



## Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

|                       |                                                   |                                           |                           |
|-----------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------|
| Ordningsverdi:<br>210 | Saksmappe:<br>2015/682                            | Løpenr.:<br>2566/2016                     | Saksbehandler:<br>Ove Ege |
| Saksnr:               | Utvalg:<br><b>Formannskapet<br/>Kommunestyret</b> | Dato:<br><b>09.02.2016<br/>02.03.2016</b> |                           |

### Rådmannens forslag til vedtak:

Kvinesdal kommune har følgende høringsuttalelse:

- Utforming av nytt inntektssystem må gjøres nøytralt uten direkte tilknytning til kommunereform og debatten om kommunesammenslåinger
- Kommunen har følgende innvending mot endringer i kostnadsnøkkelen. Psykisk utviklingshemmende 16 år og over bør ikke justeres ned
- Kvinesdal kommune mener at innføring av strukturkriteriet fører til for store omfordelingsvirkninger.
- For kommuner som velger å slå seg sammen bør det, dersom foreslåtte endringer i basiskriteriet og småkommunetilskuddet blir vedtatt, innarbeides en kompensasjon for bortfall av basistilskuddet og smådriftsulemper i perioden 2017-2020, inntil den nye kommunen er etablert.
- Differensieringen av Distriktstilskudd Sør- Norge må opprettholdes minimum på dagens nivå.
- Hensynet til det lokale selvstyret og lokal forankring av inntekter er et avgjørende og grunnleggende prinsipp for videre finansiering av kommunesektoren. Inntektsordningene som tilgodeser Kvinesdal kommune er i hovedsak begrunnet i at kommuner som avstår verdifulle naturressurser til storsamfunnet har et legitimt krav på en andel av den verdiskapningen som finner sted. Skatte- og avgiftsordninger som i dag holdes utenfor inntektsutjevningen, eksempelvis eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft, må holdes utenfor i fremtiden.
- Kvinesdal kommune støtter regjeringens ønske om å styrke den lokale beskatningsretten, men mener forslaget om ny modell for selskapsskatt bør utvides til også å omfatte økt virksomhet innenfor naturbaserte næringer.

### Problemstillinga i få ord:

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016.

I høringsnotatet presenteres;

- Nye kostnadsnøkler for kommunene herunder en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- En oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Kommunalminister Jan Tore Sannes mål med det nye inntektssystemet er at en kommunesammenslåing skal lønne seg. Derfor legges det opp til en ny fordeling av de statlige overføringene til kommunene. Endringene vil bli å overflytte penger fra små og mellomstore kommuner til de største kommunene. Spredtbygdhet og reiseavstander gis mindre vekt til fordeling av penger til blant annet skole og eldreomsorg. Partiene har tidligere sagt at inntektssystemet for kommunene ikke skal brukes til å påvirke kommunenes arbeid med kommunereformen. Dagens inntektssystem er brukt for å gi folk mest mulig lik tilgang på velferdstjenester uavhengig hvor du bor i landet. Det nye systemet vil ikke gi likeverdighet mellom by og land, små og store kommuner. De nye forslagene vil føre til økte ulikheter i levekår og sentralisering av bosetting her i landet.

### **Saksopplysninger:**

Samlet utslag av ny nøkkel og strukturkriterium vil utgjøre et tap for Kvinesdal kommune på nærmere 7 mill.

#### **Kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen:**

Utgiftsutjevningen består av kostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, barnehager, administrasjon og landbruk. Det er foretatt en vurdering av om også kommunale veier bør inngå, men det anbefales ikke at denne sektoren tas inn. Kommunal og moderniseringsdepartementet har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og det foreslås endringer i alle nøklene.

- **Grunnskole:** Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (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. Den alternative modellen har noe lavere forklaringskraft, men vurderes også som et godt alternativ.
- **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.

Tabellen nedenfor viser samlet omfordeling (systemeffekt ikke hensyn tatt til

inntektsgarantiordningen) som skyldes endringene i utgiftsutjevningen basert på 2016-tall fordelt etter folketall.

