



Horten kommune

Vår ref. 16/6135
16/715 - 1 / FE-103

Saksbehandler:
Ole Kristian Grinde

Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunene - innspill fra Horten kommune

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Formannskapet	15.02.2016	061/16
Kommunestyret	29.02.2016	067/16

Administrasjonens forslag

1. Horten kommune ber om at inntektssystemet innrettes på en slik måte at alle kommuner er i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud innenfor de sektorene som inngår i inntektssystemet.
2. Delkostnadsnøkkel for barnehage baseres på den alternative modellen som skissert i høringsnotatet.
3. Skatteandelen videreføres og utgjør maksimalt 40 pst av kommunesektorens samlede inntekter.
4. Skatteutjevningsgraden, som i dag er 60 pst, økes.

29.02.2016 Kommunestyret

Vedtak:

1. Horten kommune ber om at inntektssystemet innrettes på en slik måte at alle kommuner er i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud innenfor de sektorene som inngår i inntektssystemet.
2. Delkostnadsnøkkel for barnehage baseres på den alternative modellen som skissert i høringsnotatet.
3. Skatteandelen videreføres og utgjør maksimalt 40 pst av kommunesektorens samlede inntekter.
4. Skatteutjevningsgraden, som i dag er 60 pst, økes.

Horten kommune forutsetter at et nytt inntektssystem for kommunene gir en rettferdig fordeling og et likeverdig tjenestetilbud mellom kommunene.

Horten kommune mener at kommunesammenslåinger skal baseres på frivillighet. Regjeringens forslag vil tvinge mange kommuner til å slå seg sammen, fordi de vil tape store inntekter ved å fortsette som egen kommune. Horten kommune aksepterer ikke premisset om at kommunene kan deles inn i «frivillige» og «ufrivillige» små, slik regjeringen legger opp til.

Horten kommune slutter seg ikke til innføring av et strukturkriterium.

Et av de viktigste politiske elementene i inntektssystemet er omfordeling av skatteinntekter fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Selv med dagens utjevning er det fortsatt store forskjeller kommunene, spesielt rammer dette vår kommune og flere kommuner i vårt fylke. Horten kommune støtter ikke et forslag som medfører mindre utjevning, og dermed større forskjeller i tjenestetilbud, enn dagens ordning.

Horten kommune forventer at skatteutjevningen økes for at innbyggerne i Horten og Vestfold skal få et mer tilnærmet likt velferdstilbud som gjennomsnittet av Norges befolkning.

Horten kommune går imot en endring der kommunene skal få en andel av selskapsskatten. En innføring av kommunal næringskatt vil stoppe arbeidet i vår kommune og generelt i Vestfold med regionale næringsarealer, og vil sette Vestfold ti år tilbake i arbeidet om å skape en bærekraftig arealutnyttelse.

Møtebehandling:

Maria-Karine Aasen-Svensrud fremmet følgende tilleggsforslag på vegne av AP og SV:

Som administrasjonens innstilling med følgende tillegg:

Horten kommune forutsetter at et nytt inntektssystem for kommunene gir en rettferdig fordeling og et likeverdig tjenestetilbud mellom kommunene.

Horten kommune mener at kommunesammenslåinger skal baseres på frivillighet. Regjeringens forslag vil tvinge mange kommuner til å slå seg sammen, fordi de vil tape store inntekter ved å fortsette som egen kommune. Horten kommune aksepterer ikke premisset om at kommunene kan deles inn i «frivillige» og «ufrivillige» små, slik regjeringen legger opp til.

Horten kommune slutter seg ikke til innføring av et strukturkriterium.

Et av de viktigste politiske elementene i inntektssystemet er omfordeling av skatteinntekter fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Selv med dagens utjevning er det fortsatt store forskjeller kommunene, spesielt rammer dette vår kommune og flere kommuner i vårt fylke. Horten kommune støtter ikke et forslag som medfører mindre utjevning, og dermed større forskjeller i tjenestetilbud, enn dagens ordning.

Horten kommune forventer at skatteutjevningen økes for at innbyggerne i Horten og Vestfold skal få et mer tilnærmet likt velferdstilbud som gjennomsnittet av Norges befolkning.

Horten kommune går imot en endring der kommunene skal få en andel av selskapsskatten. En innføring av kommunal næringskatt vil stoppe arbeidet i vår kommune og generelt i Vestfold med regionale næringsarealer, og vil sette Vestfold ti år tilbake i arbeidet om å skape en bærekraftig arealutnyttelse.

Alf Henriksen fremmet følgende forslag:

Pkt 3:

Skatteutjevningsgraden, som i dag er 60% økes til 85%.

Pkt 4:

Skatteprosenten reduseres fra 40 til 30%.

Pkt. 5:

Horten kommune slutter seg ikke til innføring av et strukturkriterium.

Pkt 6:

Horten kommune vil ellers be om overføringene til kommunene økes, for slik å kunne ivareta behovet for forsvarlig eldreomsorg – i en situasjon med et økende antall godt voksne personer med demens og multidiagnoser.

Svein Erik Figved fremmet følgende forslag:

Nytt punkt 2:

Dersom man skal oppnå målsettingen om at innbyggerne i hele landet skal få tilbud om likeverdige velferdstjenester, må det fastsette en lavere skatteandel og/eller øke utjevningsgraden av skatteinntektene.

Tidligere punkt 2 blir punkt 3 osv.

Endring av punkt 4: Skatteutjevningsgraden, som i dag er 60%, økes med minimum 10%.

Votering:

Administrasjonens forslag enstemmig vedtatt.

Figveds tilleggsforslag falt 39 mot 2 stemmer

Henriksens tilleggsforslag falt 39 mot 2 stemmer

Fellesforslaget vedtatt 23 mot 18 stemmer.

