



## Saksutskrift

Arkivsak-dok. 15/05348-2  
Arkivkode 00  
Saksbehandler Sjur Authen

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Formannskapet	29.02.2016	7/16
2 Kommunestyret	14.03.2016	

### Høring nytt inntektssystem

Formannskapet har behandlet saken i møte 29.02.2016 sak 7/16

### Møtebehandling

*Repr. Arjo Van Genderen (V) fremmet følgende fellesforslag fra V, Ap, Sv, Sp og BYGDL:*

Vestby kommune støtter ikke regjeringens forslag til nytt inntektssystem for kommunene:

1. Vestby kommune mener at forslaget ikke er godt nok utarbeidet, er for kompleks og mangler beregninger av konsekvenser. Forslaget er ufullstendig og kan ikke fungere som reelt beslutningsgrunnlag. Vestby kommune ber departementet utrede saken videre.
2. Vestby kommune ønsker å beholde en større andel av egne skatteinntekter fra næringslivet.
3. Vestby kommune viser til regjeringens målsetning om at kommunereformen skal være frivillig for kommunene og vi mener at det er uheldig at kommunesammenslåing er nevnt mer enn 20 ganger i et dokument om kommunefinansiering og at forslaget virker som et pressmiddel for å fremtvinge hurtige vedtak av kommunesammenslåinger

### Votering

Rådmannens innstilling fikk 2 stemmer.

Repr. Arjo Van Genderens fellesforslag fikk 7 stemmer og ble vedtatt.

### Vedtak

1. Vestby kommune mener at forslaget ikke er godt nok utarbeidet, er for kompleks og mangler beregninger av konsekvenser. Forslaget er ufullstendig og kan ikke fungere

som reelt beslutningsgrunnlag. Vestby kommune ber departementet utrede saken videre.

2. Vestby kommune ønsker å beholde en større andel av egne skatteinntekter fra næringslivet.

3. Vestby kommune viser til regjeringens målsetning om at kommunereformen skal være frivillig for kommunene og vi mener at det er uheldig at kommunesammenslåing er nevnt mer enn 20 ganger i et dokument om kommunefinansiering og at forslaget virker som et pressmiddel for å fremtvinge hurtige vedtak av kommunesammenslåinger

Saksprotokollen bekreftes  
Vestby, 1. mars 2016

Elin Tokerød

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

### **Rådmannens innstilling:**

1. Vestby kommune støtter ikke en innføring av gradert basistilskudd nå, og ber departementet utrede saken videre.
2. Vestby kommune ønsker å beholde en større andel av egne skatteinntekter fra næringslivet.

### **SAKSUTREDNING:**

#### **Bakgrunn for saken:**

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen skal inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen.

Regjeringen har sendt forslag til nytt inntektssystem for kommunene ut på høring, med høringsfrist 1. mars. På grunn av tidsfristen vil kommunen i første omgang sende inn formannskapetets vedtak, mens Kommunestyrets behandling av saken vil bli ettersendt.

#### **Vurdering:**

Inntektssystemet til kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 % av kommunesektorens samlede inntekter. Inntektssystemet kan per i dag sies å være todelt, en politisk del og en faglig del. Den politiske delen omhandler alle elementene i systemet som er politisk interessant; distriktspolitikk, innretningen på inntektsutjevningen, elementer som inneholder skjønnsavgjørelser og lignende. Den faglige delen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen som beregnes matematisk for å få mest mulig treffsikre kriterier med.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, mens det kun gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Et sentralt spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og i hvilken grad kommuner skal kompenseres fullt ut for denne typen kostnader. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet. Kommunenes interesseorganisasjon har hatt en gjennomgang av høringsnotatet, og rådmannens fremstilling bygger i hovedsak på denne, med vekt på utslag for Vestby kommune.

#### **Vurdering:**

##### **Kostnadsnøkler**

Regjeringen har i sitt forslag til nye kostnadsnøkler foretatt en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag. Hovedsakelig er kostnadsnøkler delt i tre hovedtyper; alder, sosiale forhold og struktur. Etter rådmannens oppfatning er det kurant, og riktig, at disse oppdateres etter hvert som samfunnet endrer seg, og

kostnader ved tjenesteproduksjonen forandres. Som et eksempel foreslås det å endre ett av delkriteriene for barnehagekostnader fra utdanningsnivå på befolkningen til andel heltidsansatte.

