

**VEST-FINNMARK REGIONRÅD**

Et samarbeidsorgan for Loppa, Hasvik, Alta, Kvalsund,
Hammerfest, Måsøy og Nordkapp kommuner

KOMM. OG REG. DEP	
28 JAN 2008	
Ark.	
Avd.	/ /

Torget 1, 9690 Havøysund
regionrad@masoy.kommune.no
www.vf-regionrad.no
Tlf. +47 78 42 47 92
Fax. +47 78 42 47 90
Mobil +47 905 23 167

Kommunal- og regionaldepartementet

HØRINGSUTTALELSE – SØRHEIMUTVALGET - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

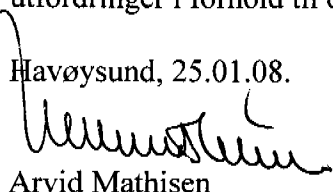
Vest-Finnmark Regionråd slutter seg til de vurderingene som framkommer i saksutredningen og i utredningen fra Norut vedrørende forslag til endring av distriktspolitisk begrunnede tilskudd i kommuneoverføringene. Se vedlegg.

VFR presiserer i tillegg følgende:

- Forslagene til Sørheim-utvalget om å samle Regionaltilskuddet, Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktspolitisk tilskudd må ikke iverksettes.
- En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om.
- Nord-Troms foreslås i fordeling av det nye distriktspolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktspolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil være bedre og ha langt mindre omfordelingseffekter at kommunene i Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.

Selv med dagens inntektssystem er det en bekymringsfull utvikling i de fleste Finnmarkskommunene, med stor fraflytting, anstrengt kommuneøkonomi og store utfordringer i forhold til de generelle levekårene.

Havøysund, 25.01.08.


Arvid Mathisen
Daglig leder

Vedlegg: saksutredning.

Kopi: Stortingsrepresentantene fra Finnmark
Finnmark fylkeskommune
Fylkesmannen i Finnmark
Øst-Finnmark Regionråd
Avjuvarri Urfolksregion
Kommunene i Finnmark
KS Troms og Finnmark

Loppa kommune
Parkveien 1/3
9550 Øksfjord
Tlf. 78 45 30 00

Hasvik kommune
Fjellveien 6
9593 Breivikbotn
Tlf. 78 45 27 00

Alta kommune
Postboks 1403
9506 Alta
Tlf. 78 45 50 00

Kvalsund kommune
Rådhusveien 18
9620 Kvalsund
Tlf. 78 41 55 55

Hammerfest Kommune
Postboks 1224
9616 Hammerfest
Tlf. 78 40 20 00

Måsøy kommune
Torget 1
9690 Havøysund
Tlf. 78 42 48 00

Nordkapp kommune
Rådhusgt. 12
9750 Honningsvåg
Tlf. 78 47 65 00

SAKSUTREDNING

Bakgrunn:

Borge-utvalget, som ble oppnevnt 3. oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Den 10. oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Utvalgets utredning ble deretter sendt ut på bred offentlig høring.

I tilleggsproposisjonen for statsbudsjettet for 2006 varslet regjeringen at den ville foreta en egen gjennomgang av Borge-utvalgets utredning, og fremme forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009.

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

Systemeffekten av Sørheim-utvalgets forslag er at kommunene i Finnmark taper 114 mill. gjennom omleggingen av de distriktpolitiske virkemidlene i dagens inntektssystem. Alta kommune taper mest (37 mill) i og med at Nord-Norges tilskuddet gis som et fast beløp pr innbygger.

Vurdering:

Oppsummert gis det følgende kommentarer til de enkelte elementene i Sørheim-utvalgets forslag til endringer i overføringssystemet for kommunene.

Regjeringens oppfølging av Borge-utvalget

- Utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene må sees i sammenheng når inntektssystemet skal vurderes.
- Sørheim-utvalget har funnet det vanskelig å konkludere innenfor flere av mandatets områder, blant annet fordi utvalget ikke har hatt informasjon om, eller fått være med å vurdere effekten av omleggingen av kostnadsnøkklene og utgiftsutjevningen i inntektssystemet.
- Vi er uenig i at bare inntektsutjevningen i inntektssystemet av KRD defineres å være av "politisk karakter".
- Når utgiftsutjevningen i inntektssystemet av KRD ikke vurderes som et element som er egnet for politisk behandling, bygger man opp et skinn av større grad av objektivitet enn det er grunnlag for.

