



Saksbehandler: Laila Rognaldsen, telefon: 33 06 78 14
Økonomi

Høringsuttalelse om nytt inntektssystem for kommunene

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Formannskapet	03.02.2016	003/16
Kommunestyret	17.02.2016	008/16

Rådmannens innstilling

Rådmannen anbefaler følgende høringsuttalelse:

1. Tjøme kommune ber Regjeringen og Stortinget sørge for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles på kommunene slik at innbyggerne i hele landet kan få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester innenfor inntekts-systemets tjenesteområde.
2. Kommuner som er i løp 1 vedrørende kommunereformprosessen slås sammen fra 01.01.2018. Innføringen av strukturkriteriet bør innføres fra samme tidspunkt og ikke før.
3. Delkostnadsnøkkelen for barnehager baseres på dagens modell med bruk av utdanningsnivå som kriterium videreføres da analyser tilsier at denne modellen fortsatt har størst forklaringsgrad.
4. Skatteandelen videreføres og utgjør maksimalt 40 % av kommunesektorens samlede inntekter.
5. Skatteutjamningsgraden i den symmetriske delen av inntektsutjamningen videreføres og bør ha en minimumsgrense på 60 %.
6. Innføring av selskapsskatt som en kommunal inntekt fra 1. januar 2017 utsettes til man har forskningsbasert dokumentasjon for om det finnes en sammenheng mellom selskapsskatt og kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling.
7. Tjøme kommune slutter seg til innføring av et strukturkriterium for gradering av basiskriteriet og en grenseverdi lik 25,4 km

03.02.2016 Formannskapet

Møtebehandling:

Ved avstemning ble rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

FS-003/16 Vedtak:

Rådmannen anbefaler at formannskapet gir følgende høringsuttalelse:

1. Tjøme kommune ber Regjeringen og Stortinget sørge for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles på kommunene slik at innbyggerne i hele landet kan få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester innenfor inntekts-systemets tjenesteområde.
2. Kommuner som er i løp 1 vedrørende kommunereformprosessen slås sammen fra 01.01.2018. Innføringen av strukturkriteriet bør innføres fra samme tidspunkt og ikke før.
3. Delkostnadsnøkkelen for barnehager baseres på dagens modell med bruk av utdanningsnivå som kriterium videreføres da analyser tilsier at denne modellen fortsatt har størst forklaringsgrad.
4. Skatteandelen videreføres og utgjør maksimalt 40 % av kommunesektorens samlede inntekter.
5. Skatteutjamningsgraden i den symmetriske delen av inntektsutjamningen videreføres og bør ha en minimumsgrense på 60 %.
6. Innføring av selskapsskatt som en kommunal inntekt fra 1. januar 2017 utsettes til man har forskningsbasert dokumentasjon for om det finnes en sammenheng mellom selskapsskatt og kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling.

Tjøme kommune slutter seg til innføring av strukturkriterium for gradering av

17.02.2016 Kommunestyret

Møtebehandling:

Forslag fremmet av Pål Syse (TL):

7. kommunen som har besluttet sammenslåing i løp 1 må tilgodesees med overgangsordning som dekker en eventuell reduksjon av økonomisk rammebetingelser i 2017.

Ved avstemning ble formannskapets vedtak med TL tilleggspunkt enstemmig vedtatt.

KS-008/16 Vedtak:

