

Sak 51/22 – Indre Østfold regionråd 9. desember 2022

Høring – NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene

Forslag til vedtak:

Indre Østfold regionråd sender hørings svar til Kommunal- og distriktsdepartementet vedrørende NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene, som foreslått.

Bakgrunn og saksopplysninger

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte ut på høring NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene 19. september.

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 12. mai 2020, og fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Inntektssystemet fordeler rammetilskuddet og omfordeler skatteinntekter mellom kommuner. Inntektssystemet består i dag av de tre hovedelementene:

- Omfordeling av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen
- Innbyggertilskuddet med en utgiftsutjevning
- Ulike regionalpolitiske begrunnede tilskudd

Utvalget skulle vurdere dagens inntektssystem for kommune og de ulike elementene i dette, samt komme med forslag til utforming av inntektssystemet.

Utvalgets utredning ble overlevert til kommunal- og distriktsministeren 29. august 2022 og sendt på høring til berørte høringsinstanser med høringsfrist 4. januar 2023.

Aktuelle planer, vedtak og dokumenter:

[NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommuner](#)

Alternative løsningsmuligheter/politisk handlingsrom:

De samlede overføringene fastsettes av Stortinget gjennom kommuneopplegget i statsbudsjettet ved fastsettelse av samlede overføringer og den kommunale skattøren. Inntektssystemet som system fordeler rammetilskuddet og skatteinntektene mellom kommunene.

Inntektssystemet består av de tre hovedelementene:

- Omfordeling av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen
- Innbyggertilskuddet med en utgiftsutjevning
- Ulike regionalpolitiske begrunnede tilskudd

Det kommunale handlingsrommet i denne saken ligger i å nyansere fordelingene som gjøres gjennom de tre delene i inntektssystemet – inntektsutjevningene, utgiftsutjevningen i innbyggertilskuddet eller de regionalpolitiske begrunnede tilskuddene. Dette kan være mer presisering av økt-/reduert inntektsutjevning, innlemme flere inntekter som i dag ikke inngår i inntektsutjevningen, justere delkostnadsnøkler som virker inn på hvordan utgiftsbehovet kompenseres i inntektssystemet eller ned-/oppjustering av de regionalpolitiske tilskuddene.

Bakgrunn og saksopplysninger:

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte ut på høring NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene 19. september.

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 12. mai 2020, og fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Inntektssystemet fordeler rammetilskuddet og omfordeler skatteinntekter mellom kommuner. Inntektssystemet består i dag av de tre hovedelementene:

- Omfordeling av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen
- Innbyggertilskuddet med en utgiftsutjevning
- Ulike regionalpolitiske begrunnede tilskudd

Utvalget skulle vurdere dagens inntektssystem for kommune og de ulike elementene i dette, samt komme med forslag til utforming av inntektssystemet.

Utvalgets utredning ble overlevert til kommunal- og distriktsministeren 29. august 2022 og sendt på høring til berørte høringsinstanser med høringsfrist 4. januar 2023.

Aktuelle planer, vedtak og dokumenter:

[NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommuner](#)

Alternative løsningsmuligheter/politisk handlingsrom:

De samlede overføringene fastsettes av Stortinget gjennom kommuneopplegget i statsbudsjettet ved fastsettelse av samlede overføringer og den kommunale skattøren. Inntektssystemet som system fordeler rammetilskuddet og skatteinntektene mellom kommunene.

Inntektssystemet består av de tre hovedelementene:

- Omfordeling av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen
- Innbyggertilskuddet med en utgiftsutjevning
- Ulike regionalpolitiske begrunnede tilskudd

Det kommunale handlingsrommet i denne saken ligger i å nyansere fordelingene som gjøres gjennom de tre delene i inntektssystemet – inntektsutjevningene, utgiftsutjevningen i innbyggertilskuddet eller de regionalpolitiske begrunnede tilskuddene. Dette kan være mer presisering av økt-/reduert inntektsutjevning, innlemme flere inntekter som i dag ikke inngår i inntektsutjevningen, justere delkostnadsnøkler som virker inn på hvordan utgiftsbehovet kompenseres i inntektssystemet eller ned-/oppjustering av de regionalpolitiske tilskuddene.

For at kommunene skal kunne være en demokratisk arena, tjenesteleverandør, samfunnsutvikler og myndighetsutøver er det viktig at alle kommuner har like muligheter for å ivareta denne rollen uavhengig av hvor kommunen ligger.

Vurdering av gevinster og økonomiske konsekvenser:

Endringene som er foreslått av inntektssystemutvalget reduserer regionens 4 kommuner med om lag 15 millioner kroner i året inkludert inntektsgarantiordningen med de endringer som er foreslått fra utvalget. Det er følgelig viktig å påpeke konsekvenser og urimelige forhold i forslaget, slik at forslaget kan justeres. Med dagens utfordringer har kommunene i regionen behov for økte inntekter framfor reduserte inntekter for å levere på det kommunen har ansvaret for.

Vurderinger:

Forslaget til høringssvar foreslår økt inntektsutjevning, erstatte den kommunale formuesskatten med økt kommunal inntektsskatt, men tilrår av prinsipielle grunner ikke å etablere en ekstra symmetrisk

inntektsutjevning på 10% av eiendomsskatteinntekter fra kraftverk mv., konsesjonskraft og havbruksinntekter.

Gjennom innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen er det sett nærmere på delkostnadsnøklerne for barnevern, sosial, pleie og omsorg og barnehage. I høringssvaret tilrås det ikke å støtte flere av forslagene som er foreslått på disse nøklene.

