



Saksnr 2015/2831 - Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunen - Doknr 2  
Arkivkode 103  
Saksbehandler Kurt Skarning

| Behandlingsrekkefølge |            |               |
|-----------------------|------------|---------------|
| Utvalg                | Møtedato   | Utvalgssak nr |
| Kommunestyret         | 11.02.2016 | 9/16          |

## Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

### Saksopplysninger

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. I denne gjennomgang skal inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen.

Regjeringen har fremlagt forslag til nytt inntektssystem den 16.12.2015 med høringsfrist 01.03.2016.

Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. I 2016 utgjør rammetilskuddet til kommunene om lag 124 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 155,4 mrd. kroner.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I vedlagte høringsnotat redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, mens det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Et sentralt spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og i hvilken grad kommuner skal kompenseres fullt ut for denne typen kostnader. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet.

Gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen får kommunene i dag full kompensasjon for smådriftsulemper på grunn av kommunestørrelse. Det foreslås her en modell for å differensiere denne kompensasjonen, slik at ikke alle kommuner lenger vil motta full kompensasjon for denne typen kostnader på tjenestenivå. Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og der kun ufrivillige smådriftsulemper kompenseres fullt ut. Denne endringen vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

De regionalpolitiske tilskuddene er også vurdert, og departementet foreslår her en endring i innretningen på disse tilskuddene framover. Det legges opp til å forenkle tilskuddsstrukturen ved å slå sammen noen av dagens tilskudd, at de regionalpolitiske tilskuddene i større grad knyttes opp til graden av distriktsutfordringer, og at tilskuddene i større grad gis per innbygger i stedet for per kommune. Den siste justeringen vil gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til endringer i kommunestrukturen.

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. 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. Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapskatt. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapskatten. Den nye selskapskatten skal inngå i skatteutjevningen.

Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017, med virkning fra 01.01.2017. Kommuneproposisjonen for 2017 blir lagt fram 11. mai 2016.

Departementet ber om innspill på enkeltpunkt, i tillegg til eventuelle generelle uttalelser innen 1. mars 2016.

## Vedlegg

Høringsbrev – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Høringsnotat – Forslag til nytt inntekts for kommunene

KS notat – 14.01.2016 – forslag til nytt inntektssystem for kommunene

## Vurdering

Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

I høringsnotatet presenteres:

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

### Nye kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen består av kostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, barnehager, administrasjon og landbruk. Kommunal og moderniseringsdepartementet har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og det foreslås endringer i alle nøklene. Høringsforslagets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag. I dag oppdateres vektingen av delkostnadsnøkler hvert fjerde år. KS-administrasjonen mener at delkostnadsnøkler bør oppdateres årlig, slik at man får tatt hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid.

Fordelingseffekten av nye kostnadsnøkler er samlet for landet om lag 580 millioner kroner. KS har med utgangspunkt i siste avlagte regnskapstall for kommunene (2014) foretatt beregninger for å synliggjøre omfordelingseffekter på kommunenivå. Kommuner som kommer ut i pluss er noe færre enn kommuner som kommer ut i minus, mens det bor flere innbyggere i kommunene som kommer ut i pluss enn i kommuner som kommer i minus. Hvaler kommune er en av dem som kommer ut i pluss, med ca 614 kroner per innbygger eller 2,7 millioner kroner for dette elementet.

### 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. Høringsforslaget presenterer et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd. Det vil si at kommuner med korte reiseavstander vil smådriftsulempene i større grad være frivillig enn i kommuner med lange reiseavstander. Strukturkriteriet benyttes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd, 14,2 millioner kroner i 2016, vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunen får mellom 0 og 14,2 millioner kroner i basistilskudd. I høringsnotatet presenteres det 3 ulike grenseverdier for gradering av strukturkriteriet, 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. Hvis grenseverdien 25,4 km blir innført vil 108 av landets 428 kommuner fortsatt få full verdi på basiskriteriet. Hvis grenseverdien 13,3 km blir innført vil 206 kommuner fortsatt få full verdi på basiskriteriet.

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 av 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 hovedmålgruppen for ufrivillige smådriftsulemper.

Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Men det vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene – også i forhold til kommuner som antas å være utenfor hovedmålgruppen frivillige eller ufrivillige små.

Innføring av gradert basiskriterium vil først og fremst gi incentiv til kommunesammenslåing 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.

Fordelingseffekten ved reiselengde på 25,4 km viser at det er kommuner på over 20-25 000 innbyggere og kommuner under 3 000 innbygger som tjener på det nye forslaget med strukturkriterium. Mellom disse kommunestørrelsene er det 17 kommuner som kommer ut i pluss, mens 198 kommuner kommer ut i minus.

Hvaler kommune er også blant dem som kommer i minus. Den årlige negative økonomiske konsekvensen er anslått til ca 5,5 millioner kroner for Hvaler kommune.

Fordelingseffekten endres betydelig hvis grenseverdiene 16,5 km eller 13,3 km innføres i nytt strukturkriterium. Dette anser rådmannen som lite sannsynlig sett i lys av tidligere gitte signaler fra regjeringen og rapportene fra ekspertutvalget om kommunereform.

