vil Trondheim kun beholde 40 øre (mot 45 øre i dag) av en (lokal) skattevekst.

Borge-utvalget foretok ingen vurdering av inntektsutjevningen for kommunene, da dette lå utenfor utvalgets mandat.

#### **4.3 Selskapsskatt som kommunal skatt**

Kommunene har siden 2005 fått tilført en andel av selskapsskatten gjennom rammetilskuddet (gjennom en såkalt skattesimuleringsmodell). Selskapsskatten tilføres kommunene basert på hvor stor andel av arbeidsplassene i det enkelte foretak som er lokalisert i den enkelte kommune. Regjeringen Bondevik II begrunnet forslaget om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene i 2005 med at man ville *"styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed sikre næringsetablering"*. Det ble foreslått at selskapsskatten på lang sikt skulle tilføres kommunene gjennom en skattefondsmodell. Kombinert med at selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene ble inntektsutjevningen i inntektssystemet lagt om. Omleggingen av inntektsutjevningen ble begrunnet med at man ville ivareta *"incentivvirkningene som ligger i en kommunal selskapsskatt, samtidig som omfordelingsvirkningene som følge av tilbakeføring av en andel av selskapsskatten reduseres"* (St.prp. nr 64 (2003-2004)).

Sørheim-utvalget har i sine vurderinger av hvorvidt selskapsskatten bør videreføres som kommunal skatt foretatt avveininger mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud, stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammene og insentiver til næringsutvikling.

Sørheim-utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende selskapsskatt. *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. *Medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet* foreslår at dagens ordning med kommunal selskapsskatt videreføres. *Medlemmene fra Kristelig folkeparti og Venstre* foreslår å videreføre dagens skattesimuleringsmodell, mens *medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet* foreslår å gå over til en skattefondsmodell.

Trondheim kommune anslås isolert sett å tjene 7 kroner per innbygger, eller 1,1 mill. kr på forslaget om å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt. Dette er imidlertid svært usikre beregninger da overskudd i bedrifter vil kun variere vesentlig fra et år til et annet. Trondheim ble for eksempel i 2004 anslått å tjene om lag 7 mill. kr på tilbakeføringen av selskapsskatten som kommunal skatt.

Borge-utvalget foretok ingen vurdering av hvorvidt selskapsskatten burde være en kommunal skatt, da dette lå utenfor utvalgets mandat.

#### **4.4 Samlet vurdering av inntektsutjevningen og selskapsskatten**

Sørheim-utvalget foreslår som beskrevet i 4.2 og 4.3 at ambisjonsnivået i inntektsutjevningen økes og at selskapsskatten avvikles som kommunal skatt. Den samlede effekten av de to forslagene anslås for Trondheim kommune å gi en gevinst på 25 kroner per innbygger, eller om lag 4 mill. kr.

Siden 1999 har skattegrunnlaget for kommunene og inntektsutjevningen blitt endret i flere omganger. I 1999 ble selskapsskatten avviklet som kommunal skatt. I 2002 ble inntektsutjevningen for kommunene endret. Endringen innebar at kommuner med høye skatteinntekter fikk trekt inn en større andel av sine inntekter. I 2005 ble selskapsskatten gjeninnført som kommunal skatt, og parallelt med dette ble inntektsutjevningen for kommunene lagt om. Som beskrevet i avsnitt 4.3 og 4.4 er Sørheim-utvalget delt i sin konklusjon om selskapsskatten og inntektsutjevningen.

Av hensyn til å gi kommunene stabile og forutsigbare inntektsrammer kan det være uheldig at det stadig gjennomføres endringer i skattegrunnlaget og inntektsutjevningen for kommunene. Det hadde derfor vært en fordel om man kunne ha kommet fram til et bredt politisk kompromiss om disse spørsmålene. Etter vår vurdering hadde det derfor vært hensiktsmessig om de to spørsmålene, i større grad enn i Sørheim-utvalgets utredning, ble sett i sammenheng. Alternativer som i den sammenheng kunne ha blitt vurdert er:

- Kan man bevare selskapsskatten som kommunal skatt, men øke trekk/kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen til 65 prosent?
- Kan man bevare dagens inntektsutjevning, men halvere selskapsskatten?
- Kan man avvikle selskapsskatten som kommunal skatt og samtidig bevare dagens inntektsutjevning?

#### **4.5 Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet**

Ekstra kommuneoverføringer til små kommuner og kommuner og i Nord-Norge brukes i dag som distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel. Tankegangen er at en gjennom denne ekstrainsatsen gir små kommuner og kommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner, og at en gjennom det igjen bidrar til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønstret og til å sikre gode levekår i distriktene (St.prp. nr 1 (2004-2005)).

I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. Sørheim-utvalget mener at det er en svakhet med dagens system at det til grunn for fordelingen av tilskuddene ikke ligger noen direkte vurdering av hvilke kommuner det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats. Sørheim-utvalget foreslår derfor at de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem samles i et nytt tilskudd som er koblet opp mot det distriktspolitiske virkeområdet.<sup>6</sup> Koblingen opp mot virkeområdet begrunnes med at det til grunn for inndelingen av virkeområdet ligger en vurdering av hvilke områder det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.

Sørheim-utvalgets flertall foreslår at det nye tilskuddet tildeles følgende kommuner (tabellen under viser hvilke kommuner som er innenfor de ulike sonene):

- Kommuner i sone IV som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet.
- Kommuner i sone III som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og som har en indeks lavere enn 35.
- Kommuner i sone III som er innenfor skattegrensen, og som har en indeks mellom 35 og 46 mottar et redusert tilskudd (tilskuddet graderes for kommuner med indeks mellom 35 og 46).
- Tromsø og Bodø

| Sone     | Kommuner                                                                                                                                                                    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sone II  | 20 kommuner i Sør-Norge                                                                                                                                                     |
| Sone III | Kommuner i Sør-Norge og Trøndelag som ikke ligger i nærheten av større byområder, samt Bodø og Tromsø. 129 kommuner.                                                        |
| Sone IV  | Finnmark, Troms, Nordland, deler av Trøndelagsfylkene og grenseområdet mot Møre og Romsdal, indre deler av Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark og Hordaland. 158 kommuner. |

Sørheim-utvalgets vurdering er at det nye tilskuddet bør fordeles med en sats per kommune (50 prosent), og en sats per innbygger (50 prosent). Videre foreslår utvalget at innbyggere og kommunene i de ulike områdene gis ulik vekt. Fordelingen av tilskuddet mellom de ulike sonene er basert på en skjønnsmessig vekting mellom sonene, blant annet ut fra et ønske om fremdeles å prioritere Nord-Norge innenfor det distriktspolitiske tilskuddet, og ønsket om å begrense omfordelingsvirkningene.