På de regionalpolitiske tilskuddene som er mer politisk fundert er det ikke gått tungt inn i argumentasjonen for eller mot, men utvalget har foreslått å avvike flere av de regionalpolitiske tilskuddene. Det foreslår imidlertid å gå mot å avvike regionsentertilskuddet som ble etablert i forbindelse med kommunereformen, men at avviklingen av dette først skjer etter samme prinsipp som for inndelingstilskuddet etter 15+5 år.

Hørings svar – NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene

Det vises til høringsbrev av 19. september på NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene med forlenget høringsfrist til 4. januar 2023.

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 12. mai 2020, og fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Inntektssystemet fordeler rammetilskuddet og omfordeler skatteinntekter mellom kommuner. Inntektssystemet består i dag av de tre hovedelementene:

- Omfordeling av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen
- Innbyggertilskuddet med en utgiftsutjevning
- Ulike regionalpolitiske begrunnede tilskudd

Utvalget skulle vurdere dagens inntektssystem for kommune og de ulike elementene i dette, samt komme med forslag til utforming av inntektssystemet.

Utvalgets utredning ble overlevert til kommunal og distriktsministeren 29. august 2022.

Indre Østfold regionråd ønsker å komme med følgende innspill til utvalgets forslag:

Innledning

Alle kommuner har ansvar for de samme oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsmønster, levekår eller andre forhold. Et sentralt mål med inntektssystemet er å legge til rette for at alle kommuner skal tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere - og oppfylle de stadig økende kravene som binder kommunenes ressursbruk, knyttet til individuelle rettigheter, bemanningsnormer mv. Dette betyr at inntektsnivået som kommunene har i størst mulig grad bør samsvare med det objektive utgiftsnivået som inntektssystemet anslår at man har. Ved innføring av bemanningsnormer låses store utgifter til spesifikke grupper/sektorer, det må medføre at inntektssystemet endrer seg mot likere forutsetninger for alle kommuner. Dette krever omfordeling av ressurser mellom kommunene, siden skatteinntekter, behovet for tjenester og kostnadene ved å produsere tjenester kan variere betydelig mellom kommuner. Ulik befolknings sammensetning tilsier ulik sammensetning av tjenesteproduksjonen i kommunene.

Overordnet budskap er at inntektssystemet for kommunene må bidra til at kommunene kan ha mulighet for å levere likeverdige tjenester til innbyggerne – og oppfylle de stadig økende kravene som binder kommunenes ressursbruk, knyttet til individuelle rettigheter, bemanningsnormer og så videre. Dette betyr at inntektsnivået som kommunene har bør i størst mulig grad samsvare med det objektive utgiftsnivået som inntektssystemet anslår at man har. Ved innføring av bemanningsnormer låses store utgifter til spesifikke grupper/sektorer, det må medføre at inntektssystemet endrer seg mot likere forutsetninger for alle kommuner.

Dagens inntektssystem bygger på at utgiftene utjevnes 100 % gjennom utgiftsutjevningen i innbyggertilskuddet, mens inntektene kun utjevnes i den grad skattesvake kommuner blir løftet til 94,0 % av landsgjennomsnittet. Det vil tilsi at kommuner med innbyggere med lavt inntektsnivå og liten sysselsettingsgrad forutsettes å levere likeverdig tjenester som kommuner med innbyggere med høyt inntektsnivå og høy sysselsettingsgrad og dermed høyere skatteinntekter.

Skatteinngangen for kommunene i Indre Østfold (2021) målt mot landsgjennomsnittet:

	Indre Østfold Kommune	Marker kommune	Rakkestad kommune	Skiptvet kommune
--	--------------------------	-------------------	----------------------	---------------------

Antall innbyggere	44 492	3 600	8 243	3 816
Skatt pr. innbygger i kroner	30 086	29 827	28 549	29 927
Skatt pr. innbygger i %	82,8 %	82,1 %	78,5 %	82,3 %
Skatt pr. innbygger etter utjevning	34 331	34 318	34 254	34 323
Skatt pr. innbygger etter utjevning i %	94,5 %	94,4 %	94,2 %	94,4 %
Landsgjennomsnittet	36 346	36 346	36 346	36 346
Mindreinntekter pr. innbygger	-2 015	-2 028	-2 092	-2 023
Mindreinntekter i millioner kroner	89,6	7,3	17,2	7,7

Kommunene i Østfold og regionen Indre Østfold skal følgelig levere likeverdige tjenester med 5,5-6,0% lavere inntekter enn landsgjennomsnittet. Det lar seg selvfølgelig ikke gjøre. Kommuner med et høyere inntektsnivå og større økonomisk handlingsrom har helt andre forutsetninger for å kunne tilby kommunale tjenester av god kvalitet og omfang enn kommuner med lavere inntekter.

Utvalget presenterer fordelingsvirkningene i sitt forslag. Fordelingsvirkningene viser at kommunene som taper på forslaget er de samme kommunegruppene som tapte på det i 2017 og de kommunegruppene som har hatt lavest økonomisk vekst fra 2006-2016. En vesentlig årsak til dette er nettopp den ufullstendige skatteutjevningen mellom skattesvake og skattesterke kommuner. Er det et politisk ønske og inntektssystemets mål at kommunene skal kunne levere likeverdige tjenester til sine innbyggere, uavhengig av hvor de bor i landet, må inntektsutjevningen øke.

