

SAKSFREMLEGG

Godkjent av:

Arkiv: 103 &13

Saksbehandler: Randi Sandli

Arkivsaksnr.: 15/12300

Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Rådmannen anbefaler formannskapet å fatte slikt

v e d t a k:

1. Asker kommune samordner sitt høringsforslag til nytt inntektssystem for kommunene med Bærum kommune.
2. Høringsuttalelse:
 - 1) Forslag til nytt inntekssystem ivaretar endringene i samfunnet som følge av befolknings sammensetning, levekår, reiseavstand og andre strukturelle endringer gjennom de endringene som er foreslått i kostnadsnøkler.
 - 2) Innføring av et eget strukturkriterie knyttet til reiseavstand som skiller mellom frivillige og ufrivillige smådriftssulemper synes som en riktig vei å gå sett i lys av arbeidet med kommunereformen.
 - 3) Asker kommune mener at veksttilskuddet må tilføres kommunen uavhengig av modell, da dette skal dekke ekstraordinære kostnader knyttet til høy befolkningsvekst.
 - 4) I høringsnotatet mangler tall på regionalpolitiske tilskudd, det er også varslet at storbytilskuddet kan bli endret. Det er derfor vanskelig å si noe om hva dette vil innebære. Asker kommune vil allikevel anbefale å støtte en forenkling av tilskuddstrukturen knyttet til regionalpolitiske tilskudd.

1. Sammendrag og konklusjon

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Høringsfristen er satt til 1. mars. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen for 2017 som offentliggjøres den 11. mai 2016. Departementets høringsnotat om forslag til nytt inntektssystem følger som vedlegg til saken.

I høringsnotatet om forslag til nytt inntektssystem presenteres:

- Nye kostnadsnøkler for kommunene
- Ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftssulemper
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- En oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet.

Det er lagt opp til at kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen skal oppdateres om lag hvert fjerde år. Forslaget til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag. *Beregninger utført av KS anslår en mindreinntekt for Asker på om lag 6 mill. kroner som følge av endringene i kostnadsnøklerne.*

Som en del av kostnadsnøklerne foreslås en ny modell der det skilles mellom frivillig og ufrivillige smådriftsulemper. Departementet foreslår et nytt strukturkriterium som innebærer at kommuner på over 20 000–25 000 og under 3 000 innbyggere tjener på det nye forslaget. KS poengterer at i det nye forslaget taper alle kommuner med innbyggere mellom 10 000–20 000. Ekspertutvalget sin anbefaling var at kommunene burde minimum ha 10 000–15 000 innbyggere. KS foreslår som alternativ til departementets forslag at basiskriteriet bare graderes for kommuner med mindre enn 12 000 innbyggere og at det legges inn en glidende overgang for kommuner mellom 10 000–12 000 innbyggere. Her vil alle kommuner over 12 000 innbyggere komme ut i pluss og kommuner fra 0–12 000 innbyggere komme noe dårligere ut.

Departementet vil fremlegge endelig forslag i forbindelse med kommuneproposisjonen 2017. *I KS sine beregninger vil Asker motta mellom 7,9 og 19 millioner kroner mer i rammetilskudd på grunn av de nye endringene avhengig av hvor man legger grensen mellom frivillige og ufrivillige småkommuner (3 alt. scenarier)*

Departementet vil forenkle (slå sammen) de regionalpolitiske tilskuddene til to nye tilskudd. Asker mottar ikke slike tilskudd per i dag.

I høringsnotatet gis det kun en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. 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. Endelig modell for tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene vil bli lagt frem i kommuneproposisjonen for 2017.

Det foreslås ingen endringer i veksttilskuddsordningen, men det vises til at departementet vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet til nye kommuner etter en kommunesammenslåing. Asker mottar per i dag ikke veksttilskudd pga for høy skatteinntekt.

Rådmannen har i saken støttet seg på KS sin vurdering og beregning av forslag til endringer i inntektssystemet. Notat fra KS, datert 14.januar 2016 følger som vedlegg til saken.

Asker kommune samordner sitt høringsforslag til nytt inntektssystem for kommunene med Bærum kommune og gir følgende felles høringsuttalelse:

- Forslag til nytt inntekssystem ivaretar endringene i samfunnet som følge av befolknings sammensetning, levekår, reiseavstand og andre strukturelle endringer gjennom de endringene som er foreslått i kostnadsnøklerne.
- Innføring av et eget strukturkriterie knyttet til reiseavstand som skiller mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper synes som en riktig vei å gå sett i lys av arbeidet med kommunereformen.
- I høringsnotatet mangler tall på regionalpolitiske tilskudd, det er også varslet at storbytilskuddet kan bli endret. Det er derfor vanskelig å si noe om hva dette vil innebære. Rådmannen vil allikevel anbefale å støtte en forenkling av tilskuddstrukturen knyttet til regionalpolitiske tilskudd.

