

Arkivsaknr.: 06/00136-002

Løpenr.: 000824/06

Arkivnr.: 103 &13

Saksbeh.: Kjell Tore

Finnerud

---

Styre/råd/utvalg  
Formannskapet

Møtedato  
09.02.2006

Saksnr.  
FS-06/0007

---

## **SAKS PROTOKOLL: HØRINGSUTTALELSE TIL INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNEN**

**Formannskapets vedtak til høringsuttalelse:**

### **Inntektssystemet generelt**

- 1. Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning.**
- 2. Inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene.**
- 3. Vi anbefaler at man fortsetter med ordningen med å oppdatere befolkningstall både i inntekts- og utgiftsutjevningen og benytter innbyggertallet pr. 1. januar i budsjettåret.**

### **Sammensetning av de frie inntektene**

- 4. Innenfor rammen av de frie inntektene overføres midler fra skatteinntektene til innbyggertilskuddet slik at innbyggertilskuddet dekker minst 50 prosent av beregnet utgiftsbehov.**
- 5. Subsidiært anbefaler vi at dersom Stortinget holder fast ved målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre om lag 50 prosent av kommunesektorens inntekter, baseres inntektsutjevningen på en kompensasjonsgrad og trekkprosent på minst 80 prosent.**

### **Skattegrunnlag**

- 6. For å oppnå større stabilitet i skatteinntektene anbefaler vi at man vurderer om kommunenes skatteinntekter knyttet til inntekt fra personlige skattytere bør knyttes til summen av pensjonsinntekter og pensjonsgivende inntekt istedenfor til alminnelig inntekt.  
I tillegg til anbefaler vi at kommunene fortsatt mottar kommunal formuesskatt fra personlige skattytere.**
- 7. Av hensyn til et likeverdig velferdstilbud bør skattegrunnlaget være jevnest mulig.**

Vi anbefaler derfor at selskapsskatten gjøres om til en ren statsskatt, og at kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i skatt fra forskuddspliktige skattytere og/eller en økning i innbyggertilskuddet.

8. Dersom Stortinget holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefaler vi at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.

### **Kostnadsnøkkelen**

9. Vi anbefaler at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium i sosialhjelpsnøkkelen istedenfor utvalgets forslag om bruk av en opphopningsindeks bestående av skilte/separerte, arbeidsledige 16-59 år og fattige som et kriterium.
10. Vi anbefaler at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 prosent vekt på dyrket areal, 20 prosent vekt på antall driftsenheter, 40 prosent vekt på antall landbrukseiendommer og 10 prosent vekt på kommunens areal videreføres.

### **Overgangsordningen som system**

11. Dagens overgangsordning for å dempe den økonomiske effekten av systemendringer, innlemminger m.v. videreføres.

### **Momskompensasjonsordningen**

12. Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift.
13. Det langsiktige uttrekket i rammetilskuddet knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift baseres på faktisk refusjonskrav knyttet til drift fra 2004 eventuelt som et gjennomsnitt av 2004 og 2005 med korreksjon for gjennomførte organisatoriske endringer som genererer merverdiavgift for kommunen.
14. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen.

### **Skjønnsrammen**

15. Gjennom en større målretting av skjønnsmidlene overføres midler fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet.

### **Distriktpolitiske virkemidler**

16. Økonomisk ramme på distriktpolitiske virkemidler, utpeking av virkeområder og kommunegrupper er politiske beslutninger som det er opp til Stortinget å avgjøre. Klare distriktpolitiske signaler bør følges av innsyn og oversiktighet i fordelingen av ekstramidlene. Vi anbefaler at den distriktpolitiske rammen fremkommer som en egen del av inntektssystemet slik dagens regionaltilskudd og Nord-Norge-tilskudd vises. Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift inngår i den økonomiske rammen for distriktpolitiske tiltak.
17. Ved en gjeninnføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, bør ordningen knyttes til at foretaket ligger innenfor det geografiske virkeområdet.
18. For å sikre næringslivet stabile rammevilkår, må hele det området som er i

**avgiftssone 2 for arbeidsgiveravgiften komme inn igjen. Samtidig bør det vurderes å trekke inn i virkeområdet kommuner som åpenbart tilfredstiller EU-kommisjonens vilkår om befolkningstetthet som er mindre enn 8 innbyggere pr. km<sup>2</sup> og har en befolkningsnedgang.**

**Saken avgjøres av:** Formannskapet

**Vedlegg:**

- Vedlegg 1: Alternative modeller for inntektsutjevning
- Vedlegg 2: Konsekvenser ved valg av alternative modeller
- Vedlegg3: Betydningen av skatteinntekter fra forskuddspliktige og etterskuddspliktige skatteyttere
- Vedlegg 4: Levekårsindeks.
- Sammendrag av NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling forbedring av inntektssystemet er utsendt til kommunestyrets møte 03.11.2005

## **Saksutredning**

### **Bakgrunn:**

Fylkesstyrene i Buskerud, Telemark og Vestfold har anmodet det regionale økonomiforumet i KS-BTV å lage et utkast til høring av NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Forslaget til uttalelsen er utarbeidet av Kjell Tore Finnerud, Peder Rekkedal, Knut Torget og Thor Fjellanger. Det regionale økonomiforumet stiller seg enstemmig bak uttalelsen.

Selv om Inntektssystemutvalget har gjennomført et stort arbeid, er det viktige fordelingsutfordringer som ikke er tilstrekkelig drøftet. Dette gjelder bl.a. hva som ligger i et likeverdig tjenestetilbud, inntektsutjevningen samt grunnlaget for kostnadsnøkkelen bl.a. valg av kriterier (levetårsindeksen m.v.). Den økonomiske fordelingseffekten til ulike kriterievalg burde vært synliggjort for alle kommunene.

Utgangspunktet for denne uttalelsen er klare politiske uttalelser om at målsettingen med inntektssystemet er å sikre kommunene utjevning av de økonomiske forutsetningene slik at innbyggerne i landet kan oppleve et likeverdig kommunalt tjenestetilbud uavhengig av hvor man bor. Inntektssystemet er m.a.o. et verktøy for tildeling og omfordeling av midler mellom kommunene for å oppnå et likeverdig tjenestetilbud. Graden av måloppnåelse er avhengig av både utgifts- og inntektsutjevningen. Inntektssystemutvalget har ingen helhetsvurdering av utgifts- og inntektsutjevningen. Utredningen hadde vært tjent med å synliggjøre omfordelings-effekter knyttet til utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen hver for seg. Til tross for full utgiftsutjevning dekkes ikke utgiftsbehovet for en del kommuner av innbyggertilskudd og skatteinntekt etter utjevningen.

Jeg mener det er en faglig oppgave å gi Stortinget er godt beslutningsunderlag for å nå den overordnede målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud, og jeg vedlegger derfor oversikt over den økonomiske omfordelingen for hver enkelt kommune av ulike nivåer på inntektsutjevningen etter en ren symmetrisk modell sammenliknet med dagens (og av utvalget anbefalte) inntektsutjevningsmodell.

Begrunnelsen for uttalelsen følger i kapitlene nedenfor.

## **Målsettingen med inntektssystemet**

I Norge har kommunesektoren fått et betydelig ansvar for tilbudet av nasjonale velferdstjenester. Men selv om kommunesektoren har fått ansvar for viktige velferdsområder, viser Stortinget stor interesse for det lokale tjenestetilbudet bl.a. omfang, kvalitet og at det ikke blir for store forskjeller i tjenestetilbudet mellom ulike deler av landet.

I vurderingen av Inntektssystemutvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene tar vi utgangspunkt i målsettingen med inntektssystemet, der skiftende regjeringer har uttalt at den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene slik at innbyggerne kan få et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud uavhengig av hvor man bor i landet.

I tillegg til utjevning av velferdstilbudet er inntektssystemet et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsettinger om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levekår i alle deler av landet.

I Soria Moria-erklæringen fastlegger Regjeringen at man anser en sterk og sunn kommuneøkonomi som en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet. Videre vil man bygge på at kommunesektoren i all hovedsak skal være rammefinansiert. Regjeringen sier videre: "Inntektssystemet til kommunene skal sikre at forholdet mellom inntekter og faktiske kostnader samsvarer bedre. Regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet til kommunene. Målsettingen med en slik gjennomgang skal være å sikre innbyggerne et godt og likeverdig tjenestetilbud over hele landet."

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006) står at "et av Regjeringens mål er likeverdige levekår i hele landet, og at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal opprettholdes." Signalene fra Soria Moria-erklæringen om at Regjeringen tar sikte på en flerårig opptrappingsplan for å rette opp den økonomiske ubalansen i kommunesektoren legger forholdene til rette for å gjennomføre en nødvendig omfordeling mellom kommunene for å sikre innbyggerne i landet et likeverdig tjenestetilbud, uten at kommuner som har høye inntekter bør oppleve vesentlige reduksjoner i velferdstilbudet. Dersom veksten i de økonomiske rammene til kommunesektoren er tilstrekkelig stor, kan konsekvensen av omfordelingen for kommuner med høye inntekter begrenses til at de opplever lavere vekst enn gjennomsnittet de nærmeste årene.

Rapporten fra Inntektssystemutvalget (Borge-utvalget) har overskriften: "Fordeling, forenkling, forbedring". Våre anbefalinger støtter opp under overskriften i rapporten fra Inntektssystemutvalget.

## **Fordeling**

En ren symmetrisk modell for inntektsutjevning med minst 80 % "utjevningsgrad" gir en større utjevning. Økt finansiering av utgiftsbehovet fra innbyggertilskuddet, dvs. at innbyggertilskuddet skal utgjøre minst 50 % av utgiftsbehovet gir en større utjevning.

### **Forenkling**

En ren symmetrisk modell for inntektsutjevningen vil gi en forenkling. Modellen er selvfinansierende gjennom direkte trekk hos kommuner med høye skatteinntekter, dvs. at vi slipper dagens løsning med en sluttfinansiering som et trekk fra alle kommunene.

### **Forbedring**

En ren symmetrisk modell med minst 80 % "utjevningsgrad" gir et større sikkerhetsnett som sikrer et jevnt velferdstilbud for alle kommuner til tross for en lokal skatteinntektssvikt.

### **Fordeling, forenkling og forbedring**

Å knytte den kommunale inntektsskatten til pensjonsgivende inntekt og pensjonsinntekter vil gi et jevnere skattegrunnlag over tid, større samvariasjon mellom finansiering fra skatt og kommunens største utgiftspost (lønnsutgiftene) og et jevnere skattegrunnlag mellom kommunene enn alminnelig inntekt. Dette vil sannsynligvis også kunne gi sikrere landsprognoser og kan forenkle arbeidet med å beregne foreløpig fordelingsprosent for fordeling av skatteinntektene på skattekreditorene.