15.02.2016 Formannskapet

Formannskapets innstilling til kommunestyret:

Saken realitetsbehandles ikke, oversendes kommunestyret for behandling.

Møtebehandling:

Are Karlsen fremmet følgende utsettelsesforslag:

Saken realitetsbehandles ikke, oversendes kommunestyret for behandling.

Maria-Karine Aasen-Svensrud fremmet følgende forslag:

Som administrasjonens innstilling med følgende tillegg:

Horten kommune forutsetter at et nytt inntektssystem for kommunene gir en rettferdig fordeling og et likeverdig tjenestetilbud mellom kommunene.

Horten kommune mener at kommunesammenslåinger skal baseres på frivillighet.

Regjeringens forslag vil tvinge mange kommuner til å slå seg sammen, fordi de vil tape store inntekter ved å fortsette som egen kommune. Horten kommune aksepterer ikke premisset om at kommunene kan deles inn i «frivillige» og «ufrivillige» små, slik regjeringen legger opp til.

Et av de viktigste politiske elementene i inntektssystemet er omfordeling av skatteinntekter fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Selv med dagens utjevning er det fortsatt store forskjeller kommunene, spesielt rammer dette vår kommune og flere kommuner i vårt fylke. Horten kommune støtter ikke et forslag som medfører mindre utjevning, og dermed større forskjeller i tjenestetilbud, enn dagens ordning.

Horten kommune forventer at skatteutjevningen økes for at innbyggerne i Horten og Vestfold skal få et mer tilnærmet likt velferdstilbud som gjennomsnittet av Norges befolkning.

Horten kommune går imot en endring der kommunene skal få en andel av selskapsskatten. En innføring av kommunal næringskatt vil stoppe arbeidet i vår kommune og generelt i Vestfold med regionale næringsarealer, og vil sette Vestfold ti år tilbake i arbeidet om å skape en bærekraftig arealutnyttelse.

Svein Erik Figved fremmet følgende forslag:

Nytt punkt 2:

Dersom man skal oppnå målsettingen om at innbyggerne i hele landet skal få tilbud om likeverdige velferdstjenester, må det fastsette en lavere skatteandel og/eller øke utjevningsgraden av skatteinntektene.

Tidligere punkt 2 blir punkt 3 osv....

Endring av punkt 4: Skatteutjevningsgraden, som i dag er 60 pst, økes med minimum 10 %

Alf Henriksen fremmet følgende forslag:

Pkt 3:

Skatteutjevningsgraden, som idag er 60 % økes til 85 %.

Pkt 4:

Skatteprosenten reduseres fra 40 til 30 %.

Pkt 5:

Horten kommune slutter seg ikke til innføring av et strukturkriterium.

Pkt 6:

Horten kommune vil ellers be om overføringene til kommunene økes, for slik å kunne ivareta behovet for forsvarlig eldreomsorg - i en situasjon med et økende antall godt voksne personer med demens og multidiagnoser.

Votering:

Karlsens utsettelsesforslag enstemmig vedtatt.

SAKSOPPLYSNINGER

Bakgrunn (hvorfor kommer saken opp)

Regjeringen varslet en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i mai 2015 – kommuneproposisjonen for 2016. Forslaget ble publisert medio desember, og høringsfristen er 1.mars 2016.

Faktiske forhold (hva har skjedd i saken)

Landets kommuner har ansvaret å tilby innbyggerne nasjonale velferdstjenester som er avgjørende for innbyggernes livskvalitet. Dette omfatter blant annet barnehagetjenester, skolefritidsordning, grunnskoleundervisning, voksenopplæring, pleie- og omsorgstjenester, helsetjenester og tjenester for å gi innbyggerne sosial trygghet.

Det er uttrykt at «Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne og hele landet».

Horten kommune vurderer at dagens inntektssystem ikke bygger opp om en slik målsetting. Det er spesielt mangelen på utjevning av skatteinntekter som i dag bidrar til store forskjeller innenfor kommune-Norge, og som gir betydelige utslag for den enkelte kommune.

Administrasjonssjefens forslag til høringsinnspill er beskrevet videre i denne saken og beskriver innledningsvis dagens system og de endringer som er foreslått. Deretter sies det noe om utgiftsutjevningen, og basistilskuddet.

Det viktigste punktet for Horten kommune som er inntektsutjevning behandles helt til slutt i denne saken.

Høringsnotatet vedrørende forslag til nytt inntektssystem for kommunene finnes på denne internettadressen:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>

Lover og forskrifter

Kommuneloven med tilhørende forskrifter

Vurderinger

Dagens inntektssystem

Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 pst. av kommunesektorens samlede inntekter.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene.

Dagens modell består grovt sett av to forhold; utgiftsutjevning og inntektsutjevning. Følgende utsagn om utgiftsutjevningen er hentet fra høringsnotatet:

