



Samlet saksframstilling

Arkivsak: 15/4548-5
Arknr.: 233

Saksbehandler: Inger-Lise Klevset

BEHANDLING:	SAKNR.	DATO
Formannskapet	23/16	02.03.2016
Kommunestyret	31/16	09.03.2016

HØRING - FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE

Forslag til vedtak:

Ski kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslag om nytt inntektssystem:

1. Ski kommune støtter et inntektssystem som er forutsigbart over tid og som sørger for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles til kommunene slik at innbyggerne i hele landet får et likeverdig tjenestetilbud.
2. Ski kommune støtter forslag til reviderte kostnadsnøkler. For de foreslåtte alternativene til delkostnadsnøkler for barnehager mener Ski kommune at delkostnadsnøkkelen vil styrkes ved å erstatte utdanningskriteriet og barn med kontantstøtte 1-2 år, med antall heltidsansatte. Ski kommune forutsetter at et potensielt redusert rammetilskudd som følge av lavere nøkkeltallsvekt for psykisk utviklingshemmede kompenseres på annen måte.
3. Ski kommune mener at vektingen av delkostnadsnøkler bør oppdateres årlig.
4. Ski kommune støtter et gradert basistilskudd, men anmoder regjeringen om å bearbeide forslaget om strukturkriterie videre slik at kriteriet blir mest mulig treffsikkert, uten at det gir for store konsekvenser for rammetilskuddet for kommuner som ikke er i målgruppen.
5. Ski kommune støtter forslagene til ny innretning i de regionalpolitiske tilskuddene.
6. Ski kommune støtter en videreføring av veksttilskudd og anser det som positivt at regjeringen fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Ingress/hovedbudskap:

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Forslaget til nytt inntektssystem vil presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt forslag til nytt inntektssystem på høring, med høringsfrist 1. mars. Ski kommune har fått utsatt høringsfrist til 11. mars 2016. Denne saken presenterer forslag til høringsuttalelse fra Ski kommune.

Viktige elementer i høringsforslaget er ikke fullt beskrevet fra regjeringens side, blant annet virkningen av selskapsskatt. Samtidig er det vanskelig å forutse hvordan kommunereformens inndelingstilskudd vil påvirke omfordelingen mellom kommunene, da dette henger tett sammen med hvor mange kommunesammenslåinger som vil «treffe» mekanismen for inndelingstilskudd.

Kommunenes sentralforbund (KS) har i sine vurderinger understreket usikkerheten rundt virkningen av forslaget for den enkelte kommune, men gitt et sett forutsetninger er det simulert at forslaget har en virkning på +/- 2 mill. kroner for Ski kommune.

Saksopplysninger:

Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I høringsforslaget fra KMD redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, mens det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene.

Kostnadsnøkler

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjamne ufrivillige forskjeller i utgifter og inntekter, slik at alle landets kommuner har mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ulik befolkningssammensetning, andre sosiodemografiske forhold og bosettingsmønster gjør at kommuner har ulikt utgiftsbehov med hensyn på å gi et likeverdig tjenestetilbud. Dette beregnes ved hjelp av blant annet kostnadsnøkler. Kostnadsnøkler i inntektssystemet består av delkostnadsnøkler fordelt på ulike fagfelt. Disse delnøklerne blir igjen veid opp til den totale kostnadsnøkkelen. I høringen legges det fram forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene som bedre skal fange opp ufrivillige kostnader. Det er utført nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen.

Strukturkriteriet

Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet bør vær mest mulig nøytralt i forhold til kommunestruktur, og kommunene skal ikke kompenseres for kostnader de frivillig velger å ha.

Smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon kan deles i to ulike typer; *smådriftsulemper på kommunenivå* (som skyldes få innbyggere) eller på *tjenestenivå* (små skoler, små sykehjem). Høringsforslaget presenterer et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper; bruk av strukturkriterie for å gradere basistilskuddet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionene. Formålet med strukturkriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser ved å beskrive gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å møte et bestemt antall personer.

Regionalpolitiske tilskudd

Innenfor de regionalpolitiske tilskuddene foreslås småkommunetilskudd, Nord-Norge-/Namdalen-tilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samlet i to nye tilskudd; Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd. I høringsnotatet legges det opp til at småkommunetillegget differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen. Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og skal benyttes som et virkemiddel i distriktpolitikken for å oppnå næringsutvikling i distriktene og en god samfunnsmessig utvikling.

Departementet foreslår ingen endringer i veksttilskuddet, men regjeringen vil fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Skatteelementer

Departementet opprettholder målsetningen om at skatt skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunenes frie inntekter. Departementet foreslår ingen endringer vedrørende personskatt og kommunal eiendomsskatt.

Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Modellen er basert på lokal verdiskapning og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Selskapsskatten skal også bli omfattet av inntektsutjevningene, men i høringen legges det ikke fram noen beregninger av konsekvensene. Departementet vil komme tilbake til dette i kommuneproposisjonen for 2017.

