

**Saksframlegg**

Utval	Utvalssak	Møtedato
Formannskapet	17/16	18.02.2016

**Endring av inntektssystem - 2016 - Høyring****Vedlegg:**

Høyringsnotat av 17. desember ligg tilgjengelig på heimesida.

**Fakta i saka:**

Dei ulike kriteria i inntektssystemet blei i 2011 gjennomgått, etter at dei nær sagt hadde vore "statistiske" sidan 90-talet. Det er nå lagt opp til at inntektssystemet skal bli oppdatert kvart fjerde år. Ein del av forslaget til endringar av inntektssystemet omhandlar då ein periodisk oppdatering av kostnadsnøklane i utgiftsutjamninga.

I tillegg kjem at regjeringa har varsla at dei vil foreta ein større gjennomgang av inntektssystemet som skal presenteras i kommuneopposisjonen for 2017. Det blir understreka at denne delen av endringane av inntektssystemet skal sjåast i samanheng med kommunereforma.

Til slutt i høyringsnotatet er det eit avsnitt som tar for seg skatteelement i inntektssystemet. Her er prinsipp og fordeling omtala og dels drøfta, utan at det kjem konkrete forslag til endringar, utover framlegg om at selskapsskatten igjen skal bli eit element i kommunen sine inntekter.

Høyringsnotat er datert 17.desember 2015 og høyringsfrist er sett til 1. mars 2016.

**Vurdering:**Endring av kostnadsnøklane:

Det står i høyringsnotatet i pkt. 2.1: "*Forslaget til ny kostnadsnøkkelen, som regjeringen legger fram i dette høringsnotatet, er basert på en fagleg oppdatering av kostnadsnøkkelen fra 2011, og reflekterer de senere års endringer i befolkningssammensetning og utgiftsbehov.*"

**Endring i kostnadsnøklar - oppsummering:****Grunnskole:**

Kriteriet norskfødde 6-15 år med innvandrarforeldre (ekskl. Skandinavia) tas ut.

**Pleie og omsorg:**

Ingen endringar i kriterier. Innbyggjarar 0-66 år vekta opp, mens innbyggjarar 90 år og over og psykisk utviklingshemma 16 år og over vektas ned. Nedvektinga av psykisk utviklingshemma vil truleg redusere innslagspunkt i toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester.

#### **Barnehage:**

Ingen endring i kriterier. Men det er og skissert ein alternativ modell der den viktigaste forskjellen er at utdanningskriteriet vert erstatta med tal tilsett på heiltid 20-44 år. Kommunehelse:

Det vert lagt større vekt på kriteriet innbyggar 67 år og over samstundes som kriteriet for dødelegheit vert teke ut.

#### **Barnevern:**

Ingen endringa i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med einslig forsørgjar og personer med låg inntekt, mens innbyggar 0-22 år får mindre vekt.

#### **Sosialhjelp:**

Urbanitetskriteriet erstattas med kriteriet aleinebuande 30-66 år. Dette gjer og til at vektinga mellom kriteria vert endra.

#### **Landbruk:**

Kriteriet areal dyrka mark går ut. Kriteriet tal jordbruksbedrifter vert vekta betydelig opp.

#### **Administrasjon:**

Ingen endring i kriterier.

I tillegg er dei ulike sektorane si vekt endra etter del av utgiftene.

Endringar som er foreslått i kostnadsnøkkelen som kjem fram under kap. 4 har ein ingen kommentar til, då desse endringane/oppdateringane blir å sjå som oppdatering av grunnlaget for fordeling av overføring frå staten til kommunane opp mot faktisk endringar i befolkningsgrunnlaget og behov i befolkninga.

