

HØRING FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE

Samlet Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet	10/16	02.02.2016
Kommunestyret	17/16	18.02.2016

Saksbehandler: Marit Rinnan	Arkivsaknr.: 2015/8653-3
-----------------------------	--------------------------

Møtebehandling i Kommunestyret - 18.02.2016

Vedtak:

Askøy kommune har registrert de foreslåtte endringene i kostnadsnøklerne. For Askøy kommune er det bekymringsfullt at effekten blir et inntektstap på ca. 13 millioner kroner, uten strukturkriteriet. Som vekstkommune i en region med forventet sterk befolkningsvekst har Askøy betydelige utfordringer på investeringssiden.

Det er beklagelig at inntektssystemet ikke fanger opp disse utfordringene i større grad. Dette hensynet bør vektlegges mye sterkere når kommuneproposisjonen 2017 legges fram.

Askøy kommune er av den oppfatning at det i kommunereformen må legges opp til at det skal gis et likeverdig tjenestetilbud i alle kommunene.

Når selv Askøy - en vekstkommune med stram økonomi, som langt fra kan defineres som liten med sine vel 28000 innbyggere - etter alt å dømme taper økonomisk på forslaget, vil vi be om at de negative utslagene av inntektssystemet kompenseres.

Fra Formannskapets behandling 02.02.16:

Vedtak:

Saken oversendes kommunestyret til møtet den 18.02.16.

Alle innspill fra formannskapet følger saken. Nye innspill sendes til gruppelederne før 12.02.16.

RÅDMANNENS INNSTILLING:

Høringsuttalelse fra Askøy kommune:

Askøy kommune tar til orientering de foreslåtte endringene i kostnadsnøkler. De synes basert på grundige beregninger og vurderinger. Samtidig er det bekymringsfullt at effekten for Askøy kommune blir et inntektstap på ca 13 mill.kr. Som vekstkommune i en region med forventet sterk befolkningsvekst har kommunen betydelige utfordringer på investeringssiden, og særlig knyttet til utbygging av barnehage- og skolekapasitet. Det er beklagelig at inntektssystemet ikke fanger opp disse utfordringene i større grad. Dette hensynet bør vektlegges mye sterkere når kommuneproposisjonen 2017 legges fram.

Intensjonen om å medvirke til frivillig kommunesammenslåing synes ivaretatt gjennom endringer i basistilskuddet og innføring av det nye strukturkriteriet. Samtidig er det viktig at insentivordningene som i stor grad rettes mot småkommuner ikke går på bekostning av prinsippet om lik evne til å gi et likeverdig tjenestetilbud også i større kommuner, og kommuner som ikke slås sammen med andre.

Møtebehandling i Kommunestyret - 18.02.2016 :

Roald Steinseide fremmet følgende fellesforslag fra FrP, H, V og KrF:

Askøy kommune tar til orientering de foreslåtte endringene i kostnadsnøkler. De synes basert på grundige beregninger og vurderinger. Samtidig er det bekymringsfullt at effekten for Askøy kommune kan bli et inntektstap.

Som vekstkommune i en region med forventet sterk befolkningsvekst har kommunen betydelige utfordringer på investeringssiden, og særlig knyttet til utbygging av barnehage- og skolekapasitet, *er Askøy av den oppfatning at vekstkommune må tilgodeses sterkere og må hensyn tas mer. Askøy er ut fra vår oppfatning en kommune med størrelse som tilsier at Askøy bør komme styrket ut i inntakssystemet.*

Det ville være beklagelig om inntektssystemet ikke fanger opp disse utfordringene i større grad. Dette hensynet bør vektlegges mye sterkere når kommuneproposisjonen 2017 legges fram.

Intensjonen om å medvirke til frivillig kommunesammenslåing synes ivaretatt gjennom endringer i basistilskuddet og innføring av det nye strukturkriteriet. Samtidig er det viktig at insentivordningene som i stor grad rettes mot småkommuner ikke går på bekostning av prinsippet om lik evne til å gi et likeverdig tjenestetilbud også i større kommuner, og kommuner som ikke slås sammen med andre.

Av høringsbrevet følger også at det i kommuneproposisjonen for 2017 vil fremlegges ny modell for selskapsskatt. I en tid der arbeidsledigheten stiger og næringslivet sliter, anses det som svært positivt at regjeringen legger opp til at kommuner som stimulerer til arbeidsplasser skal få beholde mer av egne inntekter

Elsa Benjaminsen (AP) fremmet slik forslag:

Askøy kommune har registrert de foreslåtte endringene i kostnadsnøkler. For Askøy kommune er det bekymringsfullt at effekten blir et inntektstap på ca. 13 millioner kroner,

uten strukturkriteriet. Som vekstkommune i en region med forventet sterk befolkningsvekst har Askøy betydelige utfordringer på investeringssiden.

Det er beklagelig at inntektssystemet ikke fanger opp disse utfordringene i større grad. Dette hensynet bør vektlegges mye sterkere når kommuneproposisjonen 2017 legges fram.

Askøy kommune er av den oppfatning at det i kommunereformen må legges opp til at det skal gis et likeverdig tjenestetilbud i alle kommunene.

Når selv Askøy - en vekstkommune med stram økonomi, som langt fra kan defineres som liten med sine vel 28000 innbyggere - etter alt å dømme taper økonomisk på forslaget, vil vi be om at de negative utslagene av inntektssystemet kompenseres.

Avstemming:

Fellesforslag fra FrP, H, V og KrF:
Elsa Benjaminsens forslag:

For 16 st. (4 FrP, 8H, 2 V, 2 KrF)
For 19 st.

