

Kommunal- og Distriktsdepartementet
Postboks 8112 DEP

0032 OSLO

<i>Deres ref.</i>	<i>Vår ref.</i>	<i>Saksb.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Dato</i>
22/6260-1	22/3412-6 22/58328	Torill Synøve Hoel Tlf.: 62562173	103//&13 :	19.12.2022

Stange kommunes høringsuttalelse til - NOU 2022: Inntektssystemet for kommunene
Stange kommune behandlet høringsuttalelse til NOU 2022 Inntektssystem for kommunene i sak 91/22 og avgir følgende uttalelse:

1. Det er behov for omlegging av inntektssystemet og utvalget understreker godt prinsippet om likeverd. Det er helt nødvendig med mer like økonomiske forutsetninger og mer like muligheter i kommune-Norge for at kommunene skal kunne yte gode og mer likeverdige tjenester til alle innbyggerne i landet.
2. Behovet for likeverdige muligheter er viktigere enn å holde på skatteandelen på 40 prosent av andelen av de frie inntektene. Incentivet om positiv samfunnsutvikling med næringsetablering og innbyggervekst er til stede uansett. Det er innbyggervekst som gir frie inntekter. Alle kommuner jobber for attraktivitet og vekst i eget lokalsamfunn. Incentivet er til stede uavhengig av skatteandel og utjevning.
3. Det gis tilslutning til nasjonalt satte satser for skatt på inntekt og formue.
4. Inntektsutjevningen må endres slik at kommunene får mer like muligheter for å yte likeverdige tjenester. Utfallet må bli langt større utjevning. Det bør ses på en endring som løfter skattesvake kommuner opp til landsgjennomsnittet.
5. Det kommunale selvstyret må få tillit og større spillerom til selv å håndtere eiendomsskatten. Nasjonalt bestemte reduksjonsfaktorer må utgå, og intervallet for promillesatsen må økes tilbake til slik det var i 2019.
6. Ordningen med ressurskrevende tjenester må gjennomgås. Dagens system er åpenbart urimelig. Har kommunen tjenester til en bruker som koster 10 mill. kroner får en langt mer i øremerket tilskudd enn om en yter tjenester til to brukere med 5 mill. kroner for hver. Det øremerkede tilskuddet for ressurskrevende tjenester (toppfinansieringsordningen) må treffe der utgiftene faktisk må dekkes inn.
7. Norge vil i de kommende årene være avhengig av økt kraftproduksjon. Det er viktig at rammebetingelsene er slik at de som stiller areal og ressurser til rådighet sikres sin del av verdiskapningen og en tilfredsstillende godtgjøring for dette. Samtidig forsterker de store inntektene utenom inntektssystemet de allerede store inntektsforskjellene i kommune-Norge. Stange kommune gir støtte til utvalgets forslag om at de inngår i utjevningen med et begrenset omfang.

8. Stange kommune gir sin tilslutning til at omfanget av regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet begrenses, og at mest mulig av midlene fordeles gjennom ordinære kriterier i inntektssystemet til alle kommuner.
9. Det gis tilslutning til at hele basisrammen med skjønnsmidler bør fordeles gjennom ordinære kriterier i inntektssystemet til alle kommuner. Det bør imidlertid fortsatt være noe skjønnsmidler hos statsforvalter som kommuner kan søke på til ulike prosjekter som er relevante for mer enn én kommune.

Med hilsen

Torill Synøve Hoel
Økonomisjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Svar på denne henvendelsen kan sendes sikkert gjennom [Edialog](#) vis til sak: 22/3412

Vedlegg:

Kommunedirektørens saksframlegg Høringsuttalelse NOU 2022: Inntektssystemet for kommunene

Protokoll av behandling av Høringsuttalelse NOU 2022: Inntektssystemer for kommuner sak 91/22

Saksprotokoll

Utvalg:	Kommunestyret	
Møtedato:	14.12.2022	
Arkivsak:	22/3412-5 - 58173/22	Arkiv: 103 &13
Sak:	91/22	

Høringsuttalelse - NOU 2022: Inntektssystemet for kommunene

Behandling:

Det ble votert punktvis over punktene i høringsuttalelse.

Høringsuttalelse punkt 1-4 ble enstemmig vedtatt.

Høringsuttalelse punkt 5 ble vedtatt mot 17 stemmer: (2NL; Ravnaas, Midgard, 1UR; Holck, 9Sp; Gjestvang, Alhaug, Frang, Foss, Mostue, Hornseth, Hørsand, Gillund, Rønningsbakken, 2FrP; Emilsen, Nybruket, 2H; Berge, Fjæstad, 1KrF; Teigland). Ordfører brukte sin dobbeltstemme under voteringen.

