

# STANGE KOMMUNE

Formannskapet  
Formannskapssekretæren

KOMM. OG REG. DEP
02 FEB 2006
05/3280-175
661.0
Avd. KO / KOP / HGR

Kommunal- og regionaldepartementet  
Kommunalavdelingen  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Deres ref.	Vår ref.	Saksb.	Arkivkode	Dato
	05/03627 06/002238	Kari Vasaasen kari.vasaasen@stange.kommune.no Direkte innv.: 62 57 36 82 fax: 62 57 35 55	103//&13	01.02.2006

## MELDING OM VEDTAK

### NOU 2005:18. FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - INNTAKSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER. HØRING

Formannskapet behandlet i møte 25.01.2006 sak 0013/06. Følgende vedtak ble fattet:

Stange formannskap slutter seg merknadene fra KS-Hedmarks arbeidsgruppe som Stange kommunes høringsuttalelse med følgende anbefalinger:

- Inntektsutjevningen: Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning. Inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene, men dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntektsutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet.
- Selskapsskatten bør gjøres om til en ren statskatt, og kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i skatt fra forskuddspliktige skattytere og/eller en økning i innbyggertilskuddet. Dersom man holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefales det at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen, dvs. som en del av rammetilskuddet.
- Delkostnadsnøkkel for landbruk/ miljøvern: Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal videreføres.

- Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg: Det må være en klar forutsetning at et revidert inntektssystem også sikrer vertskommuner full utgiftsdekning, jfr. den avtalen som ble inngått mellom kommunene og staten i forbindelse med reformen for psykisk utviklingshemmede. Vektingen av antallet psykisk utviklingshemmede bør derfor beholdes på dagens nivå. Samtidig bør det foretas en ny vurdering av måten om lag halvparten av det øremerkede vertskommunetilskuddet har blitt fordelt i inntektssystemet på. Det øremerkede vertskommunetilskuddet bør opprettholdes som et øremerket tilskudd slik det var før om lag halvparten av tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet.
- Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp: Det anbefales at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.
- IS-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gis tilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen.
- Nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene: IS-utvalgets forslag til omlegging, forenkling og en mer rettferdig fordeling gis tilslutning. Det bør tas opp til diskusjon om "distriktspolitikken" i større grad burde vært lagt utenfor inntektssystemet for dermed å bli mer "treffsikker".
- Skjønnsmidler: Gjennom en reduksjon av skjønnsrammen og større målretting av skjønnsmidlene overføres midler fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet.
- Momskompensasjonsordningen: Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift. Det langsiktige uttrekket i rammetilskuddet knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift baseres på faktisk refusjonskrav knyttet til drift fra 2004, eventuelt som et gjennomsnitt av 2004 og 2005. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen. Det bør også gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.

Med hilsen



Kari Vasaasen  
formannskapssekretær

Vedlegg: Saksprotokoll vedlagt rådmannens saksutredning.

Kopi til:  
KS Hedmark, Fylkeshuset, 2325 Hamar

## Saksprotokoll

---

<b>Utvalg:</b>	Formannskapet	
<b>Møtedato:</b>	25.01.2006	
<b>Arkivsak:</b>	05/03627- 001995/06	Arkiv: 103 &13
<b>Sak:</b>	0013/06	

---

### **NOU 2005:18. FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING – INTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER. HØRING**

#### **Behandling:**

Rådmannens innstilling, 3 første firkantpunkt ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens innstilling, fjerde firkantpunkt ble deretter vedtatt med 11 mot 1 stemme.

Deretter ble rådmannens innstilling, 5 siste firkantpunkt enstemmig vedtatt.

#### **Vedtak:**

Stange formannskap slutter seg merknadene fra KS-Hedmarks arbeidsgruppe som Stange kommunes høringsuttalelse med følgende anbefalinger:

- Inntektsutjevningen: Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning. Inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene, men dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntektsutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet.
- Selskapsskatten bør gjøres om til en ren statsskatt, og kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i skatt fra forskuddspliktige skattytere og/eller en økning i innbyggertilskuddet. Dersom man holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefales det at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen, dvs. som en del av rammetilskuddet.
- Delkostnadsnøkkel for landbruk/ miljøvern: Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal videreføres.
- Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg: Det må være en klar forutsetning at et revidert inntektssystem også sikrer vertskommuner full utgiftsdekning, jfr. den avtalen som ble inngått mellom kommunene og staten i forbindelse med reformen for psykisk

utviklingshemmede. Vektingen av antallet psykisk utviklingshemmede bør derfor beholdes på dagens nivå. Samtidig bør det foretas en ny vurdering av måten om lag halvparten av det øremerkede vertskommunetilskuddet har blitt fordelt i inntektssystemet på. Det øremerkede vertskommunetilskuddet bør opprettholdes som et øremerket tilskudd slik det var før om lag halvparten av tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet.

- Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp: Det anbefales at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.
- IS-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gis tilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen.
- Nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene: IS-utvalgets forslag til omlegging, forenkling og en mer rettferdig fordeling gis tilslutning. Det bør tas opp til diskusjon om "distriktpolitikken" i større grad burde vært lagt utenfor inntektssystemet for dermed å bli mer "treffsikker".
- Skjønnsmidler: Gjennom en reduksjon av skjønnsrammen og større målretting av skjønnsmidlene overføres midler fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet.
- Momskompensasjonsordningen: Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttreksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift. Det langsiktige uttrekket i rammetilskuddet knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift baseres på faktisk refusjonskrav knyttet til drift fra 2004, eventuelt som et gjennomsnitt av 2004 og 2005. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen. Det bør også gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.

Rett utskrift:

Stange kommune, den 25.01.2006



Kari Vasaasen  
formannskapssekretær

**NOU 2005:18. FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING -  
INNTAKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER. HØRING**

---

Saksbehandler: Eilef Fjogstad  
 Arkivsak: 05/03627 - 001337/06 Arkiv: 103 &13  
 Saken skal sluttbehandles av: Formannskapet

---

<b>Saksnr.:</b>	<b>Utvalg</b>	<b>Møtedato</b>
0013/06	Formannskapet	25.01.2006

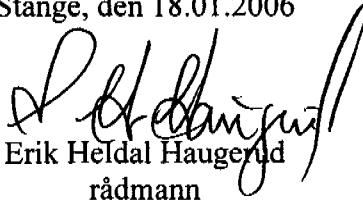
**Rådmannens innstilling:**

Stange formannskap slutter seg merknadene fra KS-Hedmarks arbeidsgruppe som Stange kommunes høringsuttalelse med følgende anbefalinger:

- Inntektsutjevningen: Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning. Inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene, men dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntektsutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet.
- Selskapsskatten bør gjøres om til en ren statsskatt, og kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i skatt fra forskuddspliktige skattytere og/eller en økning i innbyggertilskuddet. Dersom man holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefales det at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen, dvs. som en del av rammetilskuddet.
- Delkostnadsnøkkel for landbruk/ miljøvern: Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal videreføres.
- Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg: Det må være en klar forutsetning at et revidert inntektssystem også sikrer vertskommuner full utgiftsdekning, jfr. den avtalen som ble inngått mellom kommunene og staten i forbindelse med reformen for psykisk utviklingshemmede. Vektingen av antallet psykisk utviklingshemmede bør derfor beholdes på dagens nivå. Samtidig bør det foretas en ny vurdering av måten om lag halvparten av det øremerkede vertskommunetilskuddet har blitt fordelt i inntektssystemet på. Det øremerkede vertskommunetilskuddet bør opprettholdes som et øremerket tilskudd slik det var før om lag halvparten av tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet
- Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp: Det anbefales at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.

- IS-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gis tilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen.
- Nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene: IS-utvalgets forslag til omlegging, forenkling og en mer rettferdig fordeling gis tilslutning. Det bør tas opp til diskusjon om "distriktpolitikken" i større grad burde vært lagt utenfor inntektssystemet for dermed å bli mer "treffsikker".
- Skjønnsmidler: Gjennom en reduksjon av skjønnsrammen og større målretting av skjønnsmidlene overføres midler fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet.
- Momskompensasjonsordningen: Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift. Det langsiktige uttrekket i rammetilskuddet knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift baseres på faktisk refusjonskrav knyttet til drift fra 2004, eventuelt som et gjennomsnitt av 2004 og 2005. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen. Det bør også gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.