Møtebehandling i Formannskapet - 02.02.2016

Vedtak:

Saken oversendes kommunestyret til møtet den 18.02.16.

Alle innspill fra formannskapet følger saken. Nye innspill sendes til gruppelederne før 12.02.16.

RÅDMANNENS INNSTILLING:

Høringsuttalelse fra Askøy kommune:

Askøy kommune tar til orientering de foreslåtte endringene i kostnadsnøkler. De synes basert på grundige beregninger og vurderinger. Samtidig er det bekymringsfullt at effekten for Askøy kommune blir et inntektstap på ca 13 mill.kr. Som vekstkommune i en region med forventet sterk befolkningsvekst har kommunen betydelige utfordringer på investeringssiden, og særlig knyttet til utbygging av barnehage- og skolekapasitet. Det er beklagelig at inntektssystemet ikke fanger opp disse utfordringene i større grad. Dette hensynet bør vektlegges mye sterkere når kommuneproposisjonen 2017 legges fram.

Intensjonen om å medvirke til frivillig kommunesammenslåing synes ivaretatt gjennom endringer i basistilskuddet og innføring av det nye strukturkriteriet. Samtidig er det viktig at insentivordningene som i stor grad rettes mot småkommuner ikke går på bekostning av prinsippet om lik evne til å gi et likeverdig tjenestetilbud også i større kommuner, og kommuner som ikke slås sammen med andre.

Møtebehandling i Formannskapet - 02.02.2016:

Fungerende rådmann Marit Rinnan gjennomgikk elementene i forslag til nytt inntektssystem.

Bård Espelid (AL) foreslo:

Askøy kommune er negativ til endringene i elementene til inntektssystemet foreslått i forbindelse med kommunereformen. Askøy kommune synes det er betenkelig at endringer i inntektssystemet skal brukes for å få gjennom kommunereformen.

Ønsker å få dette integrert i høringsuttalelsen.

Roald Steinseide (FrP) fremmet slikt fellesforslag fra FrP og H:

Det legges til i rådmannens innstilling fjerde setning: *.. skolekapasitet, er Askøy av den oppfatning at vekstkommune må tilgodeses sterkere og må hensyntas mer. Askøy er ut fra vår oppfatning en idealkommune vedrørende størrelse, og må komme styrket ut i et inntakssystem.*

Siv Høgtun (H) fremmet slik forslag:

Det legges til i rådmannens innstilling andre setning: *..kommune blir et inntektstap på 13. mill. kr. uten strukturkriteriet.*

Elsa Benjaminsen (AP) foreslo:

Saken oversendes kommunestyret til den 18.02.16.

Alle innspill fra formannskapet følger saken. Nye innspill sendes til gruppelederne før 12.02.16.

Avstemming:

Elsa Benjaminsens forslag:

Enstemmig

RÅDMANNENS INNSTILLING:

Høringsuttalelse fra Askøy kommune:

Askøy kommune tar til orientering de foreslåtte endringene i kostnadsnøkler. De synes basert på grundige beregninger og vurderinger. Samtidig er det bekymringsfullt at effekten for Askøy kommune blir et inntektstap på ca 13 mill.kr. Som vekstkommune i en region med forventet sterk befolkningsvekst har kommunen betydelige utfordringer på investeringssiden, og særlig knyttet til utbygging av barnehage- og skolekapasitet. Det er beklagelig at inntektssystemet ikke fanger opp disse utfordringene i større grad. Dette hensynet bør vektlegges mye sterkere når kommuneproposisjonen 2017 legges fram.

Intensjonen om å medvirke til frivillig kommunesammenslåing synes ivaretatt gjennom endringer i basistilskuddet og innføring av det nye strukturkriteriet. Samtidig er det viktig at insentivordningene som i stor grad rettes mot småkommuner ikke går på bekostning av prinsippet om lik evne til å gi et likeverdig tjenestetilbud også i større kommuner, og kommuner som ikke slås sammen med andre.

SAMMENDRAG

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til elementer i nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars. Forslag til nytt helhetlig inntektssystem presenteres i kommuneproposisjonen 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016.

I høringsnotatet presenteres :

- Nye kostnadsnøkler for kommunene herunder en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper (strukturkriteriet)
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- En oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet. Ny modell for selskapsskatt kommer først i kommuneproposisjon 2017.

KS har beregnet virkningen av de omtalte endringene for hver enkelt kommune. For Askøy kommune betyr justering av kostnadsnøkler, utenom strukturkriteriet, et inntektstap på ca 13 mill. Utslaget av strukturkriteriet varierer avhengig av hvilken grenseverdi som settes (jf oversikt). For grenseverdier høyere enn ca 15 km vil utslaget være positivt, og dempe den negative effekten av endringene i kostnadsnøklerne.

Endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som omfatter småkommuner, distriktskommuner og kommuner i Nord-Norge, berører ikke Askøy så lenge dette er gitt midler som omfordes. Det er ikke foreslått endringer i vekstkommunetilskuddet for kommuner som ikke berøres av strukturendringer, eller lagt inn andre elementer som hensyntar vekstkommuneproblematikk.

Avgjøres av: Formannskapet

Videre saksgang: Høringsuttale oversendes regjeringen.

Saksopplysninger:

Det har vært knyttet spenning til nytt inntektssystem for kommunene. Rammetilskuddet og skatteinntektene utgjør kommunens frie inntekter, og utgjør sammen med momskompensasjonen ca 80% av samlede inntekter i kommunesektoren.

