



**RAUMA KOMMUNE**  
Økonomiavdelingen

Åndalsnes  
18.01.2006

Kommunal og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep.  
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
27 JAN 2006	
0513280-63	
Ark.	661.0
Avd.	KO 1 KO 1 JER

Deres ref.: 05/3280-2 NIN

Vår ref.: 06/4-3

Arkiv: K1-103

**NOU 2005:18 HØRINGSUTTALELSE FRA RAUMA KOMMUNE**

Vi viser til brev fra Kommunal-og regionaldepartementet 11. oktober 2005, og 28. oktober 2005 vedrørende høring av Inntekssystemutvalgets utredning. Vedlagt følger utskrift av Formannskapssak og høringsuttalelse.

Med hilsen

Per K. Nyheim  
Rådmann

Mette Rye  
Saksbehandler  
tlf. dir. 7116512

Vedlegg

# RAUMA KOMMUNE

## SAKSPAPIR

Styre, utvalg, komite m.m.	Møtedato	Saknr	Saksbehandler
Formannskapet	17.01.2006	007/06	MER

Saksansvarlig Mette Rye	Arkiv: K1-103 Objekt:	Arkivsaknr 2006000004
----------------------------	--------------------------	--------------------------

### NOU 2005: 18 INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING

#### Vedlegg:

Høringsuttalelse fra Rauma Kommune

#### Andre vedlegg:

Kommunal og Regionaldepartementet: Høring – NOU 2005:18

Kap 19 NOU 2005:18

#### Saksopplysninger:

Helt siden inntektssystemet ble innført i 1986 har det vært en forutsetning at systemet skulle bli revidert med jevne mellomrom, med en hovedrevisjon hvert 10-ende år. Utvalgets utredning er knyttet til planlagt hovedrevisjon i 2005, med siktemål innføring av endringer med virkning fra 2007. Utredningen er sendt ut på en bred høring med frist 1. februar. KS Møre og Romsdal har utarbeidet et drøftingsnotat, som vi har tatt som utgangspunkt og bearbeidet videre i det vedlagte dokument. Til forskjell fra KS har vi gått imot fjerningen av landbrukskriteriene og PU under 16 år, og vi ønsker at kommunale veier bør være et fordelingskriterium i inntektssystemet. Vi har også i sterkere grad fokusert på at hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og –avgifter fortsatt bør holdes utenfor inntekstfordelingssystemet. Og til forskjell fra KS støtter vi utvalgets forslag til en omlegging og forenkling av de regionalpolitiske tilskudd.

#### Vurdering:

Se vedlagte høringsuttalelse.

#### INNSTILLING:

Formannskapet slutter seg til vedlagte forslag til høringsuttalelse, som oversendes Kommunal og regionaldepartementet innen fristen.

#### 17.01.2006 FORMANNSKAPET

Det ble satt frem følgende endringsforslag til høringsuttalelse pkt. 4.2 Vurdering:

**"2. setning utgår."**

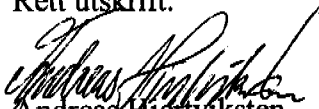
Dette endringsforslag ble vedtatt med 7 mot 2 stemmer.

Deretter ble følgende enstemmig vedtatt:

**FS-007/06 VEDTAK:**

Formannskapet slutter seg til vedlagte forslag til høringsuttalelse, med den vedtatte endring, som oversendes Kommunal- og regionaldepartementet innen fristen.

Rett utskrift.