Rådmannen støtter vurderingene fra KS om at det bør arbeides mer med å operasjonalisere strukturkriteriet for å kunne treffe smådriftsulempene bedre.

#### Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene

Innenfor de regionalpolitiske tilskuddene foreslås at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/Namdalenstilskudd og distriktstilskudd i Sør-Norge samlet i to nye tilskudd; Nord-Norge- og Sør-Norge tilskudd. I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye tilskuddene, men det legges opp til at:

- Småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (eksisterende indeks for grad av distriktsutfordringer)
- Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger

Omleggingen som skisseres antas å ha størst betydning for kommune med under 3 200 innbyggere. I høringsnotatet er det ikke lagt frem forslag til satser for de nye tilskuddene, og dette kommer først i kommuneproposisjonen våren 2016. Dette betyr også at det ikke vil være mulig å lage eksakte virkningstabeller på kommunenivå av regjeringens forslag.

Hvaler kommune vil uansett bli lite berørt ved endringer i de regionalpolitiske tilskuddene siden vi kun mottar veksttilskudd i dag. Det foreslås ingen endring i dette tilskuddet, men det vises til at departementet vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet til nye kommuner etter en kommunesammenslåing.

#### Skatt og skatteutjevning

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. Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Den nye 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 skjevare inntektsfordeling mellom kommunene og det er vanskelig for kommunene å få tak i grunnlaget for selskapsskatten.

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 og en vesentlig andel av kommunesektorens inntekter bør derfor komme i form av høy skatteandel.

Det er imidlertid betydelig 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.

Siden høringsnotatet ikke nevner konkrete forslag til endringer i dagens modell, samtidig som området skatt er vanskelig å anslå prognoser innen, er det ikke foretatt beregninger her.

### **Konklusjoner**

Regjeringens forslag til nytt inntektssystem for kommunene ble sendt ut på høring 16. desember 2015, med frist for innspill innen 1. mars 2016. Dette er en relativt kort frist for et så omfattende og viktig dokument.

Rådmannen opplever at flere av endringsforslagene i høringsnotatet ikke er fullt ut beskrevet. De endelige konsekvensene er derfor vanskelige å få oversikt over. Videre kan det virke som om at man ikke har utredet konsekvensen av de foreslåtte endringene på en tilfredsstillende måte. Rådmannen finner det derfor krevende å skulle gi en grundig behandling som konkluderer i en spesiell retning.

Hvaler kommune gir på bakgrunn av dette kommentarer til to av elementene i høringen:

Hvaler kommune støtter regjeringens forslag om å oppjustere kostnadsnøkler for utgiftsutjevningen. Regjeringens forslag til nye kostnadsnøkler gir i denne omgang positive omfordelingseffekter for Hvaler kommune. Disse har KS beregnet til å utgjøre ca 2,7 millioner kroner. Rådmannen støtter også på rent prinsipielt grunnlag KS sin holdning om å oppdatere kostnadsnøkler årlig.

Hvaler kommune stiller seg ikke bak høringsnotatets avsnitt om nytt strukturkriterium for å kunne skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempere i kommunal tjenesteproduksjon. Dette vil kunne gi store omfordelingseffekter for kommunene og oppleves å ramme på en uhensiktsmessig måte. For Hvaler kommune ser det ut til å gi en årlig negativ økonomiske konsekvens på ca 5,5 millioner kroner. Rådmannen støtter vurderingene fra KS om at det bør arbeides mer med å operasjonalisere strukturkriteriet for å kunne treffe smådriftsulempene bedre.

Rådmannen anser at Hvaler kommune blir lite berørt av de endringene som foreslås i de regionalpolitiske tilskuddene og har derfor ingen konkrete forslag til uttalelse om disse. Hvaler kommune har heller ikke grunnlag for å gi noen konkrete tilbakemeldinger på skatt og skatteutjevningen slik den er beskrevet i høringen.

### **Rådmannens forslag til vedtak**

1. Hvaler kommune støtter høringsforlagetets forslag om nye kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen. Hvaler kommune mener at kostnadsnøkler bør oppdateres årlig.
2. Hvaler kommune mener at innføring av nytt strukturkriterium rammer kommunene på en uhensiktsmessig måte og at dette bør utredes nærmere før ikrafttredelse.

*Hvaler kommune, 22.01.2016*

*Dag Willien Eriksen  
rådmann*

## Behandling i Kommunestyret 11.02.2016:

### Hans Herman Utgård (Sp) fremmet følgende forslag til vedtak:

1. Hvaler kommune reagerer på den korte fristen for et så omfattende sakskompleks. Når forslagene også er dårlig beskrevet og konsekvensene derved er vanskelig å beregne, kan kommunen ikke på generelt grunnlag stille seg bak høringsforslaget.
2. Hvaler kommune mener det er påfallende at forslagene i tid og retning sammenfaller med prosessene i kommunereformarbeidet og påvirker disse på en utilbørlig måte.
3. Hvaler kommune blir relativt lite berørt av de foreslåtte endringene.
4. Hvaler kommune mener at kostnadsnøkklene bør oppdateres årlig.
5. Hvaler kommune mener at innføring av nytt strukturkriterium rammer kommunene på en uhensiktsmessig måte.

