



SÆRUTSKRIFT AV MØTEBOK

Behandla i:
Formannskapet

Møtedato: **29.02.2016** Sak nr: **13/16**

Saksbehandler: Stein Kittelsen
Arkivsak: 16/262-5

Arkiv: 103

FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM - HØRINGSUTTALELSE

1. Innledning

Kommunal og moderniseringsdepartementet sendte 17. desember 2015 forslag til nytt inntektssystem for kommunene ut på høring med frist for uttalelse til 1. mars 2016.

Endelig forslag til system legges frem i kommuneproposisjonen i mai, og får virkning fra budsjettåret 2017.

Administrasjonene i Klepp, Hå, Time og Gjesdal har utarbeidet grunnlaget for uttalelsen i samarbeid. I saken er disse omtalt som "høringskommunene". Dette er gjort for å få vurdert saken bredest mulig fordi konsekvensene av foreslåtte endringer rammer kommunene relativt likt og for sammen å få belyst konsekvensene for en eventuell Jæren kommune.

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslaget til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017 i mai, med virkning fra 1.1.2017. I denne gjennomgangen må inntektssystemet ses i sammenheng med kommunereformen. Virkningen for "Jæren kommune" fremgår av eget vedlegg.

Regjeringens høringsforslag omfatter ikke alle delene av systemet og har i tillegg ulike alternative løsninger. Det er derfor ikke mulig å beregne virkningene uten å ta en rekke forutsetninger.

2. Kort om inntektssystemet

Inntektssystemet (rammetilskuddet) utgjør for Klepp 399 millioner i inntekter i 2016, og er etter skatteinntektene den viktigste inntekten for kommunene.

Kommunesektoren har ansvar for viktige velferdstjenester og sektorens inntekter utgjør om lag 18 % av BNP for Fastlands-Norge. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene, og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 % av kommunesektorens samlede inntekter. I 2016 utgjør rammetilskuddet om lag 124 mrd kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 155,4 mrd. kroner.

Inntektssystemet består av flere elementer: innbyggertilskudd, flere regionalpolitiske tilskudd og de ulike skatteelementene. I høringsnotatet redegjøres det for forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og endringer i innretning av de regionalpolitiske tilskuddene. Et annet sentralt spørsmål er i hvilken grad kommuner skal kompenseres for smådriftsulemper (basistilskuddet).



Inntektssystemet består av følgende deler (tall hentet fra KS sin beregningsmodell versjon 1506):

Delkriterie	Klepp	Hå	Time	Gjesdal	Landet
Innbyggertilskudd	426 686	422 719	418 503	267 101	124 000 000
Utgiftsutjevning	-23 351	-20 676	-27 039	-2 555	-
Overgangsordning - INGAR	-1 078	-1 068	-1 058	-675	-
Nord-Norgetilskudd	-	-	-	-	1 612 000
Storbytilskudd	-	-	-	-	460 000
Småkommunetilskudd	-	-	-	-	964 000
Distriktstilskudd Sør-Norge	-	-	-	-	409 000
Veksttilskudd	3 547	9 658	15 163	6 422	441 000
Utenfor overgangsordning	5 185	5 330	8 214	3 893	790 000
Rammetilskudd uten inntektsutj.	410 989	415 963	413 783	274 186	128 676 000
Inntektsutjevning	-15 958	17 277	-22 950	368	-
Sum rammetilskudd	395 031	433 240	390 833	274 554	128 676 000

Tall i hele 1.000,-.

3. Forslag til endringer

Basistilskuddet

Den største omleggingen er knyttet til endring i basistilskuddet. Basistilskuddet skal i hovedsak dekke felles administrative kostnader.

Dagens ordning gir et likt basistilskudd for alle kommuner på 13,2 millioner for 2016, tilsvarende 20 kr. pr innbygger i Oslo, og 64.000 pr. innbygger på Utsira. Små kommuner får dermed vesentlig høyere basistilskudd pr. innbygger enn større kommuner.

Det gamle systemet virker også slik at kommuner som slår seg sammen mister basistilskudd for de gamle, og kun får for den nye. For "Jæren kommune" vil det bety at basistilskuddet reduseres fra 3 til 1, tilsvarende en reduksjon på 26,4 millioner årlig for ny kommune. Det er da sett bort fra ekstraordinære kompensasjonsordninger.