Oppfølging av kostnadsnøklerne og utgiftsutjevningen

- Vi legger til grunn at innspillene til Borge-utvalget i åpen høring følges opp av kommunal- og regionaldepartementet i gjennomgangen av kostnadsnøklerne og utgiftsutjevningen i inntektssystemet.
- Borge-utvalget har utført beregninger som er en klar forbedring i forhold til det forrige inntektssystemutvalget. Forslagene fra Borge-utvalget som på en langt bedre måte ivaretar avstandsulempene og bosettingsmønsteret må følges opp av KRD.
- Innspill fra mange av høringsinstansene viser at det ikke er enighet om å forlate normtall for skolestruktur. Det er behov for en ny gjennomgang av denne delkostnadsnøkkelen med større vekt på en normativ modell for skolestruktur.
- Delkostnadsnøkkelen for grunnskolen må ikke iverksettes før nye utredninger er gjennomført.
- Det må også gjennomføres nye utredninger før barnehagene implementeres i rammetilskuddet.

Skatteandel

- Skatteinntektene mellom landets kommuner er svært ulikt fordelt. Hensynet til små inntektsforskjeller mellom kommunene tilsier derfor en lav skatteandel.
- I inntektssystemet, det vil si i fordelingsmodellen, bør derfor andel rammetilskudd økes på bekostning av andel skatteinntekter. Fordelingen av vekst i skatteinntektene fra et år til en annen vil på denne måten slå mer positivt ut for skattesvake kommuner.

Selskapsskatt

- Sørheim-utvalgets forslag om at selskapsskatten avvikles som kommunal inntekt støttes.
- Andelen av skatten som selskapsskatten utgjør i dag, legges på skatt fra personlige skatteyttere.
- Stabilitet i tjenestetilbudet over tid justert for befolkningsutviklingen må vektlegges.
- Selskapsskatten er svært ulikt fordelt mellom kommunene og har dessuten store variasjoner fra ett år til et annet. Selskapsskatten er derfor lite egnet til å finansiere sentrale og viktige velferdstilbud.

Inntektsutjevning

- Borgeutvalget foreslo at inntektsutjevningen burde skje i forhold til prognostiserte og ikke faktiske skatteinntekter. Dette bør videreføres. Det vil fjerne et alvorlig problem knyttet til stabilitet i de kommunale inntektene og gir mer forutsigbare driftsbetingelser for de kommunale tjenestene.



- Sørheim-utvalgets flertall om å øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 % til 60 % er utilstrekkelig.
- For at alle kommunene skal kunne gi et nokså likt tjenestetilbud må ambisjonsnivået for inntektsutjevningen være høy.
- Den symmetriske inntektsutjevningen bør økes til 75 %
- Kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet, bør ytterligere kompenseres med 95 % av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet.

Oppdatering av befolkningstall

- Dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gir liten forutsigbarhet.
- For kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene kan vanskelig tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.
- Hensynet til et enkelt inntektssystem tilsier at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall i beregningen av utgiftsbehov bør avvikles. Telledagen bør heller ikke flyttes til 1.juli.
- Sørheim-utvalgets anbefaling om å opprettholde oppdateringen av innbyggertallet ved beregningen av inntektsutjevningen støttes. Dette ivaretar vekstkommunene sine behov til rask kompensasjon for nye innbyggere.

Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

- Vekstkommuner har høye investeringsutgifter, men det er ikke dokumentert at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Det er derfor ikke grunnlag for å etablere et særskilt tilskudd til vekstkommuner.
- Kommuner som har særlig sterk vekst over tid og har særlige vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør ivaretas gjennom skjønnstilskuddet.
- Vi beklager at Sørheim-utvalget ikke har drøftet om det skal tas spesielle hensyn til kommuner med sterk fraflytting.
- Høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet.
- Vi finner det relevant å peke på at det er etablert ordninger for kommuner med store befolkningsendringer i både Sverige, Finland og Danmark. Det som er typisk er at inntektssystemene i disse landene har hovedfokus på ordninger rettet mot kommuner med befolkningsnedgang.
- Det er imidlertid behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.

Skjønnsmidler

- Det må legges til grunn at landet har en krevende geografi og kommunestruktur. Desentralisering av oppgaver har gjennom mange år vært omfattende. De underliggende forholdene som begrunner et betydelig skjønnsstilskudd er ikke endret. Skjønnsmidlene bør derfor opprettholdes minst på dagens nivå.
- Kommunene står overfor et mangfold av utfordringer som kostnadsnøkler og veker i en modell for utgifts- og inntektsutjevning ikke helt og fullt kan fange opp. Det er derfor fortsatt behov for et "sikkerhetsnett". Skjønnsmidlene er i dag dette sikkerhetsnettet. Reduksjon av skjønnsmidlene vil gi reduserte mulighet for å kompensere for dokumenterte problemer og spesielle behov.

