



MØTEBOK

Høyring nytt inntektssystem

Utval sak	Utval	Møtedato
13/16	Formannskapet	24.02.2016

Bakgrunn:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt eit framlegg til nytt inntektssystem for kommunane ut på høyring, med høyringsfrist 1. mars 2016. Framlegget som er sendt ut gjev ikkje eit eintydig svar på kva konsekvensane vert for den einskilde kommune, det vil først vera klart i kommuneproposisjonen for 2017 som vert lagt fram i mai.

Høyringsbrev og framlegg er å finna på nettstaden www.regjeringen.no/id2467858.

Endringar i inntektssystemet for kommunane er eit nullsumspel. Dersom nokon skal få meir, så er det nokon som må få mindre.

I høyringsnotatet vert desse framlegga presentert:

- Nye kostnadsnøklar for kommunane som også inneheld ein ny modell der det skal skiljast mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- Endringar i dei regionalpolitiske tilskota
- Oppsummering av skatteelementa i inntektssystemet

Framlegget må sjåast i samanheng med arbeidet med kommunestruktur. Eit av prinsippa er at det ikkje skal «lønna seg å vera liten».

I inntektssystemet finst det ein mekanisme for gradvis innføring av store negative endringar – INGAR - som sikrar at ingen kommunar får ein reduksjon over eit visst nivå. Det gjer at dersom endringane er store kan det ta fleire før den er tatt fullt ut. Det er det ikkje tatt omsyn til her.

Framlegget til nytt inntektssystem vil gjelda frå året 2017, men ein eventuell kommunesamanslåing vil først vere frå 2019 eller 2020.

Kostnadsnøklane –effekt for utgiftsutjamninga

I høyringsnotatet blir det lagt fram eit framlegg 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 delkostnadsnøklane 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 kostnadsnøklane skal fanga opp endringar i befolkningssamansetjing, levekår, reiseavstandar og andre strukturelle forhold bør desse oppdaterast jamleg.

Det er gjort ein total gjennomgang av kostnadsnøkkelen for berekninga av kommunane sin kostnadsindeks. Kommunar som får ein kostnadsindeks som er høgare enn 100 får tilført ekstra midlar i utgiftsutjamninga. Dei som har kostnadsindeks mindre enn 100 må gje frå seg. Endringar i kostnadsnøkkelen kan gje relativt store endringar i kommunen

sine inntekter. Kriteria for sone og nabo er noko mindre vektlagt i framlegget enn det som gjeld i dag. Det vil vere negativt for kommunar med store interne avstandar.

Basistilskot

I dagens system får alle kommunar eit basistilskot på om lag 13,2 mill. kr uavhengig av tal innbyggjarar. Basistilskotet betyr mest for dei små kommunane. Kommunar med meir enn 12 000 innbyggjarar vil tene på at basistilskotet blir fordelt med eit likt beløp per innbyggjar.

I framlegget som er sendt ut vil ein framleis behalde basistilskottet, men det er berre dei kommunane som ufrivillig er «små» som vil få eit uavkorta basistilskot.

Kriteriet som er brukt vert kalla strukturkriteriet og baserer seg på gjennomsnittsavstanden for å nå 5 000 innbyggjar (uavhengig av kommunegrense), altså kor langt må ein gjennomsnittsinbyggjar i kommunen reise for å nå 5 000 innbyggjarar. Dersom ein må nytte ferje så er den avstanden vektlagt meir.

Kommunen sin verdi på strukturkriteriet vert sett på som ein indikasjon på i kva grad smådriftsulempene er å sjå på som frivillige.

Det er i høyringa satt opp tre ulike framlegg til grenseverdiar på strukturkriteriet:

- 13,3 km
- 16,5 km
- 25,4 km

Dei kommunane som har lågare verdi enn grenseverdien er «frivillig» små. Fitjar har fått ein verdi på 12,0 og er rekna som «frivillig liten».

Dei kommunane som har ein verdi på strukturkriteriet som er under grenseverdien vil få inndratt ein del av basistilskotet. Det neste som skjer er at det som vert inndratt av basistilskott vert fordelt ut att på alle kommunar, også dei som ikkje har blitt trekt. Det er samla sett 2,5 milliardar kroner, eller kr 538 per innbyggjar (25,4 km), kr 396 (16,6 km) eller kr 333 (13,3 km) som vert fordelt tilbake på denne måten.

