

MODELL FOR ILLUSTRASJON AV UTSLAG I FRIE INNTEKTER VED KOMMUNESAMMENSLÅING

KS har fått en del spørsmål om hvordan kommunesammenslåing vil påvirke kommunens frie inntekter. Det er vanskelig å gi eksakte anslag for 2020, men vi har nå utviklet en modell som illustrerer hvilke utslag en ville fått om kommunesammenslåingene hadde skjedd fra 1.1.2018. Dette antas også å gi en god indikasjon for hvilke utslag som kommer i 2020, men for å få gode anslag her må det gjøres korreksjoner for endringer som skjer i kommunene som skal slå seg sammen fra 2018 fram til sammenslåing.

Frie inntekter i de kommunene som ikke skal slås sammen vil også påvirkes av kommunesammenslåingene. Dette skyldes både endringer i fordelingen av samlet rammetilskudd mellom ulike elementer i inntektssystemet, og at landstallene for ulike kriterier vil endres ved kommunesammenslåing.

Modellen kan derfor også brukes av kommuner som ikke skal slås sammen for å få en illustrasjon av hvordan kommunesammenslåingene vil kunne påvirke de frie inntektene i kommunen.

Den nye modellen tar utgangspunkt i siste utsendte basisversjonen av prognosemodellen «prok1802KSaltskatt». Det kjøres så en simulering med ny kommunestruktur for de elementene i inntektssystemet som ikke er sammenslåingsnøytrale (se omtale av elementene nedenfor). Resultatet av denne simuleringen sammenlignes så med «prok1802KSaltskatt», og utslagene oppsummeres i arkfanen «Oppsummering».

I arkfanene «Spesifikasjon endr regionalpol» og «Spesifikasjon øvrige endringer» er endringene i «Oppsummering» brutt ned på deelementer. Øvrige arkfaner i modellen er skjult da de er rene beregningsark.

I utviklingen av modellen har KS måttet ta noen forutsetninger, som påvirker beregningene. Andre forutsetninger ville gitt andre utslag og modellens beregninger må derfor ses som en indikasjon og ikke et endelig svar. Av disse forutsetningene vil vi gjøre spesielt oppmerksom på følgende:

- Vektene i delkostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen er beholdt uendret. Dette innebærer at siden det blir færre kommuner etter kommunesammenslåing vil verdien på et fullt basistilskudd (og dermed også gradert basistilskudd) øke. Her kan klart andre tilnæringsmåter velges og dette vil gi andre resultater. Utslagene i gradert basistilskudd er som følge av dette mer usikkert enn øvrige elementer.
- Skatt og inntektsutjevning beregnes med utgangspunkt i samme forutsetninger som ligger i basisversjonen av «prok1802KSaltskatt». Har kommunen på grunnlag av egne vurderinger endret skatteanslaget eller innbyggertall per 1.1.2018, slik det anbefales, må kommuner som skal slås sammen gjøre egne beregninger utenfor denne modellen. Det er ikke er gitt at modellen vil gi en god indikasjon med endrede forutsetninger. Kommuner som ikke skal slås sammen trenger ikke gjøre dette.
- Som følge av kommunesammenslåingene endres rammene for ulike elementer i inntektssystemet, f.eks. inndelingstilskudd og vekstkommunetilskudd. Slike rammeendringer er i modellen avregnet mot innbyggertilskuddet.

SSB har fortatt beregning av sone og nabo for ny kommunestruktur, og disse beregningene gjør det mulig å foreta beregninger av utslag i sone og nabo ved kommunesammenslåing.

NÆRMERE OM MODELLEN

Arkfanen ' Oppsummering'

Med henvisninger til arkfane Spesifikasjon endr regionalpol» og «Spesifikasjon øvrige endringer»

Kommunen må legge inn sitt kommunenummer i 2018 i celle B6 i modellen.

3	Tast inn kommunenummer fra 2018 under	(er kun cellen (B6) som kan endres i dette arket):
5	Kommunenummer i 2018:	Kommunenavn
6	0602	Drammen

Kommunenummer med ny kommunestruktur vil da vises i celle B11, og det er nummeret i denne cellen som er styrende for alle beregninger i modellen.

I linjene 18 – 22 vises frie inntektene hentet fra «prok1802KSaltskatt». For kommuner som skal slås sammen er det summen av de frie inntektene fra kommunene som inngår i sammenslåingen som vises her.