Vurdering:

Kostnadsnøkler

Høringsforslaget er i hovedsak en ren oppdatering av de kostnadsnøklerne som gjelder i dag. KS-administrasjonen mener i sitt notat til KS-hovedstyre at forslagene til oppdateringene av kostnadsnøklerne er faglig godt fundert. Rådmannen deler denne oppfatningen. KS-administrasjonen mener at vektingen av delkostnadsnøklerne bør oppdateres årlig, slik at man får tatt hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid. Som en kommune med forventede store årlige endringer i befolkningen, støtter rådmannen dette forslaget.

Strukturkriteriet

En gradering av basistilskuddet ved hjelp av strukturkriteriet vil gi klare omfordelingsvirkninger mellom kommunene, også i forhold til kommuner som antas å være utenfor gruppen frivillige eller ufrivillige små. I det nye forslaget vil kommuner mellom 5 000 og 20 000 innbyggere tape på basistilskuddet, mens de største kommunene som beholder fullt basistilskudd kommer best ut. Hovedutfordringen til strukturkriteriet er at det må gjøres valg som i stor grad vil måtte baseres på skjønn. Kostnadsnøklerne skal være objektive og strukturkriteriet bør derfor holdes utenfor. Høringsnotatet gir imidlertid gode argumenter for at kommunene bare bør kompenseres for ufrivillige småkommuneulemper. Rådmannen støtter innføring av gradert basistilskudd, men anmoder samtidig departementet å bearbeide forslaget slik at kriteriet blir mest mulig treffsikkert, uten at det gir for store konsekvenser for rammetilskuddet for kommuner som ikke er i målgruppen.

Regionalpolitiske tilskudd

Ski kommune berøres ikke direkte av de foreslåtte endringene i de regionalpolitiske tilskudd. Rådmannen støtter forslagene som er presentert i høringen.

Skatteelementer

Hensynet til utjamning/fordeling og forutsigbarhet er viktig både i den lokale og nasjonale stabiliseringspolitikken. En inntektsutjevning er nødvendig for å sikre likeverdige tjenester i hele landet. Forslaget legger opp til at forholdstallet 40 prosent skatt og 60 prosent rammetilskudd opprettholdes. Ski kommune er en relativt skattesterk kommune, og vil tjene på at skatteinntektene vektas høyere enn i dag.

KS mener kommuner med personskatteinntekter underlandsgjennomsnittet kan tape på omlegging av selskapsskatten, selv om de har vekst i næringslivet. Høringsforslaget gir ikke grunnlag for å vurdere hvordan innføring av selskapsskatt slår ut for kommunen, og regjeringen varsler at dette vil beskrives nærmere i kommuneproposisjonen 2017.

Økonomiske konsekvenser:

Det er for tidlig å si noe sikkert om de økonomiske konsekvensene av omleggingen da ikke alle forhold er konsekvensberegnet i høringen.

KS har gjort simuleringer gitt flere sett med forutsetninger, og for Ski kommune varierer utfallet av disse med +/- 2 mill. kroner fra forutsetningene for 2016. Dette tilsvarer endring på drøyt 0,1 prosent av kommunens frie inntekter.

Konsekvenser for bærekraftig utvikling:

Vedtaket i saken har ingen direkte konsekvenser for bærekraftig utvikling.

Konklusjon:

Ski kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslag om nytt inntektssystem:

1. Ski kommune støtter et inntektssystem som er forutsigbart over tid og som sørger for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles til kommunene slik at innbyggerne i hele landet får et likeverdig tjenestetilbud.
2. Ski kommune støtter forslag til reviderte kostnadsnøkler. For de foreslåtte alternativene til delkostnadsnøkler for barnehager mener Ski kommune at delkostnadsnøkkelen vil styrkes ved å erstatte utdanningskriteriet og barn med kontantstøtte 1-2 år, med antall heltidsansatte. Ski kommune forutsetter at et potensielt redusert rammetilskudd som følge av lavere nøkkeltallsvekt for psykisk utviklingshemmede kompenseres på annen måte.
3. Ski kommune mener at vektingen av delkostnadsnøkler bør oppdateres årlig.
4. Ski kommune støtter et gradert basistilskudd, men anmoder regjeringen om å bearbeide forslaget om strukturkriterie videre slik at kriteriet blir mest mulig treffsikkert, uten at det gir for store konsekvenser for rammetilskuddet for kommuner som ikke er i målgruppen.
5. Ski kommune støtter forslagene til ny innretning i de regionalpolitiske tilskuddene.
6. Ski kommune støtter en videreføring av veksttilskudd og anser det som positivt at regjeringen fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Ski, 19.02.2016

Audun Fiskvik
rådmann

Kjell Sæther
kommunalsjef

Vedlegg som følger saken:

- a) Høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- b) Høringsnotat *Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*

Vedlegg som ligger i saksmappen:**Formannskapets behandling 02.03.2016:**

Bård Hogstad (SV) fremmet følgende endringsforslag til pkt. 4:

«Ski kommune anmoder regjeringen om å bearbeide forslaget om strukturkriterie videre slik at kriteriet blir mest mulig treffsikkert, uten at det gir for store konsekvenser for rammetilskuddet for kommuner som ikke er i målgruppen.»