Dette med eit unnatak. I pkt. 4.2 går det fram at i kostnadsnøkkelen for pleie og omsorg blir kriteriet "psykisk utviklingshemmede 16 år og over" tillagt lågare vekt. Det står under kommentarane på dette punktet: "*En reduksjon av vektingen av kriteriet i utgiftsutjevningen vil dermed gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen.*" Vidare litt lenger nede: "*Siden det er et relativt lavt antall psykisk utviklingshemmede totalt og utgiftene til disse utgjør en relativt liten andel av utgiftene til pleie og omsorg, kan det være at vi i disse analysene ikke greier å fange opp hele effekten av dette kriteriet.*" For Nissedal utgjer på ingen måte denne gruppa *en relativ liten andel av utgiftene til pleie og omsorg*. Ein er derfor svært kritisk til at staten endå ein gong gjer ei endring av finansieringa av tenestetilbodet til denne gruppa. Endringa som er foreslått gjer til at "fast kronesum" i rammeoverføring pr. PU-innbyggar over 16 år går ned frå kr 620.000 til kr 456.000. For dei tenestemottakarane som er omfatta av toppfinansieringsordninga, så gjer dette til at innslagspunktet blir redusert tilsvarende, men kommunen må då finansiere 20% av dette "mellomlegget", som utgjer kr 32.800 pr. person omfatta av toppfinansieringordninga. Denne endringa som nå er foreslått føyer seg inn i rekka av endringar gjort i høve til finansiering av tilbodet til denne gruppa. Staten sin del av finansiering av utgiftene over innslagspunktet har nå gjennom ein del år gått frå 94% til 80%, og nå ved å endre innslagspunktet vert endå større del av utgiftene overført til kommunen.

#### **"Kommunereformendringar":**

Det vert innført eit nytt begrep i inntektssystemet. "Smådriftsulemper" og det vert skilt mellom frivillige smådriftsulemper og ufrivillige smådriftsulemper. (Dette vert gjennomgått i kap. 5).

Intensjonen er i stor grad å fordele meir av overføringane frå staten pr. innbyggar og mindre pr. kommune.

For å gjere eit skilje mellom frivillige og ufrivillede smådriftsulemper nyttar departementet ein nykonstruksjon som vert kalla "strukturkriteriet". Dette skal seie noko om avstanden for å nå eit gitt tal innbyggjarar i de enkelte kommunane. Det er i framlegget lagt til grunn ein gjennomsnittleg reiseavstand for å nå 5.000 innbyggjarar. Bakgrunnen for å setje eit mål på 5.000 innbyggere var m.a. at administrasjonskostnader pr. innbyggar blir sterkt redusert opp til om lag 5.000 innbyggjarar og at stordriftsfordeler på fleire område kan seiast å vere uttømd ved 5.000 innbyggjarar. Verdien på strukturkriteriet skal så avrekna mot basistilskotet i kostnadsnøkkelen. Til nå har basistilskotet vore ein fast sum til alle kommunar og i 2016 var dette 13,2 mill. pr. kommune. Bereking av reiselengde/strukturkriteriet er gjort uavhengig av

kommunegrenser. Som det står i høyringsnotatet pkt. 5.3.1: "Lange reiseavstander på strukturkriteriet vil være en indikasjon på at reiseavstander til nabokommunene kan være til hinder for at kommunene slår seg sammen, mens det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen."

I tabell under pkt. 5.3.3. vert det skissert 3 ulike alternativ på grenseverdi, 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. (Det er høgst truleg at valet vil bli eit av desse alternative og det vurderast som lite tenleg å gjere vurderingar kring andre alternativ). Dersom grenseverdi vert sett til 25,4 km vil 108 kommunar behalde fullt basistilskot. Ved å setje grenseverdi til 13,3 km vil 206 kommunar behalde fullt basistilskot. Dei midla som vert trekt inn frå dei kommunane som ikkje lenger får fullt basistilskot, vil bli fordelt ut etter innbyggartal. Ved grense på 25,4 km vil dette utgjer kr 538 pr. innbyggjar.