15	Frie inntekter 2018 med ny kommunestruktur	Drammen (nye)
16		(tall i 1000 kr)
17		
18	Rammetilskudd 2018 - Regjeringens forslag til statsbudsjett inkl skønn ufrivillig alene kommuner	2 387 040
19	Endringer budsjettinnstilling Stortinget, RNB 2018, ekstra skjønn fra KMD og skjønn ufrivillig alene	5 874
20	Skatteanslag 2018	2 784 716
21	Anslag inntektsutjevning 2018	110 585
22	Anslag frie inntekter 2018 - dagens kommuner	5 288 215

I linjene 24 – 26 oppsummeres anslagene for endringer som følge av ny kommunestruktur.

Linje 24 – Ved innføringen av nytt inntektssystem i 2017 fikk kommuner som skal slås sammen en egen overgangsordning som skal kompensere for samlet reduksjon i basistilskudd og småkommunetillegg. Denne overgangsordningen antas å bortfalle når kommunesammenslåingen skjer (erstattes av inndelingstilskudd).

Samlet ramme for overgangsordningen er i 2018 på 295 mill. kroner, hvorav 35 mill. kroner er skjønntilskudd. Det er i modellen lagt til grunn at bortfallet av overgangsordningen, 260 mill. kroner, tilføres innbyggertilskuddet.

Spesifikasjon av endringene framkommer i linje 10 – 17 i arkfane «Spesifikasjon øvrige endringer».

Linje 25 – Viser samlet utslag av endringer i inntektssystemet som følge av kommunesammenslåing. Endringene på de ulike delelementene framkommer i linjene 23 – 99 i arkfane «Oppsummering», og er brutt ned på delelementer i arkfane «Spesifikasjon endr regionalpol» og «Spesifikasjon øvrige endringer».

Linje 26 – gir en anslag for inndelingstilskuddet til kommuner som skal slås sammen. Inndelingstilskuddet er beregnet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016, og en

spesifikasjon av hvordan beløpet framkommer er vist i linje 104 – 123 i arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer»

Linje 27 – Her framkommer anslag for frie inntekter i 2018 dersom ny kommunestruktur hadde vært innført fra 1.1.2018 (summen av anslag for frie inntekter i 2018 (linje 22) og utslagene som følge av ny kommunestruktur).

Linje 33 – 41 – Her fremkommer utslagene i de regionalpolitiske elementene i inntektssystemet ved kommunesammenslåing. En spesifikasjon av utslagene framkommer i arkfanen «Spesifikasjon endr regionalpol».

Kommuner som fortsetter som egne kommuner vil ikke få endringer i disse elementene.

Linje 45 – 56 Endringer i utgiftsutjevning og innbyggertilskudd

Linje 45 – Innbyggertilskudd. Modellen anslår at ny kommunestruktur vil innebære at det må omfordeles 950 mill. kroner fra innbyggertilskuddet til andre elementer i inntektssystemet. Dette tilsvarer en reduksjon i innbyggertilskuddet med kroner 185 per innbygger. Se også linje 26 – 30 i arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer».

Linje 47 – Gradert basistilskudd.

Kommuner som slår seg sammen vil få et gradert basistilskudd, mens kommunene før sammenslåing har et gradert basistilskudd per kommune. Dette vil føre til at kommunene som slås sammen mister graderte basistilskudd.

Samlet innebærer ny kommunestruktur at antallet graderte basistilskudd reduseres fra 325 til 271. I modellen er det lagt til grunn at vektene i delkostnadsnøkkelene holdes uendret. Reduksjonen av antallet graderte basistilskudd fører da til at verdien på et fullt basistilskudd øker fra 15,4 mill. kroner med dagens kommunestruktur til 18,2 mill. kroner med ny kommunestruktur. Dette er en usikker forutsetning, da det også er andre tilnæringsmuligheter, f.eks. at fullt basistilskudd ikke skal endres. En annen tilnærming vil gi andre utslag enn det denne modellen illustrerer, og utslagene i gradert basistilskudd må som følge av dette ses som mer usikre indikasjoner enn utslag i øvrige elementer.

Videre kan kommunesammenslåingene føre til at grenseverdien for å få fullt basistilskudd kan komme til å øke fra 25,8 kilometer med dagens kommunestruktur til 27,9 km med ny kommunestruktur. Denne endringen er det tatt høyde for når det ses på mulige utslag av ny kommunestruktur.

Forutsetningene som er lagt til grunn fører videre til at det med gradert basistilskudd frigjøres et beløp som blir tilbakeført gjennom kostnadsnøkkelene i utgiftsutjevningen.

