



HJELMELAND
KOMMUNE

Saksframlegg

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Flacké, Dag	K1 - 040	15/1434

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
017/16	Formannskapet	PS	09.02.2016
007/16	Kommunestyret	PS	24.02.2016

HJELMELAND KOMMUNE - HØYRINGSUTTALE TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM

Vedlegg:

Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(279104)
Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(281603)
160127_b_lvks_medlemskommuner_horing_inntektssystemet_lvk
KS-notat til hovudstyret--forslag-til-nytt-inntektssystem
KS - effekter for kommunar i Rogaland

Forslag til vedtak:

1. Hjelmeland kommune sluttar seg til vurderingane om at innføringa av eit nytt strukturkriterium kan vere godt eigna for å skilje mellom ufrivillige og frivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet for kommunane bør ikkje kompensere for frivillige smådriftsulemper, på bekostning av større kommunar, i dei tilfelle dette openbert fører til ein ineffektiv kommunal sektor.
2. Kommunestyret sluttar seg samstundes til at ufrivillige smådriftsulemper i tenesteproduksjonen framleis blir fullt ut kompensert gjennom revidering av kostnadsnøkkelen.
3. Hjelmeland kommune støttar forslaget om ei forenkling av dei regionalpolitiske tilskotsordningane, som også inlemmer ein distriktsindeks som berekningsgrunnlag for ordningane.
4. Hjelmeland kommune meiner at kommunar som avstår vedifulle naturressursar til storsamfunnet må få behalde ein andel av denne verdiskapinga. Skatte- og avgiftsordningar som i dag vert haldne utanfor inntektsutjamninga, må framleis haldast utanfor.

Hjelmeland, den 02.02.2016

Dag Flacké
Rådmann



**HJELMELAND
KOMMUNE**

Formannskapet - 017/16

FSK - behandling:

Bjørn Laugaland/SP sette fram følgjande felles forslag for SP, AP og V:

1. Hjelmeland kommune vil avvise omlegging av inntektssystem som vert brukt som pressmiddel for å vedta kommunesamanslåingar.
2. Hjelmeland kommune går imot at det vert sett ein sluttdato for inndelingstilskotet.
3. Hjelmeland kommune meiner at føreslegne omleggingar fører til sentraliseringseffekt. Då er det lite frivillighet att for mange kommunar i samanslåingsdebatten og med det lite reelt lokaldemokrati.
4. Hjelmeland kommune meiner kommunar som avstår verdfulle naturressursar til storsamfunnet skal behalde sin del av denne verdiskapinga. Skatte- og avgiftsordningar som i dag vert haldne utafør inntektsutjamninga må framleis haldast utafør.

Rådmannen sette fram forslag om følgjande nytt pkt. 5 i tilrådinga:

Det er unaturleg at det ikkje er same skatteinntektsgrensa for regionalpolitiske tilskot over inntektssystemet. Me oppfattar det ikkje som aktuell politikk å senke grensa for utløyning av veksttilskot, og ser det difor som aktuelt og naturleg at skatteinntektsgrensa for distriktstilskotet for Sør-Noreg (inkl. for småkommunetillegget for dei med færre enn 3.200 innbyggjarar) vert heva til 140 %.

Røysting:

Rådmannen si tilråding (eksl. tilleggsforslaget) : 4 røyster (H og Krf)
Felles forslag frå SP, AP og V : 5 røyster - vedtatt (SP, AP og V)

Tilleggsforslag frå rådmannen om nytt pkt. 5 : vedtatt med 7 mot 2 røyster (H)

FSK - vedtak:

Framlegg til kommunestyret:

1. Hjelmeland kommune vil avvise omlegging av inntektssystem som vert brukt som pressmiddel for å vedta kommunesamanslåingar.
2. Hjelmeland kommune går imot at det vert sett ein sluttdato for inndelingstilskotet.
3. Hjelmeland kommune meiner at føreslegne omleggingar fører til sentraliseringseffekt. Då er det lite frivillighet att for mange kommunar i samanslåingsdebatten og med det lite reelt lokaldemokrati.
4. Hjelmeland kommune meiner kommunar som avstår verdfulle naturressursar til storsamfunnet skal behalde sin del av denne verdiskapinga. Skatte- og avgiftsordningar som i



**HJELMELAND
KOMMUNE**

dag vert haldne utafør inntektsutjamninga må framleis haldast utafør.

