

Høringsuttalelse:

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte på høring forslag til nytt inntektssystem for kommunene den 16.12.2015. Høringsfrist er satt til 01.03.2016.

Høringsnotatet og innkomne høringsuttalelser er å finne på regjeringens nettsider:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>

Fra høringsbrevet til kommunene:

«I kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)) ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen skal inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen.

Kommunesektoren har ansvar for viktige velferdstjenester og forvalter en betydelig andel av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Sektorens inntekter utgjør om lag 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. I 2016 utgjør rammetilskuddet til kommunene om lag 124 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 155,4 mrd. kroner.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I dette høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, mens det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Et sentralt spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og i hvilken grad kommuner skal kompenseres fullt ut for denne typen kostnader. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet.

Gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen får kommunene i dag full kompensasjon for smådriftsulemper på grunn av kommunestørrelse. Det foreslås her en modell for å differensiere denne kompensasjonen, slik at ikke alle kommuner lenger vil motta full kompensasjon for denne typen kostnader på kommunenivå. Det foreslås at det fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå. Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og der kun ufrivillige smådriftsulemper kompenseres fullt ut. I

høringsnotatet presenteres innretningen på en slik modell. Denne endringen vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

De regionalpolitiske tilskuddene er også vurdert, og departementet foreslår her en endring i innretningen på disse tilskuddene framover. Det legges opp til å forenkle tilskuddsstrukturen ved å slå sammen noen av dagens tilskudd, at de regionalpolitiske tilskuddene i større grad knyttes opp til graden av distriktsutfordringer, og at tilskuddene i større grad gis per innbygger i stedet for per kommune. Den siste justeringen vil gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til endringer i kommunestrukturen.

Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017, med virkning fra 1. 1. 2017.»

Vurdering

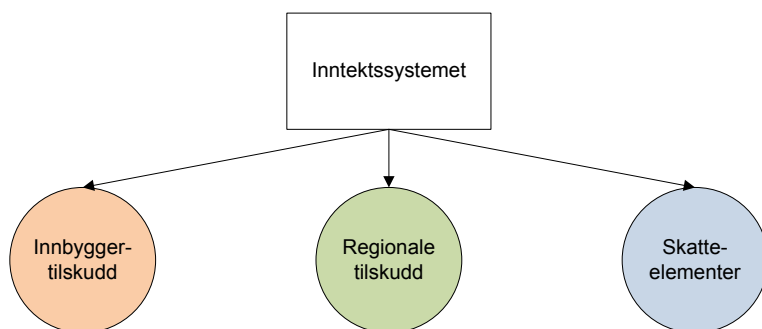
Administrasjonen i de tre kommunene i Midt-Gudbrandsdal (Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron kommuner) har samarbeidet om gjennomgang og vurderinger knyttet til forslaget til nytt inntektssystem for kommunene. Talloppstillinger m.m. inneholder derfor tall for alle tre kommunene.

I og med at nytt inntektssystem er forslått sett i sammenheng med kommunereformen vil det også være naturlig å se på konsekvenser for eventuell ny sammenslått kommune. Mange elementer i inntektssystemet er imidlertid ikke mulig å beregne konkret for en ny kommunekonstellasjon uten at SSB foretar konkrete vurderinger av kostnadsnøkklene. Sumtall for de tre midtdalskommunene kan dermed ikke benyttes som fasit på hva en eventuelt sammenslått kommune vil ha av inntekter.

I høringsnotatet sier departementet at «Prinsipp om rammestyring skal fortsatt ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren». Det sies videre at det er et «mål at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud». Hensikten med inntektssystemet er å fordele midler mellom kommunene slik at dette målet nås.

Om inntektssystemet

Inntektssystemet for kommunene er svært komplekst, med mange ulike elementer og delberegninger som omfordeler midler mellom kommunene.

