

# SAMLET SAKSFRAMSTILLING

**Arkivsak:** 14/1065

## SAMLET SAKSFRAMSTILLING - FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM - HØRING

|                                |                 |
|--------------------------------|-----------------|
| Saksbehandler: Thor Fjellanger | Arkiv: 230      |
| <b>Saksnr.: Utvalg</b>         | <b>Møtedato</b> |
| 22/16 Formannskapet            | 02.02.2016      |

### Rådmannens innstilling:

Rådmannen anbefaler at formannskapet gir følgende høringsuttalelse:

1. Sandefjord kommune ber Regjeringen og Stortinget sørge for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles på kommunene slik at innbyggerne i hele landet kan få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester innenfor inntektssystemets tjenesteområde.
2. Skatteandelen videreføres og utgjør maksimalt 40 % av kommunesektorens samlede inntekter.
3. Skatteutjammingsgraden i den symmetriske delen av inntektsutjammningen som i dag er 60 %, økes.
4. Kommunenes folkevalgte prioriterer å legge til rette for næringsutvikling og vekst fordi dette har stor betydning for velferden til innbyggerne. Innføring av selskapsskatt som en kommunal inntekt fra 1. januar 2017 utsettes til man har forskningsbasert dokumentasjon for om det finnes en sammenheng mellom selskapsskatt og kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling.
5. Delkostnadsnøkkelen for barnehager baseres på den alternative modellen uten bruk av utdanningsnivå som kriterium.
6. Rammen for skjønnstilskudd reduseres til å omfatte forhold som ikke fanges opp av kostnadsnøkkelen i tillegg til å delfinansiere uforutsette hendelser. Frigjorte skjønnsmidler legges til innbyggertilskuddet.
7. Regjeringen og Stortinget bes om å konkretisere hvor mye bedre tjenestetilbud aktuelle kommuner skal ha mulighet til å gi innbyggerne sine gjennom regionalpolitiske tilskudd. Regjeringen anmodes om å vurdere en modell for tildeling av regionalpolitiske tilskudd som
  - a. tar utgangspunkt i det gjennomsnittlige utgiftsbehovet i grønt hefte
  - b. tilleggskomperiserer med målsatt høyere tjenestetilbud

- c. tar hensyn til utgiftslettelser som ulik arbeidsgiveravgift gir kommunen
  - d. graderes etter nivået på distriktsindeksen
8. Sandefjord kommune
- a. slutter seg til innføring av et strukturkriterium
  - b. har ikke faglig belegg til å anbefale en konkret gjennomsnittlig reiseavstand

### **Møtebehandling:**

#### **Formannskapet behandlet saken i møte den 02.02.2016:**

Rådmannens innstilling pkt 1-3 ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens innstilling pkt 4 ble vedtatt med 10 mot 1 stemme  
Mindretallet bestod av Karin Virik, V.

Rådmannens innstilling pkt 5-8 ble enstemmig vedtatt.

### **Formannskapets vedtak:**

1. Sandefjord kommune ber Regjeringen og Stortinget sørge for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles på kommunene slik at innbyggerne i hele landet kan få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester innenfor inntekts-systemets tjenesteområde.
2. Skatteandelen videreføres og utgjør maksimalt 40 % av kommunesektorens samlede inntekter.
3. Skatteutjammingsgraden i den symmetriske delen av inntektsutjamningen som i dag er 60 %, økes.
4. Kommunenes folkevalgte prioriterer å legge til rette for næringsutvikling og vekst fordi dette har stor betydning for velferden til innbyggerne.  
Innføring av selskapsskatt som en kommunal inntekt fra 1. januar 2017 utsettes til man har forskningsbasert dokumentasjon for om det finnes en sammenheng mellom selskapsskatt og kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling.
5. Delkostnadsnøkkelen for barnehager baseres på den alternative modellen uten bruk av utdanningsnivå som kriterium.
6. Rammen for skjønnstilskudd reduseres til å omfatte forhold som ikke fanges opp av kostnadsnøkkelen i tillegg til å delfinansiere uforutsette hendelser. Frigjorte skjønnsmidler legges til innbyggertilskuddet.
7. Regjeringen og Stortinget bes om å konkretisere hvor mye bedre tjenestetilbud aktuelle kommuner skal ha mulighet til å gi innbyggerne sine gjennom regionalpolitiske

tilskudd. Regjeringen anmodes om å vurdere en modell for tildeling av regionalpolitiske tilskudd som

- a. tar utgangspunkt i det gjennomsnittlige utgiftsbehovet i grønt hefte
  - b. tilleggskompenserer med målsatt høyere tjenestetilbud
  - c. tar hensyn til utgiftslettelse som ulik arbeidsgiveravgift gir kommunen
  - d. graderes etter nivået på distriktsindeksen
8. Sandefjord kommune
- e. slutter seg til innføring av et strukturkriterium
  - f. har ikke faglig belegg til å anbefale en konkret gjennomsnittlig reiseavstand

## **SAKSUTREDNING:**

### **Bakgrunn:**

Regjeringen varslet en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i mai 2015 – kommuneproposisjonen for 2016. Forslaget ble publisert medio desember 2015, og høringsfristen er 1. mars 2016.

### **Målsettingen med inntektssystemet**

Kommunene har ansvaret å tilby innbyggerne nasjonale velferdstjenester som er avgjørende for innbyggernes livskvalitet. Dette omfatter bl.a. barnehagetjenester, skolefritidsordning, grunnskoleundervisning, voksenopplæring, pleie- og omsorgstjenester, helsetjenester og tjenester for å gi innbyggere sosial trygghet. Det dreier seg ikke om luksustjenester, men velferdstjenester som det er knyttet sterke nasjonale føringer til.

Kommunene finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter som består av skatteinntekter og rammetilskudd. De frie inntektene utgjør  $\frac{3}{4}$  av kommunesektorens inntekter. Av dette utgjør skatteinntektene om lag 40 % -poeng.

Alderssammensetningen blant innbyggerne er avgjørende for etterspørselen etter velferdstjenestene. En kommune med mange barn og unge har stor etterspørsel etter barnehageplasser og grunnskoleundervisning. En kommune med mange eldre har stor etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester. I tillegg er det forskjeller i kommunenes skattegrunnlag. Størrelsen på de frie inntektene er helt avgjørende for det velferdstilbudet den enkelte kommune kan tilby innbyggerne sine. Målet med inntektssystemet er å utjevne forskjellene slik at alle kommuner skal settes i stand til å tilby likeverdige velferdstjenester til innbyggerne.

I høringsnotatet understreker Regjeringen at «den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne i hele landet».