Regjeringen ønsker et nytt basiskriterium som skiller mellom kommuner som er "frivillig" og "ufrivillig" små.

Regjeringen foreslår en ny modell. Modellen er basert på et forslag fra Borge-utvalget i 2005, og tar utgangspunkt den enkelte grunnkrets i hver kommune (39 stk i Klepp), og beregner befolkningstygndepunktet i hver av disse. Det beregnes reiseavstand, uavhengig av kommunegrensene, fra hver grunnkrets til en oppnår en befolkning på 5000 innbyggere. Fra dette beregnes gjennomsnittlig reiseavstand i kommunen. Modellen er komplisert og det er ikke gitt mer opplysninger enn gjennomsnittlig reiseavstand i hver kommune.

Kommuner som har en reiseavstand for å nå 5000 innbyggere som er lengre enn grenseverdien får fullt basistilskudd. Øvrige får basistilskuddet redusert ut fra egen reiseavstand delt på grenseverdien. Det er foreslått 3 ulike reiseavstander, se tabell nedenfor. Alle høringskommunene vil få redusert basistilskuddet vesentlig. Ved eventuell sammenslåing mister ikke kommunene basistilskuddet, det regnes da ut fra reiseavstanden i den nye kommunen. De økonomiske virkningene er da vesentlig redusert.

Som følge av at de fleste kommuner får redusert basistilskuddet frigjøres flere milliarder i basistilskudd. Disse blir fordelt etter øvrige kriteriet i inntektssystemet, hovedsakelig etter innbyggertall. Netto virkning for kommunen fremgår av tallene under.

Kommune	Snitt reiseavstand	25,4 km	16,5 km	13,3 km
Klepp	2,3 km	-2 878	-4 847	-5 563
Time	2,4 km	-3 037	-4 904	-5 565
Hå	3,8 km	-2 111	-3 574	-3 951
Gjesdal	5,0 km	-5 201	-5 340	-5 042

Økon

omitalt i hele 1.000,-

Vurdering av ny modell kan gjøres fra to ulike perspektiv. For der første om modellen vil fjerne dagens økonomiske ulemper med å slå seg sammen, for det andre tap/gevinst ved omlegging fra dagens modell.

Effekter ved sammenslåing

Etter rådmannens vurdering vil ny modell redusere det økonomiske tapet dersom en slår seg sammen. Som eksempel vil "Jæren kommune" etter dagens basistilskudd tape 2 basistilskudd, tilsvarende 26,4 millioner, mens en etter ny modell vil tape 3 millioner i basistilskudd (se vedlegg for beregninger). Ny modell vil gi økt innbyggertilskudd. Beregningene er uten vedtatte kompensasjonsordninger og engangstilskudd, og viser langsiktig virkning etter 20 år.

Virkingen må vurderes konkret i hver sak, men modellen vil klart gi bedre økonomisk stimulans for sammenslåing enn dagens modell. Om dette er en ønsket virkning handler mer om politikk enn om fag.

Fordelingsvirkninger

På den andre side vil endring av modell medføre omfordeling av rammetilskudd mellom kommuner når modellen endres. Som vist i tabellen over vil alle "høringskommunene" tape på denne omleggingen. Som tabellen under viser (notat til styret i KS), er dette likt for alle kommuner med mellom 10-20.000 innbyggere. Årsaken er at alle får redusert basistilskudd, og at frigjorte midler som fordeles via innbyggertallet/ utgiftsutjevningen ikke kompenserer for det i kommuner med under 20-25.000 innbyggere.

Noen kommuner med lave innbyggertall kommer bedre ut som følge av at de pga avstand beholder hele eller stor del av basistilskuddet. I tillegg får de økt innbyggertilskudd. De som taper gjør det fordi avstanden til 5000 innbyggere er kortere en reiselengen på 25,4 km. De mister mer i basistilskudd enn de får i økt innbyggertilskudd.

