



TYNSET KOMMUNE

Rådmannen

KOMM. OG REG. DEP.

16 FEB 2006
0513280-291

Ark. 661.0

Avd. KO / KØ / HER

Tynset, 06.02.2006

Kommunal- og regionaldepartementet

Vår ref.
06/67-2

Løpenr.
803/06

Arkivkode
200

Saksbehandler
Per Østigård 62 48 50 20

Deres ref.

MELDING OM POLITISK VEDTAK

HØRING - NOU 2005 18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Fra møtet i Kommunestyret den 31.01.2006, saksnr 9/06.

Det underrettes herved om at det er fattet følgende vedtak:

Inntekstutjevningen

Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntekstutjevning. Inntekstutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene, men dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntekstutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet.

Selskapsskatten

Selskapsskatten bør 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 man holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefales det at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.

Kostnadsnøkklene

Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal videreføres.

Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Det må være en klar forutsetning at et revidert inntektssystem også sikrer vertskommuner full utgiftsdekning, jf. den avtalen som ble inngått mellom kommunene og staten i forbindelse med reformen. Vektingen av antallet psykisk utviklingshemmede bør derfor beholdes på dagens nivå. Samtidig bør det foretas en ny vurdering av måten

Postadresse
2500 TYNSET

Besøksadresse
Rådhuset
E-post: postmottak@tynset.kommune.no

Telefon
62 48 50 00

Telefaks
62 48 50 41

Org.nr: NO 940 837 685 MVA
Bankgiro: 6170.05.21000



Om lag halvparten av det øremerkede vertskommunetilskuddet har blitt fordelt i inntektssystemet på. Det øremerkede vertskommunetilskuddet bør opprettholdes som et øremerket tilskudd slik det var før om lag halvparten av tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet.

Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Det anbefales at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.

Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

IS-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gis tilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen.

Nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

IS-utvalgets forslag til omlegging, forenklingen og en mer rettferdig fordeling gis tilslutning. Det bør tas opp til diskusjon om "distriktpolitikken" i større grad burde vært lagt utenfor inntektssystemet for dermed å bli mer "treffsikker".

Skjønnsmidler

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

Momskompensasjonsordningen

Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift. 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. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen. Det bør også gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.

Begrunnelse for vedtaket går fram av vedlagte saksutredning.

Det er anledning til å se dokumentene i saken. Ta i så fall direkte kontakt med saksbehandler.

Med hilsen

Reidun Joten
Reidun Joten
rådgiver

SÆRUTSKRIFT

Arkivsak: 06/67

**HØRING - NOU 2005 18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING
INNTAKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER**

Saksnr. **Utvalg**
9/06 Kommunestyret

Møtedato
31.01.2006

Vedlegg:

Andre dokumenter i saken:
NOU 2005 18

Melding om vedtak sendes til:
Kommunal og regionaldepartementet

SAKSOPPLYSNINGER:

Ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003 ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Inntektssystemet er et system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger. Den siste større omleggingen skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsø-utvalgets forslag i NOU 1996:1. Siden har det skjedd flere større og mindre endringer i inntektssystemet. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget nå, er en målsetning om at inntektssystemet bør gjennomgås om lag hvert tiende år.

Utvalget har vært ledet av professor Lars Erik Borge.

SAKSVURDERING:

KS Hedmark har nedsatt ei arbeidsgruppe som har utarbeidet et forslag til høringsuttalelse.

Dette forslaget er benyttet med noen omskrivninger i den nedenforstående vurderingen

Grunnlagsdokumentet omfatter følgende forhold:

- Inntektsutjevningen
- Selskapsskatten
- Kostnadsnøklene
- Regionalpolitiske tilskudd
- Skjønnsmidler
- Momskompensasjonsordningen

Inntektsutjevningen

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. IS-utvalget har ikke

foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vært gjenstand for politisk vurdering.

Store forskjeller i skatteinntektene forutsetter 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.

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.

