

# Østre Toten kommune

## Sakspapir

<b>Saksgang – styrer, råd og utvalg:</b>		
	<b>Møtedato:</b>	<b>Saksnummer:</b>
Formannskapet	17.02.2016	012/16

<b>Avgjøres av:</b> Formannskapet	<b>Journal-ID:</b> 16/2226
<b>Saksbehandler:</b> Ivar Dahl	<b>Arkiv:</b>

## NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE - HØRING

### Vedlegg:

### Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Nr.:	Dokumentdato:	Avsender/mottaker:	Tittel:
15/22760 I	17.12.2015	Kommunal og moderniseringsdepartementet	Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene - høringsfrist 01.03.2016

### Saksopplysninger:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut høring på forslag til nytt inntektssystem med høringsfrist 1. mars 2016. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-inntektssystem-for-kommunene-ut-pa-horing/id2467950/>. Departementet har lagt opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen for 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å jevne ut de økonomiske forutsetningene for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne gi et mest mulig likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet til kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. I 2016 vil rammetilskuddet til kommunene utgjøre om lag 124 milliarder kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 155 milliarder kroner. Kommunesektorens øvrige inntekter kommer fra egne betalinger (gebyrer), øremerkede statstilskudd og andre inntekter. Skatteinntektene, rammetilskuddet og andre inntekter er såkalte frie inntekter, som kommunene fritt (innenfor rammen av lover og forskrifter) kan disponere selv.

Inntektssystemet består av flere elementer:

- Innbyggertilskudd (basert på kostnadsnøkler for utgiftsutjamning)
- De regionalpolitiske tilskuddene
- Skatt

I høringsnotatet presenteres forslag til:

- nye kostnadsnøkler for kommunene, herunder en ny modell der det skilles mellom frivilling og ufrivilling smådriftsulemper
- endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Endelig forslag til nytt inntektssystem vil få virkning fra 2017.

Rådmannsutvalgene i Hedmark og Oppland har oppnevnt en Arbeidsgruppe bestående av følgende personer til å forberede et under / utkast til høringsnotat fra kommunene i Innlandet:

Bjørn Fauchald, rådmann Vestre Toten kommune  
 Tore Molstad Andresen, rådmann Lunner kommune  
 Ole Jonny Holt, økonomisjef, Nord-Odal kommune  
 Jan Christian Eriksen, økonomisjef Stange kommune  
 Lars-Erik Bjøntegård, økonomisjef, Rendalen kommune  
 Trond Lesjø, regiondirektør KS Hedmark og Oppland

Arbeidsgruppas notat er en naturlig del av det bakgrunnsmateriale som rådmannen har benyttet i saken. Det samme gjelder de dokumentene som KS har utarbeidet i etterkant av at departementets forslag er sendt på høring. KS sin administrasjon vil fremme forslag til høringsuttalelse fra KS til hovedstyremøtet 14. februar.

## **Vurdering:**

### **Sammendrag og hovedproblemstillinger**

#### Nye kostnadsnøkler

Høringsforslagets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøklerne som gjelder i dag. Fram til nå har KS-administrasjonen uttalt at forslagene til oppdateringen av kostnadsnøklerne er godt faglig fundert.

På barnehageområdet presenteres to alternativer til delkostnadsnøkkel. Anbefalingen i høringsnotatet er å videreføre kriteriene i dagens kostnadsnøkkel (Barn 2-5 år, utdanningskriteriet og barn 1 år uten kontantstøtte). Denne delkostnadsnøkkel forklarer forskjeller i faktisk barnehageetterspørsel mellom kommunene bedre enn den alternative modellen, og forklaringskraften er like sterk som tidligere. I den alternative delkostnadsnøkkel er utdanningskriteriet og barn med kontantstøtte erstattet med antall heltidsansatte 20 - 44 år, og at barnegruppen utvides til 1-5 åringer.

Høringsforslaget presenterer også et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basis-tilskudd. Det måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5 000 innbyggere (måles med utgangspunkt i grunnkretsens befolkningsmessige sentrum). Gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi.