Votering:

Hogstads endringsforslag til pkt. 4 innstilles med 5 (2AP, 1SP, 1MDG, 1SV) mot 6 (3H, 1FRP, 1KRF, 1V) stemmer.

Forslag til vedtak pkt. 4 innstilles med 6 (3H, 1FRP, 1KRF, 1V) mot 5 (2AP, 1SP, 1MDG, 1SV) stemmer.

Forslag til vedtak pkt. 1, 2, 3, 5 og 6 innstilles enstemmig.

Formannskapets mindretallinnstilling:

Ski kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslag om nytt inntektssystem:

1. Ski kommune støtter et inntektssystem som er forutsigbart over tid og som sørger for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles til kommunene slik at innbyggerne i hele landet får et likeverdig tjenestetilbud.
2. Ski kommune støtter forslag til reviderte kostnadsnøkler. For de foreslåtte alternativene til delkostnadsnøkler for barnehager mener Ski kommune at delkostnadsnøkkelen vil styrkes ved å erstatte utdanningskriteriet og barn med kontantstøtte 1-2 år, med antall heltidsansatte. Ski kommune forutsetter at et potensielt redusert rammetilskudd som følge av lavere nøkkeltallsvekt for psykisk utviklingshemmede kompenseres på annen måte.

3. Ski kommune mener at vektingen av delkostnadsnøkklene bør oppdateres årlig.
4. Ski kommune anmoder regjeringen om å bearbeide forslaget om strukturkriterie videre slik at kriteriet blir mest mulig treffsikkert, uten at det gir for store konsekvenser for rammetilskuddet for kommuner som ikke er i målgruppen.
5. Ski kommune støtter forslagene til ny innretning i de regionalpolitiske tilskuddene.
6. Ski kommune støtter en videreføring av veksttilskudd og anser det som positivt at regjeringen fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Formannskapetets flertallsinnstilling:

1. Ski kommune støtter et inntektssystem som er forutsigbart over tid og som sørger for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles til kommunene slik at innbyggerne i hele landet får et likeverdig tjenestetilbud.
2. Ski kommune støtter forslag til reviderte kostnadsnøkler. For de foreslåtte alternativene til delkostnadsnøkler for barnehager mener Ski kommune at delkostnadsnøkkelen vil styrkes ved å erstatte utdanningskriteriet og barn med kontantstøtte 1-2 år, med antall heltidsansatte. Ski kommune forutsetter at et potensielt redusert rammetilskudd som følge av lavere nøkkeltallsvekt for psykisk utviklingshemmede kompenseres på annen måte.
3. Ski kommune mener at vektingen av delkostnadsnøkklene bør oppdateres årlig.
4. Ski kommune støtter et gradert basistilskudd, men anmoder regjeringen om å bearbeide forslaget om strukturkriterie videre slik at kriteriet blir mest mulig treffsikkert, uten at det gir for store konsekvenser for rammetilskuddet for kommuner som ikke er i målgruppen.
5. Ski kommune støtter forslagene til ny innretning i de regionalpolitiske tilskuddene.
6. Ski kommune støtter en videreføring av veksttilskudd og anser det som positivt at regjeringen fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Kommunestyrets behandling 09.03.2016:

Votering:

Formannskapetets mindretallsinnstilling fikk 20 mot 21 stemmer og falt.

Formannskapetets flertallsinnstilling ble vedtatt med 21 mot 20 stemmer.

Kommunestyrets vedtak er:

Ski kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslag om nytt inntektssystem:

1. Ski kommune støtter et inntektssystem som er forutsigbart over tid og som sørger for at kommunenes økonomiske rammebetingelser fordeles til kommunene slik at innbyggerne i hele landet får et likeverdig tjenestetilbud.
2. Ski kommune støtter forslag til reviderte kostnadsnøkler. For de foreslåtte alternativene til delkostnadsnøkler for barnehager mener Ski kommune at delkostnadsnøkkelen vil styrkes ved å erstatte utdanningskriteriet og barn med kontantstøtte 1-2 år, med antall heltidsansatte. Ski kommune forutsetter at et potensielt redusert rammetilskudd som følge av lavere nøkkeltallsvekt for psykisk utviklingshemmede kompenseres på annen måte.
3. Ski kommune mener at vektingen av delkostnadsnøkklene bør oppdateres årlig.
4. Ski kommune støtter et gradert basistilskudd, men anmoder regjeringen om å bearbeide forslaget om strukturkriterie videre slik at kriteriet blir mest mulig treffsikkert, uten at det gir for store konsekvenser for rammetilskuddet for kommuner som ikke er i målgruppen.
5. Ski kommune støtter forslagene til ny innretning i de regionalpolitiske tilskuddene.
6. Ski kommune støtter en videreføring av veksttilskudd og anser det som positivt at regjeringen fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Utskrift sendt 10.03.2016 til:

Inger-Lise Klevset