



## Averøy kommune

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Att. Karen-Nystad Byrhagen

### Melding om vedtak

**Deres ref:**

**Vår ref**  
2015/3282-4

**Saksbehandler**  
Astri Christine Bævre Istad

**Dato**  
08.03.2016

### Høringssvar - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Vedlagt følger sakspapirer med vedtak i saken.

Med hilsen

Astri Christine Bævre Istad  
serviceleder  
71 51 35 22

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur.*

---

**Postadresse**  
Postboks 152, 6538 Averøy  
**E-post:**  
post@averoy.kommune.no

**Besøksadresse**  
Bruhagen  
  
www.averoy.no

**Telefon**  
71 51 35 00  
**Telefaks**  
71 51 35 99

**Bank**  
3931.07.00030  
**Org.nr**  
962 378 064



## Saksframlegg

| Utvalg             | Utvalgssak | Møtedato   |
|--------------------|------------|------------|
| Averøy formannskap | 11/2016    | 07.03.2016 |
|                    |            |            |

### Høringsvar - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

#### Vedlegg

- 1 Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene
- 2 Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(281603)
- 3 Tabell over kostnadsnøkkel for Averøy kommune i høringsforslaget ift. kostnadsnøkkel 2016
- 4 Tabell fra KS for Averøy kommune/Møre og Romsdal ved bruk av strukturkriteriet
- 5 Notat fra KS vedr. forslag til nytt inntektssystem for kommunene datert 14. januar 2016

#### Saksopplysninger

I brev datert 17.12.2015 har Det kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD), sendt på høring forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Høringsfristen er 1. mars 2016. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntektene. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 % av kommunesektorens samlede inntekter. Forslag til nytt inntektssystem skal presenteres fullstendig i kommuneproposisjonen for 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016. I denne gjennomgangen skal også inntektssystemet ses i sammenheng med kommunereformen.

KMD skriver i høringsbrevet: «Innbyggertilskuddet består av flere elementer;

1. Innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen,
2. De regionalpolitiske tilskuddene
3. De ulike skatteelementene.

I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkel, mens det gis en omtale av en endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Et sentralt spørsmål som

drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og i hvilken grad kommuner skal kompenseres fullt ut for denne type kostnader. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunens skatteinntekter og inntektssystemet.» Det er verdt å merke seg at det fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster. Forslaget går ut på at det ikke lenger gis full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet (i hovedsak administrative kostnader i kommunen).

Det er grunn til å merke seg at KS administrasjonen vil fremme forslag til høringsuttalelse fra KS til hovedstyremøtet 14. februar.

## **Vurdering**

Kriteriedata for kommunen og landet fremkommer i tabellen i vedlegg 3 («Endring» merket rødt). Effekten av alle endringene i alle kriteriene er - 894 000 (2016 tall).

Denne tabellen viser Averøy kommunes andel i de forskjellige kriterier som ligger til grunn for inntektssystemet. Denne tabellen gir kun et bilde av Averøy kommunes andel av landet.

### *Endringer i kostnadsnøkkelen*

Kostnadsnøkkelen skal bidra til at ulikheter i utgiftsbehovet mellom kommunene skal kompenseres. Høringsforslagets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag. KS –administrasjonen mener at forslagene er godt faglig fundert. Imidlertid vil utslagene for Averøy kommune bli noe reduserte inntekter. Per innbygger vil dette medføre en reduksjon per innbygger på kr. 153,- utenom strukturkriteriet. Samlet betyr dette en reduksjon på 2,6 mill. kroner.

Det viser seg at kommuner som kommer ut i pluss har i gjennomsnitt 14 429 innbyggere. Kommuner som kommer ut i minus har i gjennomsnitt 10 027 innbyggere.

### *Basistilskudd – nytt strukturkriterium*

KS skriver i sitt notat datert 14.01.2016:

«Høringsforslaget presenterer også et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd. Det måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5 000 innbyggere (måles med utgangspunkt i grunnkretsens befolkningsmessige sentrum). Gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi.

Strukturkriteriet benyttes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd, 13,2 mill. kroner i 2016, vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunen får mellom 0 og 13,2 mill. kroner i basistilskudd. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Men det vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene også i forhold til kommuner som antas å være utenfor hovedmålgruppen frivillige eller ufrivillige små. Opplegget i høringsnotatet innebærer f.eks. at alle kommuner med innbyggere mellom 10 000-20 000 taper på forslaget, mens de største kommunene kommer best ut.»