Høringsuttalelse punkt 6-9 ble enstemmig vedtatt.

Formannskapetets innstilling ble vedtatt mot 2 stemmer (2FrP; Emilsen, Nybruket,)

Vedtak:

Stange kommune avgir høringsuttalelse til utredning om nytt inntektssystem for kommune slik det framgår av saksframlegget.

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Torill Synøve Hoel

Arkiv: 103 &13

Arkivsaksnr.: 22/3412-3

Saken skal sluttbehandles av: Kommunestyret

Høringsuttalelse - NOU 2022: Inntektssystemet for kommunene

Kommunedirektørens innstilling:

Stange kommune avgir høringsuttalelse til utredning om nytt inntektssystem for kommune slik det framgår av saksframlegget.

Stange, den 23.11.2022

Kaija Eide Drønen
Kommunedirektør

Torill Hoel
Økonomisjef

SAKSOPPLYSNINGER

Bakgrunn:

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt NOU 2022: 10 «Inntektssystemet for Kommunene» på høring. Høringsfristen er 04. januar 2023.

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 12. mai 2020, og fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Inntektssystemet fordeler rammetilskuddet og omfordeler skatteinntekter mellom kommuner. Dette er kommunens frie inntekter.

Inntektssystemet består av tre hovedelementer:

- innbyggertilskuddet med en utgiftsutjevning (utgiftsutjevningen skal kompensere kommunene for ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet),
- ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd
- en omfordeling av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen

Utvalget skulle vurdere dagens inntektssystem for kommunene og de ulike elementene i dette, samt komme med et forslag til utforming av inntektssystemet. Det skulle legges til grunn at rammefinansiering fortsatt skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren, og at generalistkommuneprinsippet, som tilsier at alle kommuner har de samme oppgavene og ansvaret, skal ligge fast.

Utvalget skulle videre legge til grunn at inntektssystemet skal sørge for at alle kommuner skal kunne tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere, og at inntektssystemet fortsatt skal bestå av både inntektsutjevning og utgiftutjevning. Forslagene til utvalget skal være innenfor en provenynøytral ramme.

Utvalget har vært bredt sammensatt og har bestått av til sammen 10 personer fra forskermiljøet, kommunesektoren, departementene og KS.

Vurdering:

Det vises til kapittel 3 i *vedlegg* NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene for et sammendrag av hovedpunktene i utredningen og utvalgets forslag.

Det er i hovedsak inntektssystemet for kommunesektoren som er gjennomgått i utredningen. Det fremmes imidlertid i samme utredning også forslag om en rekke andre sentrale forhold som berører kommunal økonomi uten at de er en direkte del av inntektssystemet.

Innledningsvis i vurderingen vil kommunedirektøren si at utvalget har gjort en grundig jobb med å oppdatere det faglige grunnlaget for inntektssystemet og å foreta en opprydding i elementer hvor det over år har glidd ut i svært mange særordninger. Slik kommunedirektøren ser det har utvalget i det store og hele gode begrunnelser for sine forslag.

I det videre kommenteres noen utvalgte områder som kommunedirektøren mener er viktige når Stange kommune skal uttale seg.

Det helt sentrale utgangspunktet er likeverd. «Likeverdige tjenester» er et bærende prisnipp og en gjennomgående begrunnelse i det utvalget fremmer. Det trengs mer like forutsetninger og mer like muligheter for at kommunene skal kunne yte gode og mer likeverdige tjenester til alle innbyggerne i landet.

Stange kommune hadde for 2021 94 % av landsnittet i skatteinntekter etter inntektsutjevningen. Andelen skatteinngang utgjorde 79 % av landet. Dette forklares ved at innbyggerne i Stange kommune har lavere utdanning, tjener mindre og betaler mindre skatt enn snittet i Norge. Imidlertid har Stange kommunes innbyggere like stor behov og rett til pleie og omsorg, skole og barnehage og andre kommunale tjenester som innbyggere i andre kommuner. Når det gjelder utgiftsbehovet utjevnes dette til 100 prosent.

Inntektsutjevningen på det som i dag inngår i denne fordelingen stopper i praksis på 94 - 95 %. Forskjellene mellom landets kommuner er slik kommunedirektøren oppfatter det blitt for store, og at

forskjellene øker. Mer utjevning må til for at befolkningen skal ha tilgang på «mer likeverdige tjenester». Etter kommunedirektørens vurdering er det aller viktigste signalet i høringen at inntektsutjevningen må være langt sterkere enn både det som er tilfelle i dag, og som legges til grunn i det videre fra utvalget.

