



# HERØY KOMMUNE

FELLESSEKRETARIATET

Dato: 13.02.2006  
Journal: 2005/000794  
Arkiv: 230-&13  
Vår ref.: ENR  
Dykkar ref.:  
Dykkar brev av:

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
14 FEB 2006	
0513280-279	
Ark	661.0
Av	KO / KØ / HER

## F-SAK 22/06. NOU 2005: 18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - FORSLAG TIL HØYRINGSUTTALE.

Vedlagt følger:

- saksutgreiing og protokoll i F-sak 22/06.

Herøy formannskap handsama saka i møte 31.01.06 og kjem med slik samrøystes uttale til høyringa:

- Herøy kommune ber om eit inntektssystem som er stabilt og forutsigbart.
- Oppgåver som er styrt sentralt på kvalitet og standard bør i hovudsak finansierast ved øyremerking for å sikre at desse tenestene er finansierte i alle kommunar. Slik det er no er risikoen i hovudsak knytt til at kommunane må dekkje ein stadig større del av eigne midlar i takt med nedtrapping av øyremerking av slike tenester. Dette gjeld PU og kanskje også psykiatri om nokre år.
- Det bør vere eit incitament for lokal verdiskapning. Utvalet burde også hatt mandat til å vurdere eit friare skattøre enn det som er tilfelle i dag.
- Herøy kommune meiner det er rett å vurdere kostnadsnøklane ut frå dei analyser og faglege vurderingar som ligg føre. Unntaket er reduksjonen av kriteriet for PU under 16 år. Dette kan slå urimeleg ut for einskilde mindre kommunar.
- Innstillinga omhandlar berre ei omfordeling av dagens ramme og ikkje ein auke av dei samla løyvingane til kommunesektoren. Det er eit dilemma at mange kommunar har store vanskar med økonomien trass i at dei har eit nøkternt driftsnivå. Staten bør ta ansvar for gjennomføring av ei analyse for å finne grunnar til at innbyggjarane i einskilde kommunar får eit lågare velferdstilbod enn i andre kommunar – og om nokre av desse kommunane kjem urettferdig ut i inntektsfordelinga. Dette kan kompensast ved bruk av skjønnskott.
- Mange kommunar nyt godt av at dei vert tilført store inntekter. Døme her er kraftkommunar, og kommunar som får utbygt anlegg for vindkraft og kommunar som får store industrianlegg (Tjeldbergodden i Aure, Melkøya i Hammerfest osv). Felles for desse er at dei får tilført store inntekter frå hjemfalls- og konsesjonskraft og eigedomsskatt som ikkje andre kommunar får del i. Det burde vere ei form for fordeling av desse inntektene. Det er paradoksalt at dei kommunene som i dag har det best økonomisk også er dei som kjem best ut av omlegginga. I dette har vi også selskapsskatten. Systemet

må innebære at selskapsskatten kjem dei kommunar til gode der verdiskapning skjer og ikkje berre dei kommunane der selskapa er registrert. Samstundes må det reflektere at både kapital og arbeidskraft genererer verdiskapinga.

- Herøy kommune støttar ei omlegging av det distriktspolitiske tilskottet slik at dette vert forenkla og i større grad reflekterer dei distriktspolitiske utfordringar som kommunene står ovanfor. Dagens regionaltilskott i inntektssystemet er ikkje fordelt etter regionale kriterier, men etter kommunestorleik, og er i prinsippet eit småkommunetillegg. Sjølv om det i mange tilfeller er samsvar mellom små kommunar og distriktsulemper, treng det ikkje å vere slikt samsvar, og den relativt skarpe grensa på 3.200 innbyggjarar er uheldig. Nord-Norge tilskottet har også først og fremst ein geografisk og ikkje realøkonomisk forankring. Kompensasjon av omlegging av differensiert arbeidsgjevaravgift bør inn som ein del av berekninga av dei regionalpolitiske tilskott, sidan dette var det opprinnelege formålet med denne ordninga. Det må handsamast som eit eige kriterium, slik at det ikkje fører til tilsvarande reduksjon i andre tilskott og reelt sett vert utradert. Vi meiner imidlertid at det framleis bør vere rom for regionalt skjønn gjennom skjønntilskottet, for å skape fleksibilitet i verkemiddelet. Dette dreier seg om samansette problemstillingar som ikkje lett lar seg fange opp i eit system og heller ikkje alle distriktspolitiske utfordringar er like konstante.
- Maksimalt tap bør for kommunane setjast lavare enn utvalet sitt forslag på kr 400,- per innbyggjar. Ei grense på kr 200,- til kr 250,- er eit meir passende nivå.

