

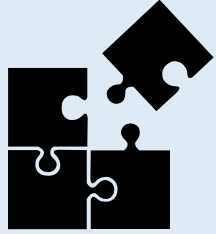


NOU 2022:10 – Nytt inntektssystem for kommunene

Med et blikk på virkningen for kommunene i Innlandet

Spesialrådgiver Sigmund Engdal, Høstkonferanse Innlandet, 21. oktober 2022

Utvalgets mandat og medlemmer



Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene

- Vurdere dagens system og de ulike elementer
- Komme med forslag til utforming av inntektssystemet



Føringer i mandatet:

- Rammefinansiering hovedfinansieringsmodell
- Generalistkommuneprinsippet
- Alle kommuner skal kunne tilby gode og likeverdige tjenester
- Forslag innenfor en provenynøytral ramme



Høringsfrist: 22. desember 2022

Utvalgets medlemmer:

- **Marianne Haraldsvik**, Leder av utvalget
Seniorforsker, NTNU samfunnsforskning
- **Anne Lise Fimreite**
Professor, UiB
- **Egil Kjerstad**
Professor II UiB og forskningsleder ved Norce
- **Trond Erik Lunder**
Seniorforsker, Telemarksforskning
- **Bjørn-Atle Hansen**
Rådmann, Alta kommune
- **Terje Fjellvang**
Økonomidirektør, Kristiansand kommune
- **Randi Borghild Dyrnes**
Kommunedirektør, Sunndal kommune
- **Sigmund Engdal**
Spesialrådgiver kommuneøkonomi, KS
- **Knut Moum**
Pensjonist, tidligere ekspedisjonssjef i Finansdepartementet
- **Grete Lilleschulstad**
Underdirektør, Kommunal- og distriktdepartementet

Hurdalsplattformen

- Innføre et nytt kriterium i inntektssystemet for kommunene med et grunntilskudd på 500 000 kroner per grunnskole
- Fjerne delene i inntektssystemet som straffer kommuner som ikke slår seg sammen.
- Sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen...
- Beholde eiendomsskatten som en kommunal skatt og at maksimumssatsen for bolig, fritidseiendom, og næringseiendom videreføres på dagens nivå.



Fordeling av inntektsrammer – en avveining mellom ulike hensyn



Premisser for vurdering av finansierings- og fordelingsystem

1

Kommunene har ansvar for viktige velferdstjenester

2

Ikke aksept for:

- store forskjeller
- store svingninger

3

Forskjeller i inntekt er viktigste forklaring på forskjeller i tjenestetilbud

4

Skatt er mer ujevnt fordelt og svinger mer enn tilskudd

Utgiftskorrigererte frie inntekter som andel av landsgjennomsnitt (100 pst) , (1) uten og (2) med eiendomsskatt, konsesjonskraft, hjemfallsinntekter og havbruksfond (2021)



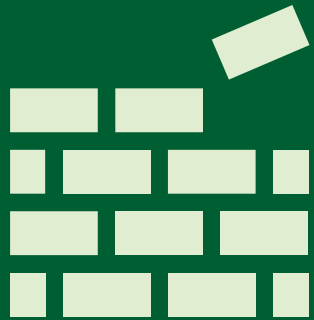
Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet



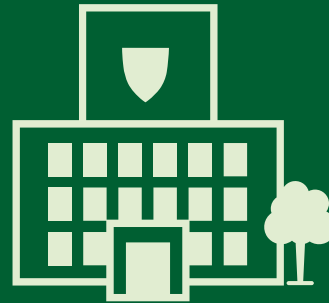
Utvalget har lagt vekt på at inntektssystemet skal legge til rette for likeverdige tjenester

- *«Utvalget vil imidlertid peke på at hovedmålet med inntektssystemet ikke er å styre kommunenes prioriteringer, men å sette dem i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.»*
- *«Utvalget mener det er rimelig å forstå likeverdige tjenester som det samme som at det skal være små forskjeller i kommunenes muligheter til å kunne gi innbyggerne gode velferdstjenester i tråd med innbyggernes behov.»*
- *«Etter utvalgets vurdering tilsier dette at hensynet til likeverdige tjenester må tillegges høyere vekt i utformingen av inntektssystemet. Dette innebærer større grad av utjevning mellom kommuner.»*

Inntektssystemet



Utgiftsutjevning
(kostnadsnøkler)



