



Nore og Uvdal kommune

Rødberg : 22.02.2016
Arkiv : 103
Saksmappe : 2015/1179
Avd. : Rådmann
Saksbehandler : Rune Antonsen

SÆRUTSKRIFT

Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

MØTEBEHANDLING:		
<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Utvalgssak</i>
Formannskap	29.02.2016	13/16
Kommunestyret	14.03.2016	20/16

Saken gjelder:

I kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)) ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen skal inntektssystemet også sees i sammenheng med kommunereformen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har på denne bakgrunn sendt på høring forslag til nytt inntektssystem, datert 17. desember 2015 (se lenke i oversikten over vedlegg til saken).

Høringsfristen er satt til 1. mars 2016. Nore og Uvdal kommune har fått utsettelse av høringsuttalelsen slik at saken kan behandles i kommunestyret 14. mars 2016. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016.

Fakta:

Saken her er basert på høringsdokumentet fra KMD samt eget notat fra Kommunenes Sentralforbund (KS) hvor konsekvenser av endringsforslagene for kommunen er konkretisert der det er mulig.

Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Tabellen under viser det samlede rammetilskuddet til kommunene i 2016, fordelt på de ulike komponentene i rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet, med i overkant av 95 pst. Småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet utgjør en liten del av kommunenes samlede rammetilskudd, men tilskuddene betyr mye for den enkelte kommune som mottar tilskuddene.

Tilskudd	(1 000 kr)
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
Storbytilskudd	459 985
Sum rammetilskudd	124 791 530

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 119 mrd. kroner. Innbyggertilskuddet fordeles med et likt beløp per innbygger til alle kommuner på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt på grunnlag av kommunenes utgiftsbehov.

I høringsforslaget fra KMD presenteres blant annet:

- forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene, inkludert en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- en beskrivelse av skatteelementene i inntektssystemet

Kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene, og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller mens ulikheter i kostnader som skyldes kommunens egne prioriteringer ikke kompenseres. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen.

Utgiftsutjevningen omfatter velferdstjenester av nasjonal karakter og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern og administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen i høringsnotatet. Hvilke vektorer de ulike sektorene har i kostnadsnøkkelen bygger på hvordan kommunene faktisk bruker sine penger.

Forrige helhetlig revisjon av kostnadsnøklerne var i 2011 og baserte seg på tall fra 2008. Forslaget til endringer i kostnadsnøkkelen i høringsdokumentet bygger på tall fra 2014. Det er lagt opp til at kostnadsnøklerne skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen er en oppfølging av dette. Kommunal og moderniseringsdepartementet har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøklerne og det foreslås endringer i alle nøklene.

Grunnskole: Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (ekskl. 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 ventelig redusere innslagspunktet i 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.

På bakgrunn av høringsdokumentet fra KMD har KS gjort beregninger over hvilke konsekvenser forslaget til endring i kostnadsnøkklene har for den enkelte kommune dersom nøklene hadde blitt lagt til grunn for utgiftsutjevningen i 2016, jfr. vedlegg. For Numedalskommunene utgjør dette følgende reduksjoner:

Kommune:	Kr. pr. innb.	Sum
Rollag	-1 811	-2 535 000
Flesberg	-68	-182 000
Nore og Uvdal	-672	-1 709 000

Frivillig eller ufrivillig smådriftsulemper - Strukturkriteriet

Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (i hovedsak knyttet til administrasjon) er en del av kostnadsnøkkel, og gis gjennom basiskriteriet. I høringsnotatet skisseres en mulig modell for hvordan denne kompensasjonen kan graderes. Gradering av basiskriteriet er foreløpig ikke inkludert i departementets forslag til ny kostnadsnøkkel, men dette vil bli en del av kostnadsnøkkel når modellen innføres.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. I dag gjelder dette prinsippet for smådriftsulemper både på tjenestenivå (for eksempel grunnskole) og på kommunenivå (for eksempel administrasjon).

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkel som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Med en modell som skissert i høringsnotatet, vil kommuner med store avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

Departementet har i høringsdokumentet beregnet kommunenes verdi på strukturkriteriet (gjennomsnittlig reiseavstand) for å nå 5000 innbyggere. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall.