Dagens system begrunnes med behov for sterk kopling til eget skattegrunnlag og at skattene dermed bør utgjøre 40 % av inntektene i sektoren. I praksis blir dette en slags begrunnelse for begrenset inntektsutjevning. Slik kommunedirektøren ser det er insentivet for å sikre positiv samfunnsutvikling med næringsetableringer og innbyggervekst uansett til stede. Det må arbeides målrettet og bevist for å løfte lokalsamfunnet på både kort og lang sikt. Det er innbyggervekst som gir frie inntekter, og som er nødvendig for å utløse positive effekter i lokalt nærings- og samfunnsliv. Insentivet er der uavhengig av skatteandel og utjevning. Denne begrunnelsen er slik sett ikke tilstrekkelig for å begrunne lav inntektsutjevning.

Det gis tilslutning til nasjonalt satte faste satser for skatt på inntekt og formue slik utvalget foreslår. Dette må være likt for alle. Ønsket om at kommunene skal ha reelle muligheter til å påvirke egne inntekter kan for eksempel løses ved at en overgang til faste skattesatser for skatt på inntekt og formue kombineres med å øke kommunenes beskatningsfrihet innenfor eiendomsskatten. Dersom kommunene fortsatt skal ha muligheten til å sette ulike skattesatser for inntekts- og formuesskatten, må det sørges for at kommunene ikke får kompensasjon i inntektsutjevningen om de velger å redusere skattesatsen. Kommunedirektøren er enig med utvalget i at det er urimelig at kommuner som selv velger en lavere skattesats (jf. eksempelet Bø i Vesterålen) skal få kompensert store deler av inntektsreduksjonen fra andre kommuner gjennom inntektsutjevningen. Dersom kommunene skal ha frihet til selv å sette skattesatsene, bør inntektsutjevningen innrettes slik at den enkelte kommune selv dekker inntektstapet som følger av en lavere skattesats. Det enkleste er imidlertid at disse skattesatsene er faste.

Kommunenes muligheter til å øke sin finansiering gjennom eiendomsskatten har de senere årene blitt begrenset gjennom endringer i eiendomsskatteloven, hvor den maksimale skattesatsen for bolig og fritidsbolig har blitt redusert. Dette er etter utvalgets vurdering en uheldig innsnevring av kommunenes beskatningsfrihet. Kommunedirektøren er enig i denne vurderingen og mener innsnevringen bør reverseres. Kommunene bør ha et reelt handlingsrom i utformingen av skatt på eiendom. Kommunedirektøren støtter utvalgets vurdering om at den kommunale handlefriheten til å sette skattesats for bolig og fritidsbolig føres tilbake til samme nivå som i 2019. Satsene fulgte de generelle reglene i eiendomsskatteloven og var på mellom 2 og 7 promille, og uten en nasjonalt bestemt reduksjonsfaktor på eiendomsverdien (30 prosent).

Et tema som i det offentlige rom har fått mye fokus er de store kommunale «inntektene på utsiden av inntektssystemet». Utvalget foreslår at kommunenes inntekter fra konsesjonskraft og havbruksfondet, samt eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraft, kraftnett mm, bør utjevnes mellom kommunene, men at utjevningen av disse inntektene er mindre (10 %), enn for de skatteinntektene som inngår i inntektsutjevningen i dag.

Norge er avhengig av økt kraftproduksjon. De som stiller areal og ressurser til rådighet må sikres sin andel av verdiskapningen og en tilfredsstillende godtgjøring for dette. Det prinsippet bør være førende. Samtidig ser en økende forskjeller ved at noen kommuner har økonomi til å utbetale store kontantbeløp på toppen av de statlige støtteordningene, mens andre kommuner, som Stange, har betydelig merutgifter på energibudsjettet og må påregne krevende tiltak på tjenestesisden for å dekke inn dette. Det er et poeng at disse inntektene «på utsida av inntektssystemet» er blitt store. Disse utslagene kommer på toppen av de virkelig store forskjellene som bunner i manglende inntektsutjevning slik det er fra før.

Ordnningen med et eget tilskudd for ressurskrevende tjenester ble innført i 2004. Kommunene har fått kompensert en gitt andel av utgiftene (kompensasjonsgraden – nå 80 prosent) som overstiger et bestemt beløp kalt innslagspunktet (for 2023 1.526.000 kroner). Denne ordningen er kritisk for å finansiere en viktig del av kommunens velferdstjenester. Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er altså ikke en del av de frie inntektene eller inntektssystemet. Innretningen på toppfinansieringsordningen er i dag individrettet, siden det beregnes en egenandel for kommunen per mottaker i ordningen. Utvalget mener at det bør vurderes en endring i utformingen av toppfinansieringsordningen, slik at denne i større grad ser på utgiftene kommunen har som helhet og ikke kun til den enkelte mottaker i ordningen. Kommunedirektøren mener det er et sterkt behov for at ordningen endres så den dekker opp for de faktiske forhold. Det øremerkede tilskuddet for ressurskrevende tjenester må treffe der utgiftene må dekkes inn.