En ren symmetrisk modell gjør det også enklere for kommunene å beregne inntektsutjevningen for egen kommune i forbindelse med økonomioppfølgingen og prognoseutarbeidelse gjennom året fordi man kun trenger prognosen for samlet skatteinntekt og prognosen for egen skatteinntekt. Man slipper å anslå størrelsen på restfinansieringen som er avhengig av sammensetningen i skatteendringen mellom kommunene.

### **Inntektssystemets hovedoppbygging**

Inntektssystemet består av to hoveddeler, utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen. Utgiftsutjevningen skal ivareta ufrivillige kostnader f.eks. representert med aldersfordeling, bosettingsmønster m.v. I likhet med dagens system legges det opp til at det gis full kompensasjon for ufrivillige kostnader basert på de analysene som utvalget har gjennomført.

Det beregnede utgiftsbehovet omfatter tjenester innenfor undervisning, helse, sosial omsorg og administrasjon, miljøvern og landbruk.

Inntektsutjevningen skal utjevne forskjeller i skatteinntektene i kommune-Norge. Utvalget foreslår at dagens modell for inntektsutjevning videreføres. Dette betyr at skatteinntektene bare delvis blir utjevnet.

### **Dagens situasjon i kommune-Norge**

Inntektssystemet er blant de viktigste virkemidlene sentrale myndigheter har for å sikre at velferdstjenestene når alle, uavhengig av hvor i landet de bor.

Det er godt dokumentert gjennom årlige gjennomganger av tjenestetilbud og økonomi at det er en tydelig sammenheng mellom nivået på den kommunale tjenesteproduksjonen og kommunenes økonomiske rammebetingelser. Det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på tjenestetilbudet øker med økende nivå på frie inntekter.

På bakgrunn av dette vil vi gå gjennom hovedelementene i inntektssystemet og peke på områder som det er nødvendig å forandre dersom målsettingen om et likeverdig velferdstilbud på viktige områder skal bli innfridd. Tallgrunnlaget i dette notatet er hentet fra Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr. 1 (2004-2005), inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2005, Rundskriv H-23/04 6. oktober 2004. Dette er et underlag som også Inntektssystemutvalget hadde tilgjengelig under sitt arbeid med inntektssystemet.

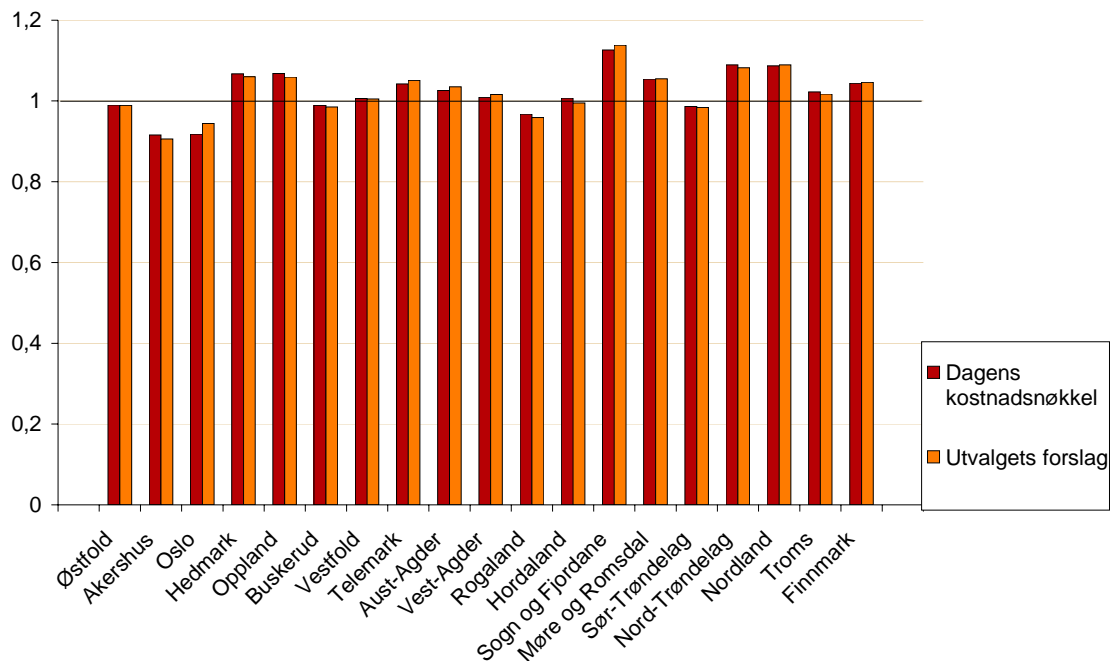
### Økonomiske hovedstørrelser

Hovedinnretningen i inntektssystemet er å skape økonomisk grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud, mens deler av inntektssystemet representerer distriktpolitiske virkemidler som skal sette enkelte kommuner i økonomisk stand til å gi et enda bedre velferdstilbud slik at man opprettholder ønsket bosetting og levedyktige lokalsamfunn. De distriktpolitiske virkemidlene er knyttet til regionaltilskudd, Nord-Norge-tilskudd og deler av skjønnsmidlene (kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift). Det ordinære skjønnsstilskuddet utenom kompensasjonen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, kan betraktes som et supplement til innbyggertilskuddet og skal bl.a. ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av den kriteriebaserte utgiftsutjevningen.

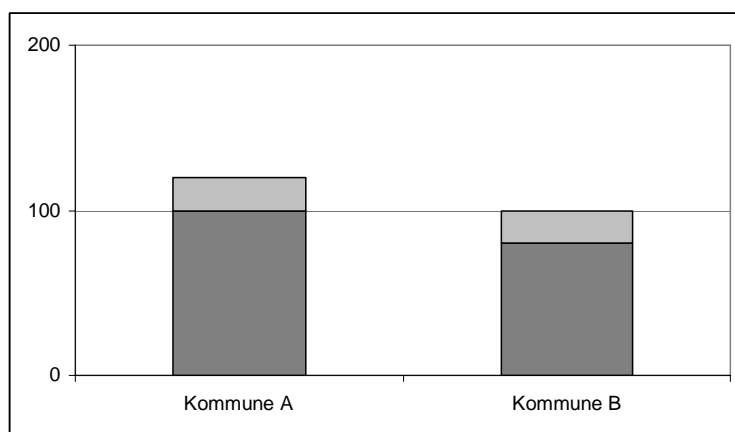
Likeverdig velferdstilbud skal m.a.o. oppnås gjennom innbyggertilskuddet, utgiftsutjevningen, skatteinntektene og inntektsutjevningen. Gjennomgangen nedenfor omhandler i hovedsak de delene av inntektssystemet som skal skape grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud, men også distriktpolitiske virkemidler og skjønnsmidlene blir kommentert.

### **Utgiftsbehov, innbyggertilskudd og utgiftsutjevning**

I presentasjonen fra Inntektssystemutvalget bl.a. på kommuneøkonomikonferansen til KS i Oslo 18. og 19. oktober 2005 ble det gjort et poeng av forskjeller i utgiftsbehov og størrelsen på tilskuddet. For eksempel at kommunene i Hedmark har et høyere beregnet utgiftsbehov enn Oslo kommune, og at kommunene i Hedmark derfor også mottar et større tilskudd gjennom innbyggertilskudd og utgiftsutjevning regnet pr. innbygger enn Oslo. Det ble også vist at Oslo kommune får økt det beregnede utgiftsbehovet etter utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel og derfor vil vinne på utvalgets anbefaling, mens kommunene i Hedmark vil få et noe lavere beregnet utgiftsbehov etter utvalgets anbefalinger, og derfor vil tape på ny kostnadsnøkkel. Men fordi det beregnede utgiftsbehovet fremdeles er større for kommunene i Hedmark enn for Oslo, vil kommunene i Hedmark fortsatt få et større tilskudd enn Oslo. Dette er illustrert i figuren nedenfor.



Inntektssystemet gir kommunene full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i kommunal tjenesteproduksjon. Dette gjøres gjennom utgiftsutjevningen som er en ren omfordeling av innbyggertilskudd fra ”kostnadslette” kommuner til ”kostnadstunge” kommuner. Dette er et nullsumspill som blir illustrert i figuren nedenfor der kommune B som har et lavere utgiftsbehov enn gjennomsnittskommunen, må gi fra seg en andel av innbyggertilskuddet (den lyse delen av søylen) til kommune A som har et høyere utgiftsbehov enn gjennomsnittskommunen (som mottar den lyse delen av søylen).



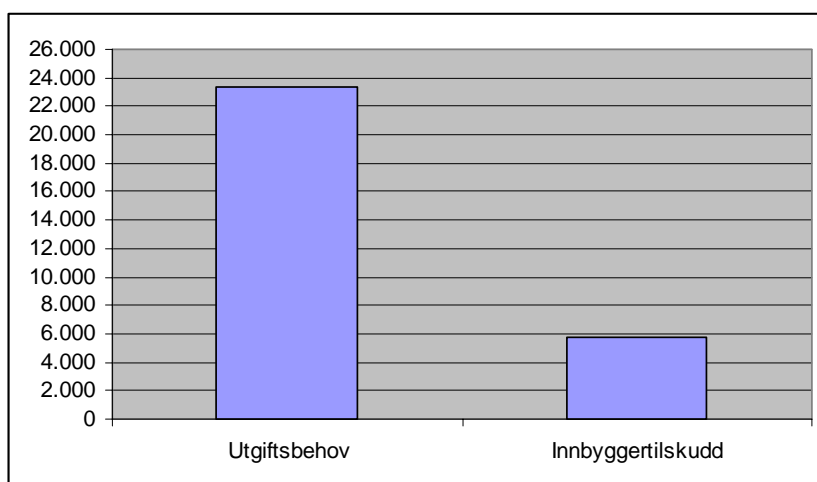
Utsagnet om full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester og den grafiske fremstillingen av omfordelingen gjennom utgiftsutjevningen kan gi inntrykk av at kommunene får finansiert hele utgiftsbehovet gjennom innbyggertilskuddet og den tilhørende utgiftsutjevningen. Også kommentarene knyttet til utgiftsbehov og størrelsen på tilskuddet kan støtte opp under et slikt inntrykk. Den økonomiske realiteten er imidlertid at innbyggertilskuddet bare finansierer ca.  $\frac{1}{4}$  av utgiftsbehovet, og at  $\frac{3}{4}$  av utgiftsbehovet forutsettes finansiert av skatteinntekter. Vi vil nedenfor

belyse den økonomiske konsekvensen av en så lav finansiering gjennom innbyggertilskuddet.

I beregningsteknisk dokumentasjon for 2005 er forholdet slik:

	Samlet i mrd. kr	Pr. innbygger i kr
Utgiftsbehov	111,67	24.396
Innbyggertilskudd	26,28	5.742
Rest som skal finansieres av skatteinntekter	85,39	18.654

Utgiftsbehov og innbyggertilskudd illustreres i figuren nedenfor.



Det bør stilles spørsmål om en så beskjeden finansiering gjennom innbyggertilskuddet bygger opp under den overordnede målsettingen om å skape økonomisk grunnlag for et likeverdig velferdstilbud i landet.