Det er videre synliggjort tre alternativer grenseverdier uttrykt med reiseavstand til 5 000 innbyggere – 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

KS har beregnet konsekvensene ved innføring av strukturkriteriet i kostnadsnøkkel basert på ovennevnte grenseverdier og kommunenes strukturverdier basert på reiseavstand til 5 000 innbyggere. Konsekvensene for Numedalskommunene er som følger:

Kommune:	Verdi på strukturkriteriet/ Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innb.	Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet Grenseverdi lik 25,4 km		Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet Grenseverdi lik 16,5 km		Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet Grenseverdi lik 13,3 km	
		Kr pr innb.	Sum	Kr pr innb.	Sum	Kr pr innb.	Sum
Rollag	26,0	538	739 000	396	545 000	333	458 000
Flesberg	16,4	-1 346	-3 595 000	370	988 000	333	889 000
Nore og Uvdal	30,4	538	1 366 000	396	1 007 000	333	845 000

Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktspolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen, gis det i dag også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet. Dette er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger, og ikke med dokumenterte kostnadsforskjeller.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge.

Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktspolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig. Dagens småkommunetilskudd tildes med ett tilskudd per kommune, uavhengig av antall innbyggere. Dette innebærer at jo færre innbyggere kommunen har, jo høyere blir tilskuddet per innbygger. Det foreslås at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette begrunnes med at det vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere, uavhengig av kommune-størrelse. En slik endring vil gjøre tilskuddet mer rettfærdig, fordi kommuner med flere innbyggere dermed kan få et høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere. Tilskuddet vil med denne innretningen også bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur.

Kommunene som mottar småkommunetilskudd for 2016 (kommuner med under 3 200 innbyggere og skatteinntekter under 120 pst. av landssnittet pr. innbygger) fordeler seg slik når det gjelder distriktsindeksen (lav distriktsindeks betyr høye distriktsutfordringer, og intervallene som benyttes er identiske med de som benyttes i distriktstilskudd Sør-Norge i dag):

	Distriktsindeks					
	Under 35	36-38	39-41	42-44	45-46	Over 47
Kommuner i Sør-Norge	46	8	4	6	3	22
Kommuner i Nord-Norge og Namdalen	64	0	0	2	0	0
	110	8	4	8	3	22

45 småkommuner har en distriktsindeks på 36 eller høyere. En tildeling av småkommunetilskudd etter distriktsindeksen antas å kunne bety at disse kommunene vil få et lavere småkommunetillegg enn dagens småkommunetilskudd. I dag får ikke kommuner med distriktsindeks over 47 distriktstilskudd Sør-Norge. Legges samme kriterier til grunn for småkommunetillegget vil 22 kommuner med distriktsindeks over 47 miste småkommunetilskuddet.

Distriktsindeksen til Numedalskommunene: Nore og Uvdal = 28, Rollag = 37 og Flesberg = 57. Dette vil si at dersom ovennevnte modell legges til grunn vil Flesberg kunne miste hele småkommunetilskuddet, mens Nore og Uvdal og Rollag trolig vil komme noe bedre ut.

Konkrete modeller vil bli først presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Skatt og skatteutjevning

Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer at kommunesektoren bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet for å beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Dette tilsier at en andel av inntektene bør komme fra lokale skatter. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. I skatteelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge prinsipper. Mekanismer som regulerer fordelingen av skatteinntekter mellom kommunene er hvilke skatter kommunene får

beholde en andel av, hvor stor andel skatteinntektene utgjør av samlede inntekter og i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene.

Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter på landsnivå. En økning i skatteandelen vil øke den kommunale skattøren og fortrenge andelen rammetilskudd. Tilsvarende vil en redusert skatteandel medføre en økt andel rammetilskudd. Rammetilskuddet er i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger, mens skattegrunnlaget varierer mye fra kommune til kommune. Skatteandelen påvirker derfor fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.

Fordelingen av inntektene mellom kommunene påvirkes også av i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene, dvs. inntektsutjevningen. Kommunenes inntekter fra personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen. I de periodene kommunene har beholdt deler av selskapsskatten, har denne også blitt utjevnet. Det er frivillig om kommunene vil innføre eiendomsskatt, og denne blir ikke utjevnet mellom kommunene.