5. Det er unaturleg at det ikkje er same skatteinntektsgrensa for regionalpolitiske tilskot over inntektssystemet. Me oppfattar det ikkje som aktuell politikk å senke grensa for utløyning av veksttilskot, og ser det difor som aktuelt og naturleg at skatteinntektsgrensa for distriktstilskotet for Sør-Noreg (inkl. for småkommunetillegget for dei med færre enn 3.200 innbyggjarar) vert heva til 140 %.

Kommunestyret - 007/16

KST - behandling:

Njål Skår/H sette fram rådmannens opprinnelege tilråding til formannskapet si behandling 09.02, pkt. 1-4:

1. Hjelmeland kommune sluttar seg til vurderingane om at innføringa av eit nytt strukturkriterium kan vere godt eigna for å skilje mellom ufrivillige og frivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet for kommunane bør ikkje kompensere for frivillige smådriftsulemper, på bekostning av større kommunar, i dei tilfelle dette openbert fører til ein ineffektiv kommunal sektor.
2. Kommunestyret sluttar seg samstundes til at ufrivillige smådriftsulemper i tenesteproduksjonen framleis blir fullt ut kompensert gjennom revidering av kostnadsnøkkelen.
3. Hjelmeland kommune støttar forslaget om ei forenkling av dei regionalpolitiske tilskotsordningane, som også inlemmer ein distriktsindeks som berekningsgrunnlag for ordningane.
4. Hjelmeland kommune meiner at kommunar som avstår vedifulle naturressursar til storsamfunnet må få behalde ein andel av denne verdiskapinga. Skatte- og avgiftsordningar som i dag vert haldne utanfor inntektsutjamninga, må framleis haldast utanfor.

Røysting:

Det vart først røysta over framlegget frå formannskapet pkt. 1-4 opp mot forslaget frå Skår/H med følgjande resultat:

Framlegget frå formannskapet : 10 røyster - vedtatt (SP, AP og V)
Forslag frå Njål Skår/H : 9 røyster (H og Krf)

Pkt. 5 i framlegg frå formannskapet : samrøystes vedtatt



**HJELMELAND
KOMMUNE**

KST - vedtak:

1. Hjelmeland kommune vil avvise omlegging av inntektssystem som vert brukt som pressmiddel for å vedta kommunesamanslåingar.
2. Hjelmeland kommune går imot at det vert sett ein sluttdato for inndelingstilskotet.
3. Hjelmeland kommune meiner at føreslegne omleggingar fører til sentraliseringseffekt. Då er det lite frivillighet att for mange kommunar i samanslåingsdebatten og med det lite reelt lokaldemokrati.
4. Hjelmeland kommune meiner kommunar som avstår verdfulle naturressursar til storsamfunnet skal behalde sin del av denne verdskapinga. Skatte- og avgiftsordningar som i dag vert haldne utafor inntektsutjamninga må framleis haldast utafør.
5. Det er unaturleg at det ikkje er same skatteinntektsgrensa for regionalpolitiske tilskot over inntektssystemet. Me oppfattar det ikkje som aktuell politikk å senke grensa for utløyasing av veksttilskot, og ser det difor som aktuelt og naturleg at skatteinntektsgrensa for distriktstilskotet for Sør-Noreg (inkl. for småkommunetillegget for dei med færre enn 3.200 innbyggjarar) vert heva til 140 %.

Saksopplysninger:

Samandrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt «forslag til nytt inntektssystem for kommunene» til høyring med svarfrist innan 1. mars i år. Regjeringa sitt endelege framlegg til nytt inntektssystem vil kome som ein del av kommuneproposisjonen for 2017 i mai 2016. Det vil kome fleire element i regjeringa sitt forslag til nytt inntektssystem enn det som høyringsnotatet tek opp.

Høyringsnotatet gjer greie for konkrete forslag til endringar i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamning, samt gir ei omtale av endra innretning på dei regionale tilskota.

