

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112, Dep.
0032 OSLO

Vår saksbehandler:

Kopi til

Vår dato
30.01.2008

Vår referanse
2007-0100

Deres referanse

Høring - Inntektssystemet for kommunene

Vi viser til departementets høringsbrev av 26. oktober 2007 til Sørheim-utvalgets rapport: Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene.

Mer forutsigbare skatteinntekter

Kommunesektorens inntekter består av skatteinntekter og inntekter gjennom det statlige inntektssystemet. I det kommuneøkonomiske opplegget det enkelte år diskuteres det hvor stor samlet inntektsvekst sektoren skal få. Når om lag halvparten av kommunesektorens inntekter er skatter bygger de politiske vedtak i dagens system på anslag på sektorens skatteinntekter.

Unio har gjentatte ganger tatt opp de store problemene kommuner og fylkeskommuner har hatt de siste årene fordi anslagene på skatteinntektene har bommet grovt. I årene 2002-2004 ble skatteanslagene systematisk satt for høyt slik at kommunesektoren kom dårligere ut enn forutsatt. I senere år har situasjonen vært den motsatte. Sterke svingninger i skatteinntektene er et alvorlig planleggingsproblem lokalt som kan ramme tjenesteytingen og et troverdighetsproblem i forhold til sentrale bevilgende myndigheter.

Problemet med sterkt svingende skatteinntekter ble erkjent av Borge-utvalget (NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring) som vurderte flere modeller for å bøte på denne usikkerheten. De landet på et forslag hvor inntektsutjevningen baseres på prognostisert og ikke på realisert skatteinntekt. Staten vil da ta over en god del av risikoen ved avvik fra skatteanslagene på landsnivå, og kommunene vil få mer stabile inntekter til å ivareta sin tjenesteyting. Unio støttet dette forslaget, og mente at dette burde iverksettes så raskt som mulig, uavhengig av den øvrige revisjonsprosessen knyttet til inntektssystemet.

Sørheim-utvalget går enstemmig imot en slik reform. Begrunnelsen til utvalget er dels at kommunene bør kunne håndtere svingninger ut over de budsjetterte. Dels sier utvalget at et slikt system vil bli satt under politisk press i "gode år" med skatteinntekter ut over de budsjetterte, og at en derfor ikke bør innføre en reform som ikke er levedyktig.

Vi finner disse argumentene lite troverdige. Erfaringen både fra 2003-2004 og fra 2006-2007 viser tydelig at dagens system skaper problemer for kommunene når skatteinntektene svinger mer enn forutsatt, og at dette får konsekvenser for kommunal tjenesteyting. Vi ser ingen reelle argumenter for at en ordning som foreslått av Borge-utvalget ikke kan bli levedyktig.

Forholdet mellom skatt og rammetilskudd

Utvalget gir en god drøfting av de hensyn som taler for og de hensyn som taler mot at direkte skatteinntekter skal utgjøre en vesentlig andel av kommunesektorens samlede inntekter. De konkluderer med at skatteandelen *"bør ligge rundt 50 prosent"*. Utvalget anslår andelen i 2007 til 48 prosent, basert på tallene fra revidert budsjett samme år.

Unios syn er at en bør være forsiktig med å sette noe eksplisitt måltall for skatteandelen, men la spørsmålet avhenge av i hvilken grad en får håndtert inntektsutjevning og stabilitetshensyn på en tilfredsstillende måte.

Utjevning av skatteinntekter mellom kommuner

Unio mener at kommunene må få bedre muligheter til å gi innbyggerne et forsvarlig og likeverdig tjenestetilbud. I dag er kvaliteten på tjenestetilbudet i for stor grad avhengig av svingninger og ulikheter i de kommunale inntektene. Det er derfor et åpenbart behov for å styrke inntektsutjevningen. Vi støtter derfor flertallets forslag om å øke utjevningsprosenten fra 55 til 60 prosent.