Inntektsutjevning



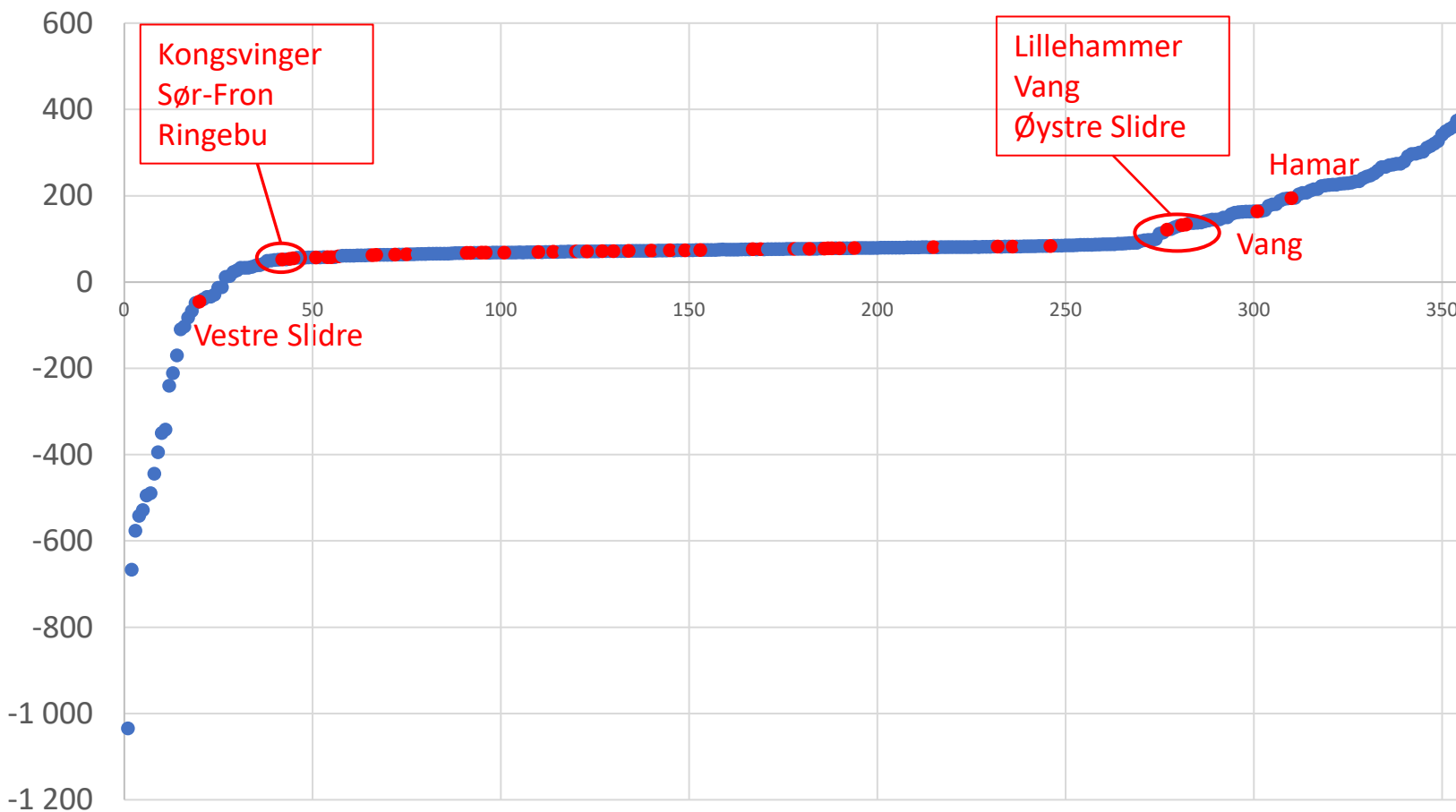
Regionalpolitikk

Utvalget skisserer et opplegg med jevnere skattegrunnlag og sterkere utjevning av inntekter

- Formuesskatten halveres og erstattes med inntektsskatt (utbytte ut av grunnlaget bør vurderes)
- Nasjonale satser for kommunenes skatt på inntekt og formue.
Litt større frihet for kommunene til å bestemme satser for eiendomsskatt
- ~~• Dagens skatteandel og utjevning av skatteinntekter videreføres, men suppleres med:
 - Egen utjevningsordning for eiendomsskatt fra kraftanlegg, konsesjonskraftsinntekter og havbruksinntekter – symmetrisk utjevning med kompensasjonsgrad på 10 prosent.~~

Maksimal sats for formuesskatt halveres, og bortfall formuesskatt erstattes med inntektsskatt

Redusert formuesskatt og økt inntektsskatt



- Omfordeler også i størrelsesorden 400 mill. kroner, og **økning på 32 mill. kroner for kommunene i Innlandet**
 - 8 kommuner får en inntektsreduksjon på mer enn 400 kroner per innbygger (32 prosent av omfordelingseffekten)
 - 5 kommuner får en inntektsreduksjon på 200 – 400 kroner per innbygger (65 prosent av omfordelingseffekten)
 - 330 kommuner får en inntektsøkning med forslaget, hvorav 87 får mer enn 95 kroner per innbygger (Kommuner med skatt på inntekt og formue over 90 pst av landssnittet, men som har relativt lite formuesskatt. Disse får over 60 prosent av omfordelingseffekten)
- Maksimal inntektsøkning er 394 kroner per innbygger

Utvalgets vurdering av regionalpolitiske tilskudd m.v

- «Prinsipielt mener utvalget at omfanget av regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet bør begrenses, og at mest mulig av midlene bør fordeles gjennom ordinære kriterier til alle kommuner. Et særskilt, målrettet tilskudd til distriktkommuner kan likevel begrunnes med at det i enkelte områder og typer kommuner kan være nødvendig å supplere inntekts- og utgiftsutjevningen for å legge til rette for likeverdige tjenester til innbyggerne.



Et slikt distriktstilskudd bør etter utvalgets vurdering fange opp:

- Kommuner med distriktsutfordringer
- Kommuner med befolkningsnedgang
- Små kommuner»



Sør-Norge tilskuddet

- **Sør-Norge tilskuddet** over 3200 innbyggere videreføres, men

- Ny distriktsindeks benyttes i utmålingen av tilskuddet

- Inntektsbegrep og grensen for hvem som ikke kvalifiserer for tilskuddet endres

- Fra kommuner med skatteinntekter per innbygger under 120 prosent landsnitt, til kommuner med inntekter fra skatt, havbruk og kraft per innbygger under 140 prosent av landsnitt

- Færre intervaller i tilskuddet, og ny distriktsindeks gir nye grenser

- **Småkommunetillegget** til kommuner med under 3 200 innbyggere videreføres, men

- Ny distriktsindeks benyttes i utmålingen av tilskuddet

- Inntektsbegrep og grensen for hvem som ikke kvalifiserer for tilskuddet endres

- Fra kommuner med skatteinntekter per innbygger under 120 prosent landsnitt, til kommuner med inntekter fra skatt, havbruk og kraft per innbygger under 140 prosent av landsnitt

- Færre intervaller i tilskuddet, og ny distriktsindeks gir nye grenser

- Satser redusert med 1 mill. kroner, og færre grupper

Må også ses i sammenheng med oppvekting basis i utgiftsutjevningen

Men er også forslag om endringer i andre regionalpolitiske tilskudd

- **Nord-Norge tilskuddet** foreslås videreført uendret, men Namdalskommunene flyttes til Sør-Norge tilskuddet

- **Storbytilskudd** endres til Landsdelssentertilskudd og beløpet halveres.

Følgende tilskudd foreslås avviklet:

- Vekstkommunetilskudd
- Regionsentertilskudd

Forslagene til endringer regionalpolitiske tilskudd (ekskl. skjønn) reduserer rammen for disse tilskuddene med 1 mrd. kroner som overføres til innbyggertilskuddet.