Sørheim-utvalgets forslag om å innføre et nytt distriktstilskudd medfører ingen fordelingsvirkninger for Trondheim kommune.

#### *Forskjellen mellom Sørheim-utvalget og Borge-utvalget*

Borge-utvalget foreslo i NOU 2005:18 også at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet ble slått sammen til et nytt distriktspolitisk tilskudd, som ble koblet opp mot det distriktspolitiske virkeområdet. Virkeområdet er revidert etter at Borge-utvalget la fram sin utredning. Det er derfor vanskelig å si nøyaktig hva som er forskjellen mellom Borge-utvalgets forslag og Sørheim-utvalgets forslag. Men litt forenklet kan man si at forskjellene er:

<sup>6</sup> Utvalget foreslår at kompensasjonsordningen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift videreføres innenfor skjønnstilskuddet.

- Sørheim-utvalget foreslår i motsetning til Borge-utvalget at Tromsø og Bodø bør tildeles distriktstilskudd
- Sørheim-utvalget foreslår at 50 prosent av distriktstilskuddet fordeles mellom kommunene etter en sats per innbygger, mens Borge-utvalget foreslår at 85 prosent av tilskuddet fordeles mellom kommunene etter en sats per innbygger. Dette betyr at små kommuner vil motta mer i tilskudd med Sørheim-utvalgets forslag, enn med Borge-utvalgets forslag.
- Sørheim-utvalget foreslår at kommuner i Nord-Norge skal få et høyere tilskudd enn kommuner i Sør-Norge som er innenfor samme sone. Borge-utvalget foreslo å likebehandle kommuner i Sør-Norge og kommuner i Nord-Norge som er innenfor samme sone.
- Borge-utvalget foreslår at tilskuddet graderes mellom kommunene med utgangspunkt i fire satser. Sørheim-utvalgets forslag innebærer at tilskuddet fordeles med utgangspunkt i ni satser.

#### 4.6 Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

##### *Telletidspunkt for beregning av innbyggertilskuddet*

Siden 2003 har innbyggertilskuddet m/utgiftsutjevning og inntektsutjevning blitt beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1.januar i budsjettåret. Før 2003 ble innbyggertilskuddet beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret. Ordningen med oppdatering av befolkningstallene i budsjettåret har gitt bedre samsvar mellom utvikling i utgiftsbehov og tilskudd som gis. Men samtidig har ordningen bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet, fordi innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen ikke er kjent i forkant av budsjettåret.

Sørheim-utvalget foreslår å avvikle ordningen med oppdaterte befolkningstall. Oppdateringen foreslås erstattet med at beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Utvalget foreslår at ordningen med oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen videreføres som i dag.

##### *Vekstkommuner*

I de siste årene har det blitt satt spørsmål ved om alle kommunene får full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper knyttet til kommunal tjenesteproduksjon. En problemstilling som har vært oppe er om kommuner med sterk befolkningsvekst får full kompensasjon for merutgiftene som følge av veksten. Denne diskusjonen må ses i sammenheng med at variasjoner i kommunenes kapitalkostnader ikke utjevnes gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Sørheim-utvalget peker i sin rapport på at kommuner med svært høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt finner det vanskelig å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning. Utvalget sier videre: *"Det kan på kort sikt være problematisk å finansiere de nødvendige investeringene uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere. Utvalget mener derfor at en ordning med vekstkompensasjon til kommuner med høy vekst vil være viktig for å redusere kortsiktige utfordringer som mange vekstkommuner har som følge av store investeringsbehov og høye lønnskostnader".*

Sørheim-utvalget foreslår at det innføres et eget tilskudd til vekstkommuner. Det nye tilskuddet foreslås gitt til kommuner som gjennom en treårsperiode har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst de siste tre årene over en gitt vekstgrense. Vekstgrensen er satt til

det doble av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis den siste treårsperioden. Vekstkompensasjonen foreslås tildelt som et beløp, 50 000 kroner, per nye innbygger ut over vekstgrensen. Utvalget foreslår at tilskuddet kun gis kommuner som i løpet av den siste treårsperioden har hatt skatteinntekt under 140 prosent av landsgjennomsnittet.

Trondheim kommune ville med Sørheim-utvalgets forslag i 2008 ha mottatt om lag 5,7 mill. kr (eller 35 kroner per innbygger) i veksttilskudd. Tilskuddet er da beregnet med utgangspunkt i befolkningsveksten i perioden 2004-2007.

Borge-utvalget anbefalte ikke at det ble innført et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Borge-utvalgets vurdering var at vekstkommuner på lang sikt ikke har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Utvalget viste til at befolkningsveksten snarere vil ha motsatt effekter dersom den økende befolkningen gir grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler og ledig kapasitet. Borge-utvalget påpekte også 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 fallende innbyggertall. Borge-utvalget fant det derfor vanskelig å anbefale at det ble etablert en ordning som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst. Utvalget erkjente imidlertid at vekstkommuner kan ha utfordringer knyttet til høye investeringsutgifter.

#### **4.7 Skjønntilskudd i inntektssystemet**

Årlig blir en andel av rammetilskuddet til kommunene fordelt ut i fra skjønnsmessige vurderinger. I 2007 utgjør skjønntilskuddet om lag 1,7 milliarder. Skjønntilskuddet brukes i dag blant annet til å:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
- Hjelp kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Fordelingen av skjønntilskuddet er preget av stor stabilitet over tid. Dette må bl.a. sees i sammenheng med at skjønntilskuddet blir brukt til å ivareta distrikts- og regionalpolitiske hensyn.

Sørheim-utvalget foreslår, i likhet med Borge-utvalget, å redusere den totale skjønnsrammen til kommunene. Utvalget foreslår at regionalpolitisk skjønn trekkes ut av skjønnsrammen og legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet. Kompensasjon til kommuner som har tapt på endringer som har blitt gjennomført i perioden 2002-2006 foreslås tatt ut av skjønntilskuddet, og lagt inn i innbyggertilskuddet. Den nye veksttilskuddet foreslås også finansiert gjennom en reduksjon i skjønntilskuddet til kommunene. Utvalget anbefaler at kompensasjonen til kommuner som har tapt på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fortsatt ligger i skjønntilskuddet.

Sørheim-utvalgets forslag om å redusere skjønntilskuddet vil i liten grad medføre omfordelingsvirkninger for Trondheim kommune.

#### **4.8 Nytt inntektsgarantitilskudd**

I dagens inntektssystem er det en egen overgangsordningen som 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 ofte etableres særskilte kompensasjonsordninger ved siden av inntektssystemet når det gjennomføres større endringer i inntektssystemet.