Dagens inntektsutjevning er en symmetrisk modell hvor kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, målt per innbygger, blir kompensert for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. I tillegg blir kommuner med skatteinngang under 90 pst. av landsgjennomsnittet kompensert for 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet.

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.

Selskapsskatt

Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskaping, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapingen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen. Departementet kommer tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017.

Rådmannens vurdering:

Høringsdokumentet med forslaget til endring i inntektssystemet gir ikke grunnlag nok for å kunne beregne fullt ut konsekvensene endringene vil ha for enkeltkommuner. Dette vil først komme ved fremleggelse av kommuneproposisjonen 2017 (11. mai 2016). Det er derfor vanskelig å beskrive de endelige konsekvensene av høringsforslaget for Nore og Uvdal kommune. Spesielt gjelder dette komponentene strukturkriteriet, regionalpolitiske tilskudd og skatteelementet. Rådmannen er betenkt over kommunene er bedt om å ta stilling til et forslag til nytt inntektssystem hvor konsekvensene ikke er fullt ut kjent på høringstidspunktet. Rådmannen mener derfor at det burde vært brukt mer tid på å gjennomarbeide forslaget før høring og at innføringstidspunktet burde vært utsatt til 2018.

Rådmannen mener at en oppgradering av kostnadsnøkkelen basert på nye beregninger bidrar til en mer rettferdig fordeling av de statlige rammeoverføringene til kommunene og dermed representerer en forbedring av dagens inntektssystem.

Det er allment akseptert at vekstkommuner har særskilte utfordringer som følge av sterk vekst i befolkningen. Stortinget har derfor besluttet å gi disse kommunene et særskilt veksttilskudd. Det er ikke tilsvarende fokus på de utfordringer som møter kommuner med synkende folketall. Mange av disse kommunene er små kommuner. For hver innbygger kommunen mister reduseres inntektene i form av skatt og rammetilskudd med om lag kr 50 000. Dette skaper særskilte utfordringer når det gjelder å tilpasse tjenestene til stadig lavere inntekter.

Befolkningsstrømmen har i hele etterkrigstiden gått fra «bygd til by». Det er spesielt den fertile delen av befolkningen som flytter fra distriktene. Dette gjør at flere barn vokser opp i byene og færre i

distriktene. Dette bidrar til å forsterke en allerede skjev alderssammensetning i mange distriktskommuner. Det er nokså bred politisk enighet nasjonalt om å opprettholde spredt bosetting i landet vårt. Rådmannen mener derfor det er viktig at endringer i inntektssystemet ikke bidrar til å svekke distriktskommunenes inntektsgrunnlag og dermed mulighetene for å opprettholde bosetting, sysselsetting og et variert næringsliv og servicetilbud overfor innbyggerne. Rådmannen mener at dette må tas hensyn til ved endringer i inntektssystemet og utforming av de regionalpolitiske tilskuddene, herunder småkommunetilskuddet.

I høringsdokumentet foreslås det ingen satser for de nye regionalpolitiske tilskuddene, men det legges opp til at småkommunetilskuddet erstattes av et småkommunetillegg og at det nye småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunens verdi på distriktsindeksen. I tillegg vil det bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Isolert vil dette gi størst negativ effekt for de minste kommunene. Beregninger foretatt av KS viser at innføringen av et småkommunetillegg slik regjeringen skisserer kan gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene, avhengig av innretning på tilskuddet. Utslagene for den enkelte kommune henger i stor grad sammen med kommunenes nivå for distriktsindeks.

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.

Regjeringen har tidligere varslet at den ønsker å gjeninnføre en modell med selskapsskatt til kommunene. Dette følges opp i høringsnotatet. Departementet varsler at det vil komme tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen 2017. Selskapsskatten har tidligere vært en del av inntektssystemet ved to anledninger. Selskapsskatten har vært en del av inntektssystemet under regjeringer utgått fra borgerlig side, mens regjeringer med utspring i partier på venstresiden har løftet selskapsskatten ut av inntektssystemet.

Argumentene for 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.

Rådmannen mener at formålet med inntektssystemet med utlikning av inntektsforskjeller og forutsigbarhet i inntektene taler mot en gjeninnføring av selskapsskatten i inntektssystemet.