Prinsippet med å ha mekanismar i inntektssystemet som tek høgde for at det finnast små kommunar med store utfordringar i høve til avstand/beliggenhet og som vil ha få/ingen positive økonomiske konsekvensar av å slå seg saman med andre kommunar vurderast å vere positivt. Ved å legge grenseverdi til 25,4 km, vil 108 kommunar få full verdi på basiskriteriet. I Telemark vil det vere Nissedal (33,8), Fyresdal (39,4) og Vinje (27,6) som ikkje får ei avkorting av basistilskotet ved å legge grenseverdi 25,4 km til grunn.

Skal ein først innføre eit slikt begrep, så bør det vere innretta slik at det i størst grad skjermar dei som faktisk har størst utfordringar i høve til avstand. Ved å legge grenseverdi 25,4 km til grunn, seier ein at om lag  $\frac{1}{4}$ -del av kommunane i landet har ei vesentleg utfordring i høve til avstand. Å legge grenseverdien til 13,3 km vil 206 kommunar få full verdi av basistilskotet, og dermed seie at nær halvparten av kommunane i landet har ei vesentleg utfordring i høve til avstand. Dette vert vurdert til å "viske ut" noko av effekten av eit slikt kriterium og ein bør legge dette på eit nivå som gir effekt for dei kommunane som har størst utfordring kring avstand. Det vert derfor tilrådd å legge grenseverdi på 25,4 km som grenseverdi for basiskriteriet.

Men det må nemnas at det synas som eit paradoks at innføring av strukturkriterie slår mest positivt ut for større by-kommunar der avstandane er faktisk er minst. Dette på bakgrunn av at medel som vert trekt inn frå kommunane som ikkje lenger får fullt basistilskott blir fordelt ut att etter folketal. Dette gjer at det vert tilrådd å sjå på innretninga av strukturkriteriet.

I det nåverande inntektssystemet er det 5 tilskot som er etablert med bakgrunn i regionalpolitiske omsyn. Dette er småkommunetilskotet, distriktstilskot Sør-Norge, Nord-Norge og Namdalstilskotet, veksttilskotet og storbytilskotet. Høyringsnotatet forslår å etablere to nye tilskot. Et for kommunar i Nord-Norge og et for kommunar i Sør-Norge. Småkommunetilskotet vidareføras innafor dei to nye tilskota. Hovudtrekka i dagens Nord-Norge, Namdalstilskott, og distriktstilskott Sør-Norge vidareføre i dei to nye tilskota. Dette står omhandla i kap. 6 i høyringsnotatet.

Sjølv om det står i høyringsnotatet at dei ulike tilskota i stor grad vert vidareført, er det føreslege omleggingar som er verdt å merke seg. For Nissedal er endringar i småkommunetillegget mest aktuelt å kommentere/vurdere. Til nå har alle kommunar med færre enn 3.200 innbyggjarar og skatteinngang under 120% av landsgjennomsnittet, fått småkommunetilskot. For 2016 var dette tilskotet 5,5 mill. Det er ikkje noko detaljert forslag til korleis dette skal endrast, men i innleiinga til kap. 6 står: "Småkommunetillegget 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 i forhold til distriktsindeksen."

Med andre ord er det ikkje heilt klart i høyringsuttala på kva måte det nye småkommunetillegget vil bli rekna ut. Men det er grunn til å tru at det vil bli fordeling etter same prinsipp som dagens distriktstilskot Sør-Norge, som også er knyt distriktsindeksen. Distriktsstillegg Sør-Norge fordeles til kommunar med distriktsindeks under 46. Kommunar med distriktsindeks under 35 får tilskot

etter høgste sats. Tilskotet vert differensiert for kommunar med indeks mellom 35 og 46. Nissedal har for 2015 ein distriktsindeks på 36. Men på bakgrunn av at sats og utrekningsmåte ikkje kjem fram av høyatingsnotatet, er det uklart kva konsekvensane her vil vere. Men det er grunn til å tru at det vil vere eit (mindre?) tap her i høve til dagens ordning, på bakgrunn av at vi legg noko over minstegrensa på distriktsindeksen, i høve til skala som gjeld for distriktstilskot Sør-Norge. Men om same skala vert nytta er og usikkert.