### **Regionalpolitiske tilskudd**

Vestby kommune omfattes ikke av regionalpolitiske tilskudd. Rådmannen har derfor ikke vurdert forslag til endringer i dette elementet, da det i stor grad er av rikspolitisk interesse.

### **Endring i skattefordeling**

I Kommuneproposisjonen for 2016 varslet regjeringen at den ønsker at kommunene får beholde en større del av verdiskapningen lokalt og foreslo å tilbakeføre en del av selskapsskatten til kommunene. Selskapsskatten i dag tilfaller staten fullt ut. Det foreslås en moderat innføring av ny inntekt fra lokal verdiskapning ved at samlet beløp i 2017 tilsvarer om lag ett prosentpoeng av skattesatsen for selskaper. I 2013 utgjorde dette om lag 2,9 mrd kr. Når ordningen innføres fra 2017, vil den være basert på gjennomsnittlig vekst i lønssummen i privat sektor de siste fire årene, fra 2012 til 2015. Alle kommuner som har vekst i lønssum i denne perioden får en tilsvarende prosentvis andel av samlet selskapsskatt.

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. Det fremmes ingen konkrete forslag til endringer i dagens modell, og er i tråd med praksisen om at dette fastsettes årlig i forbindelse med statsbudsjettet. Ordningen skal inngå i rammetilskuddet, og vil følgelig også bli omfattet av inntektsutjevningen.

Selskapsskatten vil føre til reduksjon i andre frie inntekter siden nivået på kommunesektorens samlede frie inntekter ikke skal øke. Selskapsskatten skal også bli omfattet av inntektsutjevningen. I høringen er det ikke lagt frem noen beregninger av konsekvensene, og departementet sier det vil komme tilbake til dette i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2017.

KS mener det er en fare for at kommuner med personskatteinntekter under landsgjennomsnittet vil tape på omleggingen, selv om de har vekst i næringslivet.

Rådmannen deler KS' vurdering over ved at det er sannsynlig at en kommune som ikke har økning i lønssummen fra privat sektor også har liten vekst i personskatten. Det kan bli en dobbel negativ effekt for noen kommuner. Ettersom selskapsskatten skal være en del av inntektsutjevningen, burde beregningene og konsekvensene av denne fremkommet i selve høringen, slik at kommunene kunne ha fått et reelt beslutningsgrunnlag.

Regjeringen kommer i høringsnotatet ikke med forslag til endringer i skattens andel av kommunenes totale inntekter eller i skatteutjevningen. I notatet drøftes fordeler og ulemper ved å øke eller redusere skatteandelen. Før man vet hva regjeringen konkret vil foreslå, er det vanskelig å ha en bestemt oppfatning om dette. Samtidig kan det nok være slik at det mye av legitimiteten for skattebetalerne er at det er en nær sammenheng mellom hvor man betaler skatt, og hvor skattepengene blir brukt. Slik sett vil rådmannen anbefale at skatteandelen i kommunens inntekter ikke svekkes. Rådmannen er av den oppfatning at regjeringens skatteopplegg bør legge vekt på å premiere de kommunene som satser på, og lykkes med næringsutvikling.

### **Innføring av nytt strukturkriterium**

Høringsforslaget presenterer et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom å innføre et strukturkriterium for å fastsette graderte basistilskudd. I dagens system gis basistilskuddet med et likt beløp til alle kommuner for å kompensere for smådriftsulemper. Det betyr at små kommuner får et høyere beløp per innbygger enn større kommuner, ved at alle kommuner mottar et basistilskudd. I 2016 er det på 13,2 millioner kroner. Bakgrunnen til basistilskuddet, er at alle kommuner har utgifter knyttet til det å være egen kommune.

Frem til nå har det ligget som premiss at alle kommuner skal motta fullt basistilskudd og at smådriftsulempene har blitt kompensert for fullt ut. Forslaget som ligger i høringsnotatet endrer på dette.