Midler inndratt som følge av denne ordningen vil blir omfordelt via innbyggertilskuddet.

Strukturkriteriet vil gradere verdien av basistilskuddet etter reiseavstand for å nå 5000 innbyggere. For Averøy kommune er kriterietallet 11,5 km.

Departementet foreslår ulike grenseverdier for å korrigere for smådriftsulempene. Jo lavere grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde tilnærmet full verdi på basiskriteriet.

I tabellen nedenfor er konsekvens av *både ny kostnadsnøkkel og strukturkriterium* for Averøy kommune vist samlet utfra de tre aktuelle alternativene:

| Averøy kommune (hele tusen)                 | Alt. 1 (13,3 km) | Alt. 2 (16,5 km) | Alt. 3 (25,4 km) |
|---|------------------|------------------|------------------|
| Ny kostnadsnøkkel                           | -894             | -894             | -894             |
| Strukturkriterium                           | 45               | -1 982           | -4 649           |
| <b>Sum (ny nøkkel og strukturkriterium)</b> | <b>-849</b>      | <b>-2 876</b>    | <b>-5 543</b>    |

Tabellen viser tre tall for hver kommune. De tre tallene er effekten av den nye kostnadsnøkkelene, addert med effekten av basistilskuddet (og omfordeling av pengene som er "inndratt") med de tre ulike grenseverdiene på reiseavstand som regjeringen har foreslått.

Departementet kommenterer også dette forslaget (strukturkriterium) i forhold til kommunestruktur. Det påpekes at kompensering for «frivillig» smådriftsulempene vil svekke insentivene til frivillige kommunesammenslutninger. Forslaget skal motvirke dette. Videre vil forslaget gjøre det mer interessant å slå seg sammen med andre kommuner fordi smådriftsulempene da blir mindre. Dvs. reduksjonen i overføringene blir mindre på sikt. Den største negative virkningen av det nye systemet vil ventelig ramme kommuner med under 3200 innbyggere.

Averøy kommune er av de kommuner som blir negativt rammet av forslaget. Skulle alternativ 3 bli valgt blir effekten kr – 4, 7 millioner.

#### *De regionalpolitiske tilskuddene*

Regjeringen foreslår å samle Nord Norge og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør Norge og småkommunetilskuddet i to tilskudd, ett for Sør Norge og ett for Nord Norge. Disse tilskuddene er ikke aktuelle for Averøy kommune.

#### *Forholdet mellom kommunens skatteinntekter og inntektssystemet*

I dag er det en ordning som tilfører kommuner med svak skatteinngang midler i forhold til snittet i landet. Dette fungerer slik at inntekt over snittet reduseres med 60 % og inntekt under snittet kompenseres tilsvarende. Videre får kommuner med skatteinntekter pr. innbygger under 90 % en tilleggskompensasjon. Kompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 % av landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt.

Averøy kommune er en kommune som slik får tilført betydelige ekstra midler. Dette er en ordning som fungerer meget godt, som er lett å forstå og som jevner ut forskjeller mellom

kommuner. Ordningen bidrar til at tjenesteproduksjonen blir mer lik i den enkelte kommune. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i dagens modell i denne høringen. Dette fastsettes hvert år i tilknytning til statsbudsjettet. Dagens ordning fungerer godt og det er et spørsmål om ikke den bør utvides ytterligere.

Skatteandelen utgjør i dag ca. 40 % av kommunesektorens inntekter. Rådmannen mener denne andelen ikke bør øke utover dette fordi dette vil skape utfordringer i forhold til en god fordeling av inntekter mellom kommuner og for forutsigbarheten på kommunens inntekter.

### *Skjønnsmidlene*

Skjønnsmidler blir til dels svært ujevnt fordelt. Averøy kommune opplever at skjønnsmidler fra fylkesmannen blir fordelt ut ifra en gitt situasjon, på basis av hvem som har levert inn søknader og ikke over et langsiktig perspektiv og vurdering av hvem som trenger det mest. Averøy kommune har kommet «skjevt ut» noen år grunnet høye kostnader på barnevern og andre krevende brukere uten at dette har blitt kompensert tilstrekkelig i inntektssystemet. Vi ber derfor departementet vurdere om det er rom for en endring av fordeling av skjønnsmidlene mellom kommunene for vekstkommuner som Averøy med spredt bosetning, men uten distriktstilskudd, småkommunetilskudd og med befolkningsvekst på mellom 1% og 2% (ikke vekstilskudd). Rådmannen stiller spørsmål ved om systemet med skjønnsmidler er formålstjenlig.