Indre Østfold regionråd velger å komme med noen overordnede innspill innenfor tre hovedkategorier:

- Skatt og skatteutjevning
- Utgiftsutjevningen
- Regionalpolitiske tilskudd

Regionrådet mener det må rettes mer søkelys på inntektsutjevningen om det er ønskelig at kommunene skal legge til rette for likeverdige tjenester til innbyggerne uavhengig av hvor man bor i landet. Det er denne delen av inntektssystemet hvor der er størst forskjeller i kommune-Norge.

Skatt og skatteutjevning

Kommunenes skatteinntekter kommer i hovedsak fra skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere. Den enkelte kommune kan i tillegg velge å innføre eiendomsskatt, og det er særlige regler for eiendomsskatt på vannkraftverk, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg med særskatt. I tillegg mottar en del kommuner inntekter fra vannkraft gjennom naturressursskatt, konsesjonskraft, konsesjonsavgift og utbytte fra kraftsektoren. De siste årene har en del kommuner også fått betydelige inntekter fra havbruksnæringen gjennom utbetalinger fra Havbruksfondet og bevilgninger fra staten. Fra 2022 har enkelte kommuner også inntekter fra en produksjonsavgift på vindkraft.

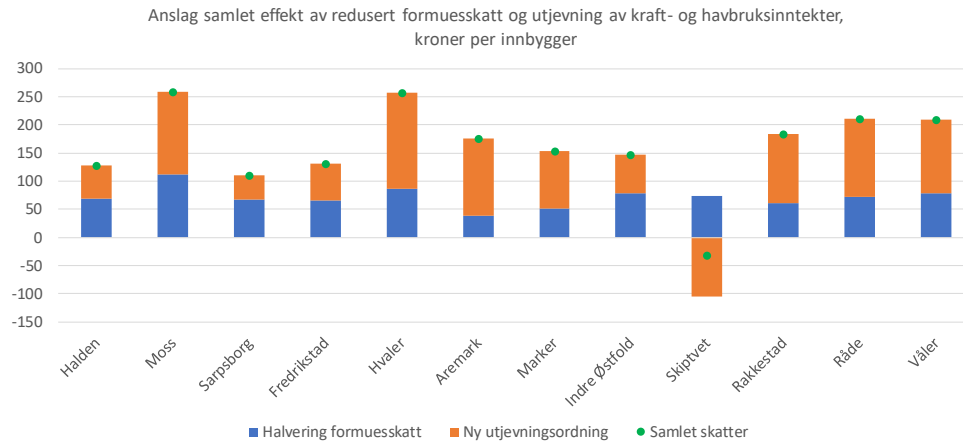
Bortsett fra konsesjonsavgiften kan kommunene disponere disse inntektene fritt, og de er med på å finansiere velferdstjenester på linje med andre skatteinntekter. I dagens inntektssystem er skatt på inntekt og formue og naturressursskatt omfattet av inntektsutjevningen, mens øvrige inntekter nevnt over går til den enkelte kommune.

Utvalget foreslår

- Etablere et jevnere skattegrunnlag og sterkere utjevning av inntekter
- Nasjonale satser for kommunens skatt på inntekt og formue
 - o Men litt større frihet for kommunene til å bestemme satser på eiendomsskatt
- Halvere den kommunale formuesskatten og erstatte den med økt kommunal inntektsskatt

- Dagens utjevning av skatteinntekter videreføres, men suppleres med en egen symmetrisk utjevningsordning for eiendomsskatt på kraftanlegg, konsesjonskraftinntekter og havbruksinntekter

Med unntak av Skiptvet er de samlede fordelingseffektene med redusert formuesskatt og utjevning av kraft- og havbruksinntekter for kommunene i Østfold positiv:



Kilde: KS

Etablering av egen utjevningsmodell for inntekter fra eiendomsskatt på kraftanlegg, konsesjonskraft og havbruksinntekter

Utvalget foreslår å etablere en egen utjevningsmodell for inntekter fra eiendomsskatt på kraftanlegg, konsesjonskraft og havbruksinntekter. Utvalget foreslår en symmetrisk utjevningsmodell med kompensasjonsgrad på 10 % for å oppnå en moderat utjevning. Alternativt at en andel av disse inntektene inngår i dagens inntektsutjevning eller at det jobbes videre med en alternativ modell.

Etablering av en slik utjevningsordning vil slå ulikt ut for de 4 kommunene i regionen. For Marker, Rakkestad og Indre Østfold kommune vil dette slå positivt ut, mens det for Skiptvet vil slå negativt ut. Marker og Rakkestad fordi de har marginalt eller ingen slike inntekter i dag, mens det for Indre Østfold kommune som har slike inntekter vil få et større beløp tilbake pga. et høyere innbyggertall. Skiptvet har betydelig med slike inntekter i dag, men vil få et større trekk enn de får tilbake på grunn av størrelsen på trekket og et lavt innbyggertall.

Indre Østfold regionråd mener forslaget om å ta inn en del av disse inntektene i inntektsutjevningen er prinsipielt feil. Disse inntektene er en kompensasjon for bruk av naturressursene den enkelte kommune har avstått naturressurser til. Selv om dette slår positivt ut også for mange kommuner som har slike inntekter i dag, vil en slik ordning gjøre at inntektene går i retning av mer folkerike kommuner. Indre Østfold regionråd støtter ikke å punktere et prinsipp som har ligget fast for å kompensere for å avstå naturressurser for å utjevne inntekter. Det å åpne opp for dette vil også andelen som skal utjevnes lettere kunne økes både til 20, 30, 40 % osv. om det er behov for finansiering av kommunal sektor i årene som kommer.