**Tabell 1: Fordelingseffekt av ny kostnadsnøkkel fordelt etter innbyggertall**

| Innb.gruppe | Kommuner som kommer ut i pluss |             |         |          | Kommuner som kommer ut i minus |             |          |          | Netto   |
|-------------|--------------------------------|-------------|---------|----------|--------------------------------|-------------|----------|----------|---------|
|             | Antall komm                    | Antall innb | 1000 kr | Per innb | Antall komm                    | Antall innb | 1000 kr  | Per innb | 1000 kr |
| <3000       | 88                             | 133 676     | 83 539  | 625      | 71                             | 143 807     | -102 318 | -711     | -18 779 |
| 3000-5000   | 24                             | 93 393      | 32 076  | 343      | 42                             | 167 942     | -82 266  | -490     | -50 190 |
| 5000-10000  | 36                             | 241 012     | 60 449  | 251      | 53                             | 372 558     | -139 686 | -375     | -79 237 |
| 10000-20000 | 23                             | 339 227     | 72 148  | 213      | 36                             | 499 711     | -108 405 | -217     | -36 258 |
| 20000-50000 | 23                             | 699 027     | 164 036 | 235      | 17                             | 479 538     | -70 407  | -147     | 93 630  |
| >50000      | 9                              | 785 178     | 97 633  | 124      | 5                              | 582 419     | -74 824  | -128     | 22 810  |
| Oslo        | 1                              | 652 032     | 68 025  | 104      |                                |             |          |          | 68 025  |
|             | 204                            | 2 943 545   | 577 906 | 196      | 224                            | 2 245 975   | -577 906 | -257     | 0       |

Samlet sett omfordeles om lag 580 mill. kroner. Kommunene som kommer ut i pluss er noe færre enn kommunene som kommer ut i minus, mens det bor flere innbyggere i kommunene som kommer ut i pluss enn i kommunene som kommer ut i minus. Kommunene som kommer ut i pluss har i gjennomsnitt 14 429 innbyggere, mens kommunene som kommer ut i minus i gjennomsnitt har 10 027 innbyggere. Det er større utslag for mindre kommuner enn for større. Mindre kommuner som kommer ut i pluss har høyere gevinst per innbygger enn større kommuner og mindre kommuner som kommer ut i minus har større tap per innbygger enn større kommuner.

Utslag pr innbygger av revidert kostnadsnøkkel er et tap på kr. 337.

#### **Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper- nytt strukturkriterium:**

I utgiftsutjevningen foretas det full kompensasjon for smådriftsulemper, det vil si at dette ses på som en ufrivillig kostnadsulempe. Borge-utvalget (Inntektssystemutvalget NOU 2005:18) utviklet i sin tid et såkalt strukturkriterium, som sier hvor langt innbyggerne i en kommune i gjennomsnitt må reise for å nå f.eks 5 000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser. Tanken var at små kommuner med korte reiseavstander lettere vil kunne slå seg sammen enn kommuner med lange reiseavstander. Det vil si at i kommuner med korte reiseavstander vil smådriftsulempene i større grad være frivillige enn i kommuner med lange reiseavstander.

KMD foreslår nå et strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulemper som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i basistilskuddet. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Frigjorte penger tilbakeføres med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.

Basiskriteriet fordeler i dag et tilskudd med et likt beløp per kommune. I dag er dette på om lag 13,2 mill. kroner per kommune. Det vil si at små kommuner i dag får et vesentlig høyere beløp per innbygger enn større kommuner. KMDs forslag vil føre til at kommunene vil få et basistilskudd på mellom 0,0 og 13,2 mill. kroner avhengig av reiselengde.

I praksis vil det bli fastsatt en grenseverdi for hvor lang reiselengde som tilsier full kompensasjon. Kommuner med kortere reiselengde enn dette vil få en forholdsmessig reduksjon. Det vil si at en kommune som har en reiselengde som er halvparten av grenseverdien, isolert sett vil få redusert basistilskuddet med 6,6 mill. kroner. Fastsetting av grenseverdien vil nødvendigvis være noe skjønnsmessig.

Departementets vurdering er at det er fornuftig å knytte grenseverdien opp til en gjennomsnittsverdi i datamaterialet. Borge-utvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå sentrum i grunnkretser på til sammen 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere.

Reduksjonen vil gjelde basiskriteriet i de fire sektorene(administrasjon, grunnskole, pleie- og omsorg og helse) der det inngår i kostnadsnøkkelen. Bosettingskriteriene (sone og nabo) i kostnadsnøkklene blir ikke endret. Etter det vi forstår er det dette som gjør at departementet skriver «*Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut*».

