



Ringerike kommune

Rådmannen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Saksnr.	Løpenr.	Arkivkode	Deres ref.	Dato
15/10228-5	8070/16	103 & 13		02.03.2016

Svar - Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Kommunestyret i Ringerike vedtok 25.02.2016 å gi et svar på høring om forslag til nytt inntektssystem.

Vedtak i Kommunestyret:

1. Ringerike kommune sender høringsuttalelse om forslag til nytt inntektssystem for kommunene.
2. Ringerike kommune konkluderer med:
 - a. Kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen bør oppdateres og følge de forslag som er fremmet i forslaget.
 - b. Basistilskuddet bør tillegges noen flere dimensjoner for tildeling slik det foreslås for en mer rettferdig fordeling.
 - c. Regionalpolitiske tilskudd, også skjønnsmidler, bør konkretiseres og sees i sammenheng med andre regionalpolitiske virkemidler.
 - d. Skatt og inntektsutjevning beholdes minst på nivå med dagens ordning for å sikre mest mulig likeverdig utgangspunkt for kommunene til å levere gode offentlige tjenester.

Utgiftsutjevning – kostnadsnøkler:

Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Dette påvirker både behovet for og kostnadene ved å tilby kommunale tjenester. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. For at kostnadsnøkklene skal fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold bør disse oppdateres jevnlig. Denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette.

Utgiftsutjevningen omfatter velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern og administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Det er foretatt en vurdering av om også kommunale veier bør inngå, men det anbefales ikke at denne sektoren tas inn. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen i dette høringsnotatet.

Foreslåtte endringer:

Forslaget til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkklene som gjelder i dag. Kommunal og moderniseringsdepartementet har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkklene og det foreslås endringer på bakgrunn av dette.

- Grunnskole: Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvanderforeldre (ekskl Skandinavia) tas ut.
- Pleie og omsorg: Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 år vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil ventelig redusere innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.
- Barnehager: Ingen endring i kriterier. Men det er også skissert en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år.
- Kommunehelse: Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut.
- Barnevern: Ingen endringer i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får mindre vekt.
- Sosialhjelp: Urbanitetskriteriet erstattes med kriteriet aleneboende 30-66 år. Dette gjør også at vektingen mellom kriteriene endres.
- Landbruk: Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp.
- Administrasjon: Ingen endring i kriterier.

I tillegg er de ulike sektorenes vekting endret etter andel av utgiftene.

Vurdering av forslag til nye kostnadsnøkler:

Beregninger viser at Ringerike kommune vil få tildelt 190 kroner mer pr innbygger (totalt ca 5,7 mill. kroner) ved en oppdatering av kostnadsnøkler som foreslått. Høringsforslaget innfører lite nytt, men er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag. Forslagene til oppdateringen av kostnadsnøkler er basert på statistiske analyser. Det vil være vanskelig å overprøve disse faglige beregningene.

Basistilskudd - Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen:

I inntektssystemet i dag legges det til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene. Denne kostnaden kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen, på lik linje med andre ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Kompensasjonen for smådriftsulemper gis gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelene med et likt beløp per kommune. I 2016 er dette beløpet om lag 13,2 mill. kr per kommune, og utgjør i sum om lag 5,6 mrd. kroner. De minste kommunene får med dette et høyere beløp per innbygger enn de større kommunene. For eksempel utgjør dette nærmere 64 000 kroner per innbygger for Utsira, mens det utgjør 20 kroner per innbygger for Oslo.