### **Forskjeller i økonomiske rammebetingelser**

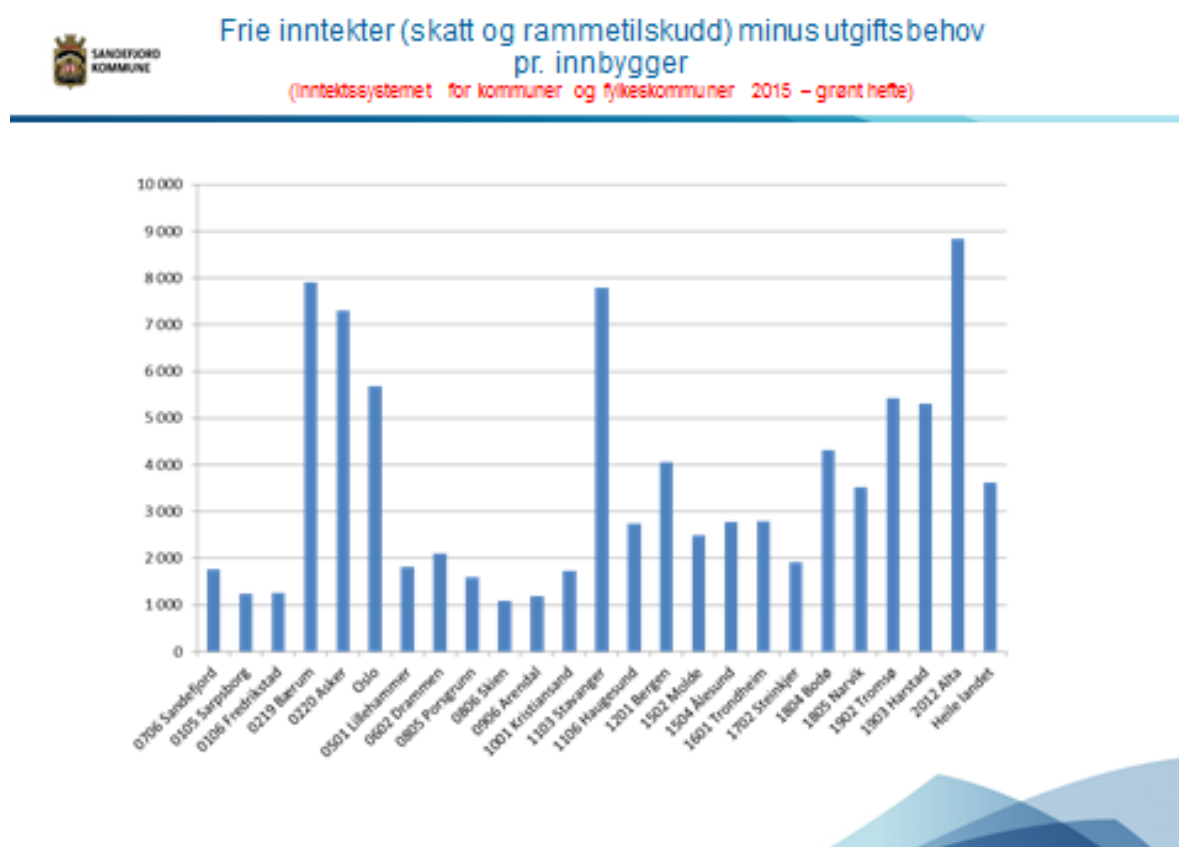
Det er godt dokumentert gjennom årlige analyser at det er en klar sammenheng mellom kommunenes produksjon av velferdstjenester og kommunenes økonomiske rammebetingelser. Kommuner med høy korrigert inntekt (korrigert for variasjoner i utgiftsbehov) har høyere tjenesteproduksjon enn kommuner med lav korrigert inntekt. Blant de sentrale velferdstjenestene er det størst sammenheng mellom tjenesteproduksjon og inntekt innenfor primærhelsetjenester og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenesteområder som har høy prioritet i kommunene og på Stortinget, men der inntektsforskjeller resulterer i at innbyggerne i landet blir forskjellsbehandlet.

Figur 1 nedenfor viser hva utvalgte kommuner har igjen å disponere av frie inntekter etter at utgiftsbehovet slik dette blir beregnet gjennom kostnadsnøklene i inntektssystemet, er trukket fra. Figuren bygger på data fra beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2014-2015) – (grønt hefte) inntektssystemet for 2015. Søylene representerer ikke et overskudd i kommunene, men det man har igjen til å finansiere tjenesteområder utenfor inntektssystemets tjenesteområde, bl.a. tekniske tjenester som veivedlikehold og brannvesen, kulturtilbud som tilskudd til barne- og ungdomsaktivitet, utgifter til å betjene renter og avdrag på lån, til å gjennomføre investeringer m.v. Dette er utgifter kommunene ikke kan komme utenom. Kommuner som har lavt nivå på søylene i figuren nedenfor kan derfor ikke gi innbyggerne sine tilbud på de nasjonale velferdstjenestene som utgiftsbehovet tilsier. Dette er årsaken til at

innbyggerne ikke får tilbud om likeverdige velferdstjenester uavhengig av hvor man bor. Mens Stavanger, Asker, Bærum og Oslo har høyt inntektsnivå p.g.a. høye skatteinntekter, skyldes høye inntekter blant kommunene i Nord-Norge at disse kommunene mottar regionalpolitiske tilskudd.

For å synliggjøre forskjellene ville f.eks. Bærum kommune hatt 736 mill. kr i lavere inntekter dersom Bærum kommune hadde hatt inntektsnivået til Sandefjord kommune, når det er korrigert for forskjell i utgiftsbehovet i kommunene. Kostra-data fra 2014 viser at Bærum kommune bruker halvparten av den relative merinntekten sammenliknet med Sandefjord kommune til pleie- og omsorgstjenester. Det er åpenbart at innbyggerne i Bærum og Sandefjord ikke kan få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester. Selv om Sandefjord kommune har lave frie inntekter, finnes det kommuner som har enda lavere inntekter enn Sandefjord. Målsettingen til skiftende regjeringer om et likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne er m.a.o. langt fra oppfylt.

Figur 1



### Den samlede økonomiske rammen, endring i inntektssammensetning og omfordelinger

Kommunesektorens inntekter fastsettes som en totalramme i kommuneopplegget i statsbudsjettet. Dette betyr at en økning av skatteandelen som i dag er 40 %, vil føre til en tilsvarende reduksjon i andelen som rammetilskudd. På samme måte vil en reduksjon av skatteandelen til under 40 % føre til tilsvarende økt andel som rammetilskudd.

Mens rammetilskuddet i utgangspunktet blir fordelt med et likt beløp pr. innbygger, varierer skattegrunnlaget mye fra kommune til kommune. En økning i skatteandelen vil derfor føre til

en omfordeling fra kommuner som i dag har lave skatteinntekter til kommuner som i dag har høye skatteinntekter. M.a.o. får kommuner med høye skatteinntekter økt inntektsrammen sin, mens kommuner med lave inntekter får redusert inntektsrammen. Inntektsforskjellene blir større. Forskjellene i velferdstilbudet vil øke, og oppfylningen av målsettingen om at innbyggerne i hele landet skal få tilbud om likeverdige velferdstjenester vil bli enda mindre enn i dag. En lavere utjevningsgrad av skatteinntektene vil virke på samme måte som en økning i skatteandelen.

