

Arkivsak-dok. 15/17850-2
Saksbehandler Dag Sagafos

Saksgang
Bystyret

Møtedato

Nytt inntektssystem for kommunene - Hørings svar

Rådmannens innstilling

1. Skien kommune ber regjeringen å gi kommunene et mer likt økonomisk utgangspunkt slik at innbyggerne kan gis et mer likeverdig tilbud innenfor de nasjonale velferdstjenestene som kommunene har ansvar for.
2. Følgende endringer bør gjøres i f.t. det som foreslås i høringsnotatet:
 - Skatteutjevningen endres ved å øke den symmetriske utjevningen til 70% og redusere tilleggskompensasjonen fra 35% til 25 %.
 - Øke rammetilskuddets andel av de frie inntektene til en fordeling 50/50 på skatt og rammetilskudd.
 - Ny modell for selskapsskatten gjennomføres ikke – den vil favorisere de skattesterke kommunene uforholdsmessig mye – i en normal vekstsituasjon, og forsterke ulikhetene mellom kommunene.
3. Gitt endringene ovenfor støtter Skien kommune forslagene til endringer i kostnadsnøkene. Strukturkriteriet bør ha høyeste grenseverdi; minst 25.4 km.

Vedlegg

Høringsbrev fra KMD datert 16.12.15
Høringsnotat «Forslag til nytt inntektssystem for kommunene».

Bakgrunn

I kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)) ble det varslet at regjeringen ville foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og at forslag til nytt inntektssystem ville bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen skulle inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen.

Regjeringen sendte den 16.12.15 ut et høringsnotat «Forslag til nytt inntektssystem» med høringsfrist 1. mars 2016. Høringsbrev og høringsnotat følger som vedlegg i denne saken

Følgende kan oppsummeres som de sentrale endringsområdene i høringsnotatet:

- Kostnadsnøklerne for utgiftsutjevningen, endringene gjelder noen av kriteriene som benyttes for å fange opp variasjoner i utgiftsbehov for å yte de pålagte kommunale velferds-tjenestene og det gjelder endringer i vektleggingen mellom de ulike tjenstområdene.
- Dagens basistilskudd erstattes med et «strukturkriterium» hvor det ikke lenger legges opp til at frivillige smådriftsulemper blir kompensert. Dette innebærer at små kommuner med kort avstand til nabokommuner ikke lenger får kompensasjon fordi de gjerne vil være egen kommune.
- Regionalpolitiske tilskudd - endringene her er primært av mer teknisk karakter, de etablerte ordningene her videreføres i stor grad som før, med ekstratilskudd til kommuner i Nord-Norge, til de mest typisk distriktskommunene også i Sør-Norge men også storby-tilskuddet inngår her.
- Skatteelementene – regjeringen er i notatet er lite konkret mht forslag til endringer. Det er på dette området at evt. endringer kan slå ut i noe vesentlig grad for kommuner av vår størrelse. Dette området vies relativt mye oppmerksomhet i denne saken og fokuseres på i forslaget til vedtak.

Denne foreliggende saken, - inklusive også forslaget til vedtak, er resultatet av et administrativt samarbeid mellom Skien og Porsgrunn kommuner.

Saksfremstilling

Finansiering av kommunesektoren

Kommunenes samlede inntekter består av disse elementene:

Skatt på formue og inntekt, rammetilskudd, øremerkede midler samt kommunal eiendomsskatt og egenandel/gebyrer.

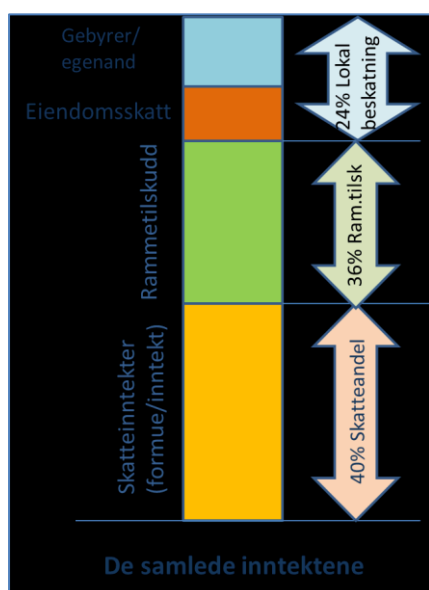
Skatt på formue og inntekt er den andel av samlet alminnelig inntekt som kreves inn i kommunen (av den alminnelige inntekt som innkreves går om lag 27 % til kommunesektoren).

