

Nord-Troms Regionråd DA



Til
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Dato: 29.02.16

E-post: postmottak@kmd.dep.no

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene – høringsuttalelse fra Nord-Troms Regionråd:

1. Nord-Troms Regionråd er imot forslaget til nytt inntektssystem, da den totalt sett reduserer inntektene til kommunene i forhold til dagens inntektssystem.
2. Nord-Troms Regionråd støtter ikke forslaget om at kostnadsnøklene endres slik at tjenesteområder for Psykisk utviklingshemmede over 16 år og eldre får lavere uttelling, dersom dette ikke kompenseres fullt ut med et redusert innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Dette begrunnes med at disse tjenestene er særlig ressurskrevende og er allerede underfinansiert i dagens inntektssystem.
3. Nord-Troms Regionråd er sterkt kritisk til effekten av det nye strukturkriteriet. Grunnen til at dagens inntektssystem inneholder et basistilskudd, er at alle kommuner har utgifter knyttet til det å være egen kommune. Administrasjon og kostnader knyttet til politisk arbeid er eksempler på slike utgifter. Nord-Troms Regionråd kan ikke støtte forslaget til strukturkriteriet der kommunene deles inn i «frivillige» og «ufrivillige» små, slik det legges opp til.
4. Nord-Troms Regionråd støtter ikke at småkommunetilskuddet innlemmes i Nord-Norge tilskuddet, da det ikke kommer klart fram hvilken effekt endringen får for den enkelte kommune.
5. Nord-Troms Regionråd konstaterer at den økonomiske virkningen av samhandlingsreformen ikke er viet oppmerksomhet i forslaget til nytt inntektssystem. Denne reformen ansees fra kommunen som underfinansiert og finansiering må styrkes gjennom inntektssystemet.
6. Nord-Troms Regionråd viser til en prosjektutredning for KR D i 2006 om «kommunenes ressursbruk på kommunale vegger». Utredningen ble gjort for å vurdere om det var grunnlag for at forvaltningen av kommunale vegger kunne inkluderes i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Rapporten konkluderer med at det er store forskjeller i kommunenes utfordringer. Det må utarbeides en minimumsstandard som en sammenligner med, og det må arbeides videre med en kompensasjonsordning. Nord-Troms Regionråd mener dette må være tema i forslaget til nytt inntektssystem.

7. Nord-Troms Regionråd er imot at selskapsskatten skal inngå i skatteutjevninga. Det er en fare for at dette vil forsterke konjunktursvingninger. Kommuner med kraftsentre innafor næringslivet vil økonomisk komme styrket ut, mens kommuner som opplever lavkonjunktur, for eksempel ved nedlegging av hjørnesteinsbedrifter, vil straffes og dermed være mindre i stand til å gjøre grep for å tilrettelegge for ny næringsutvikling.

Saksopplysninger

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene ble sendt ut på høring 16. desember 2015 av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Høringsfristen er 1. mars 2016.

I høringsnotatet presenteres forslag til:

- nye kostnadsnøkler for kommunene
- ny modell der det skilles mellom frivillig og ufrivillige smådriftsulemper
- endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Endringer i kostnadsnøklerne

Endringer av kriterieverdier og vektning av kriteriene gir følgende konsekvenser for Nord-Troms kommunene (i 1000 kr):

	Lyngen	Storfjord	Kåfjord	Skjervøy	Nordreisa	Kvænangen	Sum
Pleie og omsorg	-5 013	-385	-621	-1 531	-2287	-1 845	-11682
Grunnskole	-1 366	-832	-836	-383	-713	-461	-4591
Barnehage	22	223	543	-59	-952	37	-186
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-376	-413	-370	-169	-792	-548	-2668
Sosialtjeneste	1 067	607	735	899	1585	468	5361
Kommunehelsetjenester	331	-146	336	423	71	295	1310
Barnevern	55	149	-21	-145	-49	-16	-27
Sum	-5280	-799	-233	-965	-3136	-2069	-12482

Endringer i de ulike tjenestenes andel av samlede utgifter gir følgende konsekvenser (i 1000 kr):

	Lyngen	Storfjord	Kåfjord	Skjervøy	Nordreisa	Kvænangen	Sum
Pleie og omsorg	1 735	627	904	758	1162	928	6114
Grunnskole	-653	-420	-3	-97	-711	-247	-2131

Barnehage	-274	-112	-219	-127	-78	-83	-893
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-566	-586	-609	-479	-459	-623	-3322
Sosialtjeneste	-51	-33	-36	-48	-74	-24	-266
Kommunehelsetjenester	500	375	411	347	360	377	2370
Barnevern	-16	158	-144	-135	55	-58	-140
Sum	674	10	305	219	255	270	1733
Sum totalt	-4606	-789	72	-746	-2881	-1800	-10750

Sammenlignet med inntektssystemet for 2016, taper Nord Troms kommune (med unntak av Kåfjord) følgende pr innbygger på endringer i kostnadsnøkklene:

Lyngen - kr 1 584
 Storfjord - kr 419
 Skjervøy - kr 257
 Nordreisa - kr 588
 Kvæningen - kr 1 458

Kåfjord kommune vinner kr 33 pr innbygger.