Dersom man skal oppnå målsettingen om at innbyggerne i hele landet skal få tilbud om likeverdige velferdstjenester, må Regjeringen og Stortinget fastsette en lavere skatteandel og eller øke utjevningsgraden av skatteinntektene.

### **Kostnadsnøkklene - utgiftsbehovet**

Kostnadene med å tilby innbyggerne likeverdige velferdstjenester varierer fra kommune til kommune. Alderssammensetningen av innbyggermassen, geografi og kommunestørrelse har betydning for kostnadene. Faglige gjennomganger med omfattende analyser, f.eks. av Rattsutvalget i 1996, har resultert i kostnadsnøkler som gir uttrykk for kostnadsforskjeller ved å gi et likeverdig velferdstilbud i Kommune-Norge. Kostnadsnøkklene skal inneholde variabler som har forklaringskraft for variasjoner i etterspørselen. Det er et grunnleggende prinsipp at kommunene skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de nasjonale velferdstjenestene som kommunene har ansvar for.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utført analyser med oppdatert datagrunnlag. Rådmannen forutsetter at analysene er gjennomført på faglig basis og at gjennomgangen er fri for politiske føringer.

I 2004 ble urbanitetskriteriet (innbyggertallet opphøyd i 1,2) lagt inn i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Kriteriet var ment å fange opp forhold knyttet til rus og psykiatri. Rådmannen var svært kritisk til innføringen av dette kriteriet. Fordi urbanitetskriteriet ikke er knyttet til underliggende forhold som påvirker kommunenes utgifter til sosialhjelp, foreslår Regjeringen at kriteriet erstattes av «aleneboende 30-66 år». Rådmannen oppfatter at det nye kriteriet er mer treffsikkert til å fange opp variasjoner i utgifter til sosialhjelp – en målsetting med kostnadsnøkkelen.

I tillegg til dagens delkostnadsnøkkel for barnehage lanseres en alternativ delkostnadsnøkkel. Forskjellen mellom alternativene er bl.a. knyttet til om innbyggernes utdanningsnivå skal være et kriterium. Selv om dagens delkostnadsnøkkel har noe større forklaringskraft enn den alternative delkostnadsnøkkelen, anbefaler rådmannen at man benytter den alternative delkostnadsnøkkelen uten innbyggernes utdanningsnivå som kriterium fordi innføring av maksimalpris, gratis kjernetid og andre tiltak antas å redusere betydningen av innbyggernes utdanningsnivå. Det er viktig at kostnadsnøkkelen har legitimitet. Rådmannen tror at den alternative delkostnadsnøkkelen vil ha større legitimitet blant kommunene enn dagens delkostnadsnøkkel.

### **Skatteelementer, skatteandel og inntektsutjevning**

I tillegg til at innbyggerne over hele landet forventer å bli likebehandlet når det gjelder å få tilbud på nasjonale velferdstjenester når behovene kommer, har det stor betydning at tjenestetilbudet er mest mulig stabilt regnet pr. innbygger over tid.

Det kommunale velferdstilbudet er arbeidsintensivt. Lønnsutgiftene utgjør over 60 % 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.

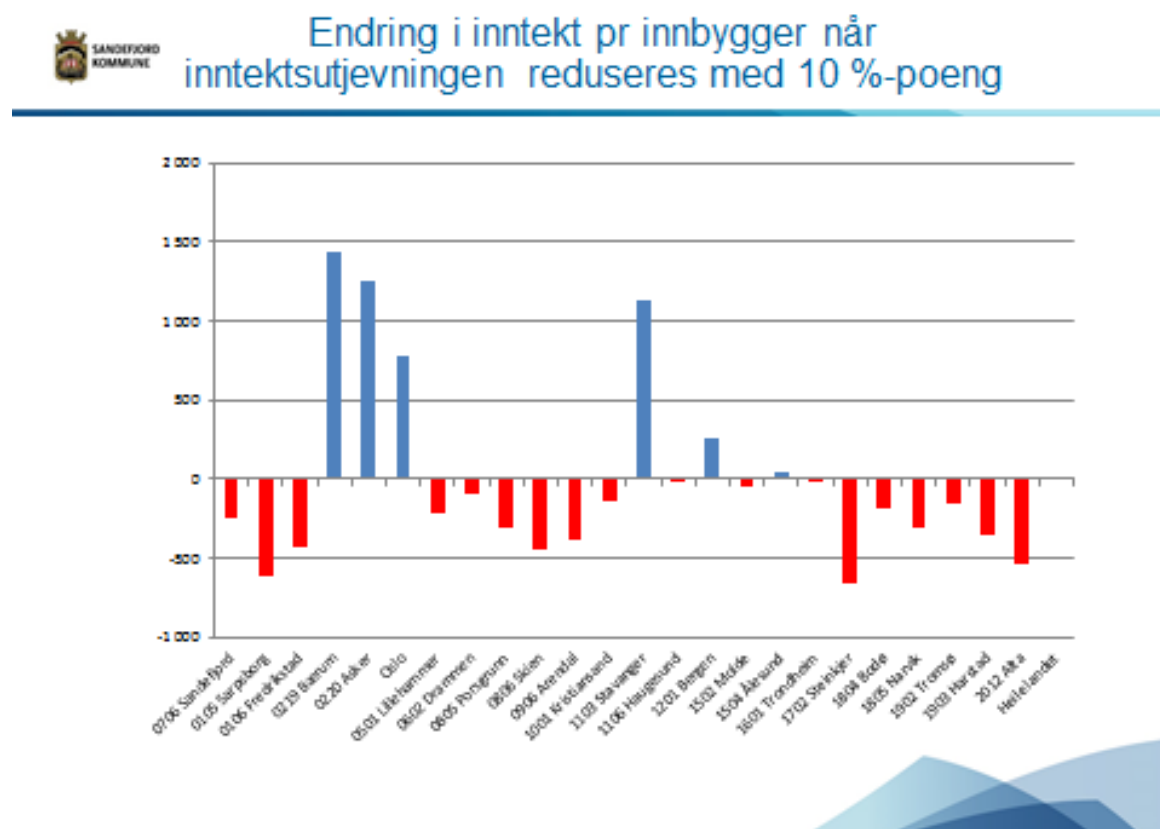
Skatteandelen vil påvirke den «automatiske» kompensasjonen som kommunene får for lønnsøkning ved å levere nasjonale velferdstjenester. Fordi skattegrunnlaget er forskjellig og den samlede inntektsrammen til kommunesektoren er fast, vil en økning i skatteandelen føre til omfordelinger fra kommuner med 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 man vil sikre målsettingen om et likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne, kan man 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 Regjeringen signaliserte en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, valgte Regjeringen å legge opp til en tidligere beslutning om å tilbakeføre en andel av selskapskatten som kommunal inntekt. Selskapskatt har blitt tilført kommunene etter ulike modeller. Selskapskatt ble fjernet som finansieringskilde for kommunenes velferdstjenester fordi man fant svakheter med tidligere modeller. Denne gang er fordelingen av selskapskatten knyttet til veksten i lønssum i privat sektor. Ulik konjunkturutvikling i landet kan føre til at en kommunes andel av selskapskatten svinger fra det ene året til det andre, noe som er uheldig dersom man 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 insentiv til å legge til rette for næringsutvikling gjennom å få en andel av selskapskatten. Rådmannen kjenner ikke til noen forskningsbasert dokumentasjon for at det finnes en slik sammenheng mellom selskapskatt og tilrettelegging for næringsetablering. Arbeidsplasser nær bosted har stor betydning for velferdssituasjonen til innbyggerne, og rådmannen har ikke truffet noen lokalpolitikere som ikke har prioritert å tilrettelegge for et variert tilbud av arbeidsplasser i egen kommune.