Økonomiske konsekvenser

Oppdatert kostnadsnøkkel og nytt strukturkriterium

Kommunenes Sentralforbund har beregnet virkningene av endringene i kostnadsnøkkelen og bruk av strukturkriterium ved beregning av basistilskudd. Tabellen nedenfor viser virkningene for Nore og Uvdal kommune basert på departementets forslag.

	Kroner per innb	Totalt i 1000 kr
I. Utgiftsutjevningen (utenom strukturkriteriet)	-672	-1 709
II. Bruk av strukturkriterium ved beregning av basis (forslag i høringsnotatet)		
Eksempel a) Grense for full basis 25,4 km per innb	538	1 366
Eksempel b) Grense for full basis 16,5 km per innb	396	1 007
Eksempel c) Grense for full basis 13,3 km per innb	333	845

Tabellene viser at en oppdatering av kriteriene i kostnadsnøkkelen (punkt I) slår negativt ut for Nore og Uvdal kommune, mens overgangen fra et likt basistilskudd for alle kommunene til et gradert tilskudd basert på et nytt strukturkriterium (punkt II) slår positivt ut for kommunen. Jo høyere grenseverdi på strukturkriteriet, jo færre kommuner vil få fullt basistilskudd. Samtidig vil mer av pengene bli fordelt per innbygger. Dette er spesielt til fordel for de store bykommunene, men siden fullt basistilskudd øker fra 13,2 til ca. 14,2 mill. kr og Nore og Uvdal kommune ligger over

grenseverdien ved alle tre alternativer for å nå 5 000 innbyggere, er nettvirkningen positiv for kommunen ved alle tre alternativer.

Rådmannen vil understreke at dette er foreløpige beregninger, som vil bli påvirket av hvor mange kommuner som slås sammen, da disse beholder tidligere inntekter. Dette vil igjen medføre at andre kommuner får mindre inntekter.

Hva gjelder småkommunetilskuddet antar rådmannen at de endringene som foreslås ikke vil ha betydelig negative økonomiske konsekvenser for Nore og Uvdal kommune da kommunen etter distriktsindeksen har klare distriktsutfordringer.

Når det gjelder innføring av selskapsskatten i inntektssystemet foreligger ikke beregninger som viser hvordan dette vil slå ut for den enkelte kommune.

Delkostnadsnøkkel for barnehager

Lov om barnehager er til for barnas beste og har som formål at barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet skal gi barn muligheter for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Mens lov om barnehager vektlegger barnas behov er etterspørsel styrende for fordelingen av midler til drift av barnehager gjennom inntektssystemet. For å fange opp variasjoner i etterspørsel etter barnehageplass benyttes antall innbyggere med høyere utdanning som ett av tre kriterier i inntektssystemet. Utdanningsnivå som kriterium har vært sterkt kritisert fra flere hold og departementet drøfter denne kritikken i høringsnotatet. Mange kommuner har helt siden kriteriet ble innført for noe år siden stilt seg kritisk til at foreldrenes utdanningsnivå skal virke inn på statens overføringer til kommunene til drift av barnehager. Kommunene har argumentert med at kriteriet er usosialt og står i et motsetningsforhold til intensjonene med barnehagelovens formål om å sikre barn like muligheter. Når kommuner ikke har samme muligheter til finansiering kan heller ikke barn tilbys like muligheter. Et særskilt moment som er omtalt i høringsnotatet er at kommuner med høy andel lavinntektsfamilier framover vil måtte dekke en høyere andel av barnehageutgiftene enn kommuner med en lavere andel lavinntektsfamilier. Dette som følge av innføring av nasjonale minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehager for familier med lav inntekt og gratis kjernetid for fire- og femåringer fra lavinntektsfamilier. Fra høsten 2016 blir ordningen med gratis kjernetid utvidet til også å gjelde treåringer. Departementet peker på at effekten av disse moderasjonsordningene ikke er fanget opp i analysene, som bygger på kommunale regnskapstall for 2014.