### *Innføring av selskapsskatt*

I dag går denne skatten kun til staten. I Averøy kommune ble det i 2013 og 2014 utlignet 21,4 mill. kroner og 12,4 mill. kroner i selskapsskatt. Det har i dag ikke innvirkning på kommunens økonomi om det blir utlignet mye eller lite selskapsskatt i bedriftene. Dette kan være lite gunstig for kommunens innsats for å skape ny næringsvirksomhet og å få innflytting av ny næringsvirksomhet. Rådmannen mener likevel dette har mindre betydning. Kommunen vil uansett ha interesse av å skape og trekke til seg ny næringsvirksomhet for å skape arbeidsplasser og aktivitet i egen kommune.

Regjeringen foreslår nå en ny modell for selskapsskatt. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Departementet vil komme tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017. De fleste store bedriftene i Averøy kommune er en del av større nasjonalt eller utenlandsk konsern der virksomhetene har mulighet til å justere skattbart overskudd i forhold til andre deler av sin virksomhet i Norge eller i utlandet. Det er derfor en reell mulighet for at de store byene og da spesielt Oslo, med hovedkontor for de store selskapene, vil få en uforholdsmessig stor del av inntekten. Videre kan skatteinntekter fra denne kilden variere veldig mye fra år til år og slik skape en større grad av uforutsigbarhet. Fordelingsvirkningen av en slik ordning vil sannsynligvis være negativ for Averøy kommune og for de fleste kommuner i landet. Selv om regjeringen foreslår en ny modell for fordeling av selskapsskatten antar rådmannen at ovennevnte forhold også der vil få betydning. Rådmannen vil derfor råde kommunestyret til å gå imot en ordning med at selskapsskatten tilføres den enkelte kommune.

*Ny innretning for mellomstore bynære kommuner med litt vekst (0,5 – 2%) og spredt bosetning?*  
Averøy kommune har store utfordringer fordi kommunen ligger på en øy med spredt bosetning (stripebebyggelse rundt øya, i 4 grender og langs vegen i en akse igjennom fra vest til øst) og økning i folketallet på 1-2% de siste årene. Dette har gitt store utfordringer i nødvendigheten av å investere samtidig som vi, med uregelmessige mellomrom, har fått nye krevende brukere (under egneandelsgrensen) og dyre barnevernssaker. Averøy kommune ber departementet vurdere om det er rom for en innføring av en ny utjevning mellom kommunene for vekstkommuner som

Averøy med spredt bosetning, men uten distriktstilskudd, småkommunetilskudd og med befolkningsvekst på mellom 1% og 2% (ikke vekstilskudd).

Kommuner med mindre innbyggertall uten vekst i befolkningen, med småkommunetilskudd og distriktkommunetilskudd får opptil 10 000 kr mer i inntekter pr innbygger enn Averøy kommune. Averøy kommune har problemer med å akseptere slike store utslag av kriterieinndelingen. Dette underbygger ikke muligheten for like tjenester i kommunene.

### **Rådmannens innstilling:**

1. Averøy kommune kan få en mindre reduksjon i tilskudd som følge av endring i kostnadsnøkklene.
2. Averøy kommune viser til den positive virkning skatteutjevning har på den enkelte kommunes evne til å levere tjenester samsvarende med resten av landet. Averøy kommune ber departementet vurdere om det er rom for en ny innretning av inntektssystemet eller en økning av slik utjevning mellom kommunene for vekstkommuner som Averøy med spredt bosetning, men uten distriktstilskudd, uten småkommunetilskudd og med befolkningsvekst på mellom 1% og 2% (ikke vekstilskudd).
3. Bruk av ulike strukturkriterier for fastsettelse av basistilskuddet kan medføre betydelig reduksjon av tilskuddet til Averøy kommune. Kommunen ber derfor departementet se på alternative modeller for å redusere virkningen for kommuner som er i samme situasjon. Averøy kommune mener eventuelt grenseverdien bør settes til 13,3 kilometer (alt.1).
4. Averøy kommune ber om at ordningen med tildeling av skjønnstilskudd fra fylkesmannen, etter søknad, blir kritisk vurdert.
5. Averøy kommune ønsker ikke innføring av selskapsskatten som kommunal inntekt. Utjevnings- og fordelingsvirkningen av en slik endring vil ventelig bli betydelig og vil redusere kommunens forutsigbarhet når det gjelder de kommunale skatteinntektene.
6. Averøy kommune ber om at skatteandelen av kommunenes inntekter forblir ca. 40 %.