**Konklusjon:**

Herøy kommune er ikkje for omlegginga av inntektssystemet slik det kjem fram av NOU nr 18 2005 – Fordeling forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.”

  
Else Nordstrand Reite  
e.f.

Kopi:

## Saksprotokoll frå Formannskapet

### 022/06 NOU 2005:18 - FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - FORSLAG TIL HØYRINGSUTTALE

**Sakshandsam** Geir Egil Olsen - ØKO

**ar:**

**Dato:** 13.02.2006

**Arkivref.:** 2005/000794-3 / 230-&13

Utval	Møte- dato	Utvals- saksnr.	Beh.- status	Avgjerande organ
Formannskapet	31.01.2006	022/06	BE	Ja

(Status: SK=Sakliste sendt, BE=Ferdig handsama, UT=Utsett, TB=Tilbakeført til forrige utval)

#### Melding vert sendt til:

**-partar i saka** Kommunal- og regionaldepartementet, postboks 8112 Dep, 0032 OSLO.

**-andre**

#### Dokument vedlagt saka:

- Drøfting av ulike sider ved inntektssystemutvalgets rapport NOY 2005:18 frå styret i KS Møre og Romsdal

- Verknadane for Herøy kommune

#### Andre dokument i saka:

NOU 2005:18 - Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

#### Klagerett:

Nei

#### Framlegg frå rådmannen:

Herøy formannskap slutter seg til Høyringsuttalen og konklusjonen slik den går fram av saksutgreiinga.

#### Møtebehandling

Høyringsuttalen nedanfor vart samrøystes vedteken.

#### Vedtak:

#### Høyringsuttale frå Herøy kommune:

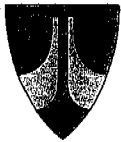
- Herøy kommune ber om eit inntektssystem som er stabilt og forutsigbart.
- Oppgåver som er styrt sentralt på kvalitet og standard bør i hovudsak finansierast ved øyremerking for å sikre at desse tenestene er finansierte i alle kommunar. Slik det er no er risikoen i hovudsak knytt til at kommunane må dekkje ein stadig større del av eigne midlar i takt med nedtrapping av øyremerking av slike tenester. Dette gjeld PU og kanskje også psykiatri om nokre år.
- Det bør vere eit incitament for lokal verdiskaping. Utvalet burde også hatt mandat til å vurdere eit friare skattøre enn det som er tilfelle i dag.
- Herøy kommune meiner det er rett å vurdere kostnadsnøklane ut frå dei analyser og faglege vurderingar som ligg føre. Unntaket er reduksjonen av kriteriet for PU under 16 år. Dette kan slå urimeleg ut for einskilde mindre kommunar.
- Innstillinga omhandlar berre ei omfordeling av dagens ramme og ikkje ein auke av dei samla løyvingane til kommunesektoren. Det er eit dilemma at mange kommunar har store vanskar med økonomien trass i at dei har eit nøkternt driftsnivå. Staten bør ta ansvar for gjennomføring av ei

analyse for å finne grunnar til at innbyggjarane i einskilde kommunar får eit lågare velferdstilbod enn i andre kommunar – og om nokre av desse kommunane kjem urettferdig ut i inntektsfordelinga. Dette kan kompenseras ved bruk av skjønnstilskott.

