

SAKSFRAMLEGG

<i>Saksnr</i>	<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>
	Kommunestyret	

Saksbehandler: Geir Aune

Høring - nytt inntektssystem for kommunene fra 2017

Vedlegg:

- 1 Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(279104)
- 2 KS - notat av 14. januar 2016 - høring på forslag til nytt inntektssystem for kommunene
- 3 KS - virkningstabeller Sør-Trøndelag

Link høringsnotat:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a2d1bd7961da456c9b107253cd54c31c/horingsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-002.pdf>

Sakens bakgrunn og innhold

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016.

I regjeringens høringsnotat presenteres:

1. nye kostnadsnøkler for utgiftsutjevning i kommunene
2. en ny modell (strukturkriteriet) der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
3. endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
4. en oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Nedenfor gis det en kort beskrivelse av forslag til endringer:

1. Nye kostnadsnøkler for utgiftsutjevning i kommunene

Målet med inntektssystemet er å utjevne forskjeller mellom kommunene, slik at alle kommuner skal settes i stand til å tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Gjennom utgiftsutjevningen er det i prinsippet full utjevning av forskjeller i kostnader (demografi), og dette foregår gjennom ulike kostnadsnøkler. Høringsforslagets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag.

Virkninger for Bjugn kommune:

Nye kostnadsnøkler vil gi Bjugn kommune en økning i overføringer knyttet til utgiftsutjevningen på kr 1,5 mill.

Dette kan igjen endre seg for senere år, hvis kommunens demografi endres. Forslag til kostnadsnøkler er godt faglig fundert, og det foreslås at det ikke gis noe nærmere høringssvar på dette temaet.

2. Ny modell (strukturkriteriet) der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper

I dagens inntektssystem får alle kommuner ett fast basistilskudd på kr 13,2 mill kroner uavhengig av kommunestørrelse. De minste kommunene får gjennom dette et høyere tilskudd pr innbygger enn de større kommunene. Gjennom basistilskuddet kompenseres kommunene fullt ut for smådriftsulemper, hovedsakelig knyttet til administrasjon av kommunene.

Regjeringen mener at denne ordningen svekker insentivene til frivillige kommunesammenslåinger. Kommuner som begrenser smådriftsulempene gjennom sammenslåing vil få reduserte overføringer, mens ved interkommunalt samarbeid får kommunene opprettholdt overføringene. Etter regjeringens vurdering bør ikke kommuner kompenseres for «frivillige» smådriftsulemper. Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt i forhold til kommunestruktur, og kommunene skal ikke kompenseres for kostnader de frivillig velger å ha. Dette er ikke en ny problemstilling i inntektssystemet, men er tidligere belyst av både Rattsutvalget (NOU 1996:1) og Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18).

Regjeringen mener likevel at store geografiske utfordringer og lange reiseavstander til nabokommuner, kan være til hinder for at kommunene slår seg sammen. For kommuner der det er korte avstander til å nå 5.000 innbyggere, mener regjeringen at det er enklere for kommunene å slå seg sammen. Slik at dersom slike kommuner ikke slår seg sammen, så må dette defineres som en «frivillig» smådriftsulempe.

Strukturkriteriet er derfor et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Kriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer (5.000), uavhengig av kommunegrensen. Dette kriteriet har vært beskrevet tidligere, men har ikke vært mulig å operasjonalisere. Departementet mener at med de nye beregningene, som blant annet er basert på nyere informasjon om bosetting og reiseavstander, viser at kriteriet på en god måte skiller mellom kommuner med store geografiske utfordringer og kommuner i mer tettbygde strøk. Departementets vurdering er at strukturkriteriet er godt egnet til å si noe om graden av frivillighet når det gjelder smådriftsulemper.

Man har i tidligere undersøkelser kommet fram til at stordriftsfordelene er uttømt ved en befolkning på 5000 innbyggere. Det kan stilles spørsmål om 5000 innbyggere er den riktige grensen for beregningen.

Strukturkriteriet måler en gjennomsnittlig reiseavstand mellom grunnkretsene for å nå en befolkningsstørrelse på 5000 innbyggere. Tilstøtende kretser i nabokommunene er med i beregningen. Dersom hensikten er å måle avstandsulempene med en kommunesammenslåing er ikke reiseavstander innad i eksisterende kommune relevant. Det som er relevant er avstanden mellom befolkningstyngdepunktet i egen kommune i forhold til befolkningstyngdepunktene i nabokommunene. Avstanden innad i egen kommune blir fanget opp av to andre kriterier i inntektssystemet og er dermed allerede hensyntatt. Departementets valg av kriterium er derfor en sammenblanding av geografiske befolkningsdata som gir misvisende resultat.

Virkninger for Bjugn kommune:

For Bjugn og Ørland kommuner vil det foreslåtte kriteriet gi følgende virkninger knyttet til trekk i rammetilskudd:

(kilde: KS – nytt inntektssystem – virkningstabeller Sør-Trøndelag)

	Gj. Snittlig reiseavstand for å nå 5.000 innb	25,4 km	16,5	13,3
Ørland	7,5	- 7.261.000	- 5.740.000	- 4.520.000
Bjugn	11,8	- 5.065.000	- 2 .158.000	0

Dersom Bjugn kommune ikke går inn i en kommunesammenslåing innen 01.07.2016, så kan årlige overføringer (ved bruk av grenseverdien 25,4 km) reduseres med kr 5,1 mill kroner allerede i 2017.

3. Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene

I dagens inntektssystem er fem tilskudd regionalpolitisk begrunnet:

- Småkommunetilskuddet
- Distriktstilskudd Sør-Norge
- Nord-Norge og Namdalstilskuddet
- Veksttilskuddet
- Storbytilskuddet

Regjeringen foreslår at regionalpolitiske tilskudd fortsatt skal være en viktig del av inntektssystemet, og benyttes som et virkemiddel i distriktpolitikken. Men for at disse tilskuddene skal bli mer målrettet foreslås det noen endringer.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd;

- ett for Nord-Norge
- ett for Sør-Norge.

Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktpolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres i forhold til distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. For å bidra til en mer rettferdig fordeling og for å gjøre de regionalpolitiske tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger foreslås det at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune.

Rapport - Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 8. oktober 2014

(side 5): Tabell 3.1 viser ulike indikatorer som brukes i distriktsindeksen:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/rapporter_2014/distriktsindeksen_2014.pdf

Vekting			
Gruppe	Indikator	Indikator	Gruppe
Geografi	Sentralitet (NIBR11)	20	40
	Befolkningstetthet	10	
	Reisetid	10	
Demografi	Befolkningsvekst siste ti år (%)	20	30
	Andel av befolkningen, 67 år og over	5	
	Andel kvinner i aldersgruppen 20–39 år	5	
Arbeidsmarked	Andel yrkesaktive (bosted) i aldersgruppen 20–64 år	10	20
	Vekst i sysselsettingen siste ti år	10	

Levekår	Inntekt per skatteyster, 17 år og over	10	10
Sum vakter		100	100

Forslag til satser for de nye tilskuddene vil bli lagt frem i kommuneproposisjonen for 2017, og samlet bevilgning for tilskuddene vil bli bestemt i forbindelse med de årlige budsjettprosessene.

Virkninger for Bjugn kommune:

Bjugn kommune har i dagens inntektssystem mottatt tilskudd gjennom «distriktstilskudd Sør-Norge». Dette tilskuddet beregnes ut fra en «distriktsindeks». Kommuner med indeks over 46 mottar ikke tilskudd, mens kommuner med indeks under 35 får tilskudd etter høyeste sats.

Ifølge regneark fra KS om beregning av rammetilskudd for 2016 har Bjugn følgende tall knyttet til distriktstilskuddet:

	2014	2015	2016	2017
Indeks	15	21	25	24
Tilskudd	7 815 000	6 575 000	6 754 000	6 797 000

Ordningen ble lagt om fra 2014 til 2015, noe som ga oss et tap på 1,3 mill kroner. Fra 2015 ligger vi relativt stabilt i beregnet overføring.

En endring i beregningsmåte kan derfor få betydelig utslag for Bjugn kommune. I regjeringens forslag skal tilskuddet i større grad utregnes etter en sats pr innbygger, og hvordan dette vil slå ut i kroner for oss vil først bli kjent ifm kommuneproposisjonen.

4. En oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Inntektssystemet har i dag en «inntektsutjevning» mellom kommunene. Dvs at inntekter blir overført fra kommuner med høye skatteinntekter til skattesvake kommuner. Skatteandelen og graden av skatteutjevning fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

En økning i skatteandel og redusert skatteutjevning har stort sett de samme fordelingsvirkningene: skatteriker kommuner kommer ut med gevinst og skattesvake kommuner kommer ut med et tap. Unntaket er kommuner som har høye inntekter fra naturressursskatten.

Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen. Departementet kommer tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017.

Virkninger for Bjugn kommune:

Bjugn kommune mottar i 2016 en inntektsutjevning på skatt på omlag 32,6 mill kroner, og en eventuell endring i skatteutjevningen vil kunne gi store utslag for oss. Det er ikke beskrevet i høringsnotatet at regjeringen vil foreslå slike endringer i kommuneproposisjonen.

Når det gjelder foreslåtte endringer i selskapsskatten, så er ikke virkningene av dette beskrevet. På gjennomganger som fylkesmannen har hatt, så kan det se ut til at Bjugn kommune vil komme noe bedre ut enn i dag. Men det er uklart hva dette vil bety i kronebeløp.

Administrasjonens vurdering

Det kommunale inntektssystemet er et komplekst system i forhold til inntektsutjevning, utgiftsutjevning og regionalpolitiske tilskudd. I forbindelse med kommunereformen vil de kommuner som slår seg sammen før 01.07.2016 beholde dagens inntektssystem i 15 år, og tilskuddet vil deretter trappes gradvis ned over ytterligere fem år. Dette vil være aktuelt for Bjugn kommune dersom man vedtar en sammenslåing med Ørland kommune.

Strukturkriteriet:

Dagens inntektssystem har hatt som utgangspunkt at kommunene skal få utlignet smådriftsulempen gjennom basistilskudd og småkommunetilskudd, og dette systemet svekker insentivene til frivillige kommunesammenslåinger. Det foreslås derfor et «strukturkriterie» som baseres på avstander og befolkningstetthet.

For Bjugn og Ørland vil strukturkriteriet bidra til at statlige overføringer kan bli redusert med kr 12,3 mill pr år, og det må da forutsettes at dette kan spares inn gjennom en kommunesammenslåing. Alternativet er at kommunene velger å fortsette som egne kommuner, og blir nødt til å spare inn tilsvarende beløp i de kommunale tjenesteområdene.

Små utkantkommuner vil få beholde dagens basistilskudd (defineres som ufrivillige små), mens i Sør-Trøndelag vil f.eks Ørland, Oppdal, Røros, Meldal, Skaun, Malvik og Klæbu få store trekk og defineres som «frivillige» små. Vi ligger i en mellomklasse med noe mindre trekk.

I KS-sitt notat av 14. januar, beskrives endringene ved at kommuner under 3.000 innbyggere og kommuner over 20.000 innbyggere vil tjene på den nye ordningen. Mens f.eks alle kommuner mellom 10.000 og 20.000 innbyggere taper på ordningen. Strukturkriteriet bidrar da til at kommuner mellom 3.000 til 20.000 innbyggere på sikt vil slå seg sammen, og vi får en ny kommunestruktur med små utkantkommuner på under 3.000 innbyggere og store kommuner på over 20.000 innbyggere.

Vurdering:

Rådmannen mener at dersom det fra staten sin side er ønskelig med kommunesammenslåinger/ny kommunestruktur i Norge burde dette vært styrt på en mer direkte måte enn ved endringer i inntektssystemet. Dette er det imidlertid ikke et politisk flertall for på Stortinget pr i dag. Dersom dette inntektssystemet blir vedtatt i Stortinget vil dette for eksempel gi økonomiske insentiver for en sammenslåing av Bjugn kommune og Ørland kommune.

Det kan oppstå situasjoner der en kommune ønsker å slå seg sammen med nabokommunene, men uten at nabokommunene ønsker en sammenslåing. De kommunene som er positive til sammenslåing, kan ikke defineres som «frivillig» små, og i slike tilfeller må det legges inn en mekanisme i beregningen som nøytraliserer virkningen av strukturkriteriet.

Slik strukturkriteriet nå er operasjonalisert, vil det ikke gi de effekter som har vært signalisert fra regjeringen tidligere i forhold til kommunestruktur og størrelser på kommunene. Det er tidligere sagt at kommunene burde ha minimum 10.000 – 15.000 innbyggere, mens i forhold til kriteriet vil det være kommuner under 3.000 innbygger og kommuner over 20.000 innbyggere som tjener på nytt inntektssystem. Kriteriet kan bidra til en fremtidig kommunestruktur med små utkantkommuner og store sentrale kommuner, og dette kan igjen sette press på prinsippet om generalistkommuner.

Virkningene av strukturkriteriet går for langt, og kriteriet må omarbeides slik at inntektssystemet gir insentiver og virkninger i forhold til de kommunestørrelser som har vært beskrevet fra blant annet ekspertutvalget tidligere.

Det kan også reises spørsmål om beregningsmetoden med grunnkretser er riktig og relevant. Det virker å være mer relevant med avstanden mellom befolkningstygdepunktet i egen kommune i forhold til befolkningstygdepunktene i nabokommunene. Avstanden innad i egen kommune blir fanget opp av to andre kriterier i inntektssystemet og er dermed allerede hensyntatt. Departementets valg av kriterium er derfor en sammenblanding av geografiske befolkningsdata som gir misvisende resultat.

Endringer i regionalpolitiske tilskudd

Det foreslås at småkommune- og distriktstilskudd knyttes mer opp mot distriktsindeks og innbyggertall. Dette vil gjøre disse tilskuddene mer nøytral i forhold til kommunestruktur.

Vurdering:

Argumentasjonen rundt endringer i regionalpolitiske tilskudd virker fornuftige i forhold til at tilskuddene spisses mot kommuner med utfordringer, og at tilskuddene fordeles i hht innbyggertall og dermed gjøres mere nøytral i forhold til kommunestruktur.

Endringer i skattesystemet

Virkningene av disse endringene er ikke kjent, men det er viktig at kommunene har intensiver til å utvikle næringsliv og vekst i egen kommune. Det vil gjennom dette også være opp til kommunene selv å skape verdier gjennom økt næringsutvikling i kommunen. Det vil være vesentlig at det gir stabile inntekter, slik at ikke endringer i selskapsskatten medfører endringer i tjenesteytingen.

Rådmannens innstilling:

Kommunestyret vedtar følgende høringsuttalelse på forslag til nytt inntektssystem for kommunene:

1. Strukturkriteret

Dagens inntektssystem har ikke noe innbygget insentiv til frivillig kommunesammenslåing. Dersom det fra staten sin side er ønskelig med kommunesammenslåinger/ny kommunestruktur burde det vært styrt på en direkte måte og ikke gjennom reduserte inntekter til utvalgte kommuner. Dersom dette inntektssystemet blir vedtatt i Stortinget, vil dette gi økonomiske insentiver for en sammenslåing av Bjugn kommune og Ørland kommune.

Det kan oppstå situasjoner der en kommune ønsker å slå seg sammen med nabokommunene, men uten at nabokommunene ønsker en sammenslåing. De kommunene som er positive til sammenslåing kan ikke defineres som «frivillig» små, og i slike tilfeller må det etableres en praksis om at det gis skjønnsmidler eller andre tilskudd som kompensasjon for tap av tilskudd gjennom strukturkriteriet.

Slik strukturkriteriet nå er operasjonalisert, vil det ikke gi de effekter som har vært signalisert fra regjeringen tidligere i forhold til kommunestruktur og størrelser på kommunene. Det er tidligere sagt at kommunene burde ha minimum 10.000 – 15.000 innbyggere, mens i forhold til kriteriet vil det være kommuner under 3.000 innbygger og kommuner over 20.000 innbyggere som tjener på nytt inntektssystem. Kriteriet kan bidra til en fremtidig kommunestruktur med små utkantkommuner og store sentrale kommuner, og dette kan igjen sette press på prinsippet om generalistkommuner.

Virkningene av strukturkriteriet går for langt, og kriteriet må omarbeides slik at inntektssystemet gir insentiver og virkninger i forhold til de kommunestørrelser som har vært beskrevet fra blant andre ekspertutvalget tidligere. Det må også omarbeides slik at det mer hensyntar avstanden mellom befolkningstyngdepunktet i egen kommune i forhold til befolkningstyngdepunktene i nabokommunene

2. Regionalpolitisk tilskudd

Argumentasjonen rundt endringer i regionalpolitiske tilskudd virker fornuftige i forhold til at tilskuddene spisses mot kommuner med utfordringer, og at tilskuddene fordeles i hht innbyggertall og dermed gjøres mere nøytral i forhold til kommunestruktur.

3. Endringer i skatteelementene i inntektssystemet

Virkningene av disse endringene er ikke kjent, men det er viktig at kommunene har intensiver til å utvikle næringsliv og vekst i egen kommune. Det vil gjennom dette også være opp til kommunene selv å skape verdier gjennom økt næringsutvikling i kommunen. Det er viktig at det gir stabile inntekter over år slik at tjenestetilbudet ikke blir skadelidende