

# JEVNAKER KOMMUNE

## SÆRUTSKRIFT

SAKSGANG:			
R.f.	Utvalg	Møtedato:	Utvalgsaksnr
	Formannskap	08.03.2016	9/16
	Kommunestyret	17.03.2016	13/16

### Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

**Saksbehandler:** May-Britt Nordli

**Arkiv:** 103 &13

**Arkivsak:** 16/87

**Dato:**

### Vedlegg:

Høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

### Fakta/saksopplysninger:

I kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)) ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen skal inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen.

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

### Utgiftsutjamning

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. Forslaget til nytt inntektssystem innbefatter endringer i kostnadsnøkkelen, endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene samt endringer i basistilskuddet.

Gjennom basistilskuddet i kostnadsnøkkelen får etter regjeringens mening kommunene i dag full kompensasjon for smådriftsulemper på grunn av kommunestørrelse, siden alle kommuner får samme beløp uansett innbyggerantall. Dette beløpet betyr dermed mye mer per innbygger for små enn store kommuner og er en viktig del av grunnfinansieringen for små kommuner. Regjeringen foreslår at basistilskuddet graderes gjennom et såkalt strukturkriterium, som gjør at såkalt frivillige smådriftsulemper ikke kompenseres fullt ut. Det foreslås at det fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå (gjennom kostnadsnøkkelen). Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og utfrivillige smådriftsulemper i kommunal tjeneste produksjon, der utfrivillige smådriftsulemper kompenseres fullt ut. Denne endringen vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

De regionalpolitiske tilskuddene foreslås også endret gjennom en forenkling av tilskuddsstrukturen. De regionalpolitiske tilskuddene skal i større grad knyttes opp til graden av distriktsutfordringer og skal i større grad gis per innbygger i stedet for per kommune.

I høringsnotatet drøftes også forholdet mellom skatteinntekter og rammetilskuddet (= skatteandelen).

### Inntektsutjamning

Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer at kommunesektoren bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet for å beholde en andel inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Dette tilsier at en andel av skatteinntektene bør komme fra lokale skatter. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller mellom kommunene. I skattelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge deler. Mekanismer som regulerer fordelingen av skatteinntekter mellom kommunene er hvilke skatter kommunene får beholde en andel av, hvor stor andel skatteinntektene utgjør av samlede inntekter og i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene.

Skatter som går inn under skatteutjamningen er skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftselskaper. Fra 2017 vil også en del av selskapsskatten tilfalle kommunene og gå inn i inntektsutjamningen.

Kommunens inntekter fra staten kommer dels som rammetilskudd og dels som skatt. Andelen skatt av kommunens samlede inntekter har variert over tid. I 2016 utgjør skatteandelen (i statsbudsjettet) 40 %, mens den i 2002 utgjorde 48 %. Når skatteandelen øker eller synker, endres rammetilskuddsandelen tilsvarende ned/opp, slik at summen til enhver tid blir 100 %. Dette dreier seg om fordeling av inntektene mellom kommunene, mens summen totalt til kommunesektoren i 2016 utgjorde 279,4 mrd kr. Denne summen påvirkes ikke av fordelingen mellom kommunene, fordi dette er et null-sumspill innad i kommunesektoren.

Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017, med virkning fra 1.1.2017.

### **Vurdering:**

#### Utgiftsutjamning

Som nevnt innledningsvis foreslår regjeringen å endre utgiftsutjamningen gjennom flere grep:

#### *Kostnadsnøkklene*

Sektorer	2016	Høringsdok	Endring i pst
	Kostnadsindeks	Kostnadsindeks	
Barnehage	0,85095	0,86916	2,1 %
Administrasjon	1,09487	1,09502	0,0 %
Skole	0,99050	0,99746	0,7 %
Pleie- og omsorg	1,07735	1,07980	0,2 %
Helse	1,01950	1,07849	5,8 %
Barnevern	0,96994	0,96080	-0,9 %
Sosialhjelp	0,83316	0,87994	5,6 %
<b>Ny kostnadsnøkkel</b>	<b>0,99875</b>	<b>1,00903</b>	<b>1,0 %</b>

For Jevnaker kommune betyr den foreslåtte endringen i kostnadsindeksen en økning av inntekt per innbygger på kr 494, eller totalt 3,727 mill. kr.