Samlet sett kommer kommunene i Hedmark om lag ut som i dag med utvalgets forslag til regionalpolitikk, men samtidig er det omfordelingseffekter

Mill. kroner	Endring Sør-Norge tilskudd	Endring i småkommunetillegg	Økning i innbyggertilskudd	Netto utslag endringer i regionalpolitiske tilskudd
Kongsvinger	-18,0		3,4	-14,6
Sør-Odal	-4,3		1,5	-2,8
Tynset	-2,4		1,0	-1,3
Nord-Odal	-2,2		0,9	-1,2
Åsnes	-2,5		1,4	-1,1
Trysil	-2,3		1,2	-1,0
Eidskog	-2,1		1,1	-1,0
Engerdal		-1,0	0,2	-0,8
Folldal		-1,0	0,3	-0,7
Tolga		-1,0	0,3	-0,7
Rendalen		-1,0	0,3	-0,7
Os		-1,0	0,4	-0,6
Stor-Elvdal		-1,0	0,4	-0,6
Alvdal		-0,7	0,5	-0,2
Våler	0,0		0,7	0,7
Grue	0,0		0,9	0,9
Løten	0,0		1,4	1,4
Åmot	0,6		0,8	1,5
Stange	0,0		4,0	4,0
Elverum	0,0		4,0	4,0
Hamar	0,0		5,9	5,9
Ringsaker	0,0		6,6	6,6
Hedmark	-33,0	-6,7	37,2	-2,5

Forslagene til omlegginger i regionalpolitikken en økning i rammetilskuddet gir en økning i rammetilskudd for kommunene i Oppland med 11 mill. kroner, men også her omfordelingseffekter

Mill. kroner	Endring Sør-Norge tilskudd	Endring i småkommunetillegg	Økning i innbyggertilskudd	Netto utslag endringer i regionalpolitiske tilskudd
Nord-Aurdal	-4,4		1,2	-3,2
Vang		-1,9	0,3	-1,6
Nord-Fron	-2,0		1,1	-0,9
Sel	-2,0		1,1	-0,9
Søndre Land	-2,0		1,0	-0,9
Ringebu	-1,6		0,8	-0,8
Etnedal		-1,0	0,2	-0,8
Sør-Fron		-1,3	0,6	-0,7
Vågå	-1,4		0,7	-0,7
Lesja		-1	0,4	-0,6
Vestre Slidre		-1,0	0,4	-0,6
Skjåk		-1,0	0,4	-0,6
Lom		-1,0	0,4	-0,6
Dovre		-1,0	0,5	-0,5
Sør-Aurdal		-1,0	0,5	-0,5
Nordre Land	-0,9		1,2	0,3
Øystre Slidre	-0,3		0,6	0,3
Gausdal	0,8		1,1	2,0
Vestre Toten	0,0		2,5	2,5
Gran	0,0		2,6	2,6
Østre Toten	0,0		2,8	2,8
Øyer	2,2		1,0	3,2
Lillehammer	0,0		5,4	5,4
Gjøvik	0,0		5,7	5,7
Oppland	-11,5	-10,2	32,5	10,7

Tilskudd per grunnskole innebærer omfordeling fra store til små kommuner, og fra inntektssvake til inntektssterke små og mellomstore kommuner.

Netto omfordeling av tilskudd på kroner 500 000 per grunnskole		
Mill kroner	kroner per innb	Gjennomsnitt per kommune i kroner
Kommuner med 0 - 2 000 innbyggere	40	415
Kommuner med 2 - 5 000 innbyggere	60	198
Kommuner med 5 - 10 000 innbyggere	57	114
Kommuner med 10 - 50 000 innbyggere	32	16
Kommuner med over 50 000 innbyggere	-188	-75
		514 259
		624 793
		798 708
		342 754
		-9 912 315

Utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger inkl. eiendomsskatt, kraftinntekter, havbruksinntekter og differensiert arbeidsgiveravgift

Under 95 prosent av landssnitt
 95 - 105 prosent av landssnitt
 105 - 115 prosent av landssnitt
 115 - 125 prosent av landssnitt
 Over 125 prosent av landssnitt

Netto omfordeling av tilskudd på kroner per grunnskole, kommuner med under 20 000 innbyggere			
Antall med reduksjon	Reduksjon i kroner per innb.	Antall med økning	Økning i kroner per innbygger
15	-26	31	76
15	-52	61	117
5	-49	54	179
5	-37	37	245
		70	382

Utvalgets forslag om å avvikle tilskuddet per grunnskole – gir reversert effekt av ovenstående



Utgiftsutjevningen –
omfordeling
ut fra tjenestebehov
(utgangspunkt alle har like inntekter per innb.)



Utgiftsutjevningen – formål og innhold

- Kommuner er forskjellige og innbyggerne har ulike behov
 - Kompensere for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforskjeller som kommunene ikke kan påvirke ved egne beslutninger på kort eller mellomlang sikt
- Statistisk tilnærming fra utvalget – alternativet ville vært en normativ tilnærming
 - Hovedvekt på partielle analyser per sektor/tjenesteområde – supplert med simultane analyser
 - Objektive kriterier
 - Kostnadsnøkler per sektor/tjenesteområde som slås sammen til en nøkkel
- Hva er en god kostnadsnøkkel?
 - Forklarer mest mulig av kostnadsvariasjonene – Uttrykkes ved R^2 .
 - R^2 lik 1 betyr at all variasjon i utgifter forklares av kostnadsnøkkelen
 - R^2 lik 0,75 betyr at 75 prosent av variasjon i utgifter forklares av kostnadsnøkkelen
- Kostnadsnøkler skal fange opp kostnadsvariasjoner i framover i tid – virkningstabeller er et øyeblikksbilde fra historien.