For Fitjar vil dei tre alternativa få slikt utslag i følgje KS:

- 25,4 km - reduksjon på 5,9 mill. kroner
- 16,5 km - reduksjon på 2,7 mill. kroner
- 13,3 km - reduksjon på 0,4 mill. kroner

Når ein ser på heile landet, så er trenden i framlegget slik:

- Dei minste kommunane får ein positiv gevinst – har som oftast ein avstand som er lenger enn grenseverdien
- Dei største kommunane kjem positivt ut > 30 000 innbyggjarar
- Dei som ligg i midten, kjem negativt ut

Ved samanslåing av kommunar får den nye kommunen eit inndelingstilskot som vil erstatta bortfall av basistilskot og eventuelle småkommunetilskot. Inndelingstilskotet vert gjeve til samanslåtte kommunar i 15 år med ein nedtrapping dei neste 5 åra. Inndelingstilskotet er nærare skildra i sak om kommunereform.

Distriktstilskot

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 i dag 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 mottok anten småkommunetilskot eller distriktstilskot Sør-Noreg.

Regjeringa foreslår å slå saman desse tre tilskota til to nye tilskot, eitt for Nord-Noreg og eitt for Sør-Noreg. Sør-Noregtilskotet erstattar småkommune- og distriktstilskota. Det blir foreslått å knyta dette tilskotet tettare opp til distriktpolitikken 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 tilskotet.

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. Kommunar med høgare distriktsindeks kan oppleve lågare tilskot, og for kommunane med høgast indeks er det risiko for at heile småkommunetilskotet kan forsvinna. Fitjar har ein etter måten høg distriktsindeks, og det er venta at kommunen vil miste heile småkommunetilskotet.

Framlegget skisserer samtidig ei endra innretning slik at meir av tilskota blir fordelt per innbyggjar og mindre per kommune. Dette vil slå negativt ut for kommunar med lågast folketal.

Som eit alternativ til framlegget sitt skisserer departementet ein modell der småkommunetilskotet blir gradert 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.

Inntektssystemet for kommunane er komplisert og teknisk men i hovudsak eit fornuftig og rettvist system for å fordela inntektene til kommunane.

Rådmannen kjem med framlegg om høyringsuttale som følgjer:

Høyringsuttale

Fitjar kommune meiner dagens inntektssystem for kommunane i hovudsak er eit fornuftig og rettvist system for å fordela inntektene til kommunane.

Fitjar kommune kjem med fylgjande merknadar:

Omlegginga av inntektssystemet

Det føreliggjande forslaget til endringa av inntektssystemet har store verknader for einskildkommunar, utan at dette er grunngjeve i tilsvarande endringar i driftsføresetnader, kostnader eller inntekter. Derimot er grunngjevinga at nytt inntektssystem ikkje skal dekkja frivillige småkommuneulempar, og at dette kan løysast ved å slå saman kommunar.

Fitjar kommune vil peika på at det er prinsipielt uheldig at det blir så store endringar i inntektssystemet for einskildkommunar at det skal anten få verknad på framtida som eigen kommune, eller få vesentlege verknader på inntekta. Drøfting av kommunestruktur burde gått med eit kjent inntektssystem utan så store endringar at realiteten blir tvang.

Kostnadsnøklar

Det er viktig med føreseielege rammer for kommunane. Ei oppdatering av kostnadsnøklane kvart fjerde år fører til store omfordelingar mellom kommunane kvar gong nøklane vert oppdatert. Kostnadsnøklane bør av den grunn oppdaterast minst annakvart år, og vektinga mellom sektorane bør skje kvart år. For å unngå at nokon

effektar vert overvurdert enkelte år og for å redusera svingingar bør det nyttast gjennomsnitt av siste 4 år.

Kommunane har dei seinare åra opplevd ei sterk auke i utgifter til spesialundervisning, barnevern, sosialhjelp og ressurskrevjande brukarar i pleie og omsorg. Graden av vekst varierer mellom kommunane. Departementet har i lita grad funne forklaringsfaktorar bak denne veksten. For å oppnå eit inntektssystem med full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulempar må departementet prioritera å identifisera statistisk utsagnskraftige forklaringsfaktorar for alle kostnadsnøklane. Det bør i tillegg vurderast å innføra toppfinansiering for barnevernskostnader.

PU og ressurskrevjande brukarar

Det er varsla redusert vekt av PU-tilskotet. Dette medfører ein reduksjon i inntekter for kommunar som har mange brukarar. Det er føresett at innslagspunktet for toppfinansieringa vil bli tilpassa nytt nivå. For å oppretthalda prinsippet om full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulempar er det viktig at toppfinansieringa for ressurskrevjande tenester vert styrka slik at tenestetilbodet til desse brukarane ikkje vert redusert.