Beregnet utgiftsbehov er bl.a. avhengig av befolkningssammensetning, geografisk utstrekning m.v. og vil være forskjellig for kommunene. Kostnadsnøkklene er utgangspunktet for å beregne utgiftsbehovet for den enkelte kommunen. Det gis som nevnt full kompensasjon for ufrivillige utgifter gjennom utgiftsutjevningen. Tabellen nedenfor viser beregning av utgiftsutjevningen for noen utvalgte kommuner:

Kr. pr. innbygger	Oslo	Bærum	Fredrikstad	Skien	Drangedal	Sandefjord
Utgiftsbehov	22.386	23.657	23.828	23.968	28.566	24.335
Gj.sn.	24.396	24.396	24.396	24.396	24.396	24.396
utgiftsbehov						
Utgiftsutjevning	- 2.010	- 739	- 568	- 428	4.170	- 61

Summen av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning bidrar til at hver kommune skal finansiere 18.654 kr av det beregnede utgiftsbehovet (restfinansieringen) med skatteinntekter.



Kr. pr. innbygger	Oslo	Bærum	Fredrikstad	Skien	Drangedal	Sandefjord
Utgiftsbehov	22.386	23.657	23.828	23.968	28.566	24.335
Innbyggertilskudd	- 5.742	- 5.742	- 5.742	- 5.742	- 5.742	- 5.742
Utgiftsutjevning	2.010	739	568		- 4.170	61
				428		
Rest å finansiere	18.654	18.654	18.654	18.654	18.654	18.654

Det er stor forskjell på nivået på skatteinntektene i kommunene. Skatteinntektene i tabellen nedenfor inkluderer selskapsskatt og er anslag hentet fra beregningsteknisk dokumentasjon. Gjennomsnittlig skatteinntekt for 2005 er anslått til 19.801 kr pr. innbygger. Etter dette har gjennomsnittskommunen 1.147 kr til disposisjon fra skatt og innbyggertilskudd (19.801 – 18.654) til å dekke kommunens utgifter til tjenester og annet som ikke omfattes av inntektssystemets tjenesteområde for eksempel egenandel innenfor barnehager, tekniske tjenester som brannvesen, veivedlikehold, barne- og ungdomsarbeid, kulturtilbud, egenandel på investeringer, betjening av gjeld etc.

Før det tas hensyn til inntektsutjevningen har kommunene følgende til disposisjon:

Kr. pr. innbygger	Oslo	Bærum	Fredrikstad	Skien	Drangedal	Sandefjord
Skatteinntekter	27.462	29.211	17.501	17.784	14.544	18.365
Rest å finansiere	18.654	18.654	18.654	18.654	18.654	18.654
Disponibel inntekt	8.808	10.557	- 1.153	- 870	- 4.110	- 289

Tabellen viser at mens Bærum har 10.557 kr til disposisjon etter at skatteinntektene har finansiert utgiftsbehovet innenfor inntektssystemets tjenesteområde, er skatteinntektene i Drangedal 4.110 kr lavere enn den gjenstående restfinansieringen. Dette viser at utjevning av skatteinntektene har en viktig oppgave for å sikre likeverdige velferdstilbud i landet. Tallene viser også at det kan reises spørsmål om forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene er hensiktsmessig når målsettingen er å oppnå et likeverdig velferdstilbud. Fordi innbyggertilskuddet bare finansierer ca. ¼ av utgiftsbehovet og at ¾ av utgiftsbehovet må finansieres av skatteinntekter, har enkelte kommuner ikke tilstrekkelig med skatteinntekter til å sikre restfinansieringen av utgiftsbehovet. Med store ulikheter i nivået på kommunenes skatteinntekter, anbefaler vi at en større del av velferdstilbudet finansieres av innbyggertilskuddet.

### Utjevning av skatteinntekter

Store forskjeller i skatteinntektene forutsetter som nevnt at det blir gjennomført en utjevning av skatteinntektene gjennom inntektssystemet. Tilbakeføring av en andel av selskapsskatten og den kommende skatten på aksjeutbytte bidrar til å øke inntektsforskjellene. Valg av grunnlag for tilføring av kommunenes skatteinntekter har betydning både for hvor jevne skatteinntektene vil være over tid og mellom kommuner. Vi kommer tilbake til forslag til endringer i grunnlaget for skatteinntektene nedenfor under omtalen av behov for stabile inntekter.

Inntektssystemet benytter i dag en asymmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene. Modellen er ikke selvfinansierende gjennom direkte trekk fra

kommuner med høye skatteinntekter, og inntektsutjevningen har derfor en sluttfinansiering gjennom et likt trekk pr. innbygger for alle kommunene.

I forbindelse med Finansdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets høringsnotat til tilbakeføring av en andel av selskapsskatten til kommunene og omlegging av inntektsutjevningen i oktober 2003 står: ”Med en utjevningsgrad i bunn på 55 prosent 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.” I store trekk innebærer dette at departementets forslag som også ble vedtatt, har hatt som målsetting å holde fast ved inntektsfordelingen i kommune-Norge, og at man ikke søkte etter modeller som ga en større måloppfyllelse om et likeverdig velferdstilbud.

Dagens inntektsutjevningsmodell stiller kommunene i følgende økonomiske situasjon med hensyn til å finansiere tjenestetilbud som ikke omfattes av inntektssystemet, betjening av gjeld m.v.

Kr. pr. innbygger	Oslo	Bærum	Fredrikstad	Skien	Drangedal	Sandefjord
Disp. innt. før utj.	8.808	10.557	- 1.153	- 870	- 4.110	- 289
Inntektsutjevning	- 4.439	- 5.401	1.152	896	3.811	564
Disponibel inntekt	<u>4.369</u>	<u>5.156</u>	<u>- 1</u>	<u>26</u>	<u>- 299</u>	<u>275</u>

Tabellen viser at kommunenes økonomiske evne til å gi innbyggerne velferdstjenester er ulike. Mens Bærum har 5.169 kr pr. innbygger til disposisjon etter at velferdstilbudet innenfor skole, helse, sosial omsorg og administrasjon er dekket, mangler Drangedal 299 kr pr. innbygger. Fredrikstad kommune har akkurat midler til å finansiere det beregnede utgiftsbehovet innenfor inntektssystemets tjenesteområde, men fordi Fredrikstad må betjene gjeld, drive barnehager, ha tekniske tjenester som brannvesen og vedlikehold av veier, ha tilbud til barn- og unge, kulturtilbud, egenandel på investeringer m.v., kan ikke Fredrikstad gi et likeverdig tjenestetilbud innenfor de sentrale velferdsområdene som skole og helse- og sosial. Drangedal nyter godt av distriktpolitiske virkemidler bl.a. ekstraordinære skjønnsmidler og kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift. I stedet for at de distriktpolitiske virkemidlene skal løfte kvaliteten på tjenestetilbudet i Drangedal, må dette gå til å finansiere et ordinært tjenestetilbud, samtidig som også Drangedal i likhet med Fredrikstad og alle andre kommuner har andre utgifter og tjenesteområder som krever finansiering. Resultatet av inntektsforskjellene er vi vitne til hvert år når kostra-tallene presenteres, og innbyggerne gjennom presse og andre nyhetsmedier får oppslag om forskjells-Norge.

En enklere og mer tydelig modell m.h.t. å synliggjøre Stortingets vilje til å sikre innbyggerne i landet et likeverdig velferdstilbud kan være å gå over til en ren symmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene.

I en symmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene har både kompensasjonsgrad og trekkprosent referanse til gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. I en symmetrisk modell er inntektsutjevningen selvfinansierende ved at kommuner med høyere skatteinntekter enn gjennomsnittet trekkes tilsvarende det kommuner med lavere skatteinntekter blir tilført. M.a.o. har man ikke en brutto inntektsutjevning som til slutt skal finansieres gjennom et trekkbeløp pr. innbygger

slik dagens inntektsutjevningmodell bygger på. I en symmetrisk modell for inntektsutjevning får alle kommuner den samme økonomiske effekten av å øke skattegrunnlaget, samtidig som alle kommuner også får det samme økonomiske sikkerhetsnettet i form av kompensasjon for en lokal skatteinntektssvikt. Ved siden av at inntektssystemet skal legge de økonomiske forutsetningene for et likeverdig velferdstilbud, er det viktig at innbyggerne opplever stabilitet i velferdstilbudet, og derfor anbefaler vi at sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning.

Dersom man holder fast ved at innbyggertilskuddet bare skal finansiere om lag  $\frac{1}{4}$  av utgiftsbehovet, må det legges opp til en langtgående inntektsutjevning. Dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntektsutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 prosent. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter inklusive utjevningstilskuddene i Kautokeino som har landets laveste skatteinntekt etter prognosene i beregningsteknisk dokumentasjon for 2005, samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet. Tjenester utover det som omfattes av inntektssystemet, betjening av gjeld etc. må da imidlertid finansieres på annen måte.

Dersom man overfører halvparten av skatteinntektene til innbyggertilskuddet, slik at innbyggertilskuddet finansierer 64 prosent av utgiftsbehovet istedenfor  $\frac{1}{4}$ , må inntektsutjevningen ha en "utjevningsgrad" på 72 prosent for at summen av Kautokeinos innbyggertilskudd og skatteinntekter skal være like stor som det beregnede utgiftsbehovet.

Det viser at det er sammenheng mellom det økonomiske forholdet mellom innbyggertilskudd og skatteinntekter på den ene siden og hvor stor inntektsutjevning som kreves dersom målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud skal innfris. Desto mer av de frie inntektene som gis som innbyggertilskudd, desto lavere kan skatteutjevningen være. Og omvendt desto større andel av kommunenes inntekter som skal komme fra skatteinntekter, desto høyere må inntektsutjevningsgraden være.

### **Valg av nivå på inntektsutjevningen**

Inntektsutjevningen blir ofte omtalt som den politiske delen av inntektssystemet. Dette betyr at utjevningsgraden er et politisk valg. Vi er inneforstått med dette, men vil understreke at det er en faglig oppgave å synliggjøre den økonomiske konsekvensen av ulike utjevningsgrader. Inntektssystemutvalget valgte å se bort fra oppgaven å synliggjøre økonomiske konsekvenser av ulike modeller og utjevningsgrader. Vår oppfatning er altså at det er en faglig oppgave å gi Stortinget et godt beslutningsunderlag for å nå den overordnede politiske målsettingen om et likeverdig kommunalt velferdstilbud til innbyggerne i landet.

Dersom vi tar utgangspunkt i det økonomiske forholdet vi i dag har mellom innbyggertilskudd og skatteinntekter, kreves en langtgående utjevning av skatteinntektene for å sikre innbyggerne i landet likeverdige velferdstilbud. Vedlegg 1 viser den økonomiske virkningen for hver enkelt kommune av å skifte ut dagens inntektsutjevningmodell med en ren symmetrisk modell for ulike utjevningsgrader fra 50 prosent til 90 prosent kompensasjonsgrad og trekkprosent når det tas utgangspunkt i sist kjente skatteinntekter (skatteinntektene i 2004) og kommunenes

andel av selskapsskatten for inntektsåret 2002 (som blir tilført kommunene gjennom rammetilskuddet i 2005).