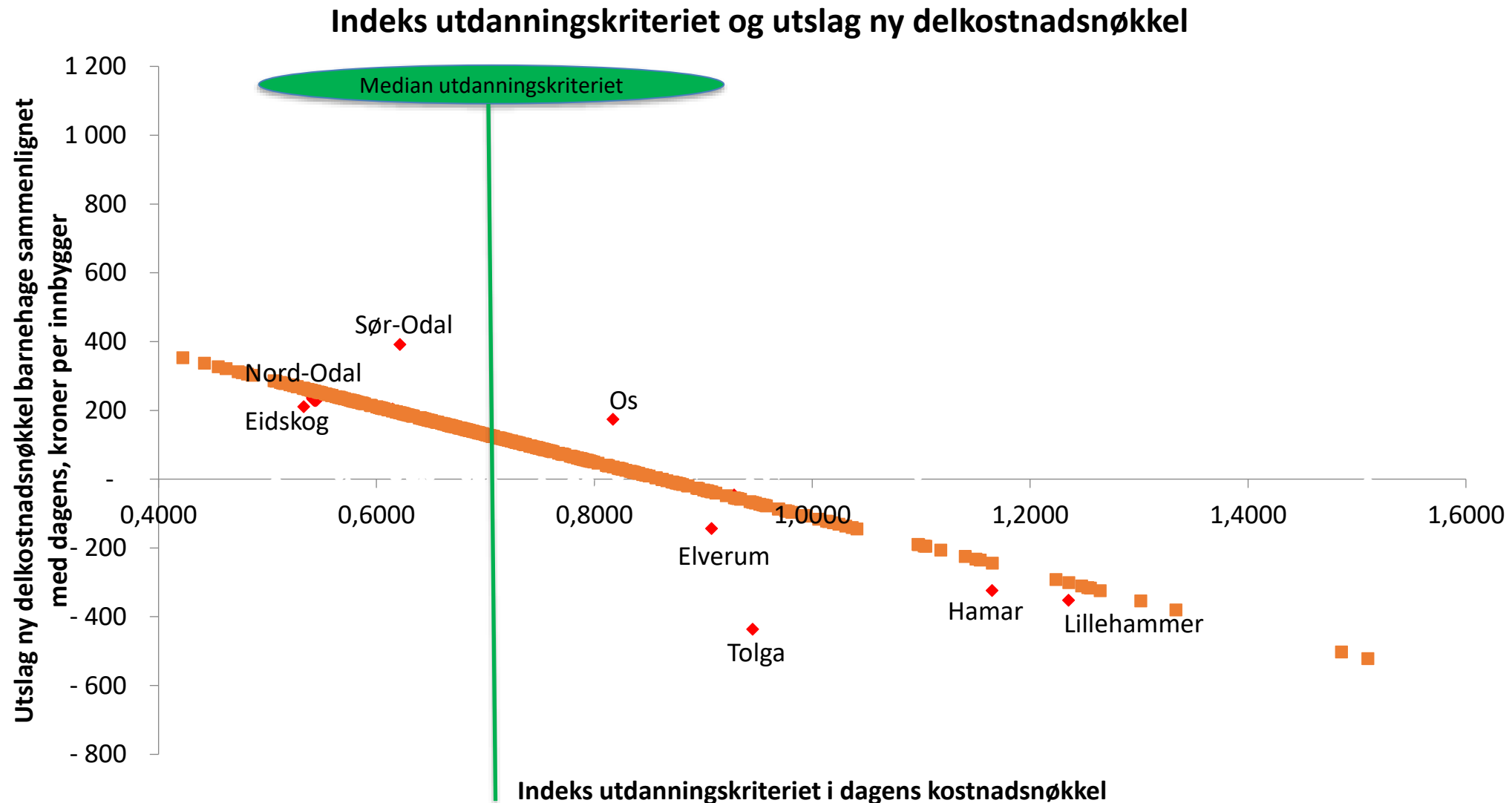
Barnehage – utdanningskriteriet foreslås fjernet.

Barnehage

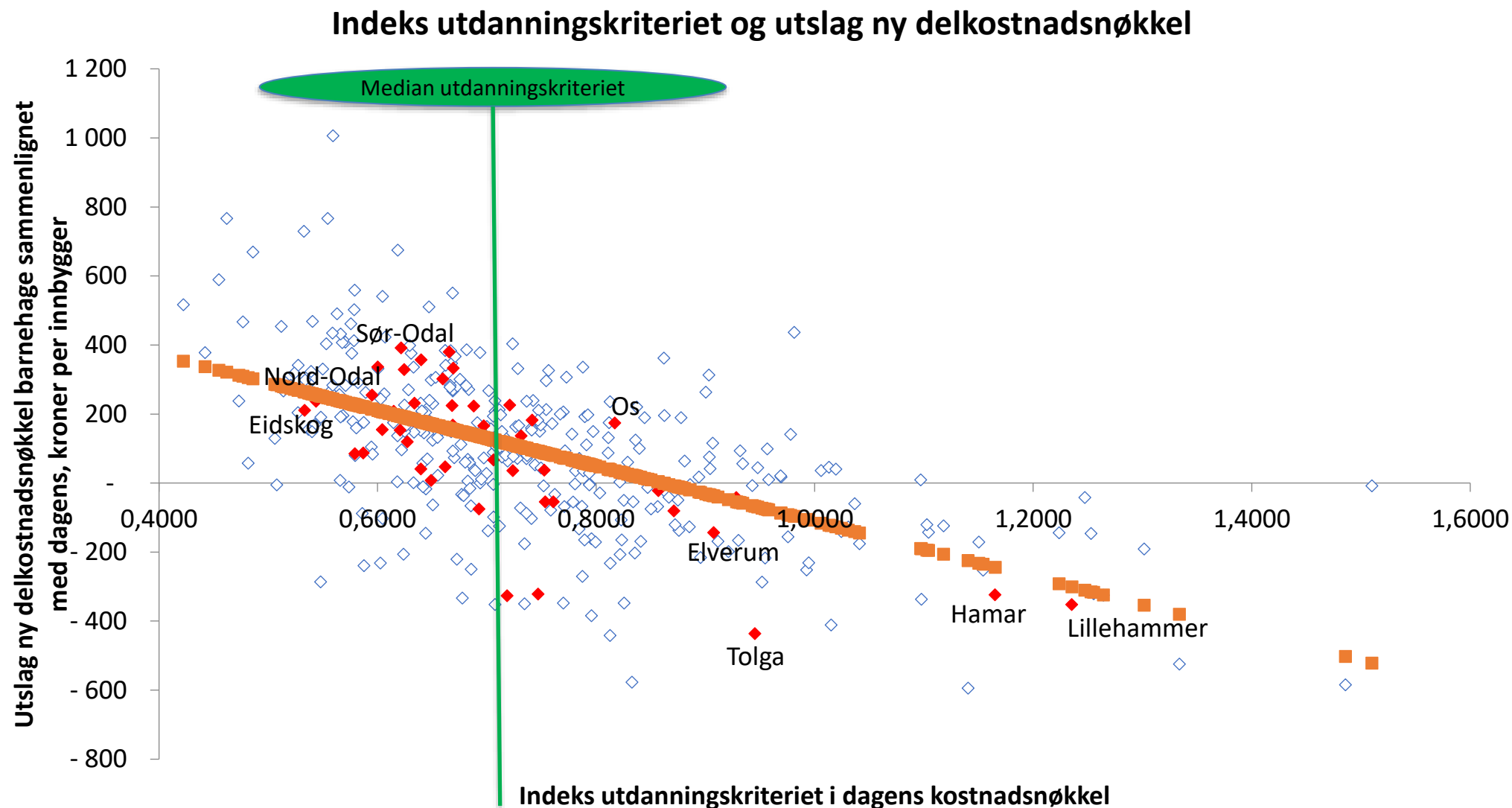
Kriterium	Vekt 2022	Inntekts- system- utvalget
Innbyggere 2 - 5 år	0,7816	
Innbyggere 1 - 5 år		0,7991
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042	
Innbyggere med høyere utdanning	0,1142	
Lønnstakere 25 - 54 år i heltidsstilling		0,2009
Sum	1,0000	1,0000