Sørheim-utvalget foreslår å avvikle dagens overgangsordning, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd. Utvalget foreslår at en kommune gjennom det nye tilskuddet skal få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnerende tilskuddet, som ligger mer enn 300 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger.

Kommunene vil få kompensasjon uavhengig av om den lave veksten skyldes endringer i inntektssystemet, oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd, endring i kriteriedata osv. I dagens inntektssystem får endring i kriteriedata gjennomslag fra første år. Inntektsgarantitilskuddet foreslås finansiert gjennom et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner. Etter Sørheim-utvalgets vurdering er det ikke rimelig at kommuner som har en sterk vekst i rammetilskuddet som følge av at de får en "dyrere" befolkning skal måtte finansiere inntektsgarantien alene.

Borge-utvalget foreslo at kommuner gjennom det nye inntektsgarantitilskuddet skulle få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnerende tilskuddet, som ligger 400 kroner lavere enn gjennomsnittlig vekst per innbygger. Borge-utvalget foreslo at inntektsgarantitilskuddet i utgangspunktet skulle finansieres med et trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner, etter at man har bidratt til finansieringen av inntektsgarantitilskuddet, skal få en vekst i rammetilskuddet som er lavere enn 400 kroner av veksten på landsbasis. Det innebærer at mottakerne av inntektsgarantitilskuddet ikke må være med på å finansiere tilskuddet med Borge-utvalgets forslag.

Inntektsgarantitilskuddet foreslås (både av Borge- og Sørheim-utvalget) beregnet ut i fra hvilken vekst kommunene har i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnerende tilskuddet. Dette innebærer bl.a. at kommuner som taper på avviklingen av selskapsskatt og økningen av inntektsutjevningen ikke får noen skjerming gjennom det nye tilskuddet.

#### **5. Fordelingsvirkninger for Trondheim kommune**

Regjeringen har varslet at den vil legge fram forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009 (våren 2008). På nåværende tidspunkt er det vanskelig å anslå hvor mye Trondheim kommune vil vinne/tape på forslaget til nytt inntektssystem. Det vil bl.a. avhenge av hvilke av forslagene fra Borge-utvalget og Sørheim-utvalget regjeringen gir sin tilslutning til. Men dersom man legger til grunn at regjeringen innfører Borge-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene, samt gir tilslutning til Sørheim-utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet kan man anslå at Trondheim

kommune på lang sikt vil tape 118 kroner per innbygger (om lag 19 millioner). Dette er illustrert i tabellen under.

*Anslag på fordelingsvirkninger av forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Tall i kroner per innbygger*

|                      | Borge-<br>utvalget <sup>7</sup>          | Sørheim-utvalgets forslag <sup>8</sup>                         |                                |                                    |                                                                | Samlet anslag<br>på gevinst/tap |
|----------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------|
|                      | Ny<br>kostnadsnøkkel<br>for<br>kommunene | Avvikling av<br>selskapsskatten<br>og økt<br>inntektsutjevning | Nytt<br>distrikts-<br>tilskudd | Nytt<br>veksttilskudd <sup>9</sup> | Avvikling av<br>ordningen med<br>oppdaterte<br>befolkningstall |                                 |
| Trondheim<br>kommune | - 133                                    | 25                                                             | 0                              | -41                                | 31                                                             | -118                            |

Kilde: Anslag på fordelingsvirkninger ny kostnadsnøkkel for kommunene (NOU 2005:18. Vedlegg 1)  
Anslag på fordelingsvirkninger av Sørheim-utvalgets forslag (Sørheim-utvalgets rapport, vedlegg 1).

Det er viktig å være oppmerksom på at det er to store begrensninger knyttet til fordelingsvirkningene som er presentert i tabellen over:

- Vi har ikke innarbeidet et anslag på hvor mye Trondheim kommune vil vinne/tape dersom det øremerkede tilskuddet til barnehager innlemmes i rammetilskuddet
- Vi har ikke anslått hvor mye Trondheim kommune vil vinne/tape på forslaget om å avvike overgangsordningen, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd.

Vi vil også gjøre oppmerksom på at fordelingsvirkningene vil variere med tallgrunnlaget som ligger til grunn for beregningene. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har dessuten varslet at de vil foreta en egen gjennomgang av Borge-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er derfor grunn til å anta at KRD vil justere Borge-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Trondheim kommune vil i samarbeid med de øvrige storbyene gi et innspill til det videre arbeidet med sosialhjelpsnøkkelen.

#### *Nytt inntektsgarantitilskudd*

I tabellen som er vist over har vi valgt å ikke inkludere fordelingsvirkningene av å avvike dagens overgangsordning (inkludert avviklingen av tapskompensasjonen som i dag ligger i skjønnstilskuddet), og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd. Årsaken til det er at det er vanskelig å anslå hvordan det nye inntektsgarantitilskuddet vil slå ut. Det vil ikke bare være avhengig av om kommunen vinner/taper på Sørheim-utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet, men også på endring i kostnadsnøkkelen, endring i kriteriedata, innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet, oppgaveendringer, avviklingen av dagens overgangsordningen osv. Sørheim-utvalget har ikke foretatt beregninger som viser hva det samlede resultatet vil være.

<sup>7</sup> Fordelingsvirkningene er beregnet med utgangspunkt i befolkningsdata per 1. januar 2004.

<sup>8</sup> Fordelingsvirkningene er i hovedsak beregnet med utgangspunkt i befolkningsdata per 1. januar 2006.

<sup>9</sup> I vedlegget til Sørheim-utvalgets rapport hvor fordelingsvirkningene av utvalgets samlede forslag presenteres baserer man seg på data fra perioden 2002-2005 når veksttilskuddet beregnes. Når man tar utgangspunkt i denne perioden mottar ikke Trondheim kommune veksttilskudd. Trondheim kommune må imidlertid være med på å finansiere det nye tilskuddet. Trondheim kommune anslås derfor å tape 41 kroner på det nye tilskuddet. Dersom man tar utgangspunkt i data fra perioden 2004-2007 anslås imidlertid Trondheim kommune, jf punkt 4.5, å motta 5,7 mill. kroner i veksttilskudd (brutto).

*Borge-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for barnehagene*

Borge-utvalget ble i et tilleggsmandat fra Kommunal- og regionaldepartementet bedt om å legge fram en egen rapport med forslag til ny kostnadsnøkkel for barnehager i mars 2005. Bakgrunnen for tilleggsmandatet var at barnehager var vedtatt innlemmet i kommunenes rammetilskuddet fra 1. januar 2006. I kommuneproposisjonen for 2007 foreslo imidlertid Regjeringen Bondevik II at man skulle utsette innlemmingen av det øremerkede drifts- og investeringstilskuddet, og ved stortingsbehandlingen av proposisjonen ble det gitt tilslutning til regjeringens forslag.