Andreas Hjertviksten  
kontorsjef

# **Høringsuttalelse fra Rauma Kommune:**

**Inntektssystemutvalgets rapport  
NOU 2005:18**

**Fordeling, forenkling, forbedring  
Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.**



## Innhold:

1.	Innledning .....	3
1.1	Drøfting av inntektssystemutvalgets begrensede mandat .....	3
2.	<b>Utgiftsutjevning</b> .....	3
2.1	Nye kostnadsnøkler .....	3
2.2	Vekstkommuneproblematikk – nye befolkningstall .....	4
2.3	Kommunale veier .....	4
2.4	Drøfting av basistilskudd - frivillige/ufrivillige utgifter .....	5
2.5	Kirker .....	5
3.	<b>Inntektsutjevning</b> .....	5
3.1	Inntektsutjevningen .....	5
3.2	Prognosebasert inntektsutjevning .....	6
4.	<b>Øvrige inntekter/tilskudd</b> .....	6
4.1	Skjønnsmidler .....	6
4.2	Selskapsskatt .....	7
4.3	Regional - og distriktpolitikk.....	7

## **Uttale til NOU nr. 18 2005: Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkes-kommuner.**

### **1. Innledning**

I vår gjennomgang har vi prioritert gjennomgang av konsekvenser for primærkommunene. Fylkeskommunene er derfor ikke behandlet og vi har heller ikke i vårt innspill drøftet finansieringsansvaret for frittstående skoler.

Innføring av vesentlige endringer i inntektssystemet vanskeliggjøres av at de forutsettes gjennomført som nullsumspill uten tilførsel av friske midler. Dette fører til at fokus og debatt flyttes fra innhold og faglige vurderinger av endringene, til en diskusjon som dreier seg om bunnlinjen for den enkelte kommune. Dette mener vi er uheldig.

Målet til inntektssystemutvalget har vært å forbedre fordelingsmekanismen i systemet, forenkle systemet samt å forbedre systemets virkemåte. Avveiningene mellom enkelt og urettferdig kontra komplisert og rettferdig har vært vanskelige. Forutsigbarhet er også et svært viktig moment som ikke er godt nok ivarettatt i dagens system.

#### Vurdering

*Siden inntektssystemet er et fordelingsystem mellom kommuner, vil alle endringer medføre en omfordeling der noen taper på omprioriteringer mens andre kommer bedre ut enn før. Vi mener at større endringer i inntektssystemet for kommuner bør følges opp med tilførsel av økte overføringer som kan bidra til å dempe negative konsekvenser for enkeltkommuner. Dette vil klart gi større endringsvilje, også for de som på sikt "taper" på endringene.*

#### **1.1 Drøfting av inntektssystemutvalgets begrensede mandat**

Helt siden inntektssystemet ble innført i 1986 har det vært en forutsetning at systemet skulle bli revidert med jevne mellomrom, med en hovedrevisjon hvert 10-ende år. Det har fra mange hold vært store forventninger til hovedrevisjonen i 2005, med siktemål innføring av endringer med virkning fra 2007. En ventet et utvalg med mandat å se på viktige problemstillinger som:

- Inntektsfordelinga i kommunesektoren
- Selskapsskatt
- Et friere skattøre

Dette er eksempel på hva man ventet skulle utredes, men som ikke fikk plass i selve mandatet. Bakgrunnen for at man ønsket et litt bredere mandat, er at dette er problemstillinger som ikke har vært vurdert i en større sammenheng. Det blir utilstrekkelig å vurdere disse utfordringene isolert uten å se de i sammenheng.

#### Vurdering

*Vi har forståelse for at det er den til enhver tid sittende regjering som utarbeider mandat for revisjon av inntektssystemet, men hadde ventet da dette var en hovedrevisjon, at en utvidet mandatet med å se på inntektsfordelinga i en større sammenheng, og her under fikk mandat til å se på t.d. selskapsskatt og et friere skattøre.*

### **2. Utgiftsutjevning**

#### **2.1 Nye kostnadsnøkler**

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet utjevner utgiftsforskjeller mellom kommunene 100%. Endringene i forhold til dagens utjevning som her er foreslått, er basert på faglige vurderinger og analyser. Samfunnet er i stadig endring. Det som var relevante kriterier for utjevning for 10