Rammetilskuddet består av:

- Innbyggertilskudd
- Distriktilskudd Sør-Norge
- Nord-Norge og Namdalstilskudd
- Småkommunetilskudd
- Skjønnstilskudd
- Veksttilskudd
- Storbytilskudd

Innbyggertilskuddet utgjør ca 95% av rammetilskuddet. Utgiftsutjevningen er den viktigste komponenten i fordelingen av innbyggertilskuddet. Det overordnede målet med inntektssystemet er å jevne ut kommunenes og fylkeskommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud. Gjennom utgiftsutjevningen tas det hensyn til at det er forskjeller i befolkningssammensetning, geografi og sosiale forhold. I praksis beregnes effekten av forskjellene etter et system med kostnadsnøkler. Disse kostnadsnøklerne blir normalt justert hvert 4. år, for å fange opp utviklingstrekk.

Inntektssystemet er samtidig gitt en innretning som støtter oppunder regjeringens mål om å legge til rette for kommunesammenslåing og færre småkommuner. Det skilles mellom frivillige

og ufrivillige småkommuneulempes. Det såkalte basistilskuddet skal ikke lenger medvirke til at småkommuner som «naturlig» kan slå seg sammen med andre til en større kommune, finner det økonomisk lønnsomt å forbli egen kommune.

Et annet interessant element er selskapsskatten, der det er ventet en innretning som i større grad motiverer kommunene til næringsutvikling.

Inntektssystemet gir så langt ingen føringer på at trykket på vekstkommuner som Askøy skal lettes.

Rådmannsutvalget i Hordaland har utarbeidet et notat om hovedinnholdet i departementets forslag til nytt inntektssystem. Dette gjengis her, med innfelt kommentar som spesifiserer effekt for Askøy av endringer i kostnadsnøkkelen.

KS har også utarbeidet tabeller som viser virkningene for den enkelte kommune i Hordaland, herunder Askøy. [Virkningstabell nytt inntektssystem Hordaland](#)

Notat til KS hovedstyre som beskriver endringene og KS faglige vurderinger : [Notat til KS hovedstyre](#)

Framlegg til nytt inntektssystem for kommunane

I kommuneproposisjonen for 2016 vart det varsla at regjeringa vil gjennomføra ein heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet for kommunane, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenterast i kommuneproposisjonen for 2017. Det blei understreka at denne gjennomgangen av inntektssystemet også skal sjåast i samanheng med kommunereforma. Inntektssystemet består av fleire element; innbyggjartilskotet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamninga, dei regionalpolitiske tilskota og dei ulike skatteelementa. I høyringsnotatet vert det gjort greie for konkrete forslag til endringar i kostnadsnøkkelen. Endra innretning på dei regionalpolitiske tilskota vert òg omtala. I tillegg blir tilhøvet mellom kommunane sine skatteinntekter og inntektssystemet drøfta, utan at det blir foreslått konkrete endringar.

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklane i utgiftsutjamninga skal oppdaterast om lag kvart fjerde år, og denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er ei oppfølging av dette. Kostnadsnøkklane bør oppdaterast jamleg for å fanga opp endringar i befolkningssamansetjing, levkår, reiseavstandar og andre strukturelle forhold.

Som varsla er dagens kompensasjon for smådriftsulempes i kommunal tenesteproduksjon særleg vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. I dag får alle kommunar full kompensasjon for smådriftsulempes i kommunal tenesteproduksjon gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamninga, uavhengig av om delar av desse kostnadane kan sjåast på som frivillige. Etter departementet si vurdering bør ikkje kommunar kompensast for frivillige smådriftsulempes på kommunenivå. Det blir derfor foreslått at det blir gjort endringar i kompensasjonen for smådriftsulempes i inntektssystemet, slik at det ikkje lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulempes gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet dekkjer i hovudsak administrative kostnader i kommunen. Det skal framleis gjevast full kompensasjon for smådriftsulempes på tenestenivå grunna busetjingsmønster.

Slik vil inntektssystemet bli meir nøytralt i forhold til kommunestruktur. I høyringsnotatet blir det skissert korleis ein slik modell kan utformast. Modellen tek utgangspunkt i eit nytt strukturkriterium, basert på reiseavstandar, som blir nytta for å differensiera mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempes. Endeleg modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017. Regionalpolitiske tilskot skal framleis vera ein viktig del av inntektssystemet, og vil vera eit viktig verkemiddel i distriktpolitikken for å oppnå blant anna næringsutvikling og ei god samfunnsutvikling. Regjeringa ønskjer å knyta dei regionalpolitiske tilskota tettare opp til resten av distriktpolitikken, forenkla tilskotsstrukturen og gjera tilskota meir nøytrale i forhold til kommunesamanslutningar.

Skatteinntekter utgjer i dag om lag 40 pst. av kommunesektoren sin samla inntekter, og er ein viktig finansieringskjelda for sektoren. Skatteelementa i inntektssystemet består i hovudsak av tre element; fastsetjing av skatten sin del av dei samla inntektene, skattar som skal tilkoma kommunane og graden av utjamning av skatteinntekter mellom kommunane. Innretninga av skatteelementa i inntektssystemet vil vera ei vurdering av balansen mellom omsynet til lokal forankring av inntektene og omsynet til likeverdige tenester. Omsynet til likeverdige tenester tilseier ein lågare skattedel og/eller høgare utjamning av skatteinntektene, mens omsynet til lokal forankring inneber ein høgare skattedel og/eller lågare utjamning.

