

LOK 17.12.2015

## Høring på forslag til nytt inntektssystem for kommunene

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

I høringsnotatet presenteres forslag på;

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

### 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.

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

- **Grunnskole:** Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (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 også berøre 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.

### Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper - nytt strukturkriterie

Det presenteres også et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

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 kommunegrenser. 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 at et nytt strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulempene som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i den delen av tilskuddet som knyttes til det såkalte basiskriteriet. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. 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 tilskudd på mellom 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 skjønsmessig. Departementets vurdering er at det er fornuftig å knytte grenseverdien opp til en grenseverdi 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 basistilskuddet i alle de fire sektorer(administrasjon, grunnskole, pleie- og omsorg og helse) der det inngår i kostnadsnøkkelen. Bosettingskriteriene (sone og nabo) blir ikke endret. Etter det vi forstår er det dette som gjør at departementet skriver «Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut».

***Småkommunetilskudd, Nord-Norge og Namdalen tilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge foreslås samlet i 2 nye tilskudd basert på 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)
- Det blir gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Kommunene som mottar småkommunetilskudd for 2016 (under 3 200 innbyggere og skatteinntekter under 120 pst av landssnittet per innbygger) har følgende distriktsindeks for 2016 (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

Det fortelles ikke hvordan småkommunetillegget vil utformes, utover at distriktsindeksen benyttes for å gradere dette. Det er grunn til å anta at kommunene med lavest distriktsindeks i utgangspunktet kan forvente et tilskudd på nivå med dagens småkommunetilskudd. F.eks. vil dette gjelde 64 av de 66 kommunene i Nord-Norge og Namdalen som mottar småkommunetilskudd i dag. Kommuner med høyere distriktsindeks kan oppleve lavere tilskudd, og for kommunene med høyest indeks er det risiko for at hele småkommunetilskuddet kan forsvinne.

Forslaget skisserer samtidig en endret innretning slik at mer av tilskuddene fordeles per innbygger og mindre per kommune. Dette vil slå negativt ut for kommuner med lavest folketall.

Som et alternativ til sitt forslag skisserer departementet en modell der småkommunetilskuddet graderes ut fra verdi på strukturkriteriet. En slik innretning innebærer at kommuner i spredtbygde områder i større grad skjermes enn kommuner i tettbygde områder. På den annen side vil en slik innretning forsterke de utslagene av foreslått nytt strukturkriterium i utgiftsutjevningen.

**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.

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