Dagens basiskriterium er utformet slik at det bare kommuner med mindre enn om lag 12 000 innbyggere som har smådriftsulemper. Siden det nye forslaget til strukturkriterium måler reiselengde til kun 5 000 innbyggere, vil bruken av strukturkriteriet på større kommuner i hovedsak kun gi informasjon om reiselengde internt i kommunen. Dette sier lite om hvordan det ligger til rette for sammenslåing med andre kommuner. Samlet basistilskudd blir lavere med strukturkriteriet, og fører til at kommuner opp til drøyt 20 000 innbyggere (35 000 ved grenseverdi 13,3) vil få lavere rammetilskudd enn i dag; selv om de ikke er hovedmålsgruppen for ufrivillige smådriftsulemper.

Innføring av gradert basiskriterium vil først og fremst gi insentiv til kommunesammenslåinger gjennom inndelingstilskuddet. Siden inndelingstilskuddet vil være basert på inntektssystemet for 2016, vil kommuner med redusert basistilskudd, få høyere inntekter hvis de slår seg sammen. De kompenseres med dagens basistilskudd gjennom inndelingstilskuddet, mens hvis de ikke slår seg sammen vil de kun motta et redusert basistilskudd.

Midlene som frigjøres som følge av graderingen av basis tilbakeført til alle kommuner med et likt beløp per innbygger.

#### **Regionalpolitiske tilskudd:**

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet videreføres, og slås sammen med småkommunetilskuddet for disse kommunene til et nytt Nord- Norgetilskudd.

Distriktstilskudd Sør- Norge og småkommunetilskuddet for kommunene i Sør-Norge slås sammen til et nytt Sør-Norgetilskudd.

Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg innenfor de to tilskuddene; Nord- Norgetilskuddet og Sør- Norge tilskuddet.

Satsene på småkommunetillegget differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen, slik at tilskuddet graderes etter denne på samme måte som satsene innenfor dagens Distriktstilskudd Sør- Norge.

Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger. Forslag til satser for de nye tilskuddene vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017. Samlet bevilgning for tilskuddene vil bli bestemt i forbindelse med de årlige budsjettprosessene.

#### **Skatteelementer i inntektssystemet:**

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevningen. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i dagens modell,

men vises i stedet til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Målet om lokal forankring av skatteinntektene kan bidra til å styrke det lokale selvstyre og bidra til økt effektivitet i tjenesteproduksjonen. Av hensyn til lokal forankring er kommunal beskatningsrett viktig.

Det er imidlertid betydelige forskjeller i kommunenes skatteinntekter og skattegrunnlag. I tillegg er det knyttet betydelig usikkerhet til skatteinntektene. Hensynet til utjevning/fordeling og forutsigbarhet er viktig i forhold til både den lokale og nasjonale stabiliseringspolitikk og trekker derfor i retning av en lavere skatteandel.

Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter. En redusert skatteandel medfører en økt andel rammetilskudd. Dagens skatteandel ligger på ca. 40 pst.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne ufrivillige forskjeller i utgifter og inntekter, slik at alle landets kommuner har mulighet til å gi et likverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ut fra fordelingspolitiske hensyn skal inntektsutjevningen utjevne forskjeller i skatteinntekt pr. innbygger.

Inntektsutjevningen (skatteutjevningen) er i dag basert på en symmetrisk modell. Det betyr at kommuner under landsgjennomsnittet i skatteinntekter pr. innbygger blir kompensert med 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekter pr. innbygger under 90 prosent en tilleggskompensasjon. Kompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt.

I 2005 var den symmetriske inntektsutjevningen for skatt på 55 prosent. I tråd med Stortinget ønske om en jevnere inntektsfordeling ble inntektsutjevningen gradvis trappet opp til 60 prosent i 2011. Dette er fortsatt dagens inntektsutjevning. En reversering av utjevning vil medføre at nærmere 90 prosent av landets kommuner vil få reduserte inntekter.

Økt skatteandel og redusert skatteutjevning har de samme fordelingsvirkningene. Skatteandel og skatteutjevning er viktige virkemidler for omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren/KS ved de årlige statsbudsjett behandlingene.

Når det gjelder modell for ny selskapsskatt, vises det i høringsnotatet til kommuneproposisjonen for 2017. Det slås fast at selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen.