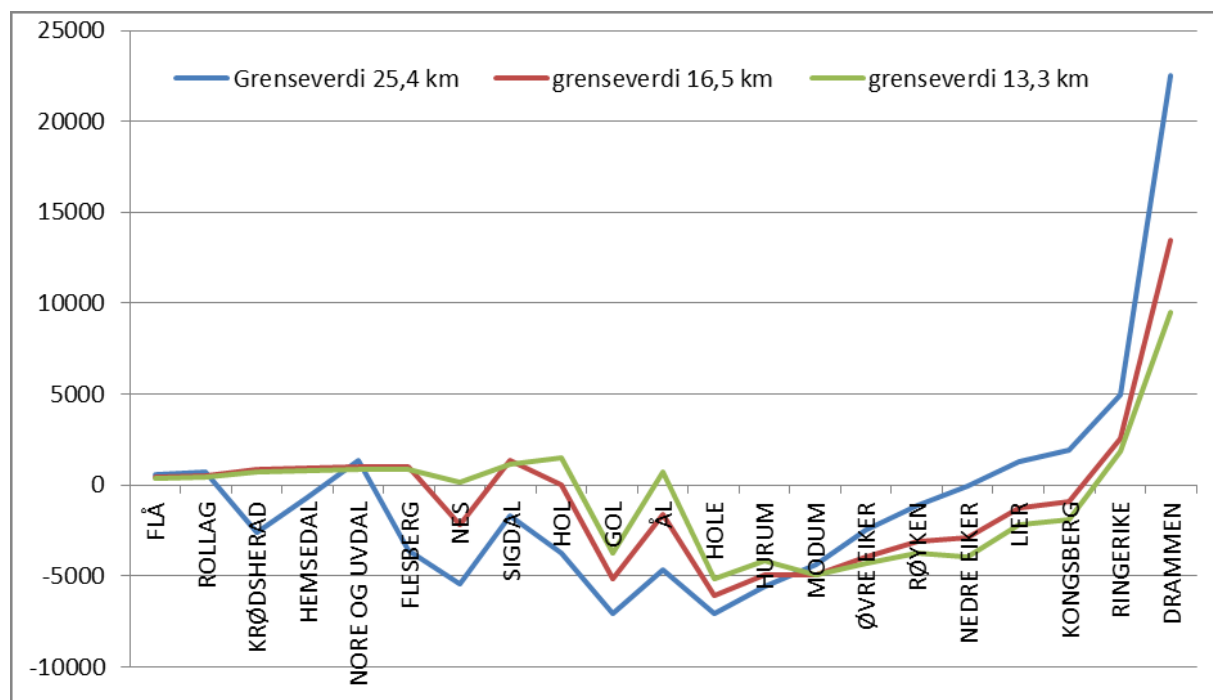
Foreslåtte endringer:

I høringsnotatet skisseres en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper gjennom et strukturkriterium. Strukturkriteriet sier noe om avstander og spredt bebyggelse i regionen. For innbyggerne i grunnkretser beregnes minste reiseavstand for å nå 5 000 personer. Det legges inn korleksjon hvis man for eksempel er avhengig av ferge for å nå det gitte antall personer. Har man lengre reiseavstand enn en bestemt grenseverdi, får man fortsatt fullt basistilskudd. Har man kortere reiseavstand, trappes tilskuddet ned. Det skisseres tre mulige grenseverdier; 25,4 km, 16,5 km eller 13,3 km. Denne endringen vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommune-sammenslutninger.

Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017. I høringsrunden ønskes det innspill og kommentarer til innretningen på denne modellen, og den prinsipielle vurderingen av om alle smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon bør kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Gradering av basiskriteriet er

foreløpig ikke inkludert i departementets forslag til ny kostnadsnøkkel, men dette vil bli en del av kostnadsnøkkelens når modellen innføres.

I figurene under er det lagt inn nettovirkningen av de tre ulike alternative grenseverdiene for kommunene i Buskerud.



Vurdering av forslag til endringer i basistilskuddet:

Ringerike kommune er en av kommunene som vil få økte inntekter fra basistilskuddet ved en endring som foreslått. Dette på grunn av et høyt innbyggertall. Økt inntekt vil bli 1,8 - 5 mill. kroner avhengig av hvor grenseverdien blir satt.

Dagens løsning med et fast basistilskudd pr kommune gir store forskjeller i tilskudd pr innbygger og kan gi ulike utgangspunkt for kommunenes mulighet til å levere tjenester. Nye kriterier for tildeling som det her legges opp til vil etter vår mening gi en bedre og mer rettferdig fordeling samtidig som den fortsatt tar vare på de kommunene som skiller seg ut med ufrivillige smådriftsulempet på grunn av avstander.