En enklere og mer tydelig modell for 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 som kommunene 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 sikkerhetsnett 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 sikkerhetsnett 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 ¼ 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 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter, 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. Det vises til beregninger foretatt i høringsuttalelsen fra KS Buskerud, Telemark og Vestfold.

Forslag:

Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnett for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning. Inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene, men 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 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet.

Selskapsskatten

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.

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.

Fordelingsvirkningene av tilbakeføringen av selskapsskatten innebar en omfordelig av skatteinntekter mellom kommunene, og flertallet av kommunene tapte på denne omleggingen, herunder alle kommunene i Hedmark med unntak av Hamar kommune.

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.

Forslag:

Selskapsskatten bør 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 man holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefales det at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.

Kostnadsnøkler

IS-utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). I tillegg har utvalget foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning avgitt i mars 2005.

Det er vanskelig å argumentere faglig i mot IS-utvalgets vurderinger og anbefalinger av nye kostnadsnøkler, da det er lagt ned et omfattende forsknings- og utredningsarbeid for å komme fram til mer treffsikre kostnadsnøkler.

Av tabell 1.1 – fordelingsvirkninger for kommunene – framgår fordelingsvirkningene av nye kostnadsnøkler for kommune i Hedmark.

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene i Hedmark

		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads- nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts- tilskudd	System- virkning	Innt. garanti- tilskudd	Finansi- ering av innt. garanti tilskudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
402	Kongsvinger	5 085	0	-74	0	-74	0	-161	-235
403	Hamar	5 886	0	11	0	11	0	-161	-150
412	Ringsaker	5 437	0	-804	0	-804	404	0	-400
415	Løten	6 698	0	598	0	598	0	-161	437
417	Stange	5 894	0	-125	0	-125	0	-161	-286
418	Nord-Odal	8 238	0	-887	0	-887	487	0	-400
419	Sør-Odal	6 457	0	-703	0	-703	303	0	-400
420	Eidskog	10 373	1 576	378	1 576	1 954	0	-161	1 793
423	Grue	11 489	1 601	102	1 601	1 703	0	-161	1 542
425	Åsnes	10 038	1 554	219	1 554	1 773	0	-161	1 612
426	Våler	9 162	1 653	105	1 653	1 758	0	-161	1 597
427	Elverum	5 557	0	260	0	260	0	-161	99
428	Trysil	11 165	1 910	113	1 910	2 023	0	-161	1 862
429	Åmot	8 957	2 002	410	2 002	2 412	0	-161	2 251
430	Stor-Elvdal	11 316	2 147	330	959	1 289	0	-161	1 128
432	Rendalen	15 494	2 271	591	711	1 302	0	-161	1 141
434	Engerdal	13 721	2 495	455	267	722	0	-161	561
436	Tolga	13 960	2 378	801	499	1 300	0	-161	1 139
437	Tynset	8 741	1 954	-533	1 954	1 421	0	-161	1 260
438	Alvdal	9 760	2 215	141	823	964	0	-161	803
439	Folldal	11 889	2 394	108	468	576	0	-161	415
441	Os	11 049	2 275	131	704	835	0	-161	674
	Hedmark	7 219	550	-103	425	322			

Samlet taper kommunene i Hedmark på endringene i den nye kostnadsnøkkelen. Det er imidlertid slik at de små kommunene i gruppa 1.000 til 5.000 innbyggere tjener på omleggingen, mens kommuner på over 10.000 innbyggere har vesentlige tap.

De minste kommunene "får betalt" for spredt bosetting og lavt innbyggertall. De tjener på endringene i delkostnadsnøklene for primærhelsetjeneste og pleie og omsorg og at basiskriteriet har fått økt vekt i delkostnadsnøkkelen for administrasjon. Det de tjener modereres ved at basiskriteriet og bosettingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkelen for grunnskole.

Under følger kommentarer til enkelte av forslagene til nye delkostnadsnøkler.