Vi skal merke oss at selv om Jevnaker kommer positivt ut ved den foreslåtte endringen i kostnadsnøkklene, får kommunen enda mindre kompensert vedr. barnevernsutgiftene. Siden kommunen har store utfordringer og kostnader langt over landsgjennomsnittet innenfor barnevern og kommer dårligere ut med ny delkostnadsnøkkel, er rådmannen sterkt kritisk til endringen i vektingen regjeringen foreslår mellom kriteriene i nøkkelen. Delkostnadsnøkkel for barnevern består av følgende kriterier: a) barn 0-15 år med enslig forsørger, b) personer med lav inntekt og c) innbygger 0-22 år. Kriterie c) innbyggere 0-22 år foreslås i nytt system å få langt lavere vekt enn nå (0,3301 mot nåværende 0,4485). Det kan synes som denne endringen ikke er spesielt treffende og bør derfor revurderes. I utredningsarbeidet knyttet til ny kostnadsnøkkel foreslo Telemarksforskning å utvide dagens modell med et rus- og psykiatrikriterium. Departementet uttaler at det vil arbeide videre med å konstruere et kriterium som kan brukes i kostnadsnøkkel på sikt. Jevnaker støtter dette. Siden Jevnakers delkostnadsindeks for barnevern er langt under 1,0, kan ikke denne nøkkelen være treffende nok. Alle andre undersøkelser, KOSTRA mm viser Jevnakers utfordringer, må det arbeides videre med å utarbeide en bedre delkostnadsnøkkel for barnevern.

For øvrig er det positivt at regjeringen foreslår å endre delkostnadsnøkkel for barnehage. Det er spesielt positivt at kriteriet om utdanningsnivå er foreslått tatt ut. Det er et kriterium som skulle si noe om etterspørselen etter barnehageplass. Men når de aller fleste foreldre, uavhengig av sitt utdanningsnivå, er det riktig å fjerne dette kriteriet. Her har kommuner med lav utdanning blitt unødvendig straffet i nåværende system.

Ut fra kjennskapet vi har til våre innbyggere, virker også forslaget til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp å være mer treffende enn nåværende. Men dette bør det forskes mer på, også med utgangspunkt i folkehelseindeksen. Det synes ikke som dette kriteriet ikke enda treffer godt i nytt system.

### *Regionalpolitiske tilskudd*

Jevnaker er så vidt innenfor dette systemet og mottok i 2016 for første gang 1 million som «Distriktstilskudd Sør-Norge». Dette er ikke tilskudd som kommunen i utgangspunktet regner med og det vil derfor ikke bli videre kommentert.

### *Strukturkriterium*

I det någjeldende inntektssystemet får alle kommuner et såkalt basistilskudd. Dette er like stort for alle kommuner og er for 2016 til 13,2 mill kr.

«Strukturkriteriet» måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5 000 innbyggere. Gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi. Strukturkriteriet benyttes til å gradere kommunens basistilskudd. I regjeringens opplegg får Jevnaker en «faktor» på 4,3 (dvs at gjennomsnittlig kjøreavstand for å nå 5000 innbyggere er 4,3 km). I regjeringens begrepsapparat tolkes da Jevnaker til å være en kommune som er «frivillig liten = frivillig smådriftsulempe». Slike kommuner ønsker kommunen å redusere grunnfinansieringen til gjennom redusert basistilskudd. Som det framgår av tabellen under, vil Jevnaker tape mellom 7,4 og 8,2 mill kroner på innføring av strukturkriteriet, avhengig av hvordan kriteriet innrettes.

Rådmannen mener dette først og fremst er et politisk grep og ønsker derfor ikke å ta stilling til om dette er rettferdig eller ikke. Men hvis dette blir vedtatt av Stortinget, vil dette svekke vår framtidige økonomi i betydelig grad allerede fra 2017.