Overgangsordningen

- Vi støtter forslaget fra Sørheim-utvalget om et inntektsgarantistilskuddet som også omfatter endringer i kriterieverdiene. Den foreslåtte endringen fra Sørheim-utvalget vil slå positivt ut også for kommuner som har store endringer i befolkningssammensetningen.

Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

- Forslagene til Sørheim-utvalget om å samle Regionaltilskuddet (Småkommunetilskuddet), Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktpolitisk tilskudd må ikke iverksettes.
- En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om.
- Nord-Troms foreslås i fordelingen av det nye distriktpolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktpolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil være bedre og ha langt mindre omfordelings effekter at kommunene i Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.

Kommentarer

Regjeringens oppfølging av Borge-utvalget

Borge-utvalget, som ble oppnevnt 3. oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Den 10. oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Utvalgets utredning ble deretter sendt på bred offentlig høring.



VEST-FINMARK REGIONRÅD

I tilleggsproposisjonen for statsbudsjettet for 2006 varslet regjeringen at den ville foreta en egen gjennomgang av Borge-utvalgets utredning, og fremme forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009.

De politiske partiene med representasjon på Stortinget ble invitert til deltakelse i et utvalg som skulle vurdere deler av inntekts- og finansieringssystemet for kommunene.

Kommunal- og regionalminister Åslaug Haga nedsatte 23. desember 2006 et tverrpolitisk utvalg.

Utvalgets sammensetning og medlemmer

Arbeiderpartiet ble invitert til å ha to medlemmer i utvalget, mens Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre ble invitert til å ha én representant hver i utvalget.

To representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet og en representant fra Finansdepartementet har vært sekretariat for utvalget. Kristin Marie Sørheim, ordfører i Tingvoll kommune (SP), har vært utvalgets leder.

Bare deler av inntekts- og finansieringssystemet skulle vurderes av utvalget

Utvalget ble bedt om å kun vurdere elementene i inntektssystemet som var av politisk karakter. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet ble av regjeringen ikke definert å være av "politisk karakter". Borge-utvalgets forslag til omleggingen av kostnadsnøklerne og utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal derfor gjennomgås av kommunal- og regionaldepartementet selv.

Til dette sier utvalget:

"Utvalget har funnet det vanskelig å konkludere innenfor flere av mandatets områder, blant annet fordi vi ikke har hatt informasjon om – eller kan være med å vurdere – effekten av omleggingen av kostnadsnøklerne og utgiftsutjevningen. Dette vil kunne ha stor betydning for nivået eller grad av endring/omlegging innenfor områder som utvalget er bedt om å vurdere"

"Utvalget legger til grunn for sin vurdering at utgiftsutjevningen og kostnadsnøkkelene som gjennomgås i Kommunal- og regionaldepartementet gir full utjevning av kostnadsulempen for de sentrale velferdstjenestene."

De elementene i inntektssystemet som etter en skjønnsmessig vurdering skal ivareta forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen tones derfor ned. Disse er:

Regiontilskuddet (småkommunetilskuddet), Skjønnsmidlene og tilskuddet til kommunene i Nord-Norge.

I Sørheimutvalget har utvalgslederen og Steigen-ordføreren følgende særmerknad:

"Særmerknad fra medlemmene Berit Woie Berg, Venstre og Kristin Sørheim, Senterpartiet: Begrunnelsen for distriktspolitisk tilskudd (og dagens Nord-Norgetilskudd) er bedre tjenester enn ellers i landet for å hindre fraflytting/øke tilflytting. Dersom dette skal kunne skje må kommunene først evne å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud. Dette forutsetter at ufrivillige merkostnader knyttet til demografiske, geografiske, klimatiske og strukturelle forhold utjevnes fullt ut gjennom utgiftsutjevningen. Disse medlemmene tviler på at det skjer, og mener at mange kommuner må dekke disse utgiftene med reduserte inntekter på grunn av folketallsnedgang, og derfor sliter med å gi et forsvarlig og likeverdig tilbud."

