

Fylkesstyresak 16/3

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene – Uttalelse fra KS Nord-Trøndelag

Vedtak

Fylkesstyret i KS Nord-Trøndelag har følgende innspill til forslag til nytt inntektssystem for kommunene:

KS Nord-Trøndelag er bekymret for at forslag til nytt inntektssystem vil gi en samlet svikt i inntektene til kommunene i Nord-Trøndelag. Fylkesstyret beklager at utslaget for hver enkelt kommune ikke er gjort kjent i høringsgrunnlaget. I forbindelse med utarbeidelsen av nytt inntektssystem hadde kommunene og KS foretrukket å bli involvert i prosessen før forslaget ble lagt fram.

1. **Kostnadsnøkler**

Fylkesstyret har følgende merknader til endringene som er foreslått:

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

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

Vei: Fylkesstyret mener vei bør inn som nytt kriterium

Delkostnadsnøklenes samlede vekst må oppdateres årlig.

Kommunene må fortsatt få kompensasjon for kostnadsulempen som følge av spredt bosettingsmønster

2. **Strukturkriteriet**

Operasjonalisering av strukturkriteriet bør gjennomgås med tanke på bedre treffsikkerhet.

3. **Regionale tilskudd**

KS Nord-Trøndelag er enig i regjeringens intensjon om å gjøre tilskuddene mer treffsikre med hensyn til distriktspolitiske målsettinger og områder med reelle distriktspolitiske utfordringer. Endringene som foreslås i fordelingen av basistilskudd og regionale tilskudd vil bidra til at mer av tilskuddene fordeles pr innbygger, derfor bør storbytilskuddet fjernes og føres tilbake til basistilskuddet.

Fylkesstyret ønsker en avklaring på hvor reduksjonen fra dagens småkommunetilskudd blir tilført. Det er ikke omtalt i forslaget.

4. **Skatteelementene**

Det er positivt at forholdet mellom skatt og rammetilskudd ikke endres.

5. **Økonomi ved kommunesammenslåing**

Dagens inntektssystem 2016 legges til grunn for inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen. Det er ikke avklart fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvordan dette slår ut for årene 2017 til 2019. Fylkesstyret vil be om rask avklaring på dette.

Avstemming i fylkestyret:

Vedtatt mot 1 stemme

Saksframlegg

Kommunal – og moderniseringsdepartementet 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.

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Departementet har foretatt en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene.

Inntektssystemet for kommunene i Norge består av tre hovedelement:

1. Utgiftsutjevning i innbyggertilskuddet
2. Regionalpolitiske tilskudd
3. Skatteelementer

I tillegg vil vi komme inn på viktige forhold som økonomi ved kommunesammenslåing (4) og samlet virkning av nytt inntektssystem for kommunene (5).

1. Utgiftsutjevning i innbyggertilskuddet

Utgiftsutjevningen følger tre prinsipper: Full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper, det er ikke et refusjonssystem og skal ikke være et insentivsystem. Endringer i kostnadsnøkler (1.1) og innføring av nytt strukturkriterium (1.2) fører til omfordelinger innenfor utgiftsutjevningen.

1.1 Kostnadsnøkler

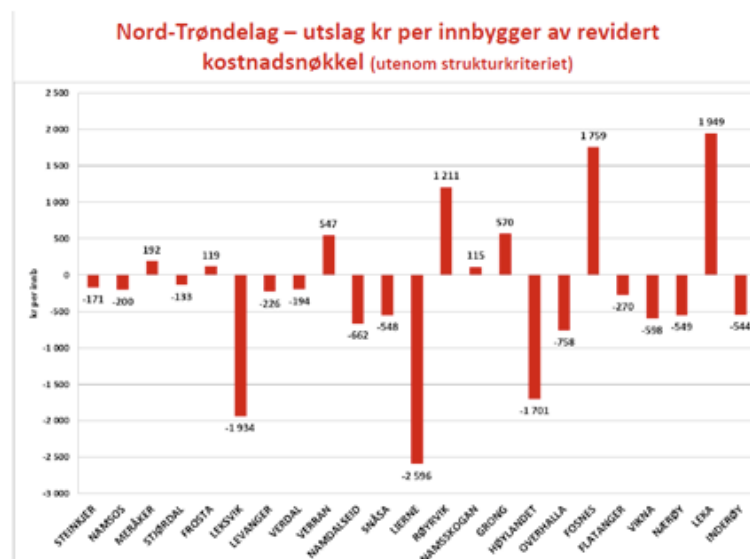
1.1.1 Endringer i forslag til nytt inntektssystem

Kostnadsnøklerne er objektive, oppdaterbare og etterprøvbare, de bygger på statistiske analyser av variasjoner i kommunenes faktiske utgifter. Det er foretatt en vurdering av om også kommunale veier bør inngå, men departementet anbefaler ikke at denne sektoren tas inn. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøklerne og det foreslås endringer i alle nøklene:

- Grunnskole: Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrereldre (eks Skandinavia) tas ut. Sone og nabokriteriet vektes ned.
- Pleie og omsorg: Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektes ned.
- Barnehage: Ingen endringer i kriterier. Men det skisseres en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år.
- Kommunehelse: Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut. Sone og nabo vektes ned.