Borge-utvalget la imidlertid i mars 2005 fram en delutredning med forslag til ny kostnadsnøkkel for barnehager. I utredningen analyserte utvalget bl.a. etterspørsels- og kostnadsforhold i barnehagesektoren. Og på bakgrunn av analysen foreslo utvalget en kostnadsnøkkel for barnehager bestående av kriteriene andel innbyggere 1-5 år, andel yrkesaktive kvinner 20-44 år og andel innbyggere 0-5 år med grunn- og hjelpestønad.

På nåværende tidspunkt er det vanskelig å anslå fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det har sammenheng med at barnehagesektoren er i utbygging. En overgang til ramrefinansiering for den enkelte kommune vil derfor både bestå av en systemeffekt og en inntektsrammeeffekt. Systemeffekten kan beregnes ved å sammenligne hva den enkelte kommune faktisk har mottatt i øremerket tilskudd, med hva kommunen ville ha fått dersom den samme tilskuddsrammen hadde blitt fordelt etter utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for kommunene. Man må imidlertid også ta hensyn til kommunesektoren vil få økte inntekter, slik at målsetningen om full barnehagedekning kan oppnås (inntektsrammeeffekten). Inntektsrammeeffekten vil være avhengig av hvilken vekst i kommunesektorens inntekter (knyttet til barnehager) det legges opp til.

I og med at det er stor usikkerhet knyttet til fordelingsvirkningene av å innlemme barnehagetilskuddet i rammetilskuddet har vi ikke innarbeidet anslag på fordelingsvirkninger av dette. Vi er også kjent med at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) arbeider med kostnadsnøkkel for barnehager (bl.a. med utgangspunkt i nyere data). Det kan derfor være at KRD vil komme med et justert forslag til ny barnehagenøkkel.

## **Sørheim-utvalget: Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene**

### **1. Innledning**

Sørheim-utvalget leverte i oktober 2007 en rapport med forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene: "*Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*".<sup>1</sup> Sørheim-utvalget vurderte ikke inntektssystemet for fylkeskommunene, da dette lå utenfor utvalgets mandat.

KS Sør-Trøndelag har nedsatt en arbeidsgruppe som har fått i oppdrag å vurdere Sørheim-utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. I dette notatet oppsummeres Sørheim-utvalgets forslag. Videre gjøres det rede for arbeidsgruppens vurdering av forslagene.

Arbeidsgruppen har bestått av:

|                           |                                     |
|---------------------------|-------------------------------------|
| Politisk deltakelse:      | Oddbjørn Rømme (Åfjord kommune)     |
| Administrativ deltakelse: | Svein-Henry Berdal (Orkdal kommune) |
|                           | Gunnbjørn Berggård (Tydal kommune)  |
|                           | Einar Spjøtvoll (Trondheim kommune) |

Nina Nilsen (Trondheim kommune) har vært sekretær for arbeidsgruppen.

### **2. Inntektssystemet for kommunene – forslag til endringer**

Inntektssystemet er et kriteriebasert system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet ble innført i 1986. Etter innføringen er det foretatt flere større og mindre endringer i systemet. Den siste større omleggingen av inntektssystemet ble foretatt i 1997, på bakgrunn av forslag fra Rattsø-utvalget (NOU 1996:1).

Inntektssystemet ble sist evaluert av et offentlig utvalg i 2005. Borge-utvalget, som ble oppnevnt i oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. I oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

Borge-utvalget foreslo bl.a.:

- Ny kostnadsnøkkel for kommunene<sup>2</sup>
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2007 at den ville foreta en egen gjennomgang av inntektssystemet. Og i den forbindelse ble de politiske partiene med

<sup>1</sup> Rapporten er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider: [www.krd.dep.no](http://www.krd.dep.no).

<sup>2</sup> Kostnadsnøkkel for kommunene er bygd opp av flere sektornøkler som Borge-utvalget foreslo endringer på (grunnskole, helse- og sosialtjenester, administrasjon, landbruk og miljøvern).

representasjon på Stortinget invitert til deltakelse i et utvalg som har vurdert *deler av* inntekts- og finansieringssystemet for kommunene. Utvalget har ikke vurdert utgiftsutjevningen i inntektssystemet (kostnadsnøkkelen). Utvalget som ble ledet av Kristin Marie Sørheim leverte i oktober 2007 sin rapport med forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. Sørheim-utvalget støtter opp om flere av Borge-utvalgets forslag, men foreslår bl.a. en noe annen utforming av det nye distriktpolitiske tilskudd og det nye inntektsgarantitilskuddet. Blant Sørheim-utvalgets øvrige forslag er:

- Økt inntektsutjevning
- Avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt
- Et nytt tilskudd til vekstkommuner

I del 3 – 9 gjøres det nærmere rede for de ulike forslagene, samt for arbeidsgruppens vurdering av forslagene.

### **3. Skattefinansiering**

#### **3.1 Skatteandel og prognosebasert inntektsutjevning**

##### *Skatteandel*

I 2007 forventes skatteinntektene å utgjøre om lag 48,3 prosent av kommunenes totale inntekter. Hensynet til lokal forankring av inntektene trekker i retning av en høy skatteandel, mens hensynet til utjevning av inntektsforskjeller, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk trekker i retning av en lav skatteandel.

Sørheim-utvalget mener at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent.<sup>3</sup>

##### *Prognosebasert inntektsutjevning*

Borge-utvalget vurderte i NOU 2005:18 om kommunesektoren er i stand til å håndtere store svingninger i skatteinntektene. Borge-utvalgets vurdering var at kommunesektoren hadde behov for større stabilitet i inntektene. Utvalget foreslo derfor at man innførte en modell med såkalt prognosebasert inntektsutjevning. En modell med prognosebasert inntektsutjevning innebærer at det inntektsutjevnende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Når inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i en skatteprognose vil den makroøkonomiske usikkerheten knyttet til veksten i skatteinntekter bli redusert. I år med skattesvikt vil kommunene bli tilført ekstra midler gjennom inntektsutjevningen. Og motsatt, i perioder med merskattevekst vil en ordning med prognosebasert inntektsutjevning bidra til en reduksjon i det inntektsutjevnende tilskuddet.

Sørheim-utvalget mener at kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinntgangen det enkelte år, og utvalget ønsker derfor ikke en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinntgang (prognosebasert inntektsutjevning).

