



Utskrift av møtebok

Dato: 16.02.2016

Arkivsak: 2015/1016-36

Saksbehandler:
Elin Teigmoen
61700725

Utv.saksnr.	Utvalg	Møtedato
21/16	Formannskapet	23.02.2016

Høringsuttalelse - forslag til endringer i inntektssystemet

Vedlegg:

- 1 Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene, v/ Kommunaldept., 16.12.15
- 2 Notat fra KS ang forslag til nytt inntektssystem for kommunene, 14.01.16
- 3 Virkningstabeller for Oppland - Nytt inntektssystem v/ KS, 14.01.16
- 4 Høringsuttalelse - arbeidsgruppe for rådmannsutvalgene i Hedmark og Oppland

Saksutredning

Innledning

I kommuneproposisjonen for 2016 varslet regjeringen at den ville foreta en gjennomgang av og fremme forslag om endringer i inntektssystemet for kommunene, og at nytt inntektssystem ville bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017, og med virkning fra 01.01.17. Gjennomgangen av inntektssystemet blir denne gangen sett i sammenheng med kommunereformen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sendte 16.12.15 et forslag til nytt inntektssystem for kommunene på høring, og høringsfristen er satt til 01.03.16.

Inntektssystemet er betegnelsen på systemet som bestemmer kommunenes frie inntekter, og som består av rammetilskudd og skatt på inntekt og formue. Rammetilskuddet består av flere ulike elementer som basistilskudd, innbyggertilskudd, utgiftsutjevning, skatteutjevning, regional-politiske tilskudd og skjønnsmidler som alle blir beregnet og utmålt til kommune på ulike måter.

Hovedpunkter i høringsforslaget

Innledningsvis er det en gjennomgang av kommunenes rolle, oppgaver og plass i norsk økonomi samt hovedtrekkene i dagens inntektssystem.

Kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen er gjennomgått og blir foreslått endret. Det er en relativt detaljert gjennomgang av hver enkelt sektor, dagens kostnadsnøkler og forslag om nye nøkler. I tillegg er de ulike sektorene gjennomgått samlet og det foreslås nye vekter ut fra at de ulike sektorene har hatt ulik utgiftsutvikling. Sektorene i denne sammenheng er grunnskole, pleie og omsorg, barnehage, kommunehelse, barnevern, sosialhjelp og administrasjon, landbruk og miljø.

Det foreslås endringer i kompensasjon for smådriftsulemper ved at basistilskuddet blir gradert. Hensikten er å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Graderingen er foreslått løst gjennom innføring av nytt strukturkriterium som måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å

nå 5.000 innbyggere. Vurderingen er at små kommuner med relativt lave reiseavstander lettere kan slå seg sammen med andre kommuner. Dersom de ikke slår seg sammen med andre kan derfor smådriftsulempene kalles frivillige. Det er ikke foreslått hva slags grenseverdier for reiseavstand som gir hhv fullt basistilskudd, som er kr. 13,2 mill., evt. gradert lavere tilskudd for kommuner som har lavere reiseavstand enn definert grenseverdi.

De regionalpolitiske tilskuddene foreslås omlagt og forenklet. De regionalpolitiske tilskuddene omfatter distriktstilskudd for hhv Sør-Norge, Nord-Norge og Namdalen, småkommunetilskudd, veksttilskudd og storbytilskudd. Det foreslås to nye regionalpolitiske tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Dagens småkommunetilskudd foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene. Det er ikke foreslått konkrete satser for de nye tilskuddene.

Tilslutt er det en gjennomgang av skatteelementene i inntektssystemet, men det foreslås ikke endringer utover tidligere signal om at kommunene fra 2017 skal bli tilført inntekter gjennom en ny modell for selskapskatt og disse inntektene skal også inngå i skatteutjevningen.

Vurdering

Innledning

I utgangspunktet ser kommunen positivt på at regjeringens forslag om endringer sendes ut på høring slik at berørte parter får anledning til å komme med tilbakemeldinger. Det er imidlertid klart at det burde vært minst en måned lengre høringsfrist og ikke minst at arbeidet med forslaget burde være lagt til en NOU-utredning slik at berørte parter kunne deltatt i utredningsarbeidet på en bedre måte.

Kommunen er også kritisk til at flere av forholdene som blir foreslått endret f.eks når det gjelder strukturkriteriet og de nye regionalpolitiske tilskuddene ikke blir konkretisert før fremleggelse av kommuneproposisjon i mai. Dette gjør det vanskelig å vurdere helhet og konsekvensene for egen kommune.

Overordnet

Lokalt selvstyre og lokal forankring av inntekter er viktige og grunnleggende prinsipper for finansiering av kommunene. Videre må inntektene utjevnes slik at alle kommuner har inntektsgrunnlag til å gi likeverdige velferdstjenester til alle innbyggere. Det må tas hensyn til at kostnadene med å gi likeverdige tilbud varierer ut fra forhold som den enkelte kommune har liten innflytelse på.

Kostnadsnøkler og vekting av sektorene

I all hovedsak virker de nye kostnadsnøkler å være godt faglig forankret og kommunen har derfor ikke innspill til endringene her.