Begrunnelsen for dette:

- Innebærer mer statlig styring og mindre lokaldemokrati
- Truer det grønne skifte og påskynder sentralisering – forslaget svekker kommuneøkonomien i de kommunene som bes om å avstå ytterligere naturverdier
- Innebærer en overføring fra distriktkommunene til de mest og nest mest sentrale kommunene
- Kommunenes konsesjonskraft er en kompensasjon – ytelse mot ytelse – for naturressursavståelse, ikke en skatteinntekt

- Forslaget forskjellsbehandler vertskommuneinntekter og eierkommuneinntekter fra samme kraftanlegg
- Naturressurskommunenes inntekter utgjør 1 prosent av kommunenes samlede inntekter - dette bør tas i betraktning i den samlede avveiningen av hensynene til lokal forankring av inntekter sammenholdt med hensynet til likeverdige tjenestetilbud
- Et viktig prinsipp blir punktert og skaper usikkerhet, uforutsigbarhet og motstand mot nye, grønne utbygginger - når prinsippet først er punktert, vil det ved neste korsvei bero på generelle konjunkturer, nasjonaløkonomien mv om det er 10, 20 eller 50 prosent av slike naturressursinntekter som skal inndras
- Utjevning av eiendomsskatteinntekter for noen skatteobjekt og ikke alle, og til kommuner som ikke engang har innført eiendomsskatt, er sterkt urimelig
- Norske kommuner har allerede liten grad av lokalbeskatningsfrihet

Samlet sett vil kommunene i Indre Østfold komme noe bedre ut av endringer i slik utjevningsordning, men her vil det være viktig og riktig at prinsippene om å ikke utjevne *kompensasjon* for naturinngrep, består.

Indre Østfold regionråd slutter seg følgelig til naturressurskommunenes standpunkter om forslaget til å etablere en symmetrisk utjevningsmodell med kompensasjonsgrad på 10 % for å oppnå en moderat utjevning.

Etablere et jevnere skattegrunnlag - reduksjon av kommune formuesskatt som kommunal inntektsskatt

Inntektsutjevningen består i dag av en symmetrisk utjevning på 60 prosent, samt en tilleggskompensasjon på 35 prosent til kommuner med skatteinntekter på under 90 prosent av landsgjennomsnittet opptil 90 %. Om lag 50 kommuner har skatteinntekter over landsgjennomsnittet mens de øvrige i overkant av 300 kommunene ligger under landsgjennomsnittet i skatteinntekter pr. innbygger. Utvalget har vurdert at det er behov for å redusere inntektsforskjellene mellom kommunene.

Utvalget mener at formuesskatten har noen egenskaper som gjør den mindre egnet som en lokal skatteinntekt. Det er et faktum at formuesskatten er skjevt fordelt mellom kommuner og varierer mer fra år til år enn for eksempel skatt på alminnelig inntekt. Utvalget foreslår å halvere den kommunale andelen av formuesskatten, ved å halvere den kommunale skattøren fra 0,7 til 0,35 pst. Utvalget foreslår videre at de reduserte inntektene fra formuesskatt erstattes med tilsvarende økte inntekter fra skatt på alminnelig inntekt, slik at forslaget er provenynøytralt. Å redusere den kommunale delen av formuesskatten og erstatte den med økt inntektsskatt vil gi en jevnere fordeling av kommunenes skatteinntekter, og dermed også av de samlede inntektene. En halvering av formuesskatten som erstattes med inntektsskatt omfordeler i størrelsesorden 400 millioner kroner og gir en økning for Østfold kommunene på om lag 37 millioner kroner. Økningen for kommunene i regionen øker skatteinntektene med samlet om lag 4,5 millioner kroner.

Utvalgets forslag vil bidra til å redusere forskjellene i skatteinntekter mellom kommunene og gi et mer stabilt skattegrunnlag. Indre Østfold regionråd støtter dette forslaget.

I vurderingen av skatteandelen har utvalget lagt vekt på at den lokale forankringen av kommunenes inntekter er viktig slik at kommunenes finansiering bygger opp under lokaldemokratiet og det lokale selvstyret. Etter utvalgets vurdering fungerer dagens inntektsutjevning godt. Inntektsutjevningen med tilleggskompensasjonen gir en omfordeling, og løfter alle kommuner opp til et minimumsnivå på 93,5 pst. av landsgjennomsnittet per innbygger for de inntektene som inngår. Det er etter utvalgets

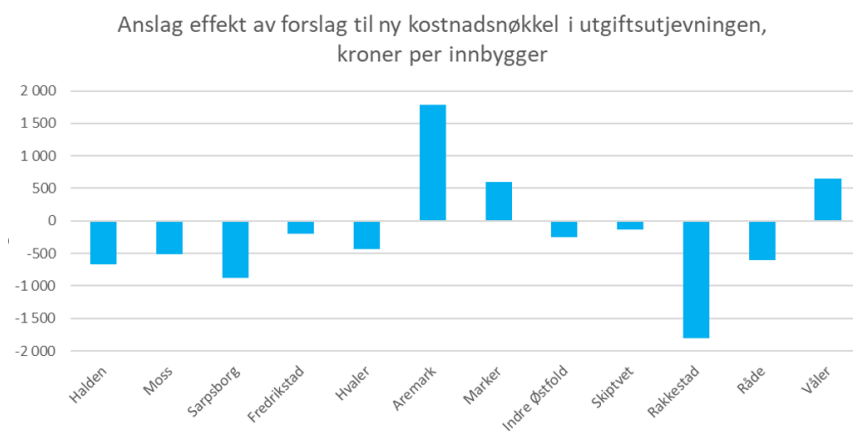
vurdering fortsatt behov for en tilleggskompensasjon, i tillegg til den symmetriske utjevningen, fordi denne ivaretar kommunene med de laveste skatteinntektene.