#### **3.2 Arbeidsgruppens vurdering**

*Arbeidsgruppen mener, i likhet med Sørheim-utvalget, at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge på rundt 50 prosent.*

*Arbeidsgruppen vil påpeke at behovet for en ordning med prognosebasert inntektsutjevning bl.a. er avhengig av hvor høy skatteandelen er og om selskapsskatten blir videreført som*

---

<sup>3</sup> Sørheim-utvalget har ikke beregnet fordelingsvirkningene av å øke skatteandelen fra 48,3 til 50,0 prosent.

*kommunal skatt. Dersom selskapsskatten videreføres gjennom en skattefondsmodell vil for eksempel behovet for en ordning hvor staten garanterer for deler av avviket mellom skatteanslag og faktisk skatteinntang øke. Det har sammenheng med at selskapsskatten er konjunkturavhengig og mindre forutsigbar enn skatt fra personlige skatteyttere.*

*Et flertall av arbeidsgruppen mener i likhet med Sørheim-utvalget, at man ikke bør innføre en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteinntang. Dette har bl.a. sammenheng med at man antar at en ordning med prognosebasert inntektsutjevning over tid vil medføre at kommunesektoren blir tilført mindre midler. I løpet av perioden 1990–2007 var det for eksempel kun i 2003 og 2004 at skatteinntektene ble vesentlig lavere enn anslått. Flertallet mener også at kommunene bør kunne håndtere avvik mellom skatteanslag og faktisk skatteinntang.*

*Et mindretall av arbeidsgruppen (1 stk) støtter Borge-utvalgets forslag om å innføre en ordning med prognosebasert inntektsutjevning. Opptrappingen av skatteandelen de senere år har medført at utviklingen i skattegrunnlagene har fått større betydning for kommunesektorens inntekter. Etter mindretallets vurdering er det derfor behov for en ordning som fungerer som et "sikkerhetsnett" for kommunene dersom det blir store avvik mellom anslått og faktisk skatteinntang på landsbasis. Mindretallet vil påpeke at en ordning med prognosebasert inntektsutjevning kun vil medføre at den makroøkonomiske risikoen (knyttet til at skatteveksten på landsbasis blir lavere enn antatt) blir bedre forsikret. Ordningen vil ikke svekke den enkelte kommunes insentiver til å øke egne inntekter.<sup>4</sup> Mindretallet vil også påpeke at en av årsakene til at skatteinntektene har blitt høyere enn anslått i de siste årene kan være at vi har vært inne i en høykonjunktur. Dersom vi går inn i en periode med lavkonjunktur kan situasjonen bli motsatt; skatteinntektene kan da bli lavere enn anslått.*

*Arbeidsgruppen vil påpeke at kommunesektorens evne til å håndtere sviktende skatteinntekter også kan styrkes gjennom oppbygning av fondsmidler. Kommunale skattereservefonds var forskriftsfestet fram til 1991. Det var imidlertid svært få kommuner som oppfylte regnskapsforskriften på dette punktet.*

## **4. Inntektsutjevning**

### **4.1 Utjevning av skatteinntekter mellom kommunene**

Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevnes variasjoner i skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og selskapsskatt. Eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter omfattes ikke av inntektsutjevningen. Ambisjonsnivået for utjevning er et politisk spørsmål. Valg av utjevningsgrad må blant annet baseres på en avveining av hensynet til lokal forankring av inntektene og utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.<sup>5</sup>

Inntektsutjevningen i inntektssystemet er i dag basert på at kommuner med skatteinntekter per innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av forskjellen mellom egen skatt

<sup>4</sup> Siden innføringen av løpende inntektsutjevning (2000) har den lokale risiko (knyttet til at utviklingen i egne inntekter blir lavere enn på landsbasis) vært godt forsikret.

<sup>5</sup> I rapporten fra Sørheim-utvalget påpekes det at utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud ikke bare har med skatteinntangen i kommunene å gjøre. Utvalget peker i den sammenheng på at skattesvake kommuner ofte mottar regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd. Skattesvake kommuner kan derfor samlet sett ha et høyt inntektsnivå. En kommune som er skattesvak er derfor ikke nødvendigvis inntektssvak.

og landsgjennomsnittet. Kommuner som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 55 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg får de kommuner som har lavere skatteinntekt enn 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensert 35 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen finansieres ved at alle kommunene får et likt trekk i kroner per innbygger.

Ved en vurderingen av inntektsutjevningen må det vurderes hvilke kommuner som skal løftes og hvilke kommuner som skal få et trekk i sine inntekter.

- Dersom målet er å løfte kun de mest skattesvake kommunene, eksempelvis kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet, kan dette gjøres gjennom å øke tilleggskompensasjonen (for eksempel kan tilleggskompensasjonen økes fra 35 til 40 prosent).
- Dersom målet er å inkludere flere kommuner i ordningen for tilleggskompensasjon, kan dette gjøres ved å endre innslagspunktet for tilleggskompensasjonen (innslagspunktet kan for eksempel økes fra 90 til 95 prosent).
- Dersom målet med utjevningen er å styrke alle kommuner under landsgjennomsnittet kan den symmetriske delen av inntektsutjevningen økes (trekk/kompensasjonsgraden på 55 prosent kan for eksempel økes til 60 prosent).

#### **4.2 Sørheim-utvalgets forslag**

Sørheim-utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevning. Utvalgets flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke de 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 lagt mer omfattende utjevning av skatteinntektene.

Flertallet forslag innebærer bl.a. at en kommune med skatteinntekt på 95 prosent av landsgjennomsnittet vil få kompensert 60 øre (mot 55 øre i dag) av en (lokal) skattesvikt på 1 krone. Motsatt vil kommunen kun beholde 40 øre (mot 45 øre i dag) av en (lokal) skattevekst på 1 krone.