Tabell 2: Fordelingseffekt av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 25,4 km

KMD	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	
25,4 km									
<3000	106	162 666	84 777	521	52	111 785	-161 135	-1 441	-76 358
3000-5000	15	57 348	23 491	410	52	206 585	-238 928	-1 157	-215 437
5000-10000	2	12 174	3 399	279	87	599 767	-492 761	-822	-489 362
10000-20000	0	0	0		59	834 363	-234 387	-281	-234 387
20000-50000	33	1 019 949	137 679	135	7	152 286	-5 760	-38	131 919
>50000	14	1 361 203	548 970	403	0	0	0	0	548 970
Oslo	1	647 676	334 654	517					334 654
	171	3 261 016	1 132 971	347	257	1 904 786	-1 132 971	-595	0

Fordelingsvirkningen virker underlige sett i lys av at ekspertutvalget som så på kommunestrukturen i 2014 anbefalte kommuner på minimum 10-15.000 innbyggere, mens "Christiansenutvalget" i 1992 anbefalte minimumsstørrelse på 5000 innbyggere. I forslaget er det i følge KS kommuner under 3000 og over 20-25.000 som tjener på ny modell dersom kommunestrukturen opprettholdes som i dag, mens de i mellom taper på omleggingen.

Ettersom grensen regjeringen har satt er på 5000 innbyggere burde modellen vært lagt opp slik at alle kommuner over 5000 innbyggere burde kommet bedre ut med ny modell. Det kan også

diskuteres om grensen på 5000 innbyggere bør settes høyere sett i lys av ekspertutvalgets utredning.

Etter rådmannens syn inneholder grenseverdiene i stor grad politiske vurderinger om en ønsker å stimulere til sammenslåing eller ei. Rådmannen vil likevel påpeke de uheldige fordelingsmessige konsekvensene, og i høringsuttalelsen anmode om at modellen vurderes nærmere.

Forslaget til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp og administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes.

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorens relative størrelse (bruker regnskapsførte tall fra 2014).

Det er utført analyser for å se hvordan kostnadsnøkklene treffer i forhold til utgiftsbehovet i kommunene. Noen kriterer blir tatt bort da de gir liten treffsikkerhet og nye kriterier kommer til da departementet mener disse treffer bedre. Vi kommenterer her kort de endringene som er gjort og treffsikkerheter i forhold til å kunne treffe utgiftsbehovet i de ulike kommunene.

Et forhold er ikke omtalt i utredningen. Det gjelder korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler. På dette området er kommunen svært ulike: Hå får et trekk på 12,8 mill. kr og Gjesdal får et tillegg på 2,1 mill. kr. Dette skyldes at Hå har 218 elever i private skoler mens Gjesdal kun har 17. Det blir trukket 84.500 kroner pr elev. Sum av trekket på alle kommuner blir ført tilbake til kommunene etter kostnadsnøkkelen for grunnskole. Det betyr at de kommunene som ligger under landsgjennomsnittet på elever i private skoler får ført til bake mer penger enn de er trukket, og motsatt for Hå som har langt flere privatskoleelever enn de andre kommunene.

Delkostnadsnøkkel grunnskole

Det viktigste kriteriet i nøkkelen er antall innbyggere 6-15 år og dette kriteriet har også fått større vekt i nytt forslag. I nøkkelen inngår også reiseavstander, men da dette ikke sier så mye om kostnadene for grunnskolen så er vektene for reiseavstand nedjustert.

Ny kostnadsnøkkel for grunnskole uttrykker stor samvariasjon med kostnadsbehovene for grunnskole i kommunene.

Delkostnadsnøkkel barnehage

Denne delindeksen består av 3 element: barn 2-5 år, barn 1 år uten kontantstøtte og utdanningsnivå for foreldrene. I nytt forslag har barn 2-5 år fått større vekt i indeksen og barn 1 år uten kontantstøtte er tilsvarende nedjustert.

Ny kostnadsnøkkel for barnehage uttrykker stor samvariasjon med kostnadsbehovene for barnehage i kommunene.

Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg

Denne delindeksen består av 14 element: 8 ulike alderskriterier utgjør 56 % av nøkkelen og andre kriterier er blant annet: dødelighet, ikke-gifte over 67 år og psykisk utviklingshemma (PU) over 16 år.

Av utgiftene til pleie og omsorg går i dag en større andel til yngre brukere. Dette er det tatt hensyn til i den nye kostnadsnøkkelen slik yngre aldersgrupper har fått høyere vekt og de over 90 år har fått lavere vekt da de ikke er så kostnadskrevende som tidligere antatt. Et annet kriterium som har fått redusert vekt er PU over 16 år.

