

Sakspapir

Forslag til nytt inntektssystem. Uttalelse fra Ålesund kommune.

Dokumentinformasjon:

Saksbehandler:	ArkivsakID:	12/5587
Ole Kristian Arntsen	JournalID:	2016011545
Tlf: 70 16 29 37		
E-post: postmottak@alesund.kommune.no		

Behandling:

Saksnr:	Utvalg:	Dato:
	Formannskapet	

Rådmannens innstilling:

1. Ålesund kommune slutter seg til oppdatering av kostnadsnøkler i inntektssystemet.
2. Ålesund kommune slutter seg til prinsippene i nye kostnadsnøkler hvor det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

Bakgrunn:

Kommunaldepartementet sendte 17.12.2015 nytt framlegg til inntektssystem ut til høring. I kommuneproposisjonen for 2016 varslet regjeringen at et nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. Regjeringen ser forslaget i sammenheng med kommunereformen.

I høringsnotatet presenteres:

- Nye kostnadsnøkler for kommunene, herunder en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene.
- En oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet.

Kostnadsnøkler

Utgiftsutjevningen for kommunene foretas gjennom kostnadsnøkler bestående av kriterier og vektorer og hvor variasjoner i kommunenes utgiftsbehov fanges opp. I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen.

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en **delkostnadsnøkkel** i kostnadsnøkkel. Delkostnadsnøkler vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på

grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsførte utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkler i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag, og foreslår **endringer i alle delkostnadsnøklerne**.

Ved endring i delkostnadsnøklerne er det noen flere kommuner som kommer ut i minus enn det er som kommer ut i pluss. Kommunene som kommer ut i pluss har i gjennomsnitt 14.429 innbyggere, mens kommuner som kommer ut i minus har 10.027 innbyggere. **Ålesund kommune vil få en positiv effekt på 7,8 mill. kroner som følge av endringer i kostnadsnøklerne.**

Nytt strukturkriterium

I utgiftsutjevningen foretas det full kompensasjon for smådriftsulemper, det vil si at dette ses på som en ufrivillig kostnadsulempe for kommunene. Det er reiseavstander til andre, uavhengig av kommunegrenser, som er kriteriet på om en kommune har frivillig eller ufrivillig smådriftsulemper.

KMD foreslår nå et strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulemper som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i basistilskuddet. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Frigjorte penger tilbakeføres med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.

Basiskriteriet fordeler i dag et tilskudd med et likt beløp per kommune. I dag er dette på om lag 13,2 mill kroner per kommune. Det vil si at små kommuner idag får et vesentlig høyere beløp per innbygger enn større kommuner. KMDs forslag vil føre til at kommunene vil få et basistilskudd på mellom 0,0 og 13,2 mill kroner avhengig av reiselengde.

Regionalpolitiske tilskudd

Småkommunetilskuddet, Nord-Norge- og Namdalentilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge foreslås i høringsnotatet samlet i 2 nye tilskudd; Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd.

I høringsnotatet er det ikke lagt frem forslag til satser for de nye tilskuddene, og dette kommer først i kommuneproposisjonen våren 2016. Dette betyr også at det ikke vil være mulig å lage eksakte virkningstabeller på kommunenivå av regjeringens forslag. Ålesund kommune har ikke vært mottaker av slike tilskudd.

Skatteelementene i inntektssystemet

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.

Skatteandel og skatteutjevning er viktige virkemidler for omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren ved de årlige statsbudsjett behandlingene. Når det gjelder modell for ny selskapsskatt, vises det i høringsnotatet til kommuneproposisjonen for 2017. Det slås fast at selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen.

Vurdering:

Høringsforslagets forslag til **nye kostnadsnøkler** er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøklerne som gjelder i dag. Ålesund kommune mener at forslagene til oppdateringen av kostnadsnøklerne er godt faglig fundert.

Basistilskudd og strukturkriteriet

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er ment å kompensere kommunene for ufrivillige kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen. I dagens system gis det også kompensasjon for smådriftsulempene. Departementet hevder i høringsnotatet at disse smådriftsulempene i en viss grad er frivillige ved at en kommune velger å være liten ved ikke å vurdere å slå seg sammen med andre kommuner.