Figur 2 nedenfor viser omfordeling av inntektene dersom inntektsutjevningen reduseres med 10 % -poeng, dvs. at kommunene beholder mer av sine egne skatteinntekter, samtidig som tilleggskompensasjonen for skatteinntekter opp til 90 % av landsgjennomsnittet videreføres med 35 %.

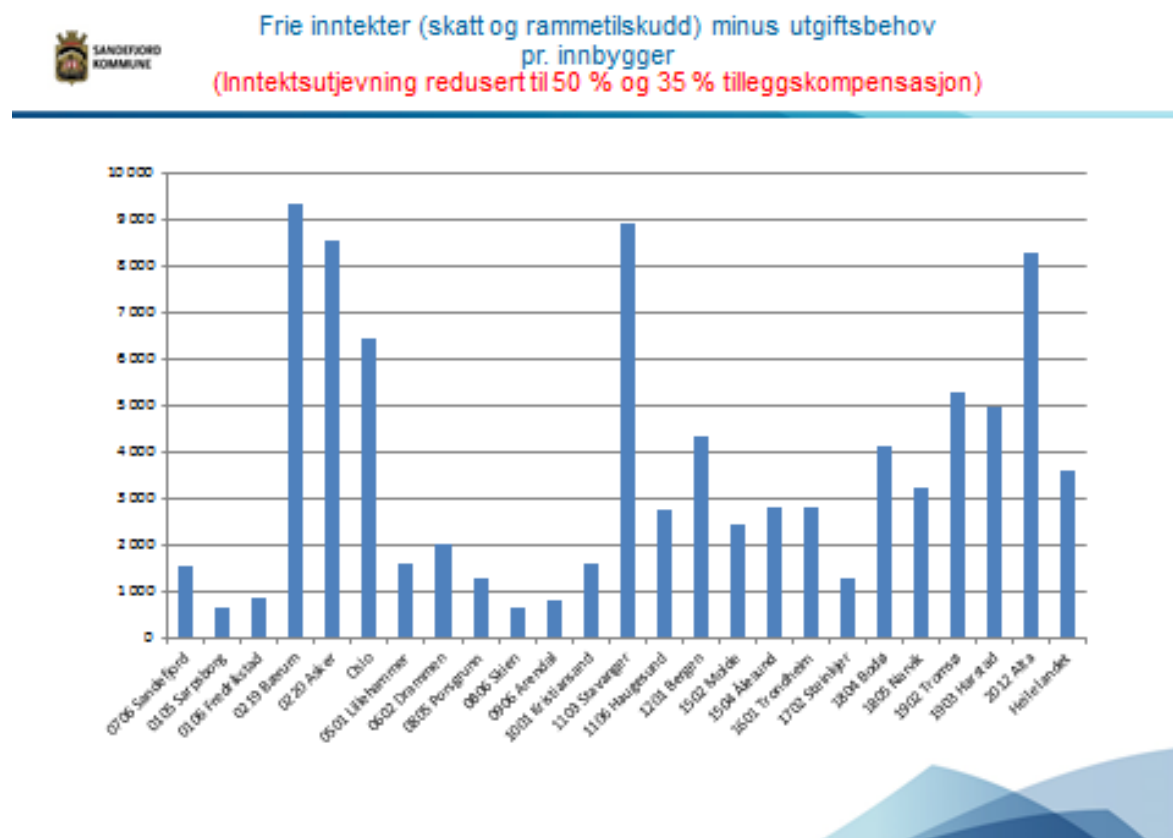
Figur 2 (skalaen avviker fra figur 1 for å gi et bedre bilde av omfordelingen)



Figur 2 viser at kommuner med høye skatteinntekter får økt sine inntekter, mens kommuner som har lave skatteinntekter får redusert sine inntekter. Status etter omfordelingen vises i figur 3.



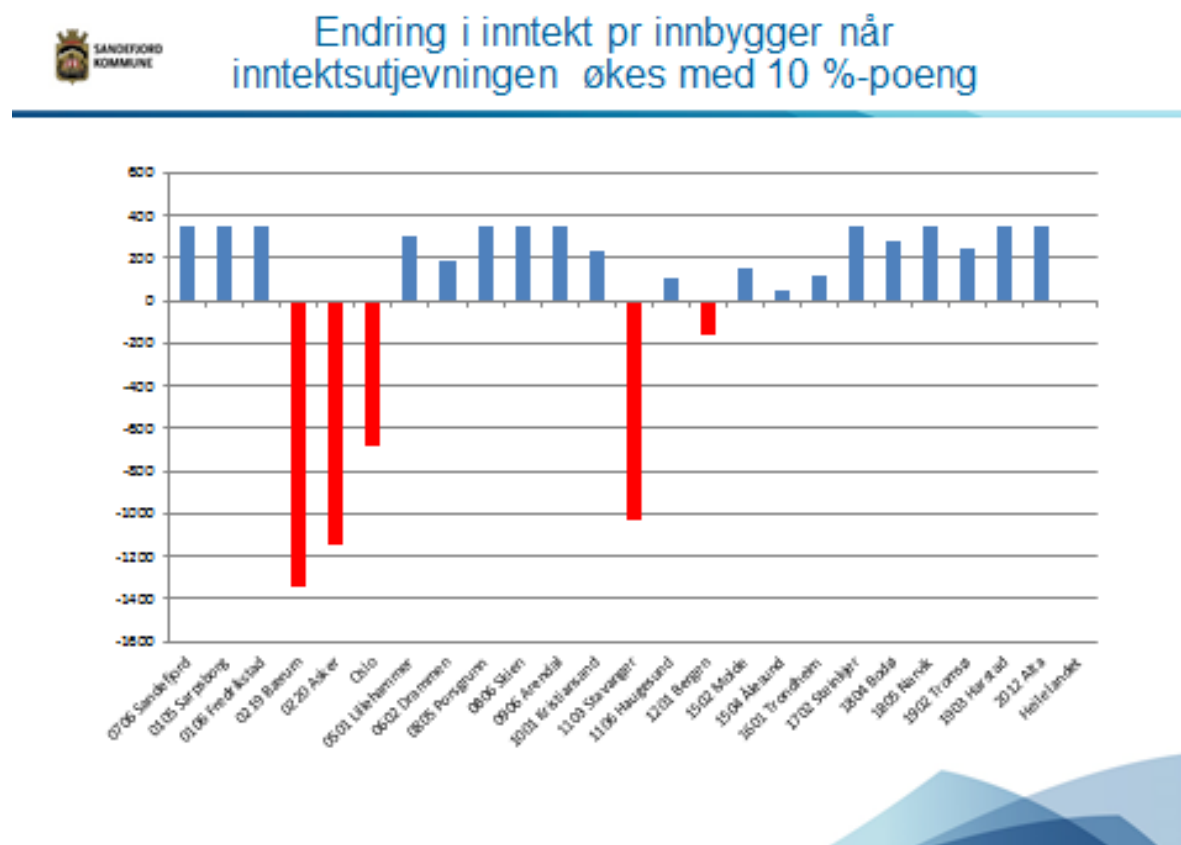
Figur 3 (samme skala som figur 1)