1. Tjøme kommune ber Regjeringen og Stortinget sørge for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles på kommunene slik at innbyggerne i hele landet kan få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester innenfor inntekts-systemets tjenesteområde.
2. Kommuner som er i løp 1 vedrørende kommunereformprosessen slås sammen fra 01.01.2018. Innføringen av strukturkriteriet bør innføres fra samme tidspunkt og ikke før.
3. Delkostnadsnøkkelen for barnehager baseres på dagens modell med bruk av utdanningsnivå som kriterium videreføres da analyser tilsier at denne modellen fortsatt har størst forklaringsgrad.
4. Skatteandelen videreføres og utgjør maksimalt 40 % av kommunesektorens samlede inntekter.
5. Skatteutjamningsgraden i den symmetriske delen av inntektsutjamningen videreføres og bør ha en minimumsgrense på 60 %.
6. Innføring av selskapsskatt som en kommunal inntekt fra 1. januar 2017 utsettes til man har forskningsbasert dokumentasjon for om det finnes en sammenheng mellom selskapsskatt og kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling.
7. Tjøme kommune slutter seg til innføring av strukturkriterium for gradering av basiskriteriet og en grenseverdi lik 25,4 km
8. kommunen som har besluttet sammenslåing i løp 1 må tilgodesees med overgangsordning som dekker en eventuell reduksjon av økonomisk rammebetingelser i 2017.
8. basiskriteriet og en grenseverdi lik 25,4 km

Oppsummering:

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 innbyggerne i hele landet». Tjøme kommune vil signalisere at denne målsettingen vektlegges ved at skatteandelen videreføres med 40% som en maksimalsats, samt at skatteutjamningsgraden i den symmetriske delen av inntektsutjamningen videreføres og bør ha en minimumsgrense på 60%. En økning av skatteandelen eller en reduksjon av inntektsutjamningen vil være motstridene mht denne overordnede målsettingen. Det er også viktig for Tjøme kommune å signalisere at det er svært uheldig å innføre ett nytt inntektssystem som straffer kommuner som er i løp 1 i kommunereformen for frivillige smådriftsfordeler før 01.01.2018 er svært uheldig.

Analyse – argumentasjon

Kortversjon

Regjeringen varslet en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i mai 2015 – kommuneproposisjonen for 2016. Forslaget ble publisert medio desember 2015, og høringsfristen er 1. mars 2016. For Nøtterøy og Tjøme kommuner er de viktigste forholdene i forslag til nytt inntektssystem knyttet til oppdatering av kostnadsnøkler, innføringen av nytt strukturkriteriet og innføring av selskapsskatt. Endringer i regionalpolitiske tilskudd bærer kommunene Tjøme og Nøtterøy i mindre grad og tas ikke til betraktning i denne uttalelsen. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016.

Innledning

Kommunene har ansvaret å tilby innbyggerne nasjonale velferdstjenester som er avgjørende for innbyggernes livskvalitet. Dette omfatter bl.a. barnehagetjenester, skolefritidsordning, grunnskoleundervisning, voksenopplæring, pleie- og omsorgstjenester, helsetjenester og tjenester for å gi innbyggere sosial trygghet. Kommunene finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter som består av skatteinntekter og rammetilskudd. De frie inntektene utgjør $\frac{3}{4}$ av kommunesektorens inntekter. Av dette utgjør skatteinntektene om lag 40 % -poeng.

Alderssammensetningen blant innbyggerne er avgjørende for etterspørselen etter velferdstjenestene. En kommune med mange barn og unge har stor etterspørsel etter barnehageplasser og grunnskoleundervisning. En kommune med mange eldre har stor etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester. I tillegg er det forskjeller i kommunenes skattegrunnlag. Størrelsen på de frie inntektene er avgjørende for det velferdstilbudet den enkelte kommune kan tilby innbyggerne sine. Målet med inntektssystemet er å utjevne forskjellene slik at alle kommuner skal settes i stand til å tilby likeverdige velferdstjenester til innbyggerne.

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 innbyggerne i hele landet».

Forskjeller i økonomiske rammebetingelser

Det er dokumentert gjennom årlige analyser at det er en klar sammenheng mellom kommunenes produksjon av velferdstjenester og kommunenes økonomiske rammebetingelser. Kommuner med høy korrigert inntekt (korrigert for variasjoner i utgiftsbehov) har høyere tjenesteproduksjon enn kommuner med lav korrigert inntekt. Blant de sentrale velferdstjenestene er det størst sammenheng mellom tjenesteproduksjon og inntekt innenfor primærhelsetjenester og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenesteområder som har høy prioritet i kommunene og på Stortinget, men der inntektsforskjeller resulterer i at innbyggerne i landet blir forskjellsbehandlet.

