



Saksframlegg

Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Fosnes kommunestyre	13/16	25.02.2016

Rådmannens innstilling

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

- Fosnes 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. Fosnes 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 Fosnes kommune svært skeptisk til at innbyggertallet tillegges vesentlig vekt i forbindelse med utmåling av de regionalpolitiske tilskudd.
- Fosnes kommunestyre ønsker ikke at kostnadsnøkkelen for landbruk endres.
- Fosnes kommunestyre ønsker at kostnadsnøkkelen for barnehager endrer innretning og ikke vektas i forhold til foreldrenes utdanningsnivå.
- Fosnes kommunestyre er kritiske til at ikke alle elementene i den nye inntektssystemet er blitt gjort kjent, dette bidrar til uklarheter og gjør det vanskelig å uttale seg om helheten. Det mangler en viktig brikke for kommuner som er ufrivillige små, da forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd ikke er konkretisert.

Behandling i Fosnes kommunestyre - 25.02.2016

Forslag i møte til tillegg til rådmannens innstilling:

- Regjeringen må ikke gjøre inntektssystemet for kommunene til et virkemiddel i kommunereformen for å presse fram kommunesammenslåing.
- 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 endringene er gjenstand for offentlig debatt før Stortinget fatter beslutninger.
- Kommunereformen må bygge på reell frivillighet og fakta – ikke på økonomiske trusler og usikkerhet som forslag til nytt inntektssystem skaper. Tvangssammenslåing av kommuner kan ikke godtas.

Votering: Innstillingen med forslag til tillegg ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Fosnes kommunestyre - 25.02.2016

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

- Regjeringen må ikke gjøre inntektssystemet for kommunene til et virkemiddel i kommunereformen for å presse fram kommunesammenslåing.
- 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 endringene er gjenstand for offentlig debatt før Stortinget fatter beslutninger.
- Kommunereformen må bygge på reell frivillighet og fakta – ikke på økonomiske trusler og usikkerhet som forslag til nytt inntektssystem skaper. Tvangssammenslåing av kommuner kan ikke godtas.
- Fosnes 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. Fosnes 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 samfunns-utvikling i slike kommuner. Ut fra dette er Fosnes kommune svært skeptisk til at innbyggertallet tillegges vesentlig vekt i forbindelse med utmåling av de regionalpolitiske tilskudd.

- Fosnes kommunestyre ønsker ikke at kostnadsnøkkelen for landbruk endres.

- Fosnes kommunestyre ønsker at kostnadsnøkkelen for barnehager endrer innretning og ikke vektes i forhold til foreldrenes utdanningsnivå.
- Fosnes kommunestyre er kritiske til at ikke alle elementene i den nye inntektssystemet er blitt gjort kjent, dette bidrar til uklarheter og gjør det vanskelig å uttale seg om helheten. Det mangler en viktig brikke for kommuner som er ufrivillige små, da forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd ikke er konkretisert.

Dokumenter i saken

Type	Dato	Tittel	Adressat
I	17.12.2015	Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene	Karen-Nystad.Byrhagen@kmd.dep.no
S	21.12.2015	Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunene	
I	05.02.2016	Grunnlagsdokument til høringssak forslag nytt inntektssystem for kommunene	Ks - Annikken Kjær Haraldsen

Vedlegg:

- 1 Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene
- 2 Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(281603)
- 3 KS N-T grunnlagsdokument høring inntektssystemet 050216

Saksopplysninger

Kommunal – og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016. Høringsfristen er satt til 1. mars 2016.

Inntektssystemet for kommunene er omfattende og departementet har foretatt en helhetlig gjennomgang. Inntektssystemet har i de siste årene vært dreid i 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. **Utgiftsutjevning i innbyggertilskuddet**
2. **Regionalpolitiske tilskudd**
3. **Skatteelementene**

Høringsnotatet til KMD legger vekt på å beskrive ønsket endring i inntektssystemet, uten at det konkret vises til kommunevise utslag.

Et sentralt element i det nye forslaget til inntektssystem er om dagens dekning av smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon skal kompenseres fullt ut i fremtiden, i forslaget legges det opp til gradert basistilskudd. 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.

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	124791 530

1. Utgiftsutjevning i innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 ca. 119 milliarder 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 befolknings sammensetning, reiseavstander, levealder mv, for å regne ut kommunens utgiftsbehov. Disse omfordelingene er basert på de såkalte 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. Dette er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøklerne som gjelder i dag.

- Grunnskole: Bosettingskriteriene sone og nabo reduseres i vektning, mens vektningen 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 vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned. Nedvektningen av psykisk utviklingshemmede vil også berøre toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og kan få store utslag for enkelte kommuner.
- 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: Vektning innbyggere 67 år og over tas inn, samtidig som vektningen 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 vektningen mellom de øvrige kriteriene endres.
- Landbruk: Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp.
- Administrasjon: Ingen endring i kriterier.