Departementet legg opp til å presentera eit heilskapleg forslag til nytt inntektssystem for kommunane i kommuneproposisjonen 2017, med verknad frå 1.1. 2017. Kommunar som slår seg saman i denne stortingsperioden vil få utrekna inndelingstilskotet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016. I inndelingstilskotet får kommunane behalda basistilskot og eventuelle regionalpolitiske tilskot dei mister som følgje av samanslåinga i 15 år uavkorta etter samanslåinga, før tilskotet blir trappa ned over 5 år.

Generelt om inntektssystemet

Prinsipp og målsetjing

Det er eit mål for regjeringa at innbyggjarar over heile landet skal ha eit likeverdig tenestetilbod. Den demografiske utviklinga vil medføre auka behov for offentlege velferdstenester i tiåra framover. Kommunane har ansvaret for dei sentrale velferdstenestene til innbyggjarane, og må derfor vera rusta til å handtera verknadane av den demografiske utviklinga. Frå og med 2016, med verknad i budsjettet for 2017, blir ein del tilbakeført av selskapsskatten til kommunane gjennom ei ny inntekt basert på vekst i lønssum i privat sektor slik at verdier blir tilbakeførte til lokalsamfunnet. Endeleg modell for dette vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Kommunesektoren blir finansiert i hovudsak gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskot og skatt. Rammefinansiering fører samla sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevjande for både staten og kommunane, og gir rom for lokalt tilpassa løysingar. I tillegg til at lokale prioriteringar er kostnadseffektive, gir rammefinansiering lokale folkevalte eit reelt handlingsrom til å handtera lokale utfordringar og behov. Målet med inntektssystemet er å utjamna desse forskjellane, slik at alle kommunar skal setjast i stand til å tilby gode og likeverdige tenester til innbyggjarane sine. Gjennom utgiftsutjamninga er det i prinsippet full utjamning av forskjellar i ufrivillige kostnader, mens det gjennom skatteutjamninga er ein delvis utjamning av skatteinntektene.

Dagens inntektssystem

Den overordna målsetjinga med inntektssystemet er å utjamna dei økonomiske føresetnadane til kommunane, slik at forholda blir lagde til rette for eit likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane over heile landet. Det betyr ikkje at alle kommunar skal ha like inntekter, men at alle kommunar skal ha same utgangspunkt for å gi innbyggjarane eit likeverdig tenestetilbod.

Oppsummering av forslaga til endring

I høyringsnotatet blir det lagt fram eit forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunane. Det er utført nye analysar av variasjonane i kommunane sine utgifter på alle sektorar som inngår i utgiftsutjamninga, og det blir foreslått endringar i alle delkostnadsnøkklane i tråd med desse.

Norske kommunar er svært ulike i storleik, geografi og befolkningssamansetjing. Dette påverkar både behovet for og kostnadane ved å tilby kommunale tenester. Målet med utgiftsutjamninga er å setja kommunane i stand til å gi innbyggjarane likeverdige og gode tenester. For at kostnadsnøkklane skal fanga opp endringar i befolkningssamansetjing, levekår, reiseavstandar og andre strukturelle forhold bør desse oppdaterast jamleg.

Departementet tek sikte på å innføre ein modell der det skiljast mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon og administrasjon, gjennom eit kriterium som seier

noko om reiseavstandar (strukturkriteriet). I hovudsak dekkjer basiskriteriet i dag administrative kostnader ved å vera ein kommune, det vil seia kostnader knytte til smådriftsulemper som ikkje skuldast avstandar og busetjingsmønster. Kompensasjonen for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjamninga blir deretter differensiert med strukturkriteriet. Dess større avstandane er, dess meir er smådriftsulempene å forstå som ufrivillige - og dess høgare blir kompensasjonen. Det betyr at kommunar som på grunn av store reiseavstandar er ufrivillig små framleis vil motta full kompensasjon. Kommunar som frivillig er små vil ikkje lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjamninga. Denne endringa gjeld berre smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tenestenivå, for eksempel ved å gi eit desentralisert skuletilbod i ein kommune med spreidd busetjing, vil framleis kompenserast.

I dag får alle kommunar i Nord-Noreg og 14 kommunar i Nord-Trøndelag nord-Noreg- og Namdalstilskudd med ein fast sum per innbyggjar. Kommunar i Sør-Noreg kan motta distriktstilskot Sør-Noreg dersom kommunen har distriktsutfordringar målt ved distriktsindeksen. Dette tilskotet vert tildelt delvis med ein sum per kommune og delvis per innbyggjar. Kommunar med færre enn 3200 innbyggjarar, både i Nord- og Sør-Noreg, får småkommunetilskot med ein fast sum per kommune. Kommunar i Nord-Noreg kan motta både nord-Noreg- og Namdalstilskudd og småkommunetilskot, mens kommunar i Sør-Noreg mottek anten småkommunetilskot eller distriktstilskot Sør-Noreg. For å forenkla tilskotsstrukturen foreslår regjeringa å slå saman desse tre tilskota til to nye tilskot, eitt for Nord-Noreg og eitt for Sør-Noreg. Småkommunetilskotet blir foreslått vidareført innanfor dei to nye tilskota, som eit eige småkommunetillegg. Det blir foreslått å knyta dette småkommunetillegg tettare opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskot, ved at satsane på tillegg blir differensierte med distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringar, og ikkje berre innbyggjartal, avgjerande for storleiken på småkommunetillegg.

Det blir ikkje fortalt korleis småkommunetillegg skal utformast, utover at distriktsindeksen blir nytta for å gradera dette. Det er grunn til å tru at kommunane med lågast distriktsindeks i utgangspunktet kan forventast eit tilskot på nivå med dagens småkommunetilskot. F.eks. vil dette gjelda 64 av dei 66 kommunane i Nord-Noreg og Namdalen som mottek småkommunetilskot i dag. Kommunar med høgare distriktsindeks kan oppleve lågare tilskot, og for kommunane med høgast indeks er det risiko for at heile småkommunetilskotet kan forsvinna.