- Mange kommunar nyt godt av at dei vert tilført store inntekter. Døme her er kraftkommunar, og kommunar som får utbygt anlegg for vindkraft og kommunar som får store industrianlegg (Tjeldbergodden i Aure, Melkøya i Hammerfest osv). Felles for desse er at dei får tilført store inntekter frå hjemfalls- og konsesjonskraft og eigedomsskatt som ikkje andre kommunar får del i. Det burde vere ei form for fordeling av desse inntektene. Det er paradoksalt at dei kommunene som i dag har det best økonomisk også er dei som kjem best ut av omlegginga. I dette har vi også selskapsskatten. Systemet må innebere at selskapsskatten kjem dei kommunar til gode der verdiskaping skjer og ikkje berre dei kommunane der selskapa er registrert. Samstundes må det reflektere at både kapital og arbeidskraft genererer verdiskapinga.
- Herøy kommune støttar ei omlegging av det distriktpolitiske tilskottet slik at dette vert forenkla og i større grad reflekterer dei distriktpolitiske utfordringar som kommunene står ovanfor. Dagens regionaltilskott i inntektssystemet er ikkje fordelt etter regionale kriterier, men etter kommunestorleik, og er i prinsippet eit småkommunetillegg. Sjølv om det i mange tilfeller er samsvar mellom små kommunar og distriktsulempar, treng det ikkje å vere slikt samsvar, og den relativt skarpe grensa på 3.200 innbyggjarar er uheldig. Nord-Norge tilskottet har også først og fremst ein geografisk og ikkje realøkonomisk forankring. Kompensasjon av omlegging av differensiert arbeidsgjevaravgift bør inn som ein del av berekninga av dei regionalpolitiske tilskott, sidan dette var det opprinnelege formålet med denne ordninga. Det må handsamast som eit eige kriterium, slik at det ikkje fører til tilsvarande reduksjon i andre tilskott og reelt sett vert utradert. Vi meiner imidlertid at det framleis bør vere rom for regionalt skjønn gjennom skjønnstilskottet, for å skape fleksibilitet i verkemiddelet. Dette dreier seg om samansette problemstillingar som ikkje lett lar seg fange opp i eit system og heller ikkje alle distriktpolitiske utfordringar er like konstante.
- Maksimalt tap bør for kommunane setjast lavare enn utvalet sitt forslag på kr 400,- per innbyggjar. Ei grense på kr 200,- til kr 250,- er eit meir passande nivå.

#### **Konklusjon:**

Herøy kommune er ikkje for omlegginga av inntektssystemet slik det kjem fram av NOU nr 18 2005 – Fordeling forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.



Saksbehandler: GEO-ØKO-ØKO  
Journal: 2005/000794

Dato: 20.01.2006  
Arkiv: 230-&13

## NOU 2005:18 - FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - FORSLAG TIL HØYRINGSUTTALE

### Saksopplysninger:

I oktober 2003 ble det oppnemnt eit offentlig utval (Inntektssystemutvalget) for å gå gjennom og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Inntektssystemutvalget la fram utgreiinga NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har sendt utgreiinga på brei høring. Høringsfrist er sett til 1. februar 2006.

Mandatet til utvalet har vore:

- å utføre ein brei fagleg gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å kome fram til eit mest mogeleg enkelt og rettferdig system
- å utføre ein gjennomgang av utgiftsutjevninga i lys av strukturelle endringar sidan siste gjennomgang av inntektssystemet (1996)
- å vurdere handsaminga av kapitalkostnader og kommunestorleik i utgiftsutjevninga
- å vurdere inntektsutjevninga ut frå utjevningssyn, målsetjinga om ein god insentivstruktur for næringsutvikling og omsynet til stabilitet i kommunesektoren sine inntekter
- å vurdere treffsikkerheten av regionalpolitisk motiverte tilskott ut frå målsetjingar om å sikre busetjing og levedyktige lokalsamfunn
- å vurdere prinsipielle spørsmål kring rammefinansiering, her under i kva grad rammefinansiering bidreg til effektiv ressursbruk, korleis kommunal likehandsaming av private og kommunale aktørar kan oppnåast innanfor eit system med rammefinansiering av kommunene og hvordan nasjonale velferdsreformer kan gjennomførast innanfor rammefinansieringssystemet

Utgreiinga med vedlegg er på 502 sider, og innhaldet er omfattande. Hele utgreiinga kan lastast ned frå KRD sine heimesider:

<http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/hoeringer/>

Rådmannsutvalet i KS Møre og Romsdal har oppnemnt eit utval som består av representantar frå Ørsta kommune (Per Hovden), Molde kommune (Kurt Magne Thrana) og Averøy kommune (Gregus Kristensen). Utvalet skulle følgje inntektssystemet sitt arbeid for seinare å bistå kommunene i fylket med relevant informasjon. Drøftingsdokument frå utvalet ligg ved. (Vedlegg 1).

Hovudelementa i dagens inntektssystem (rammetilskottet) er:

- Innbyggjartilskott
- Inntektsutjamning
- Utgiftsutjamning
- Nord-Noreg tilskott
- Regionaltilskott

Det er som det går fram av namnet, berre kommunar i Nord Noreg som får Nord Noreg tilskott. Kommunar under 3000 innbyggjarar får regionaltilskott i dagens inntektssystem.

