



Vår saksbehandler
Leidulf Skarbø

Referanse
LESK/2015/1602-1/103

Behandles av	Utvalgssaksnr	Møtedato
Kommunestyret	16/4	27.01.2016

Nytt inntektssystem for kommunene - høringsuttalelse

Vedlegg

1 Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Saksopplysninger

Inntektssystemet for kommunene vil bli endret fra 2017 av. Endelig innretning for endringene vil bli presentert i kommuneproposisjonen som legges frem i mai. Regjeringen har nå sendt ut på høring et forslag til endringer, med høringsfrist 1. mars.

Inntektssystemet for kommunene er en betegnelse på ordningene som avgjør størrelsen på kommunenes frie inntekter, - bestående av rammetilskudd og skatt på inntekt og formue. For Oppdal utgjør dette 2/3 av samlede inntekter. Systemendringer kan dermed gi betydelige utslag på kommunens økonomiske handlefrihet. Gjennom inntektssystemet omfordeles penger mellom kommuner som objektivt sett er dyre og billige i drift, og mellom kommuner som har høye skatteinntekter og lave skatteinntekter. I tillegg inneholder systemet regionalpolitiske element, hvor politiske mål om å styrke distrikt med næringsutfordringer blir hensyntatt.

Som tidligere bebudet vil regjeringen benytte endringen i inntektssystemet for å understøtte målsetningen om større og mer robuste kommuner. Et sentralt spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper, og i hvilken grad kommunene skal kompenseres fullt ut for denne type kostnader. Regjeringen tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, der de ufrivillige kompenseres fullt ut. De regionalpolitiske tilskuddene blir også vurdert. Det foreslås å forenkle strukturen ved å slå sammen noen av dagens tilskuddselement, at de i større grad knyttes opp til distriktsutfordringer, og at de fordeles mer i forhold til innbyggertall enn pr kommune. Det er også foretatt en gjennomgang av kostnadsnøklene for utgiftsutjevning, og det fremmes forslag om et nytt system der kommunene blir premiert for vekst i lokal verdiskaping.

Kompensasjon for smådriftsulemper

Et bærende prinsipp for inntektssystemet er at kommunene skal kompenseres fullt ut for ufrivillige kostnader. Det er opplagte stordriftsfordeler med hensyn til innbyggertall ved å drive en kommune. Befolkningsrike kommuner har dermed et kostnadsfortrinn i forhold til små kommuner. Har små kommuner dermed blitt påført en ufrivillig kostnad? I dagens system blir det betraktet slik. Alle

kommuner får et basistilskudd på rundt 13,2 mill, basert på en dataanalyse for størrelsen på de faste administrasjonskostnadene som må være på plass uavhengig av folketall. Målt pr innbygger utgjør basistilskuddet store beløp for små kommuner, men beskjedne beløp for de store. I tillegg til basistilskuddet gis kommuner med under 3.200 innbyggere et småkommunetilskudd gjennom de regionalpolitiske elementene i systemet.

Regjeringen anser dagens system som problematisk. Det svekker nøytraliteten, og gir ansporelser for å opprettholde en kommunestruktur med små kommuner. Regjeringen mener at kommunestørrelse i mange tilfeller er en frivillig kostnadsulempe, og at det derfor ikke bør gis full kompensasjon for utgifter til å administrere kommunen. Smådriftsulemper på *tjenestenivå* bestemmes derimot i stor grad av bosettingsstrukturen innad i kommunen. Dette gjør at kommunene i mange tilfeller må ha en desentralisert organisering. Regjeringen mener at slike ulemper fremdeles må betraktes som en ufrivillig kostnad, som skal kompenseres gjennom kriterier for bosettingsstruktur innad i kommunen.

For å gradere kommunene i forhold til om de er frivillig eller ufrivillig små foreslår regjeringen å innføre et nytt *strukturkriterium*. Kriteriet skal være et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og området rundt, for å si noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Det beregnes ved å ta utgangspunkt i befolkningstyngdepunktet i grunnkretsene, og å beregne minste reiseavstand til nabokretsene for å nå et innbyggertall på 5.000 personer uavhengig av kommunegrensene. Tallet er valgt fordi stordriftsfordelene i stor grad er uttømt ved 5.000 innbyggere. Kommuner med lang beregnet reisetid vil få full uttelling på strukturkriteriet. Det vil bli fastsatt en grenseverdi for hvor store avstander som må til for å få full uttelling, og størrelsen på basiskriteriet vil bli trappet ned lineært for kommuner med mindre avstander. I høringsnotatet er det laget beregninger for den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet. Det er verdt å merke seg at metoden innebærer at Oppdal fremstår som en kommune med *små avstandsulemper*, og som følge av det har påført seg selv frivillige smådriftsulemper. Bare rundt 25 % av norske kommuner får lavere verdi på strukturkriteriet enn Oppdal.

