

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Deres ref.	Arkivsakid-doknr:	2009001279 - 24	Saksbeh:	Anne Erdal	Arkivkode:	Dato:
	Journalpostid:	2016003494	Telefon:	53 65 41 52	K1 - 103	25.02.2016

Høring - forslag til nytt inntektssystem

Vedlagt følger vedtak.

Vennlig hilsen

Anne Erdal
økonomisjef



Styre, utvalg, komite m.m.	Møtedato	Saksnr
Odda formannskap	18.02.2016	009/16

Høring - forslag til nytt inntektssystem

Dokumentnr	Tittel
287019	Forslag til nytt inntektssystem for kommunane_kortversjon
287020	Høringsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene

Rådmannens forslag til

vedtak:

Odda formannskap sluttar seg til vedlagte høyringsuttalelse vedkomande forslag til nytt inntektssystem for kommunane.

Rådmannen i Odda, 31.01.2016

18.02.2016 Odda formannskap

Behandling:

Øk.sjef Erdal orienterte innleiingsvis til elementa i inntektssystemet. Nye kostnadsnøklar og strukturkriteria vil i sum gje eit tap for Odda på ca. 2.5 mill

Bolstad (A): Ein kommune kan bli skjerma dersom ein er ufrivilleg liten, men vil den kunna bli straffa for å verta ufrivilleg åleine? Erdal; Ja - slik føringane ligg no.

Opdal (H): Eigedomsskatt og kraftinntekter påverkar ikkje inntektssystemet.

OF-009/16 Vedtak:

Rådmannen sitt forslag vart samrøystes vedteke og lyder slik:
Odda formannskap sluttar seg til vedlagte høyringsuttalelse vedkomande forslag til nytt inntektssystem for kommunane.

Saka gjeld:

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

Sjå vedlegg for å lesa heile eller ein kortversjon av framlegget.

Når det skal gjerast endringar i inntektssystemet for kommunane så er det eit nullsum spel. Dersom nokon skal få meir, så er det nokon som må få mindre, summen skal heile tida vera «100».

I høyringsnotatet vert desse forslaga 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

Forslaget må sjåast i samanheng med arbeidet med kommunestruktur. Eit av prinsippa er at det skal ikkje «lønna seg å vera liten». I inntektssystemet finst det ein mekanisme for forseinking av store endringar – **INGAR** som sikrar at ingen kommunar får ei «endring» over eit visst nivå. Det gjer at dersom endringane er store kan det ta to – tre år før den er tatt fullt ut. Det er det ikkje tatt omsyn til her.

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

Kostnadsnøklane – effekt for utgiftsutjamninga

I høyringsnotatet blir det lagt fram eit forslag 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, levkår, 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. Dette er eit null sum spel. Kostnadsnøkkelen inneheld eit sett med ulike faktorar som skal vektleleggast og summen av dei skal vere 1,0000. Vekta til basiskriteriet er ikkje bestemt, det vil vere avhengig av kven av dei tre grenseverdiane for strukturkriteriet som vert valt. Det gjer at kostnadsnøkkelen som er lagt fram kan endre seg. Endringar i kostnadsnøkkelen kan gje relativt store endringar i kommunen sine inntekter. Kriteria for sone og nabo er noko mindre vektlagt i forslaget enn det som gjeld i dag. Det vil vere negativt for kommunar med store interne avstandar.

For Odda sin del ser vi relativt store endringar i kostnadsindeksen for ein del av områda. Auken på 1,0 % betyr ein auke i rammetilskot på kr 3,6 mill. Det er særskilt innbyggjarar 80-89 år, Urbanitetskriteriet og born 1 år utan kontantstøtte som slår positivt ut. Innbyggjarar 90 år + slår negativt ut.

Sektorer	2016	Høringsdok	Endring i
	Kostnadsindeks	Kostnadsindeks	pst
Barnehage	0,79362	0,81127	2,2 %
Administrasjon	1,08482	1,08797	0,3 %
Skole	0,91638	0,91177	-0,5 %
Pleie- og omsorg	1,37720	1,35064	-1,9 %
Helse	1,07285	1,14963	7,2 %
Barnevern	0,87988	0,86855	-1,3 %
Sosialhjelp	0,64907	0,80922	24,7 %
Ny kostnadsnøkkel	1,05628	1,06711	1,0 %

Kommunenivå - basistilskot

I dagens system får alle kommunar eit basistilskot på om lag kr 13,2 mill. uavhengig av tal innbyggjarar. Basistilskottet betyr mest for dei små kommunane og er å sjå på som ei inntekt for å dekkja administrasjon. Kommunar med meir enn 12 000 innbyggjarar vil tene på at basistilskotet blir fordelt med eit likt beløp pr innbyggjar.