## **Vurderingar:**

Her er hovudpunkta i utgreiinga:

### Utgiftsutjamning

Utvalet foreslår endringar i kostnadsnøkkelen:

- Det blir foreslått at alderskriteria (hovudsakleg gruppa 6-15 år) får større vekt. Busetjing og kommunestorleik blir vekta mindre som følgje av dette.
- Det er store endringar i dei sosiale kriteria, men desse motverker kvarandre. Nettoverknaden blir derfor liten.
- Urbanitetskriteriet blir foreslått erstatta av andre sosiale kriterium.

Systemverknaden for Herøy kommune vil ut frå disse tala (164 pr. innbyggjar) føre til ein reduksjon i rammetilskottet på om lag kr 1.400.000,- (berekningar i utgreiinga er ut frå folketalssamansetjinga pr. 01.01.04). Men 1. års verknaden vert kr 325,- per innbyggjar (totalt om lag kr 2.720.000,-) fordi alle kommunene må birda med ei finanisering av inntektsgarantitilskottet med kr 161,- per innbyggjar. Når Ut frå det faktum at Herøy kommune i dag ligg særst lavt når det gjeld frie inntekter pr. innbyggjar i høve til kommuner ein kan samanlikne seg med (same kommunegruppe), er det nødvendig å finne ut kva som gjer at frie inntekter vil bli ytterlegare redusert gjennom dette forslaget.

Den største reduksjonen oppstår i kostnadsnøkkelen for Skule. Reduksjonen her er på heile kr 200,- per innbyggjar. Grunnen er nok at Herøy kommune er ei lita kommune geografisk sett, men med mange skuleeiningar.

Vidare kan det sjå ut til at innføringa av eit kriterium knytt til talet på innvandrarbarn (1. generasjons innvandrarakar 6-15 år utenom Skandinavia) slår negativt ut for Herøy kommune (og dei fleste andre kommuner). Problemet med forslaget ser ut til å vere at det slår ekstremt ut for Oslo kommune, og dette må finansierast gjennom trekk i andre kommunar. Forslaget tek til dømes ikkje omsyn til at det sannsynlegvis er redusert utgiftsauke når talet på innvandrarbarn kjem over eit visst nivå.

Samstundes vert også kostnadsnøkkelen for administrasjon, pleie- og omsorg og barnevern redusert for Herøy kommune sin del. Endringane her er ikkje store, men utgjør i alt om lag kr 55,- per innbyggjar. For pleie- og omsorg sin del kan reduksjonen skuldast at kostnadsnøkkelen for PU over 16 år vert monaleg redusert. Litt av dette kan ein få kompensert gjennom øyremerka tilskott til ressurskrevjande brukarar.

Endringa er positiv for Herøy kommune sin del når det gjeld indeksen for sosialhjelp. (Sjå kostnadsnøkkelen i vedlegg 2).

I dag blir utgiftsutjamninga oppdatert med nye befolkningstall 01.01. i budsjettåret. Bakgrunnen for innføring av denne ordninga var å tidlegare fange opp utgiftsbehovet i vekstkommunar. Innbyggjartilskott og utgiftsutjamning blir ikkje gjort kjent i forkant av budsjettåret. Det kan vere vanskeleg for kommunar som får ein vesentleg reduksjon i tilskottet ved publisering av dei endelege innbyggjartala, å tilpasse utgiftene i løpet av same budsjettår. På bakgrunn av dette foreslår utvalet å fjerne oppdatering av befolkningstal i budsjettåret.

### ***Inntektsutjamning***

Skatteinntektene er ei usikker inntektskjelde for kommunene, og dette vil truleg halde fram i tida framover. Innføring av løpande inntektsutjamning har ført til at de fleste kommunar i liten grad blir påverka av kortsiktige variasjonar i eigne skatteinntekter. Til gjengjeld har utviklinga i skatteinntektene på landsbasis fått meir å seie.

For å redusere uvissa knytt til skatteinntektene for kommunane foreslår utvalet prognosebasert inntektsutjamning. Skilnaden i høve til i dag er at det inntektsutjamninga blir basert på skatteprognose. Dette vil seie at skattesvikt blir kompensert, samtidig som meirskattevekst ikkje vil kome kommunane til gode. Risiko for variasjonar i skattene blir dermed overført frå kommunane til staten.