Et eksempel kan illustrere dette: Har kommunen tjenester til en bruker som koster 10 mill. kroner får den dekket mer i øremerket tilskudd enn om en yter tjenester til to brukere med 5 mill. kroner for hver. Forskjellen i tilskudd er på om lag 1,2 mill. kroner. Dette tilsvarer manglende inndekning for to av stillinger selv om totalkostnaden er den samme. Hele ordningen med ressurskrevende tjenester må etter kommunedirektørens oppfatning gjennomgås.

Når det gjelder regional politiske tilskudd er utvalgets vurdering at mest mulig av rammetilskuddet fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet, men at fortsatt er behov for noen regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet. Dette gjelder mellom annet for å sette kommuner med store distriktmessige utfordringer i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. Utvalget mener at omfanget av slike tilskudd bør begrenses, og de foreslår noen justeringer av de ulike regionalpolitiske tilskuddene. Dette gjelder også ordningen med skjønnsmidler, og at denne bør fordeles gjennom ordinære kriterier i inntektssystemet, men at noen midler blir fordelt fra statsforvalteren til særskilte prosjekter. Kommunedirektøren støtter utvalgets vurderinger også på dette punktet.

Avslutningsvis vil kommunedirektøren vise til kapittel 3 Sammendrag i vedlegg for omtale av en rekke andre forhold i utvalgets rapport som det vil føre for langt å gå nærmere inn på i selve saksframlegget.

Kommunedirektøren har følgende forslag til høringsuttalelse:

1. Det er behov for omlegging av inntektssystemet og utvalget understreker godt prinsippet om likeverd. Det er helt nødvendig med mer like økonomiske forutsetninger og mer like muligheter i kommune-Norge for at kommunene skal kunne yte gode og mer likeverdige tjenester til alle innbyggerne i landet.
2. Behovet for likeverdige muligheter er viktigere enn å holde på skatteandelen på 40 prosent av andelen av de frie inntektene. Insentivet om positiv samfunnsutvikling med næringsetablering og innbyggervækst er til stede uansett. Det er innbyggervækst som gir frie inntekter. Alle kommuner jobber for attraktivitet og vekst i eget lokalsamfunn. Insentivet er til stede uavhengig av skatteandel og utjevning.
3. Det gis tilslutning til nasjonalt satte satser for skatt på inntekt og formue.
4. Inntektsutjevningen må endres slik at kommunene får mer like muligheter for å yte likeverdige tjenester. Utfallet må bli langt større utjevning. Det bør ses på en endring som løfter skattesvake kommuner opp til landsgjennomsnittet.
5. Det kommunale selvstyret må få tillit og større spillerom til selv å håndtere eiendomsskatten. Nasjonalt bestemte reduksjonsfaktorer må utgå, og intervallet for promillesatsen må økes tilbake til slik det var i 2019.
6. Ordningen med ressurskrevende tjenester må gjennomgås. Dagens system er åpenbart urimelig. Har kommunen tjenester til en bruker som koster 10 mill. kroner får en langt mer i øremerket tilskudd enn om en yter tjenester til to brukere med 5 mill. kroner for hver. Det øremerkede tilskuddet for ressurskrevende tjenester (toppfinansieringsordningen) må treffe der utgiftene faktisk må dekkes inn.
7. Norge vil i de kommende årene være avhengig av økt kraftproduksjon. Det er viktig at rammebetingelsene er slik at de som stiller areal og ressurser til rådighet sikres sin del av verdiskapningen og en tilfredsstillende godtgjøring for dette. Samtidig forsterker de store inntektene utenom inntektssystemet de allerede store inntektsforskjellene i kommune-Norge. Stange kommune gir støtte til utvalgets forslag om at de inngår i utjevningen med et begrenset omfang.
8. Stange kommune gir sin tilslutning til at omfanget av regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet begrenses, og at mest mulig av midlene fordeles gjennom ordinære kriterier i inntektssystemet til alle kommuner.
9. Det gis tilslutning til at hele basisrammen med skjønnsmidler bør fordeles gjennom ordinære kriterier i inntektssystemet til alle kommuner. Det bør imidlertid fortsatt være noe skjønnsmidler hos statsforvalter som kommuner kan søke på til ulike prosjekter som er relevante for mer enn én kommune.

Vedlegg:

NOU 2022:10 Inntekssystemet for kommunene