



ØVRE EIKER KOMMUNE

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Att. Karen N Byrhagen

Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Vår dato.: 24.02.2016

Deres referanse:

Vår referanse: 2015/11098-
6266/2016

Vår saksbehandler:

Toril V Sakshaug

Høringssvar - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Kommunestyret i Øvre Eiker kommune vedtok onsdag 17. februar følgende svar på *Høring – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*:

Øvre Eiker kommunes svar på *Høring – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*:

- Forslag til nye kostnadsnøkler, inkludert en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempers
 - o Vektingen av delkostnadsnøklerne bør foretas årlig for å fange opp endringer i kommunenes tjenesteutøvelse og -omfang
 - o I barnehagesektoren støttes den alternative nøkkelen der *Antall heltidsansatte 20-44 år benyttes* fordi denne nøkkelen anses mer legitim enn eksisterende nøkkel.
 - o Strukturkriteriet bør revurderes fordi det ikke synes som om modellen støtter hensikten med å skille kommuner med frivillig og ufrivillig smådriftsulempers. Det bør settes en grense hvor antall innbyggere definerer kommuner har smådriftsulempers og kun disse kommunene bør inngå i beregningene om eventuell avkortning av basistilskuddet. Reiseavstand bør settes til 24,5 km for å støtte opp om kommunereformen.
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
 - o Rammen for Veksttilskudd bør økes for å ivareta at behovet for økte investeringer delvis kommer som følge av en empirisk vekst, men også en forventning om at befolkningsveksten fortsetter fremover.
 - o Storbytilskuddet bør vurderes på nytt som følge av andre endringer i inntektssystemet
 - o Skjønnsstilskuddet bør vurderes på nytt i lys av endringene i de øvrige regionalpolitiske tilskuddene. I dag mottar de samme landsdelene mest av både skjønnsmidler og øvrige regionalpolitiske tilskudd.
- En beskrivelse av skatteelementene

- Skatteandelen bør holdes lav for å ivareta hensikten med inntektssystemets formål om like muligheter for likeverdige tjenester.
 - Andel av selskapsskatten bør overføres til kommunene.
- Saksutredningen følger med som en del av kommunens høringssvar.

Med vennlig hilsen

Toril V Sakshaug
økonomisjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift

Vedlegg

1 PS 2-16 Høring nytt inntektssystem ØE



Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunene.

Saksordfører: Adrian Tollefsen

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
2/16	Kommunestyret	17.02.2016

Saksopplysninger/vurderinger

16.12.2015 sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ut *Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene*. Høringsfrist er 1.3.2016.

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.

Høringsutkastet inneholder blant annet:

- Forslag til nye kostnadsnøkler, inkludert en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- En beskrivelse av skatteelementene

Beskrivelsen og utdypingen nedenfor av de enkelte forslagene legger mest vekt på det som berører Øvre Eiker kommune direkte.

Oversikt over den økonomiske rammen til kommune-Norge i 2016:

Tilskudd	(1 000 kr)
Innbyggertilskudd	119 052 870
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747
Småkommunetilskudd	963 501
Skjønnstilskudd	1 854 000
Veksttilskudd	440 616
Storbytilskudd	459 985
Sum rammetilskudd	124 791 530

Utgiftsutjevning - kostnadsnøklerne

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.

Sektor %-vis fordeling	Dagens	Høring	
Pleie og omsorg (PLO)	33,03	34,85	
Skole	28,82	25,88	Dagens fordeling tar utgangspunkt i kommuneregnskapene fra 2011 og høringens forslag legger regnskapene for 2014 til grunn.
Barnehage	16,43	16,97	
Adm, miljø og landbruk	9,33	8,35	
Sosial	4,96	5,17	
Kommunehelse	4,21	4,93	
Barnevern	3,21	3,85	
	100	100	

I beregning av barnehage-sektoren benyttes det i dag tre kriterier.