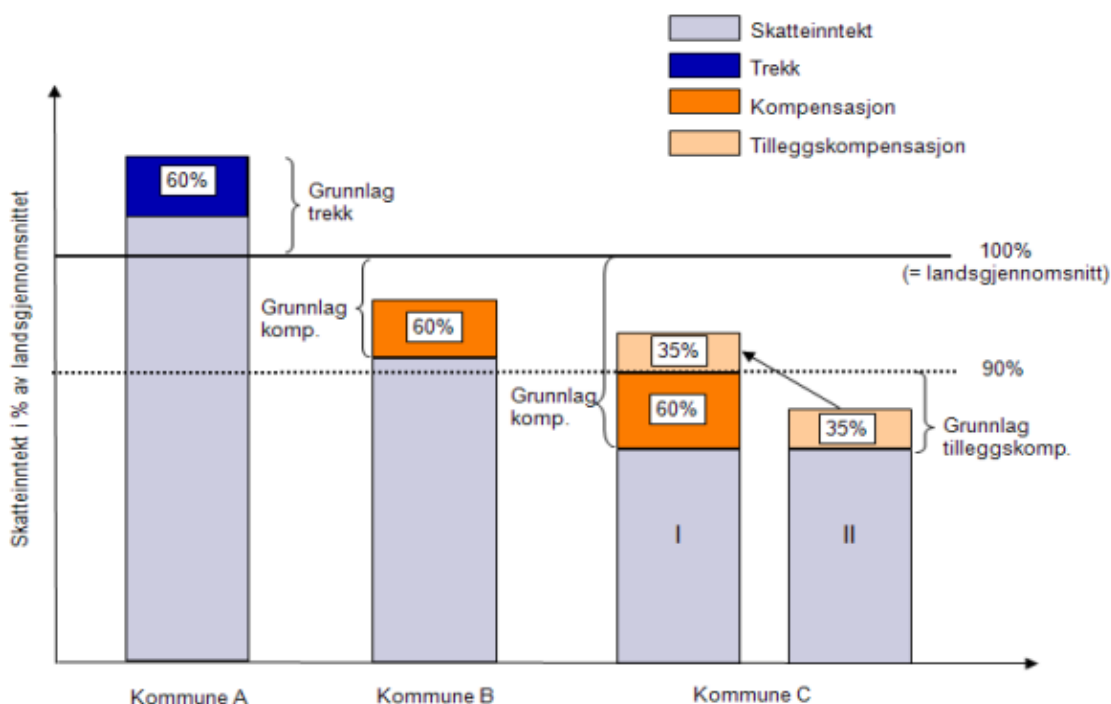
«Utgiftsutjevningen omfatter velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til».

«Ett viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke».

Beregning av hvilke kriterier som skal inkluderes i inntektssystemet og hvordan disse vektet mot hverandre er faglig begrunnet og ikke gjenstand for skiftende politiske føringer. Dersom det legges til grunn at kriteriene og vektingen er «riktig» er det altså full utjevning mellom kommunene.

Når det gjelder inntektsutjevning er det derimot kun en delvis utjevning.

Dagens skatteutjevning kan illustreres med denne figuren:



Skatteutjevningen jevner delvis ut forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet (kommune B) blir kompenserte for 60 pst. Av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet.

Kommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet (kommune A) blir trukket for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landssnittet (kommune C) blir i tillegg kompenserte for 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet. Finansieringen av tilleggskompensasjonen skjer ved at hver kommune blir trukket med et likt beløp per innbygger.

Enkelt sagt innebærer dette at kommuner som har over gjennomsnittet i skatteinntekter får beholde deler av disse uavkortet, mens kommuner som har under gjennomsnittet, ikke får fullt ut kompensert dette. Pr 31.12.2015 har Horten kommune en skatteinngang på 81,5%. I kroner innebærer dette en redusert skatteinntekt på ca 40 mill. sammenliknet med en gjennomsnittlig kommune i Norge.

Oppsummering av forslagene til endring – hentet fra høringsnotatet

I høringsnotatet legges det fram et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er utført nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og det foreslås endringer i alle delkostnadsnøkklene i tråd med disse.

Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Dette påvirker både behovet for og kostnadene ved å tilby kommunale tjenester. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. For at kostnadsnøkklene skal fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold bør disse oppdateres jevnlig.

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander (strukturkriteriet). I hovedsak dekker basiskriteriet i dag administrative kostnader ved å være en kommune, det vil si kostnader knyttet til smådriftsulemper som ikke skyldes avstander og bosettingsmønster. Kompensasjonen for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen differensieres deretter med strukturkriteriet. Jo større avstandene er, jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillige – og jo høyere blir kompensasjonen. Det betyr at kommuner som på grunn av store reiseavstander er ufrivillig små fortsatt vil motta full kompensasjon. Kommuner som frivillig er små vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen. Denne endringen gjelder bare smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå, for eksempel ved å gi et desentralisert skoletilbud i en kommune med spredt bosetting, vil fortsatt kompenseres fullt ut.

I dag får alle kommuner i Nord-Norge og 14 kommuner i Nord-Trøndelag Nord-Norge- og Namdalstilskudd med et fast beløp per innbygger. Kommuner i Sør-Norge kan motta distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen. Dette tilskuddet gis delvis med et beløp per kommune og delvis per innbygger. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, både i Nord- og Sør-Norge, får småkommunetilskudd med et fast beløp per kommune. Kommuner i Nord-Norge kan motta både Nord-Norge- og Namdalstilskudd og småkommunetilskudd, mens kommuner i Sør-Norge mottar enten småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge.

For å forenkle tilskuddstrukturen foreslår regjeringen å slå sammen disse tre tilskuddene til to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Det foreslås å knytte dette småkommunetillegget tettere opp til distriktpolitikken for øvrig enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget.

Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen.

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelens. Delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsførte utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag, og foreslår i dette notatet endringer i alle delkostnadsnøkklene.

Dagens kompensasjon for smådriftsulempen på kommunenivå (i hovedsak knyttet til administrasjon) er en del av kostnadsnøkkelen, og gis gjennom basiskriteriet. I dette høringsnotatet skisseres en mulig modell for hvordan denne kompensasjonen kan graderes. Gradering av basiskriteriet er foreløpig ikke inkludert i departementets forslag til ny kostnadsnøkkel, men dette vil bli en del av kostnadsnøkkelen når modellen innføres.

Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddstrukturen, knyttet de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktspolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen, gis det i dag også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet. Dette er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger, og ikke med dokumenterte kostnadsforskjeller.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktspolitiske utfordringer knyttet til bl.a.arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig. Dagens småkommunetilskudd tildeles med ett tilskudd per kommune, uavhengig av antall innbyggere. Dette innebærer at jo færre innbyggere kommunen har, jo høyere blir tilskuddet per innbygger. Det foreslås at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere, uavhengig av kommunestørrelse. En slik endring vil gjøre tilskuddet med rettferdig, fordi kommuner med flere innbyggere dermed kan få et høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere. Tilskuddet vil med denne innretningen også bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur.