Virkning av endringene er svært sammensatt og det er vanskelig å finne fellestrekk for f.eks. kommunene i vårt fylke. Det er mange nøkler og vekter som er i bevegelse samtidig, og for mange kommuner er det vanskelig å komme med en klar analyse av hvorfor beregningen til slutt ga en liten pluss eller minus. Alle kommuner i fylket tjener på at urbanitetskriteriet tas ut og nesten alle tjener på endring i opphopningsindeks. Nesten alle kommuner taper på endringene i avstandskriteriene og landbrukskriteriet. Alle kommuner taper på kriteriet for flyktninger. Noen kommuner taper svært mye på kriteriet for psykisk utviklingshemmede. For de minste kommunene skjer det store omfordelinger som følge av endringer i vektingen av aldersgrupper. For en mer detaljert gjennomgang av kostnadsnøklerne viser rådmannen til høringsnotatet som KS har laget med virkningstabeller for Nord-Trøndelag med utgangspunkt i føringer i høringsdokumentet. Med utgangspunkt i kriteriedata for 2016 vil Fosnes kommune isolert tjene ca. 1,1 millioner kroner pr år på disse endringene i kostnadsnøklerne. En årlig oppdatering av kostnadsnøklerne vil i større grad ta hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid.

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. 5000 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 smådriftsulemper 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 millioner kroner pr kommune. Det vil si at små kommuner i dag får et vesentlig høyere beløp pr innbygger enn større kommuner. KMD sitt forslag vil føre til at kommunene vil få et tilskudd på mellom 0 og 13,2 millioner 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 millioner kroner. Fastsetting av grenseverdien vil nødvendigvis være noe skjønnsmessig. Med de grenseverdiene som skisseres i høringsforslaget vil Fosnes kommune ikke få reduksjoner i basistilskuddet, siden reiseavstandene er så vidt store for å nå 5000 innbyggere (beregnet til gjennomsnittlig 37,4 km for innbyggerne i Fosnes kommune).

KS har laget virkningstabeller for Nord-Trøndelag med utgangspunkt i føringer i høringsdokumentet, og Fosnes kommune vil kunne «tjene» i størrelsesorden kr. 339.000 – 1.444.000 kroner på skisserte omlegging, alt avhengig av hvilke grenseverdier det bli satt for å nå 5000 innbyggere (13,3 km – 25,4 km).

Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskuddet vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Det vil imidlertid gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene, f.eks. vil alle kommuner med innbyggere mellom 10000 – 20000 tape på forslaget, mens de største kommunene kommer best ut.

2. Regionalpolitiske tilskudd (småkommunetilskudd og distriktstilskudd)

Innbyggertilskuddene utgjør 95 % av rammene, men småkommunetilskuddet (for kommuner under 3.200 innbyggere) betyr mye for kommuner som Fosnes kommune, som mottar dette.

I 2016 utgjør småkommunetilskuddet kr 5.475.000 kroner pr kommune. Namdalstilskuddet er i dagens inntektssystem helt innbyggeravhengig, for 2016 kr. 1.689 pr innbygger, noe som gir en inntekt på 1.064.000 kroner for Fosnes kommune i 2016.

Fosnes kommune sine totale inntekter er i 2016 budsjettert til 71.500.000 kroner, de regionalpolitiske tilskudd utgjør samlet dermed 10 % av de totale inntektene.

Det er foreslått at småkommunetilskudd, Nord-Norge og Namdalstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samles i to 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. Forslaget skisserer samtidig en endret innretning slik at mer av tilskuddene fordeles pr innbygger og mindre pr kommune. Dette vil slå negativt ut for kommuner med nedgang i folketallet, eller som har svakere vekst enn landsgjennomsnittet. Sannsynligvis vil altså kommuner som Fosnes kommune 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.

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.

3. Skatteelementene (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.

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.

Forslag til nytt inntektssystem vil gi en samlet svikt i inntektene til kommunene i Nord-Trøndelag. Det er en svakhet at forslaget angir retning, men i liten grad er konkret. Høringsnotatet viser ikke de totale virkningene et nytt inntektssystem vil ha for kommunene. Forslaget fører imidlertid til en dreining der antall innbyggere vil få sterkere innvirkning på hvilke inntekter hver enkelt kommune får.

I det korte perspektiv er det ikke mulig å peke på forhold som har dramatiske konsekvenser for Fosnes kommune isolert sett, men det er knyttet en vesentlig usikkerhet til dette i tilfelle de regionale tilskudd gjøres mer «innbyggeravhengig».

Skal Fosnes kommune klare å opprettholde sitt inntektsnivå over år, forutsetter dette befolkningsvekst og da på høyde med landet for øvrig, det vil si med ca. 1,3 % pr år.

Når det gjelder foreslåtte endringer i kostnadsnøklerne er det to nøkler som etter rådmannens vurdering bør kommenteres i høringsuttalelsen;

- endringen av kostnadsnøkkelen for landbruk fra at kriteriet areal dyrket mark går ut til at kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp har negativ effekt for Fosnes kommune og gir grunn til bekymring, når en stor del av næringslivet i kommunen er landbruk.
- utdanningskriteriet er ikke foreslått endret. Kriteriet vektet foreldrenes utdanningsnivå, noe som er tatt opp gjentatte ganger, da foreldre med lav utdanning har like stort behov for barnehageplass som foreldre med høyere utdanning. Kostnadene som kommunen vil ha til drift av barnehagene vil være uavhengig av foreldrenes utdanningsnivå.

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