Rammetilskuddet er det som overføres fra staten til kommunene til fri disposisjon og består av innbyggertilskudd som i utgangspunktet fordeles med et likt beløp pr

innbygger. Innbyggertilskuddet korrigeres for hver kommune utfra bestemte kriterier som gir uttrykk for etterspørselen etter de nasjonale velferdstjenestene som kommunene har ansvar for. I tillegg består rammetilskuddet av regionalpolitiske tilskudd og skjønnsmidler

Øremerkede midler/gebyrer/egenandeler - er midler som man får eller krever inn på bestemte områder mot at man minst har kostnader som tilsvarer inntekten.

Eiendomsskatt er en lokal beskatning av egne innbyggere. Eiendomsskatten er «såkalt» frivillig. Kommuner med svake skatteinntekter tvinges likevel mer eller mindre til å innføre eiendomsskatt for å



kunne levere tjenester som innbyggerne etterspør.

Skattesterke kommuner kan i større grad unngå bruk av eiendomsskatt.

Eiendomsskatt og lokale gebyrer virker inn på lokaliseringer i næringslivet og gjør at man lettere lokaliserer seg i kommuner som ikke har de samme «ulempene».

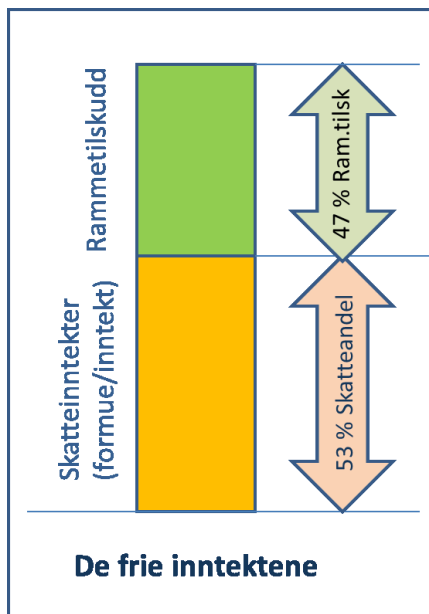
Den konkurransevriddingen man her får, forsterker skatteinntektene til kommuner som allerede er skattesterke på bekostning av de skattesvake som taper ytterligere i konkurransen om arbeidsplassene.

Hva er «de frie inntektene»

De frie inntekter er et begrep særlig knyttet til det lokale selvstyret, – dvs at kommunene skal sikres midler man selv kan bruke til lokale prioriteringer for tjenestetilbud til innbyggerne.

De frie inntektene består av to hovedpilarer: Kommunenes egne skatteinntekter på den ene siden og rammeoverføringene på den andre. Prosessen for tildelingen er slik:

1. Staten bestemmer hvor stor veksten i de samlede inntektene skal være (utledes forenklet sagt utfra kommunesektorens andel av BNP-veksten)
2. Deretter besluttes hvor stor andel skatt på formue og inntekt skal utgjøre av de samlede inntektene (i dag 40%, men likevel ca 53% av «de frie inntektene»). Dette er den delen av prosessen rundt finansieringen av kommunesektoren som bør ha stor oppmerksomhet hos lokalpolitikkerne. Her ligger den beslutningen som vil kunne få størst fordelingsmessig utslag for velferdstilbudet til innbyggerne samt mulighetene til å drive lokalpolitikk.



3. Resten (fratrasket anslaget på øremerkinger, lokale eiendomsskatter, egenandeler og gebyrer som til sammen utgjør om lag 25 % av samlede inntekter) overføres til fordeling som «rammetilskudd» (som da utgjør rundt 35 % av de samlede inntektene).

De frie inntektene utgjør dermed ca 75 % av de samlede inntektene (se figuren ovenfor) – dette er modellen i makro.

Hvilken lokalpolitisk betydning har «skatteandelen»

Skien og Porsgrunn har skatteinntekter betydelig under landsgjennomsnittet og vil dermed ikke være tjent med den høye skatteandelen. Utvider man dette til å gjelde fylkene Buskerud, Telemark og Vestfold (hvor det er et formelt samarbeide innenfor Kommunenes Sentralforbund) BTV-KS, vil situasjonen vise følgende:

I Buskerud er det hele 70.1 % av befolkningen som bor i kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet.