Verdi på strukturkriteriet for Oppdal og kommunene i regionen:

Oppdal	5,5 km
Rennebu	21,5 km
Sunndal	7,3 km
Midtre Gauldal	14,8 km
Dovre	17,8 km
Folldal	34,1 km
Tynset	11,7 km

I høringsnotatet er det skissert tre alternativ for innslagspunktet for fullt basistilskudd: 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. Med det høyeste innslagspunktet vil Oppdal få 22 % av fullt basistilskudd, og med det laveste 41 %. Basistilskuddet utgjør nå 13,2 mill. Den skisserte systemomleggingen vil utfra dette påføre Oppdal et betydelig inntektstap. Dette blir delvis oppveid ved at samlet basistilskudd for landet som helhet blir lavere, og at innsparingen legges inn som økt innbyggertilskudd med likt beløp pr innbygger. KS har laget beregninger for hvilke nettoutslag dette gir for den enkelte kommune. Avhengig av hvilke innslagspunkt for reiseavstand som velges for å få fullt basistilskudd vil nettoutslaget for Oppdal og aktuelle kommuner for sammenslåing bli følgende:

	Grenseverdi 25,4 km	Grenseverdi 16,5 km	Grenseverdi 13,3 km
Oppdal	-7,45 mill	-6,76 mill	-6,05 mill
Rennebu	-0,79 mill	1,02 mill	0,85 mill
Midtre Gauldal	-2,53 mill	1,05 mill	2,11 mill
Sunndal	-6,31 mill	-5,12 mill	-4,07 mill

Regionalpolitiske tilskudd

Dagens ordninger består av følgende:

- ✓ **Distriktstilskudd Sør-Norge.** For kommuner i landsdelen som med distriktutfordringer, som har lavere skatteinntekter enn 120 % av landsgjennomsnittet, og som ikke mottar småkommunetilskudd. Tilskuddet består av en fast del pr kommune og en variabel del pr innbygger avhengig av hvilken verdi kommunen har på *distriktsindeksen*. Oppdal får i år 8,2 mill gjennom denne ordningen.
- ✓ **Nord-Norge og Namdalstilskudd.** Kommunene i landsdelen får et tillegg pr innbygger differensiert etter fylkestilhørighet.
- ✓ **Småkommunetilskudd.** Kommuner med færre enn 3.200 innbygger får et tillegg pr kommune på 5,5 mill, med unntak for de nordligste som får 11,9 mill.
- ✓ **Veksttilskudd.** Kommuner med særskilt høy befolkningsvekst får et tillegg pr innbygger utover grenseverdien. I 2016 mottar kommuner med mer befolkningsvekst enn 1,5 % kr 56.485 pr innbygger utover grensen.
- ✓ **Storbytilskudd.** Går til de 4 største byene fordelt pr innbygger, - i 2016 med 371 kroner.

De regionalpolitiske elementene finansieres innenfor den samlede kommunerammen. Desto mer som brukes på disse virkemidlene, desto mindre gjenstår til det ordinære innbyggerfordelte rammetilskuddet. 75 % av norske kommuner mottar ett eller flere regionalpolitisk begrunnede tilskudd.

Regjeringen ønsker å gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslåinger, og derfor i større grad å fordele midlene pr innbygger i stedet for pr kommune. Dette vil i særlig grad ramme småkommunetilskuddet, men vil også kunne berøre distriktstilskudd Sør-Norge. Regjeringen ønsker videre å forenkle dagens mekanismer ved å slå sammen ordningene. Veksttilskuddet og storbytilskuddet beholdes, mens de tre øvrige slås sammen til to; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Fordelingen vil bli sterkere knyttet til distriktsindeksen. Men småkommunetilskuddet vil bli videreført gjennom et eget småkommunetillegg.

I høringsnotatet sies det følgende om fordelingsvirkningene:

Fordelingsprofilen i regionalpolitikken i inntektssystemet vil i hovedsak bli som i dag, selv om småkommunetillegget knyttes til distriktsindeksen. Retningen i politikken er en forsiktig dreining der mer knyttes til reelle distriktutfordringer og mindre til størrelsen på kommunen.