Borgeutvalget har vært på full offentlig høring

Fra høringsinstansene til Borgeutvalget ligger det mange innspill til utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Spørsmålet er om disse blir fulgt opp KRD? Sørheimutvalget gjør det klart at de ikke er kjent med at KRD har iverksatt arbeid knyttet til utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Det er heller ikke kjent at andre eksterne miljøer er engasjert til dette formålet.

Landsdelsutvalget for Nord-Norge (LU) og Kommunenes Sentralforbund i samme område nedsatte et eget utvalg, Moen-utvalget som arbeidet parallelt med Borge-utvalget. Hensikten var å bidra til et bredere grunnlag i diskusjon av Borge-utvalgets konklusjoner og å utrede alternative tilnærmingsmåter. For fylkeskommunene ble det lagt vekt på å analysere videregående opplæring. For primærkommunene ble spesielt pleie- og omsorgssektoren behandlet. Problemstillinger knyttet til spredtbygdkostnader var sentral i prosjektet.

Etter oppdrag fra fylkesmannen i Finnmark utarbeidet Norut NIBR Finnmark rapporten "gode kommunale tjenester for Finnmarks befolkning og Næringsliv (2005:1)" Det dokumenteres at velferdstjenester som det er knyttet nasjonale standardkrav til har høye faste bunnkostnader – terskeltjenester som kjennetegnes av at små og desentrale kommuner har høye enhetskostnader. Opptaksområdene til tjenestene er små, her har både demografiske, topografiske og klimatiske forhold stor betydning. Det dokumenteres også at dette er forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Poenget er at dette også er en svært viktig alternativ tilnærmingsmåte til drøftingen av utgiftsutjevningen i inntektssystemet som ikke følges opp av KRD.

Det samme gjelder "inntektsoverføringsmodell for lokale bil- og båtruter" utført av Møreforskning og innspill fra forskningsmiljøene knyttet til høyskolene.

Hva er det stort sett enighet om?

Borgeutvalget har på mange områder gjort et stort og viktig utredningsarbeid. For de fleste sektorenes del har Borgeutvalget utført beregninger som er en klar forbedring i forhold til det forrige inntektssystemutvalget (Rattsø-utvalget). Delkostnadsnøkklene i systemet ivaretar avstandsulempene på en langt bedre måte. Det er ikke lengre uenighet om at det innenfor pleie og omsorg er betydelige spredtbygdkostnader. Borgeutvalget vektlegger derfor bosettingsmønster sterkere i de fleste sektornøkklene.

Hva ønskes videre utredet?

Endringene som foreslås i kostnadsnøkklene for grunnskolen drøftes i svært mange høringsuttalelser.

Borgeutvalget foreslår å gå bort fra Agder-modellens normtall for skolestruktur. Begrunnelsen er at klassedelingsreglene endres. Innspillene fra høringsinstansene er at det er behov for en ny gjennomgang av denne kostnadsnøkklene med større vekt på en normativ modell for skolestruktur.

Sektornøkklene for videregående opplæring i fylkeskommunene bør utredes videre. Det samme gjelder skoleskyss-kostnadene.

Implementeringen av barnehagene i inntektssystemet krever nye utredninger. Det samme gjelder kostnadsnøkklene for samferdsel for fylkeskommunene.

Mandatet

Sørheimutvalget ble nedsatt i desember 2006 og leverte sin rapport "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene den 26. oktober 2007."

I høringsbrevet blir KS bedt om å samordne høringsuttalelsene fra enkeltkommuner. Kommuner som ønsker å komme med egne høringsuttalelser i forbindelse med utvalgets rapport er imidlertid velkomne til å gjøre det.

Utvalgets mandat har omhandlet en vurdering av:

- ✓ skattens andel av kommunenes inntekter
- ✓ nivå på og utforming av inntektsutjevningen
- ✓ selskapsskatten som kommunal skatt
- ✓ regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet
- ✓ behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner
- ✓ størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet

- ✓ ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen
- ✓ behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Departementet ønsker merknader på enkeltpunkt, i tillegg til eventuelle generelle merknader.

Forslagene fra Sørheim-utvalget

Skattens andel av kommunenes inntekter

Bakgrunn

Kommunene er i hovedsak finansiert gjennom skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetalinger. I tillegg har kommunene anledning til å kreve inn skatt på eiendom.

Utvalget er i sitt mandat bedt om å anbefale hvor stor andel av utgiftsbehovet som skal finansieres av innbyggertilskuddet og hvor stor andel som skal finansieres av skatteinntektene, dvs. forholdet mellom innbyggertilskuddet og skatteinntektene.