- Barnevern: Ingen endring 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.
- Sosiale tjenester: Urbanitetskriteriet erstattes med aleneboende 30-66 år, med litt lavere vekt. Andre kriterier vektet opp.
- Landbruk: Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp.
- Administrasjon: Ingen endring i kriterier.

1.1.2 Effekt for kommunene i Nord-Trøndelag



1.1.3 Vurdering

Vi mener at forslagene til oppdateringen av kostnadsnøkklene er godt faglig fundert. En årlig oppdatering av kostnadsnøkklene vil i større grad ta hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid. Selv om nettoutslagene ikke er så store så kan det gi store endringer pr sektor.

Barnehagekriteriet: Her kan det diskuteres om utdanningskriteriet bør erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Regresjonsanalysene gir lavere forklaringskraft for heltidsansatte enn utdanningskriteriet. Samlet sett taper de nordtrønderske kommunene på en endring til kriterium heltidsansatte.

Pleie og omsorg: Når psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned kan dette få store utslag for enkelte kommuner. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil også berøre toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Vei: Bør tas inn som nytt kriterium.

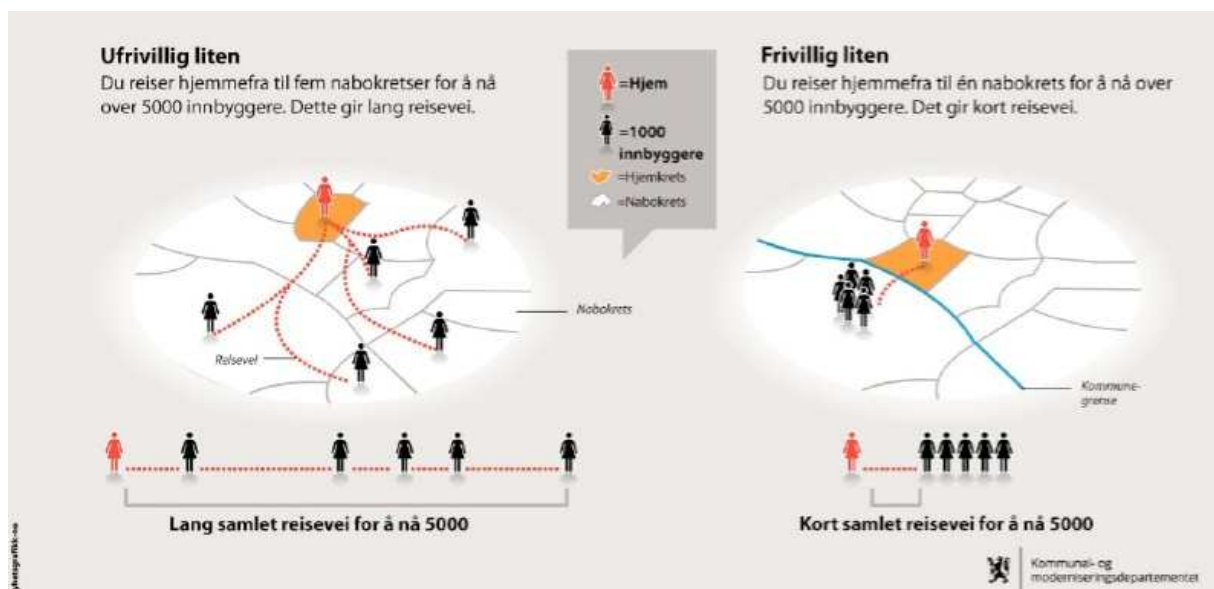
1.2 Strukturkriteriet

1.2.1 Endringer i forslag til nytt inntektssystem

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår 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. Kriteriet skal være et mål på bosettingsmønster i kommunen og området rundt.

