



Saksbehandlar Tore Spangen økonomisjef
ArkivsakID: 16/145
Arkivkode: FE - 103, TI - &13

Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Saksnummer	Utval	Møtedato
015/16	Formannskapet	22.02.2016

Rådmannen sitt forslag til vedtak:

1. Skatteandelen videreføres og utgjør 40 % av kommunesektorens samlede inntekter
2. Innføring av selskapsskatt som en kommunal inntekt fra 1. januar 2017 utsettes til en har forskningsbasert dokumentasjon for om det finnes en sammenheng mellom selskapsskatt og kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling
3. Rammen og ordningen skjønnstilskudd opprettholdes som i dag
4. Bjerkreim kommune slutter seg ikke til innføring av foreslått strukturkriterium.
5. Bjerkreim kommune slutter seg ikke til de foreslåtte endringer i de regionalpolitiske tilskuddene.

22.02.2016 Formannskapet

Gerd Aa. Vassbø (Krf) satte frem forslag til nytt punkt 6:

Bjerkreim kommune mener at kommuner som fremdeles velger å være selvstendige, ikke skal straffes økonomisk for det.

Tilleggspunktet ble vedtatt med 6 mot 1 stemme (Inger Merethe Bjerkerim, H).

Deretter ble rådmannens forslag inkludert nytt punkt 6 vedtatt med 6 mot en stemme (Inger Merethe Bjerkreim, H)

FSK- 015/16 Vedtak:

1. Skatteandelen videreføres og utgjør 40 % av kommunesektorens samlede inntekter
2. Innføring av selskapsskatt som en kommunal inntekt fra 1. januar 2017 utsettes til en har forskningsbasert dokumentasjon for om det finnes en sammenheng mellom selskapsskatt og kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling
3. Rammen og ordningen skjønnstilskudd opprettholdes som i dag

4. Bjerkreim kommune slutter seg ikke til innføring av foreslått strukturkriterium.
5. Bjerkreim kommune slutter seg ikke til de foreslåtte endringer i de regionalpolitiske tilskuddene.
6. Bjerkreim kommune mener at kommuner som fremdeles velger å være selvstendige, ikke skal straffes økonomisk for det.

Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Saken gjelder:

Høring på forslag til nytt inntektssystem for kommunene som skal legges til grunn for kommuneproposisjonen for 2017. Forslaget ble sendt ut medio desember 2015, og med høringsfrist 1. mars 2016.

Faktiske opplysninger:

Kommunene har et bredt spekter av oppgaver. Ved siden av å være et forvaltningsnivå med egen folkevalgt representasjon, har kommunene oppgaver som utviklingsaktør, myndighetsforvalter og leverandør av velferdstjenester til innbyggerne. Kommunene har blant annet ansvaret for pleie- og omsorgsoppgaver, barnevern, barnehager, grunnskole, sosialhjelp og helsetjenester. Kommunesektorens ressursbruk er først og fremst knyttet til velferdsoppgavene

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. Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet, med i overkant av 95 pst. Småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet utgjør en liten del av kommunenes samlede rammetilskudd, men tilskuddene betyr mye for den enkelte kommune som mottar tilskuddene.

Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskudd mellom kommunene og omfordeler sektorens skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 % av kommunenes inntekter. Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. 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 høringen foreslås konkrete endringer. I tillegg foreslås det innføring av strukturkriterium. Dette kriteriet viser gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere.

Forslag til nytt inntektssystem er en del av en større kommunereform hvor man bl.a. ser på størrelsen av kommune, og ser på frivillig og ufrivillig smådriftsdriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad. Kommuner som på kommunenivå ønsker å opprettholde smådriftsulemper, skal ikke kompenseres for dette. Dette er et av forslagene til endringer i denne høringen.

Med det utsendte forslaget mener Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) at systemet blir nøytralt i forhold til kommunestruktur og kommende reform.

