

**Saksframlegg**

Saksbehandler: Lillian Sandnes Pedersen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Kommunestyret	

Høringsuttalelse nytt inntektssystem**Rådmannen tilrår kommunestyret å fatte følgende vedtak:**

Rælingen kommune avgir høringsuttalelse til høringsnotat om nytt inntektssystem for kommunene slik det framgår av sammendraget med begrunnelse som det framgår av saksframlegget, med forbehold om politisk behandling.

Saksutredning**1. Sammendrag**

Rælingen kommune ønsker å fremme følgende høringsuttalelse i forbindelse med høringsnotat om nytt inntektssystem:

- Rælingen kommune ønsker å støtte endringene som innebærer en oppdatering av delkostnadsnøklerne, da denne er faglig og objektivt vurdert. Vi støtter også at dette gjøres jevnlig, fortrinnsvis hvert 4. år eller oftere.
- Rælingen kommune ønsker ikke å støtte en innføring av et nytt strukturkriterium, da vi mener at stortinget må vedstå seg sin egen beslutning om kommuneinndeling og de smådriftsulemper det påfører en del av kommunene. Disse smådriftsulempene bør framkomme av faglige analyser og ikke teoretisk modelltenkning. Dagens ordning med å beholde basistilskuddet i en overgangsperiode fjerner effekten av basistilskuddet som hinder for sammenslåing.
- Rælingen kommune ønsker ikke å støtte innføring av selskapsskatt over inntektssystemet, da vi mener endringen er uheldig for kommuner med lav andel næringsvirksomhet og vil svekke muligheten til å gi et likeverdig tjenestetilbud over hele landet.

2. Bakgrunn for at saken fremmes

I kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)) 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. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut et høringsnotat med forslag til nytt inntektssystem på høring med høringsfrist 1. mars 2016.

Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 pst. av kommunesektorens samlede inntekter.

I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i notatet foreslås konkrete endringer.

3. Tidligere behandling og vedtak

4. Sakens innhold

Oppdatering av delkostnadsnøkklene

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester, ved at nøklene gir uttrykk for kommunens utgiftsbehov og kompenserer kommuner med høyere utgifter gjennom en omfordelingsmodell. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold. Det er utført nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og det foreslås endringer i alle delkostnadsnøkklene i tråd med disse.

Rælingens syn

Rælingen kommune støtter endringen som foreslås gjennom oppdatering av delkostnadsnøkklene. Vi mener det er riktig å justere delkostnadsnøkklene jevnlig og en hyppighet på hvert 4. år sikrer at endringer fanges opp, samtidig som det sikrer forutsigbarhet og stabilitet ved at det ikke justeres for ofte og skaper tilfeldige variasjoner årlig. Oppdateringene er basert på faglige objektive analyser, i et etablert og velfungerende system, og vi ser ingen grunn til å foreslå en annen fremgangsmåte.

Denne endringen slår økonomisk positivt ut for Rælingen, ved at vi får et lavere trekk i utgiftsutjevningen. Effekten på Rælingen utgjør anslagsvis 6,5 mill i positiv retning, der en stor faktor er knyttet til at kompensasjonen for at vi har en høyere andel barn i barnehagealder er vektet høyere.

Innføring av et nytt strukturkriterium

Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon er særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. I dag får alle kommuner full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom *basiskriteriet* i utgiftsutjevningen, et likt beløp per kommune uavhengig av størrelse (13,2 mill i 2016), og kommunene kompenseres for kostnader uavhengig av om deler av disse kostnadene kan ses på som frivillige.

Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper på kommunenivå. Det foreslås derfor at det innføres et nytt *strukturkriterium*, basert på reiseavstander, som benyttes for å differensiere mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Jo større avstandene er, jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillige – og jo høyere blir kompensasjonen. Det betyr at kommuner som på grunn av store reiseavstander er ufrivillig små fortsatt vil motta full kompensasjon. Kommuner som frivillig er små vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen.

Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde

uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen. Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulempene knyttet til lavt innbyggertall. Lange reiseavstander på strukturkriteriet vil være en indikasjon på at reiseavstander til nabokommunene kan være til hinder for at kommunene slår seg sammen, mens det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen.

Kommuner som slår seg sammen i denne stortingsperioden vil få beregnet inndelingstilskuddet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016. I inndelingstilskuddet får kommunene beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

Innføring av et strukturkriterium innebærer en prinsipiell endring fra å se på smådriftsulempene som en rent ufrivillig kostnad for hver enkelt kommune. I dagens system er det sammenheng mellom at stortinget beslutter kommunestrukturen i Norge og at for hver enkelt kommune er kommunestørrelsen gitt av stortingets beslutning. Smådriftsulempene betraktes derfor som å være påført den enkelte kommune av stortinget og ikke frivillig valgt.

Innføring av et strukturkriterium som skal kompensere for ufrivillige kostnader innebærer at man skifter syn på hvem som beslutter kommunestrukturen, og at den reelle beslutningstakeren i forhold til kommunestrukturen er kommunen selv. Det gjør da at smådriftsulempene for noen av kommunene blir selvpåførte og dermed ikke skal kompenseres. For andre kommuner forutsettes det at geografi og reiseavstander gir objektivt sett smådriftsulempene som ikke er selvpåførte og disse skal kompenseres. Dette er i første rekke problematisk dersom kommune A ønsker å slå seg sammen med kommune B for å redusere slike ulemper, men der nabokommunen ikke har samme syn. Det er vanskelig å betrakte kommune A's smådriftsulempene som ufrivillige dersom stortinget ikke vil ta beslutning om å slå kommunene sammen. Tilnærmingen kan innebære at det oppstår smådriftsulempene innenfor en stor kommune dersom det er lange reiseavstander i deler av kommunen.