Stange, den 18.01.2006



Erik Høidal Haugerud  
rådmann

## SAKSOPPLYSNINGER

### Sammendrag:

#### Bakgrunn:

#### Beskrivelse av dagens inntektssystem (Grønt hefte, 2006)

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å nå målet, tas det ved fordelingene av rammetilskuddet hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes og fylkeskommunenes kostnader (utgiftsutjevningen) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevningen). Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene kommunenes frie inntekter som kommunene fritt disponerer innenfor de gjeldende lover og forskrifter. Det gis også et skjønnstilskudd for å korrigere for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingsystemet for øvrig. Inntektssystemet inneholder i tillegg virkemidler som utelukkende er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger. Det samlede rammetilskuddet for kommunene og fylkeskommunene er delt i fem tilskudd for kommunene og fire tilskudd for fylkeskommunene. Disse tilskuddene bevilges over egne poster på kapittel 571 og 572 i statsbudsjettet.

Omfordelingen som følge av utgifts- og inntektsutjevningen gjøres i innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er begrunnet med at forhold av demografisk, geografisk og sosial art gir strukturelle kostnadsforskjeller som kommunene og fylkeskommunene i liten grad kan påvirke. For at kommunesektoren skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, tas det hensyn til slike strukturelle kostnadsforskjeller ved fastlegging av de økonomiske rammene. Eksempel på kostnadsforskjeller kan være aldersfordeling eller reiseavstand innen kommunen. Det er også nødvendig å foreta inntektsutjevning av skatteinntektene for å oppnå rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene.

Rammetilskuddet fremkommer som summen av innbyggertilskuddet og tilskuddene: Nord-Norgetilskuddet, regiontilskuddet (kun kommunene), skjønnstilskuddet, hovedstadstilskuddet (kun fylkeskommunen) og tilskuddet knyttet til selskapskatten (kun kommunene).

Nord-Norgetilskuddet er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet. Tilskuddet skal også muliggjøre en høy kommunal og fylkeskommunal sysselsetting i områder med et konjunkturavhengig næringsliv. Tilskuddet beregnes på grunnlag av en sats pr. innbygger, som differensieres mellom fylkene. Det er fastsatt en felles sats for alle kommunene innenfor et fylke og en sats for hver av fylkeskommunene.

Regiontilskuddet, som beskrevet i Grønt hefte 2006, blir gitt til alle kommuner som har mindre enn 3 200 innbyggere og som har skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere mottar fullt tilskudd, mens kommuner med mellom 3 000 og 3 200 mottar redusert tilskudd. Kommuner som mister regionaltilskuddet som følge av at skatteinntektene overstiger 110 prosent av landsgjennomsnittet, vurderes i forbindelse med skjønnstildelingen.

Skjønnskuddet blir brukt til å kompensere kommuner og fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Siden 2004 er kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift blitt kompensert gjennom det ordinære skjønnskuddet. I 2006 vil det ordinære skjønnskuddet, som ble opprettet i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997, være avviklet.

Ved behandling av kommuneproposisjonen for 2005, besluttet Stortinget å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene. Som en midlertidig ordning, blir selskapsskatten utbetalt som en del av rammetilskuddet i 2005 og 2006. Fra og med 2007, tilføres selskapsskatten over et felles kommunalt næringskattfond til kommunene.

### Kostnadsnøklene

Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene består av tre delkostnadsnøkler: Videregående opplæring, samferdsel og tannhelsetjenesten.

Kostnadsnøkkelen for kommunene består av fire delkostnadsnøkler: Administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenesten og landbruk og miljøvern.

Tabell 2: Hovednøkkelen for kommunene

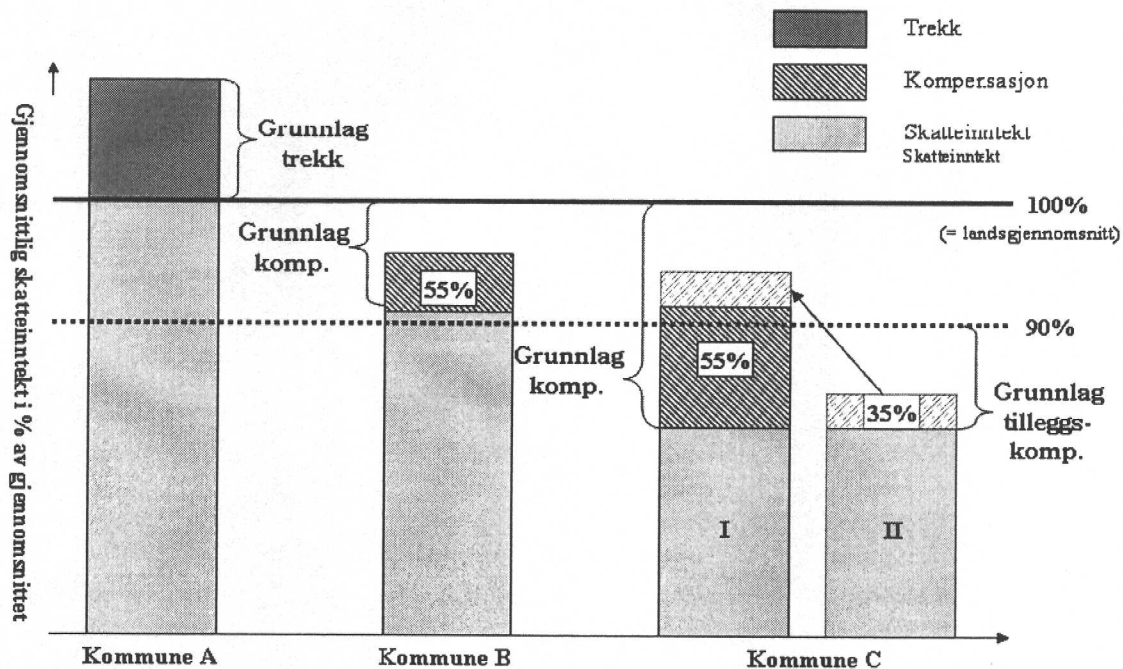
Kriterium	Kriterievekter
Basistillegg	0,025
Innbyggere 0- 5 år	0,023
Innbyggere 6 – 15 år	0,038
Innbyggere 16 – 66 år	0,120
Innbyggere 67 – 79 år	0,085
Innbyggere 80 – 89 år	0,133
Innbyggere 90 år og over	0,049
Skilte og separerte 16 – 59 år	0,038
Arbeidsledige 16 – 59 år	0,011
Beregnet reisetid	0,015
Reiseavstand til nærmeste sonekrets	0,010
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,011
Dødelighetstall	0,025
Ikke gifte 67 år og over	0,025
Innvandrere	0,005
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,066
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,004
Urbanitetskriterium	0,042
Landbrukskriterium	0,005
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>

### Inntektsutjevningen

Inntektsutjevningen skal som nevnt utjevne forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. I 2005 gikk en over til en ordning med symmetrisk inntektsutjevning. Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompensert for 55 prosent av differansen mellom egen skatteinntang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntang over