En symmetrisk modell med en kompensasjonsgrad og trekkprosent på 90 vil gi en samlet omfordeling mellom kommunene på 2,1 mrd. kr. Kommuner som har skatteinntekter under 103,2 prosent av landsgjennomsnittet vil få bedret sin økonomiske evne. Dette omfatter 376 kommuner med 3.163.000 innbyggere (68,7 prosent av landets innbyggere).

En symmetrisk modell med en kompensasjonsgrad og trekkprosent på 80 vil gi en samlet omfordeling mellom kommunene på 1,4 mrd. kr. Kommuner som har skatteinntekter mellom 53,7 prosent og 104,5 prosent av landsgjennomsnittet vil få bedret sin økonomiske evne. Dette betyr at alle kommuner som har lavere skatteinntekt enn 104,5 prosent av landsgjennomsnittet får bedret sin økonomiske evne fordi ingen har så lave skatteinntekter som 53,7 prosent av landsgjennomsnittet. Forbedringen omfatter 380 kommuner med 3.223.000 innbyggere (70 prosent av landets innbyggere).

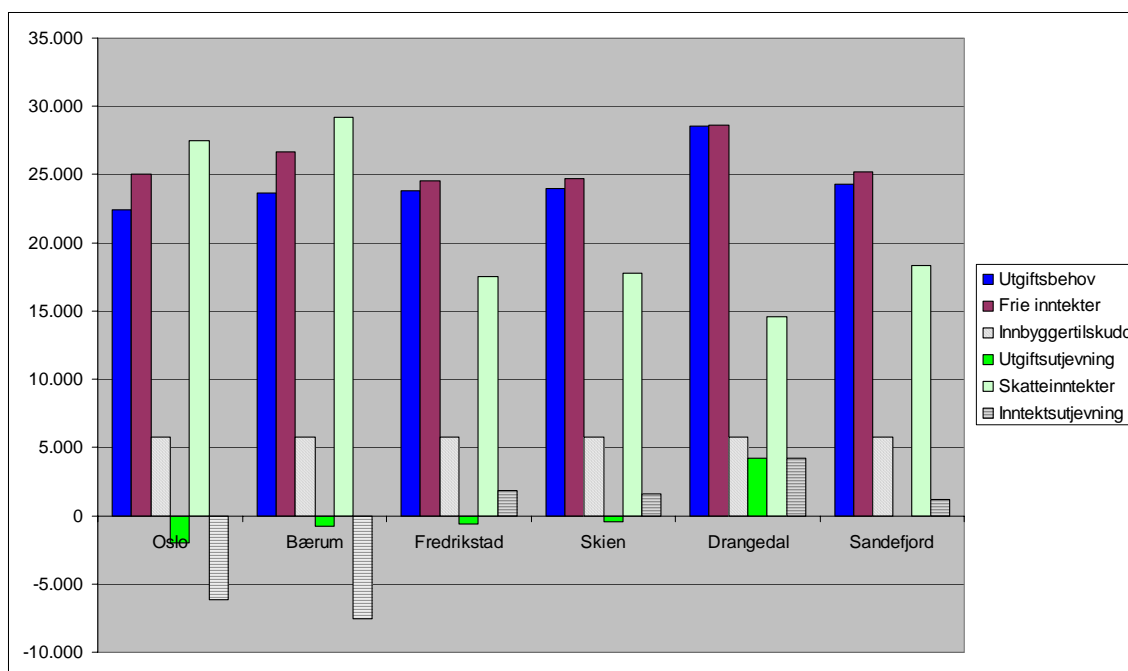
En symmetrisk modell med en kompensasjonsgrad og trekkprosent på 70 vil gi en samlet omfordeling mellom kommunene på 0,8 mrd. kr. Kommuner som har skatteinntekter mellom 76,8 prosent og 107,6 prosent av landsgjennomsnittet vil få bedret sin økonomiske evne. Dette betyr at en kompensasjonsgrad og trekkprosent på 70 gir for liten utjevning til å ivareta kommuner med de laveste skatteinntektene.

Vår anbefaling er at inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell med en kompensasjonsgrad og trekkprosent på minst 80 prosent dersom Stortinget holder fast ved målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre 50 prosent av kommunesektorens inntekter og at innbyggertilskuddet kun finansierer om lag 1/4 av utgiftsbehovet. Da kan flertallet av innbyggerne i landet forvente å få et noe bedre velferdstilbud. 80 prosent kompensasjonsgrad og trekkprosent gir følgende økonomiske situasjon for eksempelkommunene når det tas utgangspunkt i beregningsteknisk dokumentasjon for 2005:

Kr. pr. innbygger	Oslo	Bærum	Fredrikstad	Skien	Drangedal	Sandefjord
Disp. innt. før utj.	8.808	10.557	- 1.153	- 870	- 4.110	- 289
Inntektsutjevning	- 6.129	- 7.528	1.840	1.614	4.206	1.149
Disponibel inntekt	<u>2.679</u>	<u>3.029</u>	<u>687</u>	<u>744</u>	<u>96</u>	<u>860</u>

Modellen viser at alle kommunene i tabellen sitter igjen med disponible inntekter etter at det beregnede utgiftsbehovet innenfor inntektssystemets tjenesteområde er dekket. Det er imidlertid fremdeles forskjeller i økonomisk evne fordi skatteinntektene ikke blir fullt utjevnet.

Den samlede effekten fra innbyggertilskudd, utgiftsutjevning, skatteinntekter og en inntektsutjevning med 80 % "utjevningsgrad" er illustrert i figuren nedenfor. Kolonnen "frie inntekter" er summen av innbyggertilskudd, utgiftsutjevning, skatteinntekter og inntektsutjevning.



Argumentasjonen for å ikke utjevne skatteinntektene fullt ut er knyttet til at inntektene bør ha lokal forankring. Folk betaler imidlertid skatt etter noenlunde de samme skattereglene i Norge. Skattyterne betaler skatt etter evne, mens det forventes at man har samme rett til offentlige velferdstilbud. Når man har behov for sykehusinnleggelse, spør man ikke om hvor mye man har betalt i skatt, eller hvor store skatteinntekter kommunen man bor i har. På den annen side er kommunens skatteinntekter avgjørende for hvor skrøpelig man må være for å få en sykehjemsplass. Vi mener at likebehandling av innbyggerne når det gjelder sentrale velferdstilbud er viktigere enn lokal forankring på inntektssiden.

Vedlegg 2 viser den økonomiske virkningen for hver enkelt kommune av å skifte ut dagens inntektsutjevningmodell med en ren symmetrisk modell med 80 prosent kompensasjonsgrad og trekkprosent når det tas utgangspunkt i sist kjente skatteinntekter (skatteinntektene i 2004) og kommunenes andel av selskapsskatten for inntektsåret 2002 (som blir tilført kommunene gjennom rammetilskuddet i 2005).

Som nevnt har forholdet mellom innbyggertilskudd og skatteinntekter avgjørende betydning for hvor omfattende inntektsutjevning det er behov for å innfri målsettingen om å gi kommunene grunnlag for å kunne tilby innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Vi vil anbefale at Stortinget øker innbyggertilskuddet på bekostning av skatteinntektene, og at målsettingen kan være at innbyggertilskuddet minst skal utgjøre 50 prosent av det beregnede utgiftsbehovet. En økning av innbyggertilskuddet innebærer en utvikling i retning av at pengene følger brukeren.

### Stabile velferdstjenester over tid

Stortinget har en målsetting om at skatteinntektene skal utgjøre om lag 50 prosent av kommunesektorens inntekter. Skatteinntektene består av skatt på alminnelig inntekt og formuesskatt fra forskuddspliktige og f.o.m. 2005 også en andel av selskapsskatten.

## **Selskapsskatt**

Inntil videre blir selskapsskatten inntektsført kommunene etter skattesimuleringsmodellen gjennom rammetilskuddet.

## **Bakgrunn**

Fra Kommuneproposisjonen 2005 (mai 2004) heter det i kap. 7.2:

*”... en andel av selskapsskatten tilbakeføres kommunene basert på hvor stor andel av arbeidsplassene i de enkelte foretak som er lokalisert i den enkelte kommune.”*

*”Fordelingen av selskapsskatten mellom kommunene beregnes ved en kobling av data for skatt og sysselsetting for de foretakene som både inngår i registeret for etterskuddspliktige skattytere og Arbeidsgiverregisteret. Fordelingen baseres på statistiske beregninger ut fra sysselsettingens fordeling, og vil formelt sett være en del av skattesystemet.”*

## **Fordeling av selskapsskatt fra virksomheter med arbeidsplasser i mer enn en kommune**

Fordeling av selskapsskatten fra virksomheter med ansatte i mer enn én kommune foretas etter at likningen er foretatt. Det tas utgangspunkt i utliknet skatt for selskapet.

Skatten fordeles i forhold til antall arbeidsplasser pr. kommune i henhold til arbeidstaker- arbeidsgiverregisteret. Stillingsbrøker er ikke noe kriterium for fordelingen av skatt. Det er ikke meldeplikt til registeret for å angi antall ansatte som arbeider mindre enn tre timer pr. uke. Bare innmeldte i registeret teller ved fordelingen.

Et konsern kan bestå av flere juridiske enheter. Skatten utliknes pr. juridiske enhet og fordelingen av selskapsskatt er pr. juridisk enhet. Til hver enkelt juridiske enhet er det knyttet et organisasjonsnummer (org.nr. juridisk enhet) som hver kan ha flere ”undernumre” i form av org.nr. bedrift.

Når for eksempel en bank oppretter en filial i en nabokommune skal det opprettes et nytt bedriftsnummer for denne avdelingen. Dermed etableres også grunnlag for fordelingen av den juridiske enhetens selskapsskatt på de enkelte kommuner.

## **Er selskapsskatten egnet til å finansiere sentrale velferdstilbud?**

Da Rattsø-utvalget la fram sin delutredning II om finansiering av kommunene anbefalte utvalget å avvikle selskapsskatten (etterskuddsskatten) som kommunal skatt og kompensere dette ved å øke kommunal skattøre fra forskuddspliktige skattytere. Bakgrunnen for dette var at selskapsskatten var lite forutsigbar, dvs. varierte mye fra ett år til ett annet, samtidig som selskapsskatten var veldig skjevt fordelt på kommunene. I kommuneopplegget for 1999 vedtok Stortinget at skatt fra etterskuddspliktige, dvs. i hovedsak skatt fra aksjeselskaper, men også sparebanker, gjensidige forsikringsselskaper, samvirkeforetak m.v. ble en ren statsskatt.