### **Behandling i Averøy formannskap - 07.03.2016**

Jan Steinar Engeli Johansen, Frp, fremmet følgende forslag:

- Averøy kommune er positive til endringer i inntektssystemet som kan utligne de store forskjellene i kommunenes inntekter sett i forhold til kommunens antall innbyggere. Averøy mener at dagens system hvor nabokommuner mottar svært forskjellige overføringer per innbygger er uheldig.
- Averøy kommune er positive til at kommunene skal motta andel av selskapsskatten, men ber regjeringen vurdere å finne bedre kriterier enn å knytte denne mot bedriftens lønnssum. Det bes også om at andelen knyttes opp mot verdiskapingen på utførelsesstedet (lokaliseringskommunen), og ikke mot lokaliseringen for hovedkontorene.

På vegne av Arbeiderpartiet og Senterpartiet, fremmet Ingrid Rangønes følgende forslag:  
Nytt punkt 1:

1. Averøy kommune kan ikke godta å få mindre i tilskudd som følge av en eventuell endring i kostnadsnøkklene.

2. Averøy kommune viser til den positive virkning skatteutjevning har på den enkelte kommunes evne til å levere tjenester samsvarende med resten av landet. Averøy kommune ber departementet vurdere om det er rom for en ny innretning av inntektssystemet eller en økning av slik utjevning mellom kommunene for vekstkommuner som Averøy med spredt bosetning, men uten distriktstilskudd, uten småkommunetilskudd og med befolkningsvekst på mellom 1% og 2% (ikke vekstilskudd).

3. Bruk av ulike strukturkriterier for fastsettelse av basistilskuddet kan medføre betydelig reduksjon av tilskuddet til Averøy kommune. Kommunen ber derfor departementet se på alternative modeller for å redusere virkningen for kommuner som er i samme situasjon. Averøy kommune mener eventuelt grenseverdien bør settes til 13,3 kilometer (alt.1).

4. Averøy kommune ber om at ordningen med tildeling av skjønnstilskudd fra fylkesmannen, etter søknad, blir kritisk vurdert.

5. Dersom det blir en innføring av selskapsskatten, ber vi regjeringen vurdere å finne bedre kriterier enn å knytte denne mot bedriftens lønnssum. Det bes også om at andelen knyttes opp mot verdiskapingen på utførelsesstedet (lokaliseringskommunen), og ikke mot lokaliseringen for hovedkontorene.

6. Averøy kommune ber om at skatteandelen av kommunenes inntekter forblir ca. 40 %.

Avstemming:

Det ble først stemt over rådmannens innstilling, som ble enstemmig nedstemt.

Det ble så stemt over fellesforslaget fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, mot forslaget fra Engeli Johansen, Frp. Fellesforslaget fikk 5 stemmer, Frps forslag fikk 2 stemmer.

### **Formannskapetets vedtak:**

1. Averøy kommune kan ikke godta å få mindre i tilskudd som følge av en eventuell endring i kostnadsnøkklene.

2. Averøy kommune viser til den positive virkning skatteutjevning har på den enkelte kommunes evne til å levere tjenester samsvarende med resten av landet. Averøy kommune ber departementet vurdere om det er rom for en ny innretning av inntektssystemet eller en økning av slik utjevning mellom kommunene for vekstkommuner som Averøy med spredt bosetning, men uten distriktstilskudd, uten småkommunetilskudd og med befolkningsvekst på mellom 1% og 2% (ikke vekstilskudd).

3. Bruk av ulike strukturkriterier for fastsettelse av basistilskuddet kan medføre betydelig reduksjon av tilskuddet til Averøy kommune. Kommunen ber derfor departementet se på alternative modeller for å redusere virkningen for kommuner som er i samme situasjon. Averøy kommune mener eventuelt grenseverdien bør settes til 13,3 kilometer (alt.1).

4. Averøy kommune ber om at ordningen med tildeling av skjønnstilskudd fra fylkesmannen, etter søknad, blir kritisk vurdert.

5. Dersom det blir en innføring av selskapsskatten, ber vi regjeringen vurdere å finne bedre kriterier enn å knytte denne mot bedriftens lønnssum. Det bes også om at andelen knyttes opp mot verdiskapingen på utførelsesstedet (lokaliseringskommunen), og ikke mot lokaliseringen for hovedkontorene.

6. Averøy kommune ber om at skatteandelen av kommunenes inntekter forblir ca. 40 %.