år siden er kanskje ikke like aktuelle i dag. De foreslåtte endringene i kostnadsnøkler gir kommunene i Møre og Romsdal et utgiftsbehov som er 5,5% høyere enn landsgjennomsnittet mot 5,4% etter dagens nøkler. Ellers tas en del kostnadsnøkler bort så som landbrukskriteriene og PU under 16 år. Kriteriene knyttet til landbruk og miljøvern skal blant annet kompensere for at kommunene i sin tid overtok forvaltningsansvaret for de statlige landbrukskontor. En skal være klar over den signal-effekt det vil få i kommunene dersom en helt fjerner disse kriteriene. Dette vil stride mot de politiske målsettinger på området. Gjeldende trend er en desentralisert forvaltning av miljø saker mens stadig færre kommuner prioriterer å ha miljøvernleder. PU under 16 år er en ressurskrevende gruppe som særlig i små kommuner vil ha stor betydning. Vektingen av de ulike kriteriene blir også endret ved at befolkningskriteriene får en mye større betydning. Det er ulike oppfatninger om hvorvidt det er riktigst å benytte statistiske- eller normative metoder for å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

#### Vurdering

*Vi mener det er riktig å endre kostnadsnøkler i overensstemmelse med de analyser og faglige vurderinger utvalget har lagt til grunn, med unntak av fjerningen av landbrukskriteriene og PU under 16 år. Det er viktig at de smådriftsulemper innen drift av skole og helse- og sosial tjenester som skyldes spredt bosetting tillegges vekt slik utvalget peker på.*

### **2.2 Vekstkommuneproblematikk – nye befolkningstall**

Etter mye press fra vekstkommunene, har en nå en ordning hvor befolkningstallet i utgiftsutjevningen oppdateres med nye befolkningstall 01.01. i budsjettåret. Den tidligere ordningen var at oppdateringen skjedde med befolkningstallet pr. 01.01 i året før budsjettåret. Den nye ordningen har bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet fordi innbyggertilskudd og utgiftsutjevning ikke gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Ordningen har rammet kommuner med nedgang i befolkningstallet som får en vesentlig reduksjon i tilskuddet ved den endelige beregningen. Disse har fått problem med å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Utfordringen med å trappe ned aktivitet er vel så stor som de utfordringer vekstkommuner står overfor. Utvalget gjør framlegg om å fjerne oppdatering av befolkningstall i budsjettåret.

#### Vurdering

*Vi har vurdert utvalget sitt forslag, og er enig i å fjerne oppdatering av befolkningstall i budsjettåret. Vi er ellers enig i at vekstkommuner som ved en slik omlegging får spesielle problem, bør få dekt dette gjennom skjønntilskuddet.*

### **2.3 Kommunale veier**

Fylkesveinetten er et kriterium i inntektssystemet for fylkeskommunene. Fordelingsnøkkelen består av en vedlikeholdskomponent og en reinvesteringskomponent. Kommunale veier kunne vært brukt som nøkkel i inntektssystemet for kommunene med samme begrunnelse som for fylkesveiene. Store deler av det kommunale vegnettet er ufrivillige kostnader for å sikre framkommelighet for innbyggerne.

#### Vurdering

*Kommunale veier bør være et fordelingskriterium i inntektssystemet.*

## **2.4 Drøfting av basistilskudd - frivillige/ufrivillige utgifter**

Fordelingsvirkningene av innføring av strukturkriteriet for kommunene i Møre og Romsdal vil isolert sett gi totalt reduserte inntekter på 138 mill kroner. Dersom en fordeler frigjort basistilskudd, vil tapet begrenses til 63,4 mill kroner. Møre og Romsdal er det fylket i landet som vil tape mest inntekter per innbygger på en slik omlegging. Inntektssystemet må være et fordelingssystem uten politiske føringer i forhold til kommunestruktur. Dersom stortingsflertallet mener at kommuner bør slå seg sammen så får de åpent og ærlig vedta dette framfor "frivillig tvang" gjennom reduksjoner i rammeoverføringer. Utvalget har da heller ikke foreslått å innføre dette kriteriet.