Kompensasjonen for frivillige kostnadsulempene skjer hovedsakelig gjennom det som kalles basiskriteriet i utgiftsutjevningen. Dette kriteriet har lik verdi for alle kommuner uavhengig av størrelse. I 2016 får alle kommuner 13,2 mill. kroner i basistilskudd uavhengig av folketall. Jo mindre en kommune er jo mer vil basistilskuddet utgjøre pr. innbygger. For Utsira vil det utgjøre 64.000,- kroner pr. innbygger, for Oslo 20,- kroner pr. innbygger.

I høringsnotatet foreslår departementet å endre dette slik at basistilskuddet i større grad fordeles etter folketall i den enkelte kommune. Begrunnelsen for dette er bl.a. at departementet oppfatter at dagens ordning svekker nøytraliteten i systemet. F.eks. vil kommuner som slår seg sammen tape basistilskudd, mens man vil beholde tilskuddet dersom kommunene løser oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. Det ligger selvsagt i dette at man ønsker å stimulere til at kommuner slår seg sammen ved å fjerne hindere for dette.

I høringsnotatet foreslås det en modell der basistilskuddet graderes ut fra graden av frivillighet/ufrivillighet i smådriftsulempene. Dette måles ved det som kalles strukturkriteriet og som sier noe om avstander og spredtbygdhet i en region. Mer konkret måles gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere. Der det er korte avstander til større befolkningssentra vil det være mulig å redusere smådriftsulempene ved å slå sammen kommuner, og i slike tilfeller oppfattes smådriftsulempene som frivillige og vil ikke bli kompensert. Modellen er bygd slik at der det er store avstander vil kommunene i mindre grad få reduksjon i basistilskuddet.

Konsekvensen av et slikt kriterium er at flere kommuner får redusert basistilskudd. Det som «spares» i denne sammenheng bli fordelt ut igjen på alle kommunene etter folketall. Med den samme totale sum for basistilskudd nasjonalt vil dette i hovedsak medføre at kommuner med høyt folketall vinner på ordningen, mens kommuner med lavt folketall taper.

KS har gjort illustrasjonsberegninger på effekten av den foreslåtte modellen for alle landets kommuner. For Ålesund vil effekten variere mellom 3,6 mill. og 12 millioner i gevinst alt etter hvor man setter avstandsgrensene i modellen. Det må understrekes at dette kun er illustrasjoner av effekten når modellen er fullt innført og ikke nøyaktige beregninger. Overgangsordninger og andre forhold vil påvirke disse tallene.

Konklusjon med begrunnelse:

Rådmannen slutter seg til prinsippet om at inntektssystemet bør justeres slik at det er mest mulig nøytralt i forhold til kommunestruktur. Hvor langt man vil gå for å kompensere for

avstander i den modellen departementet skisserer er et skjønnsmessig spørsmål. Rådmannen er likevel av den oppfatning at man bør gå relativt langt i å fjerne kompensasjon for frivillige smådriftsulemper. Den kompensasjon som evt. blir gitt må finansieres innenfor en samlet kommuneramme og må derfor dekkes av andre kommuner.

I tillegg er det viktig å være klar over at kostnadsulemper på tjenestenivå kompenseres gjennom andre kriterier i inntektssystemet, bl.a. kriterier for interne avstander i den enkelte kommune, alderskriterier og sosiodemografiske kriterier.

Ålesund kommune har gjennom mange år hatt de laveste frie inntektene (skatt og rammetilskudd) i fylket. Rådmannen er av den oppfatning at Ålesundsregionen ikke er tjent med et inntektssystem som svekker Ålesund kommunes mulighet til å være den regionale motoren som ofte blir etterlyst.

Astrid J. Eidsvik
rådmann

Utrykte dokumenter i saken:
Ingen

Vedlegg:

1. KMD_høringsnotat
2. Kommunenes_Sentralforbund_notat
3. Virkningstabeller_Møre_og_Romsdal