Det blir i dag registrert mye mer detaljert pasientinformasjon og det medfører at vi i dag vet mye mer om hvem som bruker pleie- og omsorgstjenestene.

Ny kostnadsnøkkel for pleie- og omsorg uttrykker stor samvariasjon med kostnadsbehovene for pleie- og omsorg i kommunene

Delkostnadsnøkkel administrasjon, miljø og landbruk

Denne delkostnadsnøkkelen består egentlig av to kostnadsnøkler: en administrasjon/miljø og en for landbruk. Det blir her kun foreslått små justeringer i kostnadsnøkklene som uttrykker stor samvariasjon med kostnadsbehovene for sektorene i kommunene.

Delkostnadsnøkkel helsetjenesten

Denne delindeksen består i dag av 12 element: 8 ulike alderskriterier utgjør 79 %, dødelighet 5 %, reiseavstander 10 % og basistilskuddet resten. Alderskriteriene bli vekta opp til 87 % (innbyggere over 67 år får økt vekt i ny indeks fra 8 % til 29 % og de yngre blir vekta ned), dødelighetskriteriet utgår og kriteriene om reiseavstand blir redusert.

Kommunene Gjesdal, Klepp, Hå og Time taper alle på omleggingen til større vekt på innbyggere over 67 år da vi alle har en ung befolkning.

Selv om våre kommuner taper på endringen så uttrykker ny kostnadsnøkkel for helsetjenesten så god samvariasjon med kostnadsbehovene for helsetjenesten i kommunene at endringene er greie.

Delkostnadsnøkkel sosialtjenesten

Denne delindeksen består i dag av 6 element: 2 alderskriterier utgjør 18 %, flyktninger uten integreringstilskudd 9%, urbanitet 36%, uføre 18-49 år 9% og opphopningsindeks med 28 % vekt. Opphopningsindeksen består av 3 kriterier: skilte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lav inntekt. Vektene for disse blir multiplisert for å få opphopningsindeksen.

Det blir i kostnadsnøkkelen for sosialtjeneste foreslått store endringer da urbanitet går ut som kriterium og blir erstattet med aleneboende 30-66 år som får en vekt på 34 %. Vekten på opphopningskriteriet blir redusert til 17 %.

Dette er en kostnadsnøkkel som ikke treffer særlig bra i forhold til variasjonen i kostnadsnivå i kommunene. Vi vil spesielt stille spørsmål med opphopningsindeksen som ikke er særlig problematisert i høringsutkastet. Slik vi ser det er ikke disse tre kriteriene uavhengige av hverandre da mange personer i kriteriene skilte og arbeidsledige også vil opptre i kriteriet personer med lav inntekt. Når disse kriteriene så multipliseres så får dette en ekstra effekt. I utredningen er det forutsatt at når disse kriteriene virker sammen så forsterker de hverandre. Etter vår mening bør heller disse kriteriene bli vektlagt i kostnadsnøkkelen hver for seg med egne vekter.

Kommunene Gjesdal, Klepp, Hå og Time som alle er tettbygde, taper alle på at kriteriet urbanitet blir erstatta med aleneboende. Gjesdal som har færrest aleneboende taper mest.

Delkostnadsnøkkel barneverntjenesten

Denne delindeksen består i dag av 6 element: 4 alderskriterier utgjør 45 %, barn 0-15 år med enslig forsørger med vekt 36 % og antall personer med lav inntekt med vekt 19 %.

Det blir foreslått å beholde de samme elementene med endret vektning: alderskriteriene blir nedjustert 33 % og de andre to kriteriene blir økt med 6 % hver.

Disse kostnadsnøkklene forklarer under 10 % av variasjonen i barnevernsutgifter mellom kommunene også i ny modell.

En kommune som Time har hatt stor økning i barnevernsutgiftene de siste årene, vil nå etter ny nøkkel få redusert inntektene. Kommunen går fra å ha et kalkulert utgiftsbehov på 95 % av landsgjennomsnittet til 90 % av landsgjennomsnittet. Også kommunene Klepp, Hå og Gjesdal har markant nedgang i utgiftsbehovet til barnevern etter ny modell. Dette er ikke lett å godta når de utvalgte kriteriene gir så liten samvariasjon med utgiftsbehovet til den enkelte kommune.

Når vi ikke finner gode kriterier bør vi ikke da heller legge større vekt på alderskriteriene i stedet for å redusere disse. Hva er egentlig grunnlaget for endringen i vektningen fra dagens kostnadsnøkkel?