Toppfinansieringa for ressurskrevjande brukarar har i dag ein høg eigendel, og dekker berre 80 % av det overskytande. Det er og ei aldersgrense for at brukaren skal få tilskot. Toppfinansieringa fylgjer ikkje det generelle prinsippet for utgiftskompensasjon, at den som har høge kostnader, skal få dekt den forholdsmessige meirkostnaden. I dag medfører dette ei skeivdeling, når talet på ressurskrevjande brukarane er ulikt fordelt mellom kommunane. Nokre kommunar har tal brukarar som er over gjennomsnitt, dvs. dei får mange eigendeler, andre har høge kostnader per brukar, der 20 % tel mykje, og nokre kommunar har begge deler.

Fitjar kommune er ein liten kommune, men har i dag dobbelt så mange brukarar som landsgjennomsnittet, med dobbelt så høge kostnader som snittet, og brukarar som har falt for aldersgrensa, med betydelege kostnader.

Når ein no reduserer vekta av PU-tilskotet bør ein samstundes redusera eigendelen monaleg, slik at dei som har mange brukarar kan få ein redusert belastning, eventuelt redusera tal eigendeler per kommune til eit landsgjennomsnitt. Samstundes bør aldersgrensa fjernast, då ho ikkje er knytt opp til at rettane for klienten fell bort.

Barnehagar

Den største utfordringa med finansiering av barnehagar er kommunane si plikt til å finansiere born utan rett til barnehageplass. Dette er ikkje løyst i framlegget. Med teljetidspunkt 1. juli blir heller ikkje dei store endringane som skjer ved start av nytt barnehageår frå 1. august, teke omsyn til.

Fitjar kommune støttar forslaget til delkostnadsnøkkel, men oppmodar til å endra teljetidspunkt for «Barn 1 år utan kontantstøtte».

Ved å nytte t.d. teljetidspunkt 1. september, vil ein kunne løyse utfordringane.

Landbruk

Areal av dyrka mark har vore nokolunde stabilt over mange år, medan det har vore ein reduksjon i driftseiningar. Små ulikskapar i driftsform kan gje utslag i talet på driftseiningar, utan at dette reflekterer store ulikskapar i kommunane sine kostnader. Dei strukturelle endringane i næringa ser ut til å gje fleire samdrifter og færre driftseiningar innan dyrehald, som er konsentrert på Vestlandet, og færre innan kornproduksjon, som er konsentrert på Austlandet. Dette kan føra til ei vridning av landbruksmidlar frå områda som får store endringar til område der behovet for endringar er mindre. Fitjar kommune vil difor be om at noverande ordning blir vidareført.

Flyktningar

Kommunane er oppmoda om å ta imot fleire flyktningar, og mange kommunar har svart positivt til dette. Fitjar kommune har vedteke å ta imot flyktningar årleg dei neste åra. Erfaringa er at mottak av flyktningar ikkje fordelar seg jamt gjennom året. Utgifter til barnehage og skule er ikkje kompensert gjennom introduksjonstilskot eller andre direkte tilskot, og må dekkjast gjennom rammetilskot. Teljetidspunktet for innbyggjarar i kommunane for utrekning av rammetilskot er 1. juli. For flyktningar som kjem i andre

halvdel av eit år, får ikkje kommunane dekt utgifter til barnehage og skule korkje det året dei kjem eller året etter. I ei tid då kommunane vert oppmoda til å ta imot fleire flyktningar, blir dette ein viktig faktor i kommunebudsjetta. Fitjar kommune meiner at dette må kompenseras særskilt i inntektssystemet.

Strukturkriteriet

Fitjar kommune meiner at ein må halda på eit basistilskot i alle kommunar i framtida, og går imot modellen med strukturkriteriet som grunnlag for berekning av basistilskotet.

Det er bykommunar med meir enn 30 000 innbyggjarar og dei aller minste kommunane med lange reiseavstandar som tener på innføringa av dette kriteriet, og Fitjar kommune meiner endringane får uheldige konsekvensar for framtidig busetjing i landet.

Frivillige smådriftsulemper er ofte knytt til funksjon 100 – politisk styring, 110 – kontroll og revisjon samt 120 – administrasjon. Desse utgjer ein mindre del av det opphavslege basistilskotet. Forslaget med størst reduksjon vil kunna ha så store verknader for inntektsgrunnlaget for nokre kommunar at ein må redusera tenestenivået, sjølv om ein tek vekk all administrasjon, eller slår seg saman med andre kommunar. Dette fordi trekket blir større enn kostnadane kommunen har til «frivillige smådriftsulemper». Verknaden står i motstrid til departementet sin vurdering av at ufrivillige smådriftsulemper blir kompensert i det nye systemet.