Samlet utslag av elementene som er omtalt ovenfor er de som framkommer i linje 46. I arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer» linje 34 – 44 er endringene i gradert basistilskudd splittet på delementer.

Linje 49 – Opphopningsindeks. Verdien på kommunens opphopningsindeks beregnes ut fra følgende formel:

$$\frac{\text{Antall skilte og separerte 16 - 59 år} * \text{Antall arbeidsledige 16-59 år} * \text{Personer med lav inntekt}}{\text{Folketall 1.1 (år t-1)} * \text{Folketall 1.1. (år t-1)}}$$

Denne formelen er ikke nøytral ved kommunesammenslåing, dvs at opphopningsindeksen for en sammenslått kommune som hovedregel vil være forskjellig fra det man får om man summerer opphopningsindeksene fra kommunene som inngår i sammenslåingen.

Summen av opphopningsindeksen for alle kommuner (landssummen) endres også noe som følge av sammenslåingene. Selv om det ikke skjer endringer i opphopningsindeksen for kommuner som ikke skal slås sammen, blir også disse kommunenes utgiftsutjevning påvirket som følge av at landssummen endres.

Samlet endring framkommer i linje 49. I arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer» linje 48 – 54 vises utgiftsutjevningen for opphopningsindeks for både dagens og ny kommunestruktur.

Linje 51 – Sonekriteriet.

SSB har fortatt beregning av sonekriteriet for ny kommunestruktur og disse beregningene muliggjør en beregning av utslag i sonekriteriet ved kommunesammenslåing.

Sone er et kriterium for reiseavstand. Kommunen deles inn i soner på cirka 2 000 innbyggere, og så måles reiseavstand for alle innbyggere i sonen fra senter av den grunnkretsen man bor til senter (befolkningstyngdepunkt) i sonen (befolkningstyngdepunkt). Kommunens sonekriterium fremkommer ved å summere reiseavstanden for alle sonene. Kommuner med under 2 000 innbyggere har en sone. Ved sammenslåing av kommuner blir sonestrukturen ofte annerledes enn med dagens kommunestruktur, og sonekriteriet vil derfor påvirkes ved kommunesammenslåinger (ikke sammenslåingsnøytralt). Dette betyr at reiseavstanden i sonekriteriet for en ny kommune er forskjellig fra om man summerer reiseavstanden i sonekriteriet i dagens kommuner

Summen av sonekriteriet (reiseavstander) for alle kommuner (landssummen) endres også noe som følge av sammenslåingene. Selv om det ikke skjer endringer i sonekriteriet for kommuner som ikke skal slås sammen, blir også disse kommunenes utgiftsutjevning påvirket som følge av at landssummen endres.

Samlet endring framkommer i linje 51. I arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer» linje 58 – 62 vises utgiftsutjevningen for sonekriteriet for både dagens og ny kommunestruktur.

Linje 53 – Nabokriteriet.

SSB har fortatt beregning av nabokriteriet for ny kommunestruktur, og disse beregningene muliggjør en beregning av utslag i sonekriteriet ved kommunesammenslåing.

Nabo er et kriterium som måler avstanden fra sentrum av en grunnkrets til sentrum i nærmeste grunnkrets for de innbyggerne som bor i grunnkretsen. Kommunens

nabokriterium fremkommer ved å summere reiseavstanden for alle grunnkretsene. En kommunesammenslåing kan føre til at nærmeste grunnkrets blir en annen enn den man har med dagens kommunestruktur. Summen av reiseavstand i alle grunnkretser i ny kommunestruktur kan da bli forskjellig fra det man får ved så summere reiseavstanden med dagens kommunestruktur. Nabokriteriet vil dermed kunne påvirkes ved kommunesammenslåinger (ikke sammenslåingsnøytralt).

Summen av nabokriteriet (reiseavstander) for alle kommuner (landssummen) endres også noe som følge av sammenslåingene. Selv om det ikke skjer endringer i nabokriteriet for kommuner som ikke skal slås sammen, blir også disse kommunenes utgiftsutjevning påvirket som følge av at landssummen endres.

Samlet endring framkommer i linje 53. I arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer» linje 66 – 70 vises utgiftsutjevningen for nabokriteriet for både dagens og ny kommunestruktur.

Linje 55 – Tilbakeført beløp i korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler.

I korreksjonsordningen trekkes kommunen for antall elever man har i statlige/private skoler etter bestemte satser. Samlet trekkbeløp for alle landets kommuner tilbakeføres kommunene etter hovedkostnadsnøkkelen.

