

# SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Åsmund Rådahl  
Arkivsaksnr.: 15/3026-2

Arkiv: 103 &13

## Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

::: Sett inn innstillingen under denne linja ↓ IKKE RØR LINJA

### Forslag til vedtak/innstilling:

Rådmannens anbefaling til vedtak:

1. Skatteandelen i inntektssystemet viderføres med 40 % av samlede frie inntekter.
2. Skatteutjevningdelen holdes på samme nivå som i dagens system, med 60 % basiskompensasjon og 35 % tilleggskompensasjon.
3. I høringsforslaget legges det opp til at de regionalpolitiske tilskuddene i større grad skal speile reelle distriktspolitiske utfordringer, Rygge kommune slutter seg til dette.
4. Rygge kommune er positiv til innføring av et nytt strukturkriterium.
5. Kommunen er kritisk til videreføring av utdanningskriteriet i dagens kostnadsnøkkel for barnehage, og at kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektes ned i forslaget.
6. Regjeringen tar sikte på å innføre selskapsskatt som en del av kommunens inntekter fra 01.01.2017, en videre utredning bør finne sted før selskapsskatten innføres.

::: Sett inn innstillingen over denne linja ↑ IKKE RØR LINJA

... Sett inn saksutredningen under denne linja ↓ IKKE RØR LINJA

### Saksorientering:

I forslaget til nytt inntektssystem for kommunene som vil få virkning fra 01.01.2017 legger regjeringen opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet. De overordnede foreslåtte endringene er:

- Innføring av et nytt strukturkriterium
- Endringer av kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene.

I tillegg er det foretatt en oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet.

I det etterfølgende gis det først en beskrivelse av inntektssystemets formål, målsettinger og virkemåte, deretter et sammendrag som viser betydningen av inntektssystemet og hvilken innvirkning de ulike elementene i høringsforslaget vil kunne få for Rygge kommune.

### Inntektssystemets formål og målsettinger

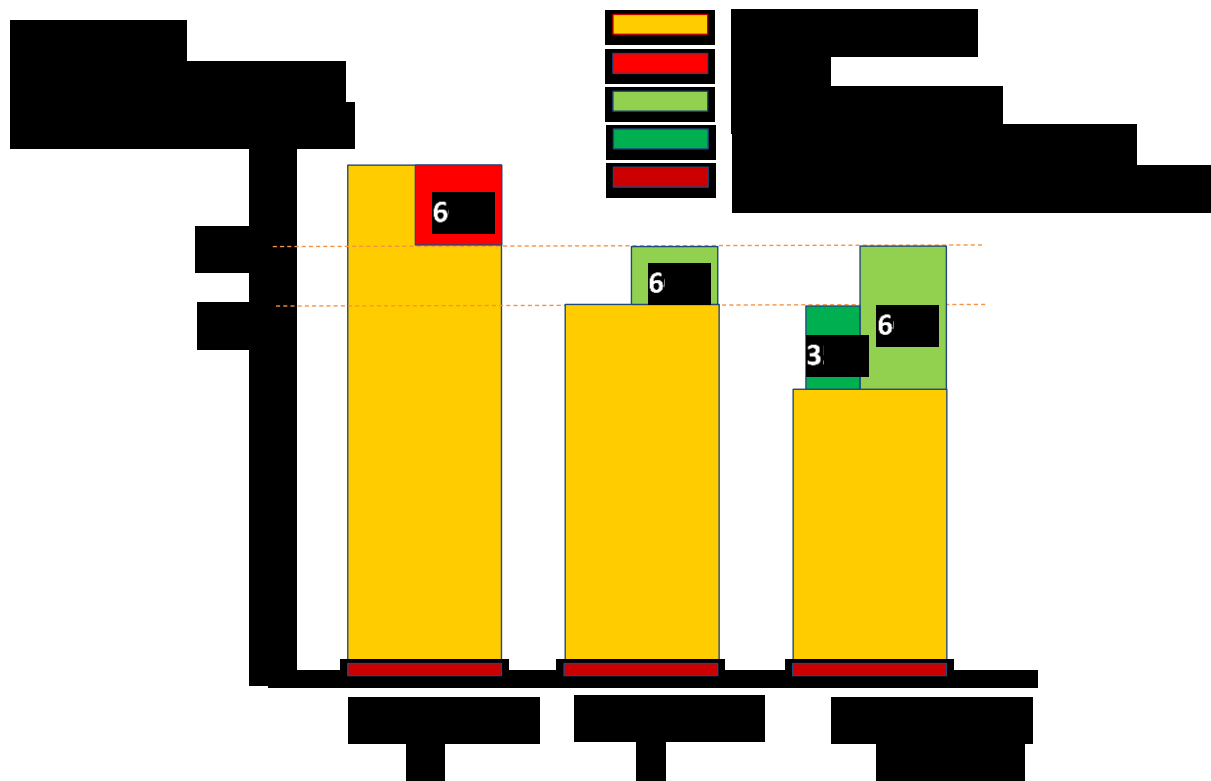
Kommunesektoren har ansvar for grunnleggende velferdstjenester som har stor betydning for innbyggernes livskvalitet. Det være seg barnehagetjenester, skolefritidsordning, grunnskoleundervisning, voksenopplæring, helsetjenester, sosiale tjenester, tekniske tjenester og pleie- og omsorgstjenester. Finansieringen av nevnte velferdstjenester skjer i hovedsak gjennom kommunenes såkalte frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd og utgjør om lag  $\frac{3}{4}$  av kommunesektorens samlede inntekter. På makronivå utgjør skatte andelen rundt 40 % av kommunesektorens samlede inntekter.