2. Bakgrunn for saken. Saksopplysninger

Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Dette påvirker både behovet for og kostnadene ved å tilby kommunale tjenester. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. For at kostnadsnøklerne skal fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold bør disse oppdateres jevnlig. Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Det er i den forbindelse 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.

Nye kostnadsnøkler

Forslaget til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøklerne som gjelder i dag. I departementets forslag til nye kostnadsnøkler er det ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen. Det er foretatt en vurdering av om også kommunale veier bør inngå, men det anbefales ikke at denne sektoren tas inn. Utgiftsutjevningen består av kostnadsnøkler for sektorene:

- Grunnskole
- Barnehage
- Pleie og omsorg
- Kommunehelse
- Barnevern
- Sosialhjelp
- Administrasjon og landbruk

Hver sektor har sine delkostnadsnøkler. Delkostnadsnøklerne vektes sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsført utgift).

Nedenstående tabell viser hvor stor andel de ulike delkostnadsnøklerne utgjør av den samlede kostnadsnøkkel i departementets forslag til nye kostnadsnøkler. Vektingen av de ulike kostnadsnøklerne vil bli oppdatert i kommuneproposisjonen for 2017.

Delkostnadsnøkkel	Nøkkelandel
Administrasjon og miljø	8,1 %
Landbruk	0,2 %
Grunnskole	25,9 %
Barnehage	17,0 %
Pleie og omsorg	34,8 %
Kommunehelse	4,9 %
Barnevern	3,9 %
Sosialhjelp	5,2 %
Sum	100,0 %

Mer om endringsforslagene:

Grunnskole

Variasjoner i kommunenes grunnskoleutgifter kan i hovedsak forklares av variasjoner i antall innbyggere i grunnskolealder (6-15) år. Vektingen er her foreslått økt noe. I sine analyser finner ikke

departementet en statistisk signifikant sammenheng mellom norskfødte barn 6-15 år med innvandrereforeldre (ekskl. Skandinavia) og økte utgifter til grunnskole. Kriteriet er derfor foreslått tatt ut. Grunnskolens andel av de samlede utgiftene er redusert fra 28,8 prosent til 25,9 prosent. Denne nedvektingen vil medføre en mindreinntekt for Asker på ca 3 mill. kroner.

Barnehage

Det foreslås ingen endring i kriterier, men det er skissert en alternativ modell der utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Anbefalingen fra departementet er å videreføre kriteriene i dagens kostnadsnøkkel (Barn 2-5 år, utdanningskriteriet og barn 1 år uten kontantstøtte) da denne modellen forklarer forskjeller i faktisk barnehageetterspørsel mellom kommunene bedre enn den alternative modellen. Barnehagenes andel av de samlede utgiftene er vektet opp fra 16,4 prosent til 17 prosent. Endringen vil gi en merinntekt for Asker på i underkant av 1 mill. kroner.

Pleie og omsorg

Det foreslås ingen endring i kriterier for pleie og omsorg. Innbyggere 0 -66 år er vektet opp, mens innbyggere 90 år og over, og psykisk utviklingshemmede 16 år og over er vektet ned. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil ventelig redusere innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Pleie og omsorgs andel av de samlede utgiftene er økt fra 33 prosent til 34,8 prosent. Endringen vil gi en merinntekt for Asker på 3,9 mill. kroner.

Kommunehelse

Det antas at kommuner med høy andel innbyggere i de eldste aldersgruppene har høyere utgifter til kommunehelsetjenesten. For å fange opp at etterspørselen etter helsetjenester varierer mellom kommunene foreslår departementet at kriteriet innbyggere 67 år inkluderes som egen delkostnadsnøkkel for helsetjenester. Kriteriet erstatter kriteriet dødelighet som tas ut. Kommunehelses andel av de samlede utgiftene er økt fra 4,2 prosent til 4,9 prosent. Endringen vil gi en mindreinntekt for Asker på ca 1,4 mill. kroner.

Barnevern

Her foreslås ingen endring i kriteriene, men større vekt på kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger, og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får mindre vekt. Barneverns andel av de samlede utgiftene er økt fra 3,2 prosent til 3,9 prosent. Endringen vil gi en merinntekt for Asker på ca 1,5 mill. kroner.

Sosialhjelp

Etter departementets vurdering er en alternativ modell med et kriterie for aleneboende 30-66 år en bedre modell en dagens modell med urbanitetskriteriet. Urbanitetskriteriet erstattes med aleneboende 30-66 år. Dette medfører også en endring i vektingen mellom øvrige kriterier. Sosialhjelps andel av de samlede utgiftene er økt fra 5 prosent til 5,2 prosent. Endringen har stor innvirkning på beregnet kostnadsnivå for Asker og vil gi en mindreinntekt på 12,6 mill. kroner.

Administrasjon og landbruk

Det er ikke foreslått noen endring i kriterier for administrasjon, men for landbruk foreslås kriteriet areal dyrket mark tatt ut og kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp. Kriterienes andel av de samlede utgiftene er vektet ned fra 9,3 prosent til 8,3 prosent. Endringen vil gi en merinntekt for Asker på 4,6 mill. kroner.