I og med at de politiske signalene i Bjerkreim er så sterke for fortsatt opprettholdelse av egen kommune, blir det ikke diskutert hva som utløses økonomisk hvis man sier ja til en organisatorisk større enhet.

Fokuset blir å se på endringer som virker inn på Bjerkreim i forhold til foreslått nytt inntektssystem og eventuelle utfordringer dette vil medføre for organisasjonen. Likevel må det nevnes at 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. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

Ny kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen.

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelene. Delkostnadsnøkkelene vektes sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsførte utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkkelene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag, og foreslår i dette notatet endringer i alle delkostnadsnøkkelene.

Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (i hovedsak knyttet til administrasjon) er en del av kostnadsnøkkelene, og gis gjennom basiskriteriet. I dette høringsnotatet skisseres en mulig modell for hvordan denne kompensasjonen kan graderes. Gradering av basiskriteriet er foreløpig ikke inkludert i departementets forslag til ny kostnadsnøkkel, men dette vil bli en del av kostnadsnøkkelene når modellen innføres.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. I dag gjelder dette prinsippet for smådriftsulemper både på tjenestenivå (for eksempel grunnskole) og på kommunenivå (for eksempel administrasjon).

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom *frivillige* og *ufrivillige* smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkelene som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Med en modell som skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med store avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system. Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Endringer i regionalpolitiske tilskudd

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktspolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen, gis det i dag også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet. Dette er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger, og ikke med dokumenterte kostnadsforskjeller.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd;

ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg.

Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktspolitiske 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. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig. Dagens småkommunetilskudd tildeles med ett tilskudd per kommune, uavhengig av antall innbyggere. Dette innebærer at jo færre innbyggere kommunen har, jo høyere blir tilskuddet per innbygger. Det foreslås at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere, uavhengig av kommunestørrelse. En slik endring vil gjøre tilskuddet med rettferdig, fordi kommuner med flere innbyggere dermed kan få et høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere. Tilskuddet vil med denne innretningen også bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur.

Dagens inntektssystem

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. Tabellen under viser det samlede rammetilskuddet til kommunene i 2016, fordelt på de ulike komponentene i rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet, med i overkant av 95 pst. Småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet utgjør en liten del av kommunenes samlede rammetilskudd, men tilskuddene betyr mye for den enkelte kommune som mottar tilskuddene.

Tabell 2.1 Rammetilskudd til kommunene 2016, etter Stortingets vedtak.

Tilskudd	(1 000 kr)
Innbyggertilskudd	119 052 870
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747
Småkommunetilskudd	963 501
Skjønstilskudd	1 854 000
Veksttilskudd	440 616
Storbytilskudd	459 985
Sum rammetilskudd	124 791 530

Innbyggertilskuddet har sitt faste beløp per innbygger som korrigeres med utgiftsutjevning, korreksjonsordninger (endringer fra år til år), inntektsgarantiordningen og skatteutjevning.

Utgiftsutjevning

Hoveddelen av rammetilskuddet til kommunene fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, gjennom innbyggertilskuddet. Det er imidlertid store forskjeller i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse mellom kommunene. Dette gir variasjoner i innbyggernes tjenestebehov og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få *full* kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Graden av utjevning i utgiftsutjevningen er derfor 100 pst. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner motsvares med et tilsvarende trekk for andre kommuner. Det er kun de ufrivillige

kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen. Derfor baseres utgiftsutjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker kommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen, bosettingsmønster, sosioøkonomiske forhold og kommunestørrelse. Kostnadsnøkklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt til å regne ut en indeks for hvor dyr en kommune er å drive.