I Herøy kommune varierer skatteinntektene mykje. Dette skuldast bl.a. næringssamansetjinga. År om anna har kommunen nytt godt av høg skatteinntekt – noko som har berga meir enn eit årsrekneskap. Ei endring som skildra ovanfor vil føre til at kommunen ikkje lenger får nytte av slik meirinngang.

## **Skjønnstilskott**

Skjønnstilskottet består av ekstraordinært og ordinært tilskott. Det ekstraordinære tilskottet blir avvika i 2006. Utvalet foreslår at det ordinære skjønnstilskottet blir redusert med 1,85 milliarder kroner til 1,8 milliarder. Dei sparte midlane er med på å finansiere oppretting av eit nytt tilskott (distriktpolitisk tilskott).

## **Distriktpolitisk tilskott**

Utvalet foreslår at Nord-Noreg tilskottet, regional tilskottet og deler av skjønnstilskottet går ut og blir erstatta av eit nytt regionalpolitisk tilskott. KRD har delt landet inn i 4 distriktpolitiske virkeområde (A, B, C, D). Herøy vil ikkje få del i slikt regionalpolitisk tilskott då kommunen ligg i virkeområde D.

## **Inntektsgarantitilskott**

Utvalet foreslår å avvike dagens overgangsordning og å erstatte denne med eit nytt inntektsgarantitilskott. Formålet med inntektsgarantitilskottet er å dempe reduksjonen i inntektene, ved endringar i rammetilskottet, til ein bestemt sum per innbyggjar. Det nye inntektsgarantitilskottet sikrar at ingen kommunar får endring i rammetilskottet frå eit år til det neste, som er meir enn kr 400,- per innbyggjar lavere enn endringa på landsbasis.

## **Økonomiske konsekvensar av saka:**

Herøy kommune kjem ikkje godt ut av innstillinga frå utvalet. Årsaka til det er endringane som blir foreslått i kostnadsnøkkelen. Tapet vil vere på om lag kr 1.400.000,- når endringa har fått full effekt, men i år 1 vil reduksjonen utgjere i overkant av kr 2.700.000,-. Utvalet foreslår å halvere det ordinære skjønnstilskottet med 1,8 milliarder kroner for heile landet. Her vil mest sannsynleg Herøy tape nokre hundre tusen kroner til.

## **Høyringsuttale frå Herøy kommune:**

- Herøy kommune ber om eit inntektssystem som er stabilt og forutsigbart.
- Oppgåver som er styrt sentralt på kvalitet og standard bør i hovudsak finansierast ved øyremerking for å sikre at desse tenestene er finansierte i alle kommunar. Slik det er no er risikoen i hovudsak knytt til at kommunane må dekkje ein stadig større del av eigne midlar i takt med nedtrapping av øyremerking av slike tenester. Dette gjeld PU og kanskje også psykiatri om nokre år.
- Det bør vere eit incitament for lokal verdiskaping. Utvalet burde også hatt mandat til å vurdere eit friare skattøre enn det som er tilfelle i dag.
- Herøy kommune meiner det er rett å vurdere kostnadsnøklane ut frå dei analyser og faglege vurderingar som ligg føre. Unntaket er reduksjonen av kriteriet for PU under 16 år. Dette kan slå urimeleg ut for einskilde mindre kommunar.
- Innstillinga omhandlar berre ei omfordeling av dagens ramme og ikkje ein auke av dei samla løyvingane til kommunesektoren. Det er eit dilemma at

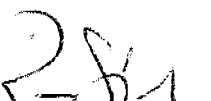


mange kommunar har store vanskar med økonomien trass i at dei har eit nøkternt driftsnivå. Staten bør ta ansvar for gjennomføring av ei analyse for å finne grunnar til at innbyggjarane i einiske kommunar får eit lågare velferdstilbod enn i andre kommunar – og om nokre av desse kommunane kjem urettferdig ut i inntektsfordelinga. Dette kan kompenseras ved bruk av skjønnsstilskott.