(Nissedal kjem relativt høgt på distriktsindeks med verdi 36, samanlikna med t.d. Fyresdal som har verdi 18. Skilnaden i høve til Fyresdal er i hovudsak betre "score" på befolkningsvekst, sysselsetjingsvekst, yrkesaktiv andel og inntekt).

#### Skatteelement i inntektssystemet:

Dette står omhandla i kap. 7 høyatingsnotatet. Kap. 7.1 – 7.4 er ei omtale av historikk/utvikling m.m. i høve til kommunesektoren sine skatteinntekter og korleis ordninga er innretta i dag. Det vert ikkje forslått nokre endringar, men på bakgrunn av at dette inngår i høyatingsnotatet, må ein anta at dette er under vurdering.

Sidan 2011 har skatteandelen i inntektssystemet vore om lag 40%. Fordi skattegrunnlaget er forskjellig og den samla inntektsramma til kommunesektoren er fast, vil ein auke i skatteandelen gjer til ei omfordeling frå kommunar med låge skatteinntekter til kommunar med høg skatteinngang. Dette vil då gjere til at skilnaden i velferdstilbodet i kommune-Norge aukar. Det vert derfor sterkt tilrådd at skatteandelen ikkje vert auka.

Det vert i nokre liner i pkt. 7.5 omtala at frå 2017 vil kommunane tilført inntekter via ein ny modell for eigedomsskatt. Bakgrunnen for dette forslaget er: "*.... skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling.*"

Selskapsskatt har vore inn og ut av inntektssystemet fleire gonger dei siste åra. Det står som sagt lite/ingenting om korleis ordninga nå skal innrettas. Dette vil kome fram av kommuneproposisjonen for 2017. Men om ein tek utgangspunkt i korleis det har vore tidlegare så har selskapsskatten ikkje gitt noko ekstra insentiv i høve til næringsutvikling. Kommunane var faktisk avstengt frå å få innsikt i grunnlaget for utrekning av selskapsskatten. Ein kan vel seie at selskapsskatten berre blei ein sum i rammetilskotet som ein hadde lite forhold til. No kan det sjølvsgåt vere at dette vert endra, når den nå eventuelt blir innført att. Men uansett vil det vere heilt andre moment som er sterkare insentiv for å drive næringsutvikling, slik som auke i arbeidsplassar/folketal/inntektsskatt. Innføring av selskapsskatt i inntektssystemet vil og kunne gi utilsikta omfordelingar. Ein kan t.d. sjå for seg at oljeprisen om 1 år eller 2 aukar sterkt att, så vil dette truleg gjere til ein sterk vekst i sysselsetjinga på vest-landet att. Dei vil då etter inntektssystemet sine auge, ha gjort ein god kommunal næringsjobb og få god utteljing for dette gjennom auke i overføring av selskapsskatten og truleg tilsvarende trekk for resten av kommune-Norge.

#### Oppsummering:

Med dei usikre momenta som er i høyatingsuttala m.a. i høve til utrekning av småkommunetillegget kan ein ikkje seie heilt presist korleis framlegg til nytt inntektssystem slår ut for Nissedal kommune. Men med å legge inn nokre gjettingar er det grunn til tru at den økonomiske situasjonen for kommunen vil vere om lag som i dag. Kanskje litt betre, kanskje litt strammare. Men uansett gjer forslaget klart at den økonomiske situasjonen vil vere betre for kommunen ved å velje å vere eigen kommune, enn å slå seg saman med Seljord/Kviteseid. Bortfall av eigedomsskatt på hus/hytter (jf. intensjonsavtala) og utjamning av kraftinntekter på alle innbyggjarar i ny samanslått kommune kan vanskeleg bli utlikna av eventuelle effektiviseringsgevinstar som måtte ligge i ei samanslåing. Det må derfor vere andre grunnar enn kommuneøkonomi som gjer til at Nissedal skulle ønskje å bli samanslått med andre kommunar, som då veg opp for det økonomiske tapet det vil vere med ei samanslåing.