Slik dagens inntektssystem er utformet er det store forskjeller blant landets kommuner når det kommer til utgiftskorrigerede frie inntekter. Nytt inntektssystem bør legges til rette for å utjevne disse forskjellene slik at den overordnede målsettingen for inntektssystemet kan nås.

Den samlede økonomiske rammen, endring i inntektssammensetning og omfordelinger
Kommunesektorens inntekter fastsettes som en totalramme i kommuneopplegget i statsbudsjettet. Dette betyr at en økning av skatteandelen som i dag er 40 %, vil føre til en tilsvarende reduksjon i andelen som rammetilskudd. På samme måte vil en reduksjon av skatteandelen til under 40 % føre til tilsvarende økt andel som rammetilskudd.

Mens rammetilskuddet i utgangspunktet blir fordelt med et likt beløp pr. innbygger, varierer skattegrunnlaget mye fra kommune til kommune. En økning i skatteandelen vil derfor føre til en omfordeling fra kommuner som i dag har lave skatteinntekter til kommuner som i dag har høye skatteinntekter. M.a.o. får kommuner med høye skatteinntekter økt inntektsrammen sin, mens kommuner med lave inntekter får redusert inntektsrammen. Inntektsforskjellene blir større. Forskjellene i velferdstilbudet vil øke, og oppfyllingen av målsettingen om at innbyggerne i hele landet skal få tilbud om likeverdige velferdstjenester vil bli enda mindre enn i dag. En lavere utjevningsgrad av skatteinntektene vil virke på samme måte som en økning i skatteandelen.

Dersom man skal oppnå målsettingen om at innbyggerne i hele landet skal få tilbud om likeverdige velferdstjenester, må Regjeringen og Stortinget fastsette en lavere skatteandel og eller øke utjevningsgraden av skatteinntektene.