Kostnadsnøkklene utenom basiskriteriet

Utgiftsutjevningen og kriteriene som ligger til grunn for denne er i motsetning til andre deler av inntektssystemet faglig basert. Utgiftsutjevningen skal eliminere forskjeller mellom kommunene som følge av ulik befolkningssammensetning, og det er i dag 100 pst utjevning basert på de kriterier og vektore som ligger i systemet. Dette prinsippet endres ikke i forslag til nytt system.

Kriteriene skal revideres om lag hvert fjerde år for å ta opp i seg endringer i samfunnet og befolkningen. Dette gjøres også i dette forslaget. Horten kommune har ikke innsigelser mot denne delen av forslaget, utover å påpeke at de eventuelle økte inntekter en kommune får ved endring i kriteriene ikke kan ses opp mot tapet i basistilskuddet som følge av innføring av strukturkriteriet. I tillegg gis det innspill på delnøkkelen for barnehage (neste punkt).

Delkostnadsnøkkel barnehage

I dag er delkostnadsnøkkelen for barnehage bygget opp av følgende forhold:

- Barn 2-5 år
- Barn 1 år uten kontantstøtte
- Utdanning (i befolkningen)

Disse forholdene har i dag stor forklaringskraft for etterspørselen. Det kan imidlertid tenkes at denne forklaringskraften reduseres, spesielt med tanke på innbyggernes utdanningsnivå. Det er gjort en del endringer på barnehageområdet; innføring av maksimalpris, redusert

foreldrebetaling for husstander med lav inntekt, gratis kjernetid osv. Disse forholdene vil ha påvirkning også på etterspørselen fra familier med lavere utdanning.

Høringen skisserer en alternativ modell der forholdene i delkostnadsnøkkelen ovenfor erstattes av følgende forhold:

- Barn 1-5 år
- Antall heltidsansatte 20-44 år [i befolkningen]

Horten kommune mener den alternative modellen etter hvert vil ha større forklaringskraft enn dagens modell, og støtter den alternative modellen.

Strukturkriteriet og basistilskudd

I dag får alle kommuner et likt basistilskudd (14,229 mill. kroner i 2016) uansett kommunestørrelse. Dette er for å ta høyde for at alle kommuner har noen minimumsutgifter til hovedsakelig administrasjon. Basistilskuddet per innbygger er dermed mer verdt til færre innbyggere en kommune har, og kan sånn sett gi små kommuner et insentiv til å ikke søke å slå seg sammen med andre kommuner.

I nytt forslag til inntektssystem foreslås det at det gjøres endringer i modellen for tildeling av basistilskudd ved at det differensieres mellom kommuner som er *frivillig* små og kommuner som er *ufrivillig* små. Dette gjøres ved å innføre **strukturkriteriet**.

Teksten i kursiv nedenfor er hentet fra høringsnotatet:

Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygghet i regionen. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen.

Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere.

Modellen tilsier at til høyere verdi en kommune har på strukturkriteriet til mer ufrivillig er smådriftsulempene. Kommuner som er ufrivillig små skal fortsatt få fullt basistilskudd, mens kommuner som er frivillig små vil få redusert basistilskuddet etter en lineær modell, der tilskuddet reduseres med kommunens verdi på strukturkriteriet.

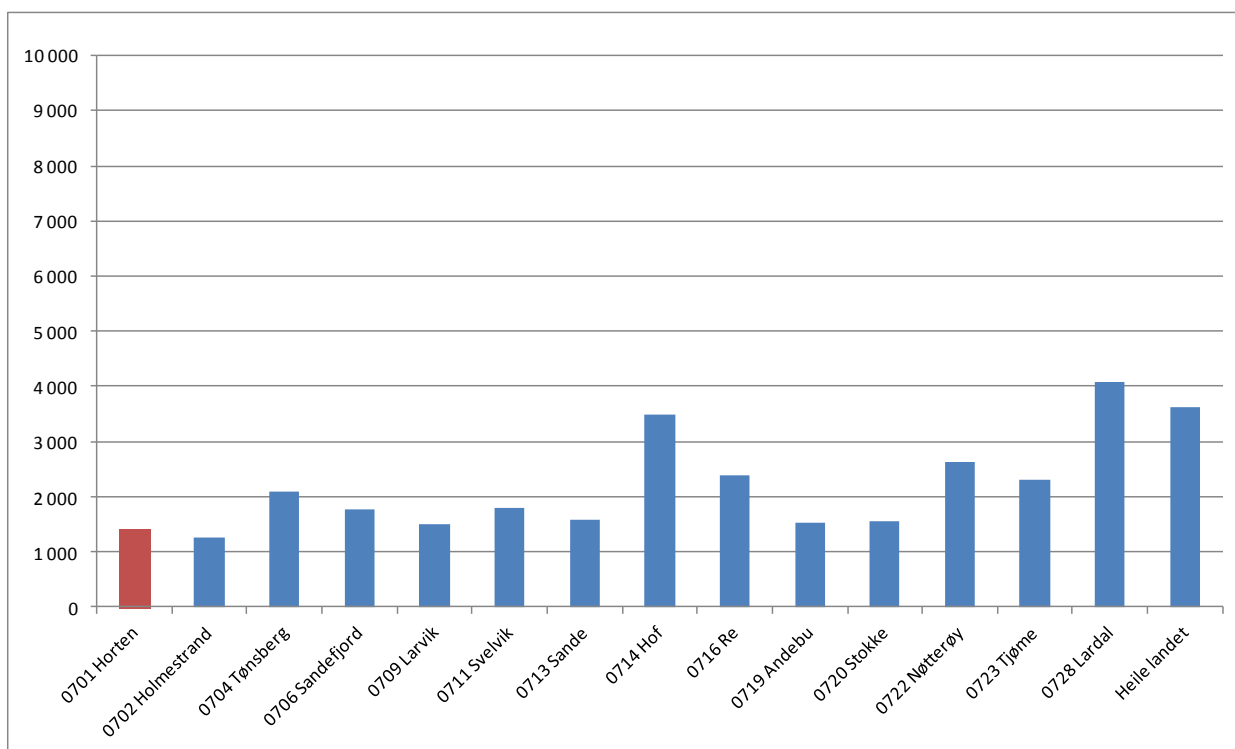
Horten kommune er i utgangspunktet enig i at dette er en måte å ta bort insentivene for å ikke ville slå seg sammen med andre kommuner. Det er ikke gitt en konkret grenseverdi på hvilken verdi på strukturkriteriet som utløser fullt basistilskudd, men er skissert tre ulike alternativer; a) 25,4 km, b) 16,5 km og c) 13,3 km.

