



SAKSFREMLEGG

Saksbehandler: Sissel Hodder Hovden

Arkiv: 230 &13

Arkivsaksnr.: 15/6811-3

Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Vedlegg:

Høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 17.12.2015

Høringsnotat – «Forslag til nytt inntektssystem for kommunene»

Rådmannens innstilling:

1. Oppegård kommune støtter ikke en innføring av gradert basistilskudd nå, og ber departementet utrede videre om basistilskudd kun skal graderes for kommuner som klart faller inn under definisjonen av ufrivillig små.
2. Oppegård kommune støtter forslagene til ny innretning av de regionalpolitiske tilskuddene.
3. Oppegård kommune støtter primært ikke noen av de foreslåtte alternativene til delkostnadsnøkkel for barnehage, og ber departementet utrede om andre kriterier bedre kan fange opp behov for barnehageplasser. Subsidiært støtter kommunen en videreføring av eksisterende delkostnadsnøkkel for barnehage.
4. Oppegård kommune ønsker å beholde en større andel av egne skatteinntekter.

Saksutredning:

Sammendrag

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at regjeringen tok sikte på å legge frem forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 17.12.2015 på høring forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Frist for høringsuttalelsen er 1.3.2016. Departementet tar sikte på at det nye inntektssystemet skal få virkning fra 1.1.2017.

Inntektssystemet til kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 % av kommunesektorens samlede inntekter. Inntektssystemet kan per i dag sies å være todelt, en politisk del og en faglig del. Den politiske delen omhandler alle elementene i systemet som er politisk interessant; distriktpolitikk, innretningen på inntektsutjevningen, elementer som inneholder skjønnsavgjørelser og lignende. Den faglige delen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen som beregnes matematisk for å få mest mulig treffsikre kriterier med.

Inntektssystemet består av flere element:

- Innbyggertilskudd, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

- Regionalpolitiske tilskudd
- Ulike skatteelement

Høringsnotatet går konkret inn på endringene i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Et sentral spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og i hvilken grad kommuner skal bli kompensert fullt ut for dette. Også forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet drøftes.

Beskrivelse av forslagene og kommentarer til hovedpunktene i høringen

Generelle betraktninger:

Rådmannen mener at inntektssystemet må være utformet slik at det gir mest mulig forutsigbarhet. Kommunene må ikke oppleve for store årlige svingninger i inntektene. Veksttilskuddet er et eksempel på en inntekt som ikke er forutsigbar. For de kommunene som har en vekst rett ved grensen for veksttilskudd, kan bare mindre endringer i befolkningsveksten føre til en reduksjon i inntektene.

Strukturkriteriet:

Høringsforslaget presenterer et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom å innføre et strukturkriterium for å fastsette graderte basistilskudd. I dagens system gis basistilskuddet med et likt beløp til alle kommuner for å kompensere for smådriftsulemper. Det betyr at små kommuner får et høyere beløp per innbygger enn større kommuner.

Hensikten med gradert basistilskudd er å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, ut fra en tanke om at smådriftsulempe ikke lengre nødvendigvis skal defineres som ufrivillige.

Det er ut fra høringsnotatet vanskelig fullt ut å forstå konsekvensene av strukturkriteriet, og ikke minst mekanismene bak. Høringen gir en omtale av hvordan modellen kan utformes og noen konsekvenser av det, men viser til at endelig modell først vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017 som presenteres i mai.

Basert på tekst og tall frigitt fra KS synes det som om modellen, slik den er foreslått, vil kunne gi noen utilsiktede virkninger. Dagens basiskriterie er utformet slik at det bare er kommuner med mindre enn om lag 12 000 innbyggere som har smådriftsulemper. Med innføringen av gradert basiskriterie vil kommuner med 20 000 - 35 000 innbyggere, alt avhengig av grenseverdien som settes, få lavere rammetilskudd enn i dag selv om de ikke er målgruppen for ordningen.

I praksis vil det bli fastsatt en grenseverdi, målt i antall kilometer for å nå 5 000 innbyggere, som blir styrende for hvilke kommuner som får gradert basistilskudd. Minste foreslåtte grenseverdi er 13,3 kilometer. Kommuner med kortere reiselengde enn dette vil få en forholdsmessig reduksjon. For Oppegård er antall kilometer for å nå 5 000 innbyggere beregnet å være 1,8 kilometer.

I høringen fremgår at det graderte basiskriterie vil påvirke vektingen av kriteriene i kostnadsnøkkelen. Hvilke grenseverdier som settes vil i stor grad være skjønnsbasert og derav falle inn under den politiske delen av inntektssystemet.

Rådmannens kommentar:

Det har ved flere anledninger, både fra kommunesektoren og andre interessenter, vært etterspurt å få et enklere inntektssystem. Innføringen av gradert basistilskudd medfører at inntektssystemet verken blir enklere eller lettere å forstå.