Indre Østfold regionråd mener utvalgets vekt på den lokale forankringen av kommunenes inntekter er overdrevet. Det er riktig at finansiering bygger opp under lokaldemokratiet og det lokale selvstyret, men enhver kommune er opptatt av å skape arbeidsplasser. Like viktig er muligheten til å påvirke levekårene til innbyggerne. Østfoldkommunene og kommunene i vår region skårer lavt både på skatteinntekter og på levekårsindikatorene. Kommunene har en nøkkelrolle i å bedre levekårene i utsatte områder. Det er derfor viktig at kommunene har et økonomisk grunnlag de kan bruke til å motvirke og kompensere for levekårsutfordringene. Kommunenes inntektssystem er den viktigste faktoren som påvirker kommunenes ressursituasjon og mulighet til å løse sine særskilte utfordringer og levere gode tjenester til innbyggerne. For å sikre likeverdighet i tjenestetilbudet er det behov for å styrke de ordinære tjenestene og tilbudene i utsatte områder. Forebyggende og reparerende innsats rettet mot individer og områder med levekårsutfordringer er ressurskrevende og langvarige. Selv om enkeltpersoner får det bedre over tid, vil utfordringene i områdene kunne forbli store fordi levekårsutfordringer «arves», og innbyggere med levekårsutfordringer flytter inn. Sammensatte levekårsutfordringer er heller ikke enkle å løse. Da er det behov for en forsterket innsats gjennom ordinære tjenester. Da må ressurstilgangen være tilstrekkelig for å kunne ta tak i disse utfordringene.

Utvalget mener det bør legges sterkere vekt på hensynet til at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne og behovet for utjevning mellom kommuner enn i dag. Indre Østfold regionråd støtter en økt omfordeling på inntektssiden om kommunens skal ha mulighet til å løse de store levekårsutfordringene og levere likeverdige tjenester til sine innbyggere uavhengig av hvor de bor i landet, men samtidig støtter regionrådet ikke forslaget om å etablere en symmetrisk utjevningsmodell med kompensasjonsgrad på 10 % for å oppnå en moderat utjevning en omfordeling av skatteinntekter fra inntekter fra eiendomsskatt på kraftanlegg, konsesjonskraft og havbruksinntekter.

Utgiftsutjevningen

Dagens inntektssystem bygger på at utgiftene utjevnes 100 % gjennom utgiftsutjevningen i innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen oppleves å være grundig faglig utredet over tid og generelt anerkjennes metoden og analysene som ligger bak utviklingen av delkostnadsnøklerne. Det er bra at inntektssystemet gjennomgås med jevne mellomrom for å forbedre og oppdatere i tråd med endringer.



Kilde: KS

Med de levekårsutfordringene Østfoldkommunene står i, sammen med den lave skatteinntekten i regionen (80-83 % av landsgjennomsnittet pr. innbygger), får negative utslag i utgiftsutjevningen

store konsekvenser for de kommune det gjelder. Det er derfor bekymringsfullt at de mange skattesvake Østfoldkommunene kommer negativt ut samlet sett på forslagene til endringer i utgiftutjevningen.

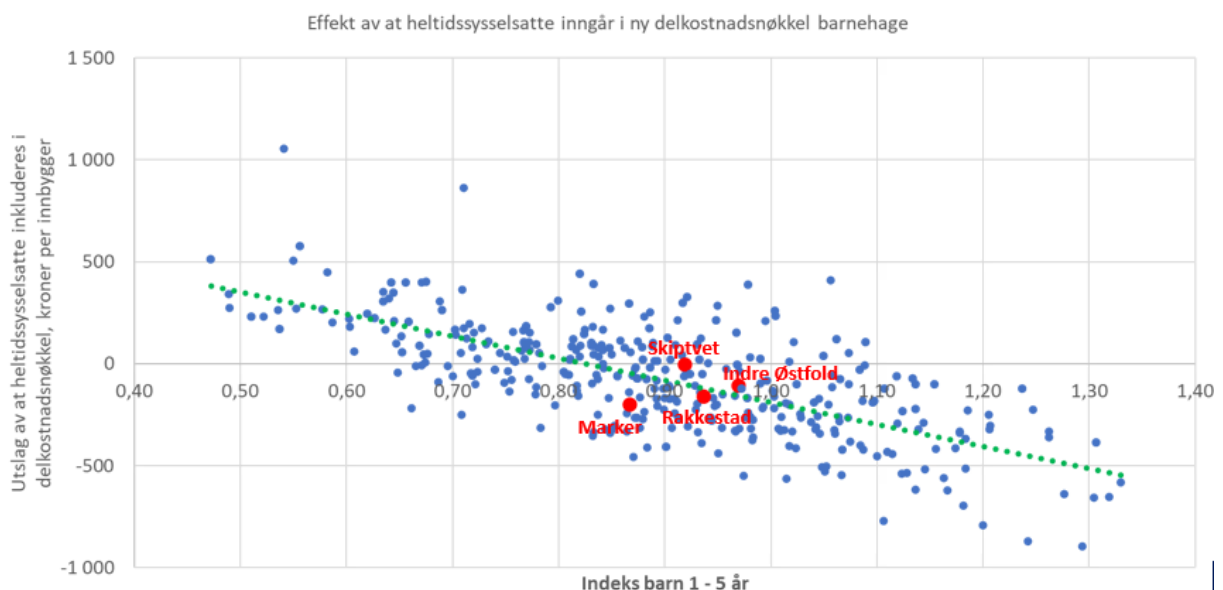
Indre Østfold regionråd har valgt å kommentere noen av forslagene.