## Rådmannen si tilråding:

Høyringsuttale frå Nissedal kommune:

- Kommunen stiller seg sterkt kritisk til at endå ein gong vert større ansvar for finansieringa av tenestetilbodet til ressurskrevjande brukarar overført kommunane.
- Kommunen ser positivt på at det vert innført eit strukturkriterium som ivaretak kommunar med lang reiseavstand og beliggenhet. Vert dette kriteriet innført vert det tilrådd høgste grenseverdi (25,4 km). Men det bør sjåast på innretninga av denne ordninga på bakgrunn av at større by-kommunar med lågast reiseavstand er dei som tener mest på innføringa av eit strukturkriterium.
- Storleik på småkommunetillegget bør vidareførast på same nivå som i dag.
- Skatteandelen bør ikkje aukast i høve til nivå i dag (40%)
- Selskapsskatt bør ikkje inngå som eit element i inntektssystemet.

## Saksprotokoll i Formannskapet - 18.02.2016

### Endringsframlegg frå SP:

Nissedal kommune meiner forslag til oppdateringa av kostnadsnøklane i for sterk grad er sentraliserande og legg opp til å tvinge fram strukturendring av kommunegrensene. Slike endringar bør skje på bakgrunn av lokalpolitiske prosessar, og ikkje på grunn av Stortinget si innblanding i lokaldemokratiet. På denne bakgrunn støtter ikkje Nissedal kommune departementet sitt forslag til justeringar.

Me finn det urimeleg at nytt inntektssystem vil flytte pengar frå små og mellomstore kommuner til dei største. Utrekningar viser at dei 15 største kommunane vil tjene 865 millioner kroner på ei slik omlegging. Forslaget bryt med faglege råd ved å legge mindre vekt på spredtbygde strok og reiseavstander i fordeling av penger til blant anna skule og eldreomsorg.

Kommunen ser positivt på at det er foreslått eit element som ivaretar kommunar med lang reiseavstandar, både i kommunen og til nærmeste byer og større tettstadar.

Nissedal kommune meiner derimot at dei forslaga som er lagt ut på høyring vil auke forskjellane i Kommune-Norge. Tidligare har inntektssystemet blitt brukt for å gje folk flest like velferdstjenester uavhengig kvar du bur i landet. I sitt forslag går regjeringa motsatt veg.

Nissedal kommune er derfor ikkje positiv til eit nytt strukturkriterium, då me meiner det er opp til den enkelte kommune å finne ut korleis dei best kan organisere seg sjølv og sine tenester.

Nissedal kommune vil åtvare mot kutt i småkommunetillegget, og er sterkt kritiske til at små kommunar og skal miste basistilskot som fylgje av at dei vil fortsette som ein liten kommune. Dei kommunar som har ufrivillig smådriftsulemper skal få kompensasjon for dette, medan dei som tar på seg frivillig smådriftsulemper skal ikkje bli straffa økonomisk av staten for dette.

Skatteandel og grad av inntektsutjamning er viktig for Nissedal kommune. Det er viktig med skatteutjamning for å sikre eit jamnstelt og godt tenestetilbod i alle kommunar – uavhengig av både geografi, demografi og innbyggertal. Det er viktig at skatteandelen ikkje vert auka.

Kommunen stiller seg sterkt kritisk til at det nok ein gang er plassert eit større ansvar for finansiering av tenestetilbodet til ressurskrevende brukarar til kommunane. Den reviderte kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg vekter ned kriteriet antall PU over 16 år frå 13,97 % til 9,72 %. Nissedal kommune forutset at det forhøga innslagspunktet i ordninga for ressurskrevande brukarar nedjusterast tilsvarande.

Nissedal kommune ber departementet klargjere korleis mogleg bortfall av inntekter som konsekvens av endringar i inntektssystemet skal kompenserast i ein overgangsordning.

Sjølv om inndelingstilskotet ikkje er ein del av høyringsdokumentet vil Nissedal kommune understreke at det er viktig at finansieringa av dette kjem i tillegg til rammene for sektoren. Me vil derfor avvise at det skal vere ein slutt dato for dette tilskotet.