Departementet har gjennom nye analyser kommet frem til at den nåværende delkostnadsnøkkelen for barnehager hvor utdanningskriteriet inngår, fortsatt er den beste for å forklare variasjoner i utgifter til barnehage mellom kommunene. Departementet skisserer en alternativ delkostnadsnøkkel med «antall heltidsansatte 20-44 år» som ett av kriteriene. Departementet peker på at denne modellen har noe lavere forklaringskraft, men allikevel vurderes som et godt alternativ.

Rådmannen anbefaler den alternative modellen med bruk av antall heltidsansatte i stedet for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehage da denne modellen fremstår som mindre usosial og vil ha større legitimitet blant kommunene.

Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

I delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg foreslås ingen endringer i kriterier, men innbyggere 0-66 år vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned. I forhold til dagens delkostnadsnøkkel reduseres vektingen på kriteriet antall psykisk utviklingshemmede fra 13,97 pst. til 9,72 pst. Endringen begrunnes med at oppdaterte analyser viser en mye lavere effekt av kriteriet på kommunens utgifter til pleie og omsorg (om lag 4 %) enn dagens vekting av kriteriet (13,97 %). Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil ventelig redusere innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

En vesentlig andel av mottakerne av ressurskrevende tjenester er psykisk utviklingshemmede. Enkeltkommuner kan ha svært høye utgifter knyttet til personer med psykisk utviklingshemming. Nore og Uvdal kommune har et klart høyere antall psykisk utviklingshemmede og høyere utgifter enn gjennomsnittet for landet. En nedvekting av kriteriet for psykisk utviklingshemmede i tråd med forslaget vil gjøre at Nore og Uvdal mister om lag 1 mill. kr i rammetilskudd. Hvor mye av

inntektsbortfallet som vil bli kompensert gjennom et lavere innslagspunkt i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er uklart.

Rådmannen mener at et inntektsbortfall på 1 mill. kr er vesentlig og vil kunne få konsekvenser for tjenestene. Det er derfor viktig at endringer i dette kriteriet ses i nær sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester slik at ikke den samlede finansiering av tjenestene svekkes.

Småkommunetilskudd

Hva gjelder småkommunetilskuddet antar rådmannen at de endringene som foreslås ikke vil ha betydelig negative økonomiske konsekvenser for Nore og Uvdal kommune da kommunen etter distriktsindeksen har klare distriktsutfordringer.

Selskapsskatt

Når det gjelder innføring av selskapsskatten i inntektssystemet foreligger ikke beregninger som viser hvordan dette vil slå ut for den enkelte kommune.

Rådmannens forslag til vedtak:

Nore og Uvdal kommune avgir følgende høringsuttalelse:

1. Nore og Uvdal kommune mener at en oppgradering av kostnadsnøkkelen basert på nye beregninger bidrar til en mer rettferdig fordeling av de statlige rammeoverføringene til kommunene og dermed representerer en forbedring av dagens inntektssystem.
2. Ved innføring av et nytt strukturkriterium og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, herunder småkommunetilskuddet, må det tas hensyn til de små distriktskommunenes særskilte utfordringer med å opprettholde bosetting, sysselsetting og et variert næringsliv og servicetilbud overfor innbyggerne.
3. Nore og Uvdal kommune mener at den alternative modellen med bruk av antall heltidsansatte i stedet for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehage er bedre enn dagens modell da den fremstår som mindre usosial, vil ha større legitimitet blant kommunene og bedre understøtte barnehagelovens formål.
4. Nedvekting av kriteriet for psykisk utviklingshemmede må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester slik at ikke den samlede finansiering av tjenesten svekkes.
5. Nore og Uvdal kommune mener at formålet med inntektssystemet med utlikning av inntektsforskjeller og forutsigbarhet i inntektene taler mot en gjeninnføring av selskapsskatten i inntektssystemet. Nore og Uvdal kommune vil i tillegg peke på at kommuner, som budsjettstyrte organisasjoner, er avhengig av stor grad av forutsigbarhet i sine inntekter for å kunne levere et stabilt og godt tjenestetilbud til innbyggerne.

Behandling Formannskap- 29.02.2016:

Rådmannen orienterte til saken.

Følgende omforente forslag ble fremmet:

Nore og Uvdal kommune avgir følgende høringsuttalelse:

Regjeringen har sendt forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene på høring med kort høringsfrist. Forslagene har bidratt til å skape stor usikkerhet om det økonomiske grunnlaget for en lang rekke kommuner.