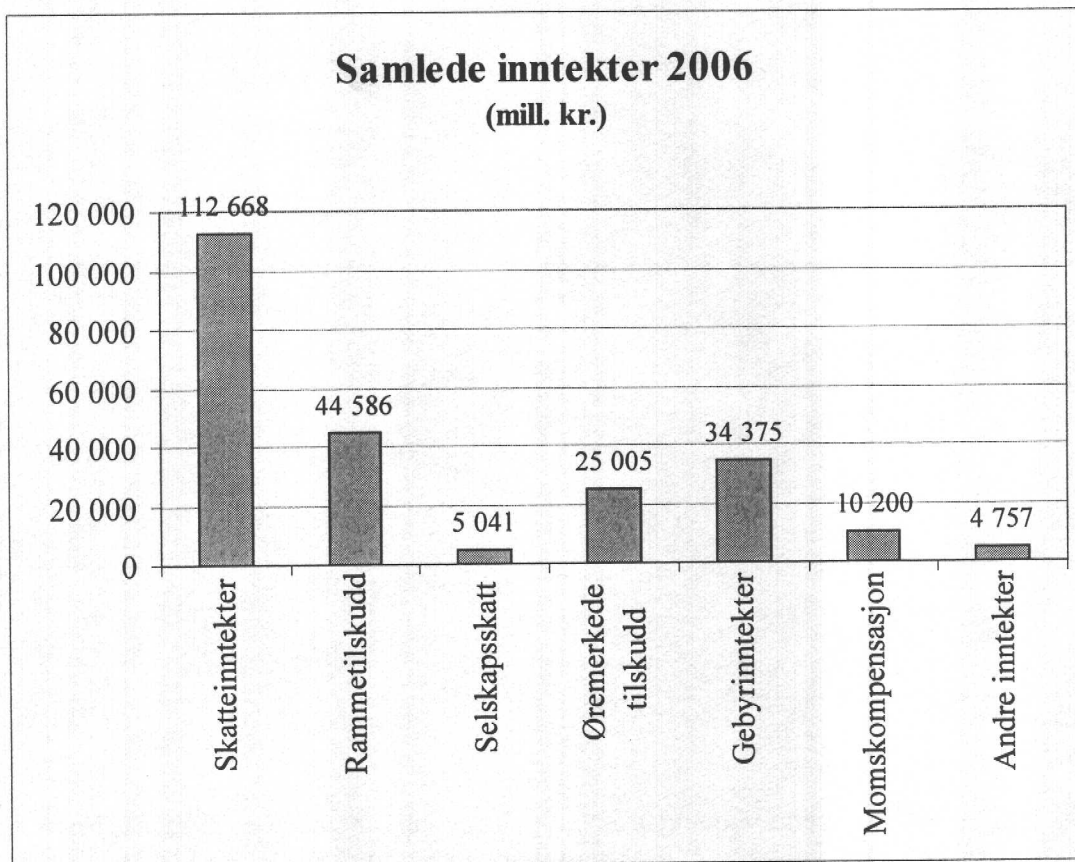
landsgjennomsnittet trekkes 55 prosent av differansen mellom egen skatteinntang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter på under 90 prosent blir i tillegg kompensert for 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet.



Fra 2000 ble det innført løpende inntektsutjevning. Løpende inntektsutjevning innebærer at inntektsutjevningen for den enkelte fylkeskommune og kommune beregnes fortløpende syv ganger i året etter hvert som skatteinntangen foreligger.

**Statsbudsjettet 2006**

Anslag på kommunesektorens inntekter i 2006 (mill. kr.):



Samlede inntekter 236.633 mill. kr., herav frie inntekter - skatt og rammetilskudd inklusive selskapskatt 162.296 mill.

Beregning av utgiftsbehov - tillegg/trekk i kroner for 2006 (utgiftsutjevned trekk):

## HELE LANDET

## STANGE

	Vekt	Antall	Antall	Utgifts- behovs- indeks	Pst. utslag	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb
						Oppdatert folketall
Innb. 0-5 år	0,023	349 626	1 242	0,88802	-0,26 %	-69
Innb. 6-15 år	0,308	621 400	2 463	0,99082	-0,28 %	-75
Innb. 16-66 år	0,120	3 031 403	11 942	0,98477	-0,18 %	-49
Innb. 67-79 år	0,085	390 779	1 886	1,20646	1,75 %	469
Innb. 80-89 år	0,133	183 432	797	1,08614	1,15 %	306
Innb. o/90 år	0,049	29 723	97	0,81580	-0,90 %	-241
Skilte og separerte	0,038	300 287	1 109	0,92321	-0,29 %	-78
Arbeidsledige	0,011	86 213	253	0,73301	-0,29 %	-78
Dødelighet	0,025	34 898	143	1,02433	0,06 %	16
Ikke-gifte over 67 år	0,025	301 837	1 311	1,08576	0,21 %	57
Innvandrere	0,005	134 388	197	0,36645	-0,32 %	-85
Reisetid	0,015	36 329 937	172 285	1,18546	0,28 %	74
Sone	0,010	19 893 113	75 981	0,95479	-0,05 %	-12
Nabo	0,011	8 773 763	32 286	0,91989	-0,09 %	-24
PU over 16 år	0,066	16 209	85	1,31089	2,05 %	548
PU under 16 år	0,004	4 725	15	0,79358	-0,08 %	-22
Urbanitetskriterium	0,042	38 118 267	131 385	0,86162	-0,58 %	-155
Landbrukskriterium	0,005	1	0	1,80683	0,40 %	108
Basistillegg	0,025	431	1	0,58000	-1,05 %	-280
<b>Kostnadsindeks</b>	<b>1,000</b>			<b>1,01534</b>	<b>1,53 %</b>	<b>341</b>

(Tillegg/trekk kr pr innb.)

Alle tall i 1000 kr

Tillegg/trekk (omfordeling) for kommunen i 1000 kr

6 275

1 276

Nto.virkn. statl/priv. skoler

-8 180

Sum utgiftsutj. mm (2+3)

-628

Gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov i kr pr innbygger:

26 706

26 706

**Borge-utvalgets innstilling**

Borgeutvalget, ledet av professor Lars-Erik Borge, NTNU, har etter sitt mandat utredet sentrale elementer i dagens inntektssystem for kommunesektoren. Utvalget foreslår endringer med sikte på å:

- Forbedre fordelingsmekanismen i inntektssystemet
- Forenkler systemet ved å endre eller fjerne kompliserte elementer
- Forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte

Borge-utvalgets forslag innebærer at inntektssystemet for kommuner vil bestå av fire hovedkomponenter:

- Innbyggertilskudd med utgifts- og inntektsutjevning
- Distriktpolitisk tilskudd
- Skjønnstilskudd
- Inntektsgarantitilskudd

Utvalgets forslag innebærer følgende endringer for kommunene:

- Ny kostnadsnøkkel

- Prognosebasert inntektsutjevning
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående grunnskoler som innebærer at trekk- og korreksjonsordningen i inntektssystemet kan avvikles.

Tabell 3: Fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til inntektssystem for kommuner gruppert fylkesvis

Fylke	Sum innb. tilskudd og distrikts-pol. tilskudd	Gevinst/tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/tap nytt distrikts-politisk tilskudd	Systemvirkning
Østfold	5 463	-29	-19	-48
Akershus	3 416	-233	-7	-240
Oslo	4 332	499	0	499
Hedmark	7 769	-103	425	322
Oppland	7 629	-206	305	99
Buskerud	5 428	-95	10	-85
Vestfold	5 848	-29	-27	-56
Telemark	7 111	252	12	264
Aust-Agder	6 710	246	-50	196
Vest-Agder	6 143	152	-43	109
Rogaland	4 747	-184	-22	-206
Hordaland	5 653	-240	-6	-246
Sogn og Fjordane	9 571	304	69	373
Møre og Romsdal	7 343	30	104	134
Sør-Trøndelag	5 694	-35	281	246
Nord-Trøndelag	8 551	-123	498	375
Nordland	9 560	117	-63	54
Troms	7 726	-67	-1 353	-1 420
Finnmark	13 672	42	-736	-694
Landet	6 099	0	0	0

Utvalget foreslår å avvikle ordningen med bruk av nyere befolkningstall ved beregning av innbyggertilskuddet. Med utvalgets forslag ville befolkningstall pr. 1. januar 2004 ligget til grunn for beregningen av innbyggertilskuddet i 2005.