I høringsnotatet er følgende lagt til grunn: «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». I målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud til landets innbyggere ligger det en utjevning av skatteinntekter og strukturelle kostnader mellom kommunene. Utjevningen av skatteinntektene skjer gjennom en omfordeling hvor kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet gir fra seg inntekter til de kommunene som ligger under landsgjennomsnittet. De strukturelle ulikhetene utjevnes gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet hvor det omfordeles midler fra de «lettdrevne» kommunene til de mer «tungdrevne» kommunene.

### **Inntektssystemets struktur og virkemåte**

#### Utjevning av skatteinntekter

Som nevnt i avsnittet ovenfor utjevnes skatteinntektene i et omfordelingssystem hvor kommuner med høye skatteinntekter gir til kommuner med lave skatteinntekter. I dette systemet finnes det to grader av utjevning, hvor den første utjevningen er en basiskompensasjon hvor 60 % utjevnes fullt ut for de kommuner som ligger under landsgjennomsnittet på 100 %. Tilleggskompensasjonen utgjør 35 % for de kommuner som har skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet. Det er verdt å merke seg at jo mindre lokale skatteinntekter en kommune har så vil den ikke bli løftet opp til 95 % av landsgjennomsnittet gjennom inntektsutjevningen, grunnen til det er at alle kommunene må være med på finansieringen av tilleggskompensasjonen på 35 %. Finansieringen av tilleggskompensasjonen gjøres med et trekk per innbygger.



I illustrasjonen ovenfor er det vist et eksempel med tre kommuner der kommune A har skatteinntekter på over 100% av skatt per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet, kommune B har ca. 90 % av landsgjennomsnittet, mens kommune C ligger under 90 % av landsgjennomsnittet og mottar derfor også tilleggskompensasjon i tillegg til basiskompensasjonen på 60 %.

### Utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen består av kostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, administrasjon og landbruk. Befolkningssammensetningen for landets kommuner måles i forhold til nasjonale demografitall. Alderssammensetningen i en kommune har stor betydning for etterspørsel etter velferdstjenester, kommuner med mange unge vil ha stor etterspørsel etter barnehageplasser og undervisning på grunnskolenivå, mens en kommune med mange eldre vil ha stor etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester.

Hvorvidt en kommune blir trukket eller tilført midler gjennom utgiftsutjevningen avhenger av kommunens samlede utgiftsbehov, hvis utgiftsbehovet er beregnet til å være under 1 blir kommunen trukket, er det samlede utgiftsbehovet beregnet til å være over 1 blir den tilført midler. Kommuner med utgiftsbehovsindeks under 1 blir sådan ansett for å være en lettdrevet kommune i forhold til et gjennomsnitt for landet. Hensikten med ordningen med utgiftsutjevning er å kompensere kommunene for ufrivillige kostnadsforskjeller.