Kostnadsnøkklene for utgiftsutjevningen

Gjennom dataanalyser blir det funnet ut hvilke faktorer som er kostnadsdrivende for hver enkelt sektor i kommunal tjenesteyting. Ut fra dette fastsettes det kostnadsnøkler, som bestemmer hvilken indeks den enkelte kommune får i utgiftsutjevningen. Indeksverdi over 1,0 indikerer at kommunen er mer kostnadskreven enn gjennomsnittet, - noe som blir kompensert fullt ut. For 2016 har Oppdal en indeksverdi på 1,0261.

Kommunaldepartementet har gjennomgått og oppdatert alle kostnadsnøkklene. Alderskriteriet, - den aldersfordelte sammensetningen av kommunens innbyggere, - er det viktigste kriteriet, og blir i dag tillagt 69,6 % vekt. Dataoppdateringen tilsier at det gis enda større vekt, - 71,9 %. KS har gjennomført databeregning for hvilken indeksverdi kommunene vil få med det nye systemet, og hvilke nettoutslag det ville gitt dersom det var dette systemet som ble brukt ved beregning av rammetilskuddet for 2016. I følge KS sine beregninger ville de nye kostnadsnøkklene gitt Oppdal et økt rammetilskudd på 1,61 mill.

Skatteelementer i inntektssystemet

Ett av prinsippene for finansieringen av kommunene er hensynet til lokalt selvstyre og mulighet for å beholde en del av inntekter og verdier som skapes av lokalsamfunnet. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester. Avveiningene mellom de to motstridende

hensynene blir ivaretatt gjennom fordelingen av skatteinntekter; hvilke skatteinntekter som skal være kommunale, hvor stor andel av de frie inntektene skatt skal bestå av, og hvor stor utjevningsgraden skal være i rammetilskuddets inntektsutjevnerende del.

I dag er selskapsskatten i sin helhet statlig. Den kommunale skatteøren for inntekt og formue fastsettes slik at skatteandelen av de frie inntektene skal holdes på et politisk bestemt nivå. For 2016 utgjør de 40 %, noe som ble oppnådd ved å justere den kommunale skatteøren for inntekt til 11,35 %. Kommuner med skatteinntekt pr innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 60 % av differansen i forhold til landsgjennomsnittet i inntektsutjevningen. Kommuner under landsgjennomsnittet får tilsvarende tillegg. Oppå dette kompenseres kommuner med skatteinngang mindre enn 90 % av landsgjennomsnittet ytterligere med 35 %. Oppdal har skatteinntekter tilsvarende 80 % av landsgjennomsnittet pr innbygger. Det betyr at for hver krone i merskatt i forhold til andre kommuner dras 95 øre inn igjen gjennom lavere inntektsutjevning. På den andre siden; svikter skatteinngangen vår i forhold til andre kommuner får vi 95 øre for hver krone kompensert. Utjevningsgraden er altså svært høy.

Regjeringen ønsker at kommunene fra 2017 av får tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Modellen er basert på lokal verdiskaping målt som vekst i lønnsutbetalinger i private foretak over en periode på fire år. Disse inntektene skal imidlertid inngå i inntektsutjevningen. I høringsnotatet blir det ikke sagt noe om hva regjeringen ønsker å gjøre med skatteandel eller graden av inntektsutjevning.

Vurdering

Om kompensasjon for smådriftsulemper

I mange tilfeller er det de geografiske forutsetningene som er årsaken til at noen kommuner har få innbyggere, i andre tilfeller ikke. Avstandsurempene ved kommunesammenslåinger er i mange distrikt svært store, og dette er det mulig å måle gjennom geografiske befolkningsdata. Departementets forslag om å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper på basis av om kommunene er frivillig eller ufrivillig små er derfor et interessant spor.

Dersom dette skal bli en realitet må det velges et kriterium som faktisk måler det man sier skal måles. Kriteriet må ha statistisk validitet. Det er definitivt *ikke* tilfelle med departementets forslag. Strukturkriteriet måler gjennomsnittlig reiseavstand mellom grunnkretsene for å nå en befolkningsstørrelse på 5.000 innbyggere. Også tilstøtende grunnkretser i nabokommunene er med i beregningen, men vil få marginal betydning dersom det er lange avstander til befolkningstyngdepunktene i tilstøtende grunnkretser i nabokommunene. Dersom hensikten er å måle avstandsurempene med en kommunesammenslåing er ikke reiseavstander *innad* i eksisterende kommune relevant. Det som er relevant er avstanden mellom befolkningstyngdepunktet i egen kommune i forhold til befolkningstyngdepunktene i nabokommunene. Avstanden innad i kommunen blir fanget opp av to andre kriterier i inntektssystemet, og er dermed allerede hensyntatt. Departementets valg av kriterium er derfor en sammenblanding av geografiske befolkningsdata som gir svært misvisende utslag.