### Kim-Erik Ballovarre (H) fremmet følgende forslag til vedtak:

#### **Innledning**

Hvaler kommune sier seg tilfreds med at Regjeringen gjennom dette fremmer et helhetlig forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene som sikrer gode velferdstjenester i hele landet, samtidig som forslaget fjerner urimelige skjevheter i dagens inntektssystem. Dette er skjevheter som hindrer fornuftige kommunesammenslåinger og som oppleves som urimelige.

Hvaler kommune mener det er helt nødvendig med endringer i dagens inntektssystem, fordi dette ikke er tilpasset de betydelige endringer i demografi, kommunikasjoner og næringsgrunnlag som har funnet sted i Norge gjennom mange år. Endringer i dagens inntektssystem er derfor helt nødvendig for å bidra til en mer tjenlig kommunestruktur som kan sikre gode velferdstjenester i hele landet. Kommuner som bestemmer seg for å slå seg sammen, vil beholde basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd som i dag i hele 15 år uavkortet, og deretter få en nedtrapping over 5 år. Dette vil etter Hvaler kommunes vurdering gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og omstillingsstøtte.

#### **Nærmere om ulike elementer i forslaget og Hvaler kommunes syn på disse:**

##### ***Basistilskuddet***

- Med dagens inntektssystem får alle kommuner 13,2 millioner kroner i basistilskudd, som i hovedsak går til administrasjon. Det betyr at små kommuner med få innbyggere får veldig høye tilskudd pr innbygger, mens store kommuner får lave tilskudd pr innbygger. Dersom ikke dagens system for basistilskuddet endres vil det bety at kommuner som slår seg sammen på sikt får mindre basistilskudd, målt per innbygger. Dagens ordning belønner dermed små kommuner og straffer kommuner som ønsker å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner.

**Hvaler kommune mener derfor det er riktig og nødvendig å gjøre de grep som regjeringen her foreslår. Hvaler kommune mener det er åpenbart urimelig at en kommune med 600 innbyggere skal få like høyt basistilskudd som en kommune med 600.000 innbyggere.**

- Flere faglige utredninger viser at kommunestørrelse ikke nødvendigvis gir et godt bilde av hva det koster å drive kommunen. Små kommuner i tettbebygde strøk kan slå seg sammen med andre og dermed redusere kostandene til administrasjon av kommunen. Slike kommuner bør få lavere tilskudd til administrasjon enn i dag. Kommuner i spredtbebygde strøk med store avstander er i større grad ufrivillig små, og bør derfor få full kompensasjon fortsatt. **Hvaler kommune mener dette er rimelig og en fornuftig avveining av ulike hensyn, gitt den geografien Norge faktisk har. Det skal fortsatt gis kompensasjon for utgifter til kommunale tjenester som skyldes lange avstander og spredt bosetting. Kommuner med spredt bebyggelse vil for eksempel få høyere tilskudd til grunnskole og hjemmetjeneste.**

##### ***Regionalpolitiske tilskudd, herunder småkommunetilskuddet***

- De regionalpolitiske tilskuddene, herunder småkommunetilskuddet videreføres. Småkommunetilskuddet blir imidlertid målrettet mer mot kommuner med reelle distriktpolitiske utfordringer. Noe mer av tilskuddet bør gis pr innbygger, og noe mindre pr kommune. Dette vil gjøre systemet mer rettferdig fordi kommuner med flere innbyggere vil få høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere.
- Hvaler kommune finner det rimelig at småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktpolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres i

forhold til distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktpolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. For at tilskuddene skal bli mer rettferdig og nøytralt i forhold til kommunestruktur foreslås det også at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og **mindre per kommune**.

- Vekstkommunetilskuddet og storbytilskuddet videreføres. Hvaler kommune vil imidlertid peke på at flere faktorer enn innbyggertall bør kunne avgjøre om kommunene kommer innenfor storbytilskuddet.

**Votering:**

Rådmannens forslag fikk ingen stemmer, og falt

Høyre sitt forslag fikk 5 stemmer (H) og falt, mens Senterpartiet sitt forslag fikk 16 stemmer (Sp, Ap, Frp, SV, MDG), og ble vedtatt

**Vedtak i Kommunestyret 11.02.2016:**

1. Hvaler kommune reagerer på den korte fristen for et så omfattende sakskompleks. Når forslagene også er dårlig beskrevet og konsekvensene derved er vanskelig å beregne, kan kommunen ikke på generelt grunnlag stille seg bak høringsforslaget.
  2. Hvaler kommune mener det er påfallende at forslagene i tid og retning sammenfaller med prosessene i kommunereformarbeidet og påvirker disse på en utilbørlig måte.
  3. Hvaler kommune blir relativt lite berørt av de foreslåtte endringene.
  4. Hvaler kommune mener at kostnadsnøkklene bør oppdateres årlig.
  5. Hvaler kommune mener at innføring av nytt strukturkriterium rammer kommunene på en uhensiktsmessig måte.
-