Kostnadsnøklerne - utgiftsbehovet

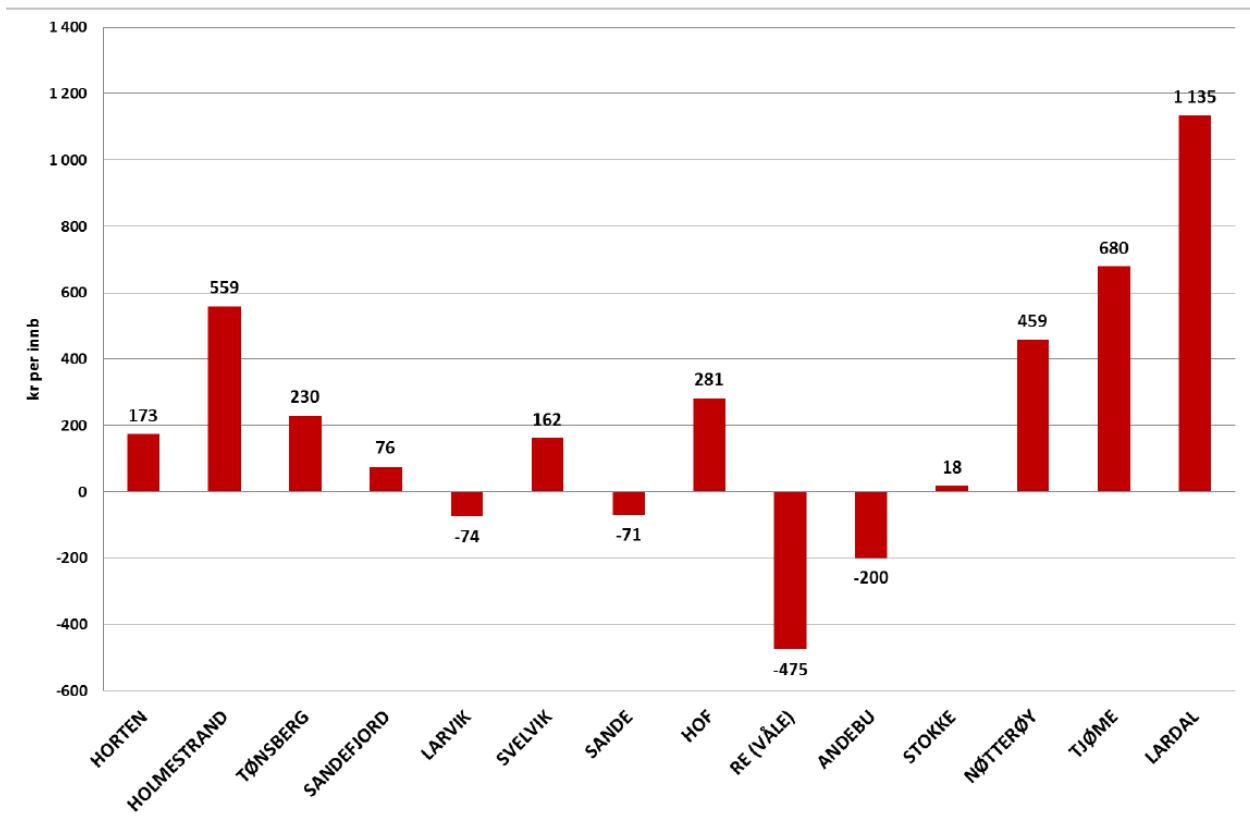
Kostnadene med å tilby innbyggerne likeverdige velferdstjenester varierer fra kommune til kommune. Alderssammensetningen av innbyggermassen, geografi og kommunestørrelse har betydning for kostnadene. Faglige gjennomganger med omfattende analyser, f.eks. av Rattsutvalget i 1996, har resultert i kostnadsnøkler som gir uttrykk for kostnadsforskjeller ved å gi et likeverdig velferdstilbud i Kommune-Norge. Kostnadsnøklerne skal inneholde variabler som har forklaringskraft for variasjoner i etterspørselen. Det er et grunnleggende prinsipp at kommunene skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de nasjonale velferdstjenestene som kommunene har ansvar for.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utført analyser med oppdatert datagrunnlag. Rådmannen forutsetter at analysene er gjennomført på faglig basis og at gjennomgangen er fri for politiske føringer.

I tillegg til dagens delkostnadsnøkkel for barnehage lanseres en alternativ delkostnadsnøkkel. Forskjellen mellom alternativene er bl.a. knyttet til om innbyggernes utdanningsnivå skal være et kriterium. Analyser som er foretatt i utredningsarbeidet viser at dagens delkostnadsnøkkel har noe større forklaringsgrad enn den alternative delkostnadsnøkkel. Rådmannen anbefaler at dagens delkostnadsnøkkel videreføres frem til nye analyser tilsier at denne bør endres.

Basert på beregninger foretatt av KS vil Nøtterøy kommune få økt sine frie inntekter med 459 kroner per innbygger ved oppdateringen av kostnadsnøklerne i inntektssystemet. Dette utgjør om lag 10 mill. kr for Nøtterøy. Tjøme får økt sine frie inntekter med 680 kr per innbygger, noe som utgjør om lag 3,4 mill. kr. En oppdatering av kostnadsnøklerne gir dermed en positiv endring i begge kommunenes rammeinntekter.

Vestfold – utslag kr per innbygger av revidert kostnadsnøkkel (utenom strukturkriteriet)



Skatteelementer, skatteandel og inntektsutjevning

I tillegg til at innbyggerne over hele landet forventer å bli likebehandlet når det gjelder å få tilbud på nasjonale velferdstjenester når behovene kommer, har det stor betydning at tjeneste-tilbudet er mest mulig stabilt regnet pr. innbygger over tid.