Regjeringa vil at prinsippa om økonomisk rammestyring framleis skal ligge til grunn for den statlege styringa av kommunesektoren. Staten styrer kommunane gjennom inntektene, ikkje gjennom detaljstyring av utgiftene. Rammefinansieringa er viktig for lokaldemokratiet, og fremmar effektivitet ved at det gir kommunane handlingsrom til å prioritere ressursbruken i tråd med lokale forhold og behov. Det er vidare eit mål at innbyggjarane i heile landet skal ha eit likeverdig tenestetilbod. Utgiftsutjamninga i inntektssystemet bidreg til dette, og omfordelar rammetilskot mellom kommunane etter deira varierende behov.

Eit sentralt spørsmål som vert drøfta i høyringsnotatet er kompensasjonen for smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon, og i kva grad kommunar skal kompensast fullt ut for denne type



HJELMELAND KOMMUNE

kostnader. Notatet peiker på ein skilnad mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, der lokale prioriteringar knytt til tenesteproduksjon og struktur, t.d. skulestruktur, blir sett på som frivillige smådriftsulemper, medan strukturelle tilhøve, som t.d. avstand til andre kommunesentra, blir sett på som ein ufrivillig smådriftsulempe.

For Hjelmeland kommune sin del, vil dei strukturelle høva, der avstand til andre kommunesentra generelt, og kor langt ein må reise for å omfamne 5 000 innbyggjarar spesielt, gjere at kommunen kjem relativt gunstig ut av vurderingane, sjølv om endring i kostnadsnøkklane for utgiftsutjamninga peikar i motsett retning.

Vurderingane i høyringsnotatet vert også sett i samanheng med kommunereforma, og korleis inntektssystemet til kommunane skal påverke ein framtidig kommunestruktur. Notatet gir uttrykk for att dagens system er til hinder for ei kommunereform, sidan ordninga med eit likt basistilskot til alle kommunar uavhengig av talet på innbyggjarar gjer at større kommunar subsidierar mindre kommunar. Høyringsnotatet legg til grunn at basistilskotet skal justerast etter det som kallast strukturkriteriet, noko som tilseier at kommunar med kort avstand til større befolkningstettleik vil få redusert basistilskotet, medan kommunar med lengre avstand til større befolkningstettleik vil kunne behalde basistilskotet som i dag.

Frå og med 2016, med verknad i budsjettet for 2017 vert ein del av selskapsskatten tilbakeført til kommunane gjennom ein ny inntekt basert på vekst i lønssum i privat sektor, slik at verdiar blir tilbakeført til lokalsamfunnet. Ein endeleg modell for dette vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017 (mai 2016).

Fakta

I dagens inntektssystem får alle kommunar full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon gjennom kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamning, uavhengig av om delar av desse kostnadane kan sjåast på som frivillige. Forslaget til nytt inntektssystem vil endre på kompensasjonen for frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet dekkjer i hovudsak administrative kostnader i kommunen. Forslaget går inn for at det framleis skal gjevast full kompensasjon for smådriftsulemper på tenestenivå grunna busetnadsmønsteret i kommunen.

Modellen for å endre dette er innføring av eit nytt strukturkriterium basert på reiseavstander.

Det vert vidare lagt fram forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunane. Det blir kvart fjerde år arbeidd med analyser av variasjonane i kommunens utgifter på alle sektorar som inngår i utgiftsutjamninga. Norske kommunar er svært ulike i storleik, geografi og befolkningssamansetning. Dette påverkar både behov og kostnader ved å tilby dei kommunale tenestene. Målet med utgiftsutjamninga er å gjere alle kommunar i stand til å gi innbyggjarane likeverdige og gode tenester.

Dei regionale tilskotsordningane, som består av ei ordning for kommunar i Nord-Noreg, samt kommunar i Nord-Trøndelag, eit distriktstilskot Sør-Noreg og eit små-kommunetilskot (for kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar), blir foreslått endra ved at ein slår saman desse tre tilskota til to nye tilskot – eitt for Nord-Noreg og eitt for Sør-Noreg. Satsane vil bli endra og knyttast tettare opp til distriktpolitikken ved at tillegga vert differensiert med distriktsindeksen. På den måten blir graden av distriktsutfordringar, og ikkje berre innbyggartalet avgjerande for storleiken på småkommunetillegget.