Tabellen under viser i detalj hvordan endringene i de ulike kriterier slår ut for Nord Troms kommunene (i 1000 kr).

	Lyngen	Storfjord	Kåfjord	Skjervøy	Nordreisa	Kvæningen
Innbyggere 0-1 år	-7	-2	-2	-2	-2	-2
Innbyggere 2-5 år	-885	-312	-621	-341	-294	-247
Innbyggere 6-15 år	7	87	407	260	-197	181
Innbyggere 16-22 år	-18	9	-9	70	49	-2
Innbyggere 23-66 år	-200	-20	-85	-171	-228	-84
Innbyggere 67-79 år	775	242	559	525	446	403
Innbyggere 80-89 år	626	-30	358	129	325	195
Innbyggere 90 år og over	-668	130	-121	-165	-268	-121
Basiskriteriet	798	887	860	798	625	943
Sone	-1 799	-1 131	-1 458	-361	-874	-411
Nabo	-781	-614	-196	-587	-856	-655

Landbrukskriteriet	-384	-341	-367	-90	-792	-481
Innvandr 6-15 år, ekskl Skandinavia	78	102	106	16	56	37
Norskfødte med innvandrereforeldre 6-15 år, ekskl Skandinavia	84	82	95	110	197	53
Flyktninger uten integreringstilskudd	-327	-247	-305	-242	-497	-172
Dødlighetskriteriet	-6	-22	-3	2	-18	-14
Barn 0-15 år med enslig forsørger	84	241	-142	-33	235	-8
Lavinntekt	-69	56	-52	-256	-220	-82
Uføre 18-49 år	130	18	58	75	79	21
Opphopningsindeks	415	106	153	314	460	97
Urbanitetskriteriet	1 048	754	856	1 061	1 531	547
Aleneboende 30 - 66 år	-207	-55	-45	-340	-29	-33
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	-4 035	-1 190	-1 014	-1 741	-2 045	-2 228
Ikke-gifte over 67 år	152	58	129	86	190	75
Barn 1 år uten kontantstøtte	616	422	935	172	-712	201
Innbyggere med høyere utdanning	-33	-17	-26	-37	-40	-14
	-4606	-789	72	-746	-2 881	-1 800

Det kriteriet som Nord-Troms kommunene taper mest på er «Psykisk utviklingshemmede 16 år og over». Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil ventelig redusere innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Øvrige kriterier som alle Nord-Troms kommunene taper på er: innbyggere 0-1 år, innbyggere 2-5 år, innbyggere 23-66 år, sone-, nabo- og landbrukskriteriet, Flyktninger uten integreringstilskudd, Aleneboende 30 - 66 år og Innbyggere med høyere utdanning.

Alle Nord-Troms kommunene taper totalt sett på endringene i kriteriene, med unntak av Kåfjord, som tjener kr. 72 000.

Strukturkriteriet

Høringsforslaget presenterer også et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd.

Det måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5 000 innbyggere (måles med utgangspunkt i grunnkretsens befolkningsmessige sentrum). Gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi.

Strukturkriteriet benyttes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd på 13,2 mill. kroner, vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunene får mellom 0 og 13,2 mill. kroner i basistilskudd.

Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Men det vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene også i forhold til kommuner som antas å være utenfor hovedmålgruppen frivillige eller ufrivillige små.

Kommuner som er ufrivillig små vil fortsatt få fullt basistilskudd, som i hovedsak dekker administrasjon. Dersom det er kort avstand til nabokommunen, er kommunen frivillig liten. Slike kommuner vil få et lavere basistilskudd. I Nord-Troms vil alle kommunene, unntatt Nordreisa, få fullt basistilskudd ved grenseverdi på 25,4 km. Kommuner som får full kompensasjon er såkalt ufrivillig små, mens de øvrige er definert som frivillig små.

Regionalpolitiske tilskudd

Innenfor de regionalpolitiske tilskuddene foreslås at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/Namdaltilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samlet i to nye tilskudd; Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd.

I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye tilskuddene, men det legges opp til at:

- småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (eksisterende indeks for grad av distriktsutfordringer)
- det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger

I høringsnotatet er det ikke lagt frem forslag til satser for de nye tilskuddene, og dette kommer først i kommuneproposisjonen våren 2016. Dette betyr at det ikke finnes eksakte virkningstabeller på kommunenivå av regjeringens forslag. KS-administrasjonen har imidlertid laget noen eksempler for å skissere mulige utslag ved en slik omlegging, ved at summen av tilskudd per kommune reduseres.