Regionalpolitiske tilskudd:

I dagens inntektssystem er fem tilskudd regionalpolitisk begrunnet; småkommunetilskuddet.

Distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge og Namdalstilskuddet, veksttilskuddet og storbytilskuddet. De regionalpolitiske tilskuddene utgjør i sum om lag 3,9 mrd. kroner i 2016, og 321 av 428 kommuner mottar ett eller flere tilskudd. De regionalpolitiske tilskuddene finansieres innenfor rammetilskuddet. I tillegg til disse tilskuddene er skjønnstilskuddet delvis regionalpolitisk begrunnet. Ringerike kommune har de siste årene mottatt årlig 2 - 6 mill. kroner i skjønnstilskudd, men har ikke fått tildelinger gjennom andre regionalpolitiske tilskudd.

De tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet er alle begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger, og kommer i tillegg til kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen. Disse regionalpolitiske tilskuddene skal tilføre kommuner i områder med distriktsutfordringer ekstra tilskudd og høyere inntekter, slik at disse skal kunne ha et bedre kommunalt tjenestetilbud som et virkemiddel for å opprettholde bosetting, og drive nærings- og samfunnsutvikling.

Veksttilskuddet gis til kommuner som har årlig befolkningsvekst på mer enn 1,6 %. Ordningen har vært endret de senere årene, senest i forslaget til statsbudsjett for 2016.

Storbytilskuddet ble innført i 2011, og erstattet det tidligere hovedstadstilskuddet som ble innført i 2009. Begrunnelsen for innføringen av storbytilskuddet var da at de største kommunene hadde særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolknings-konsentrasjon, som ikke ble fanget godt nok opp i kostnadsnøkkelen. Dette gjaldt særlig sosiale forhold og levekår, rus og psykiatri og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk. Storbytilskuddet går til de fire største kommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), og blir fordelt med et likt beløp per innbygger. Satsen per innbygger i 2016 er 371 kroner.

Skjønnstilskuddet er også delvis regionalpolitisk begrunnet. Skjønnstilskuddet skal brukes til å kompensere kommuner for spesielle forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Foreslåtte endringer:

Det foreslås å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge.

Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktpolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget.

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen og å knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktpolitikk. En gradvis endring i fordelingen av de regionalpolitiske tilskuddene til et system der mer fordeles per innbygger og mindre per kommune vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til endringer i kommunestrukturen.

Departementet legger opp til en egen prosess for skjønnstilskuddet i forbindelse med fastsetting av skjønnsrammen for 2017. Skjønnstilskuddet og veksttilskuddet er derfor holdt utenom i denne gjennomgangen. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Departementet vil vurdere å endre omfanget og innretningen på storbytilskuddet, slik at det i større grad knyttes opp mot andre forhold enn bare innbyggertall.

Vurdering av endringer i regionalpolitiske tilskudd:

Med departementets forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene vil kommuner i Nord-Norge og små kommuner i hele landet fortsatt ha et betydelig høyere inntektsnivå enn andre kommuner. Fordelingsprofilen i regionalpolitikken i inntektssystemet vil i hovedsak bli som i dag, selv om småkommunetillegget knyttes til distriktsindeksen. Retningen i politikken er en forsiktig dreining der mer knyttes til reelle distriktsutfordringer og mindre til størrelsen på kommunen.

Omleggingen som skisseres antas å ha størst betydning for kommuner med under 3200 innbyggere.

Omfanget av regionalpolitiske tilskudd bør konkretiseres og sees i sammenheng med andre regionalpolitiske virkemidler.

Skatt og inntektsutjevning:

Skatteinntekter er en viktig finansieringskilde for kommunesektoren. Skatteelementene i inntektssystemet består i hovedsak av tre elementer;

- fastsetting av skattens andel av de samlede inntektene
- hvilke skatter som skal tilfalle kommunene
- graden av utjevning av skatteinntekter mellom kommunene.

Skatteinntektene utgjør i dag om lag 40 % av kommunesektorens samlede inntekter.