Berekningar viser at modellen som er skissert i høyringsframlegget vil føra til store omfordelingar mellom kommunane, med effekt frå 2017. Samstundes med omlegginga av inntektssystemet skjer det store endringar i sektoren i samband med kommunereforma. I ein periode med to store endringsprosessar samstundes vil det vera vanskeleg å oppretthalda prinsippet om likeverdige tenester for innbyggjarane. Endringar i kommunegrensene vil tidlegast få effekt frå 1. januar 2019. Sjølv kommunar som slår seg saman vil bli «straffa» av endringane i inntektssystemet i mellomperioden. Dersom ein vel å gjennomføra endringar i strukturkriteriet, bør det tidlegast få effekt frå 2020.

Småkommunetilskot

Småkommunetillegget er viktig for spreidd busetnad og lokal politisk medverknad. Tilskotet er eit resultat av Stortinget sitt ønske om sterke lokalsamfunn i heile landet.

Fitjar kommune går imot framlegget om ei dreining av politikken frå fokus på kommunestorleik, til utelukkande å leggja vekt på distriktsutfordringar. Dersom ein vel å gjennomføra endringa, må fylkesmannen si ramme for skjønnsmidlar styrkast for å ta høgde for skjønsmessige vurderingar som fell utanfor modellen.

Skatteelementa

Fitjar kommune er einig i prinsippet om at kommunane bør ha ei viss grad av økonomisk sjølvstende og moglegheit for å behalda ein del av inntekter og verdiar som vert skapt i eige lokalsamfunn. Likevel ser ein at mange av elementa i skattesystemet er sensitive for svingingar og dette kan føra til store variasjonar i inntektene i ein kommune frå år til år, eller mellom kommunar. Dette set vilkåret om likeverdige tenester til innbyggjarane på prøve. Fitjar kommune ser det som viktig å oppretthalda minimum den skatteutjamninga me har i dag.

Selskapsskatten

Det er foreslått endringar i selskapsskatten. Den skal erstatta deler av skatteinntekta i dei frie inntektene.

I deler av landet er det ei utfordrande tid for næringslivet, særleg i oljerelaterte og maritime næringar på Sør- og Vestlandet. Det er manglande kontraktar, eller nye kontraktar til lavare pris. Tap av kontraktar medfører sjølvsagt dårlegare resultat for bedriftene, det same gjer nye kontraktar, som normalt vil vera til lavare pris. Inntektsgrunnlaget for næringslivet, og dermed selskapsskatten vil gå ned i dei same områda.

Reduksjon i aktivitetet som medfører oppseiingar eller permitteringar medfører sjølvsagt nedgang i talet på arbeidsplassar. Auke i tal arbeidsplassar er eit hovudkriterie i vurdering av fordeling av selskapsskatten mellom kommunane.

Dei to effektane er sjølvforsterkande. Reduserte inntekter medfører redusert selskapsskatt, og redusert tal arbeidsplassar medfører reduksjon i grunnlaget for fordeling, og dermed tapt inntekt for kommunane.

I tillegg kjem verknader for personskatteinntektsnivået i dei same kommunane, som går ned, og forsterkar inntektstapet for kommunane.

Dette tilseier at det ikkje bør gjennomførast endringar i selskapsskatten i denne omlegginga.

Fitjar kommune støttar ikkje framlegget til ny modell for selskapsskatt, då den byggjer på forklaringsfaktorar for vekst der kommunane berre rår over ein sær s liten del.

Fordeling av endringar over tid

Dersom ein vel å gjera endringar i inntektssystemet som endrar dei økonomiske føresetnadane for kommunane vesentleg, må kommunane få tid til å tilpassa drifta til endringane. Ein bør difor styrka INGAR eller ei liknande ordning for å utsetje verknaden for kommunane av store endringar i dei økonomiske føresetnadane.

Framlegg til vedtak/tilråding:

Fitjar formannskap vedtek å senda høyringssvar som framlagt.

Behandling i Formannskapet - 24.02.2016:

Rådmann Atle Tornes orienterte om saka.

Formannskapet drøfta saka.

Vedtak: (Samrøystes)

Som framlegg.

Atle Tornes
Rådmann