I Telemark er tallet enda høyere, nemlig 92.2 %, og i Vestfold er tilsvarende tall 91.1 %. Av BTV-området ca 685.000 innbyggere bor altså 568.000 i kommuner som taper på den høye skatteandelen.

Det er godt dokumentert at det er en direkte sammenheng mellom skatteinntektene og kommunenes evne til å levere innbyggertjenester. Kommuner som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet må derfor søke å få mer av veksten over rammetilskuddet.

Selv om skatteandelen er 40% av samlede inntekter, er den hele 53 % av de frie inntektene. Følgen er at Skien og Porsgrunn ikke vil ha det samme grunnlaget å tilby innbyggerne velferdstjenester samt drive lokalpolitikk for som de skattesterke kommunene. Når dette i tillegg gjelder nærmere 85 prosent av samtlige innbyggere i BTV-regionen, bør det gjøres grep for å endre dette.

Skiftende regjeringer har uttalt at målsetningen med inntektssystemet som omfatter de frie inntektene (skatteinntekt og rammetilskudd) er at innbyggerne i hele landet skal få tilbud om likeverdige velferdstjenester. Til tross for skiftende regjeringers målsetting, er det fortsatt store forskjeller i kommunenes økonomiske forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tilbud over hele landet.

Det bør da også være et mål å sikre bedre muligheter for å drive lokalpolitikk i BTV-området ved å redusere skatteandelen slik at forholdet mellom skatt og rammetilskudd for eksempel blir 50 % /50 %.

Rammetilskuddet

Det vises til avsnitt 2 ovenfor pkt 3. Rammetilskuddets størrelse er fastlagt. Rammetilskuddet skal først gå til dekning av: skjønnstilskudd, de regionalpolitiske tilskuddene, småkommunetilskudd, storbytilskudd osv. og det som er igjen går til fordeling til innbyggertilskuddet.

Litt mer om størrelser (tall fra 2014):

De frie inntektene samlet er 266.5 mrd kroner herav kommer:

- 134.8 mrd som skatt (dvs 53%),
- 121.2 mrd som rammetilskuddet (dvs 47%)

Av rammetilskuddet går det først 5.8 mrd kroner til Distriktstilskudd Sør Norge, Distriktstilskudd Nord-Norge og Namdalstilskudd, Småkommunetilskudd, Veksttilskudd, Skjønnstilskudd og Storbytilskudd.

Resten 115.4 mrd kroner fordeles som innbyggertilskudd.

Av innbyggertilskuddet trekkes først 0.21 mrd til særskilte ordninger og resten 115.2 mrd går til utgiftsutjevningen (dvs bare 43% av de frie inntektene).

Hvor stor andel hver kommune får av denne delen av innbyggertilskuddet avhenger av hvor «kostbar» kommunen er å drive. Hver kommune kommer ut med en indeks i forhold til landsgjennomsnittet. Hvilken indeks kommunen får bestemmes utfra et sett kriterier for et utvalg av tjenesteområdene i kommunene som kommunene selv ikke kan påvirke (utfra prinsippet om ufrivillige kostnader»). Hovedkrav til kriteriene i

kostnadsnøkkelen er at de er objektive, oppdaterbare (SSB) og etterprøvbare. Kriteriene vektes og legges sammen til den indeksen nevnt ovenfor. Kriterier og vekter skal så langt som mulig gjenspeile faktiske forhold, og utarbeides og justeres over år av kompetente forskere. Kommunene må derfor anta at modellen med kriterier og vekter nå er blitt svært treffsikre (noe departementet også fremhever). De fleste endringer i kriterier og vekter vil det derfor være lite hensiktsmessig å gå nærmere inn på – unntatt ett – som innehar et klart politisk element, nemlig «Strukturkriteriet»

Strukturkriteriet

Kommunene får i dag et eget tilskudd som skal dekke en del såkalte basiskostnader (Basistilskuddet). Basistilskuddet utgjør et fast kronebeløp pr kommune (14.2 mill kroner i 2016). Prosentvis får derfor små kommuner en relativt stor andel for å kunne dekke en del «smådriftsulemper». I konteksten kommunereformen, er det nå reist spørsmålet om kostnadene er «frivillige» eller «ufrivillige» satt på dagsorden.