Den relative forskjellen mellom Bærum kommune og Sandefjord kommune øker fra 736 mill. kr til 937 mill. kr dersom inntektsutjevningen reduseres med 10 %-poeng fra 60 % til 50 %. M.a.o. vil dette øke forskjellsbehandlingen av innbyggerne i landet.

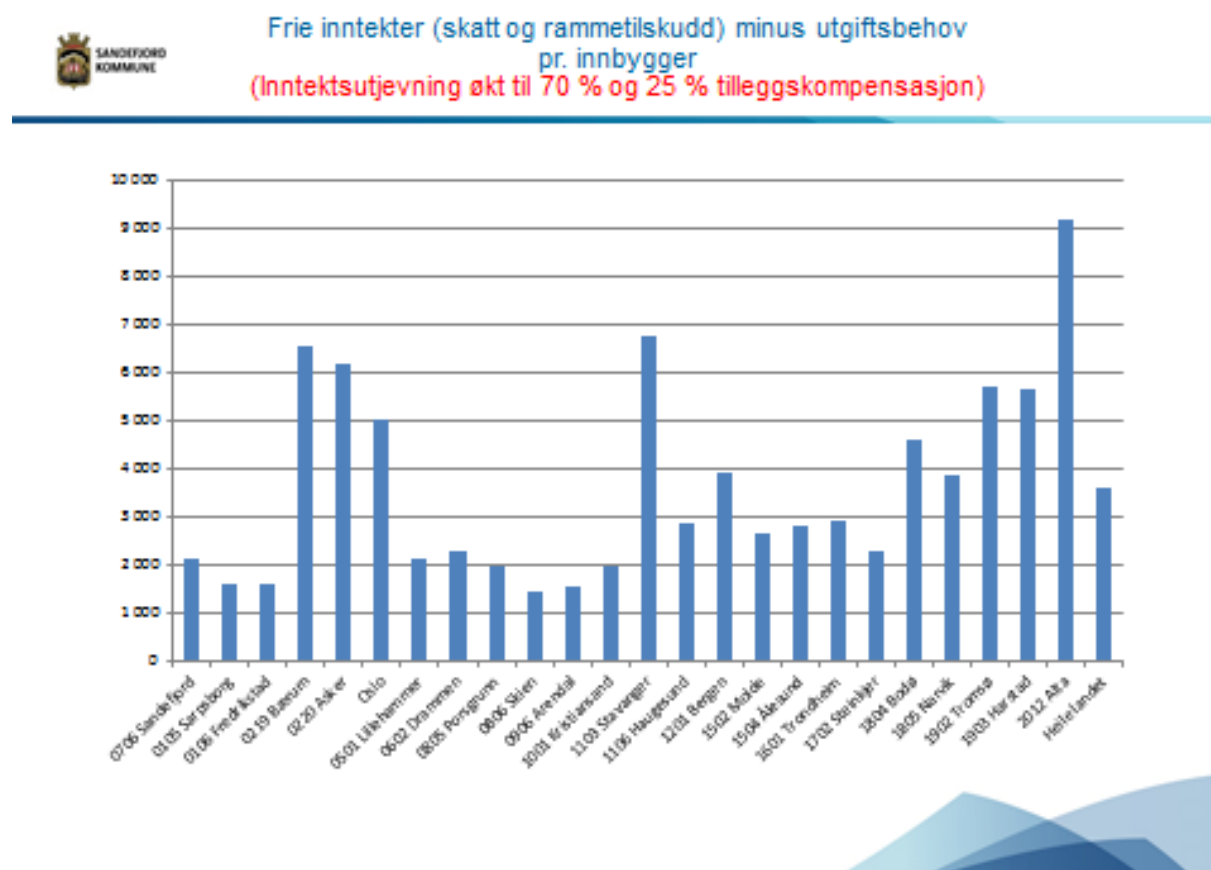
Figur 4 nedenfor viser omfordeling av inntektene dersom inntektsutjevningen økes med 10 %-poeng, dvs. at kommunene beholder mindre av sine egne skatteinntekter, samtidig som tilleggskompensasjonen for skatteinntekter opp til 90 % av landsgjennomsnittet reduseres til 25 % (ellers vil kommunene få mer enn full utjevning av skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet).

Figur 4 (skalaen avviker fra figur 1 for å gi et bedre bilde av omfordelingen)



Figur 4 viser at kommuner med høye skatteinntekter får redusert sine inntekter, mens kommuner som har lave skatteinntekter får økt sine inntekter. Status etter omfordelingen vises i figur 5.

Figur 5 (Samme skala som figur 1)



Kommuner som i dag har høye inntekter vil fortsatt ha høye inntekter. Den relative forskjellen mellom Bærum kommune og Sandefjord kommune på 736 mill. kr reduseres gjennom dette til 535 mill. kr. M.a.o. vil dette redusere forskjellsbehandlingen av innbyggerne i landet. Dersom Regjeringen og Stortinget øker skatteutjevningen, beveger man inntektssystemet i retning av et mer likeverdig velferdstilbud til alle innbyggerne i landet.