#### **4.3 Arbeidsgruppens vurdering**

*Et flertall av arbeidsgruppen støtter Sørheim-utvalgets forslag om å øke ambisjonsnivået på inntektsutjevningen, da dette vil medføre at man får en ytterligere utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Kommunene i Sør-Trøndelag anslås isolert sett å tjene 111 kroner per innbygger på forslaget om å øke trekk- og kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen fra 55 til 60 prosent. Av kommunene i Sør-Trøndelag er det kun Tydal kommune som taper på forslaget.*

*Et mindretall av arbeidsgruppen (1 stk) mener at man bør videreføre dagens modell for inntektsutjevning, men en trekk- og kompensasjonsgrad på 55 prosent.*

### **5. Selskapsskatt**

#### **5.1 Selskapsskatt som kommunal skatt**

Kommunene har siden 2005 fått tilført en andel av selskapsskatten gjennom rammetilskuddet (gjennom en såkalt skattesimuleringsmodell). Selskapsskatten tilføres kommunene basert på hvor stor andel av arbeidsplassene i det enkelte foretak som er lokalisert i den enkelte

kommune. Regjeringen Bondevik II begrunnet forslaget om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene med at man ville *"styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed sikre næringsetablering"*. Det ble foreslått at selskapsskatten på lang sikt skulle tilføres kommunene gjennom en skattefondsmodell. Kombinert med at selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene ble inntektsutjevningen i inntektssystemet lagt om. Omleggingen av inntektsutjevningen ble begrunnet med at man ville ivareta *"incentivvirkningene som ligger i en kommunal selskapsskatt, samtidig som omfordelingsvirkningene som følge av tilbakeføring av en andel av selskapsskatten reduseres"* (St.prp. nr 64 (2003-2004)).

## **5.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring**

Sørheim-utvalget har i sine vurderinger av hvorvidt selskapsskatten bør videreføres som kommunal skatt foretatt avveininger mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud, stabilitet og forutsigbarhet i inntektsrammene og insentiver til næringsutvikling. Sørheim-utvalget påpeker at det er uheldig at deler av datagrunnlaget som ligger til grunn for beregningen av den enkelte kommunes andel av selskapsskatten er taushetsbelagt.

Sørheim-utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende selskapsskatt. *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. *Medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet* foreslår at dagens ordning med kommunal selskapsskatt videreføres. *Medlemmene fra Kristelig folkeparti og Venstre* foreslår å videreføre dagens skattesimuleringsmodell, mens *medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet* foreslår å gå over til en skattefondsmodell

## **5.3 Arbeidsgruppens vurdering**

*Et flertall av arbeidsgruppen støtter utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt. Etter flertallets vurdering er kommunenes arbeid med næringsutvikling m.m. i liten grad påvirket av hvorvidt kommunene tilføres en andel av selskapsskatten. Flertallet mener også at selskapsskatten er lite egnet som kommunal skatt da det er store svingninger i inntektene fra det ene året til det andre. En avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt vil dessuten medføre en utjevning av inntektsforskjeller mellom kommunene.*

*Et mindretall av arbeidsgruppen (1 stk) ønsker å videreføre selskapsskatten som kommunal skatt. Dette medlemmet mener imidlertid at den etablerte fordelingsordningen favoriserer kommuner med arbeidskraftintensiv næring, framfor kommuner med kapitalintensiv eller naturintensiv næring. Det må derfor utredes et bredere fordelingsgrunnlag for selskapsskatten, slik at verdiskapning også basert på andre produksjonsfaktorer enn arbeid, som kapital og natur, kommer inn som et kriterium.*

# **6. Nytt distriktpolitisk tilskudd**

## **6.1 Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet**

Ekstra kommuneoverføringer til små kommuner og kommuner i Nord-Norge brukes i dag som distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel. Tankegangen er at en gjennom denne ekstrainsatsen gir små kommuner og kommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner, og at en gjennom det igjen bidrar til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønstret og til å sikre gode levekår i distriktene (St.prp. nr 1 (2004-2005)).

I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. Disse ordningene er svært ulik i utformingen, noe som bl.a. har sammenheng med at tilskuddene opprinnelig ble innført for å kompensere kommuner som tapte på endringer som ble gjennomført i inntektssystemet, og ikke nødvendigvis for å treffe kommuner som har regionalpolitiske utfordringer.<sup>6</sup> Sørheim-utvalget mener at det er en svakhet med dagens system at det til grunn for fordelingen av tilskuddene ikke ligger noen direkte vurdering av hvilke kommuner det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats. Sørheim-utvalget foreslår derfor at de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem samles i et nytt tilskudd som er koblet opp mot det distriktpolitiske virkeområdet.<sup>7</sup> Koblingen opp mot virkeområdet begrunnes med at det til grunn for inndelingen av virkeområdet ligger en vurdering av hvilke områder det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.<sup>8</sup> Vurderingene er basert på skjønn og indikatorbasert analyse som fanger opp dimensjonene *geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt*. Det utarbeides en såkalt *distriktsindeks* for hver enkelt kommune. Indeksen varierer fra 0 til 100, hvor høy verdi tilsier få distriktpolitiske utfordringer.

Tabellen under viser inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet per 1. januar 2007.

| Sone     | Kommuner                                                                                                                                                                    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sone II  | 20 kommuner i Sør-Norge                                                                                                                                                     |
| Sone III | Sør-Norge og Trøndelag som ikke ligger i nærheten av større byområder, samt Bodø og Tromsø. 129 kommuner                                                                    |
| Sone IV  | Finnmark, Troms, Nordland, deler av Trøndelagsfylkene og grenseområdet mot Møre og Romsdal, indre deler av Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark og Hordaland. 158 kommuner. |

Sørheim-utvalget foreslår at det nye tilskuddet tildeles følgende kommuner:

- Kommuner i sone IV som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet.
- Kommuner i sone III som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og som har en distriktsindeks lavere enn 35.
- Kommuner i sone III som er innenfor skattegrensen, og som har en distriktsindeks mellom 35 og 46 mottar et redusert tilskudd (tilskuddet graderes for kommuner med indeks mellom 35 og 46).
- Tromsø og Bodø

Sørheim-utvalgets vurdering er videre at det nye tilskuddet bør fordeles med en sats per kommune (50 prosent), og en sats per innbygger (50 prosent). Videre foreslår utvalget at innbyggere og kommunene i de ulike områdene gis ulik vekt. Fordelingen av tilskuddet mellom de ulike sonene er basert på en skjønnsmessig vekting mellom sonene, blant annet ut

<sup>6</sup> I dag er både Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet eksplisitt gitt regional- og distriktpolitiske begrunnelser.

<sup>7</sup> Utvalget foreslår at kompensasjonsordningen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift videreføres innenfor skjønnstilskuddet.

<sup>8</sup> For nærmere omtale av inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet vises det til kapittel 6.2 i Sørheim-utvalgets rapport.

fra et ønske om fremdeles å prioritere Nord-Norge innenfor det distriktspolitiske tilskuddet, og ønsket om å begrense omfordelingsvirkningene.

## **6.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring**

Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Høyre og Kristelig Folkeparti*, foreslår at dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet samles til ett nytt distriktspolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktspolitiske virkeområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktspolitikken. Innenfor det distriktspolitiske tilskuddet ønsker utvalget å prioritere kommunene i Nord-Norge spesielt.