**HJELMELAND
KOMMUNE**

Det blir ikkje foreslått endringar i kva sektorar som skal inngå i kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamninga. I dag inngår følgjande sektorar:

- Grunnskule
- Barnehage
- Pleie og omsorg
- Helsetenester
- Barnevern
- Sosialhjelp
- Administrasjon/landbruk/miljø

For kvar av desse sektorane er det ein delkostnadsnøkkel som vert vekta saman til kostnadsnøkkelen. Desse delkostnadsnøkklane er gjennomgått og oppdatert med grunnlag i nye datagrunnlag. Høyringsnotatet foreslår endringar i delkostnadsnøkklane, noko som i sum vil gje Hjelmeland kommune ein reduksjon i høve dagens situasjon på kr. 322,- per innbyggjar (til saman kr. 896 770,-).

Det blir for komplisert og omfattande å gå gjennom analysegrunnlaget og forslaget til endringar i den samla kostnadsnøkkelen i denne saka, og rådmannen vel å ikkje vurdere dette nærmare anna enn å konstatere dei framlagde konsekvensane. Høyringsnotatet gjer detaljert greie for prinsippa for analysearbeidet (kapittel 3) og grunnlaget for endring av dei konkrete delkostnadsnøkklane (kapittel 4).

Delkostnadsnøkklanes del av den samla kostnadsnøkkelen i forslaget ser slik ut:

Delkostnadsnøkkel	Nøkkelandel
Administrasjon og miljø	8,1%
Landbruk	0,2%
Grunnskule	25,9%
Pleie og omsorg	34,8%
Sosialhjelp	5,2%
Barnevern	3,9%
Kommunehelse	4,9%
Barnehage	17,0%
SUM	100,0%

Dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel:

Kriterium	Dagens kostnadsnøkkel	Forslag til ny kostnadsnøkkel
Andel innb. 0-1 år	0,0055	0,0056
Andel innb. 2-5 år	0,1268	0,1445
Andel innb. 6-15 år	0,2880	0,2659
Andel innb. 16-22 år	0,0210	0,0233
Andel innb. 23-66 år	0,0938	0,1101
Andel innb. 67-79 år	0,0453	0,0549



**HJELMELAND
KOMMUNE**

Andel innb. 80-89 år	0,0693	0,0762
Andel innb. Over 90 år	0,0464	0,0384
Basiskriteriet	0,0226	0,0244
Sonekriteriet	0,0132	0,0101
Nabokriteriet	0,0132	0,0101
Landbrukskriteriet	0,0029	0,0022
Innv. 6-15 år, ekskl. Skandinav	0,0083	0,0071
Psyk. Utvkl.h, 16 år og over	0,0461	0,0339
Ikkje-gifte 67 år og over	0,0437	0,0455
Dødelegheit	0,0460	0,0455
Uføre 18-49 år	0,0046	0,0058
Flyktn. Utan integr.tilskot	0,0047	0,0076
Opphopingsindeks	0,0139	0,0086
Åleinebuande 30-66 år		0,0174
Born 0-15 år med einsl. Fors.	0,0115	0,0159
Låginntektskriteriet	0,0062	0,0099
Andel born 1 år utan kontantst.	0,0296	0,0177
Innb. Med høgare utdanning	0,0188	0,0194
Urbanitetskriteriet	0,0177	
Norskf. 6-15 år m/innv.foreldr	0,0009	
SUM	1,000	1,000

Gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet vert kommunane i dag fullt ut kompensert for ufrivillige kostnadsforskjellar i tenesteproduksjonen. I dag gjeld også dette prinsippet for smådriftsulempar. Dagens ordning kompenserer gjennom basiskriteriet, som er eit likt kronebeløp for alle kommunane uavhengig av storleik og innbyggartal, og eit ekstra tilskot til dei minste kommunane gjennom «småkommunetilskotet». Grunngevinga er at også små kommunar skal settast i stand til å kunne gi eit likeverdig tenestetilbod til innbyggerane.

I eit slikt system får større kommunar eit betydeleg lågare beløp per innbyggjar etter basiskriteriet enn mindre kommunar. Departementet meiner at dette svekkar nøytraliteten i inntektssystemet, og gir eit insentiv for å oppretthalde ein kommunestruktur med mange små kommunar. Ein meiner at dette er uheldig i lys av eit uttalt behov for sterkare kommunar for å løyse dagens og morgondagens verferdsoppgåver.