I 2005 ble en andel av selskapsskatten gjeninnført som en kommunal inntekt på bekostning av skatt fra forskuddspliktige skattytere. Selv om dagens fordeling av selskapsskatten tar utgangspunkt i lokaliseringen av arbeidsplassene i den enkelte

virksomhet, er det store inntektsforskjeller for denne inntektskilden i kommunene. Vedlegg 3 viser hver enkelt kommunes andel av selskapsskatten i 2005 og 2006 som pro mille av den samlede kommunale andelen av selskapsskatten. Tabellen viser også hvor stor andel den enkelte kommune har av landets innbyggere og av skatt fra forskuddspliktige skattytere i 2004.

Et viktig argument for tilbakeføring av en andel av selskapsskatten var at dette skal gi lokalpolitikere incentiver til å drive næringsutvikling. Vår erfaring er at tilrettelegging for etablering av nye og sikring av eksisterende arbeidsplasser har høy prioritet blant lokale folkevalgte. Arbeidsplasser nær bosted er et velferdsgode for innbyggerne fordi disponibel fritid har stor verdi, samtidig som et variert arbeidstilbud gir valgmuligheter for innbyggerne og livskraftige lokalsamfunn. Dette gjør at innsats for næringsutvikling får høy lokalpolitisk prioritet. Samtidig er det viktig å minne om at dagens arbeidsplasser er annerledes enn 1950- og 1960-tallets industribedrifter som både støyet og forurenset.

Mange kommuner har utviklet et fruktbart samarbeid om etablering av næringsarealer. En konkurranse om selskapsskatten mellom nabokommuner kan vanskeliggjøre samarbeidsløsninger som er samfunnsøkonomisk riktige.

Selskapsskatten varierer som nevnt mye fra ett år til ett annet. Dette skyldes både skatteplanlegging og at selskapsskatten er konjunkturavhengig. For å gi en stabil samlet ramme for kommunenes frie inntekter må skatt fra selskaper avregnes mot skatt fra personlige skattytere. Variasjonene i selskapsskatten vil da forplante seg til variasjoner i den kommunale skattøren for personlige skattytere.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 informerer Regjeringen at det vil bli lagt fram en vurdering av om det er hensiktsmessig at selskapsskatten er en kommunal skatt. Samtidig har Regjeringen videreført dagens modell for tildeling av selskapsskatt gjennom skattesimuleringsmodellen og tilføring via rammetilskuddet.

Av hensyn til et likeverdig velferdstilbud bør skattegrunnlaget være jevnest mulig, mens selskapsskatten er ujevnt fordelt på kommunene. Vi anbefaler derfor at selskapsskatten gjøres om til en ren statsskatt, og at kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i skatt fra forskuddspliktige skattytere og/eller en økning i innbyggertilskuddet. Dersom Stortinget holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefaler vi at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.

### **Variasjoner i skattegrunnlag**

Det er store variasjoner i skatteinntektene mellom kommunene, og de siste årene har det også vært stor usikkerhet rundt de samlede skatteinntektene. I tillegg til at selskapsskatten kan variere mye fra ett år til ett annet, har de senere årene vist at det også kan være stor usikkerhet rundt inntektsskatt fra forskuddspliktige skattytere. Opptrappingen av skatteandelen har medført at utviklingen i skattegrunnlagene får større betydning for utviklingen i kommunesektorens inntekter. Fordi det er viktig å ha stabilitet i velferdstilbudet over tid, er det nødvendig å ha stabilitet i finansieringen, dvs. stabile inntekter. Usikkerheten har spesielt vært knyttet til skattyternes kapitalinntekter og kapitalutgifter, dvs. konsekvensen av børs- og renteutviklingen. Videre vil innføring av skatt på aksjeutbytte f.o.m. 2006 øke usikkerheten fordi den er

konjunkturavhengig og lite forutsigbar. Bl.a. ble kommunenes skatteinntekter om lag 1,7 mrd. lavere i 2002 enn Regjeringens prognose ved fremleggelsen av statsbudsjettforslaget for 2003, i 2003 sviktet skatteinntektene med 3,0 mrd. kr og i 2004 var svikten 2,7 mrd. kr sammenholdt med anslagene i statsbudsjettforslaget. Stortinget kompenserte 1,8 mrd. kr av skattesvikten i 2004.

### **Inntektssystemutvalgets forslag til å oppnå større stabilitet i skattefinansieringen**

For å redusere den makroøkonomiske risikoen, dvs. risikoen knyttet til landets samlede skatteinntekter, foreslår Inntektssystemutvalget å benytte prognoser for landets skatteinntekter i forbindelse med inntektsutjevningen. Dersom skatteinntektene på landsbasis blir lavere enn antatt i prognosen, vil tilskudd gjennom inntektsutjevningen for lavinntektskommunene bli høyere og trekkene for høyinntektskommunene lavere enn om faktisk skatteinngang for landet samlet ble benyttet i inntektsutjevningen – dvs. at kommunene får tilført ekstra midler gjennom inntektsutjevningen. På den annen side vil større skatteinngang enn landsprognosen føre til at tilskuddene blir lavere og trekkene større enn om faktisk skatteinngang for landet ble benyttet – dvs. at kommunene får en inndragning av midler gjennom inntektsutjevningen. På denne måten oppnår man noe større stabilitet.

I en situasjon der statsbudsjettets forutsetninger for lønnsoppjøret er undervurdert, slik vi opplevde i 1998 og der lønnsutviklingen var noenlunde lik for alle grupper, vil skatteinntektene i kommunene øke. En prognosebasert inntektsutjevning vil da trekke inn midler fra kommunene og dermed redusere kommunenes evne til å finansiere et slikt lønnsoppgjør. Til tross for denne ”selvfinansieringseffekten” av et lønnsoppgjør gjennom en høy skatteandel anbefaler vi at innbyggertilskuddet bør økes fra å utgjøre ¼ til å utgjøre minst ½ av utgiftsbehovet på bekostning av skatteinntektene.

### **Vårt forslag til å oppnå større stabilitet i skattefinansieringen**

Det er større stabilitet over tid i summen av pensjonsgivende inntekt og pensjonsinntekter enn det er i alminnelig inntekt. Når kommunene mottar summarisk oversikt i forbindelse med skatteavregningen inneholder en av tabellene oversikt over bl.a. pensjoner og pensjonsgivende inntekt. Dette rapporteres også til SSB. For å oppnå større stabilitet i skatteinntektene anbefaler vi at man vurderer om kommunenes skatteinntekter knyttet til inntekt fra forskuddspliktige bør knyttes til summen av pensjonsinntekter og pensjonsgivende inntekt istedenfor til alminnelig inntekt. Det er ikke behov for en egen kommunal skattøre på disse inntektspostene. Man benytter dette kun til å beregne fordelingen av innbetalt skatt og den faktiske fordelingen i forbindelse med skatteavregningen. Kommunens andel av skatten kan beregnes med bakgrunn i for eksempel 9 % av pensjonsinntekt og pensjonsgivende inntekt både ved beregning av den foreløpige fordelingsprosenten for fordeling av innbetalt skatt på forskuddsstadiet og i fordelingsoppjøret etter at skatteavregningen foreligger. Ved siden av å gi større stabilitet over tid, vil også dette skattegrunnlaget i større grad variere med lønnsutgiftene som er kommunenes største utgiftsart, enn utviklingen i alminnelig inntekt. Dessuten vil det sannsynligvis også være lettere å lage anslag på kommunenes skatteinntekter i forbindelse med statsbudsjettfremlegget når grunnlaget er pensjonsinntekter og pensjonsgivende inntekt. Pensjonsgivende inntekt og pensjonsinntekter er trolig også jevnere fordelt på kommunene enn alminnelig inntekt. I tillegg anbefales at kommunene fortsatt mottar kommunal formuesskatt som er ganske stabil.



Vi vil minne om at kommunene betalte et tilskudd til folketrygdfondet som en andel av pensjonsgivende inntekt til innbyggerne i kommunen, i forbindelse med innstrammingsiltak for en del år siden. Dette viser at det er fullt mulig å benytte pensjonsgivende inntekt og pensjonsinntekter som skattegrunnlag for kommunene.

### **Kostnadsnøkklene**

Kostnadsnøkkelene med tilhørende vektorer definerer utgiftsbehovet som omfatter nasjonale velferdstjenester knyttet til grunnskole, helse- og sosialsektoren, og kommunal administrasjon, landbruk og miljøvern. Vi antar at kostnadsnøkklene pr. kommune gir stadig riktigere uttrykk for utgiftsbehovet og ufrivillige kostnader i kommunene. Dette skyldes hovedsakelig at man får bedre tilgjengelige data.

Vi mener imidlertid at en mer åpen prosess m.h.t. arbeidet med kostnadsnøkklene kunne føre til debatt i fagmiljøene, der innspill kunne føre til justeringer av arbeidet underveis. Inntektssystemet kunne gjennom dette oppnå større tillit. Man kunne for eksempel få fram ulike oppfatninger fra forskerhold om metodevalg, for eksempel fordeler, ulemper og hensiktsmessighet i å basere utgiftsutjevningen på normer for tjenesteproduksjonen (normative modeller) kontra bruk av statistiske analyser for deler av velferdstilbudet. Etter at Inntektssystemutvalget har anbefalt at Agdermodellen forkastes p.g.a. oppheving av klassedelingsregelen, er forslaget til kostnadsnøkkel for grunnskolen også basert på statistiske analyser. Statistiske analyser gjenspeiler kommunenes tilpasning til sine faktiske økonomiske rammebetingelser, dvs. at en systematisk skjevfordeling i inntektene kan gi et uriktig bilde av utgiftsbehov og ufrivillige utgifter, ettersom kommunene anvender de midlene som er tilgjengelige for å gi innbyggerne et best mulig tjenestetilbud.

I tillegg til å vise den økonomiske virkningen av Inntektssystemutvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for hver kommune, burde man også vist den økonomiske virkningen av endringene for de enkelte delkostnadsnøkklene. Selv om arbeidet med kostnadsnøkkelene betraktes som den faglige delen av inntektssystemet, kan valg og utelukkelse av kriterier være i grenselandet mellom fag og politikk.