Delkostnadsnøkkel for barnehage

Det er bra kriteriet «innbyggere med høyere utdanning» foreslås avvirket. I et samfunn hvor full barnehagedekning er en målsetting, og de aller fleste barn går i barnehage, oppleves det spesielt at kriteriet for utdanning inngår i nøkkelen for å forklare utgiftsbehovet og etterspørsel etter barnehageplass. I tillegg til at det i forslag til ny delkostnadsnøkkel er en utvidelse av alderskriteriet fra 2-5 år til 1-5 år og at dette kriteriet vektet opp, foreslås det å erstatte utdanningskriteriet knyttet til høyere utdanning med «lønnstakere 25-54 år i heltidsstilling».

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

Med en målsetting om full barnehagedekning og at de aller fleste barn går i barnehage, stilles det spørsmål til hvor relevant det er å ta inn dette kriteriet. I regionen er det mange selvstendig næringsdrivende, både bønder og andre yrker, og mange jobber deltid ved siden av arbeidet som bonde eller i andre yrker. Kriteriet «lønnstakere 25-54 år i heltidsstilling» slår uheldig ut i kommuner hvor sysselsettingen er lav. Målsettingen og samfunnet går i retning av full barnehagedekning og Indre Østfold regionråd mener kriteriet ikke er nødvendig. For kommunene i region Indre Østfold trekker kriteriet «lønnstakere 25-54 år i heltidsstilling» ned utgiftsbehovet, sammenlignet med en delkostnadsnøkkel med kun kriteriet 1-5 åringer.



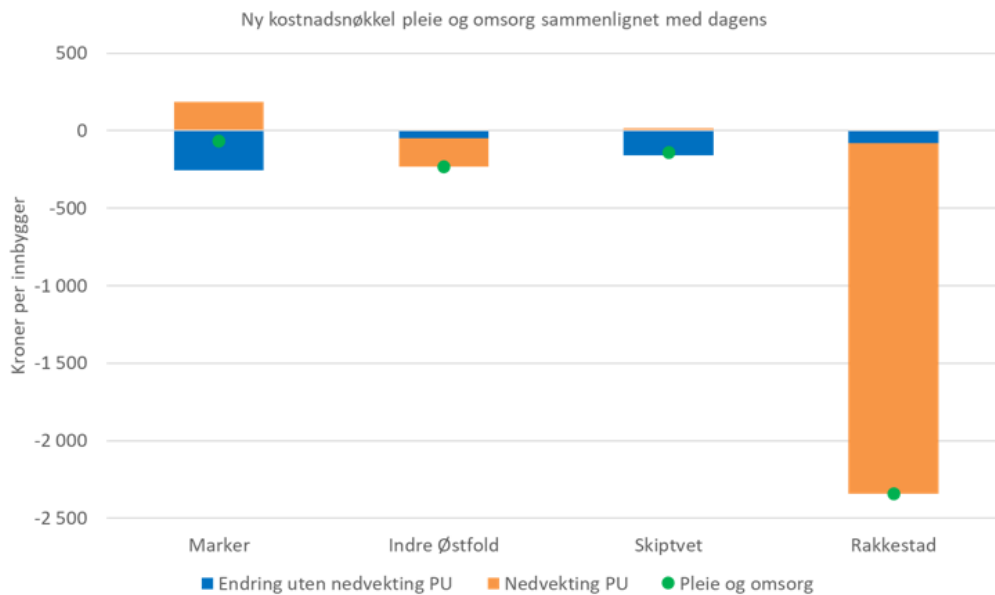
Indre Østfold regionråd støtter derfor forslaget om å utvide alderskriteriet fra 2-5 år til 1-5 år, men vi støtter ikke forslaget til utvalget om å innlemme kriteriet «lønnskakere 25-54 år i heltidsstilling» i delkostnadsnøkkel.

Delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorg

Utvalget foreslår her en betydelig nedvekting av PU-kriteriet og kriteriet «ikke-gifte over 67 år» erstattes med «aleneboende over 67 år». Endringen må sees i sammenheng med forslaget til endringer i ordningen med ressurskrevende tjenester.

Pleie og omsorg		Inntekts- system- utvalget
Kriterium	Vekt 2022	
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

Endringen rammer i særlig grad kommuner som av historiske årsaker har mange innbyggere i gruppen. Flere av disse kommunene er små og forslaget får betydelige konsekvenser for dem. Utgiftsbehovet gjennom utgiftsutjevningen til pleie og omsorg vil for kommunene i region Indre Østfold reduseres med 30 mill kroner med ny delkostnadsnøkkel. Her står nedvektingen av PU-kriteriet som slår spesielt negativt ut for Indre Østfold og Rakkestad kommuner for 26 millioner kroner.