Med bakgrunn i disse indeksene, og et oppdatert sett med kriteriedata, blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov utjevnet fullt ut mellom kommunene, ved at det blir omfordelt midler fra kommuner som er relativt billigere å drive enn gjennomsnittet til kommuner som er relativt dyrere å drive enn gjennomsnittet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov får en reduksjon i rammetilskuddet, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får et tillegg i rammetilskuddet. Dermed utjevnes forskjellene mellom kommunene, slik at de i større grad er i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Variasjoner i kommunenes utgifter til det kommunale tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor kommunenes kontroll, og forhold som kommunene selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de kommunale tjenestene. Dette må det tas hensyn til ved fastsetting av kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold i kommunen som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke ved egne disponeringer. For eksempel vil mange eldre i befolkningen gi økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, og lange reiseavstander vil kunne bety at kommunen må ha en desentralisert skolestruktur. Begge disse faktorene er utenfor kommunens kontroll, og skal kompenseres i utgiftsutjevningen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i standard/kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller mener KMD vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingssystem vil dette bety at kommuner som produserer effektivt blir straffet i form av reduserte statlige overføringer, samtidig som kommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon er en ufrivillig kostnad. Det kan imidlertid diskuteres om smådriftsulemper fullt ut er en ufrivillig kostnad.

I hvilken grad man skal kompensere fullt ut for smådriftsulemper er en avveining mellom graden av nøytralitet i systemet med hensyn til kommunesammenslutninger, og hensynet til utjevning og å sette kommunene i stand til å tilby likeverdige tjenester med det kostnadsnivået som små enheter gir. KMD mener at man så langt har lagt størst vekt på hensynet til utjevning, og størrelse har vært betraktet som en ufrivillig kostnad.

Det vil være varierende grad av frivillighet i smådriftsulempene, geografi og avstander påvirker hvor lett det er å slå seg sammen med andre. I høringsnotatet skisseres det en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og dermed gradere kompensasjonen for smådriftsulemper.

Kostnadsnøkler

Siden det kun skal kompenseres for utgifter kommunen selv ikke kan påvirke i utgiftsutjevningen, må det settes strenge krav til hvilken type kriterier som kan inngå i systemet. Kriteriene må være:

- objektive
- basert på offisiell statistikk
- mulige å oppdatere jevnlig

At kriteriene er objektive betyr at de ikke påvirkes av kommunens egne disposisjoner, det vil si at de er nøytrale. Alternativet til å benytte objektive kriterier er å benytte kriterier med innebygde insentiveffekter. Kriterier med insentiveffekt vil for eksempel kunne være å benytte antall plasser eller dekningsgrad som kriterier i inntektssystemet. Dersom man bruker faktiske plasser som kriterium, vil dette bli en form for refusjonsordning hvor kommunene får tildelt midler etter aktivitet heller enn etter behov.

Bruk av kriterium med insentiveffekt vil gripe inn i kommunens egne prioriteringer og vurderinger, ved at det lønner seg å bygge ut en del av tjenestetilbudet fremfor et annet. Kriterier som ikke er objektive vil kunne medføre at kommunene tilpasser tjenestetilbudet etter hva som gir mest uttelling i inntektssystemet, heller enn hva som er det faktiske behovet i kommunene. Dette vil medføre en ineffektivitet ved at ressursene ikke settes inn der de trengs, men der det lønner seg.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er et null-sum-spill. En ordning med antall plasser som kriterium vil derfor bety at mange plasser og høy dekningsgrad i en kommune, finansieres ved at en annen kommune med færre plasser og lavere dekningsgrad får redusert rammetilskuddet. En slik ordning vil kunne gjøre det vanskelig for en kommune med få plasser å bygge opp tjenestetilbudet sitt, da de kun etterskuddsvis vil få kompensert for nye plasser, mens en kommune med mange plasser kan ha insentiver til å holde antallet høyt.

Ulike typer kostnadsforskjeller

Kostnadsforskjellene i kommunal tjenesteproduksjon skyldes både at *behovet* for kommunale tjenester varierer mellom kommunene, og at *enhetskostnadene* i kommunal tjenesteproduksjon varierer mellom kommunene. For å fastsette kriteriene i kostnadsnøkkelen må man derfor ta utgangspunkt i både kostnads- og etterspørselssiden ved kommunal tjenesteyting.