- Mange kommunar nyt godt av at dei vert tilført store inntekter. Døme her er kraftkommunar, og kommunar som får utbygt anlegg for vindkraft og kommunar som får store industrianlegg (Tjeldbergodden i Aure, Melkøya i Hammerfest osv). Felles for desse er at dei får tilført store inntekter frå hjemfalls- og konsesjonskraft og eigedomsskatt som ikkje andre kommunar får del i. Det burde vere ei form for fordeling av desse inntektene. Det er paradoksalt at dei kommunene som i dag har det best økonomisk også er dei som kjem best ut av omlegginga. I dette har vi også selskapsskatten. Systemet må innebære at selskapsskatten kjem dei kommunar til gode der verdiskaping skjer og ikkje berre dei kommunane der selskapa er registrert. Samstundes må det reflektere at både kapital og arbeidskraft genererer verdiskapinga.
- Herøy kommune støttar ei omlegging av det distriktpolitiske tilskottet slik at dette vert forenkla og i større grad reflekterer dei distriktpolitiske utfordringar som kommunene står ovanfor. Dagens regionaltilskott i inntektssystemet er ikkje fordelt etter regionale kriterier, men etter kommunestorleik, og er i prinsippet eit småkommunetillegg. Sjølv om det i mange tilfeller er samsvar mellom små kommunar og distriktsulemper, treng det ikkje å vere slikt samsvar, og den relativt skarpe grensa på 3.200 innbyggjarar er uheldig. Nord-Norge tilskottet har også først og fremst ein geografisk og ikkje realøkonomisk forankring. Kompensasjon av omlegging av differensiert arbeidsgjevaravgift bør inn som ein del av berekninga av dei regionalpolitiske tilskott, sidan dette var det opprinnelege formålet med denne ordninga. Det må handsamast som eit eige kriterium, slik at det ikkje fører til tilsvarande reduksjon i andre tilskott og reelt sett vert utradert. Vi meiner imidlertid at det framleis bør vere rom for regionalt skjønn gjennom skjønnsstilskottet, for å skape fleksibilitet i verkemiddelet. Dette dreier seg om samansette problemstillingar som ikkje lett lar seg fange opp i eit system og heller ikkje alle distriktpolitiske utfordringar er like konstante.
- Maksimalt tap bør for kommunane setjast lavare enn utvalet sitt forslag på kr 400,- per innbyggjar. Ei grense på kr 200,- til kr 250,- er eit meir passande nivå.

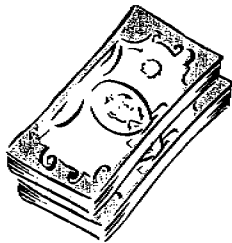
## Konklusjon:

Herøy kommune er ikkje for omlegginga av inntektssystemet slik det kjem fram av NOU nr 18 2005 – Fordeling forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

  
Rune Sjørgård

  
Geir Egil Olsen

Drøfting av ulike  
sider ved  
inntektssystemutvalg  
ets rapport  
NOU 2005:18



Fordeling,  
forenkling,  
forbedring  
Inntektssystemet for  
kommuner og  
fylkeskommuner.

Med merknader fra styret i KS M&R,  
behandling i møte 2. desember 2005, sak  
25/05.

## Innhold

### 1. Innledning

- 1.1 Oppnevning av lokalutvalg
- 1.2 Generell kommentar
- 1.3 Drøfting av inntektssystemutvalgets begrensede mandat

### 2. Utgiftsutjevning

- 2.1 Nye kostnadsnøkler
- 2.2 Vekstkommuneproblematikk - nye befolkningstall
- 2.3 Kommunale veier
- 2.4 Drøfting av basistilskudd - frivillige/ufrivillige utgifter

### 3. Inntektsutjevning

- 3.1 Inntektsutjevningen
- 3.2 Prognosebasert inntektsutjevning

### 4. Øvrige inntekter/ tilskudd

- 4.1 Skjønnsmidler
- 4.2 Selskapskatt
- 4.3 Regional- og distriktpolitikk
- 4.4 Overgangsordninger

*Merknader fra styret i KS M&R etter behandling i møte 2. desember 2005, sak 25/05*

*Vedlegg: Endringer i kostnadsnøkler*

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

### 1. Innledning

#### 1.1 Oppnevning av lokalutvalg

I møte den 16.03.2005, nedsatte rådmannsutvalget i KS Møre og Romsdal et utvalg som skulle følge inntektssystemutvalgets arbeid for senere å kunne bistå kommunene i fylket med relevant informasjon. Utvalget har bestått av Per Hovden – Ørsta kommune, Kurt Magne Thrana – Molde kommune og Gregus Kristensen – Averøy kommune. Etter at inntektssystemutvalgets rapport ble offentliggjort den 10. oktober, er denne blitt presentert i KS-regi ved forskjellige anledninger så som Kommunøkonomi 2005 i Oslo 18.-19. oktober og på Høstkonferansen i Ålesund 26.-27. oktober.