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 omfattende kommunesammenslåingsprosess endrer ikke dette bildet. Basert på Nivi Analyses forslag der dagens 428 kommuner sammenslås til 104 kommuner (etter at også Sandefjord kommune har slått seg sammen med andre) vil 16 % av regionkommunene ha skatteinntekter som ligger over landsgjennomsnittet, mens skatteinntektene ligger under landsgjennomsnittet i 84 % av kommunene. Fortsatt vil 63 % av innbyggerne bo i kommuner som har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet. Gjennomsnittlig skatteinntekt i de to kommunegruppene vil også være det samme før og etter sammenslåingsprosessen. Se figur 6.

Figur 6



## Skatteinntektsnivå før og etter sammenslåinger (skatt i 2014)

| Skatteinntektsnivå | Antall | Innbyggere | Skatt pr. Innb | Skattenivå | Andel Innb. | Andel komm. |
|--------------------|--------|------------|----------------|------------|-------------|-------------|
| Over 100 %         | 65     | 1 881 109  | 31 313         | 124 %      | 36,8 %      | 15 %        |
| Under 100 %        | 363    | 3 227 947  | 21 679         | 86 %       | 63,2 %      | 85 %        |
| Sum                | 428    | 5 109 056  |                |            |             |             |
| Etter sammenslåing |        |            |                |            |             |             |
| Over 100 %         | 17     | 1 906 994  | 30 837         | 122 %      | 37,3 %      | 16 %        |
| Under 100 %        | 87     | 3 202 062  | 21 885         | 87 %       | 62,7 %      | 84 %        |
| Sum                | 104    | 5 109 056  |                |            |             |             |



Figur 7 synliggjør konsekvensene av å la kommuner beholde mer av sine egne skatteinntekter dersom Regjeringen reduserer inntektsutjevning i den symmetriske delen av inntektsutjevningen med h.h.v. 5 % -poeng til 55 % og 10 %-poeng til 50 % for regionkommuner. Regionkommuner som har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet vil få lavere inntekter, mens regionkommuner som har høyere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet vil få økte inntekter.

Figur 7



### Endring frie inntekter etter kommunesammenslåing og etter endring av inntektsutjevning fra dagens 60 %

| Regionkommuner etter NIVI Analyses 105 kommuner |            |                             |                |
|---|------------|-----------------------------|----------------|
| Skatteinnt 2014                                 |            | Konsekvenserved endring til |                |
| Regionkommuner                                  | Skatteinvå | 55 %                        | 50 %           |
| Asker-Bærum                                     | 155 %      | + 131 mill. kr              | + 252 mill. kr |
| Stavangerregionen                               | 133 %      | + 119 mill. kr              | + 226 mill. kr |
| Oslo  | 131 %      | + 279 mill. kr              | + 524 mill. kr |
| Trondheimsområdet                               | 96 %       | - 22 mill. kr               | - 32 mill. kr  |
| Drammensregionen                                | 94 %       | - 25 mill. kr               | - 36 mill. kr  |
| Moldere regionen                                | 92 %       | - 15 mill. kr               | - 22 mill. kr  |
| Kristiansandregionen                            | 89 %       | - 47 mill. kr               | - 66 mill. kr  |
| Sandefjord                                      | 87 %       | - 7 mill. kr                | - 17 mill. kr  |
| Grenland  | 85 %       | - 14 mill. kr               | - 34 mill. kr  |
| Nedre Glommareg.                                | 81 %       | - 35 mill. kr               | - 71 mill. kr  |
| Værnesregionen                                  | 80 %       | - 10 mill. kr               | - 18 mill. kr  |

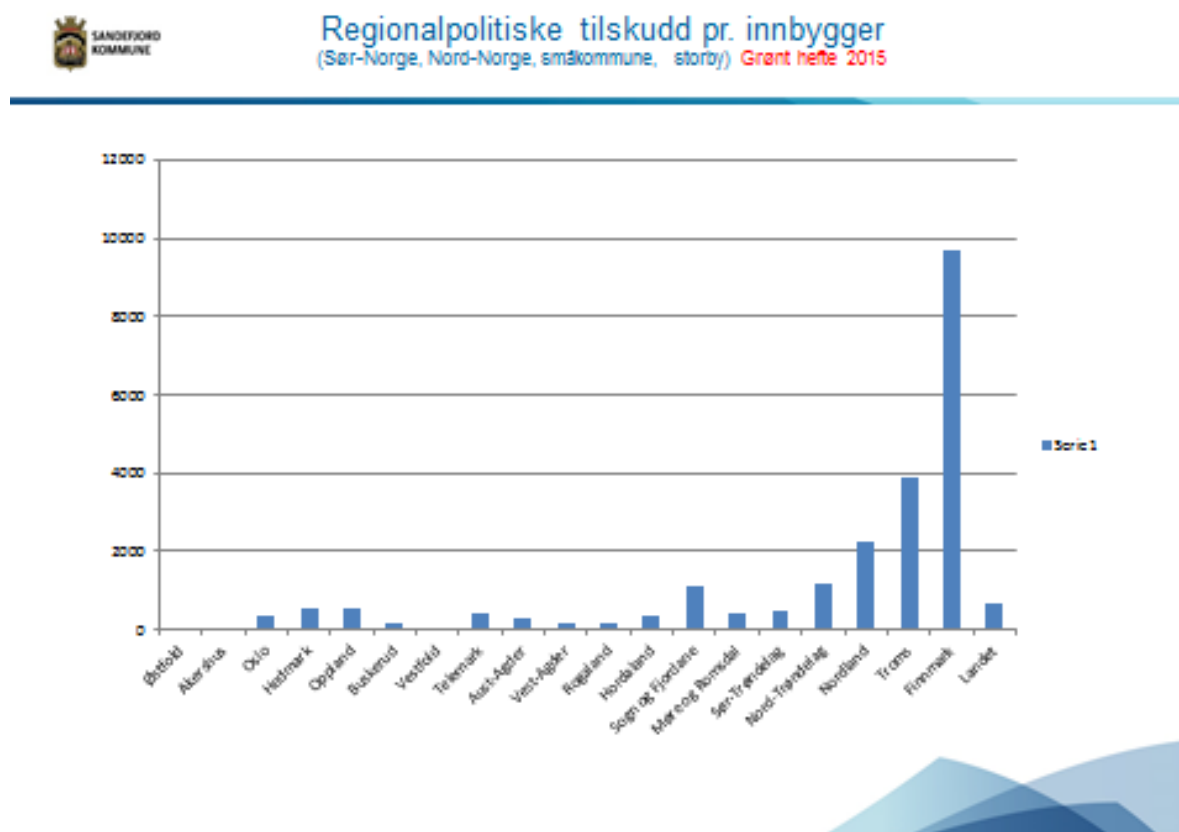


Regjeringen og Stortingetsrepresentantene har som hovedoppgave å tenke på landet som helhet. Beslutning om modell for tilførsel av inntekter, skatteandel og skatteutjevning må ta utgangspunkt i hvor stor grad Regjeringen og Stortinget vil likebehandle innbyggerne i Norge.

