

14. januar 2016

Høring på forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016.

KS' administrasjon vil fremme forslag til høringsuttalelse fra KS til hovedstyremøtet 14. februar, og invitere KS regionalt (fylkesstyrer eller fylkesmøter) dersom de ønsker det, til å gi hovedstyret sine vurderinger av forslagene. Dette kan følge som vedlegg til en samlet høringsuttalelse fra KS som vedtas av hovedstyret

I høringsnotatet presenteres;

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

Sammendrag og hovedproblemstillinger

Høringsforslagets forslag til **nye kostnadsnøkler** er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøklerne som gjelder i dag. KS-administrasjonen mener 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 kontantøtte). 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 basistilskudd. 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 kostnadsulemper, 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 samlet 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 småkommunetillegget 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.

Mer om endringsforslagene:

Utgiftsutjevningen består av kostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, barnehager, administrasjon og landbruk. Det er foretatt en vurdering av om også kommunale veier bør inngå, men det anbefales ikke at denne sektoren tas inn.

Kommunal og moderniseringsdepartementet har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og det foreslås endringer i alle nøklene.

- **Grunnskole:** Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrereforeldre (ekskl Skandinavia) tas ut.
- **Pleie og omsorg:** Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 år vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil ventelig redusere innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.
- **Barnehager:** Ingen endring i kriterier. Men det er også skissert en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Den alternative modellen har noe lavere forklaringskraft, men vurderes også som et godt alternativ.
- **Kommunehelse:** Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut.
- **Barnevern:** Ingen endringer i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får mindre vekt.
- **Sosialhjelp:** Urbanitetskriteriet erstattes med kriteriet aleneboende 30-66 år. Dette gjør også at vektingen mellom kriteriene endres.
- **Landbruk:** Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp.
- **Administrasjon:** Ingen endring i kriterier.

Tabellen nedenfor viser samlet omfordeling (systemeffekt – ikke hensyn tatt til inntektsgarantiordningen) som skyldes endringene i utgiftsutjevningen basert på 2016-tall fordelt etter folketall.

Tabell 1: Fordelingseffekt av ny kostnadsnøkkel fordelt etter innbyggertall

Innb.gruppe	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto 1000 kr
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	
<3000	88	133 676	83 539	625	71	143 807	-102 318	-711	-18 779
3000-5000	24	93 393	32 076	343	42	167 942	-82 266	-490	-50 190
5000-10000	36	241 012	60 449	251	53	372 558	-139 686	-375	-79 237
10000-20000	23	339 227	72 148	213	36	499 711	-108 405	-217	-36 258
20000-50000	23	699 027	164 036	235	17	479 538	-70 407	-147	93 630
>50000	9	785 178	97 633	124	5	582 419	-74 824	-128	22 810
Oslo	1	652 032	68 025	104					68 025
	204	2 943 545	577 906	196	224	2 245 975	-577 906	-257	0

Samlet sett omfordeles om lag 580 mill kroner. Kommunene som kommer ut i pluss er noe færre enn kommunene som kommer ut i minus, mens det bor flere innbyggere i kommunene som kommer ut i pluss enn i kommunene som kommer ut i minus. Kommunene som kommer ut i pluss har i gjennomsnitt 14 429 innbyggere, mens kommunene som kommer ut i minus i gjennomsnitt har 10 027 innbyggere. Det er større utslag for mindre kommuner enn for større. Mindre kommuner som kommer ut i pluss har høyere gevinst per innbygger enn større kommuner og mindre kommuner som kommer ut i minus har større tap per innbygger enn større kommuner.

KS-administrasjonen mener at departementets forslag til nye kostnadsnøkler hovedsaklig er en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag og har ingen vesentlig merknader til de foreslåtte endringene.