Trekket for elever er sammenslåingsnøytralt, mens det er ikke tilbakeføringen gjennom hovedkostnadsnøkkelen. Dette skyldes at hovedkostnadsnøkkelen påvirkes av de endringene som er omtalt ovenfor for gradert basis, opphopningsindeks, sone og nabo, og dette gjelder også kommuner som ikke slås sammen som følge av at landstallet i disse kriteriene endres.

Se også linje 76 i arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer».

Linje 56 – Sum endringer i utgiftsutjevning og innbyggertilskudd. Her er det lagt inn en delsum som viser samlet utslag av endringene i linje 45 – 55.

Linje 59 – Inntektsutjevning.

Skatteinntektene påvirkes ikke av kommunesammenslåing, men inntektsutjevning for den sammenslåtte kommunen kan likevel bli forskjellig fra sum inntektsutjevning med dagens kommunestruktur. Manglende sammenslåingsnøytralitet oppstår dersom det blant kommunene som inngår i kommunesammenslåingen er noen som har skatteinntekter per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet mens andre har over 90 prosent av landsgjennomsnittet.

At inntektsutjevningen for enkelte kommunesammenslåinger ikke er sammenslåingsnøytral gjør også at finansieringstrekket i inntektsutjevningen (finansierer utjevning til kommuner med skatteinntekter per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet) vil påvirkes av kommunesammenslåinger. Dette påvirker også kommuner som fortsetter som egne kommuner.

Det presiseres at skatt og inntektsutjevning i denne modellen beregnet etter samme forutsetninger som ligger i basisversjonen av «prok1802KSaltskatt Har kommunen på grunnlag av egne vurderinger endret skatteanslaget eller innbyggertall per 1.1.2018, slik det anbefales, må kommuner som skal slås sammen gjøre egne beregninger utenfor denne modellen. Det er ikke er gitt at modellen vil gi en god

indikasjon med endrede forutsetninger. Kommuner som fortsetter som egne kommuner trenger ikke gjøre dette.

Det enkelt dekomponering av utslaget framkommer i linje 80 – 85 i arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer».

Linje 61 – Inntektsgarantiordningen - INGAR.

Etter kommunesammenslåing beregnes INGAR for den nye kommunen samlet, og hvor det også blir tatt hensyn til endringer i rammetilskuddet for sammenslåing. INGAR kompensasjon (før finansieringstrekk) til en ny kommune vil dermed kunne bli annerledes enn summen av det kommunene har hatt i INGAR kompensasjon (før finansieringstrekk) med dagens kommunestruktur. For kommunesammenslåinger der det inngår kommuner som med dagens kommunestruktur har kompensasjon gjennom INGAR (før finansieringstrekk) vil det ofte være slik at INGAR reduseres, noe som har sammenheng med at:

- Lav vekst i en kommune kan ved sammenslåing motregnes helt eller delvis mot vekst over grensen for INGAR kompensasjon i andre kommuner som inngår i kommunesammenslåingen.
- Beregnet rammetilskudd i INGAR ordningen kan være høyere i en sammenslått kommune enn summen for kommunene med dagens kommunestruktur på grunn av inndelingstilskuddet.

Som beskrevet ovenfor innebærer ny kommunestruktur også endringer i rammetilskuddet til kommuner som ikke slås sammen. Dette betyr også at INGAR-kompensasjonen for kommuner som ikke slås sammen må beregnes på nytt hvor det også tas hensyn til utslagene som følge av ny kommunestruktur.

Samlet sett for landet beregner modellen at kompensasjonen gjennom INGAR reduseres med 175 mill. kroner. Dette gir en reduksjon i finansieringstrekket i INGAR med om lag 33 kroner per innbygger.

Se også linje 89 – 95 i arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer».

Linje 62 – Delsum for endringer i INGAR og inntektsutjevning. Er lagt inn en delsum for disse to elementene.

Linje 65 - Anslag endringer inntektssystemet ny kommunestruktur (ekskl. overgangsordning).

Her summeres alle utslagene som er spesifisert i linje 33 – 62.

Arkfanen «Spesifikasjon endr regionalpol»

I arkfanen vises hvordan utslagene i linje 33 – 44 i arkfanen «Oppsummering» framkommer.

Arkfanen «Spesifikasjon øvrige endringer»

I arkfanen vises noe mer detaljert informasjon om utslagene i linje 45 – 61 i arkfanen «Oppsummering»