Forklaringskraft er 67 prosent - $R^2 = 0,671$

Det store flertallet av kommunene med lav verdi på utdanningskriteriet kommer positivt ut med forslaget til ny delkostnadsnøkkel for barnehage



Det store flertallet av kommunene med lav verdi på utdanningskriteriet kommer positivt ut med forslaget til ny delkostnadsnøkkel for barnehage



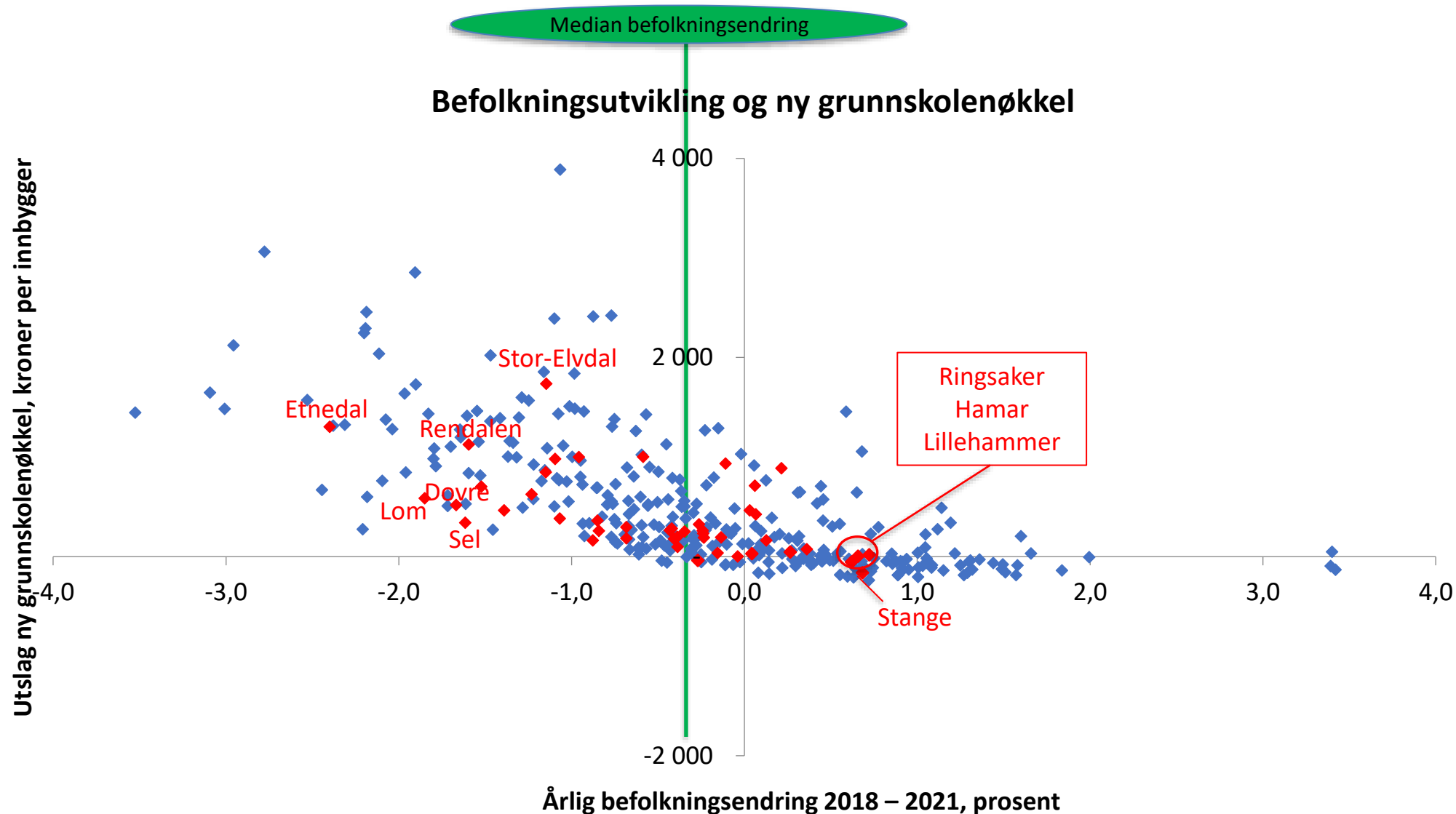
Grunnskole – aldersgruppen 6 – 15 år deles og litt større vekt på reiseavstand, smådriftsulempet og sosioøkonomi

Grunnskole

Kriterium	Vekt 2022	Inntekts-system-utvalget
Innbyggere 6-15 år	0,9247	
Innbyggere 6-12 år		0,5719
Innbyggere 13-15 år		0,3365
Gradert basistilskudd	0,0122	0,0174
Sone	0,0177	0,0211
Nabo	0,0177	0,0211
Innvandr 6-15 år, ekskl Skandinavia	0,0277	0,0320
Sum	1,0000	1,0000

$R^2 = 0,751$

Flertallet av kommunene med svak befolkningsvekst de siste tre årene kommer positivt ut med ny delkostnadsnøkkel for grunnskole.