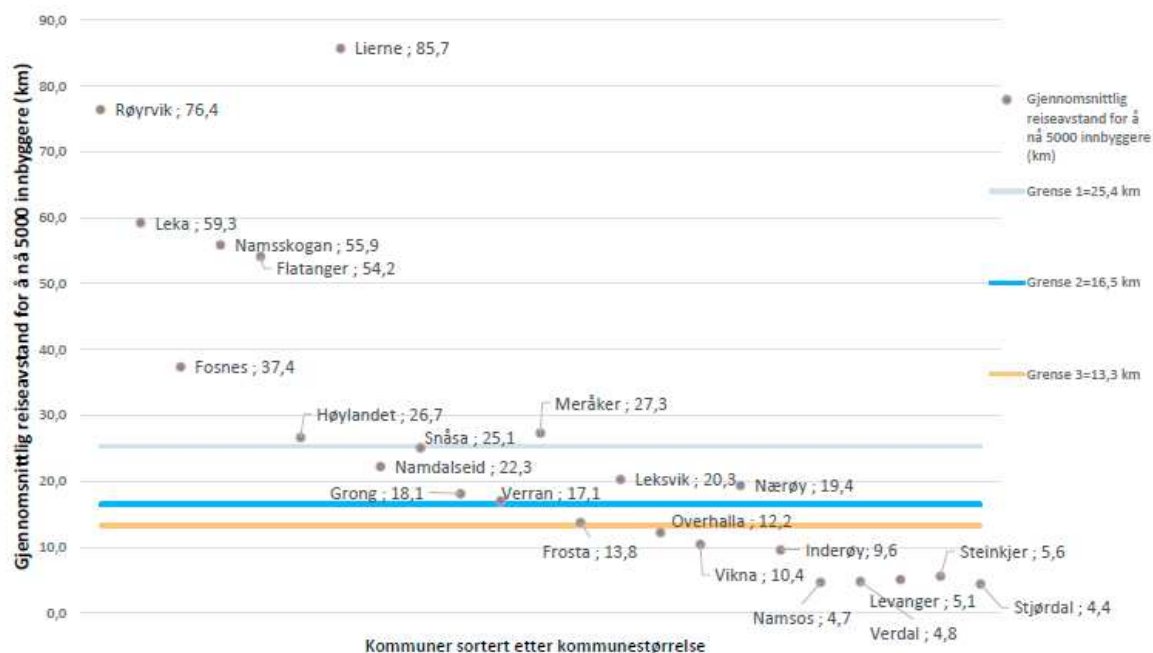
I dag fordeles basistilskuddet med et likt beløp pr kommune (12,8 mill), uavhengig av antall innbyggere i kommunen. Departementet mener et slikt tilskudd svekker nøytraliteten i inntektssystemet og gir et incentiv for å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner. Det foreslåtte strukturkriteriet benyttes for å gradere kommunens basistilskudd og vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Midlene som på bakgrunn av strukturkriteriet trekkes ut av basistilskuddet, tilbakeføres kommunene gjennom tilskudd pr innbygger.

Hvordan skille mellom frivillig og ufrivillig små? Departementet har sett på reiseavstander i kommuner for å nå 5000 innbyggere:



Jo høyere grenseverdien settes, jo mindre beløp blir fordelt gjennom basiskriteriet og jo høyere beløp blir fordelt pr innbygger.

1.2.2 Effekt for kommunene i Nord-Trøndelag



1.2.3 Vurdering

Det nye forslaget til strukturkriterium måler reiselengde til kun 5 000 innbyggere, da vil bruken av strukturkriteriet for mange kommuner måle spredtbygdhet innenfor egen kommune, og ikke om man er ufrivillig eller frivillig liten. Med det nye forslaget taper alle kommuner med innbyggere mellom 10-20 000 innbyggere, mens de største kommunene kommer best ut. Med slike omfordelingsvirkninger anbefales det at det arbeides mer med å operasjonalisere strukturkriteriet.

1.3 Samlet effekt av revidert kostnadsnøkkel og strukturkriteriet/endret basistilskudd



2. Regionalpolitiske tilskudd

2.1.1 Endringer i forslag til nytt inntektssystem

De regionale tilskuddene endrer retning, småkommunetilskuddet skal knyttes mer opp mot distriktpolitikken for øvrig og en høyere andel av tilskuddene skal fordeles pr innbygger, og mindre pr kommune.

Departementet forslår to nye tilskudd i sitt forslag:

- Nord-Norge: Nord-Norge- og Namdalstilskuddet + småkommunetilskuddet
- Sør-Norge: Distrikstilskudd Sør-Norge + småkommunetilskuddet