Oppdal har det største arealet blant kommunen i Sør-Trøndelag, og er griskrendt bebygd i strekningene i nærhet av kommunegrensene. Avstandene fra befolkningstyngdepunktet i Oppdal til befolkningstyngdepunktet i nabokommunene kan anslås til:

Sunndal	65 km
Rennebu	40 km
Tynset	90 km
Folldal	75 km
Dovre	85 km

Disse avstandene blir *ikke* fanget opp av departementets forslag til strukturkriterium. Det som derimot fanges opp er at en stor andel av befolkningen er bosatt i et sentrum med mer enn 5.000 innbyggere, og at reiseavstandene til dette sentrumet er relativt korte for den lille andelen som bor i andre grunnkretser.

Verdien til Oppdal for departementets forslag til strukturkriterium er altså 5,5 km. I Sør-Trøndelag er det bare 3 kommuner som har lavere verdi; Trondheim, Orkdal og Malvik. Oppdal fremstår dermed som en kommune som har stor grad av frivillige smådriftsulemper på grunn av små avstander i regionen. Sentralt beliggende kommuner som Skaun og Melhus har eksempelvis høyere verdi på kriteriet. Dette står i grell kontrast til de geografiske kjensgjerningene om avstandene til nabokommunene. Konsekvensen av departementets forslag til strukturkriterium kan bli et nettotap på opp mot 7,5 mill pr år.

Et moment som ikke er berørt i høringsnotatet er følgende problemstilling: Dersom en kommune ønsker å slå seg sammen med en nabokommune, men dette ikke blir en realitet fordi nabokommunen ønsker noe annet, har man likevel frivillig påtatt seg smådriftsulemper? Problemstillingen blir ytterligere forsterket når nabokommuner får svært ulike verdier på strukturkriteriet. Når en nabokommune i motsetning til Oppdal får høy verdi på strukturkriteriet, vil det ikke eksistere noen gjensidig økonomisk ansporelse for kommunesammenslåing.

Om regionalpolitiske tilskudd

Departementet foreslår å beholde skillet mellom nord-norske og sør-norske kommuner, der de førstnevnte blir favorisert med et høyere inntektsnivå. I høringsnotatet er det ikke gitt noen begrunnelse for å legge de regionalpolitiske tilskuddene i to potter.

Selv om småkommunetilskuddet vil bli avvirket i dagens form, foreslår departementet likevel at kommuner under 3.200 innbyggere gis et småkommunetillegg. Det er ikke gitt noen begrunnelse i form av at distriktsutfordringer og kommunestørrelse henger sammen. Dette til tross for at departementet sier at tilskuddet skal dreies i retning av reelle distriktsutfordringer.

Forslagene om endring av de regionalpolitiske tilskuddene er for lite konkrete til å si noe om Oppdal vil tape eller tjene på omleggingene.

Om kostnadsnøkklene for utgiftsutjevningen

Endringene av kostnadsnøkklene vil som før bli basert på rene dataanalyser, som kartlegger forklaringskraften som objektive kriterier har på kostnadsnivået. Det ligger ikke noe kontroversielt i departementets forslag på dette punktet.

Om skatteelementene

I høringsnotatet blir det ikke sagt noe om skattens andel av de frie inntektene eller utjevningsgraden mellom kommunene. Dette er svært viktige forutsetninger som må være på plass før man kan si noe om utslagene for den enkelte kommune. Det er dermed en stor svakhet at høringsnotatet ikke berører så viktige element.

Departementet foreslår å tilbakeføre en andel av selskapsskatten gjennom en ny modell, hvor kommuner med høy lønnsvekst de siste 4 årene i private foretak blir premiert. En slik modell vil ikke virke nøytral, ettersom høy vekst i arbeidsintensive næringer vil bli favorisert fremfor kapitalintensive. En landbrukskommune kan eksempelvis ha stor vekst i verdiskapingen på grunn av høyt investeringsnivå, uten at dette gir seg utslag i sysselsettingen. Incentivordninger for å stimulere til kommunalt tiltaksarbeid bør virke mest mulig nøytralt i forhold til næringer og innsatsfaktorer, noe som departementets modell ikke gjør.

