

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Deres ref.

Vår ref.
3424/2016//8SBA

Dato
01.02.2016

Åfjord kommune - Høringssvar nytt inntektssystem 2017

Saksprotokoll i Åfjord kommunestyre - 28.01.2016 – sak

Endelig vedtak:

Åfjord kommunestyre viser til brev av 17.12.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunene og avgir følgende høringsuttalelse:

- Åfjord kommunestyre vil poengtere betydningen av å ha et inntektssystem for kommunene som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet samme tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. Sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distrikts-Norge og at det skapes store eksportinntekter fra virksomheter i distriktene og særlig langs kysten, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet.
- Åfjord kommune er kritisk til endringene i kostnadsnøklene for pleie og omsorg. Dette gjelder særlig at kriteriet for psykisk utviklingshemmede over 16 år vektas ned. Dette er en gruppe som har vært taperen i forhold til statlige overføringer til kommunene i mange år, og som tvert om bør prioriteres. Videre bør heller ikke vektingen av innbyggere over 90 år reduseres i inntektssystemet, siden dette særlig slår dårlig ut overfor distriktskommuner som får reduserte muligheter til å ivareta en aldrende befolkning.
- I forhold til kostnadsnøklene for barnehager vil Åfjord kommunestyre sterkt anbefale at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20 – 44 år, slik høringsforslaget skisserer som et mulig alternativ.
- Tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene kan være positivt i forhold til å motivere kommunene til økt satsing på næringsutvikling, og fordeling i forhold til lønnssum i private foretak er en interessant tilnærming. Denne typen inntekter kan imidlertid bli uforutsigbare og konjunkturavhengige. Åfjord kommunestyre ber om at ordningen evalueres etter å ha virket en tid, dette med sikte på å vurdere om ordningen fungerer etter hensikten, og om den skaper tilstrekkelig forutsigbarhet for kommunene.

Vedtaket var enstemmig.

Vibeke Stjern
ordfører



Postadresse Øvre Årnes 7
7170 Åfjord
Besøksadresse Åfjord rådhus
Telefon 72532300

Telefaks 72532301
E-post postmottak@afjord.kommune.no
Internett www.afjord.kommune.no
Bankgiro 43450600793



SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Per Ola Johansen

Vedlegg:

1. Brev av 17.12.2015 fra Det Kongelige Kommunal- og moderniseringsdepartement vedrørende "Høring – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene".

Utrykte vedlegg i saksmappen:

1. Forslag til nytt inntektssystem for kommunene, se følgende link:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a2d1bd7961da456c9b107253cd54c31c/horingsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-002.pdf>

ÅFJORD KOMMUNE - HØRINGSSVAR NYTT INNTEKTSSYSTEM 2017

Sakens bakgrunn og innhold:

Regjeringen Solberg varslet i kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014 – 2015)) at man ville ta en gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Det nye inntektssystemet skal sees i sammenheng med kommunereformen og presenteres i kommuneproposisjonen for 2017, som legges frem i mai 2016. Det vil si at det blir et fornyet inntektssystem for kommunene fra og med 2017.

Inntektssystemet for kommunene er relativt omfattende, med henblikk på å ta høyde for ulikhetene kommunene i mellom og for å få et så rettferdig inntektssystem som mulig. Inntektssystemet i de siste årene har vært dreid i en retning av å knytte en større del av inntektene til befolkningsutvikling. Det vil si at kommuner med befolkningsvekst har fått større uttelling i forhold til statlige overføringer enn tidligere. Norge passerte 5 millioner innbyggere i 2012, og det forventes av folketallet passerer 6 millioner i 2031 og 7 millioner i 2065, dette i henhold til Statistisk Sentralbyrå sitt anslag for middels vekst.

I de siste årene har befolkningsveksten i Norge ligget på om lag 1,3 %. En stor del av dette er knyttet til økt innvandring. For at Åfjord skal opprettholde nivået på statlige overføringer i inntektssystemet betyr dette at befolkningsveksten lokalt her i Åfjord må ligge på samme nivå, dvs en økning på ca 42 personer pr år.