## **6.3 Forskjellen mellom Sørheim-utvalget og Borge-utvalget**

Borge-utvalget foreslo i NOU 2005:18 også at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet ble slått sammen til et nytt distriktspolitisk tilskudd, som ble koblet opp mot det distriktspolitiske virkeområdet. Virkeområdet er revidert etter at Borge-utvalget la fram sin utredning. Det er derfor vanskelig å si nøyaktig hva som er forskjellen mellom Borge-utvalgets forslag og Sørheim-utvalgets forslag. Men litt forenklet kan man si at forskjellene er:

- Sørheim-utvalget foreslår i motsetning til Borge-utvalget at Tromsø og Bodø bør tildeles distriktstilskudd
- Sørheim-utvalget foreslår at 50 prosent av distriktstilskuddet fordeles mellom kommunene med etter en sats per innbygger, mens Borge-utvalget foreslår at 85 prosent av tilskuddet fordeles mellom kommunene etter en sats per innbygger.
- Sørheim-utvalget foreslår at kommuner i Nord-Norge skal få et høyere tilskudd enn kommuner i Sør-Norge som er innenfor samme sone. Borge-utvalget foreslo å likebehandle kommuner i Sør-Norge og Nord-Norge som er innenfor samme sone.
- Borge-utvalget forslår at tilskuddet graderes mellom kommunene med utgangspunkt i fire satser. Sørheim-utvalgets forslag innebærer at tilskuddet fordeles med utgangspunkt i ni satser.

## **6.4 Arbeidsgruppens vurdering**

*Arbeidsgruppen støtter forslaget om å avvike de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem, og å erstatte disse med et nytt distriktstilskudd som er koblet opp mot det distriktspolitiske virkeområdet. Dette vil sikre at fordelingen av tilskuddet er basert på en vurdering av hvilke kommuner det er som har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.*

*Etter arbeidsgruppens vurdering bør ikke Tromsø og Bodø tildeles distriktstilskudd. Etter vår vurdering er det vanskelig å se at de to kommunene har problemer og utfordringer som gjør at de har behov for en regionalpolitisk ekstrainsats.*

*Arbeidsgruppen er delt når det gjelder spørsmålet om hvor stor andel av distriktstilskuddet som skal fordeles mellom kommunene etter satser per innbygger. Et flertall av utvalget støtter Sørheim-utvalgets forslag om å fordele 50 prosent av tilskuddet mellom kommunene med et likt beløp per innbygger. Flertallet mener at det er nødvendig å fordele 50 prosent av tilskuddet etter et fast beløp per kommune, for så langt som mulig å opprettholde de minste distriktskommunenes forutsetninger for å ha en aktiv samfunnsutviklerrolle.*

*Et mindretall av utvalget (1 stk) støtter Borge-utvalgets forslag om å tildele 85 prosent av tilskuddet etter satser per innbygger. Den viktigste fordelingen med å tildele en stor del av tilskuddet etter et fast beløp per innbygger er at den distriktspolitiske innsatsen blir*

*uavhengig av kommuneinndelingen. Fjerning av kommunegrenser vil i liten grad redusere de distriktspolitiske utfordringer i de aktuelle områder. Det vil derfor etter mindretallets vurdering være en fordel om en stor andel av tilskuddet fordeles mellom kommunene med et likt beløp per innbygger. Mindretallet vil også påpeke at små kommuner får kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom basistilskuddet i utgiftsutjevningen.*

*Sørheim-utvalget foreslår at det nye distriktstilskuddet kun skal tildeles kommuner som i løpet av de siste tre årene har hatt skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet. Arbeidsgruppen mener at det kan være både prinsipielle og praktiske innvendinger mot dette forslaget: Begrunnelsen for det distriktspolitiske tilskuddet er knyttet til utfordringer med sysselsetting og befolkningsutvikling i distriktene. Sagt med andre ord: Det foreligger særlige utgiftsbehov i disse kommunene som distriktstilskuddet skal bøte på. Det blir da prinsipielt uriktig å blande sammen denne utgiftsutjevningen med et forslag om inntektsutjevning for en bestemt kommunegruppe. Forslaget kommer videre samtidig med forslaget om å øke trekk- og kompensasjonsgraden fra 55 til 60 prosent, noe som ytterligere vil ramme kommuner i den inntektsgruppe som er nevnt her. Og når det er den symmetriske inntektsutjevningen som skal ivareta utjevningen av lokale skatteinntekter, bør man ikke en gang til foreta en inntektsutjevning av samme utjevningsgrunnlag. Det bes derfor om at Kommunal- og regionaldepartementet foretar konsekvensutredninger av dette forslaget.*

## **7. Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering**

### **7.1.1 Talletidspunkt for beregning av innbyggertilskuddet**

Siden 2003 har innbyggertilskuddet m/utgiftsutjevning og inntektsutjevning blitt beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Ordningen med oppdatering av befolkningstallene i budsjettåret har gitt bedre samsvar mellom utvikling i utgiftsbehov og tilskudd som gis. Men samtidig har ordningen bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet, fordi innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen ikke er kjent i forkant av budsjettåret.

### **7.1.2 Sørheim-utvalgets forslag**

Sørheim-utvalget foreslår å avvike ordningen med oppdaterte befolkningstall. Oppdateringen foreslås erstattet med at beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Utvalget foreslår at ordningen med oppdatering av befolkningstallene ved beregning av inntektsutjevningen videreføres som i dag.

### **7.1.3 Arbeidsgruppens vurdering**

*Arbeidsgruppen støtter Sørheim-utvalgets forslag om å avvike ordningen med oppdaterte befolkningstall, og å erstatte denne med en ordning hvor innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Omleggingen vil medføre at kommunene får større forutsigbarhet når det gjelder størrelsen på rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevrende tilskuddet.*

*Arbeidsgruppen mener, i likhet med Sørheim-utvalget, at beregningen av det inntektsutjevrende tilskuddet fortsatt bør baseres på befolkningstall per 1. januar i budsjettåret.*

### **7.2.1 Vekstkommuner**

Utvalget peker i sin rapport på at kommuner med svært høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt finner det vanskelig å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning. Utvalget sier videre: *"Det kan på kort sikt være problematisk å finansiere de nødvendige investeringene uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere. Utvalget mener derfor at en ordning med vekstkompensasjon til kommuner med høy vekst vil være viktig for å redusere kortsiktige utfordringer som mange vekstkommuner har som følge av store investeringsbehov og høye lønnskostnader".*

### **7.2.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring**

Utvalget foreslår at det innføres et eget tilskudd til vekstkommuner. Det nye tilskuddet foreslås gitt til kommuner som gjennom en treårsperiode har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst de siste tre årene over en gitt vekstgrense. Vekstgrensen er satt til det doble av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis den siste treårsperioden. Vekstkompensasjonen foreslås tildelt som et beløp, 50 000 kroner, per nye innbygger ut over vekstgrensen. Utvalget foreslår at tilskuddet kun gis kommuner som i løpet av den siste treårsperioden har hatt skatteinntekt under 140 prosent av landsgjennomsnittet.