Departementet har laget en beregningsmodell hvor eksisterende kommunegrenser fjernes og benytter bare grunnkretsene som befolkningsenheter. Små kommuner som ligger nær andre befolkningsentra og som innen rimelig avstand kan nå en befolkning på 5.000 innbyggere ansees å ha en «frivillig kostnadsulempe». Departementet mener da at når kostnadene er «frivillige» bør man miste en andel av basistilskuddet (gradert ordning).

Hvor stor «sirkel» (modellen er noe mer komplisert) rundt kommunesenteret man lager for å nå 5.000 innbyggere avgjør hvor mange som anses å ha frivillig eller ufrivillig kostnadsulempe. Desto større «sirkel», jo flere kommuner vil miste nesten hele eller deler av basistilskuddet.

Departementet har gjort beregninger om hvor mange kommuner som rammes ved avstandene: 25.4 km, 16.5 km og 13.3 km.

Med utgangspunkt i folketall og grunnkretser pr 1.1.2015 har departementet beregnet hvor langt man må «reise» for å nå et innbyggertall på 5.000.

For Grenlandskommunene ser det slik ut: Porsgrunn: 2.0 km, Skien: 2.2 km, Bamble: 4.7 km, Siljan: 9.7 km, Drangedal: 22.2 km og Kragerø: 4.9 km. Bortsett fra Drangedal ligger alle kommunene under den laveste grensen i Departementets tre

Netto-ændring	13,3 km	16,5 km	25,4 km
Porsgrunn	-0,17	1,68	6,13
Skien	6,04	8,99	15,92
Siljan	-3,06	-4,92	-7,52
Bamble	-4,52	-4,59	-4,01
Drangedal	1,64	1,63	0,42
Kragerø	-5,47	-5,81	-5,78
Netto for Grenland	-5,41	-3,03	4,74

grenseverdier, og vil miste deler av basistilskuddet.

Men samtidig vil det som trekkes inn bli overført til innbyggertilskuddet og dermed fordelt på kommunene

gjennom utgiftsutjevningen. Effekten av dette kriteriet må derfor betraktes som «netto-ændringen» (se tabell).

For Grenlandskommunene er nettoendringene ved de tre grenseverdiene som vist i tabellen: (+ er netto gevinst, - er netto tap) (alle beløp i mill 2016 kroner)

Denne oversikten viser at Grenlandskommunene samlet kommer entydig best ut ved grenseverdi på 25.4 km. For de kommunene som kommer uheldig ut, vil en økt vekting på rammetilskuddet kontra skattedelen kunne bidra positivt da dette er skattesvake kommuner.

Professor Borge ved NTNU som i dag er den forsker som er mest anerkjent i kommune-Norge på inntektssystemet peker klart mot at man bør gå for en grenseverdi på 25.4 km – eller gjerne høyere. Grenland som i hovedsak er positiv til kommunereformen bør derfor gå inn for innføring av strukturkriteriet med grenseverdi på 25.4 km. Men det bør skje samtidig som man vekter opp rammetilskuddet i de frie inntektene.

Om de øvrige kriterieendringene

Det er foreslått endringer i kriteriene for; Barnehage, Sosialhjelp, Grunnskole, Pleie- og Omsorg, Kommunehelse, Barnevern, Administrasjon/landbruk/miljø. Felles for disse kriterieendringene er at de legger større vekt på befolkningsgrupper og at småkommuner med ufrivillige kostnadsulempene får dekket en rimelig andel. I forlengelsen av en slik utvikling synes det å gå mot et system hvor utgiftsutjevningen er tilpasset at vi får større kommuner, og at store kommuner forventes å dekke mer av egne kostnader – samtidig som ufrivillige små kommuner ivaretas.

De regionalpolitiske tilskuddene

Departementet ønsker også en «opprydding» i de «regionalpolitiske tilskuddene».

Fra dagens ordning med flere tilskuddsordninger, legger man opp til to hovedtilskudd; ett for Nord-Norge og Namdalen og ett for Sør-Norge.

Småkommunetillegget som noen kommuner får i dag, skal legges inn og være en del av disse tilskuddene. Detaljene rundt dette vil komme senere, men det signaliseres en tettere kobling mot distriktpolitikken for øvrig ved at småkommunetillegget også blir knyttet opp mot «Distriktsindeksen».

Også her fører endringene til at man går mot en ordning med mer fordeling pr innbygger og mindre pr kommune.

