

Nytt inntektssystem for kommunene – høringsuttalelse fra Folldal kommune.

Saksopplysninger:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring et forslag til nytt inntektssystem for kommunene.

Høringsfristen er satt til 1.3.2016, og departementet ber om innspill på enkeltpunkt, i tillegg til eventuelle generelle uttalelser.

Endelig innretning for inntektssystemet skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017 som legges fram i mai. Endringene vil trå i kraft fra 1. januar.2017.

Det legges ikke skjul på at forslaget til endringer også må ses i sammenheng med kommunereformen. Slik sett gjenspeiler høringsforslaget regjeringens ønske om å stimulere til kommunesammenslåinger.

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 Folldal utgjør dette 64,4 % av samlede inntekter. Systemendringer kan dermed gi betydelige utslag på kommunens økonomiske handlefrihet. Gjennom inntektssystemet omfordes penger mellom kommuner som objektivt sett er dyre i drift og kommuner som er billige i drift (utgiftsutjevning). Dessuten omfordes midler mellom kommuner som har høye skatteinntekter og kommuner som har lave skatteinntekter (inntektsutjevning). I tillegg inneholder systemet regionalpolitiske element, hvor politiske mål om å styrke distrikt med næringsutfordringer blir hensyntatt.

I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen. Endringene er basert på oppdatert statistikk. Det vil generelt være hensiktsmessig at disse nøklene oppdateres jevnlig for å sikre at de er relevant over tid.

Det gis også en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene.

Et sentralt spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens system for kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og i hvilken grad kommuner 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. Det foreslås å forenkle strukturen ved å slå sammen noen av dagens tilskuddselement slik at de i større grad knyttes opp til distriktsutfordringer, og at de fordeles mer i forhold til innbyggertall enn pr kommune.

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. kr 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 varsler at dagens kompensasjon for smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen skal bli særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Det antydes at dagens ordning 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 beregne minste reiseavstand til nabokretsene for å nå et innbyggertall på 5.000 personer uavhengig av kommunegrensene. Tallet er valgt fordi forskning synes å vise at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5.000 innbyggere som har smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall. 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.

Verdi på strukturkriteriet for Folldal og kommunene i regionen:

Tynset	11,7 km
Alvdal	16,1 km
Folldal	34,1 km
Rendalen	33,0 km
Tolga	19,3 km
Os	16,7 km
Røros	9,6 km
Oppdal	5,5 km
Rennebu	21,5 km

I høringsnotatet er det skissert tre alternativ for innslagspunktet for fullt basistilskudd: 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. KS har laget beregninger for hvilke nettoutslag dette gir for den enkelte kommune. Avhengig av hvilket innslagspunkt for reiseavstand som velges for å få fullt basistilskudd vil nettoutslaget for Folldal og øvrige kommuner i Nord Østerdal bli følgende

	Grenseverdi 25,4 km	Grenseverdi 16,5 km	Grenseverdi 13,3 km
Tynset	-4,687 mill	-1,942 mill	0,132 mill
Alvdal	-3,899 mill	0,629 mill	0,805 mill
Folldal	0,859 mill	0,633 mill	0,531 mill
Rendalen	1,014 mill	0,747 mill	0,627 mill
Tolga	-2,524 mill	0,656 mill	0,551 mill
Os	-3,828 mill	0,789 mill	0,663 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*.
- **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. kr, med unntak for de nordligste som får 11,9 mill. kr.
- **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. 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. Småkommunetilskuddet vil bli videreført gjennom et eget småkommunetillegg med større vekt på fordeling pr innbygger og samtidig differensiering i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen.

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.

Kostnadsnøklerne 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 Folldal en indeksverdi på 1,153 som altså indikerer at Folldal er 20,9 % mer kostnadskreven enn gjennomsnittskommunen i Norge.