Horten kommune har ikke faglig belegg for å mene noe om hvor denne grensen skal gå.

Inntektsutjevning

For Horten kommune er skatteutjevningen den største utfordringen. Kommunene i Vestfold er blant kommunene i landet med laveste skatteinntekter, og blant Vestfoldkommunene kommer Horten også dårlig ut.

Figurene nedenfor viser frie inntekter korrigert for beregnet utgiftsbehov for 2015 og for alle kommuner i Vestfold, slik det ble presentert i grønt hefte for 2015.



Frie inntekter minus utgiftsbehov er det beløpet kommunene sitter igjen med etter at utgiftsbehovet til de tjenestene som inngår i inntektssystemet er dekket. Sektorene som inngår i inntektssystemet er grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø.

De midlene kommunene sitter igjen med etter at utgiftsbehovet er dekket skal finansiere de elementene som ikke inngår i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Dette er utgifter knyttet til blant annet tekniske tjenester, brannvesen, kulturtilbud, renter og avdrag på lån osv.

Tallene viser at Horten sitter igjen med vesentlig mindre frie inntekter sammenliknet med landsgjennomsnittet. Horten kommune har 1 429 kroner igjen til å ivareta de overnevnte oppgavene, mens gjennomsnittet for landet ligger på 3 613 kroner. Dette tilsvarer et avvik på 2 184 pr innbygger. Multipliseres dette med antall innbyggere i kommunen utgjør denne forskjellen til landsgjennomsnittet ca 57,5 millioner kroner i reduserte frie inntekter for Horten kommune.

I høringsnotatet understreker regjeringen at «den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne i hele landet». Horten kommune mener at tallene ovenfor med all tydelighet viser at kommunene ikke har rammebetingelser som legger til rette for et slikt likeverdig tjenestetilbud i dagens modell. Forslag til nytt inntektssystem legger heller ikke opp til at det gjøres endringer i skatteutjevningen. Horten kommune mener at hensynet til innbyggernes mulighet for å få likeverdige tjenester uavhengig av bostedskommune må veie tyngre enn hensynet til det lokale selvstyret, som også blir omtalt i høringsnotatet.

Horten kommune er med dagens inntektsutjevning ikke i stand til å gi sine innbyggere tjenester som er likeverdige og på nivå med de fleste andre kommuner.

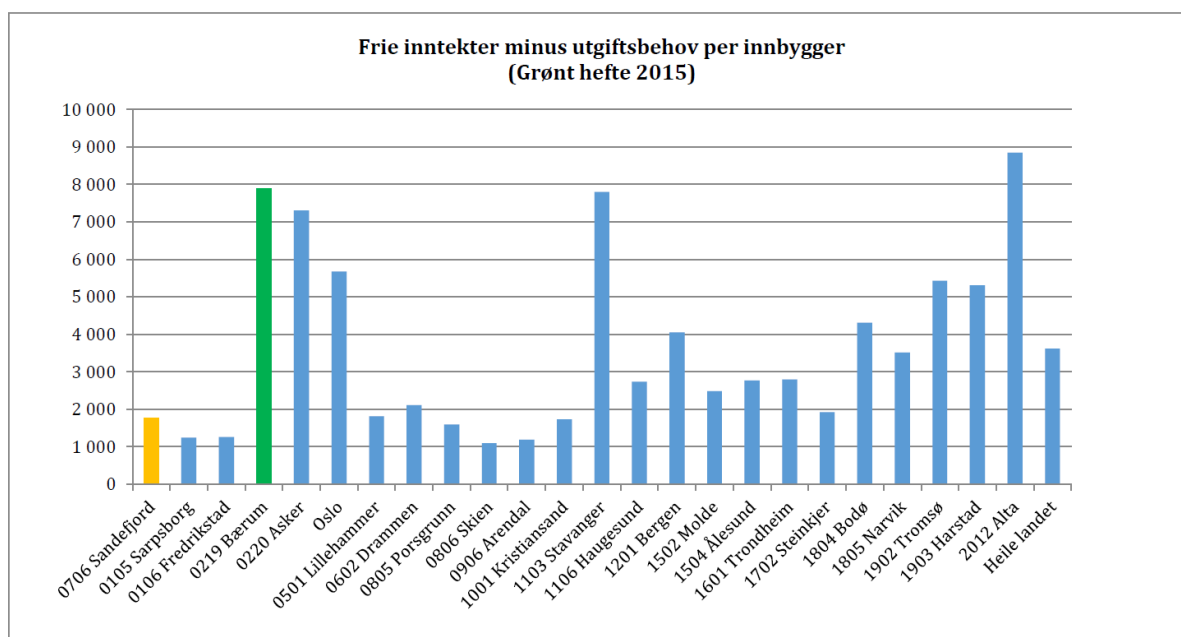
Sandefjord kommune har utarbeidet en del tallmateriale som viser konsekvenser ved ulike endringer i inntektsutjevningen. Disse resultatene gjengis delvis videre i denne saken. Horten kommune mener Sandefjord sin analyse viser tydelig hvor utfordrende målet med likeverdig tjenestetilbud er å oppnå med dagens inntektsutjevning, og at de samme utfordringene også gjelder for Horten kommune.