Det er positivt at sektorene får endret vekting i tråd med endringer i samlede behov, kommunenes prioriteringer og at enkeltsektorer har ulik utgiftsutvikling over tid. De faglig funderte endringene vedr kostnadsnøkler og sektorvekting bør vurderes og justeres hyppig.

Smådriftsulemp / strukturkriteriet

Innføring av strukturkriteriet gir store omfordelingsvirkninger mellom kommuner, og det synes noe uklart om dette er tilsiktet i alle tilfeller. F.eks kan kommuner med relativt konsentrert befolkning, men med store avstander til nabokommuner komme dårlig ut på kriteriet. Dette er neppe hva regjeringen legger i begrepet «frivillige smådriftsulemp». Det bør arbeides mer med å utvikle modellen slik at den faktisk blir mer treffsikker på hva den er ment å dekke. Kommunen mener at grenseverdien for reiseavstand bør settes lavt.

Regionalpolitiske tilskudd

Det er en svakhet at det ikke foreslås konkrete satser, verdier og innretning ellers for de nye regionaltilskuddene fordi det ikke er mulig å få beregnet konsekvensene av forslaget uten evt å ta forutsetninger som det kanskje ikke er dekning for.

Det er viktig for kommunene å beholde ordninger og tilskudd som kompenserer og gir mulighet til å ha et fortsatt godt nivå på de kommunale tjenester også i kommuner som har distriktsutfordringer. Gode kommunale og andre offentlige tjenester er i seg selv en viktig del av infrastruktur og ett vesentlig moment for valg av bosted. Det synes også uheldig med omlegging mot innbygger-baserte tilskudd siden tilskuddet er ment å dekke infrastruktur og ordninger som koster tilnærmet det samme om kommunen er f.eks 3.500 innbyggere eller 6.000 innbyggere.

Skattelementene i inntektssystemet

Det er som nevnt ikke fremmet konkrete forslag til endringer i dagens modell, men det legges til grunn at fra 2017 skal kommunene få tilført midler gjennom en ny modell for selskapsskatt.

Kommunen mener at det er svært viktig å videreføre dagens inntektsutjevning på minst 60 %, samt at skatteandelen av frie inntekter ikke øker. Dette er helt nødvendig for å sikre at også skattesvake kommuner har inntektsgrunnlag til å videreføre et rimelig nivå på de kommunale tjenestene.

Forslaget om selskapsskatt bør utvides til også å gjelde økt virksomhet innen naturressursbaserte næringer. Videre bør kommunene som får båndlagt store arealer i form av fredningsvedtak og hvor det legges sterke begrensinger på bruk og utvikling av disse arealene gis kompensasjon for storsamfunnets bruk og båndlegging på bekostning av lokal bruk og utvikling.

Kommunereformen / inndelingstilskuddet

Det er ikke fremmet forslag til endringer av inndelingstilskuddet, og det er heller ikke gitt signaler om framtidige endringer, men det har vært presisert fra regjeringen at kommuner som slår seg sammen i denne stortingsperioden får beholde tilskudd ut fra 2016-regler i 15 år framover.

Kommunen mener at finansiering av kommunereform / inndelingstilskudd må komme som et tillegg til den generelle finansieringen av kommunesektoren. Det må også gis en avklaring på om alle elementer i rammetilskuddet blir deflatorjustert fra evt sammenslåing og 20 år fremover.

Kraftinntekter

Kommunen slutter seg til LVK sin høringsuttalelse om inntektsutjevning vedrørende kraftinntekter og eiendomsskatt.

Utdrag frå LVK sin høringsuttalelse datert 27.1.2016;

«Dersom fordelingspolitikken går så langt at kommunen ikke har nettoinntekt igjen av kraftutbyggingen, er den lokale beskatningsretten gjort illusorisk. En slik utjevning vil frata kommunesektoren ethvert insentiv til å gå inn for videre vannkraftutbygging og dermed hemme ytterligere utbygging av fornybar energi i form av vannkraft. Det vil dessuten frata kommunene deres rettmessige kompensasjon for omfattende naturinngrep. Dersom slike inntekter utjevnes fullt ut, vil kraftkommunene kun sitte igjen med tap av sin naturkapital».

Det er viktig at kommuner som avgir naturressurser til fellesskapet, i form av utbygging av vasskraft, også har inntekter knyttet til denne ulempen.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

Sel kommune vedtar følgende uttalelse til regjeringens forslag om endringer i inntektssystemet for kommunene:

1. Kommunen støtter forslaget om endrete kostnadsnøkler og endret sektorvekting.
2. Modellen for beregning av strukturkriteriet må utvikles videre slik at den operasjonaliserer hva den faktisk er ment å oppfatte. Grenseverdien for reiseavstand må settes lavt.
3. De regionalpolitiske virkemidlene må videreføres på nivå som gir kommuner med store distriktsutfordringer inntektsmessig grunnlag til å videreføre gode velferdstjenester.
4. Det er viktig å videreføre dagens inntekstutjevning på minst 60 %, og skatteandelen må ikke økes.
5. Kommuner som rammes urimelig hardt pga endringene i inntektssystemet må gis skjønnsmidler.
6. Utforming av nytt inntektssystem må gjøres nøytralt og uten tilknytning til kommunereformen. Inndelingstilskuddet må ikke tidsbegrenses.
7. Inntekter knyttet til kraft, herunder eiendomsskatt, konsesjonsavgift, naturressursskatt og konsesjonskraft må beholdes av hver enkelt kommune, uten at dette utjevnes mot overføringer ellers.