Det framstilles som om endringene vil ramme kommuner som har «valgt å være små» og at kommuner som er «frivillig små» kan unngå kraftige økonomiske kutt ved å slå seg sammen med nabokommuner. Disse kommunene skal da få beholde sine inntekter i 15 år som belønning for at de har gjennomført kommunesammenslåing. Denne framgangsmåten er uforsvarlig.

Endringer i inntektssystemet må bygge på utredninger fra offentlige utvalg som er bredt sammensatt og med medlemmer fra kompetente fagmiljøer. Forslagene må være gjenstand for en grundig høring slik at faglige og samfunnsmessige konsekvenser av endringer er gjenstand for offentlig debatt før stortinget fatter beslutninger.

Høringsdokumentet med forslaget til endringer i inntektssystemet gir ikke grunnlag nok for å kunne beregne fullt ut konsekvensene endringene vil ha for enkeltkommuner. Dette vil først komme ved fremleggelse av kommuneproposisjonen 2017 (11. mai 2016). Det er derfor vanskelig å beskrive de endelige konsekvensene av høringsforslaget for Nore og Uvdal kommune. Dette gjelder komponentene kostnadsnøkkel, strukturkriteriet, regionalpolitiske tilskudd og skatteelementet. Nore og Uvdal kommune er betenkt over kommunene er bedt om å ta stilling til et forslag til nytt inntektssystem hvor konsekvensene ikke er fullt ut kjent på høringstidspunktet. Nore og Uvdal kommune mener derfor at det burde være brukt mer tid på å gjennomarbeide forslaget før høring og at innføringstidspunktet burde vært utsatt til 2018.

1. Nore og Uvdal kommune mener at en jevnlig oppgradering av kostnadsnøkkelen basert på nye beregninger kan bidra til en mer rettferdig fordeling av de statlige rammeoverføringene til kommunene og dermed representerer en forbedring av dagens inntektssystem.
2. Ved innføring av et nytt strukturkriterium og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, herunder småkommunetilskuddet, må det tas hensyn til de små distriktskommunenes særskilte utfordringer med å opprettholde bosetting, sysselsetting og et variert næringsliv og servicetilbud overfor innbyggerne.
3. Nore og Uvdal kommune mener at den alternative modellen med bruk av antall heltidsansatte i stedet for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehage er bedre enn dagens modell da den fremstår som mindre usosial, vil ha større legitimitet blant kommunene og bedre understøtte barnehagelovens formål.
4. Nedvekting av kriteriet for psykisk utviklingshemmede må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester slik at ikke den samlede finansiering av tjenesten svekkes.
5. Nore og Uvdal kommune mener at formålet med inntektssystemet med utlikning av inntektsforskjeller og forutsigbarhet i inntektene taler mot en gjeninnføring av selskapsskatten i inntektssystemet. Nore og Uvdal kommune vil i tillegg peke på at kommuner, som budsjettstyrte organisasjoner, er avhengig av stor grad av forutsigbarhet i sine inntekter for å kunne levere et stabilt og godt tjenestetilbud til innbyggerne.

VOTERING:

Det omforente forslaget ble enstemmig vedtatt.

Innstilling Formannskap- 29.02.2016:

Nore og Uvdal kommune avgir følgende høringsuttalelse:

Regjeringen har sendt forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene på høring med kort høringsfrist. Forslagene har bidratt til å skape stor usikkerhet om det økonomiske grunnlaget for en lang rekke kommuner. Det framstilles som om endringene vil ramme kommuner som har «valgt å være små» og at kommuner som er «frivillig små» kan unngå kraftige økonomiske kutt ved å slå seg sammen med nabokommuner. Disse

kommunene skal da få beholde sine inntekter i 15 år som belønning for at de har gjennomført kommunesammenslåing. Denne framgangsmåten er uforsvarlig.

Endringer i inntektssystemet må bygge på utredninger fra offentlige utvalg som er bredt sammensatt og med medlemmer fra kompetente fagmiljøer. Forslagene må være gjenstand for en grundig høring slik at faglige og samfunnsmessige konsekvenser av endringer er gjenstand for offentlig debatt før stortinget fatter beslutninger.