Kommuner som har under 3200 innbyggere og en indeks under 47 får småkommunetillegg. Alle små kommuner i Nord-Norge har indeks under 47 og vil derfor fortsatt få småkommune-tillegg.

Nord Norge-tilskuddet tildeles i sin helhet per innbygger. Satsene per innbygger varierer imidlertid etter hvilket område av regionen kommunen ligger. Det signaliseres ingen endringer i Nord-Norgetilskuddet i høringsforslaget.

Regjeringen skisserer videre at en større del av de regionalpolitiske tilskuddene skal fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Isolert vil dette gi størst negativ effekt for de minste kommunene.

Skatte-elementene i inntektssystemet

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. 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.

Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter. En redusert skatteandel medfører en økt andel rammetilskudd. Dagens skatteandel ligger på ca. 40 pst.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne ufrivillige forskjeller i utgifter og inntekter, slik at alle landets kommuner har mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ut fra fordelingspolitiske hensyn skal inntektsutjevningen utjevne forskjeller i skatteinntekt pr. innbygger.

Når det gjelder modell for ny selskapsskatt, vises det i høringsnotatet til kommuneproposisjonen for 2017. Det slås fast at selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen.

Selskapsskatt er skatt på alminnelig inntekt for foretak og andre etterskuddspliktige skatteyttere. Fordeler med kommunal selskapsskatt er at det gir lokal forankring av verdiskapningen, lokale incentiver for næringsutvikling og et bredere skattefundament. Ulemper ved kommunal selskapsskatt er at den er konjunkturfølsom og mer uforutsigbar utover i budsjettåret, skaper skjevare inntektsfordeling mellom kommunene og det er vanskelig for kommunene å få tak i grunnlaget for selskapsskatten.

Vurdering

Kommuner med lavt antall innbyggere og med nærhet til områder med tettere befolkning vil bli karakterisert som «frivillig små» basert på reiseavstander for å nå 5.000 innbyggere. De vil derfor tape økonomisk på forslaget. Dersom grenseverdien 25,4 km blir valgt, vil Nordreisa kommune, som eneste kommune i Nord-Troms, bli definert som frivillig liten, mens de øvrige er ufrivillig små. Når 5 av Nord-Troms kommunene er ufrivillig små iflg forslaget til nytt inntektssystem, så er den 6. kommunen også ufrivillig liten da den ikke har alternative kommuner å slå seg sammen med.

Utgifter til innbyggere med særskilte og kostnadskrevenne behov er ikke tatt godt nok hensyn til. Det gjelder særskilt innbyggere over 16 år med psykisk utviklingshemming og innbyggere over 90 år.

Nord Troms kommunene er positiv til at ordningen med regionaltilskuddene (Distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge og Namdalstilskudd) og småkommunetilskuddet videreføres. Dette med bakgrunn i at det er dyrere å drive kommuner under et visst antall innbyggere.

Forslaget om småkommunetilskuddet er ikke klart definert. Det synes klart at en går bort fra faste tilskudd og dreier det over mot to faktorer: utfordringer tallfesta i den såkalte «distriktsindeksen» og innbyggertall. Endringen vil slå negativt for kommuner med lavt innbyggertall. Distriktsindeksen er en størrelse det er vanskelig å etterprøve, da den uttrykker svært komplekse samfunnsforhold.

Det er positivt at det ikke foreslås endringer i Nord-Norge tilskuddet og at tilskuddet fortsatt fordeles pr. innbygger.

Det er en fare for at endringer i selskapsskatten vil forsterke konjunktursvingninger. Kommuner med kraftsentre innafor næringslivet vil økonomisk komme styrka ut, mens kommuner som opplever lavkonjunktur, for eksempel ved nedlegging av hjørnesteinsbedrifter, vil straffes og dermed være mindre i stand til å gjøre grep for å tilrettelegge for ny næringsutvikling.

Det er dessuten vanskelig å se at den verdiskapinga som skjer i distriktet (der inntektene ofte føres inn til hovedkontor i bynære strøk), er godt nok ivaretatt i høringsforslaget.

Forslaget som er på høring er delvis et forslag hvor enkeltelementer er vurdert, men hvor helheten først vil komme i kommuneproposisjonen våren 2016. Det er vanskelig å se den fulle effekten av et nytt inntektssystem i høringstidspunktet, da høringsdokumentet ikke inneholder de tallmessige konsekvensene av endringene. De tall som er benyttet i dette saksfremlegget, er beregninger som KS har lagt frem og som det må tas forbehold om er riktige.

Avslutningsvis vil det være viktig å påpeke at et nytt inntektssystem bør være «kommunereformnøytralt», da det er politisk flertall for at kommunesammenslåing skal skje frivillig.

(sign.)

Øyvind Evanger

Rådsordfører

(mob 91789548)

Kopi til:

- Tromsbenken
- Media