### **Bruk av oppdaterte befolkningstall**

F.o.m. 2003 har befolkningstallene blitt oppdatert slik at både utjevning av skatteinntektene, innbyggertilskuddet og befolkningskriteriene i utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i befolkningstall pr. 1. januar i budsjettåret, mens man tidligere benyttet ett år gamle data. I tillegg til at nyere befolkningstall gir bedre uttrykk for gjennomsnittlig innbetalt skatteinntekt pr. innbygger i budsjettåret, mener vi at bruk av nyere befolkningstall også gir et bedre uttrykk for utgiftsbehovet. Inntektssystemutvalget anbefaler å gå bort fra bruk av oppdaterte befolkningstall i utgiftsberegningen av hensyn til forutsigbarhet og at man mener det innebærer større kompleksitet å motta en ny beregningsteknisk dokumentasjon på sommeren til erstatning for den foreløpige beregningstekniske dokumentasjonen man mottok sammen med statsbudsjettokumentene i oktober året før. Er den virkelige årsaken til at Inntektssystemutvalget velger å gå bort fra nyere befolkningstall ved beregning av utgiftsutjevningen at resultatet har blitt annerledes enn man i sin tid trodde? Det er ikke bare endringer i antall innbyggere som berører kommunenes utgiftsbehov, men også endringer i befolkningssammensetningen. Dagens ordning med oppdatering av folketallet fanger opp begge deler. En kommune kan for eksempel få tilførsel av innbyggere som i liten grad etterspør kommunale tjenester, mens en annen kommune

kan få endret sammensetningen av innbyggermassen i retning av større etterspørsel etter kommunale tjenester. I stedet for å operere med vinnere og tapere ved omfordelingen knyttet til oppdaterte befolkningstall, bør man betrakte dette som en omfordeling som skyldes endring i utgiftsbehov og derfor er uttrykk for nødvendige endringer av hensyn til målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud. Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud veier etter vårt syn tyngre enn hensynet til forutsigbarhet dvs. at rammetilskuddet kan bli noe endret fra statsbudsjettforelegget om høsten til justert rammetilskudd i juli i budsjettåret. Analyser viser at kommuner som har sterk befolkningsvekst har en større andel av barn under 6 år og innbyggere fra 20 til 39 år. Utvalget peker på Oslo som måtte gi fra seg midler p.g.a. oppdaterte folketall i 2005. Vi anbefaler at man fortsetter med ordningen med å oppdatere befolkningstall både i inntekts- og utgiftsutjevningen og benytter innbyggertallet pr. 1. januar i budsjettåret.

### **Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp**

Rattsø-utvalget viste at variabler som beskrev sosioøkonomiske forhold i kommunene var egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter. Bl.a. viste analyser at kommunenes sosialhjelpsutgifter økte med andelen skilte og separerte, og at arbeidsledige under 25 år hadde sterkere effekt på sosialhjelpsutgiftene enn arbeidsledige over 25 år.

Regjeringen Bondevik påpekte i Sem-erklæringen bl.a.: "Samarbeidsregjeringen vil legge kriterier knyttet til rusproblematikk inn i kommunenes inntektssystem for å sette kommuner som har særlige problemer knyttet til konsentrasjon av rusmisbrukere bedre i stand til å gi disse et godt tilbud".

Man antok at det først og fremst var storbyene som tapte på at kommunenes utgifter til personer med rus og/eller psykiske problemer ikke ble tilstrekkelig fanget opp gjennom utgiftsutjevningen.

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) gjennomførte analysearbeid for å finne kriterier som kunne fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til personer med rus og/eller psykiske problemer. SIRUS konkluderte med at de eksisterende variablene i kostnadsnøkkelen forklarer mye av variansen i utgiftene innen rus og psykiatri. Dersom man skulle legge til noen variabler anbefalte man å vurdere rusrelaterte diagnoser, antall psykiatriske innleggelses og konsultasjoner eller en variabel basert på folketall. Kommunal- og Regionaldepartementet fastla vekten av kriteriene. Resultatet ble en endret kostnadsnøkkel som innførte av en "raritet" av et kriterium, nemlig urbanitetskriteriet (innbyggertallet opphøyet i 1,2), som ble vektet 52 prosent av delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp, mens vekten av skilte og separerte og arbeidsledige ble mer enn halvert. Urbanitetskriteriet fungerer slik at det gir relativt mer i tilskudd til store kommuner enn til små kommuner. Det er imidlertid store variasjoner i sosialhjelpsutgiftene mellom kommuner som har likt innbyggertall. Urbanitetskriteriet har altså den svakhet at det ikke skiller mellom kommuner med om lag samme innbyggertall som har ulikt omfang av sosiale problemer.

Med bakgrunn i dette har Inntektssystemutvalget sett etter andre faktorer som kan forklare ulikheter i utgiftene til sosialhjelp. Analyser som er gjennomført har funnet at variabler som beskriver sosioøkonomiske forhold, opphopning av sosiale problemer og grad av urbanitet kan forklare variasjoner i ressursbruk mellom kommunene. Utvalget presenterer to opphopningsindekser,

- alternativ 1: skilte/separerte og arbeidsledige 16-59 år  
 alternativ 2: skilte/separerte, arbeidsledige 16-59 år og fattige

Beregninger viser at de to opphoppningskriteriene slår ulikt ut for utvalgte kommuner. Mens Oslo vil tjene på alternativ 2, vil de andre utvalgte kommunene tjene på alternativ 1. Inntektssystemutvalget anbefaler valg av modell 2 som kriterium. En sammenlikning viser at Oslo kommune også kommer bedre ut med utvalgets forslag enn med dagens kostnadsnøkkel som inkluderer urbanitetskriteriet. Da urbanitetskriteriet ble innført viste beregninger at systemeffekten for Oslo var om lag 188 mill. kr i økt tilskudd.

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp har hatt følgende utvikling:

	Forrige modell	Dagens nøkkel	Borgeutvalget
Innbyggere 16-66 år	0,033		0,5744
Skilte og separerte 16-59 år	0,626	0,286	
Arbeidsledige 16-59 år	0,282	0,128	
Innvandrere fra ikke-vestlige land	0,059	0,065	
Urbanitetskriterium		0,521	
Opphoppningsindeks (alternativ 2)			0,3356
Uførepensjonister			0,0900
Samlet vekt	1,000	1,000	1,0000

SSB (Langørgen og Rønningen) har i en analyse av fordelingen av økonomisk sosialhjelp mellom individer i Norge funnet liten støtte for hypotesen om at systematiske variasjoner i prioriteringer mellom kommunene kan forklare variasjoner i stønadsbeløp mellom individer.

SSBs levekårsindeks omfatter sosialhjelpstilfeller 16 år og eldre i prosent av antall innbyggere 16 år og eldre, dødelighet i promille, attføringspengetilfeller i pro mille av antall innbyggere 16-66 år, uførepensjonister i aldersgruppen 16-49 år i promille av antall innbyggere 16-49 år, voldskriminalitet regnet etter siktelsler pr. 10.000 innbyggere, registrert arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak i prosent av antall innbyggere 25-66 år og mottakere av overgangsstønad i prosent av antall kvinner 20-39 år. Med utgangspunkt i kriteriene beregnes verdi på levekårsindeksen for hver kommune. Vedlegg 4.

Det vises til at det er en sammenheng mellom kommunenes verdi på levekårsindeksen og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Inntektssystemutvalget anbefaler imidlertid ikke å benytte denne som kriterium i kostnadsnøkkelen, fordi indeksen ikke oppfyller de nødvendige krav til objektivitet fordi antall sosialhjelpstilfeller er påvirkbart. En kommune med god økonomi kan ha en mer liberal praksis m.h.t. å gi sosialhjelp enn en kommune med dårlig råd. Imidlertid vil det være en overordnet oppgave for sosialtjenesten å gjøre klienter selvhjulpne, og vi deler derfor ikke utvalgets oppfatning. Vi anbefaler at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphoppningsindeks.

## **Landbruk**

Utvalget foreslår å fjerne kostnadsnøkkelen for landbruk i inntektssystemet. Da det i deres analyser basert på det smale utgiftsbegrepet (funksjon 100, 120 og 130), ikke dokumenteres noen sammenheng mellom antall driftsenheter i landbruket og kommunens utgifter. At ikke utvalget finner noen sammenheng her er ikke overraskende. Kommunens drift av landbrukskontor og landbruksvikar føres i sin helhet på funksjon 325 næring. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern fanger på ingen måte opp landbrukskommunenes utfordringer. En analyse av kommunens utgifter til landbruk må gjøres ut fra funksjon 325 og ved at utgiftene til annen næring trekkes fra.

Kommunenes driftsutgifter til landbrukskontor og landbruksvikar føres i sin helhet på funksjon 325 næring. Mens kommunenes brutto driftsutgifter til administrasjon på funksjonene 100, 120 og 130 eksklusive Oslo i 2003 utgjorde 12,1 mrd. kr, antar utvalget at utgiftene til landbrukskontorene utgjorde om lag 470 mill. kr i 2003. Utgifter til landbrukskontorene utgjør etter dette ca. 1/3 av brutto driftsutgifter på funksjon 325 (om lag 1,5 mrd. kr).

Etter Inntektssystemutvalgets forslag blir utgiftene til landbruk fordelt etter kostnadsnøkkelen uten at landbruk har påvirket sammensetningen av nøkkelen. Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Vi vil derfor anbefale at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 prosent vekt på dyrket areal, 20 prosent vekt på antall driftsenheter, 40 prosent vekt på antall landbrukseiendommer og 10 prosent vekt på kommunens areal videreføres.

## **Overgangsordningen**

Systemendringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet vil i normaltilfellet gi endringer i den enkelte kommunes inntekter. For å dempe den økonomiske effekten av at innlemminger fordeles etter kriteriene i inntektssystemet m.v. er det etablert en overgangsordning. Gjennom korreksjonene i overgangsordningen blir systemeffekten gradvis innfaset med 1/5 pr. år, hvorav den første 1/5 tas allerede i innfasingsåret.

Inntektssystemutvalget anbefaler å erstatte dagens overgangsordning med et inntektsgarantitilskudd på 400 kr pr. innbygger fordi man oppfatter dagens overgangsordning som komplisert. I beskrivelsen av inntektsgarantitilskuddet blir det skapt et inntrykk av at det er vekst i rammetilskuddet, og at kommunene skal være sikret at veksten fra ett år til ett annet ikke er lavere enn 400 kr pr. innbygger i forhold til veksten på landsbasis i kr pr. innbygger. Inkludert i dette ligger sluttfinansiering av inntektsgarantiordningen. Vi vil minne om at opptrappingen av skatteandelen i 2004 og 2005 innebar at h.h.v. 2 og 4 mrd. kr innenfor de frie inntektene ble overført fra rammetilskudd til skatteinntekter.

Etter utvalgets anbefaling kan altså en kommune tape inntil 400 kr pr. innbygger. Omregnet for en kommune med h.h.v. 20.000, 40.000 og 60.000 innbyggere utgjør dette 8 mill. kr, 16 mill. kr og 24 mill. kr. I dagens overgangsordning som begrenser de økonomiske endringene til 20 prosent det første året og deretter opptrapping med 20 prosent pr. år i overgangsperioden, vil et tap på 2.000 kr pr. innbygger gjennom overgangsordningen bli redusert til 400 kroner. Vi antar at det er sjeldent at summen

av omlegginger i inntektssystemet i løpet av ett år beløper seg til 2.000 kr eller mer i tap pr. innbygger. Hvorledes ville for eksempel momskompensasjonsordningen bli gjennomført etter forslaget om inntektsgarantitilskudd?

Vi opplever at departementet gjennomfører nødvendige justeringer i overgangsordningen for å rette opp feil. Slike justeringer er kompliserte å følge med på, men det er helt nødvendig at feil blir korrigert slik at kommunene ikke blir utsatt for tilfeldige endringer. Vi stiller spørsmål om feil vil bli korrigert i etterkant dersom man innfører ordningen med inntektsgaranti?