Indre Østfold regionråd er skeptiske til foreslåtte endringer i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Forslaget til endringene gir betydelige omfordelingseffekter. Utvalget foreslår at det gjøres et videre utredningsarbeid for å finne en annen måte å tildele ressurser på enn den individ-baserte modellen som benyttes i dag. Hvordan summen av endret vektning av PU og eventuell endring av tildelegingsystemet for ressurskrevende tjenester blir, er det utfordrende å vurdere i dag. Indre Østfold regionråd ber derfor om, inntil hele dette komplekset er avklart, at PU-vektingen ikke endres som foreslått.

Vi vil i den sammenheng påpeke at en stadig større andel av våre utgifter i pleie- og omsorgstjenestene går til yngre innbyggere (BPA, tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne, andre ressurskrevende tjenester). Inntektssystemet og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester har imidlertid vært sterkt knyttet til pleie og omsorg er innrettet mot antall eldre over 67 år. I tillegg er det nå flere og flere med vedtak om BPA som blir mer enn 67 år og hvor refusjonsordningen faller bort. Dette betyr at enkeltkommuner kan bli sittende igjen med tjenestemottagere over 67 år med en årlig kostnad på 4-5 millioner kroner og oppover uten at dette reflekteres i inntektssystemet eller gir noen form for refusjon.

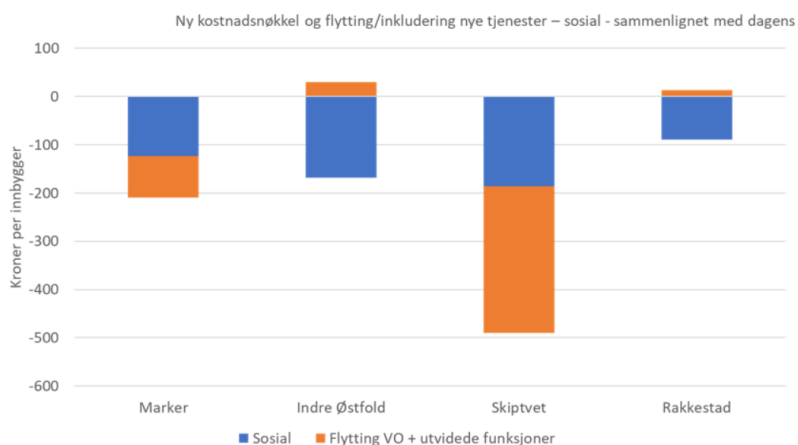
Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp har en forklaringskraft på 32 % med dagens utgiftsbegrep. Utvalget foreslår å ta inn flere kriterier i ny delkostnadsnøkkel - funksjon for voksenopplæring (flyttes fra grunnskole) og arbeidsrettede tiltak i kommunal regi og bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig. Regresjonsanalysene viser at en slik endring øker forklaringskraften til 42 %.

Sosial		Inntektssystem-utvalget
Kriterium	Vekt 2022	
Innbyggere 16-66 år	0,2386	0,1409
Uføre 18-49 år	0,1126	
Pasienter med psykiske lidelser (NPR)		0,2843
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,1459	0,2080
Aleneboende 30-66 år	0,3371	0,3084
Opphopningsindeks	0,1658	
Opphopningsindeks ny		0,0584
Sum	1,0000	1,0000

Forklaringskraft $R^2 = 0,420$

Østfoldkommunene skårer lavt på levekårsindikatorerne. Kommunene har en nøkkelrolle i å bedre levekårene i utsatte områder. Det er derfor viktig at kommunene har et økonomisk grunnlag de kan bruke til å motvirke og kompensere for levekårsutfordringene. For å sikre likeverdighet i tjenestetilbudet er det behov for å styrke de ordinære tjenestene og tilbudene i utsatte områder økonomisk. Indre Østfold regionråd er derfor bekymret når forslaget til ny kostnadsnøkkel får ytterligere negative økonomiske konsekvenser på dette området. Selv om endringene som foreslås øker den samlede forklaringskraften slår det svært negativt ut for regionen og endringen støttes derfor ikke.



Kilde: KS

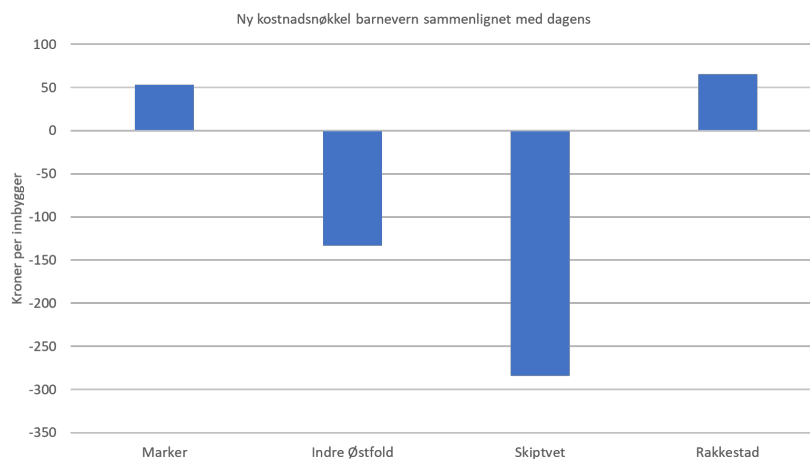
Delkostnadsnøkkel for barnevern

De gjennomførte regresjonsanalysene på kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel viser at bare 8 % av variasjonen i utgifter til barnevern forklares med dagens kriterier. Utvalget har sett på to alternative delkostnadsnøkler, men forklaringskraften på kommunens utgifter til barnevern er fortsatt svært lav – hhv. 14,1 % og 10,5%.