Strukturkriteriet benyttes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd, 13,2 mill. kroner i 2016, vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunen får mellom 0 og 13,2 mill. kroner i basistilskudd. 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. Opplegget i høringsnotatet innebærer f.eks. at alle kommuner med innbyggere mellom 10 000- 20 000 taper på forslaget, mens de største kommunene kommer best ut.

Sett i lys av dette synes det å være behov for å arbeide mer med operasjonaliseringen av strukturkriteriet, der det bl.a. ses på alternative modeller. For eksempel at strukturkriteriet kun benyttes til differensiering av basistilskuddet for kommuner hvor en ønsker å skille mellom ufrivillige og frivillige kostnadsulempet, mens kommuner over denne størrelse får beregnet basistilskudd som i dag

Innenfor de regionalpolitiske tilskuddene foreslås at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/ Namdalentilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samles i to nye tilskudd; Nord-Norge-tilskudd 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

Omleggingene som skisseres antas å ha størst betydning for kommunene med under 3 200 innbyggere. I dag får ikke kommuner med distriktsindeks over 47 distriktstilskudd Sør-Norge. Legges samme kriterier til grunn for småkommune-tillegget vil 22 småkommuner i Sør-Norge med distriktsindeks over 47 miste småkommunetilskuddet. Dette er ca 25 pst av kommunene i Sør-Norge som i dag har småkommunetilskudd. I Nord-Norge har alle kommuner med småkommunetilskudd distriktsindeks under 47 og vil derfor ventelig få småkommunetillegg.

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. Dette er i tråd med tidligere praksis - at det er utgiftsutjevningen og de regionalpolitiske tilskuddene som behandles når inntektssystemet revideres. Skatteandel og skatteutjevning er imidlertid viktige virkemidler for omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren/KS ved de årlige statsbudsjettbehandlingene».

#### Utgiftsutjevningen – nye kostnadsnøkler

Den tidligere nevnte Arbeidsgruppa mener – i likhet med KS-økonomene – at forslag til nye kostnadsnøkler i all hovedsak er en ren oppdatering av gjeldende kostnadsnøkler og at disse er faglig godt fundert. Det påpekes at dette er den «faglige delen» av inntektssystemet som i liten grad skal påvirkes av politiske prioriteringer. Arbeidsgruppa støtter departementets forslag til justeringer.

Det er positivt at kriteriene med jevne mellomrom oppdateres og gjøres enda mer «treffsikre». Det er også positivt at vekten mellom de ulike delkostnadsnøkler justeres i samsvar med kommunens ressursbruk (og dermed behov) på de ulike tjenesteområdene. Denne vekten bør etter arbeidsgruppas oppfatning foretas årlig slik at det blir overensstemmelse med utgiftsveksten i de ulike sektorene over tid.

Arbeidsgruppa registrerer at det er utarbeidet en alternativ modell for barnehagenøkkelen, men at effekter og utslag ikke er synliggjort. Dette bør departementet framskaffe da den alternative barnehagenøkkelen synes å være lettere å forklare for folk, men gir i følge analysene en svakere treffsikkerhet på etterspørsel etter barnehageplasser enn dagens modell. Den reviderte kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg vektet ned kriteriet antall PU over 16 år fra 13,97 % til 9,72 %. Det må da forutsettes at det forhøyede innslagspunkt i ordningen for ressurskrevende brukere nedjusteres tilsvarende for at dette skal kunne aksepteres.

Analysene viser at de langt fleste kommunene i Oppland får positive effekter av samlet revidert kostnadsnøkkel, mens det er et mer «blandet bilde» i Hedmark. Flesteparten av de kommunene som taper på justeringene, synes å få negativ effekt på endringer i delkostnadsnøkkelen for enten landbruk / administrasjon og / eller pleie- og omsorg.

### Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper – nytt strukturkriterium

Departementet har lagt fram forslag til nytt strukturkriterium som skal erstatte dagens basistilskudd som gis som et likt beløp for alle landets kommuner (ca 13 millioner kroner).