I tidligere utredning, forklares variasjoner i enhetskostnader på tvers av kommuner med fem faktorer:

- faktorpriser
- skala av produksjonen (smådriftsulempers/stordriftsulempers på grunn av innbyggertall)
- lokale karakteristika (for eksempel bosettingsmønster)
- effektivitet
- kvaliteten på tjenesten

Et eksempel på variasjoner i faktorpriser er lønnsvariasjoner. Lønnsutgifter kan være både frivillige og ufrivillige kostnader, og er derfor vanskelig å behandle i utgiftsutjevningen.

Eksempel på "ufrivillige" lønnskostnader er ansiennitet hos ansatte.

Samtidig kan også lønnsnivået reflektere inntektsnivået i kommunen og kommunens egne valg. Det er derfor i dagens inntektssystem valgt å ikke kompensere for variasjon i faktorpriser.

Andre forhold ved kommunen som kan gi seg utslag i høyere enhetskostnader er bosettingsmønster og graden av spredtbygdhet, som for eksempel påvirker hvordan kommunen innretter skolestrukturen. Dette er forhold det korrigeres for i utgiftsutjevningen, gjennom egne bosettingskriterier. Enhetskostnadene kan også variere på grunn av kommunestørrelse (innbyggertall). Enten kan dette være smådriftsulempers (utgiftene per produsert enhet øker når produksjonen går ned) eller stordriftsfordeler (besparelser oppnås når produksjonen øker). I dagens inntektssystem er dette behandlet som en ufrivillig kostnad, som det kompenseres for gjennom basiskriteriet. Det kan imidlertid diskuteres om det er rimelig å anta at kommunestørrelse er ufrivillig.

De to siste faktorene som har betydning for enhetskostnadene, er variasjoner i effektivitet og variasjoner i kvalitet. KMD mener at det ikke skal kompenseres for disse kostnadsvariasjonene gjennom utgiftsutjevningen, siden begge forholdene skyldes lokale valg og resultater av egne prioriteringer, og er *frivillige kostnadsfaktorer*.

Variasjonen i etterspørsel etter tjenester vil i stor grad kunne forklares med variasjoner i befolkningssammensetningen i kommunene. Alderskriteriene er kriterier som på en god måte gir uttrykk for etterspørsel etter tjenester. Aldersfordelingen i kommunen har en systematisk effekt på kommunenes utgiftsbehov. Ved siden av at befolkningens alder til enhver tid er

dokumentert i offentlig statistikk, er alderskriteriene også objektive i den forstand at kommunene i beskjeden grad kan påvirke alderssammensetningen i egen kommune. Alderssammensetningen i kommunene vil ikke fange opp hele etterspørselen etter kommunale tjenester, også andre trekk ved befolkningen vil spille inn. Særlig relevant er kriterier som uttrykker forskjeller i levekår og sosiale forhold.

Trekk ved befolkningen som helsetilstand og sosioøkonomiske forhold i kommunen som for eksempel antallet fattige, er relevante kriterier for å fange opp etterspørselen etter både barnevern, helsetjenester og sosialtjenester. Variasjoner i etterspørselen fanges i hovedsak opp gjennom to typer kriterier i kostnadsnøkklene:

- alderskriterier
- sosiale kriterier

Skatteelementer

Endringer i skatteandelen påvirker fordelingen av personskatt mellom kommunene. Når nivået på de frie inntektene holdes konstant vil en økning i skatteandelen gi en tilsvarende reduksjon i samlet rammetilskudd. Dette kommer skatterike kommuner til gode. Kommuner med lave skatteinntekter vil på sin side få en nedgang i de frie inntektene. Tilsvarende vil en reduksjon i skatteandelen gi lavere frie inntekter for kommuner med høye skatteinntekter, mens kommuner med lave skatteinntekter vil få økte frie inntekter. Endringer i skatteandelen påvirker ikke naturressursskatten.