På den eine sida meiner departementet at t.d. geografi, demografi og busetnad i små kommunar langt på veg er å sjå på som ufrivillige smådriftsulempar, som framleis bør kompensast. Dette blir gjort gjennom kostnadsnøkkelen.

Samstundes meiner departementet på den andre sida at det er sider ved dagens system som er eigna til å oppretthalde ein kommunestruktur med for mange små kommunar. Høyringsnotatet gjer greie for ein modell over korleis ein skal skilje mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempar, og dermed



HJELMELAND KOMMUNE

få eit grunnlag for å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper ut frå graden av frivilligheit på smådriftsulempene. Ein endeleg konkretisering av denne modellen vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Smådriftsulempene i kommunal tenesteproduksjon vert delt i to ulike typar:

- Smådriftulemper på kommunenivå (som skuldast få innbyggjarar)
- Smådriftsulemper på tenestenivå (små skular, små sjukeheimar m.m.)

På kommunenivå er smådriftsulempene i hovudsak knytt til administrasjon, og er i varierende grad (avhengig av geografi og avstandar) frivillige. Ein kommune kan slå seg saman med ein annan kommune eller inngå interkommunale samarbeid på ein del tenester for å utnytte stordriftsfordelar.

Smådriftsulempene på tenestenivå ver i stor grad bestemt av busetnadsmønsteret i kommunen. Kommunen kan ikkje direkte påverke kvar folk er busette, og det kan vere vanskeleg å regulere dette. Dette fører til at kommunen må organisere tenestetilbodet i mindre og meir desentraliserte einingar enn det som er økonomisk effektivt. Dette vert sett på som ufrivillige smådriftsulemper.

I kommunar som driv meir desentralisert og ineffektivt enn det som busetnadsmønsteret skulle tilseie, kan ein sei at en del av smådriftsulempene er frivillige.

I dag vert alle smådriftsulemper kompensert, hovudsakleg gjennom basiskriteriet i utgiftsutjamninga. Alle kommunar har same verdi på basiskriteriet, og utgjer i 2016 13,2 mill. kroner. Dette inneber at basiskriteriet utgjer 64 000 kroner per innbyggjar for Utsira og 20 kroner per innbyggjar i Oslo. For Hjelmeland kommune utgjer basistilskotet om lag 4 600 kroner per innbyggjar. I tillegg til dette får småkommunar (mindre enn 3 200 innbyggjarar) eit småkommunetilskot (gjeld ikkje Hjelmeland kommune grunna for høge skatteinntekter).

Departementet foreslår no ein modell som opphavleg vart utvikla av «Inntektssystemutvalet» i 2002, som seier noko om avstandane for å nå eit gitt antall innbyggjarar i dei einskilde kommunane, kalla strukturkriteriet. Datamodellane er vidareutvikla sidan 2002, og gir no etter departementets vurdering eit betre grunnlag for å innføre ein ny modell. Dei nye berekningane er m.a. basert på nyare informasjon om busetting og reiseavstandar, og vil på ein god måte seie noko om graden av frivilligheit når det gjeld smådriftsulemper.

Strukturkriteriet er eit mål på busetnadsmønsteret i kommunen og områda rundt, og seier noko om avstand og kor spreidd busetnaden det er. Kriteriet skildrar gjennomsnitleg reiseavstand per innbyggjar i ein kommune for å nå eit bestemt antal personar, uavhengig av kommunegrensa. Det er lagt til grunn ein gjennomsnitleg reiseavstand for å nå 5 000 innbyggjarar. Grunnlaget for denne berekninga er at forskning viser i hovudsak at det er kommunar med færre enn 5 000 innbyggjarar som har smådriftsulemper knytt til innbyggartalet, jf. «Ekspertutvalet for kommunereforma» som viste at administrasjonskostnadane per innbyggjar sank kraftig med aukande kommunestorleik opp til om lag 5 000 innbyggjarar. SSB har lagt grunnkretsane i kommunane til grunn for berekninga av strukturkriteriet, og fangar opp avstandar til kommunane rundt, og om kommunen ligg i sentrale eller mindre sentrale område. Departementet meiner at reiseavstand til nabokommunen kan vere eit hinder for at kommunar skal slå seg saman.