Forslaget skisserer samtidig ei endra innretning slik at meir av tilskota blir per innbyggjar og mindre per kommune fordelt. Dette vil slå negativt ut for kommunar med lågast folketal. Som eit alternativ til forslaget sitt skisserer departementet ein modell der småkommunetilskotet blir graderte ut frå verdi på strukturkriteriet. Ei slik innretning inneber at kommunar i spreiddbygde område i større grad blir skjerma enn kommunar i tettbygde område. På den andre sida vil ein slik innretning forsterke utslaga av foreslått nytt strukturkriterium i utgiftsutjamninga.

Tilskot som vert tildelt, heilt eller delvis, med ein fast sum per kommune inneber at det vert gjeve monaleg høgare tilskot per innbyggjar i små kommunar enn i større kommunar. Departementet meiner dette gjev mellomstore og større kommunar dårlegare vilkår for å gi gode tenestetilbod enn små kommunar. Vidare er dette problematisk ved at kommunar som slår seg saman vil mista tilskot. Sjølv om kommunane blir kompenserte for dette gjennom inndelingstilskotet kan det svekkja insentiva til samanslutning. Departementet meiner at regionalpolitiske tilskot derfor i større grad bør fordelast pr. innbyggjar, slik at kommunane får eit meir likeverdig høve for å gi gode tenester uavhengig av storleik. Dei regionalpolitiske elementa i systemet bør også tildelast ei klarare grunngiving og forankring i den andre regionalpolitikken.

Vekstkommunetilskotet vert gjeve til kommunar med ein årleg befolkningstilvekst på meir enn 1,6 pst. Det blir foreslått inga endring i dette tilskotet, men det blir vist til at departementet vil vurdere om veksttilskotet skal innlemast i inndelingstilskotet til nye kommunar etter ei kommunesamanslåing.

Storbytilskotet vert gjeve til dei 4 største kommunane. Det blir ikkje foreslått endringar i dette tilskotet, men departementet vil vurdere omfang og innretning på tilskotet.

Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjamninga

Hovuddelen av rammetilskotet til kommunane blir fordelt i utgangspunktet med ein lik sum per innbyggjar, gjennom innbyggjartilskotet. Eit viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunane skal få full kompensasjon for utgifter ved tenesteytinga som dei sjølv ikkje kan påverka.

Det er til dels store forskjellar mellom kommunane i befolkningssamansetjing, geografi og kommunestorleik. Dette fører til variasjonar i kva tenester innbyggjarane har behov for og kva kostnader kommunane har ved å tilby desse tenestene. Målet med utgiftsutjamninga er å utjamna desse forskjellane, og å setja alle kommunar i stand til å tilby innbyggjarane dei likeverdige og goda kommunale tenestene sine. Gjennom utgiftsutjamninga får kommunane full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjellar. Grunnlaget for denne omfordelinga er kostnadsnøgkelen i utgiftsutjamninga. Det er berre dei ufrivillige kostnadsforskjellane som skal utjamnast gjennom utgiftsutjamninga. Derfor blir utgiftsutjamninga basert på eit utrekna utgiftsbehov for den einskilde kommunen, og ikkje dei faktiske utgiftene til kommunane.

I dag inngår sektorane grunnskule, barnehage, pleia og omsorg, helsetenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjamninga. For kvar sektor som inngår i utgiftsutjamninga vert det berekna ein delkostnadsnøkkel i kostnadsnøgkelen. Delkostnadsnøkklane vert vekta saman til ein samla kostnadsnøkkel på grunnlag av den relative storleiken til sektorane (målt etter delrekneskapsførde utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklane i inntektssystemet for kommunane. Departementet har teke utgangspunkt i dagens kostnadsnøklar, utført nye analysar av dei ulike sektorane med eit oppdatert datagrunnlag, og foreslår i dette notatet endringar i alle delkostnadsnøkklane. Formålet med revisjonen har vore å sjå om dagens kostnadsnøkkel framleis er den beste til å fanga opp variasjonar i kostnader mellom kommunane, eller om andre modellar er betre.

Variasjonar i utgiftene til kommunane til det kommunale tenestetilbodet kan skuldast både forhold som er utanfor kommunane sin kontroll, og forhold som kommunane sjølv kan påverka.

Sidan det berre skal kompensast for utgifter kommunen sjølv ikkje kan påverka i utgiftsutjamninga, må det setjast strengja krav til kva type kriterium som kan inngå i systemet. Kriteria må vera:

- objektive
- basert på offisiell statistikk
- mogelege å oppdatera jamleg

At kriteria er objektive betyr at dei ikkje blir påverka av kommunen sine eigne disposisjonar, det vil seia at dei er nøytrale. Alternativet til å nytta objektive kriterium er å nytta kriterium med innebygde insentiveffektar. Kriterium med insentiveffekt vil for eksempel kunne vera å nytta tal plassar eller dekningsgrad som kriterium i inntektssystemet. Dersom ein bruker faktiske plassar som kriterium, vil dette bli ei form for refusjonsordning der kommunane får overført midlar etter aktivitet heller enn etter behov. Det blir ikkje føreslege endringar i kva sektorar som blir omfatta av utgiftsutjamninga. Det har tidlegare vore drøfta om kommunale vegar burde omfattast av utgiftsutjamninga, men departementet hevdar at i motsetning til for riks- og fylkesvegane finst dei ikkje nasjonale standardar for kommunale vegar og at dette ikkje er ei tenesta der det blir stilt store krav til likskap mellom kommunar. Departementet meiner vidare at sidan kommunane sjølv kan fastsetja kva som er ein kommunal veg og standarden på denne, er det eit kriterium som vil bryta med prinsippa i utgiftsutjamninga.