Litt forenklet kan dette forslaget sies å ligge i «mellomrommet» mellom politikk og faglig del av utgiftsutjevningen. Departementets målsetting er å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. De kommuner som har åpenbart ufrivillige smådriftsulemper skal kompenseres for dette, mens de som «tar på seg» frivillige smådriftsulemper vil ikke bli kompensert for dette økonomisk. Dette synes å være i tråd med at utgiftsutjevningen skal kompensere for objektive forhold som kommunen selv ikke kan påvirke.

Departementet har valgt å bruke avstand som kriterium og det er tatt utgangspunkt i alle landets grunnkretser og beregnet gjennomsnittlig reiselengde til 5000 innbyggere. Arbeidsgruppa viser til vedlegg for nærmeste beskrivelse av hvordan modellen er bygd opp, herunder at det presenteres effekter ved ulike grenseverdier målt i km for beregnet reiselengde til 5000 innbyggere.

Arbeidsgruppas oppfatning er at dette er en fornuftig tilnærming og modellen treffer i forhold til å definere kommuner med ufrivillige smådriftsulemper. Med en grenseverdi på 25,4 km vil 108 norske kommuner få fullt basistilskudd, hvorav to i Oppland (Vang og Lesja) og fire i Hedmark (Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal og Folldal). Dersom grensen flyttes til 16, 5 km, vil ytterligere fem kommuner i Oppland og tre kommuner i Hedmark oppnå fullt basistilskudd.

Arbeidsgruppa – er i likhet med KS administrasjonen – tydelig på at modellen ikke er ferdig designet og må bearbeides videre for å bli mer «treffsikker» og for å fjerne åpenbart urimelige og utilsiktede utslag. I og med at samlet basistilskudd blir lavere enn i dag, fører dette til at kommuner opp til vel 20.000 innbyggere (med grenseverdi 25,4 km) vil få lavere rammetilskudd enn i dag. Dette stemmer dårlig med ekspertutvalgets anbefaling om kommunestørrelse på minimum 15 – 20.000 innbyggere og forskning som dokumenterer at smådriftsulemper «opphører» ved langt lavere kommunestørrelse enn 20.000 innbyggere. Analyser av effektene viser at det er de største kommunene som får den største gevinsten ved omfordeling innenfor den anbefalte modellen.

Arbeidsgruppa vil sterkt anbefale at departementet jobber videre med å operasjonalisere strukturkriteriet og støtter det konkrete forslaget fra KS-administrasjonen hvor f.eks. basiskriteriet bare graderes for kommuner med mindre enn 12 000 innbyggere, og at det legges inn en glidende overgang for kommuner mellom 10 og 12 000 innbyggere (av hensyn til stabilitet på tilskuddsnivå). Graderingen av basis får med dette først fullt gjennomslag for kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Ut fra dette mener arbeidsgruppa at det er mye som taler for at det nye strukturkriteriet bør holdes utenom kostnadsnøkkelen, og ikke skje gjennom en revekting av kriteriene i kostnadsnøkkelen slik departementet foreslår. Korreksjonen for gradert basiskriterium kan for eksempel inngå i inntektssystemet på samme måte som korreksjonen for bruk av private/statlige skoler. Rådmannen deler denne anbefalingen.

### **Regionalpolitiske tilskudd**

I sammendraget foran er de foreslåtte endringene i det regionalpolitiske tilskuddet relativt grundig omtalt. Det legges opp til en sammenslåing av tilskudd og forenkling. Småkommunetilskudd, Nord-Norge- og Namdalstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge foreslås samlet til to nye tilskudd.

I høringsforslaget er det ikke lagt fram forslag til satser for de nye tilskuddene og dette kommer først i kommuneproposisjonen i mai 2016. Dette gjør det litt krevende å uttale seg

om forslaget, men KS sine økonomer har satt noen forutsetninger og foretatt beregninger som arbeidsgruppa har gjennomgått. Disse indikerer at det ikke ligger an til «dramatiske utslag» for kommunene i Hedmark og Oppland.