Utvalget vurderer at hensynet til lokal forankring tilsier isolert sett at en vesentlig andel av kommunesektorens inntekter bør komme i form av skatt.

Skatteinntektene er imidlertid svært ujevnt fordelt mellom landets kommuner. Hensynet til små inntektsforskjeller mellom kommunene tilsier derfor isolert sett en lav skatteandel.

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.

Vurdering

Utvalget sin konklusjon innebærer i realiteten en videreføring av dagens situasjon. I de senere årene har andelen variert fra ca 45 % til opp imot 50 %.

Nivå på og utforming av inntektsutjevningen

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevningen. Utvalgets flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 % til 60 %. Medlemmet fra Høyre ønsker å beholde dagens modell uten endringer.

Medlemmene fra Venstre og Senterpartiet ønsker en langt mer omfattende utjevning av skatteinntektene. Disse medlemmene går primært inn for å utvikle en modell som løfter alle kommunene opp til minst 95 % av landsgjennomsnittet og at dette løftet i forhold til dagens ordning i all hovedsak finansieres av kommuner med skatteinntekter over ca 115 % av landsgjennomsnittet.

Borgeutvalget foreslo at inntektsutjevningen burde skje i forhold til prognostiserte og ikke faktiske skatteinntekter. Dette bør videreføres. Det fjerner et alvorlig problem knyttet til stabilitet i de kommunale inntektene og gir mer forutsigbare driftsbetingelser for de kommunale tjenestene.

Inntektsutjevningen har blitt endret flere ganger. Opprinnelig ble kommunene sikret et visst minstenivå av gjennomsnittlig skatteinntekt på 85 % gjennom skatteutjamningsmidlene. Ved innføring av inntektssystemet i 1986 ble det lagt opp til at det generelle tilskuddet skulle ta seg av skatteutjamningen. Kommunene i Nord-Norge hadde et høyere minsteinntektsnivå. Skatteutviklingen medførte at det i St.meld. nr. 56 (1986-87) ble anbefalt å innføre en trekkordning for skatteinntekter som i 1985 oversteg kr. 9.300, dvs. ca. 145 % av landsgjennomsnittet. I 1989 ble det innført trekk tilsvarende 5 % av skatteinntekter som oversteg 110 % av landsgjennomsnittet og i tillegg 45 % av skatteinntekter som oversteg 144 % av landsgjennomsnittet. Minsteinntektsnivået var da om lag 94 % med unntak for kommunene i Nord-Norge som hadde et tillegg på 7 – 17,5 og 50 %-poeng i hhv. Nordland, Troms og Finnmark. Inntektsutjevningen var svært komplisert gjennom to utjevninger bl.a. også basert på skatteutviklingen fra ett år til et annet.

I 1994 ble inntektssystemet forenklet. For inntektsutjevningen var endringen at minsteinntektsnivået ble lagt på 96,2 % og innføring av en trekkgrense med 50 % trekk i skatteinntekter utover 140 %. Særordningen med høyere minsteinntektsnivå for kommunene i Nord-Norge ble erstattet av Nord-Norge-tilskuddet.

I tråd med anbefalingene fra Rattsø-utvalget fikk kommuner med skatteinntekter under 110 % av landsgjennomsnittet kompensert 90 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 110 % til erstatning for minsteinntektsnivået på 96,2 %. Man opprettholdt trekkordningen med 50 % av skatteinntekter utover 140 % av landsgjennomsnittet.

I forbindelse med Stortingets ambisjon om å øke skatteandelen fra 44 % til 50 % av kommunesektorens samlede inntekter, ble trekkgrensen gradvis redusert fra 140 % mot 130 %, med 2 %- poeng pr. år etter 2002, mens trekkprosenten på 50 % ble opprettholdt. Reduksjonen i trekkgrensen skulle dempe omfordelingen fra kommuner med lave skatteinntekter til kommuner med høye skatteinntekter som en økt skatteandel ville medføre. Siste år med denne modellen var 2004, og trekkgrensen var da 134 %.

Da en andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene i 2005, ble inntektsutjevningen lagt om til dagens modell. Modellen har i bunnen en symmetrisk utjevning med 55 % kompensasjonsgrad og trekkprosent. I tillegg får kommuner med

lavere skatteinntekter enn 90 % av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon på 35 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 90 %. I forbindelse med høringen av forslaget skrev Kommunal- og regionaldepartementet: "Med en utjevningsgrad på 55 % vil inntektsforskjellene mellom kommunene ikke endres vesentlig som følge av reformforslaget, når en også tar hensyn til den foreslåtte tilleggskompensasjonen for kommunene med de laveste skatteinntektene."