Departementet vurderer kommunale vegar som ein sektor det er vanskeleg å inkludera i utgiftsutjamninga, og tilrår ikkje at denne sektoren blir teken inn då det ikkje er klart at dette er ei

nasjonal velferdstenesta som bør inkluderas i utgiftsutjamninga, og i tillegg er det vanskeleg å finna gode, objektive kriterium i kostnadsnøkkelen.

Kriteria i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk delast opp i tre grupper; alderskriterium, sosiale kriterium og strukturelle kriterium. Alderskriterium og sosiale kriterium seier noko om trekk ved befolkninga i kommunane som påverkar etterspørselen etter kommunale tenester. Strukturelle kriterium seier noko om variasjonar i kostnadsforhold ved kommunen som kan forklara delar av variasjonen i kommunane sine utgifter, som kommunestorleik og busetjingsmønster. Departementet har gjort oppdaterte analysar av alle kostnadsnøklane og det blir foreslått endringar i alle nøklane.

•**Grunnskule:** Kriteriet norskfødde 6-15 år med innvandrarforeldre ekskl Skandinavia) blir teken ut.

•**Pleie og omsorg:** Ingen endringar i kriterium. Innbyggjarar 0-66 år vekta opp, mens innbyggjarar 90 år og over og psykisk utviklingshemma 16 år og over vekta ned. Nedvektinga av psykisk utviklingshemma vil også røra ved toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester.

•**Barnehagar:** Inga endring i kriterium. Men det er også skissert ein alternativ modell der den viktigaste forskjellen er at utdanningskriteriet blir erstatta med tal heiltidstilsette 20-44 år. Den alternative modellen har noko lågare forklaringskraft, men blir også vurdert som eit godt alternativ.

•**Kommunehelsa:** Det blir lagt større vekt på kriteriet innbyggjarar 67 år og over samtidig som kriteriet for dødsfrekvens blir teke ut.

•**Barnevern:** Ingen endringar i kriterium. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med einsleg forsørgjar og personar med låg inntekt, mens innbyggjarar 0-22 år får mindre vekt.

•**Sosialhjelp:** Urbanitetskriteriet blir erstatta med kriteriet aleinebuarar 30-66 år. Dette gjer også at vektinga mellom kriteria blir endra.

•**Landbruk:** Kriteriet areal dyrka mark går ut. Kriteriet tal jordbruksbedrifter vekta monaleg opp.

•**Administrasjon:** Inga endring i kriterium.

Effekt for Askøy:

Økt vekting av andel innbyggere i aldersgruppen 2-5 år slår positivt ut, mens oppveies av redusert vekting av andel innbyggere 6-15 år som slår negativt ut. Økt vekting innbyggere 80-89 år slår negativt ut, men oppveies av redusert vekting innbyggere 90 år og oppover som slår positivt ut.

Økt vekting flyktninger uten integreringstilskudd slår negativt ut, det samme gjør økt vekting lavinntekt. Redusert vekting opphopningsindeks slår positivt ut, mens innføring av nytt kriterium aleneboende 30-66 år slår betydelig negativt ut (-8.6 mill). Også lavere vekting barn 1 år uten kontantstøtte slår betydelig negativt ut (-6.6 mill)

Gradert kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjamninga. I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon er ein ufrivillig kostnad. Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (i hovudsak knytte til administrasjon) er ein del av kostnadsnøkkelen, og vert tildelt gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet er lik verdien ein for alle kommunar, og gjennom dette kriteriet får alle kommunar ein lik sum per kommune gjennom utgiftsutjamninga.

Etter departementet si vurdering bør ikkje desse smådriftsulempene lenger kompenseras fullt ut. For å differensiera kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunane, foreslår departementet å innføra ein modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Strukturkriteriet er eit mål på busetjingsmønsteret i kommunen og områda rundt, og seier noko om avstandar og kor spreidd busetnaden er i regionen. Med ein modell som skissert i høyringsnotatet, vil kommunar med store avstandar målt ved strukturkriteriet behalda full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag, medan kommunar med lågare verdi på strukturkriteriet får noko mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

Borge-utvalet (Inntektssystemutvalget NOU 2005:18) utvikla i si tid eit såkalla strukturkriterium, som seier kor langt innbyggjarane i ein kommune i gjennomsnitt må reisa for å nå f.eks. 5 000 innbyggjarar

uavhengig av kommunegrenser. Tanken var at små kommunar med korte reiseavstandar lettare vil kunne slå seg saman enn kommunar med lange reiseavstandar. Det vil seia at i kommunar med korte reiseavstandar vil smådriftsulempene i større grad vera frivillige enn i kommunar med lange reiseavstandar.

Departementet foreslår at eit nytt strukturkriterium, der kommunar som har smådriftsulempar som ikkje fullt ut kan sjåast på som ufrivillige skal få ein reduksjon i den delen av tilskotet som blir knytt til det såkalla basiskriteriet. Kommunesektoren sine samla inntekter vil ikkje bli rørte av dette, fordi reduksjonen i basistilskot vil bli beholden i det samla inntektssystemet. Basiskriteriet fordeler i dag eit tilskot med ein lik sum per kommune. I dag er dette på om lag 13,2 mill. kroner per kommune. Det vil seia at små kommunar i dag får ein vesentleg høgare sum per innbyggjar enn større kommunar. Forslaget til KMD vil føra til at kommunane vil få eit tilskot på mellom 0 og 13,2 mill. kroner - avhengig av reiselengda.