HJELMELAND KOMMUNE

Forslaget til strukturkriterium skal nyttast for å differensiere basiskriteriet i utgiftsutjamninga, slik at ikkje alle kommunar lenger skal få full kompensasjon for smådriftsulemper. Kommunar med lange reiseavstandar vil framleis få full kompensasjon.

Høyringsnotatet legg opp til ulike grenseverdiar for reiseavstand, der modellen for den lengste reiseavstanden er 25,4 km. Ein kommune som då t.d. har ein reiseavstandsverdi på 22,4 km., vil få ein verdi på 0,88 på basiskriteriet, medan ein kommune med reiseavstandsverdi på 14,2 km., vil få ein verdi på basiskriteriet på 0,56.

Antal kommunar fordelt på verdiar for basiskriteriet ved ulike grenseverdiar:

Grenseverdi	Komm. med full verdi	Komm. med verdi 0,5-1,0	Komm. Med verdi >0,5
Grenseverdi lik 25,4 km	108	103	217
Grenseverdi lik 16,5 km	175	91	162
Grenseverdi lik 13,3 km	206	83	139

Hjelmeland kommune har ein verdi på reiseavstand for å nå 5 000 innbyggjarar på 26,8 km, og kjem dermed inn under kommunar med full verdi for alle grenseverdiane. Det inneber at Hjelmeland kommune vil få fullt basistilskot også i forslaget til nytt inntektssystem.

Endeleg utforming av ny modell for inntektssystemet blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017, som kjem i mai i år. Departementet ynskjer innspel og kommentarar til innretninga på den nye modellen og den prinsipielle vurderinga om alle smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon bør kompenserast fullt ut gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet.

Forslaget til endringar kan oppsummerast slik:

1. Smådriftsulemper til tenester vil framleis kompenserast fullt ut.
2. Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikkje lenger bli sett på som ein fullt ut frivillig kostnad, og blir dermed ikkje kompensert fullt ut for alle kommunar.
3. Strukturkriteriet vert nytta for å skilje mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, samt graden av frivillighet.
4. Ved hjelp av strukturkriteriet vert kompensasjonen for smådriftsulemper differensiert i utgiftsutjamninga for kommunane.

Høyringsnotatet legg også opp til ein gjennomgang av dei regionalpolitiske tilskota i inntektssystemet, slik som distriktskommunetilskot, småkommunetilskot m.m.

Hjelmeland kommune mottek ingen slike tilskot, til trass for at både distriktsindeksen og talet på innbyggjarar skulle tilseie dette. Årsaka er at Hjelmeland kommune i gjennomsnitt over tre år har skatteinntekter som er større enn 120% av landsgjennomsnittet, noko som er ein grenseverdi for å



HJELMELAND KOMMUNE

motta slike regionalpolitiske tilskot.

Gjennomgangen i høyringsnotatet legg opp til å forenkle dagens tilskotsordning, og erstatte dei med to nye tilskot; eitt for kommunar i Nord-Noreg og eitt for kommunar i Sør-Noreg. Departementet meiner at det bør vere eit overordna mål at størst mogleg andel av kommunanes inntekter skal fordelast gjennom innbyggartilskotet, men med element av styrking av områder i landet med svak distriktsutvikling. Rammene for dei regionalpolitiske tilskota vil bli vurderte i dei årlege budsjettprosessane.

Endringa for nytt tilskot til kommunar i Sør-Noreg inneber at ein framleis skal gå til kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar, men at det vil bli differensiert ut frå kommunens verdi på distriktsindeksen.

Om Hjelmeland kommune hadde ein skatteinntekt på under 120% av gjennomsnittet, ville ein etter forslaget til ny modell motta småkommunetilskot både ut frå kriteriet om tal på innbyggjarar og distriktsindeks (slik den er i dag).

Høyringa har også ein gjennomgang av skatteelementa i inntektssystemet. Ein peiker på at endringar vil påverke inntektsfordelinga mellom kommunane. Når ein legg opp til at nivået på kommunanes frie inntekter skal haldast konstant, vil ein auke i skatteandelen gi ein tilsvarande reduksjon i samla rammetilskot. Dette vil kome skatterike kommunar til gode.

