

Mandat for offentlig utvalg som skal gjennomgå inntektssystemet for kommunene

Regjeringen vil legge til rette for et velferdssamfunn med levende lokalmiljøer og et godt tjenestetilbud til innbyggere over hele landet. Kommunene er bærebjelken i velferdssamfunnet. Rammestyring styrker det lokale selvstyret og gir handlingsrom til kommunene. Handlingsrom er en forutsetning for at kommunene kan jobbe med innovasjon og lokalt tilpassede løsninger.

Rammefinansiering gir lokalt handlingsrom, og er derfor hovedmodellen for finansiering av kommunesektoren. De frie inntektene, skatt og rammetilskudd, utgjør om lag 75 prosent av sektorens samlede inntekter. Det legges til grunn at rammefinansiering fortsatt skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Generalistkommuneprinsippet tilsier at alle kommuner har de samme oppgavene og ansvaret, og dette prinsippet ligger fast.

Inntektssystemet fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntektene. I 2020 utgjør rammetilskuddet til kommunene om lag 142 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 188 mrd. kroner. Inntektssystemet består i dag av tre hovedelementer; innbyggertilskuddet med en utgiftsutjevning, ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd og omfordeling av skatteinntekter.

Utvalget bes om å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Utvalget bes om å vurdere dagens inntektssystem og de ulike elementene i dette, og komme med et forslag til utforming av inntektssystemet for kommunene. Forslag til utforming av inntektssystemet skal holdes innenfor en provenynøytral ramme. Utvalget bes vurdere hvordan de ulike elementene i systemet virker sammen.

En målsetting med inntektssystemet er at alle kommuner skal settes i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. To mekanismer som skal sørge for dette, er omfordelingen av innbyggertilskuddet gjennom utgiftsutjevningen og utjevningen av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen.

Utvalget bes legge til grunn for sitt arbeid at inntektssystemet skal sørge for at alle kommuner skal kunne tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere, og at inntektssystemet fortsatt skal bestå av både inntektsutjevning og utgiftsutjevning. Utvalget bes vurdere i hvor stor grad inntekter og utgifter bør utjevnes, og hvordan denne utjevningen bør innrettes.

Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt med hensyn til kommunesammenslåinger, og ikke legge føringer eller insentiver på hvordan kommunene organiserer seg.

Utvalget må vurdere hensynet til enkelhet vs. hensynet til rettferdighet og treffsikkerhet. Hensynet til enkelhet tilsier at inntektssystemet bør være så enkelt og gjennomsliktig som mulig, men samtidig gjør hensynet til rettferdig fordeling og treffsikkerhet at systemet også må kunne ta særlige hensyn. Utvalget bes vurdere avveiningen mellom disse hensynene.

Utvalget bes videre om å vurdere i hvilken grad stabilitet fra år til år skal vektlegges ved utformingen av inntektssystemet. I dagens system sørger inntektsgarantiordningen for at alle

kommuner får en vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som ikke avviker mer enn et fast beløp (per innbygger) fra veksten på landsbasis. Utvalget bes vurdere behovet for en slik stabiliserende ordning, og hvordan denne eventuelt bør innrettes.

Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU til departementet innen 1. juni 2022.

I det videre omtales de ulike elementene i dagens inntektssystem, og noen aktuelle problemstillinger under disse.

1. Utgiftsutjevning

Gjennom utgiftsutjevningen blir kommunene kompensert for ufrivillige kostnadsforskjeller, gjennom en omfordeling av innbyggertilskuddet. Dette skjer ved at det foretas det en omfordeling fra kommuner med lavt utgiftsbehov til kommuner med høyt utgiftsbehov, ved hjelp av kostnadsnøkkelen.

I dagens utgiftsutjevning gis det i prinsippet full utjevning av ufrivillige kostnadsforskjeller. I utgiftsutjevningen skilles det derfor mellom frivillige og ufrivillige kostnader. Med ufrivillige kostnader menes strukturelle forhold som kommunene ikke kan påvirke selv, mens frivillige kostnader for eksempel kan skyldes forskjeller i effektivitet og ulik organisering av tjenestene.

Fra og med 2017 er det innført en gradering av kompensasjonen for smådriftsulempet på kommunenivå, slik at man i større grad kun kompenserer for ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse.

Utvalget bes vurdere utgiftsutjevningen, og hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for utformingen av denne.

Kostnadsnøkkelen er i dag sammensatt av delkostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelsetjeneste, barnehage, landbruk og administrasjon og miljø. Utvalget bes vurdere hvilke sektorer som bør inkluderes i utgiftsutjevningen, og for hvilke sektorer det bør utformes egne delkostnadsnøkler.