## **Vurdering:**

### **Høringsforslagets betydning for Rygge kommune – sammendrag**

#### Inntektssystemets skatteandel

Andel skatt av de samlede inntektene er av betydning for hvor mye kommunene beholder av egen skatteinntekt i forhold til hvor mye som overføres gjennom rammetilskuddet. I dag utgjør skatteandelen 40 % av de samlede inntektene, en økning av skatteandelen vil medføre at andelen som overføres gjennom rammetilskuddet blir redusert. Kommuner som har svakt skattegrunnlag og lave skatteinntekter vil miste inntekter hvis skatteandelen økes, motsatt vil det være for kommuner som har et høyt skattegrunnlag og høye skatteinntekter, de vil få enda høyere inntekter. Rygge er i kategorien av kommuner som har skatteinntekter som ligger langt under landsgjennomsnittet og vil tape inntekter hvis skatteandelen økes. Rygge kommune er positive til en videreføring av dagens nivå på 40 % for inntektssystemets skatteandel.

#### Skatteutjevningdelen

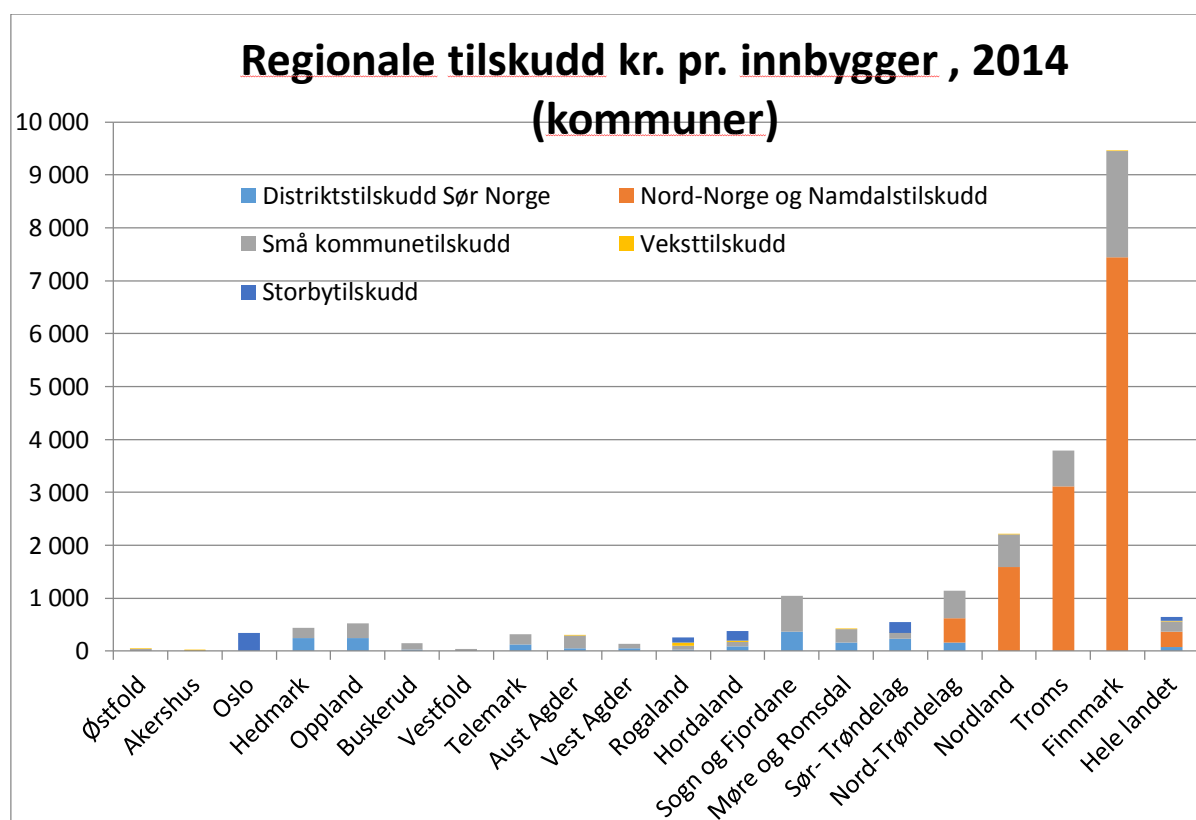
For å utjevne skatteinntektene i større grad ble det i 2005 innført en tilleggskompensasjon på 35 % for kommuner som ligger under 90 % av landsgjennomsnittet. I perioden 2009 – 2011 ble dessuten utjevningsgraden for basiskompensasjonen gradvis trappet opp fra 55 % til 60 %. Nevnte endringer har medført at skattesvake kommuner har fått tilført mer inntekter gjennom inntektsutjevningen. I høringsforslaget er det referert til data fra 2014 som viser at før inntektsutjevningen varierte kommunenes skatteinntekter fra personskatt og naturressursskatt per innbygger mellom 53 og 281 % av landsgjennomsnittet, mens etter utjevning varierte skatteinntektene mellom 93 og 171 %. Dataene som det her er referert til viser med stor tydelighet hvor viktig det er at skatteutjevningdelen minst holdes på samme nivå som i dag. En reversering av inntektsutjevningen vil medføre at 90 % av landets kommuner, deri blant Rygge vil få reduserte inntekter. I den sammenheng er det viktig at hensynet om lokal forankring av skatteinntektene må vike for hensynet som gjør at landets kommuner har mulighet for å kunne gi innbyggerne likeverdige tjenester.