I tabell 3 presenteres gevinst/tap i kroner per innbygger til forslag til nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene. I beregningene er det lagt til grunn at 15 prosent av det distriktpolitiske tilskuddet skal fordeles mellom kommunene med et likt beløp pr. kommune, mens 85 prosent skal fordeles mellom kommunene etter satser pr. innbygger. Både satsene per kommune, og satsene per innbygger er gradert etter sonene i det distriktpolitiske virkeområdet. Fordelingsvirkningene av å innføre et distriktpolitisk tilskudd er illustrert med utgangspunkt i de midler som i dag fordeles som Nord-Norgetilskudd og regiontilskudd. Utvalget foreslår også at den delen av det ordinære skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn trekkes ut av skjønnstilskuddet og legges inn i det distriktpolitiske tilskuddet.

Det foreslås at overgangsordningen i inntektssystemet erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd. Det nye inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn 400 kr. per innbygger lavere enn på landsbasis.

Tabell 4: Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene

Kriterium	Kostnadsvekt
<i>Alders kriterier</i>	
Andel innbyggere 0-5 år	0,0164
Andel innbyggere 6-15 år	0,3341
Andel innbyggere 16-21 år	0,0198
Andel innbyggere over 22-66 år	0,1149
Andel innbyggere 67-79 år	0,0888
Andel innbyggere 80-89 år	0,1328
Andel innbyggere 90 år og over	0,0608
<i>Sosiale kriterier</i>	
1.generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år	0,0147
Barn med grunn- og hjelpestønad 6-15 år	0,0106
Ikke gifte over 67 år	0,0624
Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,0147
Barn som ikke bor hos begge foreldre 0-15 år	0,0413
Antall fattige	0,0096
Opphopningsindeks (skilte, arbeidsledige og fattige)	0,0216
Uførepensjonister 18-49 år	0,0058
<i>Kostnadsfaktorer</i>	
Sone	0,0191
Nabo	0,0043
Basis	0,0269
Sum	1,0000

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel består av fire sektorer: Helse- og sosialtjenesten, grunnskolen, administrasjon og barnehager. Delkostnadsnøkkelen for barnehager er ikke med i kostnadsnøkkelen som er presentert i utredningen. Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkel gjenspeiler sektorens andel av kommunenes netto driftsutgifter, eksklusive avskrivninger, i 2004.

I forhold til delkostnadsnøkklens vekt i dagens kostnadsnøkkel medfører utvalgets forslag at administrasjon får en lavere vekt i kostnadsnøkkelen, mens grunnskole og helse- og sosialtjenesten får økt vekt.

Det er fire viktige endringer i forhold til dagens kostnadsnøkkel:

- For det første, er det innført mål på bosettingsmønster og kommunestørrelse i kostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten, for å ivareta at spredt bosettingsmønster og lavt innbyggertall er en kostnadsulempe i pleie- og omsorgstjenesten og kommunehelsetjenesten.
- For det andre, er urbanitetskriteriet i dagens sosialhjelpsnøkkel erstattet med en opphopningsindeks. Opphopningsindeksen er et produkt av antall skilte, antall arbeidsledige og antall fattige i kommunen.
- For det tredje, er det innført egne kriterier i grunnskolenøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til særskilt tilrettelegging av undervisning (antall barn i alderen 6 – 15 år med grunn- og hjelpestønad og 1. generasjons innvandrere 6 – 15 år utenom Skandinavia).
- For det fjerde er landbrukskriteriet i dagens kostnadsnøkkel ikke inkludert i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Tabell 5: Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Uvalgets forslag
Østfold	0,990	0,989
Akershus	0,916	0,906
Oslo	0,918	0,944
Hedmark	1,067	1,060
Oppland	1,068	1,059
Buskerud	0,989	0,985
Vestfold	1,006	1,005
Telemark	1,042	1,051
Aust-Agder	1,026	1,035
Vest-Agder	1,009	1,016
Rogaland	0,967	0,959
Hordaland	1,007	0,995
Sogn og Fjordane	1,126	1,138
Møre og Romsdal	1,054	1,055
Sør-Trøndelag	0,986	0,984
Nord-Trøndelag	1,089	1,082
Nordland	1,087	1,089
Troms	1,022	1,017
Finnmark	1,044	1,046
<b>Landet</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Tabell 5 over viser utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Fordelingsvirkningene er størst for Oslo, som med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel får en økning i indeks for beregnet utgiftsbehov med 2,6 prosent. Den største reduksjonen i beregnet utgiftsbehov, finner vi blant kommunene i Hordaland med en reduksjon i beregnet utgiftsbehov med 0,95 prosent. Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, vil indeksen for beregnet utgiftsbehov variere fra 0,906 for kommunene i Akershus til 1,138 for kommunene i Sogn og Fjordane.

#### Vurdering:

### Konsekvenser av ny kostnadsnøkkel for kommunene i Hedmark

Kommune	Nytt forslag fra IS-utvalget til kostnadsindeks	Dagens kostnadsindeks med folketall pr 1.1.04	Beregnet utgiftsbehov kr pr.innb	Tillegg/fradrag ved utgiftsutjevningen 2005-data		Øremerket tilskudd skole som innlemmes 1000 kr	Sum dagens system 1000 kr	Tap/gevinst ved bruk av ny nøkkel	
				kr pr.innb	1000 kr			1000 kr	kr pr innb
KONGSVINGER	0,97404	0,97803	23 997	-539	-9 368	2 351	-7 017	-1 286	-74
HAMAR	1,00651	1,00937	24 766	230	6 264	2 271	8 535	297	11
RINGSAKER	0,98829	1,02338	25 110	574	18 202	3 333	21 535	-25 529	-805
LØTEN	1,03934	1,01649	24 940	404	2 945	964	3 909	4 356	598
STANGE	1,00682	1,01218	24 835	299	5 467	2 880	8 347	-2 277	-125
NORD-ODAL	1,10167	1,14084	27 992	3 456	17 500	541	18 041	-4 497	-888
SØR-ODAL	1,02962	1,06067	26 025	1 489	11 297	826	12 123	-5 331	-702
EIDSKOG	1,18819	1,17137	28 741	4 205	27 041	1 467	28 508	2 435	379
GRUE	1,23334	1,23113	30 207	5 671	30 124	812	30 936	546	103
ÅSNES	1,17459	1,17014	28 710	4 175	33 080	648	33 728	1 737	219
VÅLER	1,13908	1,13969	27 963	3 427	13 387	263	13 650	405	104
ELVERUM	0,99317	0,98509	24 170	-366	-6 879	1 886	-4 993	4 894	260
TRYSIL	1,22022	1,21881	29 905	5 369	37 340	841	38 181	785	113
ÅMOT	1,13085	1,11758	27 421	2 885	12 766	443	13 209	1 815	410
STOR-ELVDAL	1,22634	1,20707	29 616	5 081	14 322	965	15 287	933	331
RENDALEN	1,39546	1,37500	33 737	9 201	19 745	300	20 045	1 266	590
ENGERDAL	1,32377	1,31129	32 174	7 638	11 480	98	11 578	687	457
TOLGA	1,33332	1,29162	31 691	7 155	12 743	787	13 530	1 423	799
TYNSET	1,12207	1,14469	28 086	3 550	19 395	882	20 277	-2 913	-533
ALVDAL	1,16337	1,15706	28 390	3 854	9 272	487	9 759	343	142
FOLLDAL	1,24948	1,23891	30 398	5 862	10 194	620	10 814	186	107
OS	1,21544	1,21012	29 691	5 155	10 986	425	11 411	276	130

### Konsekvenser av ny kostnadsnøkkel for Stange kommune

For Stange kommune vil ny kostnadsnøkkel få følgende konsekvenser per sektor:

#### STANGE kommune

Beregning av utgiftsbehov - tillegg/trekk i kroner for år

Sektorer	Dagens kostnadsnøkkel	Ny kostnadsnøkkel	Dagens	Ny	Endring
			Tillegg/fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	Tillegg/fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	kr pr innb
Administrasjon	0,9710	0,9546	-115	-130	-14
Landbruk/miljøvern	1,6345		107		-107
Skole	0,9904	0,9919	-76	-71	5
Pleie- og omsorg	1,0893	1,0726	796	678	-117
Helse	0,9951	0,9756	-5	-30	-26
Barnevern	0,9356	0,9391	-43	-57	-15
Sosialhjelp	0,8236	0,8608	-348	-221	127
<b>Kostnadsindeks</b>	<b>1,0122</b>	<b>1,00682</b>	<b>316</b>	<b>169</b>	<b>-146</b>
(Tillegg/trekk kr pr innb.)					
Dagens tildeling morsmål m.m for 2005 / ny okt innbyggertilskudd (flat beløp)			157	163	6
<b>Samlet utslag knyttet til endring med ny nøkkel</b>					<b>-125</b>

Stange vinner på nye kriterier for skole og sosialhjelp, men taper på alle andre kriterier. Når en hensyntar alle delindekser vil Stange kommune komme ut med et samlet utslag på -125 kr per innbygger (grunnlaget for denne beregningen framgår ikke av tabellen over).