Pleie- og omsorgsnøkkelen

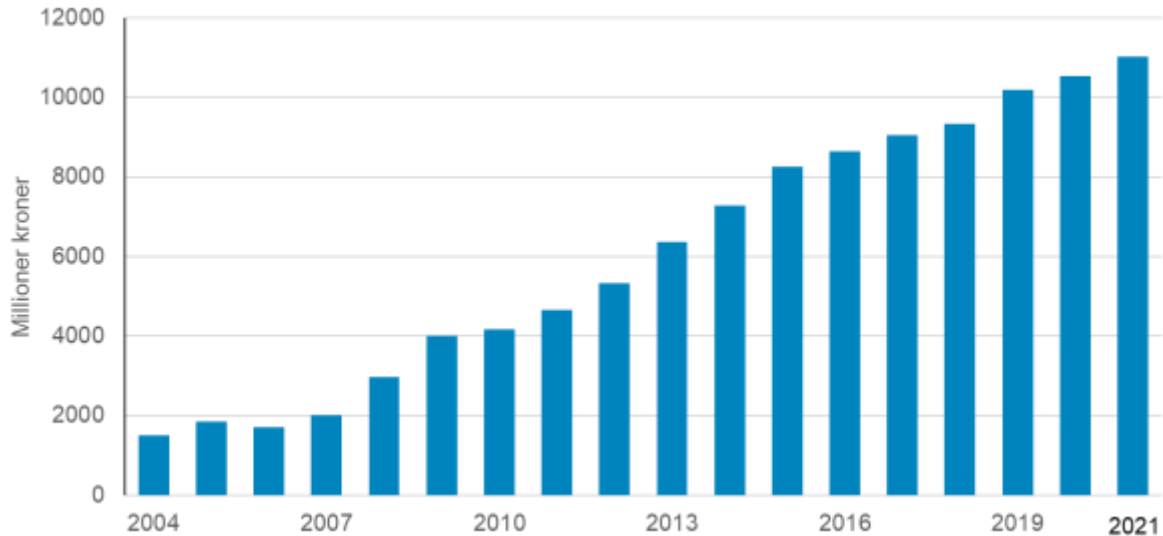
Kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år vektet betydelig ned, og ikke gifte erstattes med aleneboende

Pleie og omsorg

Kriterium	Vekt 2022	Inntekts- system- utvalget
Innbyggere 0-66 år	0,1430	0,2356
Innbyggere 67-79 år	0,1101	0,1292
Innbyggere 80-89 år	0,2025	0,2064
Innbyggere 90 år og over	0,1068	0,1018
Sone	0,0112	0,0116
Nabo	0,0112	0,0116
Gradert basistilskudd	0,0119	0,0107
Dødlighetskriteriet	0,1313	0,1292
Ikke-gifte over 67 år	0,1313	
Aleneboende over 67 år		0,1145
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1406	0,0494
Sum	1,0000	1,0000

$R^2 = 0,843$

PU – kriteriet og ressurskrevende tjenester – det hete temaet



Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

AREMARK KOMMUNE HÅKON TOLSBY ANDREAS LERVIK POLITIKK

Halden taper 302 kroner per innbygger, men for Aremark er forslaget en suksess



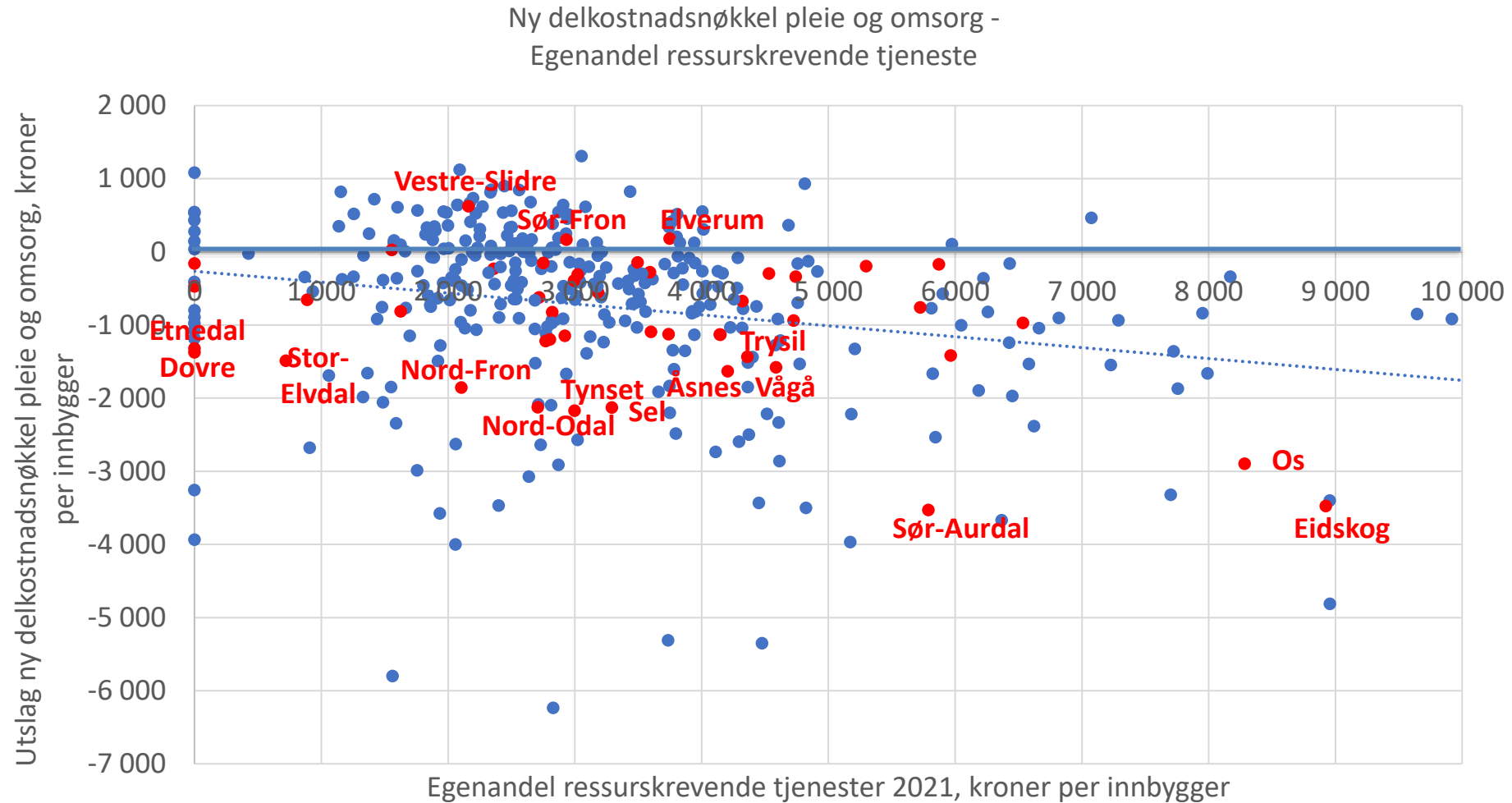
Ordfører i Aremark kommune, Håkon Tolsby, er glad for at Aremark kommune kommer ut i pluss med forslaget til nytt inntektsystem. Foto: Anders Svendsen