I praksis vil det bli fastset ein grenseverdi for kor lang reiselengde som tilseier full kompensasjon. Kommunar med kortare reiselengda enn dette vil få ein andelsmessig reduksjon. Det vil seia at ein kommune som har ei reiselengda som er halvparten av grenseverdien, isolert sett vil få redusert basistilskotet med 6,6 mill. kroner. Fastsetjing av grenseverdien vil nødvendigvis vera noko skjønsmessig. Departementet si vurdering er at det er fornuftig å knyta grenseverdien opp til ein grenseverdi i datamaterialet. Borge-utvalet vurderte ei grensa for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittleg reiselengda for å nå sentrum i grunnkrinsar på til saman 5 000 innbyggjarar for kommunar med færre enn 5 000 innbyggjarar.

Reduksjonen vil gjelda basistilskotet i alle dei fire sektorane(administrasjon, grunnskule, pleia- og omsorg og helsa) der det inngår i kostnadsnøkkelen. Busetjingskriteria (sona og nabo) blir ikkje endra. Det er sannsynlegvis dette som gjer at departementet skriv «Smådriftsulempar til tenester vil framleis kompensera fullt ut». Sone- og nabokriteria seier noko om avstandsforhold internt i kommunen, og fangar opp at for ein skilde tenesteområde er det meirkostnadar knytt til ein spreidd busetjingsstruktur. Begge kriteria tek utgangspunkt i grunnkrinsane alle kommunar er gruppert i, men fangar opp litt ulike forhold ved busetjingsmønsteret i kommunane. Sonekriteriet fangar opp reiseavstandar internt i ei sona. Ei sona er eit geografisk samanhengande område av grunnkrinsar, som opphavleg danna geografiske einingar som tilsvarar ei naturleg organisering av grunnskuletilbodet i ein kommune. Nabokriteriet måler innbyggjarane sin reiseavstand frå senteret i eigen grunnkrins til senteret i nærmaste nabokrins, for alle kommunen sine innbyggjarar.

Skatt og skatteutjamning

Høyringsnotatet gjev ei skildring av dagens system for skatt og skatteutjamninga.

Eit av prinsippa for finansieringa av kommunesektoren er omsynet til det lokale sjølvstyret. Dette inneber at kommunesektoren bør ha økonomisk sjølvstende og høve for å behalda ein del av inntekter og verdier som blir skapt i eige lokalsamfunn. Dette tilseier at ein del av inntektene bør koma frå lokale skattar. Eit anna prinsipp er at kommunane skal setjast i stand til å gi likeverdige tenester til innbyggjarane sine, noko som tilseier at det ikkje bør vera for store forskjellar i inntekter mellom kommunane. I skatteelementa i inntektssystemet blir det teke omsyn til begge prinsipp. Mekanismar som regulerer fordelinga av skatteinntekter mellom kommunane er kva skattar kommunane får behalda ein del av, kor stor del skatteinntektene utgjer av samla inntekter og i kor stor grad skatteinntektene blir utjamna mellom kommunane.

Skatteinntektene til kommunane omfattar i dag skatt på inntekt og formue frå personlege skattytarar, naturressursskatt frå kraftselskap, eigedomsskatt og andre produksjonsskattar, dvs. konsesjonsavgift som blir betalt til kommunar som er rørt av vasskraftutbygging eller -regulering. Det vert ikkje fremja konkrete forslag til endringar i dagens modell, men viser i staden til at skattedel og graden av skatteutjamning er noko som blir fastsett kvart år i samband med kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Selskapsskatt

Frå og med 2017 vil kommunane bli tilførte inntekter via ein ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskaping, og skal gi kommunane eit sterkare insentiv til å leggja til rette for næringsutvikling. Samtidig vil delar av verdiskapinga førast tilbake til lokalsamfunnet. Kommunar med vekst i lønssummen i privat næringsverksemd over ein periode på fire år vil motta ein del av den nye selskapsskatten. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjamninga. Departementet kjem tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017.

Vurdering:

Justeringene i kostnadsnøkkelen gir mange mindre utslag i positiv og negativ retning, men nyinnført kriterium for aleneboende 30 – 66 år slår betydelig negativt ut. Det gjør også lavere vekting av kriteriet barn 1 år uten kontantstøtte. Samlet betyr ny kostnadsnøkkel at kostnadsindeksen for Askøy kommune reduseres fra 1,015551 til 1,005930. Altså har Askøy kommune et utgiftsbehov som er nærmere gjennomsnittet i kommune-Norge enn før. Kommunen mister derfor noen av overføringene som skal kompensere for ufrivillige kostnadsforskjeller.

Det er beklagelig at særlige vekstkommuneutfordringer ikke i større grad kompenseres. Ettersom inntektssystemet er et omfordelingssystem, er det en ulempe for større kommuner, og kommuner som ikke berøres av strukturendringer, om insentivene som nå legges inn for å få til kommunesammenslåing i for stor grad kommer sammenslåingskommunene og småkommunene til gode, og dermed går på bekostning av prinsippet om lik evne til å levere tjenester.

Hvordan en omlegging av selskapsskatten vil slå ut for Askøy er fortsatt ukjent.

Folkehelseperspektiv:

Det er negativt om kommunens evne til å levere tjenester reduseres på grunn av reduksjon i frie inntekter.

Økonomi:

For en vekstkommune som Askøy som i tillegg har relativt lave skatteinntekter, er enhver reduksjon i frie inntekter uheldig.