Endring i vektning mellom kostnadsnøkklene

Det er ikke bare selve kostnadsnøkkelene det er foreslått endring i, det blir også foreslått endring i vektningen mellom de ulike kostnadsnøkklene. Forslaget til endring baserer seg på regnskapstall for kommunesektoren i 2014.

Delkostnadsnøkkel	Vekt dagens Inntektssystem	Forslag til ny vekt
Grunnskole	28,9	25,9
Barnehage	16,4	17,0
Pleie- og omsorg	33,0	34,8
Helsetjeneste	4,2	4,9
Barnevern	3,2	3,9
Sosialtjeneste	5,0	5,2
Administrasjon/miljø/landbruk	9,3	8,3
	100,0	100,0

Tall i %

Samlet endring pr kommune

Vi har sammenstilt alle endringene for alle kommunene i tabellen nedenfor:

	Hå	Klepp	Gjesdal	Time
Grunnskole effekt kostnadsnøkkel	1 698	2 475	91	2 494
Grunnskole effekt endret vekt	-4 293	-5 148	-2 850	-2 921
Barnehage effekt kostnadsnøkkel	5 632	2 103	1 193	3 937
Barnehage effekt endret vekt	925	850	961	1 039
Pleie- og omsorg effekt kostnadsnøkkel	4 551	7 238	5 348	6 214
Pleie- og omsorg effekt endret vekt	-3 074	-4 115	-2 842	-3 233
Helsetjeneste effekt kostnadsnøkkel	-1 901	-1 836	-2 617	-1 537
Helsetjeneste effekt endret vekt	-403	-508	-188	-530
Barnevern effekt kostnadsnøkkel	-1 003	-1 149	-679	-1 330
Barnevern effekt endret vekt	-37	-35	71	-563
Sosialtjeneste effekt kostnadsnøkkel	287	-56	-796	1 760
Sosialtjeneste effekt endret vekt	-431	-448	-340	-411
Adm./miljø og landbruk effekt kostnadsnøkkel	-45	237	-358	-175
Adm./miljø og landbruk effekt endret vekt	32	202	-76	246
Sum nettoeffekt	1 938	-190	-3 082	4 990

Tall i hele 1.000,-.

Vi ser at Time kommer best ut med en gevinst på om lag 5 mill. kr og Gjesdal kommer dårligst ut med et tap på 3 mill. kr. De viktigste grunnene til forskjellene er:

- I ny kostnadsnøkkel er det lagt mindre vekt på reiseavstander noe Gjesdal taper på mens de andre kommunene tjener på det.
- Alle fire kommunene tjener på redusert vekt på innbygger over 67 år i pleie- og omsorgsnøkkel.
- Alle fire kommunene taper på økt vekt på innbygger over 67 år i helsenøkkel.
- Gjesdal har færre aleneboende 30- 66 år enn de andre kommunene som også har få.
- Time tjener mest på redusert vekt på opphopningsindeks da kommunen kun har 36% av en gjennomsnittskommune (sosialtjenesten).
- Lavere vekt på barn 1 år uten kontantstøtte. Gjesdal taper 1,7 mill. kr og Hå tjener 1,9 mill. kr.

Regionaltilskudd

Regjeringen foreslår endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, og begrunner sitt forslag med at de ønsker å gjøre tilskuddene mer målrettede slik at de blir mer treffsikre med hensyn til distriktspolitiske målsettinger og områder med reelle distriktspolitiske utfordringer.

I høringsnotatet legges det opp til at regionalpolitiske tilskudd fortsatt skal være en viktig del av inntektssystemet og et virkemiddel i distriktspolitikken. I tillegg foreslås det en forenkling av tilskuddsstrukturen, og at måten tildeling foretas på skal gjøres mer nøytral i forhold til kommunesammenslåinger. Den konkrete modellen vil først bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Dagens regionalpolitiske tilskudd

Som vist i første tabell utgjør andelen som gis som regionalpolitiske tilskudd en liten del av totalt rammetilskudd, ca 3,5 mrd av totalt 128 mrd. Hverken Gjesdal, Klepp, Time eller Hå får i dagens ordning regionalpolitiske tilskudd.