Nedvekting av PU kriteriet har størst positiv effekt for Oslo og Viken, og størst negativ effekt for Nordland og Innlandet

Innbyggertall	Antall kommuner (innbyggere)		Beløp i kr. per innb.		Beløp i mill. kroner	
	Økning i utgiftsutjevning	Redusert utgiftsutjevning	Økning i utgiftsutjevning	Redusert utgiftsutjevning	Økning i utgiftsutjevning	Redusert utgiftsutjevning
Oslo og Viken	32 (1 577 700)	20 (379 139)	487	-281	769	-106
Innlandet	7 (50 344)	39 (320 357)	216	-651	11	-208
Telemark og Vestfold	7 (117 560)	16 (305 584)	153	-240	18	-73
Agder	5 (24 062)	20 (285 446)	315	-380	8	-108
Rogaland	15 (348 945)	8 (135 146)	393	-316	137	-43
Vestland	9 (341 491)	34 (297 611)	89	-474	31	-141
Møre og Romsdal	6 (102 903)	20 (162 394)	337	-517	35	-84
Trøndelag	13 (272 300)	25 (198 694)	310	-523	85	-104
Nordland	6 (65 420)	35 (175 076)	167	-873	11	-153
Troms og Finnmark	9 (121 867)	30 (119 796)	455	-1 146	56	-137
Sum	109 (3 022 592)	247 (2 379 233)	383	-487	1 158	-1 158

Nedvektingen av PU kriteriet gir store negative utslag for mange kommuner som har høye egenandeler per innbygger i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester



Toppfinansieringsordningen for pleie og omsorg samvirker med pleie- og omsorgsnøkkelen

- Toppfinansieringsordningen – Innslagspunktet for brukere som inngår i kriteriet psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen forhøyes med tilskuddet per bruker i utgiftsutjevningen.
 - Kostnadsnøkkel 2022 = kroner 785 800
 - Forslag til ny kostnadsnøkkel = kroner 273 700
- Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel innebærer at øremerket tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen øker med anslagsvis 2,3 mrd. kroner.

Hvordan skal dette finansieres – redusert innbyggertilskudd?

Utvalget foreslår at toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester endres

- Toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er dermed ikke en del av inntektssystemet.
- Utvalget peker på at:
«Ordningen omfatter imidlertid tjenester som også finansieres gjennom inntektssystemet, og har også andre berøringspunkter mot inntektssystemet.»

Utvalget peker videre på:

«at denne ordningen bør vurderes endret, slik at den i større grad ser på de totale utgiftene for kommunen og innrettes mer i tråd med prinsippene i inntektssystemet. Med en slik endring i ordningen mener utvalget det også bør vurderes å innlemme deler av det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet».