#### Regionalpolitiske tilskudd

De regional politiske tilskuddene er utformet for å ivareta distriktpolitiske hensyn, herunder for å kunne opprettholde bosettingsmønster og levedyktig lokalsamfunn. I dagens inntektssystem er det fem tilskudd som har begrunnelse i regionalpolitiske utfordringer, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge og Namdalstilskudd, veksttilskudd og stobyttilskudd. Departementets forslag har i seg en sammenslåing av distriktstilskuddet Sør-Norge, Nord-Norge og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet til to tilskudd, ett for Nord Norge og ett for Sør-Norge. I tilknytning til dette legges det opp til en innretning av småkommunetilskuddet som gjør at det kobles mer sammen med reelle distriktpolitiske utfordringer i stedet for i dagens modell hvor små kommuner mottar tilskudd utelukkende for at de har et lavt innbyggertall. Dette innebærer en dreining over til

at de regionalpolitiske tilskuddene i større grad gis per innbygger og i mindre grad per kommune.

Østfold og Akershus er de eneste fylkene i landet som ikke mottar regionalpolitiske tilskudd. Rygge kommune er av den oppfatning at dreiningen mot å gi en større grad av tilskuddene per innbygger og ikke per kommune vil være en viktig og riktig endring. En slik endring vil medføre at mer penger vil kunne fordeles gjennom innbyggertilskuddet, for de kommuner som ikke mottar noen form for regionalpolitiske tilskudd vil det være en positiv endring.



Figuren ovenfor viser en fylkesvis oversikt med regionale tilskudd per innbygger.

#### Innføring av strukturkriteriet

Et nytt strukturkriterium er presentert for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Borge-utvalget (Inntektssystemutvalget NOU 2005:18) utviklet i sin tid et strukturkriterium som forteller hvor langt innbyggerne i en kommune i gjennomsnitt må reise for å nå 5.000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser. Bakgrunnen for dette var at små kommuner med korte reiseavstander lettere vil kunne slå seg sammen enn kommuner med lange reiseavstander. For kommuner med korte reiseavstander kan smådriftsulempene i større grad sies å være frivillige enn for kommuner med lange reiseavstander. Kriteriet vil bli lagt opp slik at de kommuner som ikke fullt ut blir ansett for å ha ufrivillige kostnadsulemper vil få reduksjon av basistilskuddet. Slik det er presentert av

KMD vil kriteriet kunne operasjonaliseres ved at det blir fastsatt en grenseverdi for hvor lang reiselengde som tilsier full kompensasjon. Ut fra den grenseverdien som mest sannsynlig vil bli valgt og som er lik 25 km vil Rygge kommune tape 290 kroner per innbygger. Selv om Rygge isolert sett vil tape på en slik ordning, stiller vi oss positive til at det innføres en faglig godt fundert modell for å skille mellom frivillige og ufrivillige kostnadsforskjeller. Det er imidlertid store omfordelingsvirkninger mellom kommunene, dette gjelder også for Østfold fylke, Moss kommune vil for eksempel med de tallene som er lagt til grunn komme godt ut av en slik endring.