Delkostnadsnøkkel for landbruk/miljøvern

Landbrukskriteriet i dagens kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern består av fire kriterier; areal dyrket mark (30 % vekt), antall driftsenheter (20 % vekt), antall landbrukseiendommer (40 % vekt) og kommunenes totale areal (10 % vekt). De fire kriteriene, som ble innført i

2004, er ment å fange opp ulike aspekter ved kommunenes utgiftsbehov til landbruksoppgaver.

IS-utvalget foreslår å fjerne kostnadsnøkkelen for landbruk i inntektssystemet. Da det i deres analyser basert på det smale utgiftsbegrepet (Kostrafunksjon 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 Kostrafunksjon 325 næring. IS-utvalget foreslår i stedet å erstatte kriteriene for landbruk i dagens kostnadsnøkkel med et basiskriterium og andel innbyggere. Etter IS-utvalgets oppfatning er det rimelig å anta at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov som ikke fanges opp av basiskriteriet kan forklares med variasjoner i antall innbyggere.

Det er svært vanskelig å forstå begrunnelsen for dette forslaget. IS-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern fanger på ingen måte opp landbrukskommunenes utfordringer. Som et landbruksfylke har flere av kommunene i Hedmark store utgifter knyttet til landbruksforvaltningen. Ved å endre på landbrukskriteriene vil kommunene tape på dette. I stedet er det de befolkningsrikeste kommunene som vil tjene på omleggingen. Det var nettopp for å sikre en god sammenheng mellom ressurstildelingen til kommunene og kommunenes utfordringer og oppgaver på landbruksområdet at disse landbrukskriteriene ble innført. En analyse av kommunens utgifter til landbruk må i det minste gjøres ut fra funksjon 325 og ved at utgiftene til annen næring trekkes fra.

Forslag:

Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal videreføres.

Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Forslaget til ny kostnadsnøkkel innebærer at IS-utvalget ikke har funnet frem til et nytt kriterium som kan erstatte kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over. Utvalget legger til grunn at dagens særskilte refusjonsordning for ressurskrevende brukere videreføres og fungerer sammen med den nye kostnadsnøkkelen. En vesentlig del av de ressurskrevende brukerne er psykisk utviklingshemmede. Det betyr at effekten av nedvektingen av psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen må ses i sammenheng med ordningen med ressurskrevende brukere.

Nedvektingen av antallet psykiske utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen innebærer at vertskommunene isolert sett taper på en slik omlegging. Disse kommunene har et stort innslag av psykisk utviklingshemmede. Dette gjelder Hamar, Stange og Ringsaker kommuner. Tynset kommune er ikke definert som vertskommune, men har på grunn av den tidligere institusjonen Litun et stort innslag av psykisk utviklingshemmede som har flyttet fra nabokommunene. Denne tilflyttingen fortsetter i minst like stort omfang i de siste årene. Selv om kommunene mottar tilskudd til toppfinansiering av ressurskrevende brukere, vil ikke dette veie opp for den foreslåtte nedvektingen med den vedtatte ramme og med det vedtatte innslagspunkt på kr 745.000 og en egenandel på 30 % i refusjonsordningen.

Om lag halvparten av vertskommunetilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet fra 2005. Omfordelingen ble lagt inn i overgangsordningen. Andelen knyttet til tilskuddet til brukere som hadde falt fra siden siste telling ble imidlertid ikke trappet ned gjennom overgangsordningen. Dette umiddelbare inntektstapet er vanskelig å dekke uten å redusere tilbudet til de øvrige psykisk utviklingshemmede brukerne, da de som faller fra ofte er knyttet til et bofellesskap med grunnbemanning.

Forslag:

Det må være en klar forutsetning at et revidert inntektssystem også sikrer vertskommuner full utgiftsdekning, jf. den avtalen som ble inngått mellom kommunene og staten i forbindelse med reformen. Vektingen av antallet psykisk utviklingshemmede bør derfor beholdes på dagens nivå. Samtidig bør det foretas en ny vurdering av måten om lag halvparten av det øremerkede vertskommunetilskuddet har blitt fordelt i inntektssystemet på. Det øremerkede vertskommunetilskuddet bør opprettholdes som et øremerket tilskudd slik det var før om lag halvparten av tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet.

Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

I forbindelse med IS-utvalgets vurdering av sosialhjelpsnøkkelen, har utvalget 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 opphopningskriteriene 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.

Selv om opphopning av sosiale problemer kan være med på å forklare forskjeller i sosialhjelp er det grunn til å stille spørsmålsteget om dette gir den mest rettfærdige fordelingen. Et alternativ til en opphopningsindeks kan være å benytte levekårsindeksen.

SSBs levekårsindeks omfatter:

- Sosialhjelpstilfeller 16 år og eldre i prosent av antall innbyggere 16 år og eldre
- Dødelighet i promille
- Attføringspengetilfeller i promille 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
- Mottakere av overgangsstønad i prosent av antall kvinner 20-39 år.

Med utgangspunkt i kriteriene beregnes verdi på levekårsindeksen for hver kommune. Kommunene i Hedmark ligger på 5,8 på denne indeksen mens landsgjennomsnittet er på 5,5. Verdien 1 innebærer best levekår, mens verdien 10 representerer dårligst levekår.

Det er tidligere dokumentert at det er en sammenheng mellom kommunenes verdi på levekårsindeksen og kommunenes sosialhjelpsutgifter. IS-utvalget 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. Det er urimelig at kommunene i Hedmark skal tape på innføring av en opphopningsindeks da levekårsindeksen viser at Hedmarkskommunene gjennomgående har dårligere levekår enn landet for øvrig.

Forslag:

Det anbefales at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.

Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

For bedre å fange opp utgiftsbehovet i vekstkommunene ble det fra og med 2003 etablert en ordning hvor tilskuddsfordelingen baseres på befolkningstall pr 1. januar i budsjettåret. Ordningen innebærer at det i statsbudsjettet om høsten beregnes foreløpig innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på befolkningstall pr 1. januar året før budsjettåret. I juni beregnes endelige innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på oppdaterte tall pr 1. januar i budsjettåret. Det bør presiseres at ordningen ikke bare er til fordel for kommuner og med befolkningsvekst, men også for kommuner som opplever en endring i alderssammensetningen som bidrar til økt behov for kommunale tjenester. På den andre siden bidrar ordningen med oppdaterte befolkningstall til lavere tilskudd for kommuner med befolkningsreduksjon og/eller endring i alderssammensetning som reduserer etterspørselen etter kommunale tjenester.

IS-utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslår IS-utvalget at dagens ordning avvikles. I vurderingen av inntektsutjevningen anbefaler IS-utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall.

Forslag:

IS-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gis tilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen.

Nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

Utvalget foreslår å erstatte de regionalpolitiske ordningene med et nytt distriktpolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig, i første rekke for å bedre treffsikkerheten i forhold til distriktpolitiske målsettinger. Dette innebærer også en forenkling i forhold til dagens ordninger. Det differensieres mellom virkeområder og en fordeling dels pr innbygger (85 %) og dels pr kommune (15 %).

Fordelingsvirkningen er at det blir en inntektsomfordeling fra Tromsø, Bodø og kommunene i Finmark til distriktskommunene i Sør-Norge. Samlet tjener Hedmarkskommunene innenfor

virkemiddelsoenen på dette, men utslagene varierer fra betydelig gevinst til et mindre tap. For mer detaljert beskrivelse av ordningen, henviser vi til NOU'en.

Forslag:

IS-utvalgets forslag til omlegging, forenklingen og en mer rettferdig fordeling gis tilslutning. Det bør tas opp til diskusjon om "distriktpolitikken" i større grad burde vært lagt utenfor inntektssystemet for dermed å bli mer "treffsikker".

Skjønnsmidler

IS-utvalget går inn for å gjøre skjønnsmidlene 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. IS-utvalget konkluderer med 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 legges 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.

Forslag:

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

Momskompensasjonsordningen

IS-utvalget har ikke drøftet og evaluert virkningen av momskompensasjonsordningen. Arbeidsgruppen mener at det er behov for at denne ordningen blir vurdert, og har under foretatt en drøfting av ordningen.