Beregning av utgiftsbehov - tillegg/ trekk i kroner for 2006 etter ny modell for Stange i forhold til gjennomsnitt for landet:

	HELE LANDET		STANGE		Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr.pr.innb	
	Vekt	Antall	Antall	Utgifts- behovs- indeks		Pst. utslag
Innb. 0-5 år	0,016	350 556	1 262	0,90107	-0,16 %	-40
Innb. 6-15 år	0,334	619 717	2 476	1,00004	0,00 %	0
Innb. 16-21 år	0,020	328 623	1 272	0,96883	-0,06 %	-15
Innb. 22-66 år	0,115	2 675 231	10 498	0,98221	-0,20 %	-50
Innb. 67-79 år	0,089	394 144	1 912	1,21420	1,90 %	470
Innb. 80-89 år	0,133	180 640	773	1,07108	0,94 %	233
Innb. 90 år	0,061	28 546	95	0,83298	-1,02 %	-251
Barn som ikke bor sammen	0,016	185 689	659	0,88830	-0,18 %	-44
Grunn- og hjelpestønad	0,011	24 317	95	0,97785	-0,02 %	-6
Ikke-gifte over 67 år	0,062	302 968	1 296	1,07070	0,44 %	109
Innvandrerbarn	0,015	14 712	62	1,05482	0,08 %	20
Fattige	0,010	194 204	768	0,98996	-0,01 %	-2
Sone	0,019	19 466 616	75 625	0,97237	-0,05 %	-13
Nabo	0,004	8 627 973	32 031	0,92923	-0,03 %	-8
PU over 16 år	0,041	15 880	79	1,24519	1,01 %	250
Uføre	0,006	82 363	420	1,27637	0,16 %	40
Opphopning	0,022	277,3504	0,6030	0,54419	-0,98 %	-243
Basistillegg	0,027	433	1	0,57806	-1,14 %	-280
<b>Kostnadsindeks</b>	<b>1,000</b>			<b>1,00682</b>	<b>0,68 %</b>	<b>169</b>

(Tillegg/trekk kr pr innb.)

Alle tall i 1000 kr

Tillegg/trekk (omfordeling) for kommunen i 1000 kr

**3 082**

Gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov i kr pr innbygger:

24 699

### Konklusjon:

Rådmannen anbefaler at formannskapet slutter seg til uttalelsen fra KS-Hedmarks arbeidsgruppe, som følger saken som vedlegg.



Vedlegg:

## **Grunnlagsdokument fra arbeidsgruppe oppnevnt av styret i KS Hedmark, datert 10.01.2006.**

### **Innledning**

Styret i KS Hedmark ba i sitt møte 2.12.2005 om at arbeidsgruppe som har fulgt Inntektssystemutvalgets arbeid lage et grunnlagsdokument for kommunene i Hedmark, som kan benyttes som grunnlag i kommunenes videre arbeid med egen høringsuttalelse til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Arbeidsgruppa har bestått av rådmann Erik H. Haugerud fra Stange kommune (leder), økonomisjef Frank Hauge fra Åmot kommune, økonomirådgiver Ole Jonny Holt fra Åsnes kommune og økonomirådgiver Espen Hvalby fra Ringsaker kommune (sekretær).

Under følger arbeidsgruppas vurderinger og anbefalinger til uttalelser. I arbeidet med NOU 2005:18 har det vært innhentet uttalelser fra andre kommuner og fra fylkeskretser i KS. Det foreliggende dokument tar utgangspunkt i høringsuttalelsen fra Ringsaker kommune. Også andre uttalelser vært benyttet som bakgrunnsmateriale i gruppas arbeid for å komme fram til et grunnlagsdokument og forslag til uttalelser.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Dette formålet har ligget fast siden innføringen av inntektssystemet i 1986. Inntektssystemutvalget (IS-utvalget) er bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system.

Graden av måloppnåelse er avhengig av både utgifts- og inntektsutjevningen. Det er i utredningen i liten grad foretatt en helhetsvurdering av utgifts- og inntektsutjevningen. IS-utvalget har i hovedsak drøftet utgiftsutjevningen og de kostnadsnøkler som ut fra dagens situasjon best ivaretar en utjevning av kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen. Med store ulikheter i nivået på kommunenes skatteinntekter er det like viktig å drøfte en utjevning av disse inntektene som utjevning av utgiftsbehovet gjennom innbyggertilskuddet. Så lenge skatteinntektene er den største inntektskilden for kommunene, vil størrelsen på skatteinntektene påvirke omfang og kvalitet på de velferdstjenester kommunene produserer. I realiteten finansieres bare ca  $\frac{1}{4}$  av utgiftsbehovet av innbyggertilskuddet mens  $\frac{3}{4}$  av utgiftsbehovet forutsettes finansiert av skatteinntekter. Dette vil imidlertid variere mellom de enkelte kommunene. I flere av Hedmarkskommunene vil fordelingen mellom innbyggertilskudd og skatteinntekter være 50/50.

Ved eventuelle endringer av inntektssystemet, betyr dette at det bør ses på de samlede konsekvenser av nye omfordelinger. Dette bør igjen settes i sammenheng med den fordeling som allerede er mellom kommunene. Et hovedmål bør være å sørge for at utfallet blir gunstigere for kommuner med de laveste frie inntektene. Eventuelle utfall som forringer inntektsnivået til kommuner med lave frie inntekter, vil ikke bare være i strid med den overordnede målsetting for inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunegrensene, men også i forhold til ønsket om å styrke det kommunale lokaldemokratiet. En styrking av lokaldemokratiet må nødvendigvis medføre at også kommunene med lave frie inntekter har tilstrekkelig med frie disponible inntekter for å ha en

reell politisk handlefrihet. Styrking av lokaldemokratiet henger derfor nært sammen med at kommunene med lave frie inntekter får styrket inntektsgrunnlaget og dermed sitt mangeårige etterslep i sin økonomi.

Grunnlagsdokumentet omfatter følgende forhold:

- Inntektsutjevningen
- Selskapsskatten
- Kostnadsnøkklene
- Regionalpolitiske tilskudd
- Skjønnsmidler
- Momskompensasjonsordningen

### **Inntekstutjevningen**

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. IS-utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vært gjenstand for politisk vurdering.

Store forskjeller i skatteinntektene forutsetter at det blir gjennomført en utjevning av skatteinntektene gjennom inntektssystemet. Tilbakeføring av en andel av selskapsskatten og den kommende skatten på aksjeutbytte bidrar til å øke inntektsforskjellene. Valg av grunnlag for tilføring av kommunenes skatteinntekter har betydning både for hvor jevne skatteinntektene vil være over tid og mellom kommuner.

Inntektssystemet benytter i dag en asymmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene. Modellen er ikke selvfinansierende gjennom direkte trekk fra kommuner med høye skatteinntekter, og inntektsutjevningen har derfor en sluttfinansiering gjennom et likt trekk pr. innbygger for alle kommunene.