Tabell 4.10 i høringsnotatet: Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage

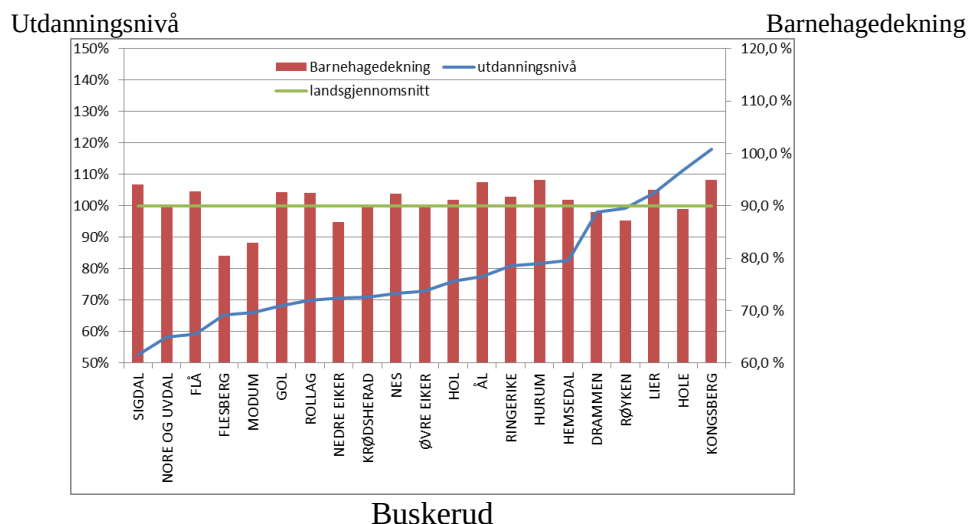
Kriterium	Kriterievekt
Barn 2 – 5 år	0,7816
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042
Utdanningsnivå	0,1142
Sum	1,0000

Utdanningsnivå har helt siden det ble tatt inn i nøkkelen i 2011 vært omdiskutert. Er det relevant at en befolkning med lav utdanning etterspør færre barnehageplasser enn i en befolkning med høyere utdanningsnivå? KMD mener at kriteriet er relevant, men fordi nøkkelen har liten legitimitet legger KMD også frem en alternativ nøkkel.

Tabell 4.11 i høringsnotatet: Alternativ delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Barn 1 – 5 år	0,8093
Antall heltidsansatte 20 – 44 år	0,1907
Sum	1,0000

Her benyttes et nytt kriterium *Antall heltidsansatte 20-44 år*. KMD vurderer at dagens nøkkel er den beste til å forklare variasjonen i utgifter til barnehage. Den alternative modellen har noe lavere forklaringskraft enn dagens modell, men vurderes også som et godt alternativ.



Da oversikten for Buskerud ikke viser noen klar sammenheng mellom utdanningsnivå og barnehagedekningen anbefaler rådmannen at det gis tilslutning til den alternative modellen.

De foreslåtte endringene i utgiftsutjevningen omfordeler 580 mill.kr av innbyggertilskuddet til kommunene som i 2016 totalt er på 119 mrd.kr. Endringene er små i det store bildet, selv om enkelt-kommuner kan få store utslag. Dersom endringene hadde vært gjennomført for 2016, ville Øvre Eiker mottatt 66 kr/innbygger eller ca. 1,2 mill.kr i økt rammetilskudd.

Strukturkriteriet – ny modell for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper

I dagens inntektssystem legges det til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad. Kostnaden kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen, på lik linje med andre ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Kompensasjonen gis gjennom basiskriteriet med et likt beløp pr kommune, 13,2 mill.kr pr kommune i 2016. Det gir kommuner med få innbyggere vesentlige større tilskudd pr innbygger enn i store kommuner.

Høringsutkastet lanserer et nytt kriterium, strukturkriteriet, som beregner gjennomsnittlig reiseavstand for den enkelte for å nå 5000 innbyggere. Kommuner med reiseavstand lenger enn en gitt grenseverdi anses å ha ufrivillige smådriftsulemper og får derfor beholde hele basistilskuddet. Kommuner med kortere reiseavstand får avkortning i basistilskuddet. Dagens basistilskudd utgjør til sammen 5,6 mrd.kr. Total ramme for basistilskuddet skal videreføres. Det vil si at avkortet basistilskudd blir overført til en pott, som så fordeles med likt beløp pr innbygger.

Høringsutkastet legger frem 3 alternativer til grenseverdi: 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km.