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. Det var forutsatt at verken staten eller kommunene skulle tjene eller tape på reformen.

Momskompensasjonsordningens uttrekksmodell har imidlertid skapt en utilsiktet omfordeling mellom kommuner. Departementet har fordelt den anslåtte økonomiske effekten av nøytral merverdiavgift på 5,9 mrd. kr etter kostnadsnøkkel for merverdiavgift knyttet til drift og etter innbyggere for merverdiavgift knyttet til investeringer i det langsiktige uttrekket. Som

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

Fordi situasjonen i kommunene er ulike med hensyn til drifts- og investeringsnivå, kjøp av tjenester og egenproduksjon og derfor har forskjellig nivå på betalt merverdiavgift, må uttrekksmodellen og dermed det langsiktige uttrekket ta utgangspunkt i den enkelte kommunes faktiske situasjon på innføringstidspunktet. Departementets uttrekksmodell 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 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.

Å innarbeide kommunale investeringer i en uttrekksmodell er svært vanskelig. 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. Uttrekksmodellen 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. Investeringene bør derfor holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav er kun knyttet til kommunal drift.

Momskompensasjonen har påført kommunene vesentlig administrativt merarbeid, og effekten i forhold til å hindre konkurransevridning er så langt ikke dokumentert. Det bør derfor gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.

Forslag:

Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift. 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. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen. Det bør også gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.

Annet

Det vises til produksjonsindeks gjengitt i rapport fra Teknisk beregningsutvalg av desember 2005 og til oppslag i Kommunal rapport av 15.12.2005. Denne produksjonsindeksen viser at kommunene i Hedmark er mer effektive enn gjennomsnittskommunen, og produserer flere tjenester enn inntektsnivået skulle tilsi. Inntektssystemet bør utformes slik at det stimulerer til økt effektivitet.

Innstilling:**Inntekstutjevningen**

Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntekstutjevning. Inntekstutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene, men dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntekstutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet.

Selskapsskatten

Selskapsskatten bør 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 man holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefales det at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.

Kostnadsnøklene

Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal videreføres.

Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Det må være en klar forutsetning at et revidert inntektssystem også sikrer vertskommuner full utgiftsdekning, jf. den avtalen som ble inngått mellom kommunene og staten i forbindelse med reformen. Vektingen av antallet psykisk utviklingshemmede bør derfor beholdes på dagens nivå. Samtidig bør det foretas en ny vurdering av måten om lag halvparten av det øremerkede vertskommunetilskuddet har blitt fordelt i inntektssystemet på. Det øremerkede vertskommunetilskuddet bør opprettholdes som et øremerket tilskudd slik det var før om lag halvparten av tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet.

Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Det anbefales at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.

Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

IS-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gis tilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen.

Nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene

IS-utvalgets forslag til omlegging, forenklingen og en mer rettferdig fordeling gis tilslutning. Det bør tas opp til diskusjon om "distriktspolitikken" i større grad burde vært lagt utenfor inntektssystemet for dermed å bli mer "treffsikker".

Skjønnsmidler

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

Momskompensasjonsordningen

Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift. 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. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen. Det bør også gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.

Kommunestyret behandlet saken i møte 31.01.2006 :

Ny innstilling fra ordfører ble delt ut i møtet.

Nytt punkt under kostnadsnøklerne:

IS-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern fanger på ingen måte opp landbrukskontorenes utfordringer. Som et landbruksfylke har flere av kommunene i Hedmark store utgifter knyttet til landbruksforvaltningen. Ved å endre på landbrukskriteriene vil kommunen tape på dette. I stedet er det de befolkningsrikeste kommunene som vil tjene på omleggingen.

Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30% vekt på dyrket areal, 20% vekt på antall driftsenheter, 40% vekt på antall landbrukseiendommer og 10% vekt på kommunens areal videreføres.

Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Tynset Kommune var før reformen vertskommune for Litun, en fylkeskommunal eid institusjon. P.g.a. størrelsen fikk ikke kommunen det omtalte vertskommunetilskuddet. Mange psykisk utviklingshemmede fra omkringliggende kommuner har helt siden reformens tid søkt flytting til Tynset Kommune. Kommunen kan tilby gode botilbud med bra tjenester, gode fritidstilbud, osv. Dessuten har kommunen vekstbedriften Arbo og attføringsbedriften Tusenben som gir arbeidsmuligheter til mange psykisk utviklingshemmede i hele Nord-Østerdal. Kommunen har derfor langt flere innbyggere med psykisk utviklingshemming i f.h.t. totalt antall innbyggere sammenlignet med landsgjennomsnittet. En økt tilflytting av psykisk utviklingshemmede er ikke spesielt for Tynset, men vil nok gjelde mange regionsenter i

distriktsnorge. Mindre kommuner har gjerne ikke kapasitet og mulighet til å bygge opp nødvendig kompetanse og tilbud til psykisk utviklingshemmede, og dermed flytter de til "nabokommunen".

Det vil få store negative økonomiske konsekvenser for Tynset Kommune og tilsvarende "vertskommuner" dersom nedvektingen av antall psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen blir gjennomført som foreslått. Dette anbefales derfor ikke.

Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Det anbefales at det gjennomføres analyser der leveårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.

Ordførerens endrede innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak

Inntekstutjevningen

Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntekstutjevning. Inntekstutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene, men dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntekstutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet.

Selskapsskatten

Selskapsskatten bør 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 man holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefales det at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.

Kostnadsnøkklene

IS-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern fanger på ingen måte opp landbrukskontorenes utfordringer. Som et landbruksfylke har flere av kommunene i Hedmark store utgifter knyttet til landbruksforvaltningen. Ved å endre på landbrukskriteriene vil kommunen tape på dette. I stedet er det de befolkningsrikeste kommunene som vil tjene på omleggingen.

Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30% vekt på dyrket areal, 20% vekt på antall driftsenheter, 40% vekt på antall landbrukseiendommer og 10% vekt på kommunens areal videreføres.

Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Tynset Kommune var før reformen vertskommune for Litun, en fylkeskommunal eid institusjon. P.g.a. størrelsen fikk ikke kommunen det omtalte vertskommunetilskuddet. Mange psykisk utviklingshemmede fra omkringliggende kommuner har helt siden reformens tid søkt flytting til Tynset Kommune. Kommunen kan tilby gode botilbud med bra tjenester, gode fritidstilbud, osv. Dessuten har kommunen vekstbedriften Arbo og attføringsbedriften Tusenben som gir arbeidsmuligheter til mange psykisk utviklingshemmede i hele Nord-

Østerdal. Kommunen har derfor langt flere innbyggere med psykisk utviklingshemming i f.h.t. totalt antall innbyggere sammenlignet med landsgjennomsnittet. En økt tilflytting av psykisk utviklingshemmede er ikke spesielt for Tynset, men vil nok gjelde mange regionsenter i distriktsnorge. Mindre kommuner har gjerne ikke kapasitet og mulighet til å bygge opp nødvendig kompetanse og tilbud til psykisk utviklingshemmede, og dermed flytter de til "nabokommunen".

Det vil få store negative økonomiske konsekvenser for Tynset Kommune og tilsvarende "vertskommuner" dersom nedvektingen av antall psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkel blir gjennomført som foreslått. Dette anbefales derfor ikke.

Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Det anbefales at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.

Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

IS-utvalgets forslag om å avvike ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gis tilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen.

Nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene

IS-utvalgets forslag til omlegging, forenklingen og en mer rettferdig fordeling gis tilslutning. Det bør tas opp til diskusjon om "distriktpolitikken" i større grad burde vært lagt utenfor inntektssystemet for dermed å bli mer "treffsikker".

Skjønnsmidler

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

Momskompensasjonsordningen

Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttreksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift. 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. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen. Det bør også gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.