Mens skatteandelen har betydning for fordelingen av personskatt, påvirker utformingen av inntektsutjevningen både fordelingen av personskatt og naturressursskatt mellom kommunene. Inntektsutjevningen kan tenkes utformet på flere måter, blant annet endringer i utjevningsgraden. En lavere utjevningsgrad gjør at kommuner med høye skatteinntekter – både kommuner med mye personskatt og naturressursskatt – får beholde mer av sine skatteinntekter. Kommuner med lave skatteinntekter får på samme måte tilført mindre via skatteutjevningen. Tilsvarende vil en økning i utjevningsgraden gjøre at skatterike kommuner blir trukket mer i skatteutjevningen, mens kommuner med lavere skatteinntekter blir tilført mer.

Økning i skatteandel og redusert skatteutjevning har stort sett de samme fordelingsvirkningene: skatterike kommuner kommer ut med gevinst og skattesvake kommuner kommer ut med et tap. Unntaket er kommuner som har høye inntekter fra naturressursskatten.

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 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. Departementet kommer tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017.

Vurderinger:

I høringsnotatet legges det fram et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. 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. Gjennomgangene baserer seg på bla. Kostra- og personal-rapporteringene til kommunene. Basert på analyser har staten kommet frem til at innenfor gitte områder bruker kommunene mer/mindre penger enn tidligere anslått – og foreslår endringer for å fange opp utviklingstrekk. Dette er forhold som blir gjort matematisk.

	2016	Høringsdok	Endring i pst
Sektorer	Kostnadsindeks	Kostnadsindeks	
Barnehage	1,11692	1,11413	-0,3 %
Administrasjon	1,56001	1,52820	-2,0 %
Skole	1,35497	1,35136	-0,3 %
Pleie- og omsorg	0,91852	0,95315	3,8 %
Helse	1,31280	1,26536	-3,6 %
Barnevern	0,82905	0,75246	-9,2 %
Sosialhjelp	0,51979	0,55673	7,1 %
Ny kostnadsnøkkel	1,13072	1,11869	-1,1 %

Endringene i delkostnadsnøkkelene skyldes:

Endringer i kriterieverdier og vektning av kriteriene	209	591
<i>Herav:</i> Pleie og omsorg	550	1 557
Grunnskole	-50	-142
Barnehage	-22	-63
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-143	-404
Sosialtjeneste	88	250
Kommunehelsetjenester	-96	-146
Barnevern	-118	-335
Endringer i de ulike tjenestenes andel av samlede utgifter	-788	-2 230
<i>Herav:</i> Pleie og omsorg	-41	-116
Grunnskole	-498	-1 409
Barnehage	30	84
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-248	-702
Sosialtjeneste	-45	-128
Kommunehelsetjenester	91	257
Barnevern	-76	-216
Avrundinger ved overgang fra delkostnadsnøkler til hovedk	-0,00	-0
Sum endring	-579	-1 639

Faktorer som spiller inn på endringer i delkostnadene er bl.a. gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov i kr pr innbygger på de aktuelle områdene samt endringer i utgiftsbehovskriteriene i høringsdokumentet;

Disse viser at Bjerkreim kommune taper 579 kr/innbygger på omleggingen – noe som totalt utgjør 1 639 000 kroner.

Rådmannen har forståelse for endring av vektning i kriteriene, men har likevel vurdert det slik at en ikke skal gå inn i detaljene i de enkelte delkostnadene. Dette på tross av at høringen ikke setter noen form for begrensinger samtidig som det er nå kommunene har mulighet til å uttale seg om kriteriene, kostnadsnøkler og utgiftsbehovsindeksene.

Når det gjelder forslag om tilbakeføring av en del av selskapsskatten kommer dette til å svinge. Innbyggerne over hele landet forventer å bli likebehandlet når det gjelder å få tilbud på nasjonale velferdstjenester når behovene kommer, og derfor er svingninger stor betydning at tjenestetilbudet over tid.