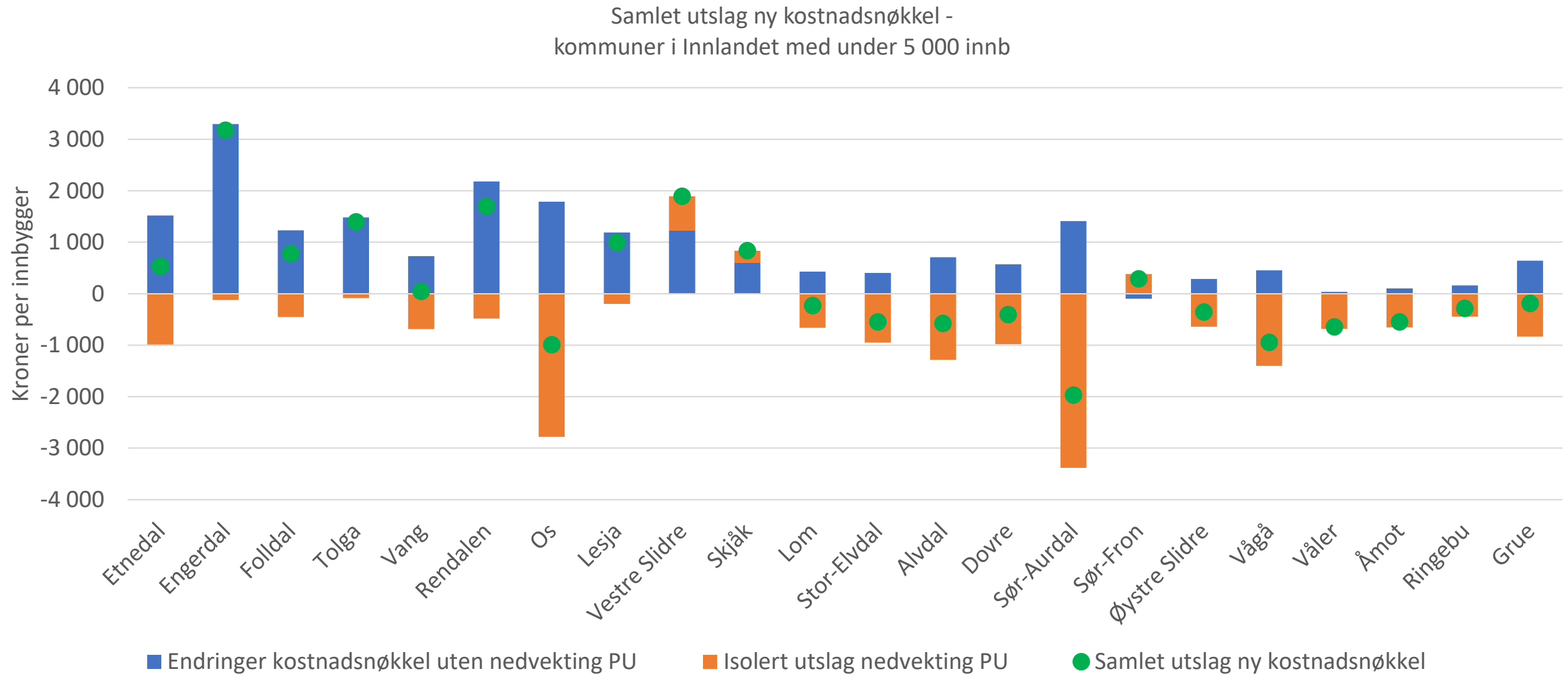
Kostnadsnøkkelen - oppsummering

Noen anbefalinger:

- Levekår og sosioøkonomiske forhold: Nytt kriterium rus og psykisk helse
 - Barnehage: yrkesaktivitet i stedet for utdanningsnivå
 - Pleie og omsorg: kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming
-
- Spredt bosettingsmønster og kommunestørrelse: økt betydning
 - Kompensasjon for smådriftsulempen: ufrivillige kostnadsforskjeller – endre innretning jf. dagens modell
 - utfordringer analysegrunnlag – oppdatering av analyser

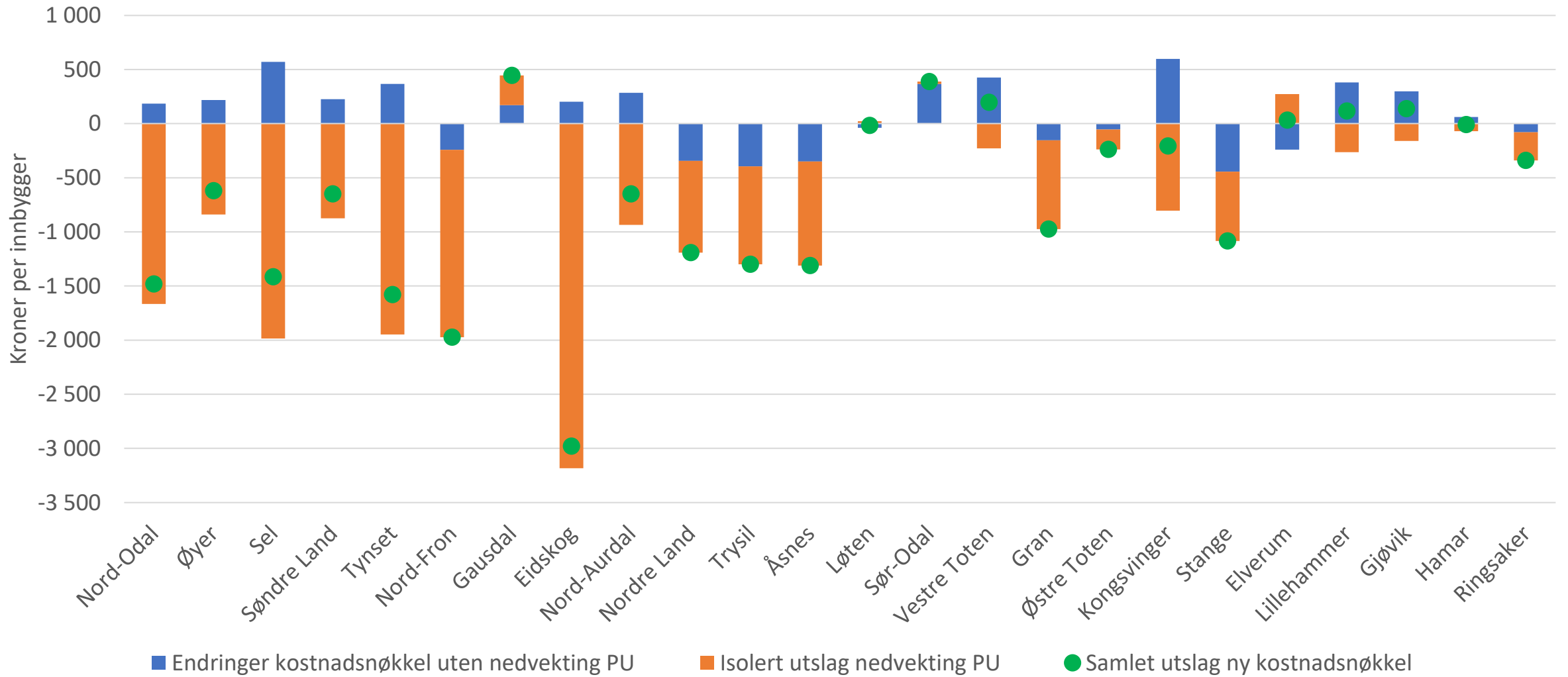
Samlet utslag av forslag til ny kostnadsnøkkel, kroner per innbygger

Kommuner med under 5 000 innbyggere



Samlet utslag av forslag til ny kostnadsnøkkel, kroner per innbygger

Kommuner med over 5 000 innbyggere





NOU 2022:10 – Nytt inntektssystem for kommunene

Med et blikk på virkningen for kommunene i Innlandet

Spesialrådgiver Sigmund Engdal, Høstkonferanse Innlandet, 21. oktober 2022