Barnevern		Inntekts-system-utvalget alt 1	Inntekts-system-utvalget alt 2
Kriterium	Vekt 2022		
Innbyggere 0-22 år	0,3301		
Innbyggere 0-24 år		0,0608	0,2537
Lavinntekt	0,2577	0,2424	0,2582
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,4122		0,1574
Pasienter med psykiske lidelser (NPR)		0,3559	0,3307
Personer med lav utdanning		0,3409	
Sum	1,0000	1,0000	1,0000
		$R^2 = 0,141$	$R^2 = 0,105$

Utvalget foreslår en ny delkostnadsnøkkel i tråd med alternativ 1. De nye kriteriene slår positivt ut for Marker og Rakkestad, men svært negativt ut for Indre Østfold og Skiptvet.

Indre Østfold regionråd er positive til at gjennomgangen øker forklaringskraften på utgiftene til barnevern, men mener endret forklaringskraft er såpass marginal at vi støtter utvalgets anbefaling om at det jobbes videre med delkostnadsnøkkelen før den iverksettes.



Kilde: KS

Regionalpolitiske tilskudd

I tillegg til utjevningsmekanismene i utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen er det i dag flere tilskudd innenfor rammetilskuddet som er begrunnet ut fra distrikts- og regionalpolitiske målsetninger, såkalte regionalpolitiske tilskudd. Disse tilskuddene er politisk motivert. Utvalget viser til at det fortsatt er behov for noen regionalpolitiske tilskudd, men foreslår flere endringer.

De samlede regionalpolitiske tilskudd foreslås redusert med om lag 1 mrd. kroner i utvalgets forslag, herunder:

- Avvikling av vekstkommunetilskuddet (146 mill kroner)
- Avvikling av regionsentertilskuddet (203 mill kroner)
- Halvering av basisrammen for skjønnstilskudd (425 mill kroner)
- Storbytilskudd endres til landsdelstilskudd og halveres (325 mill kroner)

Endring av Sør-Norge tilskudd for kommuner over 3.200 innbyggere. Tilskuddet videreføres, men med ny distriktsindeks som benyttes i utmålingen av tilskuddet. Dette gjør at Marker kommune ikke vil kvalifisere til Sør-Norge tilskudd.

Konsekvensen for Østfoldkommunene med endringer i de regionalpolitiske tilskuddene (beløp i mill kroner):

Kroner	Endring Sør-Norge tilskudd (inkl. småkommunetillegget)	Avvikling av regionsenter og veksttilskudd, samt endring storbytilskudd	Økning i innbyggertilskudd	Netto utslag endringer i regionalpolitiske tilskudd
Fredrikstad	0,0	0,0	15,6	15,6
Sarpsborg	0,0	0,0	10,8	10,8
Halden	0,0	0,0	5,9	5,9
Moss	0,0	-6,8	9,3	2,5
Indre Østfold	0,0	-6,5	8,5	2,0
Rakkestad	0,0	0,0	1,5	1,5
Råde	0,0	0,0	1,4	1,4
Hvaler	0,0	0,0	0,9	0,9
Skiptvet	0,0	0,0	0,7	0,7
Aremark	-1,0	0,0	0,2	-0,8
Våler	0,0	-2,2	1,1	-1,1
Marker	-5,6	0,0	0,7	-4,9
Østfold	-6,6	-15,5	56,7	34,7

Indre Østfold regionråd mener at disse tilskuddene generelt bidrar til å realisere samfunns mål som andre deler av inntektssystemet ikke treffer. Dette gjelder gode levekår i storbyer, samt positiv vekst og utvikling i distriktskommuner. Indre Østfold regionråd støtter heller ikke avviklingen av regionsentertilskuddet allerede det 4. året etter kommunesammenslåingen pr. 1.1.2020. Selv om kommunes-

ammenslåingen ikke stod og falt på regionsentertilskuddet, var dette en del av de insentivene som ble solgt inn i forbindelse med kommunesammenslåingen. Dette er et politisk motivert tilskudd som bør bli liggende og først vurderes avviklet over reform-periodens løp tilsvarende inndelingstilskuddet som har en nedtrapping etter 15+5 år.

Videreføring av prinsipper i inntektssystemet

Indre Østfold regionråd er enig i flere av prinsippene inntektssystemutvalget har videreført og lagt til grunn for sitt arbeid:

- Rammefinansiering må fortsatt være hovedsystemet, uten føringer på hvordan midlene skal brukes (frie inntekter).
- Indre Østfold regionråd støtter at tilskudd pr. skole bør tas ut, dette strider med rammefinansieringen og legger seg opp i hvordan kommunens organiserer egen drift.
- Kommunen får økt fleksibilitet knyttet til å sette egen eiendomsskatt.
- Skattesatsene for skatt på inntekt og formue bør være faste satser, og kommunene bør ikke ha mulighet til å endre disse. Dersom kommunene fortsatt skal ha muligheten til å sette ulike skattesatser, må ikke kommuner som reduserer satsen få kompensasjon for dette, og i alle fall ikke på bekostning av øvrige kommuner.
- Indre Østfold regionråd støtter ikke forslaget om å inkludere inntekter fra vannkraft, havbruksfond og eiendomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg som grunnlag for utjevning av inntekter.
- Det bør fortsatt være full utjevning av ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene.