



Saksframlegg

Høringssvar nytt inntektssystem 2017 - Flatanger kommune

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Flatanger Formannskap	12/16	09.02.2016
Flatanger Kommunestyre	12/16	18.02.2016

Rådmannens innstilling

Flatanger kommunestyre viser til brev av 17.12.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunene og avgir følgende høringsuttalelse:

- Flatanger kommunestyre vil poengtere betydningen av å ha et inntektssystem for kommunene som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet samme tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. Sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distrikts-Norge, og at det skapes store eksportinntekter fra virksomheter i distriktene og særlig langs kysten, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet.
- Foreslåtte inntektssystem legger opp til å kompensere ufrivillige smådriftsulemper gjennom innføring av et nytt strukturkriterium. Flatanger kommune mener det er positivt at staten gjennom inntektssystemet også tar utgangspunkt i Norges geografi, og åpner for at enkelte kommuner må defineres som «ufrivillige små». Samtidig er det da viktig at slike kommuner, som har lange avstander for å nå folkerike områder, gis rammebetingelser som gjør at en fortsatt kan sikre videre tjeneste- og samfunnsutvikling i slike kommuner. Ut fra dette er Flatanger kommune svært skeptisk til at innbyggertallet tillegges vesentlig vekt i forbindelse med utmåling av de regionalpolitiske tilskudd. Ut fra samme begrunnelse er en også skeptisk til forslaget på endrede vektlegging av enkelte kostnadsnøkler.
- Tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene kan være positivt i forhold til å motivere kommunene til økt satsing på næringsutvikling, og fordeling i forhold til lønnssum i private foretak er en interessant tilnærming. Denne typen inntekter anses imidlertid for uforutsigbare og konjunkturavhengige, og anbefales avvendt til øvrige endringer er gjennomført og evaluert.

Behandling i Flatanger Formannskap - 09.02.2016

Ingen andre forslag enn rådmannens innstilling ble fremmet.
Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Innstilling i Flatanger Formannskap - 09.02.2016

Flatanger kommunestyre viser til brev av 17.12.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunene og avgir følgende høringsuttalelse:

- Flatanger kommunestyre vil poengtere betydningen av å ha et inntektssystem for kommunene som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet samme tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. Sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distrikts-Norge, og at det skapes store eksportinntekter fra virksomheter i distriktene og særlig langs kysten, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet.
- Foreslåtte inntektssystem legger opp til å kompensere ufrivillige smådriftsulemper gjennom innføring av et nytt strukturkriterium. Flatanger kommune mener det er positivt at staten gjennom inntektssystemet også tar utgangspunkt i Norges geografi, og åpner for at enkelte kommuner må defineres som «ufrivillige små». Samtidig er det da viktig at slike kommuner, som har lange avstander for å nå folkerike områder, gis rammebetingelser som gjør at en fortsatt kan sikre videre tjeneste- og samfunnsutvikling i slike kommuner. Ut fra dette er Flatanger kommune svært skeptisk til at innbyggertallet tillegges vesentlig vekt i forbindelse med utmåling av de regionalpolitiske tilskudd. Ut fra samme begrunnelse er en også skeptisk til forslaget på endrede vektlegging av enkelte kostnadsnøkler.
- Tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene kan være positivt i forhold til å motivere kommunene til økt satsing på næringsutvikling, og fordeling i forhold til lønnssum i private foretak er en interessant tilnærming. Denne typen inntekter anses imidlertid for uforutsigbare og konjunkturavhengige, og anbefales avvendt til øvrige endringer er gjennomført og evaluert.

Behandling i Flatanger Kommunestyre - 18.02.2016

Ordfører fremmet følgende endringsforslag i forhold til formannskapets innstilling:

I slutten av kulepunkt 2 i høringsuttalelsen tas følgende ordlyd inn:

Barnehage: Finansiering av barnehagesektoren er ikke bra nok, vi ønsker mer treffsikkert kriterium enn utdanningsnivå eller antall heltidsansatte. Flatanger kommune foreslår at antall rettighetsbarn i barnehage brukes som kriterium.

Pleie- og omsorg: Kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år bør ikke svekkes.

Vei: Flatanger kommune mener vei bør inn som nytt kriterium.

Ingen andre forslag ble fremmet.

Ved alternativ votering ble formannskapets innstilling med ordførers endringsforslag enstemmig vedtatt.

Vedtak i Flatanger Kommunestyre - 18.02.2016

Flatanger kommunestyre viser til brev av 17.12.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunene og avgir følgende høringsuttalelse:

- Flatanger kommunestyre vil poengtere betydningen av å ha et inntektssystem for kommunene som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet samme tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. Sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distrikts-Norge, og at det skapes store eksportinntekter fra virksomheter i distriktene og særlig langs kysten, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet.
- Foreslåtte inntektssystem legger opp til å kompensere ufrivillige smådriftsulemper gjennom innføring av et nytt strukturkriterium. Flatanger kommune mener det er positivt at staten gjennom inntektssystemet også tar utgangspunkt i Norges geografi, og åpner for at enkelte kommuner må defineres som «ufrivillige små». Samtidig er det da viktig at slike kommuner, som har lange avstander for å nå folkerike områder, gis rammebetingelser som gjør at en fortsatt kan sikre videre tjeneste- og samfunnsutvikling i slike kommuner. Ut fra dette er Flatanger kommune svært skeptisk til at innbyggertallet tillegges vesentlig vekt i forbindelse med utmåling av de regionalpolitiske tilskudd. Ut fra samme begrunnelse er en også skeptisk til forslaget på endrede vektlegging av enkelte kostnadsnøkler:
Barnehage: Finansiering av barnehagesektoren er ikke bra nok, vi ønsker mer treffsikkert kriterium enn utdanningsnivå eller antall heltidsansatte. Flatanger kommune foreslår at antall rettighetsbarn i barnehage brukes som kriterium.
Pleie- og omsorg: Kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år bør ikke svekkes.
Vei: Flatanger kommune mener vei bør inn som nytt kriterium.
- Tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene kan være positivt i forhold til å motivere kommunene til økt satsing på næringsutvikling, og fordeling i forhold til lønnssum i private foretak er en interessant tilnærming. Denne typen inntekter anses imidlertid for uforutsigbare og konjunkturavhengige, og anbefales avvendt til øvrige endringer er gjennomført og evaluert.

Dokumenter i saken

Type	Dato	Tittel	Adressat
I	21.12.2015	Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene	Rune Strøm
I	15.01.2016	SV: INFORMASJON OM PROSESSEN RUNDT KS SITT ARBEID MED FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE	Marit Moe
I	25.01.2016	Virkninger av nytt inntektssystem	c451@flatanger.kommune.no
S	01.02.2016	Høringssvar nytt inntektssystem 2017 - Flatanger kommune	

Vedlegg:

- 1 KS-Virkningstabeller Nord-Trøndelag
- 2 Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Uttrykt vedlegg: Departementets høringsdokument kan lastes ned på adresse:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a2d1bd7961da456c9b107253cd54c31c/horingsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-002.pdf>

Saksopplysninger

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 ses i sammenheng med kommunereformen.

Inntektssystemet for kommunene er relativt omfattende, med henblikk på å ta høyde for ulikhetene kommunene i mellom. Inntektssystemet i de siste årene har vært dreid i en retning av å knytte en større del av inntektene til befolkningsutvikling. Det vil si at kommuner med befolkningsvekst har fått større uttelling i forhold til statlige overføringer enn tidligere. Norge passerte 5 millioner innbyggere i 2012, og det forventes at folketallet passerer 6 millioner i 2031 og 7 millioner i 2065, dette i henhold til Statistisk Sentralbyrå sitt anslag for middels vekst. I tillegg er det ingenting som tilsier høyere vekst i rammene til kommunal sektor, ut over å følge den årlige kostnadsveksten, noe som igjen betyr at fordelingen av midler blir virkemidlet for å opprettholde tjenestenivået i de mest folkerike kommunene.

Kommunenes inntektssystem består av flere elementer:

1. Innbyggertilskuddet, herunder kostnadsnøklerne i utgifts-utjevningen.
2. De regionalpolitiske tilskuddene.
3. Skatteelementene.

Et sentralt element i det nye forslaget til inntektssystem er om dagens dekning av smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon skal kompenseres fullt ut i fremtida. Sett i lys av kommunereformen drar Regjeringen opp et prinsipp om at kommuner som selv velger å

fortsette å være små, gjør dette frivillig og dermed må regne med å tape inntekter som følge av dette.

Gjennomgang av høringsnotatet

Rammetilskuddene i inntektssystemet til kommunene

I Statsbudsjettet for 2016 er rammetilskuddet til kommunene fordelt som følger:

Tilskudd	(1000 kroner)
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
Storbystilskudd	459 985
Sum rammetilskudd	124 791 530

Småkommunetilskuddet og Distriktstilskudd Sør-Norge

Innbyggertilskuddene utgjør 95 % av rammene, men småkommunetilskuddet (for kommuner under 3.200 innbyggere) betyr mye for kommuner som Flatanger, som mottar dette. I 2016 utgjør småkommunetilskuddet kr 5,475 millioner kroner pr kommune.

Endringer i innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 ca 119 mrd kroner. Etter at noen enkeltsaker med særskilt fordeling trekkes ut, fordeles innbyggertilskuddet som et likt beløp pr innbygger til kommunene, basert på folketallet pr. 1. juli forut for budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt etter «utgifts-utjevningen» der man ser på befolkningssammensetning, reiseavstander, levealder mv, for å regne ut kommunens utgiftsbehov. Disse omfordelingene er basert på de såkalte kostnadsnøklerne. En viktig kostnadsnøkkel er andel elever i grunnskolen (6-15 år).

Forslag til endringer i kostnadsnøklerne

Utgifts-utjevningen består av kostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, barnehager, administrasjon og landbruk. Det er foretatt en vurdering av om også kommunale veier bør inngå, men denne sektoren foreslås holdt utenfor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår en rekke endringer i kostnadsnøklerne i det nye inntektssystemet:

- Grunnskole: Bosettingskriteriene sone og nabo reduseres i vekting, mens vektingen av basiskriteriet øker noe, i tillegg til noen andre mindre endringer. Totalt sett fordeles en høyere andel etter antall barn 6 – 15 år enn tidligere.
- Pleie og omsorg: Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 år vektes opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektes ned. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil også berøre 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: Vekting innbyggere 67 år og over tas inn, samtidig som vektingen på 0-22 år og 23-66 år reduseres noe. 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 de øvrige kriteriene endres.
- Landbruk: Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektes betydelig opp.
- Administrasjon: Ingen endring i kriterier.

For en mer detaljert gjennomgang av kostnadsnøklerne viser rådmannen til høringsnotatet. KS har laget virkningstabeller for Nord-Trøndelag med utgangspunkt i føringer i høringsdokumentet, og med utgangspunkt i kriteriedata for 2016 vil Flatanger kommune tape ca kr. 302.000 pr år på denne omlegging.

Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper - nytt strukturkriterium

I utgifts-utjevningen foretas det full kompensasjon for smådriftsulemper, det vil si at dette ses på som en ufrivillig kostnadsulempe. Borge-utvalget (Inntektssystemutvalget NOU 2005:18) utviklet i sin tid et såkalt strukturkriterium, som sier hvor langt innbyggerne i en kommune i gjennomsnitt må reise for å nå f.eks 5 000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser. Tanken var at små kommuner med korte reiseavstander lettere vil kunne slå seg sammen enn kommuner med lange reiseavstander. Det vil si at i kommuner med korte reiseavstander vil smådriftsulempene i større grad være frivillige enn i kommuner med lange reiseavstander.

KMD foreslår at et nytt strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulempene som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i den delen av tilskuddet som knyttes til det såkalte basiskriteriet. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli omfordelt til andre poster. Basiskriteriet fordeler tilskudd med et likt beløp per kommune. I dag er dette på om lag 13,2 mill kroner per kommune. Det vil si at små kommuner i dag får et vesentlig høyere beløp per innbygger enn større kommuner. KMDs forslag vil føre til at kommunene vil få et tilskudd på mellom 0 og 13,2 mill kroner – avhengig av reiselengde.

I praksis vil det bli fastsatt en grenseverdi for hvor lang reiselengde som tilsier full kompensasjon. Kommuner med kortere reiselengde enn dette vil få en forholdsmessig reduksjon. Det vil si at en kommune som har en reiselengde som er halvparten av grenseverdien, isolert sett vil få redusert basistilskuddet med 6,6 mill kroner. Fastsetting av grenseverdien vil nødvendigvis være noe skjønnsmessig. Med de grenseverdiene som skisseres i høringsforslaget vil Flatanger ikke få reduksjoner i basistilskuddet, siden reiseavstandene er så vidt store for å nå 5.000 innbyggere. (Beregnet 54,2 km for Flatanger.)

KS har laget virkningstabeller for Nord-Trøndelag med utgangspunkt i føringer i høringsdokumentet, og Flatanger kommune vil kunne «tjene» i størrelsesorden kr. 372.000 – 602.000 på skisserte omlegging, alt avhengig av hvilke grenseverdier det bli satt for å nå 5000 innbyggere (13,3 km – 25,4 km).

Endringer i småkommunetilskudd, Nord-Norge og Namdalstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge

Disse tilskuddene foreslås samlet i 2 nye tilskudd basert på følgende:

- Nord-Norge og Namdalen tilskuddet videreføres og slås sammen med småkommunetilskuddet for disse kommunene til et nytt Nord-Norgetilskudd.
- Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet slås sammen.
- Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg innenfor de to tilskuddene; Nord-Norgetilskuddet og Sør-Norgetilskuddet.
- Satsene på småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distrikts-indeksen (indeks for grad av distrikts-utfordringer).
- Det blir gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Høringsnotatet beskriver ikke hvordan det nye småkommunetillegget vil utformes, utover at distrikts-indeksen benyttes for å gradere dette. I 2016 utgjør småkommunetillegget ca kr. 5,5 mill pr år for kommuner et innbyggertall på færre enn 3200. Forslaget skisserer samtidig en endret innretning slik at mer av tilskuddene fordeles per innbygger og mindre per kommune. Dette vil slå negativt ut for kommuner med nedgang i folketallet, eller har svakere vekst enn landsgjennomsnittet. Sannsynligvis vil altså kommuner som Flatanger tape på en slik innretning.

Som et alternativ til sitt forslag skisserer departementet en modell der småkommunetilskuddet graderes ut fra verdi på strukturkriteriet. En slik innretning innebærer at kommuner i spredtbygde områder i større grad skjermes enn kommuner i tettbygde områder.

Namdalstilskuddet er i dagens inntektssystem helt i innbyggeravhengig, for 2016 kr. 1.689 pr innbygger.

Vekstkommunetilskuddet

Vekstkommunetilskuddet gis til kommuner med en årlig befolkningsvekst på mer enn 1,6 %. Det foreslås ingen endring i dette tilskuddet, men det vises til at departementet vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet til nye kommuner etter en kommunesammenslåing.

Storbytilskuddet

Storbytilskudd gis til de 4 største kommunene. Det foreslås ikke endringer i dette tilskuddet, men departementet vil vurdere omfang og innretning på tilskuddet.

Skatt og skatteutjevning

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

Når det gjelder modell for ny selskapsskatt, vises det til kommuneproposisjonen for 2017. Det slås fast at selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen. Det som er skissert så langt er at kommunene skal gis en andel av selskapsskatten basert på innberettet lønn fra private foretak over en 4 års periode. Det vil si at man sammenligner innberettet lønn fra privat sektor i kommunen i år (1 + 2 + 3) med innberettet lønn i år (2 + 3 + 4). Dersom sammenligningen viser en økning ut over landsgjennomsnittet blir kommunen premiært, mens man i motsatt fall vil få et trekk. Formålet er å motivere til økt næringssatsing i kommunene. Man skal imidlertid være oppmerksom på at en slik ordning kan forsterke konjunktursvingninger, både opp og ned.

Vurdering:

Å skape et inntektssystem for kommunene som ivaretar alle ulikheter kommunene i mellom, og samtidig er rettferdig, er ingen enkel oppgave. I tillegg ligger det betydelige politiske prioriteringer i inntektssystemet, blant annet i forhold til hvor viktig det er å opprettholde bosettingen i distriktene.

Selv om distriktene er dyrere å drive enn bynære strøk, er det heller ikke tvil om at mye av verdiskapingen foregår i distriktene. Dette er verdier som ofte ikke synliggjøres, da hovedkontorene til mange bedrifter ligger langt unna der produksjonen faktisk skjer. Et annet moment er at økte skatteandeler gjerne forsterker konjunkturutslag. I et tilfelle der kommunens hjørnestensbedrift sliter, vil skatteavhengige overføringer til vertskommunen bli redusert. Dette reduserer dermed også kommunens evne til å drive næringsutvikling og skape ny sysselsetting.

Når det gjelder forslaget til endringer i inntektssystemet er det ikke mulig å peke på forhold som har dramatiske konsekvenser for Flatanger kommune isolert sett, men det er knyttet en vesentlig usikkerhet til dette i tilfelle de regionale tilskudd gjøres mer «innbyggeravhengig». Skal Flatanger klare å opprettholde sitt inntektsnivå, forutsetter dette befolkningsvekst og da på høyde med landet for øvrig, det vil si med ca 1,3 % pr år.

Merk at negative utslag av strukturkriteriet også vil kunne berøre en allerede folkerik kommune, eller en sammenslått kommune, særlig på lang (etter 15-20 år) sikt. Også en sammenslått kommune vil fra oppstart trolig få et lavere basistilskudd med nytt inntektssystem enn med dagens system, dersom tyngdepunktet av befolkning i den sammenslåtte kommunen har kort avstand til 5.000 innbyggere. Det er imidlertid p.t. ikke mulig å regne på dette.

Rådmannen anbefaler kommunestyret å avgi høringsuttalelse slik den fremgår av innstillingen til saken.

Rune Strøm
Rådmann