Hensikten med gradert basistilskudd er å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, ut fra en tanke om at smådriftsulempe ikke lengre nødvendigvis skal defineres som ufrivillige.

Det er ut fra høringsnotatet vanskelig fullt ut å forstå konsekvensene av strukturkriteriet, og ikke minst mekanismene bak. Høringen gir en omtale av hvordan modellen kan utformes og noen konsekvenser av det, men viser til at endelig modell først vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017 som presenteres i mai.

Basert på tekst og tall frigitt fra KS synes det som om modellen, slik den er foreslått, vil kunne gi noen utilsiktede virkninger. Dagens basiskriterie er utformet slik at det bare er kommuner med mindre enn om lag 12 000 innbyggere som har smådriftsulemper. Med innføringen av gradert basiskriterie vil kommuner med 20 000 - 35 000 innbyggere, alt avhengig av grenseverdien som settes, få lavere rammetilskudd enn i dag selv om de ikke er målgruppen for ordningen.

I praksis vil det bli fastsatt en grenseverdi, målt i antall kilometer for å nå 5 000 innbyggere, som blir styrende for hvilke kommuner som får gradert basistilskudd. Minste foreslåtte grenseverdi er 13,3 kilometer. Kommuner med kortere reiselengde enn dette vil få en forholdsmessig reduksjon. I høringen fremgår at det graderte basiskriterie vil påvirke vektingen av kriteriene i kostnadsnøkkelen. Hvilke grenseverdier som settes vil i

stor grad være skjønnsbasert og derav falle inn under den politiske delen av inntektssystemet.

Det har ved flere anledninger, både fra kommunesektoren og andre interessenter, vært etterspurt å få et enklere inntektssystem. Innføringen av gradert basistilskudd medfører at inntektssystemet verken blir enklere eller lettere å forstå.

All den tid det synes som om gradert basistilskudd gir andre fordelingsvirkninger mellom kommunene enn det som var hensikten, støtter ikke rådmannen en innføring av gradert basistilskudd nå.

Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av forslaget, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet, men gir omfordelingsvirkninger mellom kommunene.

Etter rådmannens syn er innføringen av et strukturkriterium en vesentlig endring av inntektssystemet som burde vært gjenstand for bredere drøfting og utredning, og ikke vært en del av kommuneproposisjonen for 2017 slik det er varslet. I en egen proposisjon ville fordeler og ulemper med kriteriet kunne blitt gjenstand for en grundigere diskusjon.

### **Virkning for Vestby kommune**

KS' beregninger viser at Vestby kommune vil tjene 176 kr pr innbygger på endringene i kostnadsnøkler. Med dagens innbyggertall tilsvarer det 2,9 millioner kroner.

Vestby kommunes innbyggere har i gjennomsnitt 3,1 km reisevei for å nå 5 tusen innbyggere. Dersom grensen settes ved 25,4 km vil Vestby tape 229 kroner pr innbygger, ved en grense på 16,5 km vil tapet bli 313 kroner pr innbygger, og ved en grense på 13,3 km blir tapet 338 kroner pr innbygger. Med dagens innbyggertall tilsvarer det henholdsvis 3,8 millioner, 5,2 millioner og 5,6 millioner.

Den totale effekten av forslagene i høringsnotatet kan settes opp slik:

Km for å nå 5 tusen innbyggere	25,4	16,5	13,3
Tap struktur	3 831 628	5 237 116	5 655 416
Gevinst nye nøkler	2 944 832	2 944 832	2 944 832
Sum effekt	-886 796	-2 292 284	-2 710 584

Dersom regjeringens forslag i høringsnotatet blir vedtatt vil med andre ord Vestby kommune tape mellom 886 tusen og 2,7 millioner avhengig av hvilken avstand man legger til grunn.

### **Alternativer**

Kommunestyret står fritt i denne saken. Man kan også la vær å avgi høringsuttalelse.

### **Konklusjon:**

Høringsnotatet inneholder en del positivt, men rådmannen er av den mening at en så gjennomgripende endring som å innføre et strukturkriterium burde vært gjenstand for bredere drøfting og utredning av konsekvenser.

RETT UTSKRIFT  
DATO 1.mars.2016