Vi anbefaler at man fortsetter med dagens overgangsordning.

### Skjønnsmidler

Vi er enig i at skjønnsmidlene gjøres mer målrettet, dvs. at de skal rette opp for uforutsette hendelser, kompensere kommuner som har spesielle oppgaver, brukes til forsøksordninger og ved store endringer i folketall/alderssammensetning. Vekstkommuner som har spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør også kunne fanges opp gjennom skjønnsstilskuddet, sjøl om vekstkommunene over tid mottar tilstrekkelige inntekter til å finansiere driftsutgifter og kapitalkostnader knyttet til økt innbyggertall. Vi er enig med utvalgets konklusjon om at høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som har befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det vil være vanskelig for kommuner med nedgang i folketallet å redusere realkapitalen i takt med fallende innbyggertall. Kapitalkostnadene vil øke på kort og mellomlag sikt.

Det ser ut til at Norge kan få aksept for gjeninnføring av differensiert arbeidsgiveravgift. Dersom det settes andre begrensninger i gjeninnføringen av differensiert arbeidsgiveravgift, er vi enig med utvalget om at kompensasjonen for økt arbeidsgiveravgift leges inn i et nytt distriktpolitisk tilskudd i inntektssystemet, dvs. at dette trekkes ut av skjønnsmidlene. Man unngår på denne måten spekulasjoner i hvorfor det er store ulikheter i fordelingen av skjønnsrammen.

En større målretting av skjønnsmidlene kan gi grunnlag for å redusere skjønnsrammen og overføre midler til innbyggertilskuddet.

### Distriktpolitiske virkemidler

Distrikts- og regionalpolitiske virkemidler gir ekstra overføringer til små kommuner og kommuner i Nord-Norge. I tillegg gis det kompensasjon gjennom skjønnsstilskuddet til kommuner som får økt arbeidsgiveravgift etter omleggingen av den differensierte avgiften, men det ligger også fra tidligere noe i det ordinære skjønnet som er gitt en distriktpolitisk begrunnelse. Dette hører inn under den politiske delen av inntektssystemet. Det faglige bidraget knytter seg kun til å analysere virkningen av om de distriktpolitiske virkemidlene og innretningen på disse innfrir Stortingets målsettinger i distriktpolitikken. Faglige analyser kan gi grunnlag for at Stortinget endrer innretning, omfang m.v.

Distriktpolitiske virkemidler skal som nevnt gi utvalgte kommuner muligheten til å ha et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner som et bidrag til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre levedyktige lokalsamfunn.

Økonomisk ramme på distriktspolitiske virkemidler, utpeking av virkeområder og kommunegrupper er politiske beslutninger som det er opp til Stortinget å avgjøre. Klare distriktspolitiske signaler bør følges av innsyn og oversiktighet i fordelingen av ekstramidlene for å unngå spekulasjoner i kommunesektoren. Vi støtter utvalgets forslag om at de distriktspolitiske virkemidlene samles i et nytt distriktspolitisk tilskudd og at rammen fremkommer som en egen del av inntektssystemet slik dagens regionaltilskudd og Nord-Norge-tilskudd vises.

### **Differensiert arbeidsgiveravgift**

EU-kommisjonens utkast til nytt regionalt statsstøtteregulativ, som skal tre i kraft fra 1. januar 2007, kan åpne for at den differensierte arbeidsgiveravgiften kan gjeninnføres i det tidligere virkeområdet. Differensiert arbeidsgiveravgift er et målretta og kostnadseffektivt virkemiddel for å øke etterspørselen etter arbeidskraft og derved opprettholde bosettingsmønstret i distriktene. Støtten er ikke gjenstand for skjønn, men gjelder automatisk dersom kriteriene er oppfylt. Ordningen er enkel å administrere og har i utgangspunktet vært næringsnøytral.

En svakhet ved ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift har vært at redusert avgift har vært knyttet arbeidstakeren bosted og ikke arbeidsstedets geografiske plassering. Dette har gitt betydelig "lekkasje" til sentrale områder i regioner med stor pendling. Tidligere beregninger har vist at hele 31 prosent av lønnsgrunnlaget knyttet til arbeidstakere bosatt i sone 2 ble opparbeidet i bedrifter i sone 1. Selv om ordningen nå er helt falt bort i mange områder, kommer alle virksomheter i landet under ordningen med fribehold. Det vil si at virksomheter som har ansatte fra områder som har nedsatt arbeidsgiveravgift, kan få nedsatt avgiften med inntil kr 270.000,- pr. foretak.

Ved en gjeninnføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, bør den knyttes til at foretaket ligger innenfor det geografiske virkeområdet. Dette vil øke legitimiteten for ordningen ved at en stopper "lekkasjen" til sentrale områder. Med dagens registreringssystem kan ikke det øke kompleksiteten ved ordningen. Det vil gi økonomisk innsparing som kan brukes til ytterligere reduksjon i arbeidsgiveravgiften i distriktene.

EU-kommisjonen åpner for driftsstøtte som differensiert arbeidsgiveravgift i områder med lav befolkningstetthet – maks 8 innbyggere pr. km<sup>2</sup> på landdelsnivå (NUTS II) - for å forhindre eller redusere kontinuerlig befolkningsnedgang. Det åpnes også for at tilgrensede mindre områder med tilsvarende lav befolkningstetthet skal kunne inkluderes. Områder med befolkningstetthet under 12,5 innbyggere pr. km<sup>2</sup> på fylkesnivå (NUTS III) skal fortsatt inkluderes i regelverket for regionapolitisk støtte. Det åpnes for en viss fleksibilitet i avgrensningen for å kunne inkludere regioner i fylker som ikke tilfredstiller befolkningskriteriet.

For å sikre næringslivet stabile rammevilkår, må hele det området som er i avgiftssone 2 komme inn igjen. Samtidig bør det vurderes å trekke inn i virkeområdet kommuner som åpenbart tilfredstiller EU-kommisjonens vilkår om befolkningstetthet som er mindre enn 8 innbyggere pr. km<sup>2</sup> og har en befolkningsnedgang. Det er store forskjeller i befolkningstettheten innen ett fylke. Eksempelvis har Buskerud en befolkningstetthet på 18 personer pr. km<sup>2</sup>. Mellom kommunene som er i avgiftssone 2 i fylket er det en person pr. km<sup>2</sup> i Nore og Uvdal og høyest i Gol med 8.

Ved en gjeninnføring av differensiert arbeidsgiveravgift slik ordningen i hovedsak var før 2004, må den også gjelde for kommunene som for næringslivet generelt, ellers vil en få en konkurransevridningseffekt mellom kommunesektoren og privat sektor. Det vil si at kompensasjonen gjennom skjønnstilskuddet faller bort, og det vil da heller ikke være behov for å legge noen kompensasjon inn det nye distriktpolitiske tilskuddet.

### **Momskompensasjonsordningen**

Nøytral merverdiavgift for kommunesektoren ble innført for å fjerne merverdiavgift som konkurransevridende faktor i valget mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester. Ordningen avløste en ordning med begrenset momskompensasjon.

Momskompensasjonsordningen skal stimulere til bedre utnyttelse av offentlige midler ved kjøp hos private tilbydere der dette gir lavere utgifter for kommunen enn bruk av kommunens egne ansatte. Fra Stortingets side ble det forutsatt at verken staten eller kommunene skulle tjene eller tape på reformen.

Momskompensasjonsordningens uttreksmodell har imidlertid skapt en utilsiktet omfordeling mellom kommuner. Når konsekvensene av momskompensasjonsordningen vurderes er det viktig at det tas utgangspunkt i kroneverdi og volum i innføringsåret, trekkbeløp og omfanget av den gamle begrensede momskompensasjonsordningen.

### **Dagens uttreksmodell**

Fordi innføring av nøytral merverdiavgift ikke skulle øke kommunesektorens økonomiske rammer på innføringstidspunktet, ble det foretatt uttrekk av et beløp tilsvarende forventet økning i momsrefusjonskravene med nøytral merverdiavgift sammenliknet med den gamle begrensede refusjonsordningen. Kommunal- og Regionaldepartementet anslo at kommunenes refusjonskrav etter nøytral merverdiavgift ville utgjøre ca. 7,35 mrd. kr, og at den gamle begrensede ordningen ville utgjøre ca. 1,45 mrd. kr – alt angitt i 2003-kroneverdi. Etter dette ble det trukket 5,9 mrd. kr fra kommunenes rammetilskudd.

Departementet har fordelt den anslåtte økonomiske effekten av nøytral merverdiavgift på 5,9 mrd. kr etter kostnadsnøkkelen for merverdiavgift knyttet til drift og etter innbyggere for merverdiavgift knyttet til investeringer i det langsiktige uttrekket.

Som ved andre reformer har man laget en overgangsordning over 5 år hvor 2004 er første år og der uttrekket i 2008 vil bli fordelt etter det langsiktige uttrekket.

### **Kommunal virksomhet**

Mange kommuner har over tid vært vant til å drive innenfor en lav inntektsramme. Det er en oppgave for kommuneledelsen å økonomisere med ressursene og drive kommunen effektivt, og at kommunale enheter dermed er konkurransedyktige. Kommunene har derfor tilpasset seg dette med hensyn til egenproduksjon eller kjøp av tjenester. Dvs. at den enkelte kommune ut fra økonomiske og andre betraktninger ikke hadde en tilfeldig fordeling mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester da nøytral merverdiavgift ble innført 1. januar 2004.

Kommuner er i likhet med private virksomheter forskjellige også m.h.t. produktivitet. Det kan skyldes størrelse, personale, organisasjonskultur etc. Mens det kan være økonomisk lønnsomt å kjøpe en tjeneste i en kommune, kan en annen kommune produsere denne tjenesten rimeligere selv. I tillegg er det forskjeller m.h.t. om det er et velfungerende marked i området. Situasjonen i den enkelte kommune er derfor avgjørende for hvilken tilpasning som er optimal.

Fordi kommunene har valgt ulike løsninger og derfor har forskjellig nivå på betalt merverdiavgift, må uttreksmodellen og dermed det langsiktige uttrekket ta utgangspunkt i den enkelte kommunes faktiske situasjon på innføringstidspunktet. Departementets uttreksmodell innebærer at kommunesektoren samlet verken tjener eller taper på innføringstidspunktet, men det skjer en omfattende økonomisk omfordeling mellom kommunene. Denne omfordelingen er ikke uttrykk for politisk prioritering, men er eksempel på at tilfeldige utslag av endringer som gjennomføres uten at man har hatt tilstrekkelige data eller gjennomdrøfting av løsningen. Dersom man velger en annen løsning, nemlig å ta utgangspunkt i den enkelte kommunes virkelige situasjon og legge uttrekket utenfor overgangsordningen, vil både kommunesektoren samlet og den enkelte kommune verken tjene eller tape på innføringstidspunktet, og det vil være den enkelte kommunes disponeringer senere som er avgjørende for om kommunen skal få en økonomisk gevinst i tråd med Stortingets intensjon ved lovendringen

Erfaringene fra 2004 viser at uttreksmodellen har gitt store omfordelinger. Dette gjelder også etter den planlagte tapskompensasjonen for tap lidt i 2004 som er varslet, med tilhørende endringer i overgangsordningen. Noen kommuner har tapt betydelig på ordningen, mens andre har vunnet. Dette skyldes dels mangelfullt dataunderlag da ordningen ble innført og dels den valgte uttreksmodellen. Den varige omfordelingen (tapere og vinnere) f.o.m. 2008 er i sin helhet et resultat av uttreksmodellen.