Alternative endringer i inntektsutjevningen

Sandefjord kommune har tatt utgangspunkt i en sammenligning med Bærum kommune, som har betydelig høyere frie inntekter etter at utgiftsbehovet er dekket.

Figuren nedenfor viser hva utvalgte kommuner har igjen å disponere av frie inntekter etter at utgiftsbehovet er dekket. Søylene representerer ikke et overskudd i kommunene, men det man har igjen til å finansiere tjenesteområder utenfor inntektssystemets tjenesteområde, bl.a. tekniske tjenester som veivedlikehold og brannvesen, kulturtilbud som tilskudd til barne- og ungdomsaktivitet, utgifter til å betjene renter og avdrag på lån, til å gjennomføre investeringer m.v. Dette er utgifter kommunene ikke kan komme utenom.

Kommuner som har lavt nivå på søylene i figuren nedenfor utfordres i å kunne gi sine innbyggere tilbud på de nasjonale velferdstjenestene som utgiftsbehovet tilsier. Dette er årsaken til at innbyggerne ikke får tilbud om likeverdige velferdstjenester uavhengig av hvor man bor. Mens Stavanger, Asker, Bærum og Oslo har høyt inntektsnivå pga. høye skatteinntekter, skyldes høye inntekter blant kommunene i Nord-Norge at disse kommunene mottar regionalpolitiske tilskudd. For å synliggjøre forskjellene ville f.eks. Bærum kommune hatt 736 mill. kroner i lavere inntekter dersom Bærum kommune hadde hatt inntektsnivået til Sandefjord kommune, når det er korrigeret for forskjell i utgiftsbehovet i kommunene. Kostradata fra 2014 viser at Bærum kommune bruker halvparten av den relative merinntekten sammenliknet med Sandefjord kommune til pleie- og omsorgstjenester. Det er åpenbart at innbyggerne i Bærum og Sandefjord ikke kan få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester. Selv om Sandefjord kommune har lave frie inntekter, finnes det kommuner som har enda lavere inntekter enn Sandefjord. Målsettingen til skiftende regjeringer om et likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne er m.a.o. langt fra oppfylt.



Den samlede økonomiske rammen, endring i inntektssammensetning og omfordelinger

Kommunesektorens inntekter fastsettes som en totalramme i kommuneopplegget i statsbudsjettet. Dette betyr at en økning av skatteandelen som i dag er 40 %, vil føre til en tilsvarende reduksjon i andelen som rammetilskudd. På samme måte vil en reduksjon av skatteandelen til under 40 % føre til tilsvarende økt andel som rammetilskudd.

Mens rammetilskuddet i utgangspunktet blir fordelt med et likt beløp pr. innbygger, varierer skattegrunnlaget mye fra kommune til kommune. En økning i skatteandelen vil derfor føre til en omfordeling fra kommuner som i dag har lave skatteinntekter til kommuner som i dag har høye skatteinntekter. M.a.o. får kommuner med høye skatteinntekter økt inntektsrammen sin, mens kommuner med lave inntekter får redusert inntektsrammen. Inntektsforskjellene blir større. Forskjellene i velferdstilbudet vil øke, og oppfylningen av målsettingen om at innbyggerne i hele landet skal få tilbud om likeverdige velferdstjenester vil bli enda mindre enn i dag. En lavere utjevningsgrad av skatteinntektene vil virke på samme måte som en økning i skatteandelen.

Dersom man skal oppnå målsettingen om at innbyggerne i hele landet skal få tilbud om likeverdige velferdstjenester, må Regjeringen og Stortinget fastsette en lavere skatteandel og/eller øke utjevningsgraden av skatteinntektene.

Skatteelementer, skatteandel og inntektsutjevning

I tillegg til at innbyggerne over hele landet forventer å bli likebehandlet når det gjelder tilbudet på nasjonale velferdstjenester, har det stor betydning at tjenestetilbudet er mest mulig stabilt regnet per innbygger over tid.

For å sikre økt stabilitet i velferdstilbudet samtidig som man vil sikre målsettingen om et likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne, kan man tilføre all skatt til staten og deretter fordele kommuneskatten likt til kommunene regnet per innbygger. Dette vil øke inntektene i kommuner som i dag har lave skatteinntekter, mens kommuner som i dag har høye skatteinntekter vil få lavere inntekter. Målsettingen om likeverdighet i velferdstilbudet kan også oppnås gjennom å øke utjevningen av skatteinntektene.