Samlet effekt for Asker kommune som følge av forslag til nye kostnadsnøkler

	Gml.	Forslag	Endringpe r innbygger	Endring samlet
Pleie og omsorg	-2 042	-1 977	66	3 943 190
Grunnskole	1 387	1 337	-50	-3 010 727
Barnehage	1 110	1 125	15	895 386
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-537	-460	77	4 595 632
Sosialtjeneste	-142	-353	-211	-12 642 106
Kommunehelsetjenester	-166	-190	-23	-1 395 496
Barnevern	99	124	25	1 477 698
Samlet	-291	-394	-102	-6 136 424

Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen - nytt strukturkriterie

I høringsforslaget skisseres en modell for hvordan kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen kan graderes mellom kommunene ut ifra graden av frivillighet i smådriftsulempene. Det foreslås innført et strukturkriterium for å differensiere basistilskuddet. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd, 13,2 millioner kroner i 2016, vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunen får mellom 0 og 13,2 mill. kroner i basistilskudd.

I hovedsak dekker basiskriteriet i dag administrative kostnader ved å være en kommune, det vil si kostnader knyttet til smådriftsulemper som ikke skyldes avstander og bosettingsmønster. Kompensasjonen for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen vil i den nye modellen differensieres med strukturkriteriet. Strukturkriteriet måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5 000 innbyggere (måles med utgangspunkt i grunnkretsens befolkningsmessige sentrum). Gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi. Jo større avstandene er, jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillige – og jo høyere blir kompensasjonen. Det betyr at kommuner som på grunn av store reiseavstander er ufrivillig små, fortsatt vil motta full kompensasjon. Kommuner som er frivillige små, vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen. Denne endringen gjelder bare smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå, for eksempel ved å gi et desentralisert skoletilbud i en kommune med spredt bosetting, vil fortsatt kompenseres fullt ut.

Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av innføring av et strukturkriteriet fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Men det vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene, også i forhold til kommuner som antas å være utenfor hovedmålgruppen frivillige eller ufrivillige små. Opplegget i høringsnotatet innebærer for eksempel at alle kommuner med innbyggere mellom 10 000–20 000 taper på forslaget, mens de største kommunene kommer best ut.

Med slike omfordelingsvirkninger, anbefaler KS å arbeide mer med operasjonaliseringen av strukturkriteriet, der det blant annet ses på alternative modeller. For eksempel at strukturkriteriet kun benyttes til differensiering av basistilskuddet for kommuner hvor en ønsker å skille mellom ufrivillige og frivillige kostnadsulemper, mens kommuner over denne størrelse får beregnet basistilskudd som i dag.

For Asker viser KS sine beregninger basert på de nye modellen at Asker isolert sett vil få en reduksjon i basiskriteriet på grunn av korte reiseavstander men siden mange kommuner får gradert basistilskudd, vil det samlede basistilskuddet for landet reduseres. Denne reduksjonen blir som nevnt beholdt i det samlede inntektssystemet, og i KS sine beregninger refunderes dette beløpet med et likt

beløp per innbygger. Siden Asker er en kommune med mange innbyggere, vil dette slå positivt ut for Asker. Samlet effekt for Asker vil derfor være positiv med en merinntekt på mellom 7,9 og 19 mill.

Regionalpolitiske tilskudd

Innenfor de regionalpolitiske tilskuddene foreslås at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/Namdalstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samlet i to nye tilskudd:

- Nord-Norge tilskudd
- Sør-Norge tilskudd

I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye tilskuddene, men det legges opp til at småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunens verdi på distriktsindeksen (eksisterende indeks for grad av distriktsutfordringer). Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger. Omleggingene som skisseres antas å ha størst betydning for kommunene med under 3.200 innbyggere.

Skatteelementer i inntektssystemet

I høringsnotatet gis det kun en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. 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. Dette er i tråd med tidligere praksis – at det er utgiftsutjevningen og de regionalpolitiske tilskuddene som behandles når inntektssystemet revideres. Skatteandel og skatteutjevning er imidlertid viktige virkemidler for omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren ved de årlige statsbudsjettbehandlingene.

5. Rådmannens vurderinger

Inntektssystemet består av flere elementer, innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelene i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. Når det nå er varslet en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet som også skal ses i sammenheng med kommuereformen, mener rådmannen det er viktig at Asker kommune setter seg inn i hva dette innebærer og gir et høringssvar på bakgrunn av dette. Asker kommune samordner sitt høringsforslag til nytt inntektssystem for kommunene med Bærum kommune og gir en felles høringsuttalelse. Både Asker og Bærum kommuner taper på ny vekting av kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen, men vil totalt sett tjene på det nye forslaget til inntektssystem basert på innføringen av det nye strukturkriteriet.

Lars Bjerke (sign.)
Rådmann

Vedlegg:

1)Departementets høringsnotat om forslag til nytt inntektssystem

2)Notat fra KS om forslag til nytt inntekssystem datert 14.januar 2016