En enklere og mer tydelig modell for å sikre innbyggerne i landet et likeverdig velferdstilbud kan være å gå over til en ren symmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene. I en symmetrisk modell for utjevning av skatteinntektene har både kompensasjonsgrad og trekkprosent referanse til gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. I en symmetrisk modell er inntektsutjevningen selvfinansierende ved at kommuner med høyere skatteinntekter enn gjennomsnittet trekkes tilsvarende det som kommunene med lavere skatteinntekter blir tilført. M.a.o. har man ikke en brutto inntektsutjevning som til slutt skal finansieres gjennom et trekkbeløp pr. innbygger slik dagens inntektsutjevningsmodell bygger på. I en symmetrisk modell for inntektsutjevning får alle kommuner den samme økonomiske effekten av å øke skattegrunnlaget, samtidig som alle kommuner også får det samme økonomiske sikkerhetsnettet i form av kompensasjon for en lokal skatteinntektssvikt. Ved siden av at inntektssystemet skal legge de økonomiske forutsetningene for et likeverdig velferdstilbud, er det viktig at innbyggerne opplever stabilitet i velferdstilbudet, og derfor anbefaler vi at sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning.

Dersom man holder fast ved at innbyggertilskuddet bare skal finansiere om lag  $\frac{1}{4}$  av utgiftsbehovet, må det legges opp til en langtgående inntektsutjevning. Dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntektsutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter, samlet være like stort som

det beregnede utgiftsbehovet. Tjenester utover det som omfattes av inntektssystemet, betjening av gjeld etc. må da imidlertid finansieres på annen måte. Det vises til beregninger foretatt i høringsuttalelsen fra KS Buskerud, Telemark og Vestfold.

**Arbeidsgruppas anbefalinger:**

*Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og sikkerhetsnettet for en lokal skatteinntektssvikt tillegges størst vekt ved valg av modell for inntektsutjevning. Inntektsutjevningen legges om til en ren symmetrisk modell. "Utjevningsgraden" er avhengig av forholdet mellom størrelsen på innbyggertilskuddet og skatteinntektene, men dersom alle kommuner skal være i stand til å dekke utgiftsbehovet med innbyggertilskudd og skatteinntekter, må inntektsutjevningen i en symmetrisk modell ha en kompensasjonsgrad og trekkprosent på om lag 85 %. Da vil summen av innbyggertilskudd og skatteinntekter samlet være like stort som det beregnede utgiftsbehovet.*

**Selskapsskatten**

I 2005 ble en andel av selskapsskatten gjeninnført som en kommunal inntekt på bekostning av skatt fra forskuddspliktige skattytere. Selv om dagens fordeling av selskapsskatten tar utgangspunkt i lokaliseringen av arbeidsplassene i den enkelte virksomhet, er det store inntektsforskjeller for denne inntektskilden i kommunene.

Et viktig argument for tilbakeføring av en andel av selskapsskatten var at dette skal gi lokalpolitikere incentiver til å drive næringsutvikling. Vår erfaring er at tilrettelegging for etablering av nye og sikring av eksisterende arbeidsplasser har høy prioritet blant lokale folkevalgte.

Fordelingsvirkningene av tilbakeføringen av selskapsskatten innebar en omfordelig av skatteinntekter mellom kommunene, og flertallet av kommunene tapte på denne omleggingen, herunder alle kommunene i Hedmark med unntak av Hamar kommune.

Selskapsskatten varierer som nevnt mye fra ett år til et annet. Dette skyldes både skatteplanlegging og at selskapsskatten er konjunkturavhengig. For å gi en stabil samlet ramme for kommunenes frie inntekter må skatt fra selskaper avregnes mot skatt fra personlige skattytere. Variasjonene i selskapsskatten vil da forplante seg til variasjoner i den kommunale skattøren for personlige skattytere.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 informerer Regjeringen at det vil bli lagt fram en vurdering av om det er hensiktsmessig at selskapsskatten er en kommunal skatt. Samtidig har Regjeringen videreført dagens modell for tildeling av selskapsskatt gjennom skattesimuleringsmodellen og tilføring via rammetilskuddet.

Av hensyn til et likeverdig velferdstilbud bør skattegrunnlaget være jevnest mulig, mens selskapsskatten er ujevnt fordelt på kommunene.

**Arbeidsgruppas anbefalinger:**

*Selskapsskatten bør gjøres om til en ren statskatt, og at kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i skatt fra forskuddspliktige skattytere og/eller en økning i innbyggertilskuddet. Dersom man holder fast ved at kommunene skal få en andel av selskapsskatten, anbefales det at man fortsetter med skattesimuleringsmodellen.*

## Kostnadsnøkler

IS-utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkelene for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). I tillegg har utvalget foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning avgitt i mars 2005.

Det er vanskelig å argumentere faglig i mot IS-utvalgets vurderinger og anbefalinger av nye kostnadsnøkler, da det er lagt ned et omfattende forsknings- og utredningsarbeid for å komme fram til mer treffsikre kostnadsnøkler.

Av tabell 1.1 – fordelingsvirkninger for kommunene – framgår fordelingsvirkningene av nye kostnadsnøkler for kommune i Hedmark.

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene i Hedmark

		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnadsnøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	Systemvirkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti-tilskudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
402	Kongsvinger	5 085	0	-74	0	-74	0	-161	-235
403	Hamar	5 886	0	11	0	11	0	-161	-150
412	Ringsaker	5 437	0	-804	0	-804	404	0	-400
415	Løten	6 698	0	598	0	598	0	-161	437
417	Stange	5 894	0	-125	0	-125	0	-161	-286
418	Nord-Odal	8 238	0	-887	0	-887	487	0	-400
419	Sør-Odal	6 457	0	-703	0	-703	303	0	-400
420	Eidskog	10 373	1 576	378	1 576	1 954	0	-161	1 793
423	Grue	11 489	1 601	102	1 601	1 703	0	-161	1 542
425	Åsnes	10 038	1 554	219	1 554	1 773	0	-161	1 612
426	Våler	9 162	1 653	105	1 653	1 758	0	-161	1 597
427	Elverum	5 557	0	260	0	260	0	-161	99
428	Trysil	11 165	1 910	113	1 910	2 023	0	-161	1 862
429	Åmot	8 957	2 002	410	2 002	2 412	0	-161	2 251
430	Stor-Elvdal	11 316	2 147	330	959	1 289	0	-161	1 128
432	Rendalen	15 494	2 271	591	711	1 302	0	-161	1 141
434	Engerdal	13 721	2 495	455	267	722	0	-161	561
436	Tolga	13 960	2 378	801	499	1 300	0	-161	1 139
437	Tynset	8 741	1 954	-533	1 954	1 421	0	-161	1 260
438	Alvdal	9 760	2 215	141	823	964	0	-161	803
439	Folldal	11 889	2 394	108	468	576	0	-161	415
441	Os	11 049	2 275	131	704	835	0	-161	674
	Hedmark	7 219	550	-103	425	322			

Samlet taper kommunene i Hedmark på endringene i den nye kostnadsnøkkelene. Det er imidlertid slik at de små kommunene i gruppa 1.000 til 5.000 innbyggere tjener på omleggingen, mens kommuner på over 10.000 innbyggere har vesentlige tap.

De minste kommunene "får betalt" for spredt bosetting og lavt innbyggertall. De tjener på endringene i delkostnadsnøkler for primærhelsetjeneste og pleie og omsorg og at basiskriteriet har fått økt vekt i delkostnadsnøkkelene for administrasjon. Det de tjener modereres ved at basiskriteriet og bosettingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkelene for grunnskole.

Under følger kommentarer til enkelte av forslagene til nye delkostnadsnøkler.

#### Delkostnadsnøkkel for landbruk/miljøvern

Landbrukskriteriet i dagens kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern består av fire kriterier; areal dyrket mark (30 % vekt), antall driftsenheter (20 % vekt), antall landbrukseiendommer (40 % vekt) og kommunenes totale areal (10 % vekt). De fire kriteriene, som ble innført i 2004, er ment å fange opp ulike aspekter ved kommunenes utgiftsbehov til landbruksoppgaver.