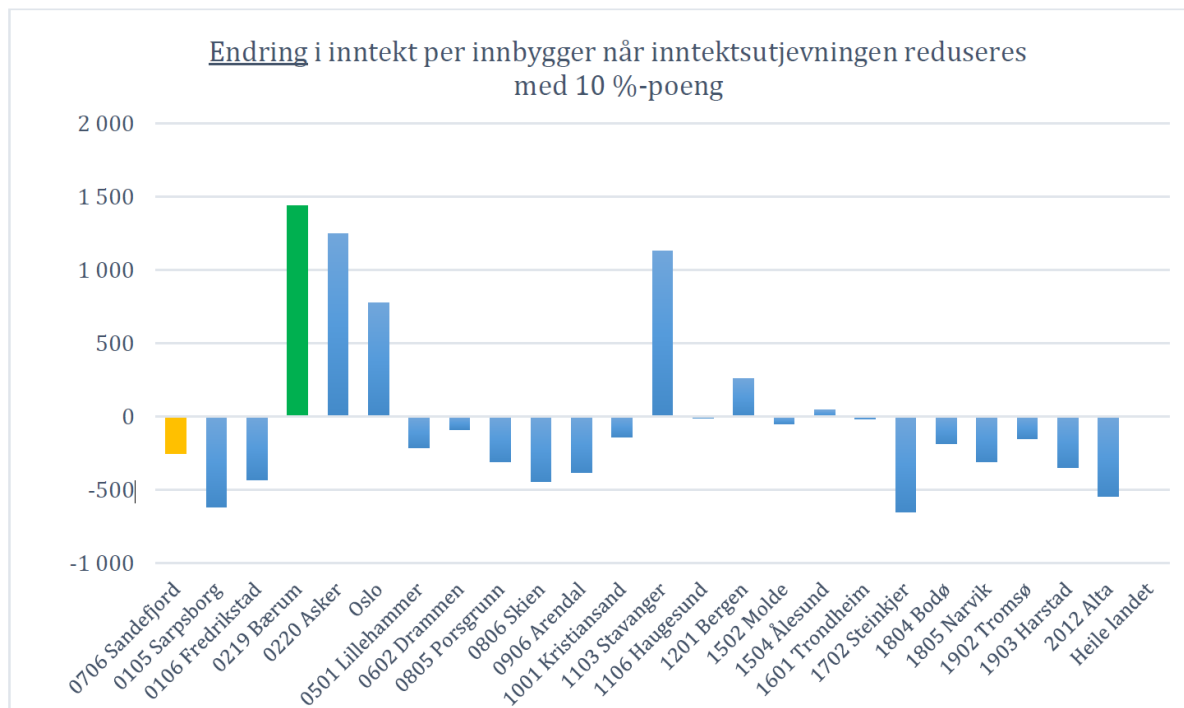
Selv om Regjeringen signaliserte en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, valgte Regjeringen å legge opp til en tidligere beslutning om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten som kommunal inntekt. Selskapsskatt har blitt tilført kommunene etter ulike modeller.

Selskapsskatt ble fjernet som finansieringskilde for kommunenes velferdstjenester fordi man fant svakheter med tidligere modeller. Denne gang er fordelingen av selskapsskatten knyttet til veksten i lønnssum i privat sektor. Ulik konjunkturutvikling i landet kan føre til at en kommunes andel av selskapsskatten svinger fra det ene året til det andre, noe som er uheldig dersom man skal legge til rette for et stabilt velferdstilbud.

Det blir ofte argumentert med at kommunene skal få sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling gjennom å få en andel av selskapsskatten. Horten kommune kjenner ikke til noen forskningsbasert dokumentasjon for at det finnes en slik sammenheng mellom selskapsskatt og tilrettelegging for næringsetablering. Arbeidsplasser nær bosted har stor betydning for velferdssituasjonen til innbyggerne, og Horten kommune har ikke truffet noen lokalpolitikere som ikke har prioritert å tilrettelegge for et variert tilbud av arbeidsplasser i egen kommune.

Figuren nedenfor viser omfordeling av inntektene dersom inntektsutjevningen reduseres med 10 %-poeng, dvs. at kommunene beholder mer av sine egne skatteinntekter, samtidig som tilleggskompensasjonen for skatteinntekter opptil 90 % av landsgjennomsnittet videreføres med 35 %.

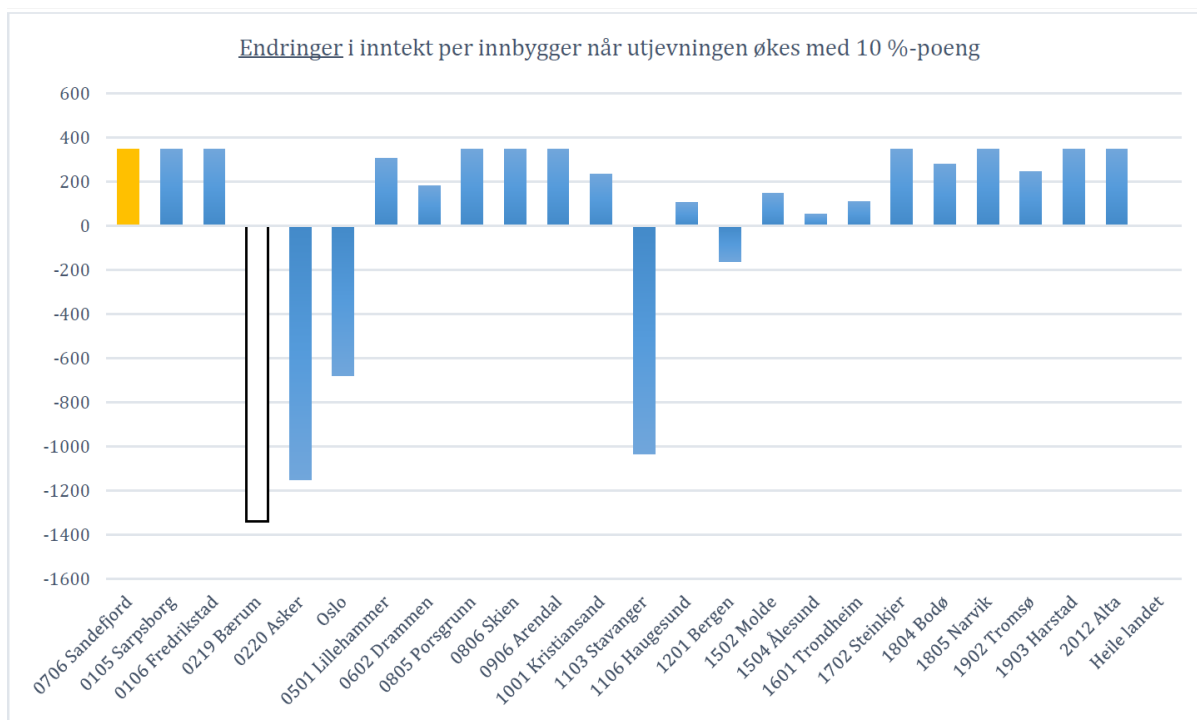
Skalaen avviker fra figur 4 for å gi et bedre bilde av omfordelingen.