### Vurdering

*Utvalgets anbefaling om ikke å innføre strukturkriteriet støttes.*

## **2.5 Kirker**

Antall kirker i en kommune har gjerne sterke kulturhistoriske røtter. Geografi og tidligere kommunestruktur har også medvirket. De sterke følelser knyttet til kirker og gravplasser, samt den kulturhistoriske verdi som ligger i byggene, taler for at dette er lite fleksible kostnader. Dette skaper store ufrivillige forskjeller i kostnader mellom kommuner.

### Vurdering

*Antall kirker bør være et fordelingskriterium, evt. bør Staten overta forvaltningsansvaret for bygningsmassen.*

# **3. Inntektsutjevning**

## **3.1 Inntektsutjevningen**

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning i forbindelse med gjeninnføring av selskapsskatten. Kompensasjonsgraden er 55, noe som betyr at mindreinntekt/merinntekt kompenseres/redueres med 55 % av differansen i forhold til landsgjennomsnittet. Kommuner med mindre enn 90 % av landsgjennomsnittet får ytterligere kompensasjon. Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå ble politisk behandlet.

Utformingen av inntektsutjevningen bør på en god måte ivareta avveiningen mellom ulike mål om lokal forankring, forutsigbarhet, likeverdige økonomiske forutsetninger og enkelhet. Målkonfliktene vil være mindre desto mindre forskjeller det er i skattegrunnlaget mellom kommunene og desto mer stabilt skattegrunnlaget er.

Utvalget har vurdert hvilke inntekter inntektsutjevningen til kommunene bør omfatte. Utvalget mener at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål. Dette gjelder særlig vurderingen av om hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og -avgifter bør inkluderes i inntektsutjevningen. Dette er knyttet til den lokale økonomisk kompensasjon for de ulemper utbygginger medfører og som var del av avtalen ved utbygging. Ved å inkludere dette i inntektssystemet, vil lett denne kompensasjonen forsvinne. Når det gjelder eiendomsskatten er datagrunnlaget for dårlig til at den kan innarbeides i inntektsutjevningen på en forsvarlig måte. Dessuten er den en frivillig skatt som bør holdes utenfor inntektsutjevningen.

### Vurdering



*Vi mener at verken hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og -avgifter, eller eiendomsskatten bør inkluderes i inntekstsystemet.*

### **3.2 Prognosebasert inntektsutjevning**

Dagens modell for tilførsel av skatteinntekter innebærer at kommunene selv må bære risikoen ved avvik mellom faktisk skatteinnngang på landsbasis og det skatteanslag kommuneoppvegget bygger på. Svingninger i skatteinntektene skyldes ofte forhold som kommunene selv har liten styring med. Kommunene utfører overveiende nasjonale velferdstjenester, og det vil derfor være gunstig for samfunnet at kommunene har stabile rammebetingelser.

I 2003 og 2004 ble kommunesektorens skatteinntekter ca. 3,5 milliarder kroner lavere enn anslått. I 2004 ble noe av svikten kompensert gjennom økte overføringer mot slutten av året. Det er grunn til å tro at usikkerheten i skatteinntektene vil øke framover på grunn av endringer i kommunens skattegrunnlag og generelle endringer i skattegrunnlaget.

Utvalget har drøftet tre ulike alternativer som kan bidra til å redusere betydningen av den makroøkonomiske usikkerheten om skatteinntektene. Alternativene er:

- Prognosebasert inntektsutjevning
- Lavere skatteandel
- Forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter

Utvalget anbefaler en modell med prognosebasert inntektsutjevningen, fordi denne på en relativt enkel måte bidrar til økt stabilitet, samtidig som dagens skattefinansiering og inntektsutjevning kan videreføres. Modellen vil heller ikke svekke finansieringssystemets lokale forankring fordi den løpende sammenhengen mellom utviklingen i skatteinntekter og kommunale inntekter blir den samme som i dag. Kommunene har i dag for eksempel valg mellom flytende/fast rente på lån og fast/flytende strømpris. En tilsvarende mulighet bør vurderes når det gjelder skatt dersom hovedregelen blir prognosebasert inntektsutjevning.