#### Regionalpolitiske tilskudd

De regionalpolitiske tilskuddene som består av Nord-Norge- og Namdalstilskudd, distrikts-tilskudd Sør-Norge, småkommunetilskudd, storbytilskudd og veksttilskudd utgjør om lag 3,9 mrd. kr. Dette betyr at tilskuddene finansieres med om lag 750 kr pr. innbygger i landet. En kommune på Sandefjords størrelse bidrar med om lag 34 mill. kr til finansieringen av de regionalpolitiske tilskuddene. De regionalpolitiske tilskuddene har vært begrunnet med at de skal være et virkemiddel for å nå regional- og distriktpolitiske målsettinger, blant annet for å opprettholde bosettingsmønsteret og bevare levedyktige lokalsamfunn. Fordelingen av regionalpolitiske tilskudd i 2015 er vist i figur 8.

Figur 8



Veksttilskuddet er begrunnet med at kommuner med en høy befolkningsvekst kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning. Storbytilskuddet er begrunnet med at de største «bykommunene» har særlige utfordringer som ikke blir fanget godt nok opp i kostnadsnøkkelen. Småkommunetilskuddet har ingen klar distriktspolitisk forankring, men skal gi kommuner med innbyggere under 3200 innbyggere forutsatt at skatteinntekten er lavere enn 120 % av landsgjennomsnittet, mulighet til å gi et bedre tjenestetilbud enn øvrige kommuner. Distriktstilskudd Sør-Norge skal ivareta kommuner i Sør-Norge som har en svak samfunnsmessig utvikling. Nord-Norgetilskuddet er en videreføring av skatteutjammingsordningen man hadde før inntektssystemet ble innført i 1986. Kommunene i Nord-Norge oppnår gjennom dette et høyere inntektsnivå enn kommuner i resten av landet. Den historiske begrunnelsen for et høyere inntektsnivå var at kommuner i Nord-Norge trengte høyere inntekter p.g.a. lavt utbyggingsnivå etter andre verdenskrig og at kommuner i Nord-Norge har merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold. Rådmannen vil bemerke at det er 71 år siden andre verdenskrig. I 2009 ble Nord-Norgetilskuddet utvidet til også å omfatte Namdalen i Nord-Trøndelag.

Regjeringen foreslår å samle Nord-Norge og Namdalstilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i 2 tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Hovedtrekkene i dagens Nord-Norge- og Namdalstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge videreføres i de nye tilskuddene. Det foreslås endringer i innretningen på småkommunetilskuddet slik at tilskuddet i større grad knyttes opp til distriktspolitikken gjennom distriktsindeksen. Regjeringen vil i tillegg vurdere en alternativ modell der småkommunetilskuddet graderes ut fra kommunenes verdi på strukturkriteriet, dvs. å gjøre småkommunetilskuddet mer nøytralt i forhold til

kommunesammenslåing. Regjeringen vil også vurdere omfang og innretning på storbytilskuddet slik at tilskuddet i større grad knyttes opp mot andre forhold enn bare antall innbyggere.

Distriktsindeksen som er etterprøvable og oppdateres årlig, gir uttrykk for graden av distriktsutfordringer slik som sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet, befolkningsstruktur og – utvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå.

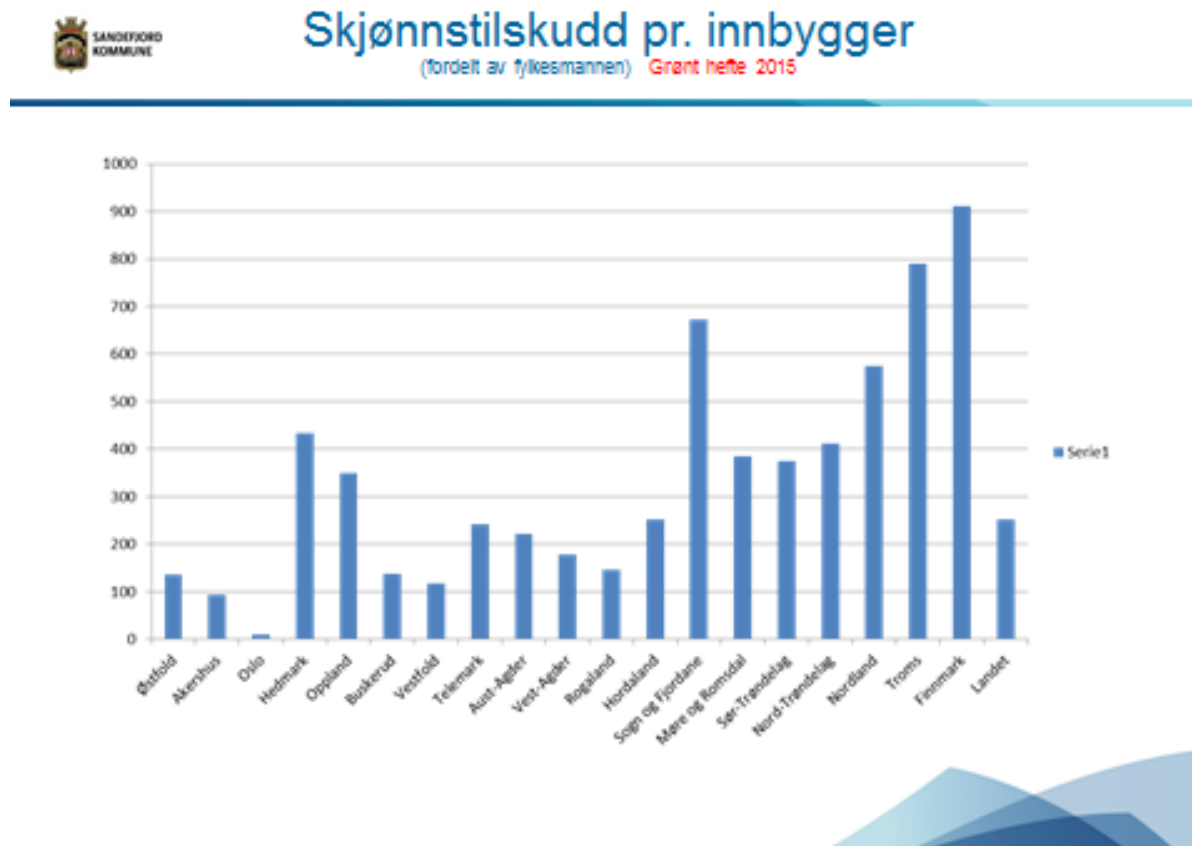
Hovedtyngden av de regionalpolitiske tilskuddene har som målsetting at de aktuelle kommunene skal settes i stand til å gi innbyggerne et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner som et virkemiddel for å opprettholde bosettingsmønsteret og drive nærings- og samfunnsutvikling. Rådmannen mener det er på høy tid både å vurdere den samlede størrelsen på regionalpolitiske tilskudd, andre støtteordninger innenfor regionalpolitikken og konkretisering av målsettingen. Differensiert arbeidsgiveravgift betyr mye for tilbudet av kommunale velferdstjenester fordi lønnsutgiftene utgjør en stor andel av utgiftene. Rådmannen anbefaler at Regjeringen og Stortinget oppfordres til å konkretisere hvor mye bedre tjenestetilbudet skal være, at det tas hensyn til ulik arbeidsgiveravgift og at de regionalpolitiske tilskuddene graderes etter distriktsindeksen.