Det vises til forslag om hva som bør omfattes av momskompensasjonsordningen nedenfor.

### **En enkel illustrasjon**

Anta at landet har 2 kommuner. Kommune A betaler 40 mill. kr i kompensasjonsberettiget merverdiavgift i 2003, dvs. på innføringstidspunktet. Kommune B betaler 20 mill. kr i kompensasjonsberettiget merverdiavgift. Begge kommunene er like store, og de har det samme utgiftsbehovet regnet etter kostnadsnøkkelen.

Departementets uttreksmodell innebærer at det samlet trekkes inn 60 mill. kr i rammetilskuddet, og på sikt vil dette fordeles likt på de to kommunene, dvs. med 30 mill. kr på hver.



Vi får følgende økonomiske effekt:

Kommune	Departementets modell		Modell med uttrekk utenfor overgangsordningen	
	A	B	A	B
Refusjonskrav merverdiavgift	40	20	40	20
Trekk i rammetilskudd	- 30	- 30	- 40	- 20
Økonomisk effekt av modellvalg	+ 10	- 10	0	0

Tabellen viser at departementets uttrekksmodell fører til en omfordeling mellom kommunene. Kommune A som har store utgifter til kompensasjonsberettiget merverdiavgift på innføringstidspunktet får en gevinst på 10 mill. kr. Kommune B på den annen side som har større egenproduksjon og dermed lavere utgifter til kompensasjonsberettiget merverdiavgift på innføringstidspunktet, taper 10 mill. kr.

Dette viser at dagens uttrekksmodell vil gi økonomiske omfordelinger i kommune-Norge og dermed skape vinnere og tapere selv om ingen kommuner gjør noen som helst endring i fordelingen mellom egenproduksjon og kjøp av varer og tjenester.

Dersom man legger uttrekksmodellen utenfor overgangsordningen og baserer uttrekket på den enkelte kommunes faktiske situasjon m.h.t. kjøp av varer og tjenester på innføringstidspunktet, vil det ikke skje omfordelinger. Modellen skaper verken vinnere eller tapere. En slik modell vil også sikre at kommunene får beholde en eventuell økonomisk gevinst dersom man framover kan kjøpe tjenester rimeligere fra eksterne tjenesteprodusenter.

Fordi man ikke har tilstrekkelige data fra 2003, må man basere uttrekket på refusjonskravene fra 2004 eventuelt et gjennomsnitt av 2004 og 2005, men målt med samme kroneverdi. Fordi enkelte kommuner har gjennomført organisatoriske endringer for eksempel med opprettelse av eiendomsforetak som er frivillig registrert som merverdiavgiftspliktig virksomhet med tilhørende merverdiavgift på husleie til kommunale leietakere og tilsvarende økt refusjonskrav på betalt merverdiavgift fra kommunen, vil det være behov for å gjennomføre enkelte justeringer i uttrekksbeløpet. Slike korreksjoner kan de aktuelle kommunene dokumentere overfor departementet.

### **Hva bør omfattes av momskompensasjonsordningen**

Å innarbeide kommunale investeringer i en uttrekksmodell er svært krevende. Med unntak for overordnede satsingsområder har kommunenes driftsutgifter stor grad av stabilitet, mens investeringene vil ha store årlige variasjoner for den enkelte kommune. Det er derfor vanskeligere å finne et normalnivå på investeringene for den enkelte kommune, mens man enkelt kan finne et normalnivå innenfor kommunal tjenesteproduksjon (driftsbudsjettet). Dessuten gjennomføres det alt vesentligste av investeringsprosjektene av private etter innhenting av anbud. Merverdiavgift representerer derfor ikke noen konkurransevridende faktor på investeringssiden. I tillegg er det store forskjeller i kommunenes økonomiske evne. Investeringene utgjør en større andel av budsjettene i kommuner med høye inntekter enn i kommuner med lave inntekter, fordi kommuner med lave inntekter har bundet en større andel av

inntektene til drift enn kommuner med høye inntekter. ROBEK-kommuner får ”lokk” på investeringene fra fylkesmennene. Utrekksmodellen forverrer derfor den økonomiske evnen for lavinntektskommuner og andre vanskeligstilte kommuner, ved at kommunene ikke har økonomi til å investere så mye som uttrekket indirekte forutsetter.

Det er regler for hva som defineres som investeringsutgifter og driftsutgifter, kommuneregnskapet er gjenstand for revisjon, terminoppgaven for momsrefusjonskravet gjennomgås og sendes av revisjonen, og vi har i tillegg andre sentrale kontrollorganer. Etske holdninger i kommunene vil også føre til at merverdiavgift blir håndtert etter lover og regler etter beste evne.

### **Forslag til ny uttrekksmodell**

Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav er kun knyttet til kommunal drift.

Uttrekket baseres på faktisk refusjonskrav knyttet til drift fra 2004 eventuelt som et gjennomsnitt av 2004 og 2005 med korreksjon for gjennomførte organisatoriske endringer som genererer merverdiavgift for kommunen. Uttrekket legges utenfor overgangsordningen.

Resultatet etter dette forslaget blir at ingen kommuner tjener eller taper i forhold til et langsiktig uttrekk basert på situasjonen på oppstartstidspunktet slik Stortinget forutsatte. Økonomiske konsekvenser av framtidige lokale tilpasninger med hensyn til egenproduksjon eller kjøp av tjenester tilfaller den kommunen der endringen har skjedd.

Når denne nye uttrekksmodellen er gjennomført, kan hver enkelt kommune selv velge om det er fornuftig og ønskelig å øke eller redusere kjøp av tjenester innenfor driftsbudsjettet. Den enkeltes kommunes momskompensasjon bestemmes av aktivitetsnivået på kjøp av varer og tjenester. For staten vil dette alltid være et nullsumspill, fordi modellen tar utgangspunkt i faktisk nivå på momsrefusjonen. For den enkelte kommune vil utgangspunktet være et nullsumspill ved innfasingen.

Modellen skaper verken vinnere eller tapere i motsetning til den økonomiske omfordelingen dagens uttrekksmodell helt åpenbart har medført. Modellen er nøytral i utgangspunktet og utviklingen fremover m.h.t. å utnytte ordningen er helt opp til den enkelte kommune selv å avgjøre.

### **Rådmannens forslag til høringsuttalelse:**

#### **Inntektssystemet generelt**

1. Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning.
2. Inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. ”Utjevningsgraden” er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene.
3. Vi anbefaler at man fortsetter med ordningen med å oppdatere befolkningstall både i inntekts- og utgiftsutjevningen og benytter innbyggertallet pr. 1. januar i

budsjettåret.

### Sammensetning av de frie inntektene

4. Innenfor rammen av de frie inntektene overføres midler fra skatteinntektene til innbyggertilskuddet slik at innbyggertilskuddet dekker minst 50 prosent av beregnet utgiftsbehov.
5. Subsidiært anbefaler vi at dersom Stortinget holder fast ved målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre om lag 50 prosent av kommunesektorens inntekter, baseres inntektsutjevningen på en kompensasjonsgrad og trekkprosent på minst 80 prosent.

### Skattegrunnlag

6. For å oppnå større stabilitet i skatteinntektene anbefaler vi at man vurderer om kommunenes skatteinntekter knyttet til inntekt fra personlige skattytere bør knyttes til summen av pensjonsinntekter og pensjongivende inntekt istedenfor til alminnelig inntekt.  
I tillegg til anbefaler vi at kommunene fortsatt mottar kommunal formuesskatt fra personlige skattytere.
7. Av hensyn til et likeverdig velferdstilbud bør skattegrunnlaget være jevnest mulig.  
Vi anbefaler derfor at selskapskatten gjøres om til en ren statskatt, og at kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i skatt fra forskuddspliktige skattytere og/eller en økning i innbyggertilskuddet.
8. Dersom Stortinget holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapskatten, anbefaler vi at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.

### Kostnadsnøkkelen

9. Vi anbefaler at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium i sosialhjelpsnøkkelen istedenfor utvalgets forslag om bruk av en opphopningsindeks bestående av skilte/separerte, arbeidsledige 16-59 år og fattige som et kriterium.
10. Vi anbefaler at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 prosent vekt på dyrket areal, 20 prosent vekt på antall driftsenheter, 40 prosent vekt på antall landbrukseiendommer og 10 prosent vekt på kommunens areal videreføres.

### Overgangsordningen som system

11. Dagens overgangsordning for å dempe den økonomiske effekten av systemendringer, innlemminger m.v. videreføres.

### Momskompensasjonsordningen

12. Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttreksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift.
13. Det langsiktige uttrekket i rammetilskuddet knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift baseres på faktisk refusjonskrav knyttet til drift fra 2004 eventuelt som et gjennomsnitt av 2004 og 2005 med korreksjon for gjennomførte organisatoriske endringer som genererer merverdiavgift for kommunen.
14. Utrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen.

## Skjønnsrammen

15. Gjennom en større målretting av skjønnsmidlene overføres midler fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet.

## Distriktpolitiske virkemidler

16. Økonomisk ramme på distriktpolitiske virkemidler, utpeking av virkeområder og kommunegrupper er politiske beslutninger som det er opp til Stortinget å avgjøre. Klare distriktpolitiske signaler bør følges av innsyn og oversiktighet i fordelingen av ekstramidlene. Vi anbefaler at den distriktpolitiske rammen fremkommer som en egen del av inntektssystemet slik dagens regionaltilskudd og Nord-Norge-tilskudd vises. Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift inngår i den økonomiske rammen for distriktpolitiske tiltak.
17. Ved en gjeninnføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, bør ordningen knyttes til at foretaket ligger innenfor det geografiske virkeområdet.
18. For å sikre næringslivet stabile rammevilkår, må hele det området som er i avgiftssone 2 for arbeidsgiveravgiften komme inn igjen. Samtidig bør det vurderes å trekke inn i virkeområdet kommuner som åpenbart tilfredstiller EU-kommisjonens vilkår om befolkningstetthet som er mindre enn 8 innbyggere pr. km<sup>2</sup> og har en befolkningsnedgang.

## **Formannskapet behandlet saksnr. 0007/06 den 09.02.2006**

### **Behandling:**

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

RETT UTSKRIFT BEKREFTES:

Prestfoss, den 13.02.2006

Kjell Tore Finnerud

Møtesekretær