Beregninger fra KS viser at forslagene gir følgende utslag sortert på kommunestørrelse:

Kommune- størrelse	Alternativ 25,4 km		Alternativ 16,5 km		Alternativ 13,3 km	
	Antall kommuner som taper	Antall kommuner som vinner	Antall kommuner som taper	Antall kommuner som vinner	Antall kommuner som taper	Antall kommuner som vinner
< 3000	52	106	12	146	4	154
3000-5000	52	15	33	34	21	46
5000-10000	87	2	77	12	68	21
10000-20000	59	0	58	1	57	2
20000-50000	7	33	24	16	32	8
> 50000	0	14	0	14	0	14
Oslo	0	1	0	1	0	1
	257	171	204	224	182	246

Tabellen viser at kommuner mellom 10-20000 innbygger taper i alle alternativene og at alle kommuner > 50000 innbyggere vinner på alle alternativer. KS har beregninger som viser at for kommuner < 5000 innbyggere treffer modellen rimelig godt.

Det synes som om hensikten med kriteriet, nemlig å skille ut og kompensere kommuner med ufrivillige smådriftsulemper ikke blir oppnådd.

Øvre Eiker kommune har en beregnet reiseavstand på 3,7 km. Reduksjon i basistilskuddet for Øvre Eiker kommune blir (tall i 1000 kr):

- 2 477 ved 25,4 km
- 3 926 ved 16,5 km
- 4 310 ved 13,3 km

I dagens system antas det at kun kommuner < 12000 innbyggere har smådriftsulemper. Dersom bare kommuner < 12000 innbyggere blir vurdert i forhold til frivillig/ufrivillig smådriftsulemper blir resultatet slik:

Kommune- størrelse	Alternativ 25,4 km		Alternativ 16,5 km		Alternativ 13,3 km	
	Antall kommuner som taper	Antall kommuner som vinner	Antall kommuner som taper	Antall kommuner som vinner	Antall kommuner som taper	Antall kommuner som vinner
< 3000	55	103	13	145	4	154
3000-5000	56	11	41	26	25	42
5000-10000	87	2	81	8	73	16
10000-20000	14	45	15	44	16	43
20000-50000	0	40	0	40	0	40
> 50000	0	14	0	14	0	14
Oslo	0	1	0	1	0	1
	212	216	150	278	118	310

Kun et lite antall kommuner > 10000 innbyggere vil tape på strukturkriteriet når 12000 innbyggere defineres som grensen for å ha smådriftsulemper.

Med utgangspunkt i tabellene ovenfor vil strukturkriteriet ivareta hensikten med omleggingen når kommuner uten smådriftsulemper holdes utenfor beregningene. Hvilket innbyggertall som skal legges til grunn for å definere at smådriftsulempene har opphørt er noe uklart, men rådmann mener at det er nødvendig å etablere en grense.

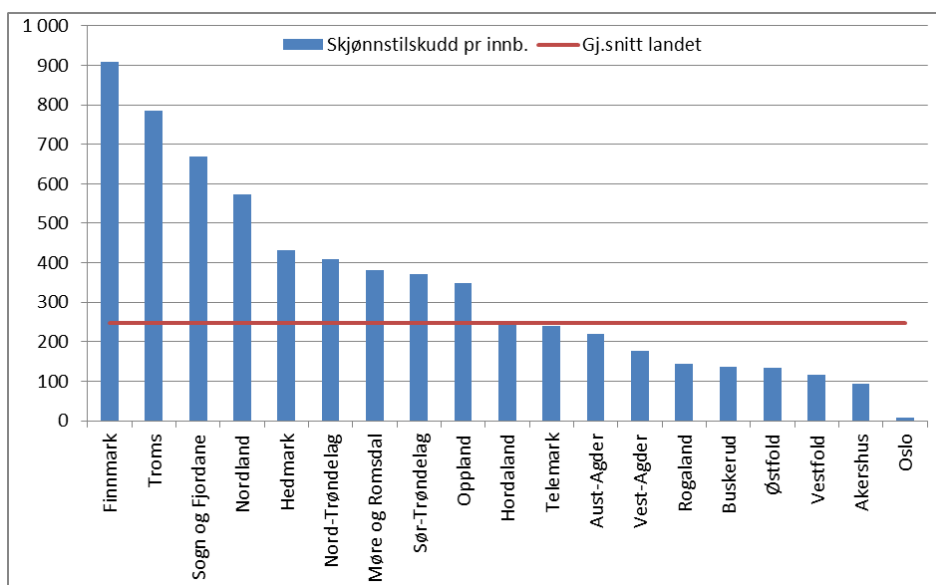
Rådmann vurderer at 25,4 km er den reiseavstanden som best støtter opp om kommunereformen.