Kommunaldepartementet har gjennomgått og oppdatert alle kostnadsnøklerne. 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. Folldal vil få en økning på kr 617,- pr innbygger, som tilsvarer en total på kr 982 264,-. For kommunene i Nord-Østerdal er det stor variasjon på hvordan endringene i kostnadsnøklerne for utgiftsutjevningen slår ut.

	Endring kr pr innbygger
Tynset	-708
Alvdal	+115
Folldal	+617
Rendalen	-75
Tolga	-519
Os	-658

Skatteelementer i inntektssystemet

Det argumenteres for at prinsippene for finansieringen av kommunene i dagens system 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 skal ivaretas 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 inntektsutjevning 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 %. Folldal har skatteinntekter tilsvarende 70 % 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; dersom skatteinngangen svikter i forhold til andre kommuner får vi 95 øre for hver krone kompensert. Utjevningsgraden er altså høy, men noen kommuner med svært god skatteinngang har fortsatt store merinntekter sammenlignet med kommunene på den nedre enden av skalaen.

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

KS har beregnet effekten kommunevis av endringen i basiskriteriet der det tas hensyn til det nye strukturkriteriet. Denne beregningen viser at høringsforslaget gir en omfordeling der de store byene får en vesentlig økning i inntektene mens særlig mellomstore kommuner kommer dårlig ut. For kommuner under 5 000 innbyggere varierer resultatet mer og dermed er det mulig at kriterieendringene treffer bedre i denne kommunegrappa. Folldal kommer positivt ut.

For kommuner med mellom 5 000 og 25 000 innbyggere viser KS sine beregninger at kommunene entydig vil tape ved grense på 25,4 km. Tapet er størst jo nærmere 5 000 innbyggere en kommer og avtar gradvis mot 25 000 innbyggere. Dette indikerer svakheter i beregningsmodellen som ikke kan være tilsiktet da det blir tydelig at modellen ikke fanger opp ufrivillige smådriftsulemper men rett og **kun** favoriserer økt innbyggertall. Slik sett er dette kun en omfordeling til fordel for de store landkommunene og byene. Sett med bakgrunn i intensjonen med kommunereformen vil omfordelingen gi liten effekt da de store byene ikke er den primære målgruppen for sammenslåinger. Bl.a. av denne årsak er det helt nødvendig å gjøre grundigere vurderinger av effektene av endringer i opplegget for beregning av basiskriteriet før dette settes ut i livet. Behovet for en slik gjennomgang er for øvrig påpekt av Borgeutvalget.

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 egen kommune 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 Nord-Norge blir favorisert med et høyere inntektsnivå. I høringsnotatet er det ikke gitt noen begrunnelse for å legge de regionalpolitiske tilskuddene i to potter. Det er en kjensgjerning at enkelte kommuner i Sør-Norge har like store utfordringer som mange kommuner i Nord-Norge.

Selv om småkommunetilskuddet vil bli avvirket i dagens form, foreslår departementet likevel at kommuner under 3.200 innbyggere beholder et småkommunetillegg som differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen. Forslagene om endring av de regionalpolitiske tilskuddene er for lite konkrete til å si noe om Folldal vil tape eller tjene på omleggingene. Det varsles at mer enn i dag fordeles pr. innbygger.

Om kostnadsnøklene for utgiftsutjevningen

Endringene av kostnadsnøklene vil som før bli basert på dataanalyser og oppdatert statistikk. KS mener at forslagene til oppdatering av kostnadsnøklene er faglig godt fundert. Likevel er det neppe tvil om at også slik at enkelte elementer i kostnadsutjevningen til en viss grad kan tillegges forskjellig vekt etter en subjektiv vurdering. Det vil uansett være hensiktsmessig med regelmessig oppdatering for å sikre at kostnadsnøklene er mest mulig relevant over tid.

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 et så viktig 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 premiært. 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. Eventuelle incentivordninger for å stimulere til kommunalt tiltaksarbeid bør virke mest mulig nøytralt i forhold til næringer og innsatsfaktorer, noe som departementets modell ikke gjør.