Folketallet i Åfjord var i nyere tid på sitt laveste omkring 01.07.2010 med 3.211 innbyggere, siden har folketallet økt til 3.259 innbyggere pr. 01.10.2015. Sett i lys av at mange utkantkommuner har slitt med befolkningsnedgang i de siste årene, er det svært positivt at Åfjord har klart å snu en negativ trend med nedgang til vekst i folketallet. Likevel er det liten tvil om at skal Åfjordsamfunnet utvikle seg og tjenestenivået opprettholdes, må befolkningsveksten tilta ytterligere. Dette understrekes enda tydeligere i forslaget til nytt inntektssystem.

Kommunenes inntektssystem består av flere elementer:

1. Innbyggertilskuddet, herunder kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen.
2. De regionalpolitiske tilskuddene.
3. Skatteelementene.

Et sentralt element i det nye forslaget til inntektssystem er om dagens dekning av smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon skal kompenseres fullt ut i fremtida. Sett i lys av kommunereformen drar Regjeringen opp et prinsipp om at kommuner som nå velger å fortsette å være små, gjør dette frivillig og må dermed regne med å tape inntekter som følge av dette.

Gjennomgang av høringsnotatet

Rammetilskuddene i inntektssystemet til kommunene

I Statsbudsjettet for 2016 er rammetilskuddet til kommunene fordelt som følger:

Tilskudd	(1000 kroner)
Innbyggertilskudd	119 052 870
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811
Nord-Norge og Namdalstilskudd	1 611 747
Småkommunetilskudd	963 501
Skjønnstilskudd	1 854 000
Veksttilskudd	440 616
Storbystilskudd	459 985
Sum rammetilskudd	124 791 530

Småkommunetilskuddet og Distriktstilskudd Sør-Norge

Innbyggertilskuddene utgjør 95 % av rammene, men småkommunetilskuddet (for kommuner under 3.200 innbyggere) og distriktstilskudd Sør-Norge betyr mye for de kommunene som mottar dette.

I 2016 utgjør småkommunetilskuddet kr 5,475 millioner kroner pr kommune.

Når det gjelder distriktstilskudd Sør-Norge som Åfjord er mottaker av, utregnes dette etter en såkalt distriktsindeks, som er en indeks som klassifiserer distriktssulempene til kommunen. For

2016 utgjør tilskuddet for Åfjord kommune: kr 3,487 millioner + 3.248 innbyggere x 693 kr /innb = 5,738 millioner kroner.

Endringer i innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 ca 119 mrd kroner. Etter at noen enkeltsaker med særskilt fordeling trekkes ut, fordeles innbyggertilskuddet som et likt beløp pr innbygger til kommunene, basert på folketallet pr. 1. juli forut for budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt etter «utgiftsutjevningen» der man ser på befolkningssammensetning, reiseavstander, levealder mv, for å regne ut kommunens utgiftsbehov. Disse omfordelingene er basert på de såkalte kostnadsnøkklene. En viktig kostnadsnøkkel er andel elever i grunnskolen (6-15 år).

Forslag til endringer i kostnadsnøkklene

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 denne sektoren foreslås holdt utenfor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår en rekke endringer i kostnadsnøkklene i det nye inntektssystemet:

- Grunnskole: Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (eks. 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.

For en mer detaljert gjennomgang av kostnadsnøkklene viser rådmannen til høringsnotatet. Det er imidlertid grunn til å trekke frem at kriteriet for psykisk utviklingshemmede over 16 år vektet kraftig ned, noe som gir økte utgifter i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. En økning av kriteriet for innbyggere 0-66 år, med nedgang i kriteriet over 90 år er heller ikke heldig sett med den demografiske sammensetningen vi har her i Åfjord.

Når det gjelder barnehager trekkes det opp et alternativ til dagens kriterium som bruker utdanningsnivå som mål på behovet for barnehage. Dette kriteriet fanger ikke opp folk som jobber borte på anlegg, fiskere mv. Dersom kriteriet utdanningsnivå erstattes med et kriterium for antall heltidsansatte, så er det positivt.

Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper - nytt strukturkriterium

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 omfordelt til andre poster. Basiskriteriet fordeler 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 skjønnsmessig. Med de grenseverdiene som skisseres i høringsforslaget vil Åfjord ikke få reduksjoner i basistilskuddet, siden reiseavstandene er så vidt store for å nå 5.000 innbyggere.

Endringer i småkommunetilskudd, Nord-Norge og Namdalen tilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge

Disse tilskuddene 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.

Høringsnotatet beskriver ikke hvordan det nye småkommunetillegget vil utformes, utover at distriktsindeksen benyttes for å gradere dette. 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 nedgang i folketallet.

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.

Vekstkommunetilskuddet

Vekstkommunetilskuddet gis til kommuner med en årlig befolkningsvekst på mer enn 1,6 %. 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

Storbytilskudd 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. Det som er skissert så langt er at kommunene skal gis en andel av selskapsskatten basert på innberettet lønn fra private foretak over en 4 års periode. Det vil si at man sammenligner innberettet lønn fra privat sektor i kommunen i år (1 + 2 + 3) med innberettet lønn i år (2 + 3 + 4). Dersom sammenligningen viser en økning ut over landsgjennomsnittet blir kommunen premiært, mens man i motsatt fall vil få et trekk. Formålet er å motivere til økt næringssetning i kommunene. Man skal imidlertid være oppmerksom på at en slik ordning kan forsterke konjunktursvingninger, både opp og ned.

Rådmannens vurderinger

Å skape et inntektssystem for kommunene som ivaretar alle ulikheter kommunene i mellom, og samtidig er rettferdig, er ingen enkel oppgave. I tillegg ligger det betydelige politiske prioriteringer i inntektssystemet, blant annet i forhold til hvor viktig det er å opprettholde bosettingen i distriktene. En del av begrunnelsen for Nord-Norge tilskuddene i sin tid var å sikre bosetting og dermed fortsatt kunne hevde territoriell suverenitet i nord.

Selv om distriktene er dyrere å drive enn bynære strøk er det vel heller ikke tvil om at mye av verdiskapingen foregår i distriktene. Dette er verdier som ofte ikke synliggjøres, da hovedkontorene til mange bedrifter ligger langt unna der produksjonen faktisk skjer. Et annet moment er at økte skatteandeler gjerne forsterker konjunkturutslag. I et tilfelle der kommunens hjørnestensbedrift sliter, vil skatteavhengige overføringer til vertskommunen bli redusert. Dette reduserer dermed også kommunens evne til å drive næringsutvikling og skape sysselsetting. I prinsippet burde kommunen i slike tilfeller hatt økt handlingsrom for å kunne ha satt inn motvirkende tiltak. Synliggjøring av innberettet lønn vil være riktig vei å gå når det gjelder å tilbakeføre skatteinntekter til kommunene, men det gjenstår likevel å se hvor treffsikkert kriteriet vil bli.

Når det gjelder forslaget til endringer i inntektssystemet er det ikke mulig å peke på forhold som har dramatiske konsekvenser for Åfjord kommune isolert sett. Men skal Åfjord klare å

oppretholde sitt inntektsnivå, forutsetter dette befolkningsvekst og da på høyde med landet for øvrig, det vil si med ca 1,3 % pr år. Dette er for tiden ikke realistisk.

Dersom man går inn i enkeltpunkter er det uheldig at kriteriet for psykisk utviklingshemmede over 16 år vektes ned. Dette er en gruppe som kommunene burde ha fått midler til å gi et godt tilbud. En dreining av innbyggertilskudd til aldersgruppen 0 – 66 år på bekostning av gruppen over 90 år er heller ikke heldig for en distriktskommune med en større andel eldre i befolkningen enn landsgjennomsnittet.

Ellers bør det sterkt anbefales at utdanningsnivå tas ut som et utgiftskriterium i barnehagefinansieringen til fordel for et kriterium med antall heltidsansatte i befolkningen.