Når det gjelder barnehagenøkkelene kan man diskutere om utdanningskriteriet og barn ett år uten kontantstøtte bør erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Bruk av kriteriet «antall heltidsansatte» virker antagelig mer rimligere rent intuitivt, men regresjonsanalysene gir lavere forklaringskraft enn utdanningskriteriet og kriteriet «barn 1-2 år uten kontantstøtte». Utdanningskriteriet, som i dag er uavhengig av alder, kan imidlertid gi høyere treffsikkerhet dersom man bare tar med aldersgruppene for foreldre til barn i barnehagealder. Dette har sammenheng med at kriteriet i dag også fanger opp eldre innbyggere med høyere utdanning og disse har naturlig nok i mindre grad barn i barnehagealder. KS mangler imidlertid underlagsmateriale som er nødvendig for å gi en endelig anbefaling med hensyn til valg av modell på dette punktet.

KS-administrasjonen mener at vektingen av delkostnadsnøkler bør oppdateres årlig, slik at man får tatt hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid. I dag oppdateres dette bare hvert fjerde år. Basert på 2016-tall gir oppdateringen av vekting en omfordeling på om lag 460 mill kroner, mens nye sektornøkler gir en omfordeling på om lag 650 mill kroner. Samlet netto omfordeling er på om lag 580 mill kroner. Det at omfordelingen skyldes både ny vekting og nye sektornøkler gjør at tolkningen av omfordelingsvirkningene blir mer komplisert.

KS-administrasjonen mener at kriterievektene i hovedkostnadsnøkler bør utvides med to desimaler. Dagens avrundning gjør at det blir noe avvik mellom sum tilskudd basert på sektornøkler og faktisk tilskudd basert på hovednøkler.

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. Borge-utvalget (Inntektssystemutvalget NOU 2005:18) utviklet i sin tid et såkalt strukturkriterium, som sier hvor langt innbyggerne i en kommune i gjennomsnitt må reise for å nå f.eks 5 000 innbyggere uavhengig av kommunegrensene (se vedlegg). Tanken var at små kommuner med korte reiseavstander lettere vil kunne slå seg sammen enn kommuner med lange reiseavstander. Det vil si at i kommuner med korte reiseavstander vil smådriftsulempene i større grad være frivillige enn i kommuner med lange reiseavstander.

KMD foreslår nå et strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulemper som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i basistilskuddet. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Frigjorte penger tilbakeføres med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.

Basiskriteriet fordeler i dag et tilskudd med et likt beløp per kommune. I dag er dette på om lag 13,2 mill kroner per kommune. Det vil si at små kommuner idag får et vesentlig høyere beløp per innbygger enn større kommuner. KMDs forslag vil føre til at kommunene vil få et basistilskudd på mellom 0,0 og 13,2 mill kroner – avhengig av reiselengde.

I praksis vil det bli fastsatt en grenseverdi for hvor lang reiselengde som tilsier full kompensasjon. Kommuner med kortere reiselengde enn dette vil få en forholdsmessig reduksjon. Det vil si at en kommune som har en reiselengde som er halvparten av grenseverdien, isolert sett vil få redusert basistilskuddet med 6,6 mill kroner. Fastsetting av grenseverdien vil nødvendigvis være noe skjønnsmessig. Departementets vurdering er at det er fornuftig å knytte grenseverdien opp til en gjennomsnittsverdi i datamaterialet. Borge-utvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet

lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå sentrum i grunnkretser på til sammen 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere.

Reduksjonen vil gjelde basiskriteriet i de fire sektorene (administrasjon, grunnskole, pleie- og omsorg og helse) der det inngår i kostnadsnøkkelen. Bosettingskriteriene (sone og nabo) i kostnadsnøkklene blir ikke endret. Etter det vi forstår er det dette som gjør at departementet skriver «Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut».

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 med 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 hovedmålsgruppen for ufrivillige smådriftsulemper.

Innføring av gradert basiskriterium vil først og fremst gi insentiv til kommunesammenslåinger 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.