Rådmannen oppfatter at hensikten med kriteriet er å unngå at kommuner med frivillige smådriftsulempene kompenseres for disse utgiftene. Effekten skal med andre ord være at inntektssystemet ikke skal være til hinder for kommunesammenslåing fordi smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

Rælingen kommune er skeptisk til treffsikkerheten i kriteriet. Det vil si hvordan man regner seg fram til hva som er frivillige og ufrivillige kostnadsulempene. Det er uttalt to anbefalinger i forhold til kommunestørrelse. 5 000 innbyggere er den anslåtte grensen for når stordriftsfordelene er uttømt jf ekspertutvalget for kommunereformen, det samme utvalget har også uttalt i en utredning at kommunene burde ha minimum 15-20 000 innbyggere. Kriteriet er utformet som en ren teoretisk beregning, og er ikke benyttet i analyser på tilsvarende måter som andre kriterier. Det er derfor svært usikkert hvorvidt dette kriteriet gir et reelt uttrykk for variasjon i smådriftsulempene mellom kommunene.

En innføring av kriteriet innebærer at kommuner som er definert som store nok allikevel får en avkortning i inntektene og dermed «straffes» økonomisk. Dette virker ikke rimelig i henhold til reformens hensikter om robuste kommunestørrelser. Kriteriet er en ren omfordeling mellom

kommunene, og det er de største kommunene som kommer best ut. Alle kommuner med innbyggere mellom 10 000 og 20 000 taper på forslaget.

Innbyggerne i Rælingen kommune har gjennomsnittlig 2,2 km reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Dette er i kriteriet definert som korte avstander og gir dermed en avkortning av rammetilskuddet. Rælingen har i dag over 17 000 innbyggere og har høy vekst, og er dermed definert som store nok i henhold til utvalgets anbefalinger. Effekten på Rælingen er anslagsvis mellom 4 mill og 6 mill i negativ retning, avhengig av hvilken modell som blir lagt til grunn for antall kilometer.

Rælingens syn

Rælingen kommune mener kriteriet bærer preg av å være utformet på politisk grunnlag og ikke som et faglig kriterium. Det innebærer at det er risiko for at kriteriet endres dersom det blir endringer i politisk regime. Rælingen mener at stortinget må vedstå seg den kommunestrukturen stortinget selv beslutter at Norge skal ha og at ufrivillige kostnadsulempes som følge av den beslutningen bør kompenseres. Den kompensasjonen bør baseres på faglige analyser og ikke en teoretisk modellberegning med usikker effekt. Rælingen kommune anbefaler derfor at strukturkriteriet ikke innføres slik det foreligger i dag.

Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene

I forslaget foreslår regjeringen å videreføre, men målrette de regionalpolitiske tilskuddene. Regjeringen vil slå sammen de regionalpolitiske tilskuddene til ett distriktstilskudd for Sør-Norge og ett distriktstilskudd for Nord-Norge/Namdalen.

Rælingens syn

Rælingen kommune stiller seg nøytrale til dette forslaget. Endringen har ingen effekt på de frie inntektene til Rælingen.

Forholdet mellom kommunens skatteinntekter og inntektssystemet

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

Skatteinntekter utgjør i dag om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter, og er en viktig finansieringskilde for sektoren. Skatteelementene i inntektssystemet består i hovedsak av tre elementer; fastsetting av skattens andel av de samlede inntektene, hvilke skatter som skal tilfalle kommunene og graden av utjevning av skatteinntekter mellom kommunene.

Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel og/eller høyere utjevning av skatteinntektene, mens hensynet til lokal forankring innebærer en høyere skatteandel og/eller lavere utjevning. Skatteandelen fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen. Departementet kommer tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017.

Rælingens syn

Rælingen kommune ønsker å benytte anledningen til å uttrykke skepsis til innføring av selskapsskatt over inntektssystemet. Ordningen bidrar til en skjevfordeling der kommuner med forutsetninger for å ha en høy andel næringsvirksomhet kommer bedre ut økonomisk. Dette vil sannsynligvis ytterligere forsterke forskjellene i tjenestetilbud som følge av ulikheter i næringsgrunnlag.

Det vil også bidra til en uhensiktsmessige konkurranse mellom nærliggende kommuner som er i motstrid til regionalt planverk for fordeling av ulike typer næringsvirksomhet for å redusere transport og negative klimautslipp. Rælingen kommune har liten tro på at gjeninnføring av selskapsskatt ha noen vesentlig betydning for kommunens vilje til å stimulere etablering av nye næringsvirksomheter.

5. Rådmannens vurdering

Rælingen kommune ønsker å fremme følgende høringsuttalelse i forbindelse med høringsnotat om nytt inntektssystem:

- Rælingen kommune ønsker å støtte endringene som innebærer en oppdatering av delkostnadsnøklerne, da denne er faglig og objektivt vurdert. Vi støtter også at dette gjøres jevnlig, fortrinnsvis hvert 4. år eller oftere.
- Rælingen kommune ønsker ikke å støtte en innføring av et nytt strukturkriterium, da vi mener at stortinget må vedstå seg sin egen beslutning om kommuneinndeling og de smådriftsulemper det påfører en del av kommunene. Disse smådriftsulempene bør framkomme av faglige analyser og ikke teoretisk modelltenkning. Dagens ordning med å beholde basistilskuddet i en overgangsperiode fjerner effekten av basistilskuddet som hinder for sammenslåing.
- Rælingen kommune ønsker ikke å støtte innføring av selskapsskatt over inntektssystemet, da vi mener endringen er uheldig for kommuner med lav andel næringsvirksomhet og vil svekke muligheten til å gi et likeverdig tjenestetilbud over hele landet.

Rælingen, 26.02.2016

Eivind Glemmestad
rådmann