Vår viktigste tilbakemelding er likevel at kommunenes inntekter fra formue- og inntektsskatt må utjevnes fullt ut. Begrunnelsen for dette synspunktet er følgende:

Tanken om at kommunen trenger flere incentiver for å jobbe med og legge til rette for næringsutvikling er **ikke** relevant. Kommunene har selvfølgelig mer enn tilstrekkelige incentiver for styrket næringsutvikling uavhengig av forskjeller i metoden for inntektsutjevning. Alle kommuner ser viktigheten av et sterkest mulig næringsliv av **mange** forskjellige årsaker, og har dette svært høyt på dagsordenen. Å mene noe annet er å undervurdere kommunene.

Det som har aller størst betydning for utviklingen av næringslivet i en kommune er faktorer som geografi (avstand til markeder), kommunikasjoner, nærhet til råvarer samt konjunktursvingninger. Som et eksempel så er det lett å forstå at det ikke er politikerne i Stavanger som kan tilskrives ansvaret for at olja i Nordsjøen ligger rett utenfor stuedøra. Disse politikerne har heller ikke ansvaret for at oljeprisene nå stuper. Begge deler innvirker sterkt på utviklingen av skatteinntektene.

Det er også naturlig å stille det hypotetiske spørsmålet om staten kunne tillatt forskjellig kvalitet på basistjenestene dersom staten og ikke kommunene hadde ansvaret for helse, omsorg og skoledrift. Svaret på dette spørsmålet gir seg vel selv. Både storbyer, vekstkommuner og kommuner i spredtbygde strøk kan på den annen side ha utfordringer som bør løses gjennom andre elementer i inntektssystemet. Inntektsutjevningen er definitivt ikke et egnet virkemiddel til å håndtere disse elementene.

Konklusjon

En omlegging av et komplisert og svært sammensatt inntektssystem så tett opp til kommunereformen kan ses på som et utilbørlig pressmiddel mot kommunene med tanke på å tvinge fram kommunesammenslåinger. Konsekvensene av forslaget synes ikke å være godt nok utredet når det gjelder både enkeltelementer (i særlig grad strukturkriteriet) og de samlede virkningene for enkeltkommunene.

Små og næringssvake kommuner har tidligere nytt godt av innretningen på basistilskudd og småkommunetilskudd. Byene og store næringssterke kommuner har hatt fordeler gjennom høyere skatteinntekter. Regjeringas forslag reduserer kompensasjonen for smådriftsulemper som små og næringssvake kommuner har hatt. Pengene flyttes i stor grad til de store kommunene samtidig som disse får beholde og sågar styrket de fordelene de har hatt gjennom høyere skatteinntekter. Med andre ord – de store og næringssterke får i både pose og sekk. Følgen av dette blir et økt skille mellom sentrale kommuner og distriktskommuner, og det er ikke vanskelig å tenke seg konsekvensene på lengre sikt.

Folldal kommune mener det er en forutsetning for å lykkes med en storstilt endring av inntektssystemet at **alle** elementene, også inntektsutjevninga, må ses på i en større sammenheng. Det anbefales derfor at både utgiftsutjevning og inntektsutjevning innrettes slik at de blir mest mulig objektive i forhold til muligheter for å tilby et likeverdig tilbud til innbyggerne. Det finnes ingen dokumentasjon på at det å beholde større andel av egne skatteinntekter **i seg selv** gir økte incentiver for å prioritere tilrettelegging for næringslivet utover de incentivene som naturlig nok allerede ligger der.

Storbytilskudd, veksttilskudd og diverse småkommune- og regiontilskudd bør fortsatt være virkemidler for å bøte på særskilte utfordringer for enkeltkommuner. Gevinsten er et system som blir mer oversiktlig og bedre egnet for politisk debatt og prioritering enn regjeringens forslag.