Behandling i Formannskapet - 23.02.2016:

Forslag fra Ap v/ordføreren til endringer og tillegg:

Nytt pkt. 1:

Norge har ført en offensiv og i stor grad vellykket distrikts- og regionalpolitikk som har bidratt til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Endringer i inntektssystemet må underbygge en fortsatt offensiv distriktpolitikk med bosetting i hele landet.

Nytt pkt. 2:

Ettersom utslagene av det nye strukturtilskuddet og endringene i de regionalpolitiske tilskuddene er usikre, er det krevende å ta stilling til helheten i høringsdokumentet.

Nytt pkt. 3:

Vi legger til grunn at generalistkommunen videreføres. Regjeringa baserer Kommunereformen på frivillighet. Inntektssystemet må derfor sikre likeverdige tjenester og en rettferdig fordeling i et kommune-Norge med fortsatt store forskjeller i skatteinntekter og kommunestørrelse.

Rådmannens pkt.2 og 6 endres og blir nytt pkt. 4:

Utformingen av inntektssystemet må gjøres nøytralt og uten tilknytning til Kommunereformen. Sel kommune mener premisset «frivillig og ufrivillig smådriftsulemper» er dårlig underbygget og meget krevende å praktisere rettferdig. Sel kommune mener strukturkriteriet må tas ut. Subsidiært må kriteriet videreutvikles slik at det blir mer treffsikkert. Grenseverdien for reiseavstand må settes lavt.

Rådmannens pkt. 3 og 4 blir pkt.5 og 6.

Rådmannens pkt. 7 – fortsatt pkt. 7.

Nytt pkt. 8:

Sel kommune støtter ikke at deler av selskapsskatten fra 2017 blir kommunal. De regionale problemene i norsk økonomi p.g.a. prisfallet på olje og gass har gitt ytterligere argumenter for at denne reformen ikke bør gjennomføres.

Rådmannens pkt. 1 og 5 blir strykes.

Pkt. 1: Aps forslag enstemmig vedtatt.

Pkt. 2: Aps forslag enstemmig vedtatt.

Pkt. 3: Aps forslag enstemmig vedtatt.

Pkt. 4: Aps forslag enstemmig vedtatt.

Rådmannens 3. og 4. som nytt pkt. 5. og 6.:enstemmig vedtatt.

Rådmannens pkt. 7 ble enstemmig vedtatt.

Aps forslag til nytt pkt 8: Enstemmig vedtatt.

Rådmannens pkt. 1 falt med 1 mot 6 stemmer.

Rådmannens Pkt. 5 – tatt ut enstemmig.

Vedtak i Formannskapet - 23.02.2016:

Sel kommune vedtar følgende uttalelse til regjeringens forslag om endringer i inntektssystemet for kommunene:

1. Norge har ført en offensiv og i stor grad vellykket distrikts- og regionalpolitikk som har bidratt til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Endringer i inntektssystemet må underbygge en fortsatt offensiv distriktspolitikk med bosetting i hele landet.
2. Etersom utslagene av det nye strukturtilskuddet og endringene i de regionalpolitiske tilskuddene er usikre, er det krevende å ta stilling til helheten i høringsdokumentet.
3. Vi legger til grunn at generalistkommunen videreføres. Regjeringa baserer Kommunereformen på frivillighet. Inntektssystemet må derfor sikre likeverdige tjenester og en rettferdig fordeling i et kommune-Norge med fortsatt store forskjeller i skatteinntekter og kommunestørrelse.
4. Modellen for beregning av strukturkriteriet må utvikles videre slik at den operasjonaliserer hva den faktisk er ment å oppfatte. Grenseverdien for reiseavstand må settes lavt. Utforming av nytt inntektssystem må gjøres nøytralt og uten tilknytning til kommunereformen. Inndelingstilskuddet må ikke tidsbegrenses.
5. De regionalpolitiske virkemidlene må videreføres på nivå som gir kommuner med store distriktsutfordringer inntektsmessig grunnlag til å videreføre gode velferdstjenester.
6. Det er viktig å videreføre dagens inntektsutjevning på minst 60 %, og skatteandelen må ikke økes.

7. Inntekter knyttet til kraft, herunder eiendomsskatt, konsesjonsavgift, naturressursskatt og konsesjonskraft må beholdes av hver enkelt kommune, uten at dette utjevnes mot overføringer ellers.
8. Sel kommune støtter ikke at deler av selskapsskatten fra 2017 blir kommunal. De regionale problemene i norsk økonomi p.g.a. prisfallet på olje og gass har gitt ytterligere argumenter for at denne reformen ikke bør gjennomføres.

Rett utskrift
25.02.2016

Solveig Viktoria Olstad
Sign.