Generelt sett vil stort sett alle kommuner i Nord Norge tjene på et høyt ambisjonsnivå for inntektsutjevningen.

Selskapsskatten som kommunal skatt

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende kommunal 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 skattesimuleringsmodellen ved tilbakeføring av inntektene fra selskapsskatt til kommunene. Medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet foreslår primært å gå over til en skattefondsmodell, slik intensjonen var i 2005.

Utvalgets flertall anbefaler med andre ord at selskapsskatten avvikles som kommunal inntekt og at den andelen av skatten som selskapsskatten utgjør i dag, legges på skatt fra personlige skattytere. I sin begrunnelse har utvalgets flertall lagt vekt på at det er stor variasjon i selskapsskatten mellom kommunene i tillegg til at selskapsskatten er lite stabil og dermed lite forutsigbar. Flertallet har heller ikke fått dokumentert at selskapsskatten bidrar til økte insentiver til næringsutvikling.

Det er ikke dokumentert at lokalpolitikeres interesse for næringsutvikling var lavere i de årene hele selskapsskatten tilfalt staten enn i årene før omleggingen. I Nord-Norge har tilrettelegging for etablering av nye og sikring av eksisterende arbeidsplasser hatt høy prioritet blant lokale folkevalgte.

Stabilitet i tjenestetilbudet over tid justert for befolkningsutviklingen er viktig for innbyggerne. Selskapsskatt har store variasjoner fra ett år til et annet og er lite egnet til å finansiere sentrale og viktige velferdstilbud.

Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

Bakgrunn

Fram til 2003 ble utgiftsutjevning og innbyggertilskudd beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i året før budsjettåret, noe som var nødvendig for at tilskuddene kunne gjøres kjente i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet om høsten. Fordelingen av tilskudd ble dermed basert på 1-2 år gamle tall i forhold til den perioden tilskuddene skulle gjelde for. Tidsforskyvningen mellom tilskuddsperiode og beregningsgrunnlag bidro til at kommuner og fylkeskommuner som opplevde befolkningsvekst gjennomgående fikk lavere tilskudd enn de ville fått ved bruk av mer oppdaterte befolkningstall.

Etter 2003 er innbyggertallet pr. 1. januar i budsjettåret benyttet både i inntektsutjevningen, til fordeling av innbyggertilskudd og ved beregning av utgiftsbehovet – utgiftsutjevningen. Dette medfører at det ikke er klart før mot slutten av juni hvordan utgiftsutjevningen faktisk blir for den enkelte kommune. For mange kommuner opplever dette som et budsjetteringsproblem.

Begrunnelsen for å bruke tall per 1. januar er at dette treffer de faktiske utgiftsbehovene best mulig. De som vinner på dette er vekstkommunene, de som taper er fraflyttingskommuner.

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler å opprettholde oppdateringen av innbyggertallet ved beregningen av inntektsutjevningen. Vekstkommuner får da rask kompensasjon for nye innbyggere.

Når det gjelder fordelingen av innbyggertilskuddet og beregning av utgiftsbehov (utgiftsutjevningen) anbefaler utvalget å endre telledato til 1. juli i året før budsjettåret.

Utvalget foreslår videre at kommuner som har en befolkningsøkning som er høyere enn det doble av veksten på landsbasis i gjennomsnitt de siste tre årene, og som har lavere skatteinntekter enn 140 % av landsgjennomsnittet i samme periode, får et veksttilskudd. Tilskuddet settes til kr. 50.000 pr. nye innbygger utover vekstgrensen – altså utover det doble av landsgjennomsnittet.

Veksttilskuddet skal finansieres ved å redusere skjønnsrammen med et like stort prosentvis trekk i fylkenes skjønnsrammer.

Vurderinger – oppdatering av befolkningstall

Borge-utvalget fant at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.



Borge-utvalget foreslo at dagens ordning med oppdaterte befolkningstall (knyttet til utgiftsutjevningen) avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget vil vise til at skjønnstilskuddet kan benyttes for å ivareta kommuner som får spesielle problemer på grunn av dette.

Vår vurdering er at ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem bør dagens ordning med oppdatering av befolkningstall i beregningen av utgiftsbehov avvikles. Telledagen bør heller ikke flyttes til 1.juli.

Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen bør videreføres og den ivaretas av den løpende inntektsutjevningen. Dette gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon.