#### Vurdering

*Fordeling av skatteinntekter til kommunene bør basere seg på en modell med prognosebasert inntektsutjevning fordi den fører til økt stabilitet. Det bør vurderes hvorvidt kommunene selv skal kunne velge å ta risikoen for skattesvingninger.*

## **4. Øvrige inntekter/tilskudd**

### **4.1 Skjønnsmidler**

Størrelsen på skjønnet skal i prinsippet reflektere kvaliteten og treffsikkerheten i inntektssystemet. Et optimalt utformet inntektssystem greier seg uten skjønnsmidler mens et mangelfullt og lite treffsikkert system krever mye skjønn som kan rette opp svakhetene. Når utvalget foreslår et skjønnsstilskudd ned mot 1% av de frie inntektene så er dette en forskuttering av treffsikkerheten av de endringer utvalget har foreslått gjennomført.

#### Vurdering

*Skjønnsmidlene bør reduseres til et minimum og skal kun dekke forbigående tilfeldige belastninger på enkeltkommuner. Kompensasjon av omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift bør ut av skjønnsstilskuddet og inn i som en del av beregningen av et regionalpolitisk tilskudd, siden dette var det opprinnelige formål med differensiert arbeidsgiveravgift. Dette gjelder de kommuner som ikke får gjeninnført lavere*

arbeidsgiveravgift i hht. de nye retningslinjer for regionalstøtte som gjelder i EØS området fra 2007.

#### **4.2 Selskapsskatt**

Fram til 1999 hadde kommunene skatteinntekter fra selskapsskatt. Dette var skatteinntekter som kunne variere mye fra år til år. Et viktig argument for å fjerne denne skatten fra inntektssystemet, var å øke forutsigbarheten med hensyn på kommunens skatteinntekter. Høsten 2004 vedtok Stortinget at kommunene igjen skal få inntekter fra selskapsskatten etter skattesimuleringsmodellen. Det betyr at den beregnede fordeling av selskapsskatten tilbakeføres som en del av de statlige overføringer tre år etter at skatten er påløpt.

Fra 2007 vil selskapsskatten bli tilbakeført til kommunene etter skattefondsmodellen. Det betyr at det opprettes et kommunalt skattefond og at skatten tilbakeføres to år etter at den er påløpt. Fordelingen mellom kommunene er basert på statistiske beregninger og vil ikke være en del av skattesystemet. Skatteinntektene for den enkelte kommune blir kjent første kvartal i budsjettåret.

#### Vurdering

*Prinsipielt er vi av den oppfatning at selskapsskatten, som også er lite forutsigbar, ikke er egnet til rettferdig fordeling av økonomiske ressurser kommunene imellom. Selskapsskatten bør på ny vurderes sammen med den øvrige inntektsutjevning. Slik selskapsskatten nå ligger er det viktig å etablere et system for håndtering av selskapsskatten som gir stabilitet og kunnskap om kommunens inntekter i forkant av budsjettåret. Systemet må innebære at selskapsskatten kommer de kommuner til gode hvor verdiskapningen skjer og ikke kun de kommuner hvor selskapene er registrert. Samtidig må det reflektere at både kapital og arbeidskraft genererer verdiskapningen.*

#### **4.3 Regional - og distriktpolitikk**

Utvalget foreslår at Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og den delen av skjønnstilskuddet som er begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn avvikles, og erstattes av et nytt distriktpolitisk tilskudd.