Det kommunale velferdstilbudet er arbeidsintensivt. Lønnsutgiftene utgjør over 60 % av kommunenes driftsutgifter. Stabilitet i velferdstilbudet krever at finansieringskilden utvikler seg i takt med kostnadsdriveren, dvs. med endringen i lønnsutgiftene. Skatt på lønnsinntekter gir kompensasjon for den gjennomsnittlige lønnsutviklingen for alle grupper og synes å ha gode egenskaper for å støtte opp under et stabilt tilbud.

Det er store forskjeller i kommunenes skatteinntekter. 15 % av kommunene har skatteinntekter som ligger over landsgjennomsnittet, mens skatteinntektene ligger under landsgjennomsnittet i 85 % av kommunene. 63 % av innbyggerne bor i kommuner som har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet.

En økning i skatteandelen eller en redusert inntektsutjevning vil føre til at kommuner med de høyeste utgiftskorrigerede frie inntektene vil få ytterligere økt inntekt på bekostning av kommunene som i dag har de laveste utgiftskorrigerede frie inntektene. Forskjellen mellom kommuner vil øke og inntektsmodellens overordnede målsetting om likt grunnlag for å yte likeverdige tjenester svekkes. Tjøme kommune vil derfor anbefale at dagens skatteandel på 40% videreføres som en maksimalandel av de frie inntekten samt at inntektsutjevningen videreføres med 60% som en minimumsgrense.

Innføring av selskapsskatt

Selskapsskatt er skatt på alminnelig inntekt for foretak og andre etterskuddspliktige skatteyttere. Selv om Regjeringen signaliserte en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, valgte Regjeringen å legge opp til en tidligere beslutning om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten som kommunal inntekt. Selskapsskatt har blitt tilført kommunene etter ulike modeller. Selskapsskatt ble fjernet som finansieringskilde for kommunenes velferdstjenester fordi man fant svakheter med tidligere modeller. Denne gang er fordelingen av selskapsskatten knyttet til veksten i lønnssum i privat sektor. Ulik konjunkturutvikling i landet kan føre til at en kommunes andel av selskapsskatten svinger fra det ene året til det andre, noe som er uheldig dersom man skal legge til rette for et stabilt velferdstilbud.

Det blir argumentert med at kommunene skal få sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling gjennom å få en andel av selskapsskatten. Det foreligger lite forskningsbasert dokumentasjon for at det finnes en slik sammenheng mellom selskapsskatt og tilrettelegging for næringsetablering. Arbeidsplasser nær bosted har stor betydning for velferdssituasjonen til innbyggerne og det vil være en prioritert oppgave i alle landes kommuner og tilrettelegge for næringsvirksomhet uavhengig av økonomiske intensiver gjennom inntektssystemet. Rådmannen anbefaler derfor av innføring av selskapsskatt utsettes til man har gjort en grundigere utredning av hvordan en slik modell bør utformes og om en slik modell har den ønskede effekt.