Rådmannens tilråding

Kommunestyret viser til høringsnotat om forslag til nytt inntektssystem for kommunene, og avgir følgende uttalelse til kommunaldepartementet sitt forslag:

- Det foreslås å gradere basistilskuddet gjennom et nytt strukturkriterium som skal angi om kommunen har frivillige eller ufrivillige smådriftsulemper. Det mangler samsvar mellom det departementet sier at kriteriet skal måle, og hva det faktisk måler. Oppdal sitt strukturkriterium er tallfestet til 5,5 km. Dette reflekterer på ingen måte reiseavstandene til befolkningstyngdepunktene i nabokommunene, som i alle tilfeller er over 40 km. Metodevalget til departementet innebærer at det for Oppdal i realiteten er reiseavstander *innad* i kommunen som måles, noe som allerede ivaretas gjennom to andre kriterier i inntektssystemet. Oppdal sin konsentrerte bosetning i sentrumskretsene blir dermed allerede reflektert på andre måter. Et eventuelt strukturkriterium bør utelukkende avspeile reiseavstandene til nabokommunenes befolkningstyngdepunkt, og ikke avstandene innad i kommunen. Når nabokommuner får svært ulike verdier på strukturkriteriet vil de få ulike incentiver for å slå seg sammen. Dette er tilfelle for Oppdal og nabokommune, noe som kan gi svært uheldige utslag i arbeidet med kommunereformen. Departementets forslag tar heller ikke inn over seg at en kommune ikke kan sies å ha frivillige smådriftsulemper dersom manglende kommunesammenslåing skyldes motvilje fra nabokommunene.
- I høringsnotatet gir departementet ingen begrunnelse for hvorfor nord-norske kommuner og små kommuner fremdeles skal favoriseres gjennom inntektssystemets regionalpolitiske virkemidler. Dersom det er de reelle distriktsutfordringene som skal vektlegges ved fordelingen av midlene, bør ikke disse to kriteriene gis noen vekt. I den grad det er noen sammenheng, vil disse kommunenes utfordringer allerede bli ivaretatt gjennom verdien på distriktsindeksen.
- Dersom tilbakeføring av selskapsskatten skal skje gjennom en ordning som stimulerer til kommunalt tiltaksarbeid, bør ordningen virke næringsnøytral. Slik departementet foreslår å utforme ordningen vil vekst i arbeidsintensive næringer blir premiert fremfor kapitalintensive.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 27.01.2016

Behandling

Vedtak

Rådmannens tilråding ble enst. vedtatt.

Vedtaket blir som følger:

Kommunestyret viser til høringsnotat om forslag til nytt inntektssystem for kommunene, og avgir følgende uttalelse til Kommunaldepartementet sitt forslag:

- Det foreslås å gradere basistilskuddet gjennom et nytt strukturkriterium som skal angi om kommunen har frivillige eller ufrivillige smådriftsulemper. Det mangler samsvar mellom det

departementet sier at kriteriet skal måle, og hva det faktisk måler. Oppdal sitt strukturkriterium er tallfestet til 5,5 km. Dette reflekterer på ingen måte reiseavstandene til befolkningstyngdepunktene i nabokommunene, som i alle tilfeller er over 40 km. Metodevalget til departementet innebærer at det for Oppdal i realiteten er reiseavstander *innad* i kommunen som måles, noe som allerede ivaretas gjennom to andre kriterier i inntektssystemet. Oppdal sin konsentrerte bosetning i sentrumskretsene blir dermed allerede reflektert på andre måter. Et eventuelt strukturkriterium bør utelukkende avspeile reiseavstandene til nabokommunenes befolkningstyngdepunkt, og ikke avstandene innad i kommunen. Når nabokommuner får svært ulike verdier på strukturkriteriet vil de få ulike incentiver for å slå seg sammen. Dette er tilfelle for Oppdal og nabokommune, noe som kan gi svært uheldige utslag i arbeidet med kommunereformen. Departementets forslag tar heller ikke inn over seg at en kommune ikke kan sies å ha frivillige smådriftsulemper dersom manglende kommunesammenslåing skyldes motvilje fra nabokommunene.

- I høringsnotatet gir departementet ingen begrunnelse for hvorfor nord-norske kommuner og små kommuner fremdeles skal favoriseres gjennom inntektssystemets regionalpolitiske virkemidler. Dersom det er de reelle distriktsutfordringene som skal vektlegges ved fordelingen av midlene, bør ikke disse to kriteriene gis noen vekt. I den grad det er noen sammenheng, vil disse kommunenes utfordringer allerede bli ivaretatt gjennom verdien på distriktsindeksen.
- Dersom tilbakeføring av selskapsskatten skal skje gjennom en ordning som stimulerer til kommunalt tiltaksarbeid, bør ordningen virke næringsnøytral. Slik departementet foreslår å utforme ordningen vil vekst i arbeidsintensive næringer blir premiært fremfor kapitalintensive.