I gjeldende modell gis det ekstra tilskudd til de små kommunene gjennom småkommunetilskuddet. I tillegg gis det full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom utgiftsutjevningen. Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene 1) Nord-Norge og Namdalstilskuddet, 2) distriktstilskudd Sør-Norge og 3) småkommunetilskuddet i to nye tilskudd: Ett for Nord-Norge og et for Sør-Norge. Innenfor begge de to nye tilskuddene vil småkommunetilskuddet fortsatt være viktig, men en større andel av tilskuddet foreslås fordelt etter innbyggertall og mindre per kommune.

I tillegg til de tre tilskuddene som rettes mot mindre kommuner har vi i dagens ordning et storbytilskudd som gis til Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Dette ble innført i 2011 og er ment å skulle dekke særlige storbyutfordringer som sosiale forhold og levekår, rus og psykiatri og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk. Departementet vurderer å endre omfang og innretning på dette tilskuddet, og at andre kriterier enn innbyggertall kan brukes i utmålingen av dette tilskuddet.

Forslag til endringer

Begrunnelsene for endringene som foreslås er i hovedtrekk motivert ut fra å gjøre de regionalpolitiske tilskuddene tilnærmet nøytrale i forhold til endringer i kommunestruktur. Det samme gjelder for hele inntektssystemet for kommunene.

I tillegg legges det opp til en differensiering av småkommunetilskuddet for kommuner med færre enn 3200 innbyggere. Det foreslås at dette tilskuddet knyttes opp mot kommunens verdi på distriktsindeksen, og dette vil gi kommuner med størst grad av distriktsutfordringer et høyere tilskudd.

Oppsummert legges det opp til fortsatt bruk av regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet, og små kommuner vil fortsatt ha et betydelig høyere inntektsnivå enn andre kommuner målt pr innbygger. Retningen i tilskuddene er likevel en forsiktig dreining der mer knyttes til reelle distriktsutfordringer og mindre til størrelsen på kommunen.

Satsene for de nye tilskuddene vil ikke bli lagt frem før i kommuneproposisjonen for 2017.

Forslagene i høringsnotatet støtter opp om kommunereformarbeidet og poengterer mange ganger at regionalpolitiske tilskudd skal være nøytral i forhold til kommunesammenslåinger.

Det som vil kunne ha betydning for kommunene om den samlede størrelsen på tilskuddet som går til småkommuner og storbykommuner endres i nytt inntektssystem. Dette vil vi ikke få svar på før kommuneproposisjonen legges frem i mai. Med utgangspunkt i de store forskjellene vi har i dagens kommune-Norge, synes det fornuftig å opprettholde særskilte tilskudd til enkelte kommuner, samtidig som foreslåtte endringer tar inn nye og mer målrettede kriterier. Økt datagrunnlag og tilgjengelig statistikk gir muligheter som en før ikke har hatt for økt treffsikkerhet gjennom fordelingene i inntektssystemet.

Veksttilskudd

Dagens ordning gir veksttilskudd dersom gjennomsnittlig befolkningsvekst har vært høyere enn 1,5 % de siste 3 årene. Det gis et tilskudd på kr 56.485,- for hver innbygger over vekstgrensen. Tilskuddet skal kompensere for de merutgiftene sterk vekst påfører, og har vært viktig for denne regionen.

Vekstkommunetilskuddet har vært en kampsak for kommunene i Stavangerregionen frem til det ble innarbeidet i 2009. Nå som veksten faller vil veksttilskuddet bli redusert, og Klepp vil ikke motta veksttilskudd fra 2017. Kommunene vil dersom veksten kommer under vekstgrensen være mer tjent med fjerning av veksttilskuddet, og at midlene hadde vært fordelt via innbyggertilskuddet. Utredninger og erfaring har imidlertid vist at veksttilskuddet er viktig for å kompensere for de merutgiftene veksten medfører.

Det er i denne omgang ikke foreslått endringer i veksttilskuddet. Det kan komme endringer i kommuneproposisjonen i mai.

Overgangsordning/inntektsgaranti (INGAR)

Dagens ordning legger opp til at ingen kommuner skal få en vekst i rammetilskuddet som er lavere enn 300 av gjennomsnittlig vekst pr. innbygger. Ordningen finansieres ved et likt trekk pr. innbygger i alle kommunene. Skjønntilskudd, veksttilskudd, inndelingstilskudd og tilskudd med særskilt fordeling holdes utenom.