Selskapsskatt bør ikkje inngå som eit element i inntektssystemet.

#### **Tilleggsframlegg frå H til råmannen si tilråding:**

Nissedal kommune s er positivt på ein gjennomgang av dagens inntektssystem. Kommunen ser at dette er fornuftig på bakgrunn av dei betydelege endringane i demografi, kommuneikasjon og næringsgrunnalag som har funne stad i Noreg gjennom mange år. Endringar i dagens inntektssystem er naudsynt for å sikre gode velferdstenester i heile landet.

Voteringar:

1. Tilleggsframlegget frå H fekk ei røyst. Fire røysta mot.
2. Senterpartiet sitt endringsframlegg fekk fire røyster. Råmannen si tilråding fekk ei røyst.

#### **Vedtak**

Nissedal kommune meiner forslag til oppdateringa av kostnadsnøklane i for sterk grad er sentraliserande og legg opp til å tvinge fram strukturendring av kommunegrensene. Slike endringar bør skje på bakgrunn av lokalpolitiske prosessar, og ikkje på grunn av Stortinget si innblanding i lokaldemokratiet. På denne bakgrunn støtter ikkje Nissedal kommune departementet sitt forslag til justeringar.

Me finn det urimeleg at nytt inntektssystem vil flytte pengar frå små og mellomstore kommuner til dei største. Utrekningar viser at dei 15 største kommunane vil tjene 865 millioner kroner på ei slik omlegging. Forslaget bryt med faglege råd ved å legge mindre vekt på spredtbygde strok og reiseavstander i fordeling av penger til blant anna skule og eldreomsorg.

Kommunen ser positivt på at det er foreslått eit element som ivaretar kommunar med lang reiseavstandar, både i kommunen og til nærmeste byer og større tettstadar.

Nissedal kommune meiner derimot at dei forslaga som er lagt ut på høyring vil auke forskjellane i Kommune-Norge. Tidligare har inntektssystemet blitt brukt for å gje folk flest like velferdstjenester uavhengig kvar du bur i landet. I sitt forslag går regjeringa motsatt veg. Nissedal kommune er derfor ikkje positiv til eit nytt strukturkriterium, då me meiner det er opp til den enkelte kommune å finne ut korleis dei best kan organisere seg sjølv og sine tenester. Nissedal kommune vil åtvare mot kutt i småkommunetillegget, og er sterkt kritiske til at små kommunar og skal miste basistilskot som fylgje av at dei vil fortsette som ein liten kommune. Dei kommunar som har ufrivillig smådriftsulemper skal få kompensasjon for dette, medan dei som tar på seg frivillig smådriftsulemper skal ikkje bli straffa økonomisk av staten for dette.

Skatteandel og grad av inntektsutjamning er viktig for Nissedal kommune. Det er viktig med skatteutjamning for å sikre eit jamnstelt og godt tenestetilbod i alle kommunar – uavhengig av både geografi, demografi og innbyggertal. Det er viktig at skatteandelen ikkje vert auka.

Kommunen stiller seg sterkt kritisk til at det nok ein gang er plassert eit større ansvar for finansiering av tenestetilbodet til ressurskrevende brukarar til kommunane. Den reviserte kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg vekter ned kriteriet antall PU over 16 år frå 13,97 % til 9,72 %. Nissedal kommune forutset at det forhøga innslagspunktet i ordninga for ressurskrevande brukarar nedjusterast tilsvarende.

Nissedal kommune ber departementet klargjere korleis mogleg bortfall av inntekter som konsekvens av endringar i inntektssystemet skal kompenserast i ein overgangsordning.

Sjølv om inndelingstilskotet ikkje er ein del av høyringsdokumentet vil Nissedal kommune understreke at det er viktig at finansieringa av dette kjem i tillegg til rammene for sektoren. Me vil derfor avvise at det skal vere ein slutt dato for dette tilskotet.

Selskapsskatt bør ikkje inngå som eit element i inntektssystemet.