Vurderinger – Et eget veksttilskudd

I tillegg til oppdatering av innbyggertallet, for bedre å kunne ivareta kommuner med sterk vekst i antall innbyggere, har vekstkommunene i tillegg argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til investeringer i teknisk og sosial infrastruktur.

Borgeutvalget vurderte forslaget om et eget tilskudd til vekstkommuner. Borgeutvalget konkluderte med at vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men det er vanskelig å finne sterke argumenter for at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Borgeutvalget vil derfor ikke anbefale at det etableres ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst.

Borgeutvalget mente at vekstkommuner som opplever spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fanges opp gjennom skjønnstilskuddet.

Borgeutvalget 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 det fallende innbyggertallet. Dette vil bidra til økte kapitalkostnader per innbygger, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.

Vår konklusjon er at forslaget fra Sørheim-utvalget om et eget veksttilskudd ikke har bakgrunn i faglige analyser. Det vil være et tilskudd som vil være vanskelig å handtere. Nye befolkningstall og sterkere sentralisering vil kunne føre til at omfanget av tilskuddet vil kunne vokse betydelig.

Når veksttilskuddet skal finansieres ved å redusere skjønnsrammen med et like stort prosentvis trekk i fylkenes skjønnsrammer, betyr dette at fylker med en høy andel av skjønnsrammen må finansiere en større andel av veksttilskuddet.



Vurderinger – kommuner med sterk fraflytting

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

Det kan være relevant å trekke inn at det er etablert ordninger for kommuner med store befolkningsendringer i både Sverige, Finland og Danmark. Det som er typisk er at inntektssystemene i disse landene har hovedfokus på ordninger rettet mot kommuner med befolkningsnedgang.

I Sverige har de siden innføringen av rammefinansieringssystemet hatt en ordning som kompenserer kommuner som over en 10-årsperiode har nedgang i folketallet. Det er også en ordning basert på nedgang i antall skoleelever.

I det Danske systemet tar en hensyn til kommuner med stor nedgang i elevtallet. I Finland inngår skolestørrelse i beregningene på en måte som kompenserer for nedgang i elevtallet.

I Sverige og Finland er det fra 2005 innført ordninger som også skal kompensere kommuner med svært sterk vekst. Ordningene er begrenset og omfatter et fåtall kommuner. Overfører vi dette til norske forhold kan vi konkludere med at det er tilstrekkelig at kommuner med ekstraordinær sterk vekst ivaretas av skjønnsmidlene.

Det er imidlertid behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.

I vurderingen av inntektsutjevningen i kapittel 13 anbefaler utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektsutjevningen.

Hovedinntrykket fra inntektssystemene i andre land er at ordninger som skal ivareta kommuner med endringer i folketall hovedsakelig er rettet mot kommuner med befolkningsnedgang. De senere årene er det imidlertid satt mer fokus på kommuner med vekst i befolkningen

I Sverige har det siden innføringen av rammefinansieringssystemet vært en ordning som kompenserer kommuner som over en 10-årsperiode har nedgang i folketallet. Det er også en ordning basert på nedgang i antall elever. I Danmark tar kriteriene hensyn til kommuner med stor nedgang i elevtallet. I Finland inngår skolestørrelse i beregningene på en måte som kompenserer for nedgang i elevtallet.

I Sverige er det fra 2005 innført en ordning som skal kompensere vekstkommuner for at kompensasjonen gjennom inntektssystemet bygger på folketall fra året før

budsjettåret. Ordningen er begrenset til et fåtall kommuner med sterk vekst over flere år, og innebærer en justering av folketallet for disse kommunene midt i budsjettåret. I Finland er det fra 2006 foreslått å gi tillegg til kommuner som har hatt sterk vekst i folketallet, det vil si minst 6 % i løpet av tre år.

Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler å redusere skjønnsrammen ved å overføre midler til det distriktpolitiske tilskuddet, til veksttilskuddet og at kompensasjon for endringene i inntektssystemet i perioden 2002 – 2006 legges til innbyggertilskuddet.

Skjønnsmidlene skal etter dette kompensere for spesielle lokale forhold som kostnadsnøklerne ikke tar hensyn til, ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret, bidra til utviklingsprosjekter, kompensere hyttekommuner som p.g.a. mange fritidsboliger har ekstraordinære utgifter og gi bistand til kommuner med økonomisk ubalanse.

Mange forhold underbygger at det fortsatt er behov for et betydelig skjønnsstilskudd.