En slik opprydding og innretning er en naturlig del av en revisjon av inntektssystemet og kommunereformen. En del av hensikten er også å gjøre tilskuddene mer nøytral ift endringer i kommunestrukturen. Nærmere utforming vil komme i kommuneproposisjonen i mai.

Skatteelementene i inntektssystemet.

I høringsdokumentet skriver departementet:

«Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer at kommunesektoren bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet til å beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Dette tilsier at en andel av inntektene bør komme fra lokale skatter. 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 inntekt mellom kommunene.»

Skatteandelen

Det er de frie inntektene (skatt og rammetilskudd) som skaper det lokale handlingsrommet og selve grunnlaget for det lokale selvstyret. Forskere peker på at forskjellen i skattedelen er hovedårsaken til forskjellen i tjenestetilbudet. Selv om svært mange kommuner har belastet innbyggerne og næringslivet med eiendomsskatt – og selv til tross for at det er et inntektsutjevneende element her. Selv etter dette er det til dels svært store forskjeller i inntektene.

Man må ikke overse at skatteandelen av de frie inntektene har 53% vekt på skatt og 47% på Rammetilskuddet, og ser man bort fra de distriktspolitiske tilskuddene som går til spesielle områder er Innbyggertilskuddet som går til utgiftsutjevningen, bare 43% av «de frie inntektene».

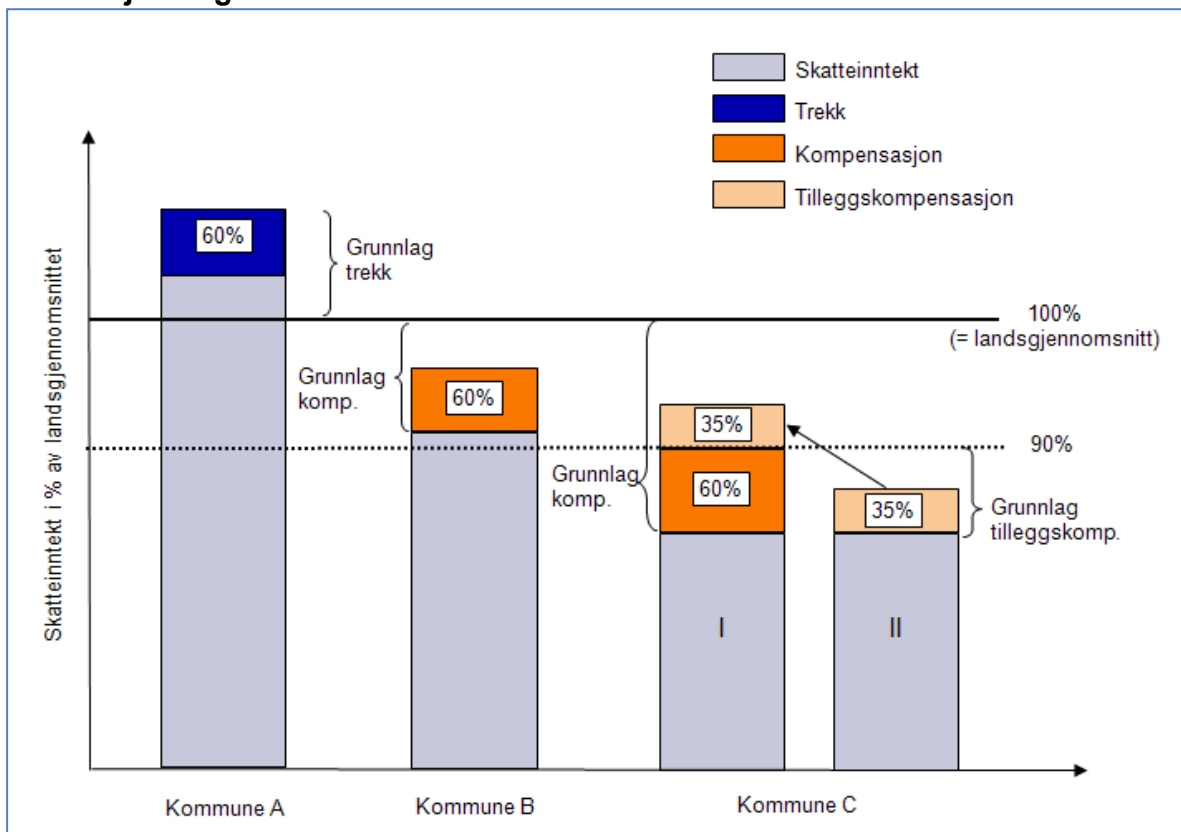
Nærmere om inntektsutjevningen i inntektssystemet.