All den tid det synes som om gradert basistilskudd gir andre fordelingsvirkninger mellom kommunene enn det som var hensikten, støtter ikke rådmannen en innføring av gradert basistilskudd nå. Rådmannen anmoder departementet om å utrede videre om basistilskudd kun skal graderes for kommuner som klart faller inn under definisjonen av ufrivillig små.

Regionalpolitiske tilskudd:

I dag gis det småkommunetilskudd, Nord-Norge- og Namdalentilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge. Disse tilskuddene foreslås samlet i to nye tilskudd.

Rådmannens kommentar:

Ingen av de ovennevnte tilskuddene gis til Oppegård.

I utgangspunktet støtter rådmannen forslagene som er presentert når det gjelder ny innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Rådmannen mener det er viktig at en større andel av disse tilskuddene fordeles gjennom kostnadsnøkkel.

De regionalpolitiske tilskuddene må sees i sammenheng med forslaget til gradert basistilskudd over. Alle kommunene har en plikt til å tilby likeverdige tjenester, og det må sikres at kommuner som reelt er ufrivillig små ikke får et dobbelt tap gjennom gradert basistilskudd og sammenslåing av distriktstilskudd.

Selskapsskatt:

I Kommuneproposisjonen for 2016 varslet regjeringen at den ønsker at kommunene får beholde en større del av verdiskapningen lokalt og foreslo å tilbakeføre en del av selskapsskatten til kommunene. Selskapsskatten i dag tilfaller staten fullt ut. Det foreslås en moderat innføring av ny inntekt fra lokal verdiskapning ved at samlet beløp i 2017 tilsvarer om lag ett prosentpoeng av skattesatsen for selskaper. I 2013 utgjorde dette om lag 2,9 mrd kr. Når ordningen innføres fra 2017, vil den være basert på gjennomsnittlig vekst i lønnssummen i privat sektor de siste fire årene, fra 2012 til 2015. Alle kommuner som har vekst i lønnssum i denne perioden får en tilsvarende prosentvis andel av samlet selskapsskatt.

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. Det fremmes ingen konkrete forslag til endringer i dagens modell, og er i tråd med praksisen om at dette fastsettes årlig i forbindelse med statsbudsjettet.

Ordningen skal inngå i rammetilskuddet, og vil følgelig også bli omfattet av inntektsutjevningen. Selskapsskatten vil føre til reduksjon i andre frie inntekter siden nivået på kommunesektorens samlede frie inntekter ikke skal øke. Selskapsskatten skal også bli omfattet av inntektsutjevningen. I høringen er det ikke lagt frem noen beregninger av konsekvensene, og departementet sier det vil komme tilbake til dette i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2017.

KS mener det er en fare for at kommuner med personskatteinntekter under landsgjennomsnittet vil tape på omleggingen, selv om de har vekst i næringslivet.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen deler KS' vurdering over ved at det er sannsynlig at en kommune som ikke har økning i lønnssummen fra privat sektor også har liten vekst i personskatten. Det kan bli en dobbel negativ effekt for noen kommuner. I tillegg vil dette kunne bety at kommuner som har et næringsliv som er arbeidsintensivt vil kunne få mer av selskapsskatten enn kommuner der næringslivet er mer kunnskapsbasert og mindre arbeidsintensivt.

Ettersom selskapsskatten skal være en del av inntektsutjevningen, burde beregningene og konsekvensene av denne fremkommet i selve høringen, slik at kommunene kunne ha fått et reelt beslutningsgrunnlag.

Rådmannen stiller også spørsmål om de incitamentene som foreslås her er gode nok for å skape vekst.

Inntektsutjevning:

Andelen skatt av samlede inntekter har variert over tid. Fra innføringen av inntektssystemet i 1986 og utover på 1990-tallet lå skatteandelen på rundt 45 %. Skatteandelen ble gradvis trappet opp under Bondevik II-regjeringen, og nådde en topp i 2005 og 2006 da målet var en andel på 50 %. Senere har skatteandelen avtatt. Under Stoltenberg II-regjeringen var en av målsettingene en sterke utjevning av kommunenes inntekter. I 2009 ble skatteandelen redusert til 45 %, samtidig som selskapsskatten ble tatt bort som kommunal inntekt, og det ble besluttet en opptrapping av skatteutjevningen. Som ledd i dette ble skatteandelen ytterligere trappet ned til 40 %. Siden 2011 har skatteandelen lagt rundt dette nivået.

Rådmannens kommentar:

Oppegård kommune er en skattesterk kommune, selv om økningen i skatteinngangen i 2015 lå noe under økningen for landet for øvrig. I perioden 2012-2014 er skatt i prosent av landsgjennomsnittet om lag 125 %. Etter inntektsutjevningen er skatteinngangen på om lag 109 % av landsgjennomsnittet. I kroner utgjør inntektsutjevningen om lag 110 mill kr. Da skatteandelen ble trappet ned til 40 % av kommunenes inntekter fra 2011, utgjorde dette en reduksjon for Oppegård på om lag 12 mill kr. Rådmannen ser at en viss inntektsutjevning er nødvendig for å sikre likeverdige tjenester i hele landet, men mener likevel at skatteandelen av en kommunes frie inntekter bør heves fra 40 %.