Selskapsskatt er skatt på alminnelig inntekt for foretak og andre etterskuddspliktige skatteyttere. Fordeler med kommunal selskapsskatt er at det gir lokal forankring av verdiskapningen, lokale incentiver for næringsutvikling og et bredere skattefundament. Ulemper ved kommunal selskapsskatt er at den er konjunkturfølsom og mer uforutsigbar utover i budsjettåret, skaper skjeve inntektsfordeling mellom kommunene og det er vanskelig for kommunene å få tak i grunnlaget for selskapsskatten.

## Rådmannens vurdering:

### *Kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen:*

Rådmannen mener at departementets forslag til nye kostnadsnøkler hovedsakelig er en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag og har ingen vesentlige merknader til de foreslåtte endringene, bortsett fra at kostnadsnøkkel på kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år ikke bør vektes ned.

Når det gjelder barnehagenøkkel kan man diskutere om utdanningskriteriet og barn ett år uten kontantstøtte bør erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Bruk av kriteriet «antall heltidsansatte» virker antagelig mer rimeligere rent intuitivt, men regresjonsanalysene gir lavere forklaringskraft enn utdanningskriteriet og kriteriet «barn 1-2 år uten kontantstøtte». Utdanningskriteriet, som i dag er uavhengig av alder, kan midlertid gi høyere treffsikkerhet dersom man bare tar med aldersgruppene for foreldre til barn i barnehagealder. Dette har sammenheng med at kriteriet i dag også fanger opp eldre innbyggere med høyere utdanning og disse har naturlig nok i mindre grad barn i barnehagealder. Rådmannen mangler imidlertid underlagsmateriale som er nødvendig for å gi en endelig anbefaling med hensyn til valg av modell på dette punktet.

Rådmannen mener at vektingen av delkostnadsnøkler bør oppdateres årlig, slik at man får tatt hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid. I dag oppdateres dette bare hvert fjerde år. Basert på 2016-tall gir oppdateringen av vekting en omfordeling på om lag 460 mill. kroner, mens nye sektornøkler gir en omfordeling på om lag 650 mill. kroner. Samlet netto omfordeling er på om lag 580 mill. kroner. Det at omfordelingen skyldes både ny vekting og nye sektornøkler gjør at tolkningen av omfordelingsvirkningene blir mer komplisert.

Rådmannen mener at kriterievektene i hovedkostnadsnøkler bør utvides med to desimaler. Dagens avrundning gjør at det blir noe avvik mellom sum tilskudd basert på sektornøkler og faktisk tilskudd basert på hovednøkler.

### *Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper- nytt strukturkriterium:*

Rådmannen mener at forslag til en innføring av gradert basiskriterium vil først og fremst gi insentiv til kommunesammenslåinger gjennom inndelingstilskuddet. Siden inndelingstilskuddet vil være basert på inntektssystemet for 2016, vil kommuner med redusert basistilskudd, få høyere inntekter hvis de slår seg sammen. De kompenseres med dagens basistilskudd gjennom inndelingstilskuddet, mens hvis de ikke slår seg sammen vil de kun motta et redusert basistilskudd.

Det er kommuner på over 20-25 000 innbyggere og kommuner under 3 000 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 10-15 000 innbyggere. Det betyr at det også er kommuner som ikke har smådriftsulemper idag, men har færre enn 20 000 innbyggere, som vil tape på det nye kriteriet.

Valg av hvor mange personer det skal måles reiselengde til og valg av hva grenseverdiene for reiselengde som kvalifiserer til fullt basistilskudd bør ligge på, vil i stor grad være basert på skjønn. Det taler for at det nye strukturkriteriet bør holdes utenom kostnadsnøkkel, og ikke skje gjennom en revekting av kriteriene i kostnadsnøkkel slik departementet foreslår. Korreksjonen for gradert

basiskriterium kan for eksempel inngå i inntektssystemet på samme måte som korreksjonen for ulik bruk av private/statlige skoler.

*Regionalpolitiske tilskudd:*

En fordeling av distriktstilskudd Sør-Norge med større vekt på tilskuddet per innbygger vil også bety at kommuner med lavest folketall og store distriktsutfordringer (lav distriktsindeks) vil få de største reduksjonene. Differensieringen av Distriktstilskudd Sør- Norge må opprettholdes minimum på dagens nivå.

6722:

Økonomi

Levekår og likestilling

Klima/miljø

Barn og unges oppvekstvilkår

Trafikksikkerhet

Vurdert i saksframstillingen: Ikke relevant:

x

Vedlegg

1 KMD [Forslag til nytt inntektssystem for kommunene](#)