Høringsdokumentet med forslaget til endringer i inntektssystemet gir ikke grunnlag nok for å kunne beregne fullt ut konsekvensene endringene vil ha for enkeltkommuner. Dette vil først komme ved fremleggelse av kommuneproposisjonen 2017 (11. mai 2016). Det er derfor vanskelig å beskrive de endelige konsekvensene av høringsforslaget for Nore og Uvdal kommune. Dette gjelder komponentene kostnadsnøkkel, strukturkriteriet, regionalpolitiske tilskudd og skatteelementet. Nore og Uvdal kommune er betenkt over kommunene er bedt om å ta stilling til et forslag til nytt inntektssystem hvor konsekvensene ikke er fullt ut kjent på høringstidspunktet. Nore og Uvdal kommune mener derfor at det burde være brukt mer tid på å gjennomarbeide forslaget før høring og at innføringstidspunktet burde vært utsatt til 2018.

1. Nore og Uvdal kommune mener at en jevnlig oppgradering av kostnadsnøkkelen basert på nye beregninger kan bidra til en mer rettferdig fordeling av de statlige rammeoverføringene til kommunene og dermed representerer en forbedring av dagens inntektssystem.
2. Ved innføring av et nytt strukturkriterium og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, herunder småkommunetilskuddet, må det tas hensyn til de små distriktskommunenes særskilte utfordringer med å opprettholde bosetting, sysselsetting og et variert næringsliv og servicetilbud overfor innbyggerne.
3. Nore og Uvdal kommune mener at den alternative modellen med bruk av antall heltidsansatte i stedet for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehage er bedre enn dagens modell da den fremstår som mindre usosial, vil ha større legitimitet blant kommunene og bedre understøtte barnehagelovens formål.
4. Nedvekting av kriteriet for psykisk utviklingshemmede må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester slik at ikke den samlede finansiering av tjenesten svekkes.
5. Nore og Uvdal kommune mener at formålet med inntektssystemet med utlikning av inntektsforskjeller og forutsigbarhet i inntektene taler mot en gjeninnføring av selskapsskatten i inntektssystemet. Nore og Uvdal kommune vil i tillegg peke på at kommuner, som budsjettstyrte organisasjoner, er avhengig av stor grad av forutsigbarhet i sine inntekter for å kunne levere et stabilt og godt tjenestetilbud til innbyggerne.

Behandling Kommunestyret- 14.03.2016:

Følgende representanter hadde innlegg i saken:

Nils Helge Tufto (H)
Viola Bergerud (Ap)
Lars Jacobsen (Sp)

H fremmet rådmannens innstilling:

«Nore og Uvdal kommune avgir følgende høringsuttalelse:

1. Nore og Uvdal kommune mener at en oppgradering av kostnadsnøkkelen basert på nye beregninger bidrar til en mer rettferdig fordeling av de statlige rammeoverføringene til kommunene og dermed representerer en forbedring av dagens inntektssystem.

2. Ved innføring av et nytt strukturkriterium og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, herunder småkommunetilskuddet, må det tas hensyn til de små distriktskommunenes særskilte utfordringer med å opprettholde bosetting, sysselsetting og et variert næringsliv og servicetilbud overfor innbyggerne.

3. Nore og Uvdal kommune mener at den alternative modellen med bruk av antall heltidsansatte i stedet for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehage er bedre enn dagens modell da den fremstår som mindre usosial, vil ha større legitimitet blant kommunene og bedre understøtte barnehagelovens formål.

4. Nedvekting av kriteriet for psykisk utviklingshemmede må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester slik at ikke den samlede finansiering av tjenesten svekkes.

Sp v/Lars Jacobsen fremmet forslag:

«I forslaget (høringsutkastet) gis «sammenslåingskommuner» lovnad om 15 års inntektsgaranti til tross for at et hvert stortingsflertall i ettertid kan forandre dette. Sjølve framstillinga fremstår som uklar, bortsett fra at dette inntektssystemet helt klart vil føre til sterk sentralisering og overkjøring av lokaldemokratiet.»

«Dette skal settes inn som siste setning i 1. avsnitt (Denne fremgangsmåten er uforsvarlig – strykes.)»