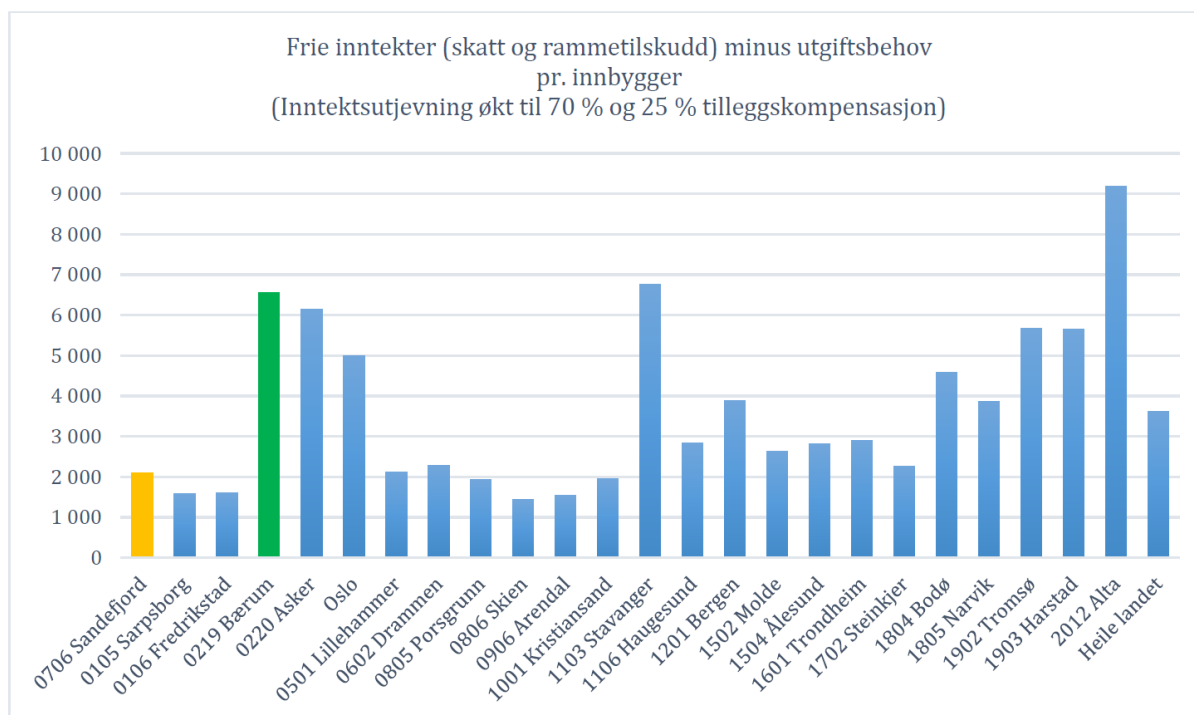
Figuren viser at kommuner med høye skatteinntekter får økt sine inntekter, mens kommuner som har lave skatteinntekter får redusert sine inntekter.

Den relative forskjellen mellom Bærum kommune og Sandefjord kommune øker fra 736 mill. kroner til 937 mill. kroner dersom inntektsutjevningen reduseres med 10 %-poeng fra 60 % til 50 %. M.a.o. vil dette øke forskjellsbehandlingen av innbyggerne i landet.

Figur 6 nedenfor viser omfordeling av inntektene dersom inntektsutjevningen økes med 10 %-poeng, dvs. at kommunene beholder mindre av sine egne skatteinntekter, samtidig som tilleggskompensasjonen for skatteinntekter opptil 90 % av landsgjennomsnittet reduseres til 25 % (ellers vil kommunene få mer enn full utjevning av skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet). Skalaen avviker fra figur 4 for å gi et bedre bilde av omfordelingen.



Figur 6 viser at kommuner med høye skatteinntekter får redusert sine inntekter, mens kommuner som har lave skatteinntekter får økt sine inntekter. Status etter omfordelingen vises i figur 7.



Kommuner som i dag har høye inntekter vil fortsatt ha høye inntekter. Den relative forskjellen mellom Bærum kommune og Sandefjord kommune på 736 mill. kr reduseres gjennom dette til 535 mill. kr. M.a.o. vil dette redusere forskjellsbehandlingen av innbyggerne i landet.

Dersom Regjeringen og Stortinget øker skatteutjevningen, beveger man inntektssystemet i retning av et mer likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne i landet.

Økonomiske konsekvenser

Da dette er et høringsinnspill har det ingen direkte økonomiske konsekvenser.

Miljø- og folkehelsekonsekvenser

Ikke vurdert

Konklusjoner/anbefaling

1. Horten kommune ber om at inntektssystemet innrettes på en slik måte at alle kommuner er i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud innenfor de sektorene som inngår i inntektssystemet.
2. Delkostnadsnøkkel for barnehage baseres på den alternative modellen som skissert i høringsnotatet.
3. Skatteandelen videreføres og utgjør maksimalt 40 pst av kommunesektorens samlede inntekter.
4. Skatteutjevningsgraden, som i dag er 60 pst, økes.
5. Horten kommune slutter seg til innføring av et strukturkriterium.