IS-utvalget foreslår å fjerne kostnadsnøkkel for landbruk i inntektssystemet. Da det i deres analyser basert på det smale utgiftsbegrepet (Kostrafunksjon 100, 120 og 130), ikke dokumenteres noen sammenheng mellom antall driftsenheter i landbruket og kommunens utgifter. At ikke utvalget finner noen sammenheng her er ikke overraskende. Kommunens drift av landbrukskontor og landbruksvikar føres i sin helhet på Kostrafunksjon 325 næring. IS-utvalget foreslår i stedet å erstatte kriteriene for landbruk i dagens kostnadsnøkkel med et basiskriterium og andel innbyggere. Etter IS-utvalgets oppfatning er det rimelig å anta at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov som ikke fanges opp av basiskriteriet kan forklares med variasjoner i antall innbyggere.

Det er svært vanskelig å forstå begrunnelsen for dette forslaget. IS-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern fanger på ingen måte opp landbrukskommunenes utfordringer. Som et landbruksfylke har flere av kommunene i Hedmark store utgifter knyttet til landbruksforvaltningen. Ved å endre på landbrukskriteriene vil kommunene tape på dette. I stedet er det de befolkningsrikste kommunene som vil tjene på omleggingen. Det var nettopp for å sikre en god sammenheng mellom ressurstildelingen til kommunene og kommunenes utfordringer og oppgaver på landbruksområdet at disse hadde at landbrukskriteriene ble innført. En analyse av kommunens utgifter til landbruk må i det minste gjøres ut fra funksjon 325 og ved at utgiftene til annen næring trekkes fra.

#### **Arbeidsgruppas anbefalinger:**

*Kommunenes utgifter til landbruk varierer og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er ikke treffsikker. Det anbefales at dagens kostnadsnøkkel for landbruk med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal videreføres.*

#### Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Forslaget til ny kostnadsnøkkel innebærer at IS-utvalget ikke har funnet frem til et nytt kriterium som kan erstatte kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over. Utvalget legger til grunn at dagens særskilte refusjonsordning for ressurskrevende brukere videreføres og fungerer sammen med den nye kostnadsnøkkel. En vesentlig del av de ressurskrevende brukerne er psykisk utviklingshemmede. Det betyr at effekten av nedvektingen av psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkel må ses i sammenheng med ordningen med ressurskrevende brukere.

Nedvektingen av antallet psykiske utviklingshemmede i kostnadsnøkkel innebærer at vertskommunene isolert sett taper på en slik omlegging. Disse kommunene har et stort innslag av psykisk utviklingshemmede. Dette gjelder Hamar, Stange og Ringsaker kommuner. Selv

om kommunene mottar tilskudd til toppfinansiering av ressurskrevende brukere vil ikke dette veie opp for den foreslåtte nedvektingen med den vedtatte ramme og med det vedtatte innslagspunkt på kr 745.000 og en egenandel på 30 % i refusjonsordningen.

Om lag halvparten av vertskommunetilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet fra 2005. Omfordelingen ble lagt inn i overgangsordningen. Andelen knyttet til tilskuddet til brukere som hadde falt fra siden siste telling ble imidlertid ikke trappet ned gjennom overgangsordningen. Dette umiddelbare inntektstapet er vanskelig å dekke uten å redusere tilbudet til de øvrige psykisk utviklingshemmede brukerne, da de som faller fra ofte er knyttet til et bofellesskap med grunnbemanning.

**Arbeidsgruppas anbefalinger:**

*Det må være en klar forutsetning at et revidert inntektssystem også sikrer vertskommuner full utgiftsdekning, jf. den avtalen som ble inngått mellom kommunene og staten i forbindelse med reformen. Vektingen av antallet psykisk utviklingshemmede bør derfor beholdes på dagens nivå. Samtidig bør det foretas en ny vurdering av måten om lag halvparten av det øremerkede vertskommunetilskuddet har blitt fordelt i inntektssystemet på. Det øremerkede vertskommunetilskuddet bør opprettholdes som et øremerket tilskudd slik det var før om lag halvparten av tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet.*

Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

I forbindelse med IS-utvalgets vurdering av sosialhjelpsnøkkelen, har utvalget sett etter andre faktorer som kan forklare ulikheter i utgiftene til sosialhjelp. Analyser som er gjennomført har funnet at variabler som beskriver sosioøkonomiske forhold, opphopning av sosiale problemer og grad av urbanitet kan forklare variasjoner i ressursbruk mellom kommunene. Utvalget presenterer to opphopningsindekser,

- alternativ 1: skilte/separerte og arbeidsledige 16-59 år
- alternativ 2: skilte/separerte, arbeidsledige 16-59 år og fattige

Beregninger viser at de to opphopningskriteriene slår ulikt ut for utvalgte kommuner. Mens Oslo vil tjene på alternativ 2, vil de andre utvalgte kommunene tjene på alternativ 1. Inntektssystemutvalget anbefaler valg av modell 2 som kriterium.

Selv om opphopning av sosiale problemer kan være med på å forklare forskjeller i sosialhjelp er det grunn til å stille spørsmålsteget om dette gir den mest rettferdige fordelingen. Et alternativ til en opphopningsindeks kan være å benytte levekårsindeksen.

SSBs levekårsindeks omfatter:

- Sosialhjelpstilfeller 16 år og eldre i prosent av antall innbyggere 16 år og eldre
- Dødelighet i promille
- Attføringspengetilfeller i promille av antall innbyggere 16-66 år
- Uførepensjonister i aldersgruppen 16-49 år i promille av antall innbyggere 16-49 år
- Voldskriminalitet regnet etter siktelser pr 10.000 innbyggere
- Registrert arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak i prosent av antall innbyggere 25-66 år
- Mottakere av overgangsstønad i prosent av antall kvinner 20-39 år.

Med utgangspunkt i kriteriene beregnes verdi på levekårsindeksen for hver kommune. Kommunene i Hedmark ligger på 5,8 på denne indeksen mens landsgjennomsnittet er på 5,5. Verdien 1 innebærer best levekår, mens verdien 10 representerer dårligst levekår.

Det er tidligere dokumentert at det er en sammenheng mellom kommunenes verdi på levekårsindeksen og kommunenes sosialhjelpsutgifter. IS-utvalget anbefaler imidlertid ikke å benytte denne som kriterium i kostnadsnøkkelen, fordi indeksen ikke oppfyller de nødvendige krav til objektivitet fordi antall sosialhjelpstilfeller er påvirkbart. En kommune med god økonomi kan ha en mer liberal praksis m.h.t. å gi sosialhjelp enn en kommune med dårlig råd. Imidlertid vil det være en overordnet oppgave for sosialtjenesten å gjøre klienter selvhjulpne. Det er urimelig at kommunene i Hedmark skal tape på innføring av en opphopningsindeks da levekårsindeksen viser at Hedmarkskommunene gjennomgående har dårligere levekår enn landet for øvrig.

**Arbeidsgruppas anbefalinger:**

*Det anbefales at det gjennomføres analyser der levekårsindeksen inngår som et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.*

**Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen**

For bedre å fange opp utgiftsbehovet i vekstkommunene ble det fra og med 2003 etablert en ordning hvor tilskuddsfordelingen baseres på befolkningstall pr 1. januar i budsjettåret. Ordningen innebærer at det i statsbudsjettet om høsten beregnes foreløpig innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på befolkningstall pr 1. januar året før budsjettåret. I juni beregnes endelige innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på oppdaterte tall pr 1. januar i budsjettåret. Det bør presiseres at ordningen ikke bare er til fordel for kommuner og med befolkningsvekst, men også for kommuner som opplever en endring i alderssammensetningen som bidrar til økt behov for kommunale tjenester. På den andre siden bidrar ordningen med oppdaterte befolkningstall til lavere tilskudd for kommuner med befolkningsreduksjon og/eller endring i alderssammensetning som reduserer etterspørselen etter kommunale tjenester.

IS-utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslår IS-utvalget at dagens ordning avvikles. I vurderingen av inntektsutjevningen anbefaler IS-utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall.