Skatteandelen vert sett innanfor ei gitt totalramme på kommunesketoens inntekter på landsnivå, og er i dag 40% av kommunanes totale inntekter. Alle kommunens skatteinntekter er med i denne skatteandelen, dvs. skatt på inntekt og formue frå personar, naturressursskatt og eigedomsskatt. Rammetilskotet er i utgangspunktet fordelt med eit likt beløp per innbyggjar (korrigert for kostnadsnøklar i utgiftsutjamninga), medan skattegrunnlaget varierar mykje frå kommune til kommune. Det er i dag eit system for skatteutjamning for kommunar som har mindre enn gjennomsnitlege skatteinntekter får dette kompensert med 60%, og kommunar som har meir enn gjennomsnitlege skatteinntekter får eit trekk på 60% av meirinntektene. I 2014 vart totalt 7,4 mrd. kroner omfordelt i skatteutjamninga. Kommunanes skatteinntekter varierte mellom 53% og 281% av landsgjennomsnittet, og etter utjamninga varierte dei mellom 93% og 171%. Hjelmeland kommune har meir enn 120% av landsgjennomsnittet før skatteutjamninga.

Ei endring i skattefordelingssystemet som del av kommunanes samla frie inntekter, vil forventningsvis kome i kommuneproposisjonen for 2017. Der er det meldt at kommunane vil bli tilført inntekter via ein ny modell for selskapsskatt som blir basert på vekst i lokal verdiskaping. Dette skal gi kommunane eit sterkare insentiv til å legge til rette for næringsutvikling, samstundes som at ein del av verdiskapinga vert ført tilbake til lokalsamfunnet. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjamninga.

Lovar, føresegner, rundskriv

Økonomiske konsekvensar

Ein vil få relativt marginale, men positive, endringar for Hjelmeland kommune.



HJELMELAND KOMMUNE

Revisjonen av kostnadsnøkklane vil innebere ein reduksjon i inntekter per innbyggjar på 322,- for Hjelmeland kommune (kr. 896 770,-). Hjelmeland kommune vil behalde heile basistilskotet på 14,980 mill. kroner for alle grenseverdiar på avstand, som ein av fire kommunar i Rogaland. Høgaste grenseverdi er 25,4 km for å nå 5 000 innbyggjarar. Reiseavstandsverdien for Hjelmeland er 26,8 km.

Netto utslag av strukturkriteriet for Hjelmeland kommune er kr. 538,- per innbyggjar (kr. 1 498 330,-). Samla utslag av ny kostnadsnøkkel og bruk av strukturkriteriet vil for Hjelmeland kommune vere ein auka inntekt på kr. 215,- per innbyggjar, tilsvarande om lag 600 000 kroner per år for kommunen.

Gjeldande planar, retningslinjer og vedtak

Vert vurdert å ikkje vere særleg relevant i denne samanhengen, då inntektssystemet er under reglemessig revisjon.

Innkomne uttalar

Det vert vist til uttalar frå LVK og til KS i dokument, som er vedlagt saka.

Vurdering og konklusjon

Gjennomgangen av høyringsnotatet ovanfor gir eit innblikk i kva ein kan vente av endringar i kommuneproposisjonen for 2017, som blir offentleg i mai 2016.

Det er fire hovudelement i saka:

- a. Revisjon av kostnadsnøkklane i utgiftsutjamninga som inneber at ein framleis vil få kompensert for ufrivillige smådriftsulemper i tenesteproduksjonen
- b. Innføring av eit strukturkriterium som skal redusere den økonomiske kompensasjonen for den ein kallar frivillig smådriftsulemper på kommunenivå
- c. Ei forenkling av regionalpolitiske tilskot
- d. Ei varsling om endringar i dei ulike skatteelementa i inntektssystemet

Det er etter rådmannens syn viktig at ein vurderer saka på eit generelt og prinsipielt grunnlag, og ikkje berre ut frå kva konsekvensar endringar vil få for Hjelmeland kommune. Samstundes vil det kanskje vere enklare å ha ei positiv haldning til endringsforslaga all den tid det i nokon grad vil slå positivt (eller ikkje negativt) ut for Hjelmeland kommune.

Rådmannen meiner at fleire av elementa i forslag til nytt inntektssystem synes å vere av positiv art.