Skjønnsstilskuddet brukes til å ivareta en rekke forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen:

- Hjelpe kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer it
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Utvalget argumenterer for at den andelen som skjønnsmidlene har i dag kan reduseres betydelig. Dette er det ikke faglig grunnlag for. Landet har en krevende geografi og kommunestrukturen er på mange måter er sårbar. Mange kommunene har et ensidig næringsliv og kan oppleve store svingninger fra ett år til ett annet. Når dette inntreffer står kommunene overfor ekstraordinære omstillinger.

Desentralisering av oppgaver har gjennom mange år vært omfattende. Innenfor helse og pleie- og omsorgstjenestene omfatter dette også brukere med multihandikap. For disse tjenestene har kommunene det finansielle ansvaret. Fordelingen av disse brukerne er imidlertid ikke såkalt "statistisk rettferdig." Avvikling av statlige spesialskoler og nedbygging av sentrale HVPU institusjoner har vært ønskelig og nødvendig, men har gitt mange kommuner store utfordringer.

Dette illustrerer at det er et mangfold av utfordringer som kostnadsnøkler og vekter i en modell for utgifts- og inntektsutjevning ikke helt og fullt kan fange opp. Det er derfor et stort behov for et "sikkerhetsnett "

Det grepet utvalget foretar er å definere utvalgte kommunetilskudd som distriktspolitiske tilskudd. Disse tilskuddene det vil si Regionaltilskuddet (dvs. små-kommune tilskuddet), Nord-Norge-tilskuddet og de deler av det nåværende skjønnstilskuddet legges i en ny pott som kalles "Det nye distriktspolitiske tilskuddet". Dette nye tilskuddet skal omfordels til et utvidet geografisk område, der kriteriene gjenspeiler de indikatorene som inngår i soneinndelingen i det distriktspolitiske virkeområde for næringslivet.

Resultatet blir naturlig nok et dramatisk endret fordelingsmønster. Finnmark har landets mest overføringsavhengige kommunesektor. Sørheim-utvalget sine forslag vil føre til at rammebetingelsene for mange av disse kommunene vil bli svært vanskelig. Når små og desentrale kommuner har høye enhetskostnader har dette først og fremst sammenheng med at velferdstjenester som det er knyttet nasjonale standardkrav til har høye faste bunnkostnader – terskeltjenester. Opptaksområdene til tjenestene omfatter få personer, her spiller både demografiske, typografiske og klimatiske forhold inn. I mange av disse kommunene vil en ikke kunne konsentrere befolkningen ytterligere i egen kommune. Det er allerede en skole, en barnehage (gjerne organisert som oppvekstsenter), og ett sykehjem. Det er ikke mer å sentralisere i egen kommune og på grunn av avstandene mellom kommunene er det ingenting å hente på å slo sammen kommunene.

Når det gjelder videregående opplæring er det ingen andre fylker som tilnærmelesvis har like mange borteboende elever som Finnmark. Finnmark har også flest som ikke fullfører videregående opplæring. Dette er forhold som ikke kan avfeies men bør drøftes med sikte på å finne frem til gode løsninger. Når rammebetingelsene for kommunal tjenesteproduksjon faller langt utenfor normalvariasjon vil ikke modeller som inntektssystemet fange opp alle disse forholdene. Dette gjør at det er behov for skjønnsmessige og normative elementer som kan kompensere for forhold som ikke fanges opp av dagens kostnadsnøkler med tilhørende vektorer. For nærmere drøfting vises til vedlagte "Gode kommunale tjenester for Finnmarksbefolkning og Næringsliv (2005:1) NORUT NIBR Finnmark.

Nord-Norge tilskuddet

Begrunnelsene for å gi kommunene i Nord-Norge en særskilt behandling i inntektssystemet har vært flere.

Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble skatteutjamningsordningen for de Nord-Norske kommunene videreført. Fra 1994 ble dette "synliggjort" som et eget Nord-Norgetilskudd. Begrunnelsen på dette tidspunktet var dels at kommunene i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp av utgiftsutjevningen, og dels at en heving av inntektsnivået var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået i landsdelen etter andre verdenskrig.



VEST-FINNMARK REGIONRÅD

Vurdering

Forslagene til Sørheim-utvalget om å samle Regionaltilskuddet (Småkommunetilskuddet), Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktpolitisk tilskudd må ikke iverksettes.

En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om.

Nord-Troms foreslås i fordelingen av det nye distriktpolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktpolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil ha langt mindre omfordelingseffekt at kommunene i Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.