Mens utgiftsutjevningen tar hensyn til alle ulikhetene i utgiftsbehov, så er det ikke full utjevning av ulikhetene i skatteinntekter. Her «halter» modellen betydelig.

Illustrasjonen nedenfor viser hvordan inntektsutjevningen fungerer for kommuner med ulikt skatteinntektsnivå.

Merk at utjevningen i prinsippet ikke endrer skatteandelen i inntektssystemet men foretar en omfordeling fra skattesterke til skattesvake kommuner.

Skatteutjevningen i kommunene.

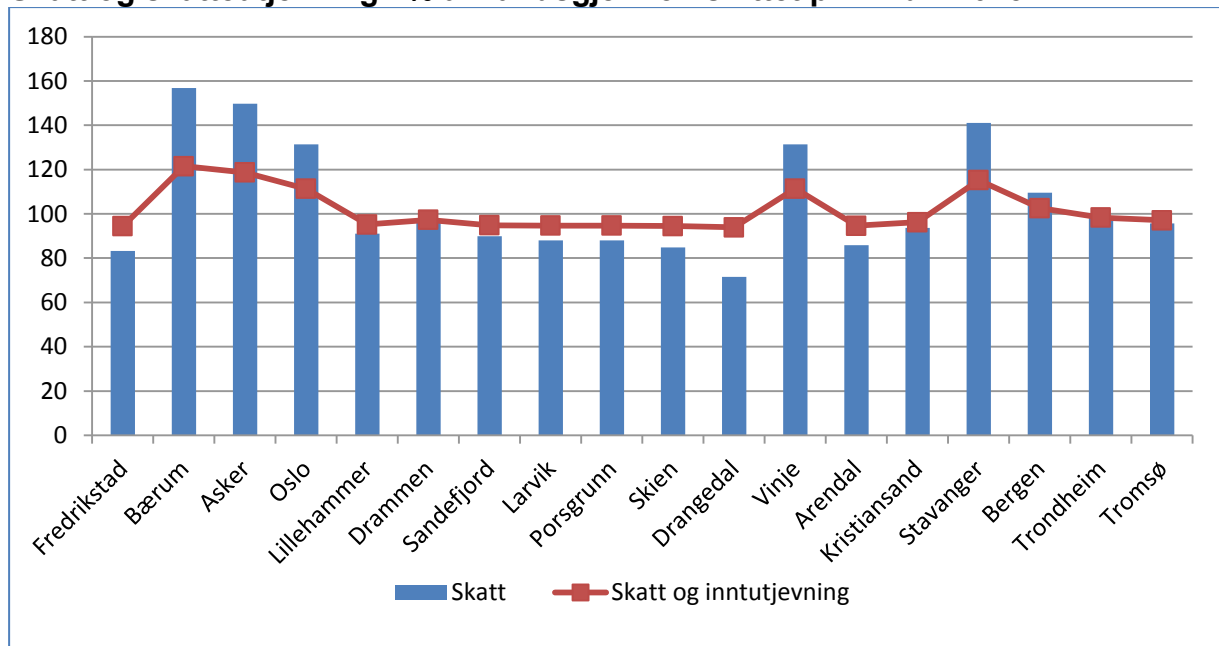


Kommuner med inntekt over landsgjennomsnittet får et trekk tilsvarende 60 % av nivået over landsgjennomsnittet. Kommuner med inntekt under landsgjennomsnittet får kompensert 60 % av differansen i f.t. gjennomsnittet. Kommuner med inntekt under 90 % av landsgjennomsnittet får dessuten en tilleggskompensasjon på 35 %. Skien og Porsgrunn er blant kommunene som ligger under 90 %, jfr diagrammet

nedenfor. Vi er da blant de som gjennom denne kompensasjons-ordningen løftes opp til et inntektsnivå tilsvarende knapt 95 % av landsgjennomsnittet.

Diagrammet nedenfor viser hvordan denne utjevningen faktisk var i 2015 for noen utvalgte kommuner. Her det tatt med de største kommunene Oslo, Bergen og Trondheim, noen mellomstore og de to i Telemark med henholdsvis høyest og lavest skatteinntekt i 2015.