Det synes som at justeringane av kostnadsnøkkelen er grundig fagleg vurdert, sjølv om denne saksutgreiinga ikkje har tatt høgde for å vurdere det faglege innhaldet. Dette er dermed etter rådmannens syn ikkje eigna å kommentere ytterlegare. Prinsippet om at kriteria for tenesteproduksjonen i kostnadsnøkkelen ikkje skal ta omsyn til smådriftsulemper, meiner ein er ei rett vurdering.

Vurderingane av frivillige og ufrivillige smådriftsulemper synes å vere rasjonell. Kommunane er rammefinansiert frå staten, og det er lokaldemokratiets ansvar å prioritere bruken av dei frie midlane. Regjeringa ynskjer å vidareføre dette prinsippet, slik at staten ikkje vil styre gjennom utgiftsdekning av tenestene, men gjennom å tilføre økonomiske rammer til kommunane.



HJELMELAND KOMMUNE

Om kommunar med korte avstandar til andre kommunesentra og til større befolkningstettleik vel å halde fram som eigen kommune, er det ofte ein annan sak enn om kommunar med stor grad av desentralisert busetnad og store avstandar til andre kommunesentra og befolkning vel å gjere det same.

Dagens inntektssystem gir større inntekter per innbyggjar til små kommunar enn til store kommunar, først og fremst gjennom basistilskotet, som er eit likt beløp til alle kommunar. Dette er eit element som også rådmannen meiner er eigna til å vedlikehalde mindre effektive strukturar, spesielt når det kjem til kommuneadministrasjonar. Inntektssystemet bør vere meir innretta mot å skape insentiv for ein effektiv tenesteproduksjon for innbyggerane i landet.

Rådmannen vil tilrå at kommunestyret prinsipielt sluttar seg til forslaget om å innføre eit nytt strukturkriterium basert på reiseavstand til eit gitt antall innbyggjarar. Om kriteria som er lagt til grunn for den konkrete innretninga er rett, er det vanskeleg for rådmannen å ha formeining om.

Rådmannen vil også tilrå at dei regionalpolitiske tilskota vert forenkla, og at det ikkje skal vere innbyggartalet åleine som skal kvalifisere for om ein skal motta slike tilskot. Ei innlemming av distriktsindeksen, som seier noko om kva utfordringar ein distriktskommune har, som delkriterium for det regionalpolitiske tilskotet synes å vere ei utvikling i rett retning.

Det er sagt lite om endringar i skattesystemet som del av inntektssystemet for kommunane. Forslag til endringar vil kome i kommuneproposisjonen. Ei varsla endring er at ein del av selskapsskatten vil bli ein del av skattegrunnlaget for kommunane. Gitt at skattedelen av dei frie inntektene for kommunane blir auka, vil rammetilskotet gå tilsvarande ned. Ein skjønar grunnlaget for at ein vil la ein del av næringslivets verdiskaping gå til lokalsamfunnet, og at dette kan vere eit insentiv i høve å legge til rette for lokal næringsutvikling. Samstundes må ein vere bevisst at ei slik omlegging vil kunne skape ytterlegare forskjellar mellom kommunane. Låge personskatteinntekter kan ofte falle saman med dårlegare potensial for lokal verdiskapingi privat sektor, og vil kunne forsterke kvarandre. Dagens system med ei inntektsutjamning og skatteutjamning er på mange måtar til beste for at kommunane mest mogleg skal kunne gi likeverdige tilbod til innbyggerane i heile landet.

Det er antyda i høyringsnotatet at ein i endringar i skattesystemet vil inkludere nye skatte- og avgiftsordningar, som t.d. eigedomsskatt og kanskje også konsesjonsavgifter og konsesjonskraft (?). LVK uttalar i sin høyringskommentar at dei ordningane som er haldne utanfor inntektsutjamninga i dagens skatte- og avgiftssystem framleis må haldast utanfor. Omsynet til lokalt sjølvstyre og lokal forankring av inntekter er avgjerande og grunnleggande for vidare finansering av kommunesektoren. Kommunar som avstår verdifulle naturressursar til storsamfunnet har eit legitimt krav på ein andel av denne verdiskapinga. Rådmannen tilrå at kommunestyret også sluttar seg til denne vurderinga.