VOTERING:

Tilleggsforslaget fra Jacobsen ble tatt opp til votering og vedtatt med 19 mot 4 stemmer.

Deretter ble innstillingen fra formannskapet med tillegg satt opp mot rådmannens innstilling, og ble vedtatt med 19 mot 4 stemmer.

Vedtak Kommunestyret- 14.03.2016:

Nore og Uvdal kommune avgir følgende høringsuttalelse:

Regjeringen har sendt forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene på høring med kort høringsfrist. Forslagene har bidratt til å skape stor usikkerhet om det økonomiske grunnlaget for en lang rekke kommuner. Det framstilles som om endringene vil ramme kommuner som har «valgt å være små» og at kommuner som er «frivillig små» kan unngå kraftige økonomiske kutt ved å slå seg sammen med nabokommuner. Disse kommunene skal da få beholde sine inntekter i 15 år som belønning for at de har gjennomført kommunesammenslåing. I forslaget (høringsutkastet) gis «sammenslåingskommuner» lovnad om 15 års inntektsgaranti til tross for at et hvert stortingsflertall i ettertid kan forandre dette. Sjølve framstillinga fremstår som uklar, bortsett fra at dette inntektssystemet helt klart vil føre til sterk sentralisering og overkjøring av lokaldemokratiet.

Endringer i inntektssystemet må bygge på utredninger fra offentlige utvalg som er bredt sammensatt og med medlemmer fra kompetente fagmiljøer. Forslagene må være gjenstand for en grundig høring slik at faglige og samfunnsmessige konsekvenser av endringer er gjenstand for offentlig debatt før stortinget fatter beslutninger.

Høringsdokumentet med forslaget til endringer i inntektssystemet gir ikke grunnlag nok for å kunne beregne fullt ut konsekvensene endringene vil ha for enkeltkommuner. Dette vil først komme ved fremleggelse av kommuneproposisjonen 2017 (11. mai 2016). Det er derfor vanskelig å beskrive de endelige konsekvensene av høringsforslaget for Nore og Uvdal kommune. Dette gjelder komponentene kostnadsnøkkel, strukturkriteriet, regionalpolitiske tilskudd og skatteelementet. Nore og Uvdal kommune er betenkt over kommunene er bedt om å ta stilling til et forslag til nytt inntektssystem hvor konsekvensene ikke er fullt ut kjent på høringstidspunktet. Nore og Uvdal kommune mener derfor at det burde være brukt mer tid på å gjennomarbeide forslaget før høring og at innføringstidspunktet burde vært utsatt til 2018.

1. Nore og Uvdal kommune mener at en oppgradering av kostnadsnøkkelen basert på nye beregninger bidrar til en mer rettferdig fordeling av de statlige rammeoverføringene til kommunene og dermed representerer en forbedring av dagens inntektssystem.

2. Ved innføring av et nytt strukturkriterium og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, herunder småkommunetilskuddet, må det tas hensyn til de små distriktskommunenes særskilte utfordringer med å opprettholde bosetting, sysselsetting og et variert næringsliv og servicetilbud overfor innbyggerne.
3. Nore og Uvdal kommune mener at den alternative modellen med bruk av antall heltidsansatte i stedet for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehage er bedre enn dagens modell da den fremstår som mindre usosial, vil ha større legitimitet blant kommunene og bedre understøtte barnehagelovens formål.
4. Nedvekting av kriteriet for psykisk utviklingshemmede må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester slik at ikke den samlede finansiering av tjenesten svekkes.
5. Nore og Uvdal kommune mener at formålet med inntektssystemet med utlikning av inntektsforskjeller og forutsigbarhet i inntektene taler mot en gjeninnføring av selskapsskatten i inntektssystemet. Nore og Uvdal kommune vil i tillegg peke på at kommuner, som budsjettstyrte organisasjoner, er avhengig av stor grad av forutsigbarhet i sine inntekter for å kunne levere et stabilt og godt tjenestetilbud til innbyggerne.

Vedlegg

- 1 KS notat av 14. januar 2016
- 2 Virkningstabeller for Buskerud – nytt inntektssystem (KS)
- 3 LVKs kommentarer til høring om nytt inntektssystem

Rett utskrift
Nore og Uvdal kommune
16/3-16 Uw