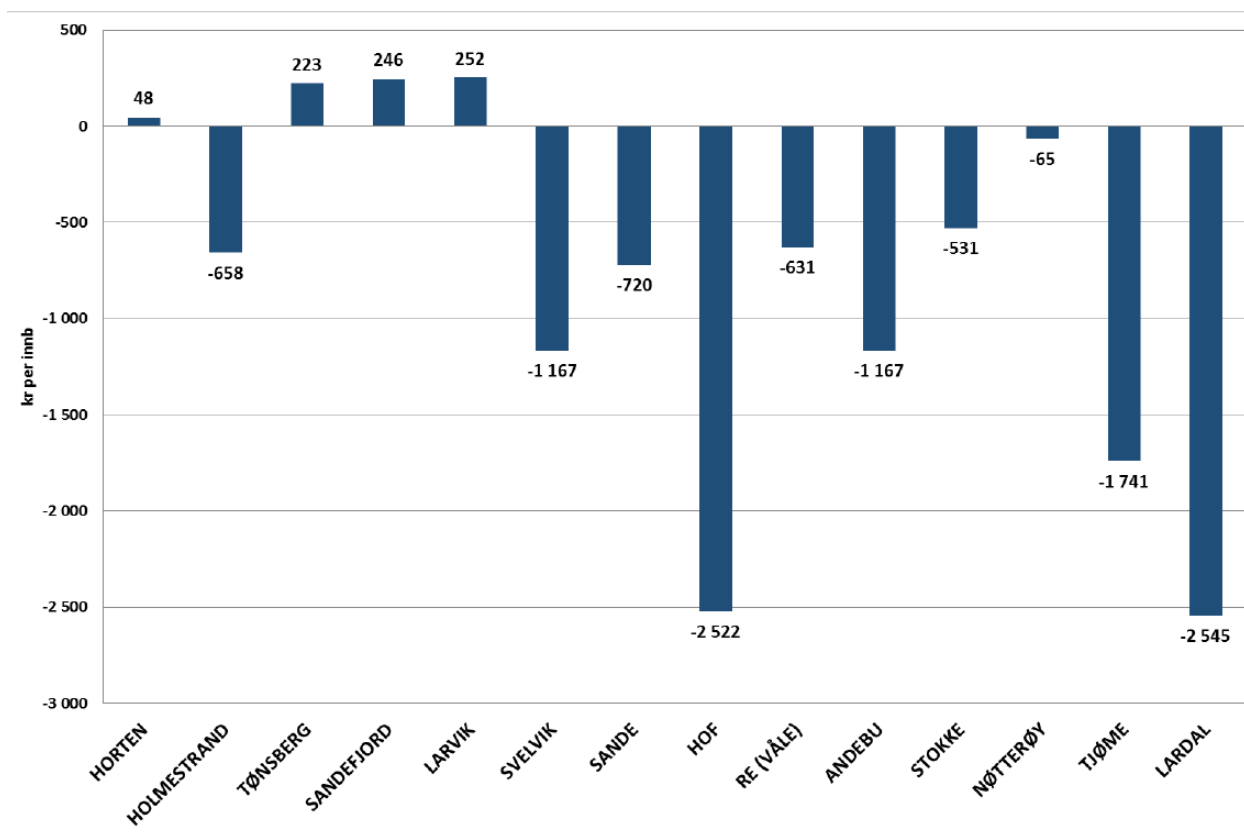
Kommunereformen og tilrettelegging for kommunesammenslåing

Regjeringen ønsker å legge forholdene til rette slik at inntektssystemet ikke innebærer økonomiske hindre for at kommuner slår seg sammen.

Hovedgrepet for å skape sammenslåingsnøytralitet skjer gjennom gradering av basiskriteriet. Det skal ikke være lønnsomt å være liten kommune i tett befolkede områder, mens man ikke skal tape på å være liten kommune i spredt befolkede områder. I dag får småkommuner full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Alle kommuner har om lag 13,2 mill. kr i utgiftsbehovet via basiskriteriet hovedsakelig knyttet til kostnadene ved administrasjon av kommunen. Forskning viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5000 innbyggere som har smådriftsulemper. Regjeringen foreslår å gradere basiskriteriet etter den gjennomsnittlige reiseavstanden innbyggerne har for å nå 5000 innbyggere uavhengig av kommunegrensen. Graderingen skjer ved innføring av et «strukturkriteriet». Strukturkriteriet skal si noe om graden av frivillighet en kommune har til å forbli liten. Kommuner i mindre sentrale områder som har gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5000 innbyggere over et fastsatt nivå, forutsettes å ha ufrivillige kostnadsulemper og får full kompensasjon gjennom basiskriteriet som i dag. Kommuner i mer sentrale områder som har kortere gjennomsnittlig reiseavstand vil få en gradvis reduksjon i basiskriteriet via nivået på strukturkriteriet.