Målsettingen kan ta utgangspunkt i gjennomsnittlig utgiftsbehov på 48.097 kr i 2016. Lønnsutgiftene utgjør om lag 60 % av dette. Dersom Regjeringen f.eks. mener at velferdstilbudet med de største distriktsutfordringene skal være 20 % bedre enn i andre kommuner, kan utgiftsbehovet for kommunen «tilleggskompenseres» med 20 % eller 9.619 kr regnet pr innbygger. Tilleggskompensasjonen korrigeres for fordelene av lavere arbeidsgift, og dette graderes til slutt ved hjelp av distriktsindeksen.

### **Skjønnsstilskudd**

Skjønnsstilskuddet som utgjør om lag 1,7 mrd. kr skal brukes til å kompensere kommuner for spesielle forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Fordelingen av skjønnsstilskuddet har over tid blitt gitt til kommuner som i tillegg mottar regionalpolitiske tilskudd. Regjeringen legger opp til en egen prosess for skjønnsstilskuddet i forbindelse med fastsetting av skjønnsrammen for 2017. Figur 9 viser fordelingen av skjønnsrammen i 2015.

Figur 9



Fordelingen av skjønnsmidlene er svært ulikt fordelt. Bl.a. får kommuner som nyter godt av regionalpolitiske tilskudd også en betydelig andel av skjønnsmidlene. Rådmannen anbefaler at skjønnsrammen begrenses til en aktiv del som benyttes til å fange opp forhold som ikke fanges opp av kostnadsnøkkelene samt uforutsette hendelser og at den regionalpolitiske fordelingen av skjønnsmidlene vurderes sammen med det samlede behovet for regionalpolitiske tilskudd. Rådmannen anbefaler at frigjorte skjønnsmidler tilføres innbyggertilskuddet som fordeles med et likt beløp pr. innbygger i hele landet.

### **Kommunereformen og tilrettelegging for kommunesammenslåing**

Regjeringen ønsker å legge forholdene til rette slik at inntektssystemet ikke innebærer økonomiske hindre for at kommuner slår seg sammen. Den alternative modellen for fordeling av småkommunetilskuddet vil gjøre tilskuddet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslåing.

Hovedgrepet for å skape sammenslåingsnøytralitet skjer gjennom gradering av basiskriteriet. Det skal ikke være lønnsomt å være liten kommune i tett befolkede områder, mens man ikke skal tape på å være liten kommune i spredt befolkede områder. I dag får småkommuner full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Alle kommuner har om lag 13,2 mill. kr i utgiftsbehovet via basiskriteriet hovedsakelig knyttet til kostnadene ved administrasjon av kommunen. Forskning viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5000 innbyggere som har smådriftsulemper. Regjeringen foreslår å gradere basiskriteriet etter den gjennomsnittlige reiseavstanden innbyggerne har for å nå 5000 innbyggere uavhengig av kommunegrensen. Graderingen skjer ved innføring av et «strukturkriterie». Strukturkriteriet



skal si noe om graden av frivillighet en kommune har til å forbli liten. Kommuner i mindre sentrale områder som har gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5000 innbyggere over et fastsatt nivå, forutsettes å ha ufrivillige kostnadsulemper og får full kompensasjon gjennom basiskriteriet som i dag. Kommuner i mer sentrale områder som har kortere gjennomsnittlig reiseavstand vil få en gradvis reduksjon i basiskriteriet via nivået på strukturkriteriet.

Regjeringen har presentert 3 ulike gjennomsnittlige reiseavstander for å nå 5000 innbyggere h.h.v. 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km. Det samlede utgiftsbehovet innenfor inntektssystemets tjenesteområde er 249,6 mrd. kr. Basiskriteriet utgjør 2,26 % eller 5,6 mrd. kr, og for 428 kommuner utgjør dette som nevnt 13,2 mill. kr pr. kommune. Kommuner som får redusert kompensasjon i utgiftsutjevningen gjennom basiskriteriet «frigjør» 1,6 mrd. kr, 1,9 mrd. kr og 2,6 mrd. kr i kostnadsulemper når gjennomsnittlig reiseavstand settes til h.h.v. 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km. Basiskriteriet vil få lavere vekt i kostnadsnøkkelen, mens andre kriterier vektes opp. Omfordelingseffekten blir usikker. Frivillige småkommuner vil få reduserte inntekter.

Rådmannen anbefaler innføring av strukturkriteriet. Rådmannen har imidlertid ikke grunnlag for å anbefale fastsettelse av en gjennomsnittlig reiseavstand framfor andre.

### **Avslutning**

Mens det gis full kompensasjon for ulikheter i utgiftsbehovet oppstår inntektsulikhetene ved at skatteinntektene bare delvis blir utjevnet, regionalpolitiske tilskudd er forbeholdt noen kommuner og skjønns mildene blir svært ujevnt fordelt.

I høringsnotatet signaliserer Regjeringen at «det er et mål for denne regjeringen at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud». Dette er en helt identisk målformulering som skiftende regjeringer har hatt de siste 30 årene. Innbyggerne forventer å bli likebehandlet når det gjelder tilbud av nasjonale velferdstjenester. Kommunenes ressursbruk er først og fremst knyttet til velferdsoppgavene. Målsettingen om et likeverdig velferdstilbud krever at inntektssystemet gir kommunene like økonomiske rammebetingelser til å finansiere dette. Det er betydelige forskjeller i tilbudet av nasjonale velferdstjenester i landet. Det er godt dokumentert at forskjeller i inntektsnivå kommunene imellom er hovedårsaken til at innbyggerne i landet ikke får tilbud om likeverdige velferdstjenester. Innbyggernes forventning om likebehandling støttes av Stortingsrepresentanter hver gang media presenterer forskjeller i tjenestetilbudet kommunene imellom. Skal innbyggerne over hele landet få tilbud om likeverdige nasjonale velferdstjenester må Regjeringen øke utjevningen av kommunenes skatteinntekter. Dette innebærer at intensjonen i regjeringsplattformen om å la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter, er i konflikt med inntektssystemets overordnede målsetting.