***Anslag på hvordan bruk av strukturkriteriet vil slå ut for Jevnaker kommune***

<b>Grense for full basis</b>	<b>Kr per innbygger</b>	<b>1.000 kr</b>
25,4 km per innb.	-1 251	-8 255
16,5 km per innb.	-1 194	-7 882
13,3 km per innb.	-1 122	-7 402

Endringer i utgiftsutjamningen mellom kommunene gir både pluss og minus for Jevnaker kommune. Kostnadsnøkkelen gir oss denne gang et pluss. Kostnadsnøkkelen skal minst oppdateres hvert 4. år, så her er det naturlig med endringer ut fra endringer ut fra oppdatert forskning, endringer i befolkningen mv.

Det er en sterkt negativ endring for Jevnaker å kunne tape ca 8 mill kroner i året gjennom innføring av strukturkriteriet. Jevnaker driver effektivt og har resultater helt på høyde med langt større kommuner (ref Kommunebarometeret). Det bør derfor være andre samfunnsfaktorer og langsiktige utfordringer som bør avgjøre om man ønsker å slutte seg sammen med andre kommuner eller ikke.

***Samlede konsekvenser for Jevnaker i forslaget til nytt inntekstsystem for kommunene – forutsatt strukturkriterie med grense 25,4 km***

<b>Jevnaker - 25,4 km</b>	<b>Kr per innbygger</b>	<b>1.000 kr</b>
Ny kostnadsnøkkel	494	3 272
Strukturkriteriet	-1 251	-8 255
<b>Samlet utslag Jevnaker</b>	<b>-757</b>	<b>-4 983</b>

Inntektsutjamningen

Før utjamning varierte kommunenes skatteinntekter per innbygger i 2014 mellom 53 og 281 % av landsgjennomsnittet, mens etter utjamningen varierte inntektene mellom 93 og 171%. Jevnakers skatteinngang ligger på ca 78% av landsgjennomsnittet. Etter utjamning med andre kommuner med utgangspunkt i landsgjennomsnittet, ligger Jevnaker på 93 % av landsgjennomsnittet. Både i 2009 og 2011 ble utjevningsgraden mellom kommunene økt.

Fra 2017 vil deler av selskapsskatten tilfalle kommunene. Denne skal inngå i skatteutjamningen. Ut fra kriteriene som er satt for kommunal andel av selskapsskatten, synes ikke dette å bli en positiv endring for Jevnaker.

Nåværende regjerings politikk er at kommunenes økonomiske selvstendighet bør øke. En konsekvens av dette vil være at skatteandelen vil kunne øke framover. Det har aldri vært så sterk skatteutjamning mellom kommunene som i dagens inntektssystem og skatteandelen av kommunens inntekter (40 %) har heller aldri vært lavere. Enhver endring synes å kunne gå i motsatt retning, og dette innebærer høy risiko for at Jevnaker kommer dårligere ut.

Rådmannen er derfor sterkt bekymret for framtidige endringer i inntektsutjamningen.

### ***Oppsummering***

Forslag til nytt inntektssystem er både positivt og negativt for Jevnaker. Endringene i kostnadsnøkklene er positive. Men de øvrige foreslåtte og varslede endringer i inntektssystemet bringer mørke skyer over Jevnaker kommunes økonomi. Dette er også faktorer som vi ikke kan påvirke og resultatet blir vanskelig å håndtere både på kort og lang sikt. Jevnaker er allerede en av kommunene i landet med lavest disponibel inntekt. Forutsetningen om å ha likeverdige økonomiske vilkår med andre kommuner for å kunne tilby likeverdige tjenester til våre innbyggere synes ikke oppfylt.

### **Rådmannens forslag til vedtak:**

Jevnaker kommune avgir høringsuttalelse i tråd med rådmannens vurderinger i saken.

### **Behandling i Formannskap - 08.03.2016:**

### **Vedtak i Formannskap - 08.03.2016:**

Jevnaker kommune avgir høringsuttalelse i tråd med rådmannens vurderinger i saken med flg. tillegg:

Formannskapet kan ikke støtte et inntektssystem som medfører mindre utjevning, og dermed større forskjeller i tjenestetilbudet. Vi går derfor i mot forslaget til nytt strukturkriterium.

---

Utskriften er rett.

Politisk sekretariat, 15. mars 2016

May-Britt Mayer Johnsen  
Formannskapssekretær