#### 1.2 Generell kommentar

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 bunnlønnen for den enkelte kommune.

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 kommunene er opptatt av og som ikke er godt nok ivaretatt i dagens system.

#### Vurdering

*Større endringer i inntektssystemet for kommuner bør følges opp med tilførsel av økte overføringer som kan bidra til å dempe negative konsekvenser for enkeltkommuner.*

#### 1.3 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. Slik har det vært, og det har i flere år nå vært kjent at en ville få en revisjon av IS, med oppstart av hovedrevisjonen i 2005, med siktemål innføring av endringer med virkning fra 2007. Det har fra mange hold vært store forventninger til denne hovedrevisjonen, da en her trodde at man ville få et utvalg med mandat å se på viktige problemstillinger som t.d.:

- Inntektsfordelinga i kommunesektoren
- Selskapskatt
- 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, med t.d. å se på de problemstillinger som er nevnt som eksempel ovenfor, er at dette er problemstillinger som ikke har vært vurdert i en større sammenheng, og at det blir for enkelt dersom man vurderer disse utfordringene isolert uten å se de i sammenheng.

### *Vurdering*

*KS 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 tok opp de utfordringer en har i tiden, og 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. Størst endring er det for Vestnes kommune, tidligere vertskommune for HVPU institusjon, som får en reduksjon i utgiftsbehovet på hele 8,4% på grunn av redusert vektning av psykisk utviklingshemmede. Denne reduksjonen vil langt på vei bli fanget opp av økt tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende brukere. Ellers tas en del kostnadsnøkler bort så som landbrukskriteriene og PU under 16 år. 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*

*KS mener det er riktig å endre kostnadsnøkler i overensstemmelse med de analyser og faglige vurderinger utvalget har lagt til grunn.*

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

Etter mye press fra vekstkommunene, har en nå fått 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. Det har også vært en utfordring for kommuner som får en vesentlig reduksjon i tilskuddet ved den endelige beregningen, å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Utvalget gjør framlegg om å fjerne oppdatering av befolkningstall i budsjettåret.

### *Vurdering*

*KS har vurdert utvalget sitt forslag, og er enig i dette. KS er elles enig i at vekstkommuner som får spesielle problem, bør få dekt dette gjennom skjønnstilskuddet.*

### **2.3 Kommunale veier**

Fylkesveinetten er et kriterium i inntektssystemet for fylkeskommunene. Fordelingsnøkkelene 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. En bør være tilbakeholden med å bruke for mange faktorer med mindre økonomiske konsekvenser for kommunene som konkrete fordelingsnøkler i inntektssystemet.

### *Vurdering*

*Kommunale veier bør ikke tas i bruk som fordelingsnøkkel 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 fordelingsystem 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.*

## **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 skattegrunlaget mellom kommunene og desto mer stabilt skattegrunlaget 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 i stor grad et spørsmål om i hvilken grad det skal gis lokal økonomisk kompensasjon for utbygginger. Når det gjelder eiendomsskatten er datagrunlaget for dårlig til at den kan innarbeides i inntektsutjevningen på en forsvarlig måte. Dessuten er den en frivillig skatt som bør holdes utenfor inntektsutjevningen.

### **3.2 Prognosebasert inntektsutjevning**

Dagens modell for tilførsel av skatteinntekter innebærer at kommunene selv må bære risikoen ved avvik mellom faktisk skatteinngang på landsbasis og det skatteanslag kommuneopplegget 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 absolutt minimum og skal kun dekke forbigående tilfeldige belastninger på enkeltkommuner.*

### **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. Vi er også tvilende til om gjeninnføringen av selskapsskatten er den store drivkraften i arbeidet med*

*næringsutvikling i kommunene. 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.*

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

Utvalget foreslår at Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og den delen av skjønnsstilskuddet 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%).

#### **Merknad:**

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

Omlaggingen 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 distriktskommuner som kommer dårlig ut etter de nye indeksene, og en har alt registrert at det er motstand mot denne endringa fra regjeringshold.