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

Kriteriet som er brukt vert kalla **strukturkriteriet** og baserer seg på gjennomsnittsavstanden i kommune for å nå 5 000 innbyggjar (uavhengig av kommunegrense). 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 forslag til grenseverdier på strukturkriteriet:

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

Dei kommunane som har lågare verdi enn grenseverdien er «frivillig» små. Odda har fått ein verdi på 7,1. 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 538 kr pr innbyggjar som vert fordelt tilbake på denne måten.

I Odda er strukturkriteriet 7,1 km som er den gjennomsnittlege avstanden for å nå 5 000 innbyggjarar.

Nettoeffekt for Odda kommune i kr, med dei ulike grenseverdiane for strukturkriteriet er:

- 13,3 km: - 4,0 mill
- 16,5 km: - 4,9 mill
- 25,4 mill: - 6,0 mill

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

- Dei minste kommunane får ein svak 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.

Den nye kommunen som består av N (tal) kommunar som slår seg saman, vil få berekna eit basistilskot etter det nye inntektssystemet. I tillegg vil den behalda basistilskota slik dei er berekna i inndelingstilskottet i dag i 15 år framover for N-1 kommunar, for så å trappast ned over 5 år. Dersom tre kommunar slår seg saman vil det bli berekna basistilskott for den nye kommunen etter nytt inntektssystem + 2 x basistilskott etter gammalt inntektssystem (inndelingstilskottet = 2 x 13,2 mill. kr).

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 3 200 innbyggjarar, både i Nord- og Sør-Noreg, får 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 mottek anten småkommunetilskot eller distriktstilskot Sør-Noreg.

For å forenkla tilskotsstrukturen foreslår regjeringa å slå saman desse tre tilskota til to nye tilskot, eitt for Nord-Noreg og eitt for Sør-Noreg. Småkommunetilskotet blir foreslått vidareført innanfor dei to nye tilskota, som eit eige småkommunetillegg. Det blir foreslått å knyta dette småkommunetillegg tettare opp til distriktspolitikken 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 småkommunetillegg.

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. F.eks. vil dette gjelda 64 av dei 66 kommunane i Nord-Noreg og Namdalen som mottek småkommunetilskot i dag. Kommunar med høgare distriktsindeks kan oppleve lågare tilskot, og for kommunane med høgast indeks er det risiko for at heile småkommunetilskotet kan forsvinna.

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

Som eit alternativ til forslaget sitt skisserer departementet ein modell der småkommunetilskotet blir graderte 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 forsterka 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.

Vurdering

Inntektssystemet for kommunane er komplisert og teknisk men i hovudsak eit fornuftig og rettvis system for å fordela inntektene til kommunane. Inntektssystemet skal byggja på tre grunnleggjande prinsipp om full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper, ikkje vera eit refusjonssystem og ikkje vera eit insentivsystem. På nokre punkt meiner rådmannen at forslaget bryt med desse prinsippa og føreslår difor ein del merknadar:

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 å funne forklaringsfaktorar bak denne veksten. For å oppnå eit inntektssystem med full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper må departementet prioritera å identifisera statistisk utsagnskraftige forklaringsfaktorar for alle kostnadsnøklane.
- Rådmannen er ueinig i departementet sin argumentasjon for å utelata kommunale vegar frå utgiftsutjamninga. Dei kommunale vegane er ein viktig del av infrastrukturen i landet og opne vegar året rundt er viktig for å sikra velferdstenester, livskvalitet og tryggleiken til innbyggjarane. Kommunane kan i liten grad velja å privatisera vegar utan å påføra innbyggjarane store private kostnader, samstundes opplever kommunar at stat og fylkeskommune omklassifiserer sine vegar til kommunale vegar. Kommunale vegar er ei nasjonal velferdsteneste med sær variable utgifter mellom kommunane på grunn av ufrivillige klimatiske og geografiske forhold. Rådmannen meiner departementet bør revurdera avgjerda si og innlemma kommunale vegar som ein eigen delkostnadsnøkkel.
- Ein vesentleg del av mottakarane av ressurskrevjande tenester er psykisk utviklingshemma, og enkeltkommunar kan ha sær høge utgifter knytt til personar med psykisk utviklingshemming. I departementet sitt framlegg til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er dette kriteriet vektta betydeleg ned. For å oppretthalda prinsippet om full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper er det viktig at budsjetta for toppfinansieringa for ressurskrevjande tenester vert styrka slik at tenestetilbodet ikkje vert redusert.
- Departementet føreslår at kommunane fortsatt skal få full kompensasjon for smådriftsulemper på tenestenivå. Samstundes vert kriterium for busetjingsmønster, sone og nabo, vektta ned i framlegget. Rådmannen meiner at dette er feil då reknemodellane ikkje klarar å ta omsyn til naturlege barrierar for sentralisering som til dømes rasfarlege vegar.
- Rådmannen meiner begge forslag til delkostnadsnøkkel for barnehagar har for låg

forklaringskraft på kommunenivå. I val mellom dei to modellane støttar Odda den alternative modellen.

Strukturkriteriet

- Det er bykommunar med meir enn 30 000 innbyggjarar og dei aller minste kommunane med lange reiseavstandar som tener på innføringa av dette kriteriet. Rådmannen meiner dette får uheldige konsekvensar for framtidig busetjing i landet.
- Regionsentra tapar gjennomgåande på endringane i strukturkriteriet og små kommunar som kjem godt/betre ut vil neppe slå seg saman med sitt senter. Bortfallet av inntekter i regionsenterkommunar må dekkast inn ved reduksjon i velferdstenester og arbeidsplassar.
- Kommunar som i tråd med statleg politikk har fortetta i sentrum vert straffa i det nye systemet. Slike kommunar kan få ein låg reiseavstand på strukturkriteriet utan at det seier noko om reiseavstand til nabokommunar. Kommunar blir såleis klassifisert som frivillig små fordi folk bur tett i eigen kommune. Dersom departementet går vidare med å bruka den føreslegne modellen til å berekna om kommunar er frivillig eller ufrivillig små må det utviklast eit system som fangar opp reiseavstandar til nærkommunar, ikkje internt i eigen kommune slik det er lagt opp til i forslaget.
- Beregningar viser at modellen som er skissert i høyringsframlegget vil føra til store omfordelingar mellom kommunane. Samstundes skjer det store endringar i samband med kommunereforma. Med to så store endringar samstundes vil det vera vanskeleg å oppretthalda prinsippet om likeverdige tenester for innbyggjarane. Det vil vera uansvarleg av regjeringa å innføra denne modellen samstundes som mykje er uavklara i kommunereforma. Det bør setjast ned eit utval som i lys av resultatet av kommunereforma utviklar modellen vidare. Utvalet sitt mandat må vera å sikra full kompensasjon for smådriftsulemper til tenester, medan smådriftsulemper på kommunenivå som er frivillige ikkje blir kompensert fullt ut. Ein slik modell kan få verknad frå 1.1.2020.

Distriktstilskota

- Rådmannen støttar framlegget om ei forsiktig dreining av politikken frå størrelse på kommunen til reelle distriktsutfordringar. I eit slikt system er det viktig med tillit til den statistiske modellen som bereknar dei reelle distriktsutfordringane. Fylkesmannen si ramma for skjønnsmidlar bør styrkast for å ta høg for skjønsmessige vurderingar som fell utanfor modellen.

Skatteelementa

- Rådmannen 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. Skatte- og avgiftsordningar som i dag vert halden utanfor inntektsutjamninga, til dømes eigedomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft, må og i framtida haldast utanfor.
- Rådmannen støttar framlegget om å styrka den lokale beskatningsretten, men meiner framlegget bør utvidast til og å omfatta auka verksemd innan naturbaserte

næringar.

Samandrag/ konklusjon:

Rådmannen tilrår at Odda formannskap sluttar seg til vedlagte høyringsuttalelse vedkomande forslag til nytt inntektssystem for kommunane.

Saka skal ekpederast av:	Sakshandsamar
Særutskrift skal sendast til:	Kommunal- og moderiseringsdepartementet
	Arkiv