Regjeringen har presentert 3 ulike gjennomsnittlige reiseavstander for å nå 5000 innbyggere h.h.v. 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km. Det samlede utgiftsbehovet innenfor inntektssystemets tjenesteområde er 249,6 mrd. kr. Basiskriteriet utgjør 2,26 % eller 5,6 mrd. kr, og for 428 kommuner utgjør dette som nevnt 13,2 mill. kr pr. kommune. Kommuner som får redusert kompensasjon i utgiftsutjevningen gjennom basiskriteriet «frigjør» 1,6 mrd. kr, 1,9 mrd. kr og 2,6 mrd. kr i kostnadsulemper når gjennomsnittlig reiseavstand settes til h.h.v. 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km. Basiskriteriet vil få lavere vekt i kostnadsnøkkelen, mens andre kriterier vektet opp. KS har forsøkt å beregne effekten ved innføring av strukturkriteriet ved 25,4 km reiseavstand. Se figur nedenfor.

Vestfold – netto utslag av strukturkriteriet ved 25,4 km kr per innbygger



Som man ser av tabellen vil små kommuner i Vestfold få en reduksjon i sitt basistilskudd ved bruk av strukturkriteriet. KS har videre beregnet at det er kommuner på over 20-25 000 innbyggere og kommuner under 3000 innbyggere som tjener på det nye forslaget på strukturkriterium. Det er verdt å merke seg at det i nye forslaget så taper alle kommuner med innbyggere mellom 10 000-20 000 på forslaget, mens det er de største kommunene som kommer best ut. Ekspertutvalget sin anbefaling var at kommunene burde ha minimum 10 000-15 000 innbyggere. Det betyr at det også er kommuner som ikke har smådriftsulemper i dag, men har færre enn 20 000 innbyggere, som vil tape på det nye kriteriet.

Strukturkriteriet innebærer en vridning fra å utbetale et likt beløp til alle kommuner, til å utbetale en større andel av rammen over innbyggertilskuddet. Rådmannen støtter denne utviklingen. Som følge av sammenslåingen av kommunene Nøtterøy og Tjøme, vil man beholde et basistilskudd i inndelingstilskuddet iht inntektssystemet for 2016. Inndelingstilskuddet beholder den nye kommunen Færder i 15 år + 5 år med nedtrapping. Den nye kommunen vil få et gradert basistilskudd etter den nye inntektsmodellen. Ved en sammenslåing vil Nøtterøy og Tjøme kommune ha et innbyggertall på ca. 26 500. Beregninger utført av KS viser at nye Færder kommune vil komme bedre ut ved innføring av strukturkriteriet med en grenseverdi på 25,4 km, sammenlignet med grenseverdiene 16,5 km og 13,3 km.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet er en kompensasjonsordning til sammenslåtte kommuner for reduksjon i rammetilskuddet som følge av kommunesammenslåinger. Inndelingstilskuddet kompensere for tap av basistilskuddet som er et gitt beløp per kommune samt eventuelle tap av regionalpolitiske tilskudd. Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen, og gis en varighet på 15 år. Tilskuddet vil deretter trappes gradvis ned over fem år.

Tjøme kommune mener det er viktig at Regjeringen tar hensyn til at de kommuner med vedtak om sammenslåing i løp nummer 1 i kommunereformen ikke blir straffet for frivillige smådriftsulemper. Tjøme kommune anbefaler at innføringen av strukturkriteriet utsettes til 01.01.2018.

Trykte vedlegg:

Dok.dato	Tittel	Dok.ID
25.01.2016	horingsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-002	202158
25.01.2016	vestfold-okonomiske-utslag	202218

Økonomisk vurdering

Se saksutredning og vedlegg

Dokumenter i saksmappen:

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
2	I	25.01.2016	Hilde-Marie.Skarvang@kmd.dep.no,	VS: Inndelingstilskudd etter evt innføring av ny inntektsmodell.