#### **Vurdering**

*Etter en samlet vurdering vil en tilrå videre gjennomgang av de totale distriktpolitiske virkemidlene før en tar stilling til et endelig fordelingsprinsipp. Framlegget til distriktpolitisk tilskudd, slik dette er foreslått, må av KRD uansett underlegges en fullstendig gjennomgang av de utregninger som ligger bak beregningen av indekser, da grunnlaget for tilskudd er laenytet opp mot en indeks lavere enn -1, og det derfor er mange kommuner som ligger helt i grenseland for å få eller miste tilskuddet. KS viser i denne sammenheng til at det på KS-møtet i Ålesund tidligere i år ble opplyst fra KRD sin representant at Dep. hadde hatt svært kort tid på dette arbeidet, noe som kan tolkes i retning av at det her må gjøres et mer omfattende arbeid.*

### **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.

### Merknader fra styret i KS etter behandling i møte 2. desember 2005, sak 25/05:

#### Pkt. 2.1, nye kostnadsnøkler:

Som forslaget, men med presisering av at vertskommunetilskuddet må vurderes særskilt.

#### Pkt. 4.2, selskapsskatt:

Systemet må innebære at selskapsskatten kommer de kommuner til gode hvor verdiskapningen skjer og ikke de kommuner hvor selskapene er registrert.

## HERØY

### kommune

Beregning av utgiftsbehov - tillegg/trekk i kroner for år Ny Indeks  
(utgiftsutjevnedet tilskudd)

	HELE LANDET			HERØY		
	Vekt	Antall	Antall	Utgifts- behovs- indeks	Pst. utslag	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb
Innb. 0-5 år	0,016	350.556	663	1,03618	0,06 %	15
Innb. 6-15 år	0,334	619.717	1.177	1,04055	1,35 %	335
Innb. 16-21 år	0,020	328.623	690	1,15035	0,30 %	74
Innb. 22-66 år	0,115	2.675.231	4.666	0,95557	-0,51 %	-126
Innb. 67-79 år	0,089	394.144	770	1,07032	0,62 %	154
Innb. 80-89 år	0,133	180.640	344	1,04333	0,58 %	142
Innb. 90 år	0,061	28.546	45	0,86366	-0,83 %	-205
Barn som ikke bør samn	0,016	185.689	237	0,69926	-0,48 %	-120
Grunn- og hj stonad	0,011	24.317	42	0,94627	-0,06 %	-14
Ikke-gifte over 67 år	0,062	302.968	537	0,97108	-0,18 %	-45
Innvandrerbarn	0,015	14.712	13	0,48412	-0,76 %	-187
Fattige	0,010	194.204	192	0,54213	-0,44 %	-109
Sone	0,019	19.466.616	39.270	1,10521	0,20 %	50
Nabo	0,004	8.627.973	16.697	1,06024	0,03 %	6
PU over 16 år	0,041	15.880	34	1,17302	0,71 %	176
Uføre	0,006	82.363	136	0,90466	-0,06 %	-14
Opphopning	0,022	277.3504	0,1640	0,32394	-1,46 %	-361
Basistillegg	0,027	433	1	1,26529	0,71 %	176
<b>I Kostnadsindeks</b>	<b>1,000</b>			<b>0,99792</b>	<b>-0,21 %</b>	<b>-51</b>

(Tillegg/trekk kr pr innb.)

Alle tall i 1000 kr

2 Tillegg/trekk (omfordeling) for kommunen i 1000 kr

-429

Gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov i kr pr innbygger:

24.699

HERØY

**HERØY****kommune**Inngang/A1

Beregning av utgiftsbehov - tillegg/trekk i kroner for år

Sektorer	Dagens kostnadsnøkkel	Ny kostnadsnøkkel	Dagens	Ny	Endring
			Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	kr pr innb
Administrasjon	1,0208	1,0284	83	81	-2
Landbruk/miljøvern	0,9310		-12		12
Skole	1,0489	1,0212	384	185	-200
Pleie- og omsorg	1,0302	1,0269	269	251	-18
Helse	1,0123	1,0277	12	35	22
Barnevern	0,7390	0,7794	-172	-207	-35
Sosialhjelp	0,7317	0,7514	-530	-395	135
<b>Kostnadsindeks</b>	<b>1,0019</b>	<b>0,99792</b>	<b>35</b>	<b>-51</b>	<b>-85</b>
(Tillegg/trekk kr pr innb.)					
Dagens tildeling morsmål m.m for 2005 / ny økt innbyggertilskudd (flat beløp)			229	163	-66
<b>Samlet utslag knyttet til endring med ny nøkkel (tall fra linje 18 + linje 23)</b>					<b>-164</b>

(lik tallet i tabell i NOU-en)

Beregning direkte på totalnøkkel (100% rett utslag):

UB gammel kr pr innb  
24.535

-47 -51 -98

UB nytt kr pr innb  
24.699