Det kommunale velferdstilbudet er arbeidsintensivt. Lønnsutgiftene utgjør samlet sett 70 % av kommunenes driftsutgifter. Stabilitet i velferdstilbudet krever at finansieringskilden utvikler

seg i takt med kostnadsdriveren, dvs. med endringen i lønnsutgiftene. Skatt på lønnsinntekter gir kompensasjon for den gjennomsnittlige lønnsutviklingen for alle grupper og synes å ha gode egenskaper for å støtte opp under et stabilt tilbud.

Skatteandelen vil påvirke den «automatiske» kompensasjonen som kommunene får for lønnsøkning ved å levere nasjonale velferdstjenester. Fordi skattegrunnlaget er forskjellig og den samlede inntektsrammen til kommunesektoren er fast, vil en økning i skatteandelen føre til omfordelinger fra kommuner med lave skatteinntekter til kommuner som har høye skatteinntekter. M.a.o. fører dette til større forskjeller i velferdstilbudet til landets innbyggere.

For å sikre økt stabilitet i velferdstilbud samtidig som en vil sikre målsettingen om et likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne, kan en tilføre all skatt til staten og deretter fordele kommuneskatten likt til kommunene regnet pr. innbygger. Dette vil øke inntektene i kommuner som i dag har lave skatteinntekter, mens kommuner som i dag har høye skatteinntekter vil få lavere inntekter. Målsettingen om likeverdighet i velferdstilbudet kan også oppnås gjennom å øke utjevningen av skatteinntektene.

Selv om staten signaliserte en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, valgte Regjeringen å legge opp til en tidligere beslutning om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten som kommunal inntekt. Selskapsskatt har blitt tilført kommunene etter ulike modeller. Selskapsskatt ble fjernet som finansieringskilde for kommunenes velferdstjenester fordi en fant svakheter med tidligere modeller. Denne gang er fordelingen av selskapsskatten knyttet til veksten i lønnssum i privat sektor. Ulik konjunkturutvikling i landet kan føre til at en kommunes andel av selskapsskatten svinger fra det ene året til det andre, noe som er uheldig dersom en skal legge til rette for et stabilt velferdstilbudet. I realiteten blir fordelingen basert på endringen i lønssummen det første året i en 3-årsperiode med det siste året i neste løpende 3-årsperiode. Mellomårene finnes i begge 3-årsperiodene. Det blir ofte argumentert med at kommunene skal få sterkere incentiv til å legge til rette for næringsutvikling gjennom å få en andel av selskapsskatten. Rådmannen kjenner ikke til noen forskningsbasert dokumentasjon for at det finnes en slik sammenheng mellom selskapsskatt og tilrettelegging for næringsetablering.

Det er store forskjeller i kommunenes skatteinntekter. 15 % av kommunene har skatteinntekter som ligger over landsgjennomsnittet, mens skatteinntektene ligger under landsgjennomsnittet i 85 % av kommunene. 63 % av innbyggerne bor i kommuner som har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet. En kommunereform endrer ikke dette bildet.

Basert på dette foreslår rådmannen at denne endringer utsettes og samtidig foreslår rådmannen at dagens ordning videreføres med en 40%-skatteandel for kommunens samlede inntekt.

I tillegg foreslås det at skjønnsmiddelpotten endres. Dette er i mange tilfelle fordelt etter lokale forhold og innrapportering av lokal Fylkesmann.

Endringer i basistilskuddet

Regjeringen foreslår en endring i dagens basistilskudd til ett nytt struktukriterie. Strukturkriteriet skal si noe om avstandene for å nå et gitt antall innbyggere i de enkelte kommunene (5.000 innb). I gjeldende inntektssystemet legges det til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene. Denne kostnaden kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen, på lik linje med andre ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. Dette er begrunnet ut fra hensynet til utjevning, og at alle kommuner skal settes i stand til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. En har derfor (til nå) beholdt full kompensasjon for smådriftsulempene i inntektssystemet.