Det er ikke foreslått endringer inntektsgarantiordningen i denne omgang. Det kan komme endringer i kommuneproposisjonen i mai.

Overgangsordningen er viktig for å sikre forutsigbarhet i rammetilskuddet. Ordninger har fungert godt i samsvar med hensikten.

Inntektsutjevning

Dagens ordning består av to deler.

Den første er symmetrisk og gir kompensasjon på 60 % av skatteinntektene dersom de er under gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Ordningen finansieres ved trekk på 60 % på de kommunene som har skatteinntekter høyere enn landsgjennomsnittet.

Den andre kompenserer i tillegg 35 % av skatteinntektene opp til 90 % av landsgjennomsnittet dersom kommunen ligger lavere enn det. Ordningen finansieres ved likt trekk pr. innbygger i alle kommunene.

Det er ikke foreslått endringer i inntektsutjevningen i denne omgang.

Graden av inntektsutjevning har variert over tid. Den har vært diskutert i mange omganger, og er i stor grad et politisk valg når det gjelder grad av utjevning mellom kommunene. Ordningen har vært en ulempe når skatteinntektene har steget, men har vært viktig for å unngå reduksjon i tjenestetilbudet de siste årene med "svikt" i skatteinntektene. Eventuelle endringer bør ses i sammenheng med forslaget om at kommunene skal få en andel av "selskapsskatten".

Gjeninnføring av selskapsskatt

Regjeringen legger opp til at kommunene fra 2017 vil bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt basert på vekst i lokal verdiskaping. Modellen legger opp til at kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak i en periode på 4 år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Ordningen vil inngå i inntektsutjevningen. Regjeringen kommer tilbake til ordningen i kommuneproposisjonen for 2017.

Etter rådmannens vurdering vil den nye ordningen nå innføres på et tidspunkt som kan være lite gunstig for kommunene i regionen som følge av lavere sysselsetting, høyere ledighet, og lavere lønnsomhet for private virksomheter i regionen. Dette vil delvis bli kompensert av

inntektsutjevningen, men vil trolig ha en negativ effekt for "høringskommunenes" inntekter de kommende årene.

4. Forslag til høringsuttalelse

Innledning

I forslag til nytt system er ikke alle deler av inntektssystemet tatt med. Dette gjør det vanskelig å vurdere de økonomiske konsekvensene. Det er bla. ikke lagt frem forslag til entydige modeller for regionaltilskuddene, inntektsutjevning, samt ulike modeller for basistilskuddet. Vi mener det er uheldig at en samlet modell ikke er lagt frem i høringsutkastet, og at kommunene ikke er høringsinnstanser når endelig forslag legges frem for Stortinget i kommuneproposisjonen i mai.

Kostnadsnøkklene

Kommunen støtter endringene i kostnadsnøkklene til grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester og administrasjon/miljø/landbruk da det etter analyser viser at disse samvarierer godt med kostnadene i de ulike sektorene.

Når det gjelder sosialhjelpstjenesten så forklarer kostnadsnøkklene i underkant av 40 % av variasjonene i kostnader mellom kommunene. Et nytt kriterium for aleneboende er innført. Dette kriteriet tilgodeser først og fremst Oslo som har 14,6 % aleneboende. Noen andre større byer kommer også over 10 % aleneboende og i tillegg kommer en del utkantkommuner høyt på statistikken i andel aleneboende. Hvor treffsikkert dette kriteriet er, er vi usikre på. Mange av Oslo sine aleneboende er høyt utdannede som velger å bo alene og har god økonomi. Hadde det vært mulig å koble aleneboende med utdanningsnivå så tror vi dette kunne blitt mer treffsikkert. Kriteriet for opphopningsindeks slik det i dag er, gir alt for store variasjoner mellom kommunene. En kommune som ligger på 70 % av landsgjennomsnittet på alle tre kriteriene vil få en opphopningsindeks på 34 %. Over 100 kommuner har en indeks på under 30 % og halvparten av norske kommuner ligger under 50 % av landsgjennomsnittet. Det er her først og fremst Oslo (232 % av landsgjennomsnittet), men også en del store kommuner i Vestfold, Østfold og Akershus som trekker opp gjennomsnittet. Opphopningsindeksen bør kuttes ut og de tre kriteriene den består av innføres enkeltvis med lik vekt.