Arbeidsgruppa ser det som positivt at departementet forholder seg til kjente indekser og indikatorer (distriktsindeks mv) i sine endringsforslag. Dette skaper sammenheng i regionalpolitikken og forutsigbarhet for kommunene.

Arbeidsgruppa finner – med det grunnlag som foreligger – forslagene fornuftige. Rådmannen er enig i dette.

### **Skatt- og skatteutjevning**

For kommunen i Hedmark og Oppland er nivået på inntektsutjevningen av avgjørende betydning da samtlige kommuner i disse to fylkene er minsteinntektskommuner som alle er avhengige av en sterk utjamning for å kunne opprettholde et likeverdig tjenestetilbud.

På dette området slipper ikke departementet «katta ut av sekken». Nivået på inntektsutjevningen i 2017 (og årene framover) presenteres ikke før i kommuneproposisjonen for 2017. Det eneste som omtales er at «ny» selskapsskatt fra 2017 skal være en del av skatteutjevningen.

Regjeringspartiene har tidligere markert en tydelig holdning om at skatteandelen bør økes for å sikre en sterkere lokal forankring til verdiskapning og skatteinntekter. Skatteandelen har imidlertid ikke økt de siste årene.

Skatteandel og graden av inntektsutjevning er åpenbart et «politikkområde» i inntektssystemet som er svært viktig for samtlige kommuner i Hedmark og Oppland. Arbeidsgruppa vil henstille kommunepolitikerne i de to fylkene til å følge opp dette og argumentere for viktigheten av en sterk skatteutjevning for å sikre et likeverdig og «godt nok» tjenestetilbud i alle landets kommuner. En vesentlig økning i skatteandelen vil ha langt større negativ betydning for kommunene i våre fylker enn andre forslag som er presentert i høringsnotatet på andre områder. Rådmannen slutter seg til denne henstillingen.

### **Inndelingstilskudd**

Inndelingstilskuddet er ikke en del av høringsdokumentet, men arbeidsgruppa ønsker avslutningsvis å påpeke den relativt betydelige økonomiske effekten kommuner som vedtar sammenslåing før ferien i 2016 vil oppnå. KS vil være behjelpelige med å beregne anslått nivå på inndelingstilskudd for de sammenslutningsalternativ som ønsker dette.

Dette er ekstraordinære tilskudd som beholdes i 15 år + en overgangsperiode på 5 år og som finansieres utenfor rammetilskuddet og kun tildeles de kommuner som vedtar sammenslutning i første halvår 2016. Det er vesentlig at finansieringen av dette kommer i tillegg til rammene for sektoren.

### **Rådmannens forslag til vedtak:**

Østre Toten kommune mener forslagene til oppdateringen av kostnadsnøkklene er godt faglig fundert og støtter departementets forslag til justeringer. Det anbefales at det foretas en årlig oppdatering fremover slik at de er i samsvar med utgiftsveksten i de ulike sektorer.

Den alternative modellen for barnehagenøkkelen må beregnes bedre for å belyse treffsikkerheten på etterspørsel etter barnehageplasser.

Den reviderte kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg vekter ned kriteriet antall PU over 16 år fra 13,97 % til 9,72 %. Østre Toten kommune forutsetter at det forhøyede innslagspunkt i ordningen for ressurskrevende brukere nedjusteres tilsvarende.

Østre Toten kommune ser positivt på målsetting for et nytt strukturkriterium; å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. De kommuner som har åpenbart ufrivillige smådriftsulemper skal kompenseres for dette, mens de som «tar på seg» frivillige

smådriftsulemper vil ikke bli kompensert for dette økonomisk. Dette synes å være i tråd med at utgiftsutjevningen skal kompensere for objektive forhold som kommunen selv ikke kan påvirke. Østre Toten kommune oppfatter at dette er en fornuftig tilnærming og modellen treffer i forhold til å definere kommuner med ufrivillige smådriftsulemper. Men det er tydelig på at modellen ikke er ferdig designet og må bearbeides videre for å bli mer «treffsikker» og for å fjerne åpenbart urimelige og utilsiktede utslag.

Østre Toten kommune mener at strukturkriteriet bør holdes utenfor kostnadsnøkkelen og at eventuelle endringer ikke bør skje gjennom revekting av kriteriene i inntektssystemet.

Østre Toten kommune ser det som positivt at departementet forholder seg til kjente indekser og indikatorer (distriktsindeks mv) i sine endringsforslag for de regionalpolitiske tilskuddene. Dette skaper sammenheng i regionalpolitikken og forutsigbarhet for kommunene og forslagene fremstår derfor som fornuftige.

Skatteandel og graden av inntektsutjevning er svært viktig for Østre Toten kommune. Det er derfor viktig å følge opp en sterk skatteutjevning for å sikre et likeverdig og «godt nok» tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Selv om Inndelingstilskuddet ikke er en del av høringsdokumentet vil Østre Toten kommune understreke viktigheten av at finansieringen av dette kommer i tillegg til rammene for sektoren.

Østre Toten kommune ber departementet klargjøre hvordan mulig inntektsbortfall som konsekvens av endringer i inntektssystemet skal kompenseres i en overgangsordning.

## **17.02.2016 Formannskapet**

### **Behandling i møte:**

#### Avstemning:

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

### **FSK-012/16 Vedtak:**

Østre Toten kommune mener forslagene til oppdateringen av kostnadsnøkklene er godt faglig fundert og støtter departementets forslag til justeringer. Det anbefales at det foretas en årlig oppdatering fremover slik at de er i samsvar med utgiftsveksten i de ulike sektorer.

Den alternative modellen for barnehagenøkkelen må beregnes bedre for å belyse treffsikkerheten på etterspørsel etter barnehageplasser.

Den reviderte kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg vektet ned kriteriet antall PU over 16 år fra 13,97 % til 9,72 %. Østre Toten kommune forutsetter at det forhøyede innslagspunkt i ordningen for ressurskrevende brukere nedjusteres tilsvarende.

Østre Toten kommune ser positivt på målsetting for et nytt strukturkriterium; å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. De kommuner som har åpenbart ufrivillige smådriftsulemper skal kompenseres for dette, mens de som «tar på seg» frivillige smådriftsulemper vil ikke bli kompensert for dette økonomisk. Dette synes å være i tråd med at utgiftsutjevningen skal kompensere for objektive forhold som kommunen selv ikke kan påvirke. Østre Toten kommune oppfatter at dette er en fornuftig tilnærming og modellen treffer i forhold til å definere kommuner med ufrivillige smådriftsulemper. Men det er tydelig på at modellen ikke er ferdig designet og må bearbeides videre for å bli mer «treffsikker» og for å fjerne åpenbart urimelige og utilsiktede utslag.

Østre Toten kommune mener at strukturkriteriet bør holdes utenfor kostnadsnøkkelen og at eventuelle endringer ikke bør skje gjennom revekting av kriteriene i inntektssystemet.

Østre Toten kommune ser det som positivt at departementet forholder seg til kjente indekser og indikatorer (distriktsindeks mv) i sine endringsforslag for de regionalpolitiske tilskuddene. Dette skaper sammenheng i regionalpolitikken og forutsigbarhet for kommunene og forslagene fremstår derfor som fornuftige.

Skatteandel og graden av inntektsutjevning er svært viktig for Østre Toten kommune. Det er derfor viktig å følge opp en sterk skatteutjevning for å sikre et likeverdig og «godt nok» tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Selv om Inndelingstilskuddet ikke er en del av høringsdokumentet vil Østre Toten kommune understreke viktigheten av at finansieringen av dette kommer i tillegg til rammene for sektoren.

Østre Toten kommune ber departementet klargjøre hvordan mulig inntektsbortfall som konsekvens av endringer i inntektssystemet skal kompenseres i en overgangsordning