Skatt og skatteutjevning i % av landsgjennomsnittet pr innb. i 2015.



Her fremgår det i utgangspunktet relativt store variasjoner i skattenivå. Skatt pr innbygger er dobbelt så høyt i Bærum sammenlignet med Drangedal. Dette blir utjevnet noe slik at forskjellen reduseres, men fortsatt er ulikhetene betydelig.

Det har som konsekvens at noen kommuner har økonomi til å tilby sine innbyggere et betydelig bedre tjenestetilbud enn de som ligger på minsteinntektsnivå. For å illustrere størrelsen på ulikheten mellom Bærum og Skien/Porsgrunn kan det nevnes at med Bærum's nivå på skatt og inntektsutjevning pr innbygger, ville Skien hatt en disponibel merinntekt på 380 mnok og Porsgrunn 250 mnok i 2015. Det hadde blitt meget merkbare forskjeller på de kommunale tjenestene hvis vi kunne økt ressursinnsatsen i Skien og Porsgrunn med slike beløp.

Som nevnt ovenfor fremgår det av det utsendte høringsnotatet 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 inntekt mellom kommunene».

Hvor grensene bør gå for hva som er akseptable forskjeller er et politisk spørsmål. Blant argument for mindre forskjeller kan nevnes at det vil bidra til mer likeverdighet i konkurransen om både lokalisering av arbeidsplasser og ved valg av bostedskommune.

Hvis utjevningen skal økes så er det mest ytterliggående alternativet å tilbakeføre skatten til kommunene med samme beløp pr innbygger, - alle blir utjevnet til 100 %. Det ville gitt Skien en merinntekt i 2015 på 77 mnok og Porsgrunn en merinntekt på 50 mnok.

Et mulig første skritt i retning av økt utjevning er å øke den symmetriske utjevningen fra 60 til 70 % og da samtidig redusere tilleggskompensasjonen fra 35 til 25 %. Dette ville gitt en merinntekt til Skien på ca 20 mnok og til Porsgrunn 13 mnok.

Det kan forøvrig her nevnes at Sverige har gått mye lenger i utjevning av skatteinntektene enn det Norge gjør.

Selskapsskatten

Fra 2017 vil kommunene få tilført mer skatteinntekter via en ny modell for selskapsskatten. Det står lite i høringsnotatet om denne modellen, men den er beskrevet som en modell som baserer seg på endringen i lønnssummene i private arbeidsplasser (inntekter) som fra 2013-2015 for kommuneopplegget i 2017. Modellen vil bli påvirket av konjunkturutviklingen som kan variere fra landsdel til landsdel, dvs at finansieringsbidraget fra selskapsskatten vil variere fra år til år til et annet.

Med henvisning til det som er skrevet ovenfor, vil denne andelen av skatt favorisere de store vekstkommunene.

Ordningen tilsier at man av hensyn til den store andelen skattesvake kommunene, bør redusere skatteandelen. Det bør også nevnes at selskapsskatten vil inngå i inntektsutjevningen og er dermed et lite effektivt incitament for å legge til rette for næringsutvikling i minsteinntektskommuner.

Disse beholder ca 5 % av merinntekten ordningen gir, i motsetning til kommunene over landsgjennomsnittet som beholder 40 %.

Rådmannens Oppsummering

Som minsteinntektskommuner er det særlig to endringer som er viktige for å bli tilført mer midler for å kunne utøve det lokale selvstyret på en god måte og å levere gode tjenester til innbyggerne.

Det er å redusere skatteandelen av våre såkalte frie inntekter, - forholdet skatt/rammetilskudd bør endres til 50/50. Dessuten bør skatteutjevningen økes, - den symmetriske utjevningen bør økes fra 60 til 70 %, tilleggskompensasjonen reduseres samtidig fra 35 til 25%.

Forslagene til endringer i kostnadsnøkkelen anbefales da disse i all hovedsak er basert på mer treffsikre kriterier og vektorer – understøttet av forskning. Strukturkriteriet innebærer en prinsipielt sett riktig endring, ved at det ikke skal gis rammetilskudd til dekning av frivillig påførte kostnader. Som grenseverdi for reiseavstand bør denne utgjøre den høyeste – 25.4 km.