### **7.2.3 Arbeidsgruppens vurdering**

*Arbeidsgruppen støtter Sørheim-utvalgets forslag om å innføre et eget veksttilskudd. Arbeidsgruppen vil i den sammenheng peke på at vekstkommuner har utfordringer knyttet til høye investeringsutgifter i perioder med sterk befolkningsvekst.*

## **8. Skjønntilskudd**

### **8.1 Skjønntilskuddet i inntektssystemet**

Årlig blir en andel av rammetilskuddet til kommunene fordelt ut i fra skjønnsmessige vurderinger. I 2007 utgjør skjønntilskuddet om lag 1,7 milliarder. Skjønntilskuddet brukes i dag blant annet til å:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
- Hjelp kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Fordelingen av skjønntilskuddet er preget av stor stabilitet over tid. Dette må bl.a. sees i sammenheng med at skjønntilskuddet blir brukt til å ivareta distrikts- og regionalpolitiske hensyn.

### **8.2 Sørheim-utvalgets forslag til endring**

Utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen til kommunene.

Utvalget foreslår at regionalpolitisk skjønn trekkes ut av skjønnsrammen og legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet. Utvalget anbefaler at kompensasjonen til kommuner som har tapt på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fortsatt ligger i skjønntilskuddet. Kompensasjon til kommuner som har tapt på endringer som har blitt gjennomført i perioden 2002-2006 foreslås tatt ut av skjønntilskuddet, og lagt inn i innbyggertilskuddet. Den nye veksttilskuddet foreslås også finansiert gjennom en reduksjon i skjønntilskuddet til kommunene.

### **8.3 Arbeidsgruppens vurdering**

*Sørheim-utvalget foreslår at det skal innføres et nytt distriktstilskudd i inntektssystemet, et nytt inntektsgarantitilskudd og et eget tilskudd til kommuner med sterk befolkningsvekst. De tre forslagene innebærer etter arbeidsgruppens vurdering at skjønnstilskuddet til kommunene kan og bør reduseres. Arbeidsgruppen støtter derfor Sørheim-utvalgets forslag om å redusere skjønnstilskuddet.*

*Etter arbeidsgruppens vurdering bør skjønnstilskuddet først og fremst brukes til å fange opp utgiftsdrivende lokale forhold som kommunene selv ikke kan påvirke – og som ikke er fanget opp gjennom andre deler av inntektssystemet. Videre bør skjønnstilskuddet brukes til å ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret (såkalt "kriseskjønn").*

## **9. Nytt inntektsgarantitilskudd**

### **9.1 Overgangsordningen i inntektssystemet**

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.

### **9.2 Sørheim-utvalgets forslag**

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 inntektsutjevneende 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.

Borge-utvalget foreslo at kommuner gjennom det nye inntektsgarantitilskuddet skulle få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevneende tilskuddet, som ligger 400 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Borge-utvalget foreslo at inntektsgarantitilskuddet i utgangspunktet skulle finansieres med et trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner, etter at man har bidratt til finansieringen av inntektsgarantitilskuddet, skal få en vekst i rammetilskuddet som er lavere enn 400 kroner av veksten på landsbasis. Dette innebærer at mottakerne av inntektsgarantitilskuddet ikke må være med på å finansieres tilskuddet med Borge-utvalgets forslag.

Etter Sørheim-utvalgets vurdering er det ikke rimelig at kommuner som har en sterk vekst i rammetilskuddet som følge av at de får en "dyrere" befolkning skal måtte finansiere inntektsgarantien alene.

Sørheim-utvalgets forslag til nytt inntektsgarantitilskudd innebærer at kommuner som taper på utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten og å øke ambisjonsnivået i inntektsutjevningen får hele tapet det første året. Årsaken til det er at utvalget foreslår at beregningen av inntektsgarantitilskuddet skal ta utgangspunkt i veksten i *rammetilskuddet*, *eksklusive det inntektsutjevnenende tilskuddet*.

### **9.3 Arbeidsgruppens vurdering**

*Arbeidsgruppen støtter Sørheim-utvalgets forslag om å innføre et nytt inntektsgarantitilskuddet. Arbeidsgruppen mener også at tilskuddet bør tildeles kommuner som har en vekst i rammetilskuddet, eksklusive det inntektsutjevnenende tilskuddet, som er 300 kroner lavere enn veksten på landsbasis.*

*Arbeidsgruppen vil vise til at det nye inntektsgarantitilskuddet, i større grad enn dagens inntektssystem, vil innebære en skjerming for kommuner som får en vesentlig inntektsreduksjon som følge av endring i kriteriedata (for eksempel endring i antall innbyggere, antall innbyggere i ulike aldersgrupper osv).*

## **10. Prinsipper for finansiering av kommunesektoren (særmerknad)**

Et medlem i arbeidsgruppen ønsker å uttrykke følgende når det gjelder prinsipper for finansieringen av kommunesektoren:

### *Lokalt folkestyre:*

Kommunene er bærebjelkene i det norske folkestyret. De er arenaer for demokratisk styring med nærings- og stedsutvikling og offentlig myndighetsutøvelse i lokalsamfunnene. I tillegg er kommunene ansvarlige for produksjon av et bredt spekter av velferdstjenester til befolkningen innenfor skole, barnehage, helse og sosialtjenester, kommunaltekniske tjenester m.m.

Vi ønsker et aktivt lokalt folkestyre og størst mulig lokal handlingsfrihet i utvikling av lokalsamfunnene. Dette kan skje samtidig som vi ivaretar standarder for velferdstjenestene som innbyggerne kan påregne uavhengig av bosted.

### *Kommunenes egne inntekter:*

Vi mener at skatt og andre egeninntekter skal være kommunenes viktigste inntektskilder. Kommunene må i sin økonomistyring selv ta ansvaret for å håndtere de svingninger i inntekter dette medfører. Det vil være mulig dersom inntektsgrunnlaget er tilstrekkelig bredt fundert.

Det må åpnes for at kommune i større grad kan skaffe egne inntekter som alternativ til kostnadskutt. Kommunene bør i større grad få utnytte egne næringsgrunnlag til egne inntekter. En slik mulighet vil gjøre lokaldemokratiet mer reelt og redusere lokalpolitikernes behov for å peke på regjering og Storting når økonomien blir vanskelig.