Avslutningsvis bør det bemerkes at siden det nye inntektssystemet kobles tett på kommunereformen, så burde endringsforslaget ha vært sendt ut tidligere. Det nye inntektssystemet vil nå bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017, som kommer i mai, noe som er bare vel en måned forut for at kommunestyrene skal ta stilling til en eventuell kommunesammenslåing med sine naboer.

Saken vurdert i et folkehelseperspektiv

Tilstrekkelige og forutsigbare inntekter er nødvendig for at kommunen skal kunne tilby befolkningen gode tjenester innenfor oppvekst, helse, kultur og tekniske tjenester. I så måte er nivået på kommunens tjenestetilbud også viktig i et folkehelseperspektiv.

Rådmannens konklusjon

Rådmannen anbefaler kommunestyret å avgi høringsuttalelse slik den fremgår av innstillingen til saken.

Rådmannens innstilling:

Åfjord kommunestyre viser til brev av 17.12.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunene og avgir følgende høringsuttalelse:

- Åfjord kommunestyre vil poengtere betydningen av å ha et inntektssystem for kommunene som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet samme tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. Sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distrikts-Norge og at det skapes store eksportinntekter fra virksomheter i distriktene og særlig langs kysten, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet.
- Åfjord kommune er kritisk til endringene i kostnadsnøklerne for pleie og omsorg. Dette gjelder særlig at kriteriet for psykisk utviklingshemmede over 16 år vektes ned. Dette er en gruppe som har vært taperen i forhold til statlige overføringer til kommunene i mange år, og som tvert om bør prioriteres. Videre bør heller ikke vektingen av innbyggere over 90 år reduseres i inntektssystemet, siden dette særlig slår dårlig ut overfor distriktskommuner som får reduserte muligheter til å ivareta en aldrende befolkning.
- I forhold til kostnadsnøklerne for barnehager vil Åfjord kommunestyre sterkt anbefale at

utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20 – 44 år, slik høringsforslaget skisserer som et mulig alternativ.

- Tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene kan være positivt i forhold til å motivere kommunene til økt satsing på næringsutvikling, og fordeling i forhold til lønnssum i private foretak er en interessant tilnærming. Denne typen inntekter kan imidlertid bli uforutsigbare og konjunkturavhengige. Åfjord kommunestyre ber om at ordningen evalueres etter å ha virket en tid, dette med sikte på å vurdere om ordningen fungerer etter hensikten, og om den skaper tilstrekkelig forutsigbarhet for kommunene.

Saksprotokoll i Åfjord kommunestyre - 28.01.2016

Endelig vedtak:

Åfjord kommunestyre viser til brev av 17.12.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunene og avgir følgende høringsuttalelse:

- Åfjord kommunestyre vil poengtere betydningen av å ha et inntektssystem for kommunene som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet samme tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. Sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distrikts-Norge og at det skapes store eksportinntekter fra virksomheter i distriktene og særlig langs kysten, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet.
- Åfjord kommune er kritisk til endringene i kostnadsnøklerne for pleie og omsorg. Dette gjelder særlig at kriteriet for psykisk utviklingshemmede over 16 år vektes ned. Dette er en gruppe som har vært taperen i forhold til statlige overføringer til kommunene i mange år, og som tvert om bør prioriteres. Videre bør heller ikke vektningen av innbyggere over 90 år reduseres i inntektssystemet, siden dette særlig slår dårlig ut overfor distriktskommuner som får reduserte muligheter til å ivareta en aldrende befolkning.
- I forhold til kostnadsnøklerne for barnehager vil Åfjord kommunestyre sterkt anbefale at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20 – 44 år, slik høringsforslaget skisserer som et mulig alternativ.
- Tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene kan være positivt i forhold til å motivere kommunene til økt satsing på næringsutvikling, og fordeling i forhold til lønnssum i private foretak er en interessant tilnærming. Denne typen inntekter kan imidlertid bli uforutsigbare og konjunkturavhengige. Åfjord kommunestyre ber om at ordningen evalueres etter å ha virket en tid, dette med sikte på å vurdere om ordningen fungerer etter hensikten, og om den skaper tilstrekkelig forutsigbarhet for kommunene.

Vedtaket var enstemmig.