Når det gjelder delkostnadsnøkkelene for barnevern så har den så lav samvariasjon med kostnadsutviklingen i kommunene at vi ikke forstår grunnlaget for å endre vektene så mye. Vekten på alderskriterier blir redusert fra 45 % vekt til 33 %. Når disse andre kriteriene gir så liten forklaring til variasjonene, bør vekten på disse nedjusteres betydelig. Vi mener at det bør legges større vekt på alderskriterier når vi ikke har gode alternativer. Det kan i det hele tatt stilles spørsmål om hele delkostnadsnøkkelene når den har så liten forklaringskraft på utgiftsvariasjonen i kommunene.

Vi mener at kostnadsnøkkelene for barnevern ikke er god nok og om denne skal benyttes må det jobbes mer for å få til kriterier som i større grad forklarer hvorfor utgiftene varierer mellom kommunene.

Vi støtter en revisjon av kostnadsnøkklene ca hvert 4. år. Sektorvektingen bør justeres oftere.

Trekk privatskoleelever

Vi støtter at det blir gjort en korleksjon for andel privatskoleelever da dette i stor grad påvirker den kommunale kostnaden for grunnskolen. Vi vil likevel anmode om at nivået på trekket pr elev blir vurdert på ny.

Basiskriteriet

Klepp kommune er positiv til at basiskriteriet endres, og mener forslag til modell er et skritt i riktig retning. Men fordelingsvirkningene virker utilsiktet ved at kommuner i ekspertutvalgets anbefalte minimumsstørrelser taper. Fordelingsvirkningene kan endres ved endring i grensen på 5000 innbyggere, ved endret reiseavstand, ved at basiskriteriet gis lavere vekt, eventuelt ved tilførsel av andre parametre.

Regjeringen bør se nærmere på kriteriet og fordelingsvirkningen før endelig forslag legges frem i kommuneproposisjonen i mai.

Regionaltilskudd

Kommunen er enig i at regionalpolitiske tilskudd bør opprettholdes på omtrent samme nivå som før. En innretning som i større grad tar inn andre kriterier enn innbyggertall synes å være fornuftig, og kan bidra til å fordele midler der utfordringene er størst.

Ulike utgiftselement som lavere sats for arbeidsgiveravgift og regionale lønns- og prisnivå er ikke tatt med i vurderingen i forbindelse med skatteutjevning eller utgiftsutjevningen.

De største kommunene tjener mest på omlegging av basistilskuddet og større kommuner også på endringer i noen av kriteriene, for eksempel opphopingsindeksen og aleneboende. Provenyvirkningen av dette bør vurderes opp mot endringer eller avvikling av storbytilskuddet.

Veksttilskudd

Veksttilskuddet er ikke vurdert i høringsforslaget. Vi velger likevel å understreke at veksttilskuddet er viktig for kommuner med stor folkevekst. Disse kommunene har store investeringsbehov. Hovedtrekkene i dagens ordning bør fortsette. Tap i forbindelse med kommunesammenslåinger bør kompenseres i inndelingstilskuddet.

Selskapsskatt

Det vises til tidligere forslag om innføring av denne ordningen. Konsekvensene er ikke tallfestet for kommunene. Ordningen innføres i en periode med store regionale og nasjonale endringer i sysselsetting, ledighet, inntjening og lønnsvekst.

Fordelingsvirkningene bør derfor vurdere utformingen av utjevningsmodellen for selskapsskatt, slik at kommuner i regioner med økt ledighet og omstillingsbehov ikke blir utilsiktet hardt rammet ved fall i skatteinntekt.

Vedlegg:

Høringsbrev
Høringsnotat
Virkning "Jæren kommune"
Fordelingsvirkninger kommunene i Rogaland

Innstilling:

Rådmannen sitt forslag til vedtak:

Klepp kommune gir høringsuttalelse i samsvar med avsnitt 4 i saksutredningen.

Formannskapet den 29.02.2016 sak 13/16

Einstemmig VEDTAK:

Klepp kommune gir høringsuttalelse i samsvar med avsnitt 4 i saksutredningen.

Rett utskrift, 01.03.2016

Wigdis B. Detlie
formannskapssekr.

Utskrift på e-post til:
Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement, Postboks 8112 Dep., 0032 OSLO