Sørheim-utvalget har ikke vurdert fylkeskommunene. Borge-utvalget foreslo at utjevningsgraden for fylkeskommunene skulle gjøres mindre ambisiøs, noe de begrunnet med at sykehusene ikke lenger er fylkeskommunale. Fordi videregående opplæring utgjør en så stor del av fylkeskommunenes utgifter, mener Unio det er behov for å sikre at alle fylkeskommuner får et tilstrekkelig inntektsnivå til å drive tjenestene forsvarlig. Argumentene er de samme som Sørheim-utvalget har gjort gjeldende for primærkommunenes del.

Selskapsskatt

Utvalgets flertall (medlemmene fra AP, SV og Sp) foreslår at selskapsskatten avvikles som kommunal skatt, og at dette samlet sett kompenseres med tilsvarende økning i det kommunale skatteøret. Begrunnelsen er at denne skatten varierer mye mellom kommunene og er konjunkturmessig svært ustabil. Ordinær skatt på inntekt og formue er derfor bedre egnet som lokalpolitisk skattegrunnlag.

Unio støtter flertallets forslag om avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt. Det vil bidra til at kommunene får mer likeverdige muligheter til å gi et forsvarlig tjenestetilbud til sine innbyggere.

Regional- og distriktpolitiske deler av inntektssystemet

Flertallet i Sørheim-utvalget (AP, SV, Sp, V, H, KrF) foreslår at dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet samles i ett nytt distriktpolitisk tilskudd.

Borge-utvalget foreslo at Nord-Norge-tilskuddet, regionaltilskuddet og de regionalpolitiske delene av skjønnstilskuddet skulle overføres til et nytt distriktilskudd. Dette skulle tilpasses det

distriktpolitiske virkeområdet, gradert etter sone, hvor de foreslo at 85 prosent skulle gis per innbygger og 15 prosent per kommune. I dag gis Nord-Norge-tilskuddet per kommune og regionaltilskuddet per innbygger, slik at samlet går 60 prosent per kommune og 40 prosent per innbygger. Borge-utvalgets forslag ga et drastisk inntektsbortfall for en rekke distriktskommuner.

Sørheim-utvalget viderefører på mange måter ideene til Borge-utvalget, men forslagene står på sterkere faglig grunn og en større del av tilskuddene gis per kommune, særlig i de mest prioriterte sonene. Resultatet er at det blir mindre brå avvik fra dagens system for de mest berørte kommunene, og de avvik som framkommer kan lettere forstås ut fra de regionalpolitiske hensyn som er forsøkt ivarettatt.

Sørheim-utvalget har ikke vurdert en endring av de regionalpolitiske delene av inntektssystemet for fylkeskommunene. Unio forutsetter at en da opprettholder dagens system inntil en slik analyse er foretatt.

Kompensasjon for vekst- og nedgangskommuner

Unio støtter utvalgets forslag om at innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen skal ta utgangspunkt i befolkningstallene 1. juli i året før regnskapsåret. Det gir større forutsigbarhet, siden disse tallene er kjent i forkant. Samtidig dempes noe av problemet for fraflyttingskommunene. For inntektsutjevningen vil utvalget at dagens system videreføres.

Det foreslås samtidig at kommuner med sterk vekst skal motta egen vekstkompensasjon, bl.a. for å sikre midler til nødvendige nyinvesteringer. Det foreslås at tilskuddet skal gis med 50.000 kroner per nye innbygger for kommuner som har en befolkningsvekst over det doble av landssnittet i løpet av en treårsperiode, med unntak av kommuner hvor skatt per innbygger overstiger 140 prosent av landssnittet. Unio støtter forslaget.

Skjønnstilskuddet

Unio er enig i at noen av utvalgets forslag antas å ville redusere behovet for skjønnsmidler. Det gjelder bl.a. overgangen til historiske befolkningstall, innføringen av eget tilskudd til vekstkommuner og innføring av et nytt inntektsgarantitilskudd.

Vi støtter også forslaget om at kompensasjonen for tapt differensiert arbeidsgiveravgift opprettholdes som en særskilt del av skjønnstilskuddet for de kommuner som ikke har fått denne ordningen tilbake med samme lave sats som tidligere.

Vennlig hilsen
Unio


Ingjerd Hovdenakk
Sekretariatsjef


Erik Orskaug
Sjeføkonom