I dagens utgiftsutjevning legges det vekt på at kostnadsnøkkelen skal inneholde objektive kriterier, som kommunene selv ikke kan påvirke verdien av. Det er videre lagt til grunn at kriteriene i kostnadsnøkkelen ikke skal gi incentiver til å prioritere enkelte sektorer og tjenester framfor andre, og det bør heller ikke ligge elementer av refusjonsordninger innenfor utgiftsutjevningen.

Utvalget bes vurdere hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for valg av kriterier i utgiftsutjevningen.

Utvalget bes om å foreta en faglig gjennomgang av kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, og komme med et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. I gjennomgangen bes utvalget bl.a. vurdere:

- metodevalg (herunder bruk av statistiske vs. normative metoder og bruk av simultane vs. partielle statistiske analyser)
- tilgjengelig datagrunnlag

- ny forskning og utredning – herunder pågående prosjekter igangsatt av KMD og eventuelle andre
- om det skal tas hensyn til stordriftsfordeler og smådriftsulemper og hvordan kan dette fanges opp i utgiftsutjevningen
- frivillige vs. ufrivillige utgifter
- hvilke kostnader som skal inngå i utgiftsutjevningen

2. Skatt (inntektsutjevning)

Skatteinntektene til kommunene kommer i dag fra skatt på inntekt og formue og naturressursskatt. I tillegg kan den enkelte kommune velge å ta inn eiendomsskatt fra sine innbyggere. Videre mottar kommuner konsesjonskraft og -avgift. I dag omsettes normalt konsesjonskraft i markedet og gir inntekter til kommunene. I mandatet omtales derfor kommunenes inntekter fra både konsesjonskraft og -avgift som skatteinntekter.

Skatteinntektene utgjør om lag 40 prosent av kommunenes samlede inntekter. Disse er ujevnt fordelt mellom kommunene, og det er i dag en utjevning av skatteinntektene. Denne utjevner inntektene fra skatt på inntekt og formue og naturressursskatt, mens inntekter fra konsesjonskraft og eiendomsskatt ikke utjevnes.

Utvalget bes om å vurdere hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for skatteelementene i inntektssystemet, og hvordan skatteelementene i inntektssystemet bør utformes. Utvalget bes om å gi en faglig og prinsipiell vurdering av hvilke skatter som bør utjevnes mellom kommunene. Utvalget bes videre om å drøfte avveiningen mellom på den ene siden hensynet til lokal forankring av kommunenes inntekter, og på den andre siden behovet for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. I den sammenheng bør også hensynet til å stimulere til næringsaktivitet lokalt vurderes.

Utvalget bes om å komme med et forslag til utforming av skatteelementene i inntektssystemet, og belyse konsekvensene av ulike innretninger.

3. Tilskudd i tillegg til innbyggertilskuddet

Innenfor dagens rammetilskudd gis det flere tilskudd i tillegg til innbyggertilskuddet. Disse tilskuddene er i hovedsak begrunnet i regionalpolitiske hensyn:

- Distriktstilskudd Sør-Norge skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling, med et småkommunetillegg til kommuner med under 3 200 innbyggere.
- Distriktstilskudd Nord-Norge gis alle kommuner i Nord-Norge og Namdalen, med et småkommunetillegg til kommuner med under 3 200 innbyggere.
- Veksttilskuddet gis kommuner med særlig høy befolkningsvekst.
- Storbytilskuddet gis til Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Drammen.
- Regionsentertilskuddet ble etablert i forbindelse med kommunereformen. Dette gis til kommuner hvor det er fattet et nasjonalt vedtak om sammenslåing i perioden for kommunereformen, og som etter sammenslåingen får over om lag 8 000 innbyggere.

I tillegg gis det et skjønnstilskudd for å kompensere for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Utvalget bes vurdere behovet for andre tilskudd i inntektssystemet i tillegg til innbyggertilskuddet, og hvilke samfunnsutfordringer og -mål slike tilskudd skal møte.

Utvalget bes foreta en vurdering av hvilke prinsipper som bør legges til grunn for utformingen av regionalpolitiske tilskudd eller andre tilskudd innenfor inntektssystemet. Utvalget bes belyse konsekvensene av ulike innretninger, og hvordan disse virker sammen med de øvrige elementene i inntektssystemet.

Utvalget bes foreta en vurdering av dagens tilskudd: distriktstilskudd Sør-Norge, distriktstilskudd Nord-Norge, veksttilskudd, storbytilskudd, regionsentertilskudd og skjønnstilskudd.