Tabell 2: Fordelingseffekt av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 25,4 km

KMD	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr Per innb		Antall komm	Antall innb	1000 kr Per innb	1000 kr	
25,4 km									
<3000	106	162 666	84 777	521	52	111 785	-161 135	-1 441	-76 358
3000-5000	15	57 348	23 491	410	52	206 585	-238 928	-1 157	-215 437
5000-10000	2	12 174	3 399	279	87	599 767	-492 761	-822	-489 362
10000-20000	0	0	0		59	834 363	-234 387	-281	-234 387
20000-50000	33	1 019 949	137 679	135	7	152 286	-5 760	-38	131 919
>50000	14	1 361 203	548 970	403	0	0	0	0	548 970
Oslo	1	647 676	334 654	517					334 654
	171	3 261 016	1 132 971	347	257	1 904 786	-1 132 971	-595	0

Midlene som frigjøres som følge av graderingen av basis tilbakeført til alle kommuner med et likt beløp per innbygger.

Det er kommuner på over 20-25 000 innbyggere og kommuner under 3000 innbyggere som tjener på det nye forslaget på strukturkriterium. Det er verdt å merke seg at det i nye forslaget så taper alle kommuner med innbyggere mellom 10 000- 20 000 på forslaget, mens det er de største kommunene som kommer best ut. Ekspertutvalget sin anbefaling var at kommunene burde ha minimum 10-15000 innbyggere. Det betyr at det også er kommuner som ikke har smådriftsulemper idag, men har færre enn 20 000 innbyggere, som vil tape på det nye kriteriet. Tabell 3 viser fordelingseffekter ved en grenseverdi på 16,5 km og tabell 4 viser fordelingseffekter ved en grenseverdi på 13,3 km.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Nyheter-kommunereform/Fjerner-usikkerhet-rundt-inndelingstilskuddet/id2076205/>

Tabell 3: Fordelingseffekt av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 16,5 km

KMD	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	16,5 km	Antall komm	Antall innb	1000 kr Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr Per innb	1000 kr	
<3000	146	244 650	95 384	390	12	29 801	-25 456	-854	69 927
3000-5000	34	129 675	41 776	322	33	134 258	-103 795	-773	-62 020
5000-10000	12	75 847	21 549	284	77	536 094	-373 355	-696	-351 806
10000-20000	1	13 234	35	3	58	821 129	-268 233	-327	-268 198
20000-50000	16	581 688	45 010	77	24	590 547	-41 010	-69	4 000
>50000	14	1 361 203	364 873	268	0	0	0	0	364 873
Oslo	1	647 676	243 224	376					243 224
	224	3 053 973	811 850	266	204	2 111 829	-811 850	-384	0

Tabell 4: Fordelingseffekt av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 13,3 km

KMD	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	16,5 km	Antall komm	Antall innb	1000 kr Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr Per innb	1000 kr	
<3000	154	264 477	88 002	333	4	9 974	-9 231	-925	78 771
3000-5000	46	175 726	54 294	309	21	88 207	-52 940	-600	1 354
5000-10000	21	134 934	34 617	257	68	477 007	-294 419	-617	-259 802
10000-20000	2	24 769	2 597	105	57	809 594	-265 747	-328	-263 151
20000-50000	8	326 619	22 622	69	32	845 616	-66 750	-79	-44 127
>50000	14	1 361 203	284 572	209	0	0	0	0	284 572
Oslo	1	647 676	202 383	312					202 383
	246	2 935 404	689 087	235	182	2 230 398	-689 087	-309	0

Med slike omfordelingsvirkninger anbefales det at det arbeides mer med å operasjonalisere strukturkriteriet, hvilket samsvarer også godt med anbefalingen fra Borge-utvalget. En måte å gjøre dette på kan f.eks. være at basiskriteriet bare graderes for kommuner med mindre enn 12 000 innbyggere, og at det legges inn en glidende overgang for kommuner mellom 10 – 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.

I et slikt alternativ kommer alle kommuner med over 12 000 innbyggere ut i pluss med et likt beløp per innbygger. Kommuner fra 0 til 12 000 innbyggere kommer noe dårligere ut i dette alternativet enn i KMDs opplegg. Dette skyldes at når vi bare graderer basis for kommuner med mindre enn 12 000 innbyggere, så vil det bli frigjort mindre penger enn om vi graderer basis for alle kommuner.

Tabell 5: Fordelingseffekt av alternativ operasjonalisering av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 25,4 km

Alternativ	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	
25,4 km									
<3000	103	158 204	45 172	286	55	116 247	-188 760	-1 624	-143 589
3000-5000	11	40 729	11 141	274	56	223 204	-291 232	-1 305	-280 091
5000-10000	2	12 174	417	34	87	599 767	-639 684	-1 067	-639 267
10000-20000	45	684 251	188 965	276	14	150 112	-57 479	-383	131 486
20000-50000	40	1 172 235	343 242	293	0	0	0		343 242
>50000	14	1 361 203	398 573	293	0	0	0		398 573
Oslo	1	647 676	189 646	293					189 646
	216	4 076 472	1 177 155	289	212	1 089 330	-1 177 155	-1 081	0

Valg av hvor mange personer det skal måles reiselengde til og valg av hva grenseverdiene for reiselengde som kvalifiserer til fullt basiskriterie bør ligge på, vil i stor grad være basert på skjønn. Det 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 ulik bruk av private/statlige skoler.

(Tabeller for fordelingseffekt ved alternativt strukturkriterium og 16,5 km hhv 13,3 km ligger i vedlegg)

Regionalpolitiske tilskudd

Småkommunetilskudd, Nord-Norge- og Namdalentilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge foreslås i høringsnotatet samlet i 2 nye tilskudd, som i notatet er oppsummert i følgende:

- Nord-Norge og Namdalen tilskuddet videreføres og slås sammen med småkommunetilskuddet for disse kommunene til et nytt Nord-Norgetilskudd.
- Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet slås sammen
- Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg innenfor de to tilskuddene; Nord-Norgetilskuddet og Sør-Norgetilskuddet.
- Satsene på småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (indeks for grad av distriktsutfordringer), slik at tilskuddet graderes på samme måte som satsene innenfor dagens Distriktstilskudd Sør-Norge.
- Det blir gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger og mindre fordeles pr kommune.

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. KS-administrasjonen har imidlertid laget noen eksempler for å skissere mulige utslag ved en slik omlegging, ved at summen av tilskudd per kommune reduseres.

Småkommunetillegg (del av nytt Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd)

Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med under 3 200 innbyggere med et tilskudd per kommune på 5,5 mill. kroner. (Litt over dobbel sats i Nord-Troms og Finnmark).

Høringsforslaget legger til grunn at satsene i nytt småkommunetillegg skal differensieres etter kommunens nivå på distriktsindeksen. I tillegg legges det opp til at deler av tilskuddet skal gis per innbygger. Kommunene som mottar småkommunetilskudd for 2016 (under 3 200 innbyggere og skatteinntekter under 120 pst av landssnittet per innbygger) fordeler seg slik når det gjelder distriktsindeks (lav distriktsindeks betyr høye distriktsutfordringer, og intervallene som benyttes er identiske med de som benyttes i distriktstilskudd Sør-Norge i dag):

	Distriktsindeks					
	Under 35	36 - 38	39 - 41	42 - 44	45 - 46	Over 47
Kommuner i Sør-Norge	46	8	4	6	3	22
Kommuner i Nord-Norge og Namdalen	64	0	0	2	0	0
	110	8	4	8	3	22

45 småkommuner har en distriktsindeks på 36 eller høyere. En tildeling av småkommunetilskudd etter distriktsindeksen antas å kunne bety at disse kommunene vil få et lavere småkommunetillegg enn dagens småkommunetilskudd. I dag får ikke kommuner med distriktsindeks over 47 distriktstilskudd Sør-Norge. Legges samme kriterier til grunn for småkommunetillegget vil 22 kommuner 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 indeks under 47 og vil derfor ventelig få småkommunetillegg.

Regjeringen skisserer videre at en større del av de regionalpolitiske tilskuddene skal fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Isolert vil dette gi størst negativ effekt for de minste kommunene.

Selv om høringsnotatet ikke inneholder forslag til satser har KS administrasjon laget en illustrasjon av mulige effekter for kommunene av en slik omlegging. I illustrasjonene tas det utgangspunkt i dagens distriktpolitiske tilskudd for Sør-Norge. Dersom det legges til grunn at småkommunene får samme tilskudd i nytt inntektssystem kan virkningene oppsummeres slik (dobbel sats for kommuner i Nord-Troms og Finnmark som har forhøyet småkommunetilskudd):

	Reduksjon på mer enn 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 1000 - 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 500 - 1000 kroner per innb.	Reduksjon på inntil 500 kroner per innb.	Uendret eller økning
Kommuner i Sør Norge	22	25	12	26	4
Kommuner i Nord-Norge	15	11	17	21	2

Illustrasjonen viser at en ren innlemming av småkommunene i ordningen for distriktpolitisk tilskudd for Sør-Norge vil føre til at over 90 pst av småkommunene vil få et lavere tilskudd enn dagens småkommunetilskudd. Samlet sett gir dette eksemplet 300 mill. kroner i lavere småkommunetilskudd. Denne reduksjonen er ikke refordelt i eksemplet. Dersom man fortsatt benytter satsene i distriktstilskudd Sør-Norge, men samtidig legger inn et ekstra tilskudd per kommune på inntil 1 mill. kroner til kommuner med under 3 200 innbyggere (men likevel slik at ekstratillegg ikke skal gi økt tilskudd sammenlignet med i dag) vil utslaget i forhold til dagens småkommuner være:

	Reduksjon på mer enn 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 1000 - 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 500 - 1000 kroner per innb.	Reduksjon på inntil 500 kroner per innb.	Uendret eller økning
Kommuner i Sør Norge	10	24	7	16	32
Kommuner i Nord-Norge	2	10	4	18	32
	12	34	11	34	64

Dersom virkningene av omleggingen ønskes dempet for småkommunene kan det f.eks. legges til et ekstra tilskudd. Selv med et tillegg på inntil 1 mill. kroner per kommune vil det være kommuner som får en betydelig reduksjon i tilskudd per innbygger. Samtidig vil om lag 40 pst av småkommunene komme like godt eller bedre ut enn med dagens småkommunetilskudd. Utslagene for den enkelte kommune henger i stor grad sammen med kommunenes nivå for distriktsindeks.

	Reduksjon på mer enn 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 1000 - 2000 kroner per innb.	Reduksjon på 500 - 1000 kroner per innb.	Reduksjon på inntil 500 kroner per innb.	Uendret eller økning
Distriktsindeks under 35	-	11	5	30	64
Distriktsindeks 36 - 38	-	1	3	4	-
Distriktsindeks 39 - 41	1	2	1	-	-
Distriktsindeks 42 - 44	4	2	2	-	-
Distriktsindeks 45 - 46	-	3	-	-	-
Distriktsindeks over 47	7	15	-	-	-
	12	34	11	34	64

Innenfor hver gruppe er det også slik at det er de minste kommunene som får de største reduksjonene per innbygger. Av de 11 kommunene med distriktsindeks på under 35, som får en reduksjon i tilskuddet på mellom 1000 – 2000 kroner per innbygger, er dette kommuner som har under 1 100 innbyggere.

Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge gis i dag til kommuner med over 3 200 innbyggere, med distriktsindeks lavere enn 47 og skatteinntekter per innbygger under 120 pst av landsgjennomsnittet. Disse kommunene skal heller ikke motta Nord-Norge og Namdalstilskudd. Kommunene deles inn i 5 kategorier ut fra nivået på sin distriktsindeks, der kommunene med lavest distriktsindeks (størst distriktsutfordringer) får høyeste tilskuddssatser per kommune og per innbygger.

I høringsnotatet legges det ikke frem forslag om endringer i dette tilskuddet utover at det skisseres en justeringer i de regionalpolitiske tilskuddene slik at mer enn i dag skal fordeles per innbygger. Forslag til konkrete satser vil regjeringen først komme tilbake til i kommuneproposisjonen for 2017.

Det er derfor ikke mulig å lage eksakte virkningstabeller på kommunenivå. For å illustrere mulige effekter for kommunene som mottar distriktstilskudd Sør-Norge har KS-administrasjonen laget et eksempel der tilskuddet per kommune er halvert sammenlignet med i dag. Det frigjorte beløpet reforderes gjennom innbyggerdelen av distriktstilskudd Sør-Norge, slik at samlet tilskuddsramme forblir uendret. En slik endring ville gitt følgende utslag for kommuner som i dag har distriktstilskudd Sør-Norge:

	Reduksjon på mer enn 100 kroner per innb.	Reduksjon på 50 - 100 kroner per innb.	Reduksjon på inntil 50 kroner per innb.	Økning på inntil 50 kroner per innb.	Økning på mer enn 50 kroner per innbygger
Antall kommuner	13	10	20	26	8

En fordeling av distriktstilskudd Sør-Norge med større vekt på tilskuddet per innbygger vil også bety at kommuner med lavest folketall og store distriktsutfordringer (lav distriktsindeks) vil få de største reduksjonene.

Nord-Norge tilskudd

Dette er et tilskudd som i dag tildeles i sin helhet per innbygger. Satsene per innbygger varierer imidlertid etter hvilket område av regionen kommunen ligger. Det signaliseres ingen endringer i Nord-Norgetilskuddet i høringsforslaget.

Andre tilskudd

Vekstkommunetilskuddet gis til kommuner med en årlig befolkningsvekst på mer enn 1,6 pst. 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.

Storbytilskuddet gis til de 4 største kommunene. Det foreslås ikke endringer i dette tilskuddet, men departementet vil vurdere omfang og innretning på tilskuddet.

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.

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.

Det er imidlertid betydelige 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.

Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter. En redusert skatteandel medfører en økt andel rammetilskudd. Dagens skatteandel ligger på ca. 40 pst.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne ufrivillige forskjeller i utgifter og inntekter, slik at alle landets kommuner har mulighet til å gi et likverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ut fra fordelingspolitiske hensyn skal inntektsutjevningen utjevne forskjeller i skatteinntekt pr. innbygger.

Inntektsutjevningen (skatteutjevningen) er i dag basert på en symmetrisk modell. Det betyr at kommuner under landsgjennomsnittet i skatteinntekter pr. innbygger blir kompensert med 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekter pr. innbygger under 90 prosent en tilleggskompensasjon. Kompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt.

I 2005 var den symmetriske inntektsutjevningen for skatt på 55 prosent. I tråd med Stortinget ønske om en jevnere inntektsfordeling ble inntektsutjevningen gradvis trappet opp til 60 prosent i 2011. Dette er fortsatt dagens inntektsutjevning. En reversering av utjevning vil medføre at nærmere 90 prosent av landets kommuner vil få reduserte inntekter.

Økt skatteandel og redusert skatteutjevning har de samme fordelingsvirkningene. Skatteandel og skatteutjevning er viktige virkemidler for omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren/KS ved de årlige statsbudsjett behandlingene.

Når det gjelder modell for ny selskapskatt, vises det i høringsnotatet til kommuneproposisjonen for 2017. Det slås fast at selskapskatten skal inngå i skatteutjevningen.

Selskapskatt er skatt på alminnelig inntekt for foretak og andre etterskuddspliktige skatteyttere. Fordeler med kommunal selskapskatt er at det gir lokal forankring av verdiskapningen, lokale incentiver for næringsutvikling og et bredere skattefundament. Ulemper ved kommunal selskapskatt 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 selskapskatten.

Vedlegg 1: Beregning av reiselengde i strukturkriteriet

Strukturkriteriet er bygget opp slik at det for innbyggerne i hver enkelt grunnkrets beregnes minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer.

Anta at vi skal beregne minste reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere fra grunnkrets A i kommune 1. I grunnkrets A bor det 500 personer. Reiseavstanden til innbyggerne innenfor samme grunnkrets er per definisjon satt lik null. For å finne minste reiseavstand til personer utenfor grunnkrets A finner man først frem til det befolkningstyngdepunktet som er nærmest befolkningstyngdepunktet i grunnkrets A. Avstanden måles i utgangspunktet langs vei. Det er lagt inn egne korreksjonsfaktorer ved bruk av ferje og ved beregning av luftlinje der dette er nødvendig. Det er brukt de samme korreksjonsfaktorene som er i bruk i dagens bosettingskriterier.

Anta at grunnkrets B er nærmest og at avstanden fra A til B er 2 km og at det bor 2 500 mennesker i grunnkrets B. Da blir samlet reiseavstand fra A til B lik $2 \text{ km} \times 2 500$, det vil si 5 000 km. Fortsatt er det 2 000 personer som må nås for at vi skal komme opp i 5 000 personer. Den nest nærmeste grunnkretsen er C som ligger 5 km unna og ligger i kommune 2. I grunnkrets C bor det 3 000 innbyggere. Siden 2 000 personer er nok til å komme opp i 5 000 personer i alt, blir reiseavstanden fra A til C lik $5 \text{ km} \times 2 000$ det vil si 10 000 km.

Gjennomsnittlig reiseavstand per person som skal nås fra grunnkrets A blir da lik sum reiseavstand ($5 000 \text{ km} + 10 000 \text{ km} = 15 000 \text{ km}$) delt på de 5 000 personene som skal nås. Dette gir en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 personer fra grunnkrets A på 3 km. Tilsvarende beregning gjøres for alle grunnkretsene i kommunen.

Anta videre at kommune 1 bare består av grunnkrets A og B [hvor det bor 2 500 innbyggere] og at gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 personer fra grunnkrets B er 1,5 km. Da blir samlet reiseavstand for innbyggerne i kommunen per person som skal nås lik $(500 \text{ innb} \times 3 \text{ km}) + (2 500 \text{ innb} \times 1,5 \text{ km}) = 5 250 \text{ km}$. Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 personer fra kommune 1 blir da lik $(5 250 \text{ km} / 3 000 \text{ innb}) = 1,75 \text{ km}$.

Kilde: NOU 2005: 18, kapittel 11.4.3, boks 11.1, side 299

Vedlegg 2: Fordelingseffekt av alternativ operasjonisering av nytt strukturkriterium

Tabell 6: Fordelingseffekt av alternativ operasjonisering av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 16,5 km

Alternativ	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto	
	16,5 km	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr		Per innb
<3000		145	241 789	41 261	171	13	32 662	-32 425	-993	8 835
3000-5000		26	97 351	16 893	174	41	166 582	-137 664	-826	-120 770
5000-10000		8	47 802	7 153	150	81	564 139	-495 175	-878	-488 022
10000-20000		44	672 745	110 169	164	15	161 618	-62 234	-385	47 935
20000-50000		40	1 172 235	203 419	174	0	0	0	0	203 419
>50000		14	1 361 203	236 211	174	0	0	0	0	236 211
Oslo		1	647 676	112 392	174					112 392
		278	4 240 801	727 498	172	150	925 001	-727 498	-786	0

Tabell 7: Fordelingseffekt av alternativ operasjonisering av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 13,3 km

Alternativ	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto	
	13,3 km	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr		Per innb
<3000		154	264 477	33 193	126	4	9 974	-11 298	-1 133	21 895
3000-5000		42	160 278	19 568	122	25	103 655	-72 911	-703	-53 343
5000-10000		16	103 580	10 931	106	73	508 361	-397 550	-782	-386 619
10000-20000		43	661 145	79 405	120	16	173 218	-60 576	-350	18 829
20000-50000		40	1 172 235	147 119	126	0	0	0	0	147 119
>50000		14	1 361 203	170 835	126	0	0	0	0	170 835
Oslo		1	647 676	81 285	126					81 285
		310	4 370 594	542 335	124	118	795 208	-542 335	-682	0