2.1.2 Effekt for kommunene i Nord-Trøndelag

Regionalpolitiske tilskudd og distriktsindeks NT

Kommune	Innbyggjarar per 1.1.2012	Innbyggjarar per 1.1.2015	Gjennittlig skatteprosent 2012-2014	Distriktsindeks per 2014	Distrikts-tilskott Sør-Norge 2016	Befolknings- endring 2012-2015	Vokst- grense	Innbyggjarar utovervekst- grensa (1,5 pst)	Voksttilskott 2016
			(pst.)		(1000 kr)	(pst.)	(pst.)		
1702 Steinkjer	21 308	21 650	73,9	40	10 788	0,54	1,50		
1703 Namsos	22 955	23 026	78,0	48	0	0,19	1,50		
1711 Meråker	2 513	2 558	76,7	27	0	0,59	1,50		
1714 Stjørdal	22 038	22 957	81,7	74	0	1,34	1,50		
1717 Fosna	2 618	2 624	65,9	43	0	0,08	1,50		
1718 Leksvik	3 327	3 506	70,2	40	3 235	-0,20	1,50		
1719 Levanger	35 922	39 474	77,9	52	0	0,96	1,50		
1721 Verdal	24 387	24 809	73,4	49	0	0,97	1,50		
1724 Veran	2 705	2 547	62,8	22	0	-1,99	1,50		
1725 Namdalsvold	1 694	1 644	66,0	23	0	-0,99	1,50		
1736 Sittsa	2 364	2 153	70,3	24	0	-0,17	1,50		
1738 Lierne	1 410	1 394	82,8	14	0	-0,38	1,50		
1739 Røyrvik	494	475	99,6	15	0	-1,30	1,50	0,0	0
1740 Namsskogan	916	892	109,7	13	0	-0,88	1,50	0,0	0
1742 Grong	2 409	2 489	83,8	23	0	1,09	1,50	0,0	0
1743 Høylandet	1 264	1 252	71,5	42	0	-0,32	1,50	0,0	0
1744 Overhalla	3 679	3 751	75,6	48	0	0,65	1,50	0,0	0
1745 Fosnes	688	630	63,0	16	0	-1,93	1,50	0,0	0
1749 Fiskestrand	1 341	1 119	71,3	18	0	-0,65	1,50	0,0	0
1750 Vikna	4 241	4 363	81,5	48	0	0,95	1,50	0,0	0
1751 Nærøy	5 069	5 081	72,8	21	0	0,08	1,50	0,0	0
1755 Leka	573	574	68,0	15	0	0,06	1,50	0,0	0
1756 Indreøy	6 882	6 770	75,5	38	6 130	0,44	1,50	0,0	0
Nord-Trøndelag	133 390	135 738	76,2	33	20 148	-0,04	1,50	0,0	0

Satsar for distrikts-tilskott Sør-Norge 2016:

Indeks	Per kommune (1000 kr)	Per innbyggjar (kroner)
Indeks 0-35	3 487	693
Indeks 36-38	2 366	556
Indeks 39-41	1 777	416
Indeks 42-44	1 185	279
Indeks 45-46	593	140

Fra grønt hefte (tabell D-k)

2.1.3 Vurdering

Departementet foreslår at småkommunetillegget skal differensieres etter kommunens nivå på distriktsindeksen. I tillegg legges det opp til at deler av tilskuddet skal gis pr innbygger. Hvor vil reduksjonen fra dagens småkommunetilskudd blir tilført? Det er ikke omtalt i forslaget.

Det signaliseres ingen endringer i Nord-Norgetilskuddet (utover sammenslåingen med Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet).

Storbytilskudd: Endringene som foreslås i fordelingen av basistilskudd og regionale tilskudd vil bidra til at mer av tilskuddene fordeles pr innbygger. Det er derfor ikke lengre grunnlag for videreføring av storbytilskuddet, tilskuddet forslås tilbakeført til basistilskuddet.

3. Skatteelementer

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår ingen større endringer i skatteandel eller skatteutjevning. Ny selskapsskatt skal være en del av skatteutjevningen, kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten.

Økt skatteandel og redusert skatteutjevning har de samme fordelingsvirkningene. Skatteandel og skatteutjevning er viktige virkemidler til omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren/KS ved de årlige statsbudsjettbehandlingene.

Det er positivt at forholdet mellom skatt og rammetilskudd ikke endres.

4. Økonomi ved kommunesammenslåing

Inndelingstilskuddet er innført for at kommuner som slår seg sammen ikke skal tape basistilskudd i en overgangsperiode (15 år + 5).

Dagens inntektssystem 2016 legges til grunn for inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen. Det er ikke avklart fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvordan dette videreføres for kommunene.

Hva skjer med basistilskuddet? KMD er kjent med problemstillingene, det er under vurdering.

Det vil være vesentlig for kommunene å få dette avklart nå når det pågår prosesser rundt eventuelle kommunesammenslåinger.

5. Samlet virkning av nytt inntektssystem for kommunene

Forslaget til nytt inntektssystem angir retning, men er i liten grad konkret. Det er også en svakhet at forslaget ikke har med beregninger av total virkning for kommunene. Omfordelingsvirkningene er ikke store, men enkelte kommuner vil få store endringer. Innbyggertallet får større innvirkning på hvilke inntekter hver enkelt kommune får. Flere store kommuner vil komme i pluss enn i de mindre kommunene.