**Arbeidsgruppas anbefalinger:**

*IS-utvalgets forslag om å avvikle ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gis tilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at det gir større forutsigbarhet og innebærer en forenkling av utgiftsutjevningen.*

**Nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene**

Utvalget foreslår å erstatte de regionalpolitiske ordningene med et nytt distriktpolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig, i første rekke for å bedre treffsikkerheten i forhold til distriktpolitiske målsettinger. Dette innebærer også en forenkling

i forhold til dagens ordninger. Det differensieres mellom virkeområder og en fordeling dels pr innbygger (85 %) og dels pr kommune (15 %).

Fordelingsvirkningen er at det blir en inntektsomfordeling fra Tromsø, Bodø og kommunene i Finmark til dist-riktskommunene i Sør-Norge. Samlet tjener de Hedmarkskommunene innenfor virkemiddelzonen på dette, men utslagene varierer fra betydelig gevinst til et mindre tap. For mer detaljert beskrivelse av ordningen, henviser vi til NOU'en.

**Arbeidsgruppas anbefalinger:**

*IS-utvalgets forslag til omlegging, forenklingen og en mer rettferdig fordeling gis tilslutning. Det bør tas opp til diskusjon om "distriktspolitikken" i større grad burde vært lagt utenfor inntektssystemet for dermed å bli mer "treffsikker".*

**Skjønnsmidler**

IS-utvalget går inn for å gjøre skjønnsmidlene mer målrettet, dvs. at de skal rette opp for uforutsette hendelser, kompensere kommuner som har spesielle oppgaver, brukes til forsøksordninger og ved store endringer i folketall/alderssammensetning. Vekstkommuner som har spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør også kunne fanges opp gjennom skjønnskuttet, sjøl om vekstkommunene over tid mottar tilstrekkelige inntekter til å finansiere driftsutgifter og kapitalkostnader knyttet til økt innbyggertall. IS-utvalget konkluderer med at høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som har befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det vil være vanskelig for kommuner med nedgang i folketallet å redusere realkapitalen i takt med fallende innbyggertall. Kapitalkostnadene vil øke på kort og mellomlag sikt.

Det ser ut til at Norge kan få aksept for gjeninnføring av differensiert arbeidsgiveravgift. Dersom det settes andre begrensninger i gjeninnføringen av differensiert arbeidsgiveravgift, er vi enig med utvalget om at kompensasjonen for økt arbeidsgiveravgift legges inn i et nytt distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet, dvs. at dette trekkes ut av skjønnsmidlene. Man unngår på denne måten spekulasjoner i hvorfor det er store ulikheter i fordelingen av skjønnsrammen.

En større målretting av skjønnsmidlene kan gi grunnlag for å redusere skjønnsrammen og overføre midler til innbyggertilskuddet.

**Arbeidsgruppas anbefalinger:**

*Gjennom en reduksjon av skjønnsrammen og større målretting av skjønnsmidlene overføres midler fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet.*

**Momskompensasjonsordningen**

IS-utvalget har ikke drøftet og evaluert virkningen av momskompensasjonsordningen. Arbeidsgruppen mener at det er behov for at denne ordningen blir vurdert, og har under foretatt en drøfting av ordningen.

Nøytral merverdiavgift for kommunesektoren ble innført for å fjerne merverdiavgift som konkurransevridende faktor i valget mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester. Ordningen



avløste en ordning med begrenset momskompensasjon. Det var forutsatt at verken staten eller kommunene skulle tjene eller tape på reformen.

Momskompensasjonsordningens uttrekksmodell har imidlertid skapt en utilsiktet omfordeling mellom kommuner. Departementet har fordelt den anslåtte økonomiske effekten av nøytral merverdiavgift på 5,9 mrd. kr etter kostnadsnøkkelen for merverdiavgift knyttet til drift og etter innbyggere for merverdiavgift knyttet til investeringer i det langsiktige uttrekket. Som ved andre reformer er det laget en overgangsordning over 5 år hvor 2004 er første år og der uttrekket i 2008 vil bli fordelt etter det langsiktige uttrekket.

Fordi situasjonen i kommunene er ulike med hensyn til drifts- og investeringsnivå, kjøp av tjenester og egenproduksjon og derfor har forskjellig nivå på betalt merverdiavgift, må uttrekksmodellen og dermed det langsiktige uttrekket ta utgangspunkt i den enkelte kommunes faktiske situasjon på innføringstidspunktet. Departementets uttrekksmodell innebærer at kommunesektoren samlet verken tjener eller taper på innføringstidspunktet, men det skjer en omfattende økonomisk omfordeling mellom kommunene. Denne omfordelingen er ikke uttrykk for politisk prioritering, men er eksempel på at tilfeldige utslag av endringer som gjennomføres uten at man har hatt tilstrekkelige data eller gjennomdrøfting av løsningen.

Dersom man legger uttrekksmodellen utenfor overgangsordningen og baserer uttrekket på den enkelte kommunes faktiske situasjon m.h.t. kjøp av varer og tjenester på innføringstidspunktet, vil det ikke skje omfordelinger. Modellen skaper verken vinnere eller tapere. En slik modell vil også sikre at kommunene får beholde en eventuell økonomisk gevinst dersom man framover kan kjøpe tjenester rimeligere fra eksterne tjenesteprodusenter.

Fordi man ikke har tilstrekkelige data fra 2003, må man basere uttrekket på refusjonskravene fra 2004 eventuelt et gjennomsnitt av 2004 og 2005, men målt med samme kroneverdi.

Å innarbeide kommunale investeringer i en uttrekksmodell er svært vanskelig. Med unntak for overordnede satsingsområder har kommunenes driftsutgifter stor grad av stabilitet, mens investeringene vil ha store årlige variasjoner for den enkelte kommune. Det er derfor vanskeligere å finne et normalnivå på investeringene for den enkelte kommune, mens man enkelt kan finne et normalnivå innenfor kommunal tjenesteproduksjon (driftsbudsjettet). Dessuten gjennomføres det alt vesentligste av investeringsprosjektene av private etter innhenting av anbud. Merverdiavgift representerer derfor ikke noen konkurransevridende faktor på investeringssiden. I tillegg er det store forskjeller i kommunenes økonomiske evne. Investeringene utgjør en større andel av budsjettene i kommuner med høye inntekter enn i kommuner med lave inntekter, fordi kommuner med lave inntekter har bundet en større andel av inntektene til drift enn kommuner med høye inntekter. Uttrekksmodellen forverrer derfor den økonomiske evnen for lavinntektskommuner og andre vanskeligstilte kommuner, ved at kommunene ikke har økonomi til å investere så mye som uttrekket indirekte forutsetter. Investeringene bør derfor holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav er kun knyttet til kommunal drift.

Momskompensasjonen har påført kommunene vesentlig administrativt merarbeid, og effekten i forhold til å hindre konkurransevridning er så langt ikke dokumentert. Det bør derfor gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.

**Arbeidsgruppas anbefalinger:**

*Investeringene holdes utenfor momskompensasjonsordningen, og uttrekksmodell og refusjonskrav blir kun knyttet til kommunal drift. Det langsiktige uttrekket i rammetilskuddet knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift baseres på faktisk refusjonskrav knyttet til drift fra 2004 eventuelt som et gjennomsnitt av 2004 og 2005. Uttrekket for nøytral merverdiavgift legges utenfor overgangsordningen. Det bør også gjøres en vurdering om hele ordningen burde avvikles.*

**Annet**

Det vises til produksjonsindeks gjengitt i rapport fra Teknisk beregningsutvalg av desember 2005 og til oppslag i Kommunal rapport av 15.12.2005. Denne produksjonsindeksen viser at kommunene i Hedmark er mer effektive enn gjennomsnittskommunen, og produserer flere tjenester enn inntektsnivået skulle tilsi. Inntektssystemet bør utformes slik at det stimulerer til økt effektivitet.

Brumunddal, 10.1.2006

Erik H. Haugerud

Frank Hauge

Ole Jonny Holt

Espen Hvalby