### Endringer i kostnadsnøkklene

Forslaget til nytt inntektssystem vil inneholde de samme delkostnadsnøkklene som tidligere og som er: barnehage, grunnskole, barnevern, sosialhjelp, kommunehelse, pleie og omsorg og administrasjon miljø og landbruk. De enkelte delkostnadsnøkklene settes deretter sammen til en kostnadsnøkkel som så måler den enkelte kommunes utgiftsbehov opp mot et nasjonalt beregnet utgiftsindeks. Alderskriteriene i kostnadsnøkklene er de mest sentrale og har størst tyngde, i tillegg er det kriterier av sosial karakter og kriterier som er knyttet til kommunenes enhetskostnader som er vektet inn i kostnadsnøkklene. Alderskriterier og sosiale kriterier er lagt inn for å si noe om befolkningen i kommunene, og som er med på å bestemme etterspørselen etter kommunale tjenester. Kriterier av strukturell karakter er ment å si noe om variasjoner i enhetskostnader mellom kommunene, viktige faktorer her er kommunestørrelse og bosettingsmønster.

Når det gjelder kostnadsnøkkel for barnehage er den videreført som tidligere. Det er tidligere stilt spørsmål om grunnlaget for å beholde utdanningskriteriet i kostnadsnøkkel. I tidligere utredninger om dette spørsmålet er det vist til at etterspørsel etter barnehageplasser har en statistisk sammenheng med utdanningsnivå i kommunen, i kommuner med høyere utdanningsnivå er etterspørselen etter barnehageplasser høyere, dette gir høyere utgifter til barnehage. For kommuner med lavt utdanningsnivå som for eksempel Rygge gir dette ett trekk i utgiftsutjevningen knyttet til dette kriteriet. I en alternativ modell som er vurdert av KMD er utdanningskriteriet erstattet med heltidsansatte 20 – 44 år, denne modellen vurderes til å være et godt alternativ til dagens modell, men har noe lavere forklaringskraft. Vi mener at den alternative modellen som ikke skiller på utdanningsnivå vil være bedre og ønsker at den blir innført som en del av kostnadsnøkkel for barnehage.

Kommunen merker seg for øvrig at det ligger inne i forslaget en lavere vektning av psykisk utviklingshemmede 16 år og over i forhold til tidligere i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. Det vil bety at kommuner som har relativt mange innbyggere i forhold til kommunestørrelsen vil få økte utgifter i toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester gjennom at innslagspunktet blir økt. For enkeltkommuner kan denne endringen medføre betydelige økte utgifter.

### Selskapsskatt som en del av kommunenes skatteinntekter

Hensikten med å innføre en modell hvor selskapsskatten inngår som en del av kommunenes skatteinntekter vil være å stimulere til lokal næringsutvikling og verdiskapning. Den er innrettet slik at kommuner med en vekst i lønnssum i private foretak over en periode på 4 år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Den vil dessuten inngå som en del av skatteutjevningen. Ulempene med kommunal selskapsskatt kan være at den er følsom overfor konjunkturutviklingen som kan medføre store endringer i inntekter fra selskapsskatten fra et år til et annet som igjen kan føre til et ustabilt tjenestetilbud, dessuten vil den kunne skape en skjev inntektsfordeling mellom kommunene. Rygge kommune mener at en videre utredning bør finne sted før selskapsskatten blir en del av kommunens skatteinntekter.

### **Lovhjemmel:**

### **Saksdokumenter:**

### **Saksvedlegg:**

... [Sett inn saksutredningen over denne linja](#) ↑ **IKKE RØR LINJA**  
Rådmannen