Kompensasjonen for smådriftsulemper gis gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Dette kriteriet har verdien én for alle kommuner, og fanger opp kostnadene ved å være en kommune ut fra eksisterende bosettingsstruktur. Alle kommuner har samme verdi på kriteriet, og kriteriet utløser dermed et likt beløp per kommune.

Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulempene. Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt i forhold til kommunestruktur, og kommunene skal ikke kompenseres for kostnader de *frivillig* velger å ha. Et tilskudd som i større grad fordeles per innbygger vil også gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester.

Smådriftsulempene på kommunenivå, knyttet til lavt innbyggertall i seg selv, kan i mange tilfeller reduseres ved en sammenslåing, og dette kan dermed i stor grad ses på som en frivillig kostnad. Dette vil «kun» omfatte områdene administrasjon/politisk ledelse. Forslaget går på å ta inn ett strukturkriterie. 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.

Strukturkriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune og befolkningstygndepunktet innen hver grunnkrets, på samme måte som i de eksisterende bosettingskriteriene i inntektssystemet. En grunnkrets er den minste geografiske enheten SSB benytter til å lage kommunestatistikk. Alle kommuner består av flere grunnkretser, og ingen grunnkretser strekker seg utover mer enn én kommune. Beregningene av reiselengde er uavhengig av kommunegrensene, slik at kommunestrukturen kun har betydning for hvordan reiselengden fordeler seg mellom kommunene.

I høringen omtales det tre grenseverdier som ligger på 13,3 – 16,5 – 25,4 km. Endelig modell presenteres i kommuneproposisjonen for 2017.

Tabellen under viser hvordan er slikt kriterium vil slå ut for Bjerkreim:

	Kroner per innb	1000 kroner
II. Bruk av strukturkriterium ved beregning av basis (forslag i høringsnotatet)		
Eksempel a) Grense for full basis 25,4 km per innb	-1 394	-3 988
Eksempel b) Grense for full basis 16,5 km per innb	105	301
Eksempel c) Grense for full basis 13,3 km per innb	333	952

Slik høringen opererer vil Bjerkreim «vinne» med valg av alternativ b) og c). Valg av alternativ a) vil gi kommunen ytterligere reduserte inntekter. Endringer etter dette kriteriumet kommer i tillegg til endringene i delkosnadsnøklerne som er gjennomgått tidligere. Her var det et foreslått tap på 1,639 million.

Endringer innenfor regionalpolitiske tilskudd ser ikke kommunene virkningen av før i mai 2016. I kommuneøkonomiproposisjonen vil dette komme med de endringer som blir foreslått i kommuneproposisjonen og foreslåtte endringer i høringsdokumentet. Det er vanskelig å gi noen uttalelser her, men Bjerkreim kommune får i 2016 5,475 millioner i småkommunetilskudd ihht. dagens ordning og kriterier.

Endringer i innretningen gjør at tilskuddet i større grad knyttes opp til distriktspolitikken gjennom distriktsindeksen og at tilskuddene blir noe mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger ved at en større andel av tilskuddene gis med en sats per innbygger. Distriktsindeksen som er etterprøvbart og oppdateres årlig, gir uttrykk for graden av distriktsutfordringer slik som sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet, befolkningsstruktur og –utvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå fremkommer årlig. Utslagene blir ikke kjent før tidligst i mai 2016. Basert på vurderinger er det grunn til å anta at tilskuddsbeløpet blir lavere enn dagens.

Økonomiske konsekvenser:

Basert på høringsutkastet kommer Bjerkreim kommune til å tape penger. Det beste anslaget er reduserte inntekter med 687 000,-, mens det høyeste anslaget, og dårligste, er reduserte inntekter med 5 627 000,-.

I tillegg kommer endringer (omlegging) av småkommunetilskuddet.

Med andre ord kommer Bjerkreim kommune til å få reduserte inntekter allerede fra 1. januar 2017.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>

Vedlegg:

Dok.nr	Tittel på vedlegg
135504	Høringsnotat - forslag til nytt inntektssystem for kommunene