Regionalpolitiske tilskudd

Regionalpolitiske tilskudd består av Distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskudd, Småkommunetilskudd, Veksttilskudd og Storbytilskudd og utgjør til sammen ca. 3,9 mrd.kr. I tillegg er skjønnstilskuddet, som fordeles av fylkesmennene, delvis regionalpolitisk begrunnet. Til sammen utgjør alle disse tilskuddene ca. 6 mrd.kr.

Distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskudd og Småkommunetilskudd foreslås slått sammen til to, et for Nord-Norge og et for Sør-Norge. Det er ulikt om tilskuddene betales pr innbygger eller pr kommune. F.eks. får alle kommuner < 3200 innbyggere 5,475 mill.kr i småkommunetilskudd. De nordligste kommunene har et høyere tilskudd. KMD legger i høringen opp til en omstrukturering av tilskuddene slik at de i større grad skal beregnes pr innbygger for å skape nøytralitet i forhold til kommunesammenslåinger. Høringen angir ikke forslag til satser og virkningene er derfor vanskelig å beregne. Disse tilskuddene berører ikke Øvre Eiker kommune direkte og omtales derfor ikke nærmere.

Det foreslås ikke endringer i vekst-, storby- eller skjønnstilskuddet. Øvre Eiker har hatt stor vekst og merker godt hvordan investerings- og driftsbehovet øker med økt befolkning. Rammetilskuddet (innbyggertilskuddet) og skatteinntektene øker med økt befolkning. Utfordringen er investeringsbehovet som i en viss grad må ta hensyn til forventet vekst og ligge litt i forkant av økt innbyggertilskudd og skatteinntekter. Rådmann mener derfor at veksttilskuddet er en riktig innretning og at det bør vurderes å øke dette tilskuddet. Storbytilskuddet bør ses i sammenheng med øvrige endringer i inntektssystemet, spesielt i forhold til strukturkriteriet der storbyene er vinnere i alle alternativene. Skjønnstilskuddet fordeles pr fylke og fylkesmennene fordeler sin ramme for å kompensere kommuner for spesielle forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Midlene er svært ulikt fordelt og deler av landet som mottar størsteparten av de øvrige regionalpolitiske tilskuddene får også en betydelig andel av skjønnrammen.



Det kan være grunn til å se på denne rammen og fordelingen på nytt når de øvrige regionalpolitiske tilskudd omstruktureres. Med utgangspunkt i skjønnstilskuddets formål synes det ulogisk at de delene av landet som mottar mest regionalpolitiske tilskudd også er de som mottar mest skjønnstilskudd.

Skatteelementene

Skatteinntektene er viktige for kommunene, totalt skal skatteinntektene utgjøre ca. 40 % av utgiftsbehovet. Skatteinntektene pr innbygger varierer mye mellom kommunene. Dagens system for inntektsutjevning er en symmetrisk modell hvor kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet pr innbygger blir kompensert for 60 % av differansen og kommuner over landsgjennomsnittet blir trukket 60 % av differansen. Inntektsutjevningen er ikke fullstendig, det vil si at det er ulik skatte-inntekt pr. innbygger fra kommune til kommune også etter at utjevningen er foretatt. 63 % av befolkningen bor i kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet. For å ivareta kommunenes muligheter til å tilby likeverdige tjenester er nivået på skatteandelen (ca. 40 %) vesentlig. En reduksjon vil styrke lavinntektskommunene og svekke høyinntektskommunene. Det foreslås ingen endringer i skatteandelen av inntektene. I tillegg til hensynet til likeverdige tjenester skal også finansieringen av kommunene ivareta det lokale selvstyret. Det innebærer at kommunene skal beholde deler av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Dette er to hensyn som skal balanseres. Det foreslås ikke endringer i skatteandelen for personskatt.

Selskapsskatten tilfaller i dag i sin helhet staten. Høringsforslaget legger opp til at deler av selskapsskatten skal tilbakeføres kommunene som en del av inntektsutjevningen. Ordningen foreslås for å stimulere lokalt næringsarbeid. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en 4-års periode skal motta en andel av selskapsskatten. Opplysningene i høringen er sparsomme og det er ikke mulig å beregne effekter i dag. Kommuneproposisjonen for 2017 kommer tilbake selskapsskatten.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Link til høringsdokumentene: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>

Dokumentene er også tilgjengelig på politisk fellesområde.