Kleppestø, 21.01.2016

Eystein Venneslan
Rådmann

Marit Rinnan
Kommunalsjef

Rett utskrift: Else Gammelsrød
22.02.2016

Vedlegg:

[Virkningstabell nytt inntektssystem Hordaland](#)

[Høringsnotat nytt inntektssystem](#)

Spesifisering av endringene i kostnadsnøkkelen:

ASKØY kommune														
Kostnadsnøkkel i høringsforslag sammenlignet med kostnadsnøkkel 2016														
Beregning av utgiftsbehov - tillegg/trekk i kroner for år (utgiftsutjevneede tilskudd)														
	2016						Høring - ny kostnadsnøkkel						ENDRING	
	HELE LANDET		ASKØY				HELE LANDET		ASKØY					
	Vekt	Antall	Antall	Utgifts- behovs- indeks	Pst. utslag	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr per innb	Vekt	Antall	Antall	Utgifts- behovs- indeks	Pst. utslag	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj kr per innb	Kroner per innb.	1000 kroner
Innbyggere 0-1 år	0,0055	119 434	807	1,244275	0,13 %	65	0,0056	119 434	807	1,244275	0,14 %	66	1	33
Innbyggere 2-5 år	0,1268	252 867	1 840	1,339974	4,31 %	2 073	0,1445	252 867	1 840	1,339974	4,91 %	2 363	289	8 156
Innbyggere 6-15 år	0,2880	624 443	4 184	1,233871	6,74 %	3 240	0,2659	624 443	4 184	1,233871	6,22 %	2 991	-249	-7 005
Innbyggere 16-22 år	0,0210	463 560	2 486	0,987566	-0,03 %	-13	0,0233	463 560	2 486	0,987566	-0,03 %	-14	-1	-39
Innbyggere 23-66 år	0,0938	2 994 310	15 698	0,965425	-0,32 %	-156	0,1101	2 994 310	15 698	0,965425	-0,38 %	-183	-27	-764
Innbyggere 67-79 år	0,0453	514 829	2 368	0,847012	-0,69 %	-333	0,0549	514 829	2 368	0,847012	-0,84 %	-404	-71	-1 991
Innbyggere 80-89 år	0,0693	176 493	632	0,659417	-2,36 %	-1 135	0,0762	176 493	632	0,659417	-2,60 %	-1 248	-113	-3 185
Innbyggere 90 år og over	0,0464	43 584	166	0,701377	-1,39 %	-666	0,0384	43 584	166	0,701377	-1,15 %	-552	115	3 238
Basiskriteriet	0,0226	428	1	0,430256	-1,29 %	-619	0,0244	428	1	0,430256	-1,39 %	-669	-49	-1 390
Sone	0,0132	20 423 994	68 079	0,613826	-0,51 %	-245	0,0101	20 423 994	68 079	0,613826	-0,39 %	-188	58	1 623
Nabo	0,0132	9 255 496	53 653	1,067485	0,09 %	43	0,0101	9 255 496	53 653	1,067485	0,07 %	33	-10	-284
Landbrukskriteriet	0,0029	1,0000	0,0010	0,177708	-0,24 %	-115	0,0022	1,00000	0,0011	0,195283	-0,18 %	-85	30	833
Innvandr 6-15 år, ekskl Skandinavia	0,0083	43 501	190	0,804313	-0,16 %	-78	0,0071	43 501	190	0,804313	-0,14 %	-67	11	318
Norskfødte med innvandrerforeldre 6-15 år, ekskl Skandinavia	0,0009	43 136	49	0,209183	-0,07 %	-34	0,0000	43 136	49	0,209183	0,00 %	-	34	965
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0047	137 550	274	0,366828	-0,30 %	-143	0,0076	137 550	274	0,366828	-0,48 %	-231	-88	-2 489
Dødlighetskriteriet	0,0460	31 327	156	0,917015	-0,38 %	-184	0,0455	31 327	156	0,917015	-0,38 %	-182	2	56
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,0115	130 341	737	1,041255	0,05 %	23	0,0159	130 341	737	1,041255	0,07 %	32	9	246
Lavinntekt	0,0062	240 864	855	0,653680	-0,21 %	-103	0,0099	240 864	855	0,653680	-0,34 %	-165	-62	-1 737
Uføre 18-49 år	0,0046	87 649	432	0,907627	-0,04 %	-20	0,0058	87 649	432	0,907627	-0,05 %	-26	-5	-150
Opphopningsindeks	0,0139	208	0	0,391859	-0,85 %	-407	0,0086	208	0	0,391859	-0,52 %	-252	155	4 369
Urbanitetskriteriet	0,0177	44 631 326	215 745	0,890166	-0,19 %	-94							94	2 635
Aleneboende 30 - 66 år							0,0174	482 014	1 662	0,634954	-0,64 %	-305	-305	-8 609
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0461	18 564	102	1,011811	0,05 %	26	0,0339	18 564	102	1,011811	0,04 %	19	-7	-195
Ikke-gifte over 67 år	0,0437	328 412	1 121	0,628575	-1,62 %	-781	0,0455	328 412	1 121	0,628575	-1,69 %	-813	-32	-906
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,0296	39 202	300	1,409597	1,21 %	583	0,0177	39 202	300	1,409597	0,72 %	349	-234	-6 607
Innbyggere med høyere utdanning	0,0188	1 241 076	5 410	0,802730	-0,37 %	-178	0,0194	1 241 076	5 410	0,802730	-0,38 %	-184	-6	-160
Kostnadsindeks	1,000			1,015551	1,56 %	748	1,000			1,005930	0,59 %	285	-463	-13 040