Gjennom inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet, har KRD delt landet inn i fire distriktpolitiske virkeområde(A,B,C og D). Inndelingen av kommunene tar utgangspunkt i ni indikatorer som fanger opp dimensjonene geografi, arbeidsmarked og inntekt. Kommuner i virkeområde C og D får distriktpolitisk tilskudd bare dersom de har en samlet verdi på indeksen som ligger til grunn for inndelingen i virkeområdet som er lavere enn -1.

For alle virkeområder gjelder at det bare er kommuner som har skatteinntekt pr. innbygger som er lavere enn 120% av landsgjennomsnittet som faller innenfor ordningen. Det distriktpolitiske tilskuddet fordeles mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområde dels etter satser pr. innbygger (85%) og dels etter satser pr. kommune (15%).

Den geografiske differensiering av arbeidsgiveravgift samsvarer i stor grad med de distriktpolitiske virkeområdene. Dette virkemiddelet som ble lagt om fra 2003 som følge av en dom i ESA hadde en klar regionalpolitisk begrunnelse. Det er derfor naturlig at kompensasjonen for denne omleggingen bør inngå som en del av beregningen av et regionalpolitisk tilskudd.

Omlegginga av det distriktpolitiske tilskuddet er en vesentlig endring i forhold til dagens system, men vil gi et enklere og mer oversiktlig system.

Omleggingen vil medføre at flere kommuner vil motta distriktpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet, men vil gi relativt store endringer i fordelinga mellom de ulike kommuner, noe som går klart frem av den oversikt en har fått over kommuner i Møre og Romsdal. Det er mange kommuner som kommer dårlig ut etter de nye indeksene, og dette genererer motstand dersom endringen ikke følges opp med tilførsel av økte overføringer som kan bidra til å dempe negative konsekvenser for enkeltkommuner.

#### Vurdering

*Rauma Kommune støtter en omlegging av det distriktpolitisk tilskudd slik at dette forenkles og i større grad reflekterer de distriktpolitiske utfordringer som kommunene står overfor. Dagens regionaltilskudd i inntektssystemet er ikke fordelt etter regionale kriterier, men etter kommunistørrelse, og er i prinsippet kun et småkommunetillegg. Selv om det i mange tilfeller er samsvar mellom små kommuner og distriktsulemper, trenger det ikke være et slikt samsvar, og den relativt skarpe grensen på 3200 innbyggere er uheldig. Nord-Norge tilskuddet har også først og fremst en geografisk og ikke regionaløkonomisk forankring. Kompensasjon av omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift bør inn i som en del av beregningen av de regionalpolitiske tilskudd, siden dette var det opprinnelige formål med differensiert arbeidsgiveravgift. Det må behandles som et eget kriterium, slik at det ikke medfører tilsvarende reduserte øvrige tilskudd og reelt sett blir utradert. Vi mener imidlertid at det bør fortsatt være rom for regionalt skjønn gjennom skjønntilskuddet, for å skape fleksibilitet i virkemiddelet. Dette dreier seg om sammensatte problemstillinger som ikke lett lar seg fange opp i et system, og heller ikke alle distriktpolitiske utfordringer er like konstante.*

#### **4.4 Overgangsordninger**

Dette har vært sett på som noe av det som gjør dagens inntektssystem komplekst og lite tilgjengelig. I innrømmelsen av at det fortsatt er behov for overgangsordninger som kan avdempe dramatiske endringer fra et år til neste for enkeltkommuner, foreslår utvalget et tak på kr. 400,- per innbygger som maksimalt tap per år. Tapet regnes som differansen mellom egen endring i rammetilskudd fra et år til det neste og endringen for kommunene samlet. Tapet ut over de kr. 400,- skal kompenseres ved et eget inntektsgarantitilskudd.

#### Vurdering

*Maksimalt tap per innbygger bør for kommunene settes lavere enn utvalgets forslag på kr. 400,-. En grense på 200,-/250,- er et mer passende nivå og ville være til å leve med.*