Rådmannens anbefaling

Øvre Eiker kommunes svar på *Høring – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*:

- Forslag til nye kostnadsnøkler, inkludert en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
 - o Vektingen av delkostnadsnøklerne bør foretas årlig for å fange opp endringer i kommunenes tjenesteutøvelse og -omfang
 - o I barnehagesektoren støttes den alternative nøkkelen der *Antall heltidsansatte 20-44 år benyttes* fordi denne nøkkelen anses mer legitim enn eksisterende nøkkel.
 - o Strukturkriteriet bør revurderes fordi det ikke synes som om modellen støtter hensikten med å skille kommuner med frivillig og ufrivillig smådriftsulemper. Det bør settes en grense hvor antall innbyggere definerer kommuner har smådriftsulemper og kun disse kommunene bør inngå i beregningene om eventuell avkortning av basistilskuddet. Reiseavstand bør settes til 24,5 km for å støtte opp om kommunereformen.
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene

- Rammen for Veksttilskudd bør økes for å ivareta at behovet for økte investeringer delvis kommer som følge av en empirisk vekst, men også en forventning om at befolkningsveksten fortsetter fremover.
- Storbytilskuddet bør vurderes på nytt som følge av andre endringer i inntektssystemet
- Skjønnstilskuddet bør vurderes på nytt i lys av endringene i de øvrige regionalpolitiske tilskuddene. I dag mottar de samme landsdelene mest av både skjønnsmidler og øvrige regionalpolitiske tilskudd.
- En beskrivelse av skatteelementene
 - Skatteandelen bør holdes lav for å ivareta hensikten med inntektssystemets formål om like muligheter for likeverdige tjenester.
 - Andel av selskapsskatten bør overføres til kommunene.
- Saksutredningen følger med som en del av kommunens høringssvar.

Begrunnelse

Kommunenes inntekter er regulert i inntektssystemet og endringer vil alltid gi tapere og vinnere. Øvre Eiker kommunes høringssvar omtaler de punktene som har mest betydning for Øvre Eiker kommune. Det er viktig at inntektssystemet vurderes og tilpasninger foretas jevnlig for å fange opp endringer i kommunesektoren.

Behandling i Kommunestyret - 17.02.2016

Det fremkom ingen andre forslag under behandlingen. Rådmannens anbefaling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret - 17.02.2016

Øvre Eiker kommunes svar på *Høring – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*:

- Forslag til nye kostnadsnøkler, inkludert en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen
 - Vektingen av delkostnadsnøkler bør foretas årlig for å fange opp endringer i kommunenes tjenesteutøvelse og -omfang
 - I barnehagesektoren støttes den alternative nøkkelen der *Antall heltidsansatte 20-44 år benyttes* fordi denne nøkkelen anses mer legitim enn eksisterende nøkkel.
 - Strukturkriteriet bør revurderes fordi det ikke synes som om modellen støtter hensikten med å skille kommuner med frivillig og ufrivillig smådriftsulempen. Det bør settes en grense hvor antall innbyggere definerer kommuner har smådriftsulempen og kun disse kommunene bør inngå i beregningene om eventuell avkortning av basistilskuddet. Reiseavstand bør settes til 24,5 km for å støtte opp om kommunereformen.
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
 - Rammen for Veksttilskudd bør økes for å ivareta at behovet for økte investeringer delvis kommer som følge av en empirisk vekst, men også en forventning om at befolkningsveksten fortsetter fremover.
 - Storbytilskuddet bør vurderes på nytt som følge av andre endringer i inntektssystemet
 - Skjønnstilskuddet bør vurderes på nytt i lys av endringene i de øvrige regionalpolitiske tilskuddene. I dag mottar de samme landsdelene mest av både skjønnsmidler og øvrige regionalpolitiske tilskudd.
- En beskrivelse av skatteelementene

- Skatteandelen bør holdes lav for å ivareta hensikten med inntektssystemets formål om like muligheter for likeverdige tjenester.
- Andel av selskapsskatten bør overføres til kommunene.
- Saksutredningen følger med som en del av kommunens høringssvar.

Begrunnelse

Kommunenes inntekter er regulert i inntektssystemet og endringer vil alltid gi tapere og vinnere. Øvre Eiker kommunes høringssvar omtaler de punktene som har mest betydning for Øvre Eiker kommune. Det er viktig at inntektssystemet vurderes og tilpasninger foretas jevnlig for å fange opp endringer i kommunesektoren.