Kommunenes inntekter fra personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen. I de periodene kommunene har beholdt deler av selskapsskatten, har denne også blitt utjevnet. Det er frivillig om kommunene vil innføre eiendomsskatt, og denne blir ikke utjevnet mellom kommunene.

Dagens inntektsutjevning er en symmetrisk modell hvor kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, målt per innbygger, blir kompensert for 60 % av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir tilsvarende trukket for 60 %. I tillegg blir kommuner med skatteinngang under 90 % av landsgjennomsnittet kompensert for 35 % av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet. Gjennom skatteutjevningen ble det i 2014 omfordelt 7,6 mrd. kroner. Før utjevningen varierte kommunenes skatteinntekter fra personskatt og naturressursskatt per innbygger mellom 53 og 281 % av landsgjennomsnittet, mens etter utjevning varierte skatteinntektene mellom 93 og 171 %.

Foreslåtte endringer:

I høringsnotatet drøftes de ulike skatteelementene og utviklingen i disse over tid. Det er i høringsforslaget ikke lagt fram forslag til endringer, men vises til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i statsbudsjettet. Regjeringen har i Sundvolden-plattformen uttalt at

«Regjeringen vil:...

- Gjennomføre en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet som sikrer at kommunene får beholde en større del av verdiskapingen lokalt.»

Selv om Regjeringen signaliserte en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, ble det allerede i kommuneproposisjonen for 2016 varslet at fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskaping. Modellen skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling ved at deler av verdiskapingen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Endelig modell for selskapsskatten vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017.

Vurdering av endring i skatt og inntektsutjevning:

Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer at kommunesektoren får beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. I skatteelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge prinsipper. I høringsnotatet understreker Regjeringen at «den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere i hele landet».

Endringer som gjør at kommunene får beholde større del av verdiskapingen lokalt, vil ha motsatt effekt. Økning i skatteandel og redusert skatteutjevning har stort sett de samme fordelingsvirkningene: skatterike kommuner kommer ut med gevinst og skattesvake kommuner kommer ut med et tap. Dette vil forsterke forskjellene mellom kommuner og lavinntektskommuner vil få enda dårligere muligheter til å oppfylle forventningene om likeverdige tjenester til innbyggerne.

Ringerike har, som 2/3 av kommunene i Buskerud, skatteinntekter under landsgjennomsnittet. Skatteinntektene i 85 % av kommunene i landet ligger under landsgjennomsnittet. 63 % av landets innbyggere bor i kommuner som har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet. En omfattende kommunesammenslåingsprosess endrer ikke dette bildet. Basert på Nivi Analyses forslag der 428 kommuner slås sammen til 104 kommuner vil fortsatt 63 % av innbyggerne bo i

kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet. 84 % av kommunene vil ha skatteinntekter under landsgjennomsnittet.

Varslet ordning for selskapsskatt er ment å gi insitamenter til lokal næringsutvikling ved at deler av verdiskapning beholdes lokalt. Det er imidlertid ikke dokumentert sammenheng mellom lokal politisk vilje til å satse på næringsutvikling og slike insentiver. Tidligere har selskapsskatt blitt fjernet som finansieringskilde for kommunene fordi man fant svakheter ved tidligere modell. Det siste årets utvikling innen oljerelatert industri, viser også at konjunkturer og andre forhold utenfor den enkelte kommunes kontroll har stor innvirkning på lokal verdiskapning. Berørte kommuner vil få negative utslag av modellen for selskapsskatt, og økt usikkerhet på inntektssiden vil utfordre muligheten til å kunne gi stabile tjenestetilbud fra år til år.

For å sikre likeverdige tjenester til innbyggere i alle kommuner, bør skatteandelen holdes lav og skatteinntekter utjevnes minst på nivå med dagens ordning:

- Skatteandelen bør videreføres på 40 % av samlede inntekter
- Skatteutjevningsgraden i den symmetriske delen av inntektsutjevningen bør være minst 60 %.

Man bør på nytt vurdere om vedtatt modell for selskapsskatt vil gi ønsket effekt.

Med hilsen

Kommunestyret i Ringerike kommune

Saksbehandler:
Roger Mathiesen
Tlf 90638539