Kostnadsnøkler:

I høringsnotatet legges det frem et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er utført nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og det foreslås endringer i alle delkostnadsnøkler i tråd med disse.

Som det fremgår tidligere i høringen, er kostnadsnøkler et typisk eksempel på en faglig del hvor det gjøres omfattende analyser for å kartlegge utgiftene kommunene ikke selv kan påvirke, og som de dermed helt eller delvis får kompensert gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen har ikke forutsetninger for å kunne etterprøve eller overprøve de analyser som er gjort, men har likevel en prinsipiell kommentar til delkostnadsnøkkel for barnehage.

Det foreslås to ulike alternativer til delkostnadsnøkkel for barnehage i høringen. Det ene forslaget er en videreføring av dagens delkostnadsnøkkel med «barn 2-5 år», «barn 1 år uten kontantstøtte» og «utdanningsnivå». I den alternative modellen inngår kriteriene «barn 1-5 år» og «antall heltidsansatte 20-44 år». Begge alternativene vil Oppegård kommune vinne på, ettersom kommunen har et høyt utdanningsnivå og en høy andel heltidsansatte.

Rent prinsipielt mener rådmannen likevel at kriteriene som inngår i delkostnadsnøkkel bør endres, og støtter primært ingen av de fremlagte forslagene. Kriteriene i eksisterende delkostnadsnøkkel er valgt for på best mulig måte å fange opp innbyggernes etterspørsel etter tjenesten. Basert på den utbyggingstakt sektoren har hatt de senere år, anser rådmannen det som mer hensiktsmessig at delkostnadsnøkkel nå heller fanger opp *behov* for barnehageplass.

Dette kan dels gjøres ved vekte opp kriteriet «barn 1-5 år» i selve delkostnadsnøkkel, og dels ved å erstatte etterspørselskriteriene med levekårs- og sosiale kriterier i kommunene. Sistnevnte foreslås for bedre å fange opp de barna som ofte faller utenom. De det ikke søkes barnehageplass for basert på foresattes levekår; økonomiske, psykiske og/eller sosiale utfordringer eller etniske bakgrunn, er kanskje de barna som i størst grad har behov for en barnehageplass.

Subsidiært støtter rådmannen forslaget om en videreføring av dagens delkostnadsnøkkel. Det stilles spørsmål ved om «utdanningsnivået» kan avgrenses til en mer definert aldersgruppe, eksempelvis 20-44 år slik det er avgrenset i den alternative modellen. Rådmannen kan ikke se at utdanningsnivået til de øvrige innbyggerne påvirker etterspørselen.

Øvrige kommentarer:

Skjønnsmidler:

Skjønnsstilskuddet i inntektssystemet blir brukt til å kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Departementet gir fylkesrammer for skjønnsfordelingen, og fylkesmannen fordeler til kommunene i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet. Formålet med skjønnsmidlene er å fange opp forhold som ikke blir godt nok ivarettatt i inntektssystemet og gjennom andre faste tilskuddsordninger. Fylkesmannen har ansvaret for å komme frem til en hensiktsmessig fordeling av skjønnsmidlene mellom kommunene i fylket. For 2016 ble det samlet bevilget skjønnsmidler til kommunene på om lag 1,85 mrd kr. For Akershus fikk fylkesmannen for 2016 tildelt om lag 60 mill kr til skjønnsmidler. Av dette ble om lag 50 mill kr fordelt direkte ifm statsbudsjettet til kommuner utifra to kriterier – «fritt skjønn» og kompensasjon for spesielle forhold. Om lag 10 mill kr av skjønnsmidlene blir holdt tilbake og brukes til uforutsette forhold gjennom året og prosjektstøtte. Oppegård kommune har frem til nå ikke fått skjønnsmidler etter såkalt «fritt skjønn», men har enkelte år fått skjønnsmidler til ulike prosjekt. Rådmannen merker seg at de fleste kommuner i fylket, inkludert kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet, får skjønnsmidler etter såkalt «fritt skjønn» hvert år. Rådmannen mener at skjønnsmidler bør være lavest mulig, og heller fordeles gjennom det ordinære inntektssystemet. Hvis ordningen med skjønnsmidler skal videreføres, bør dette være begrenset til utviklingsprosjekt og helt ekstraordinære utgifter som kan inntreffe gjennom året.

Øremerkede tilskudd:

Oppegård kommune har i 2014 og 2015 fått om lag 40 mill kr årlig i øremerkede tilskudd. Som rådmannen tidligere har påpekt er det viktig med forutsigbarhet i inntektssystemet for kommunene. Derfor mener rådmannen at mer av de øremerkede midlene bør gis gjennom inntektssystemet slik

at kommunestyrene ved behandling av de årlige budsjettene også kan prioritere bruken av disse midlene.

Anne Skau
Rådmann

Lars Henrik Bøhler
kommunalsjef