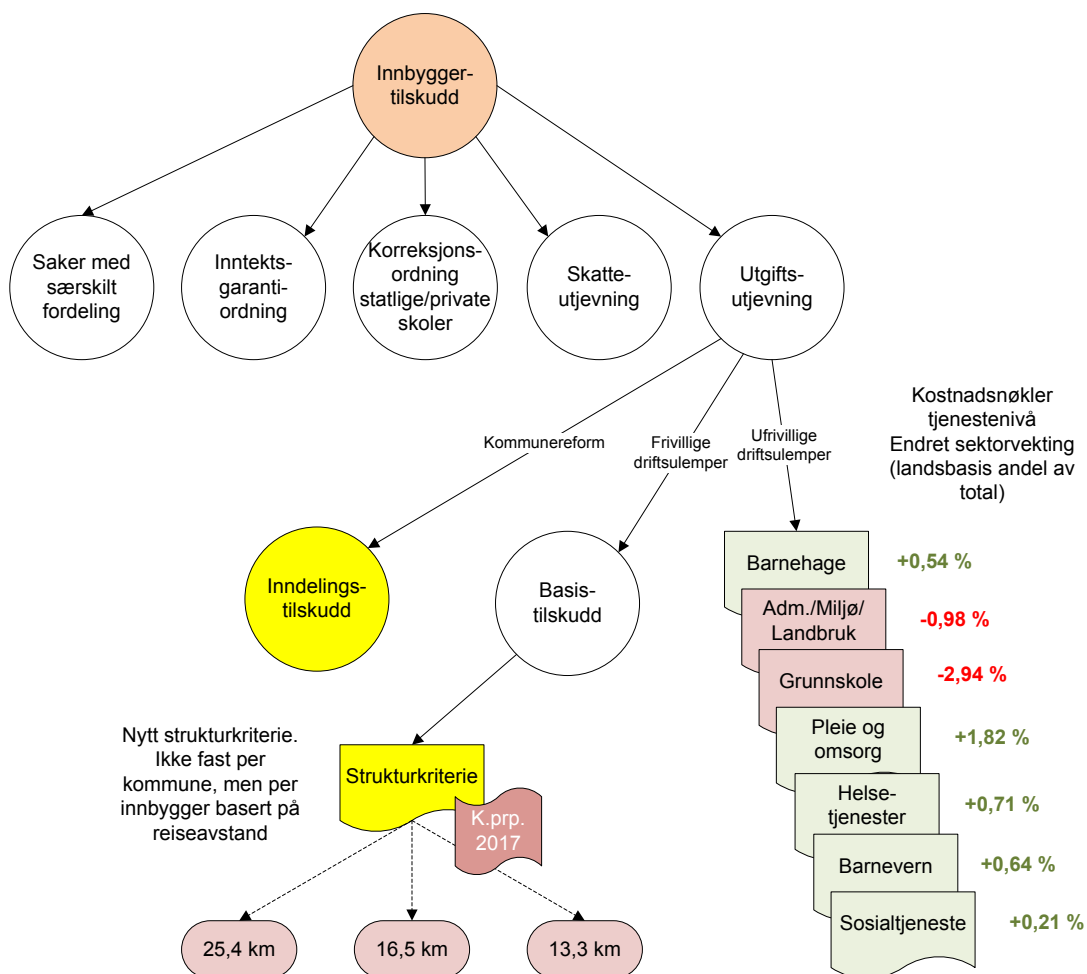


Inntektssystemet består av tre hovedelementer: Innbyggertilskudd, Regionale tilskudd (regionalpolitiske virkemidler) og skatteelementer.

Den mest kompliserte delen av inntektssystemet er innbyggertilskuddet. Dette består av fem ulike tilskudd:

- Saker med særskilt fordeling
- Inntektsgarantiordningen (INGAR)
- Korreksjonsordning for statlige/private skoler
- Skatteutjevning
- Utgiftsutjevning

Det er særlig i utgiftsutjevningen at det foreslås endringer knyttet til innbyggertilskuddet. De ulike elementene i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen kan skisseres slik:



Inndelingstilskuddet er nytt i forbindelse med kommunereformen. Inndelingstilskuddet i inntektssystemet skal sikre at sammenslåtte kommuner i en overgangsperiode ikke skal få reduserte statlige overføringer. Inndelingstilskuddet har en virkeperiode på totalt 20 år hvor de 5 siste er nedtrappingstid. Tilskuddet kompenserer for tap knyttet til basistilskuddet og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd.

Det som inngår i modellen under beregning av inndelingstilskudd er:

- Basistilskudd
- Småkommunetilskudd
- Distriktstilskudd Sør-Norge og eventuelt Nord-Norge- og Namdalstilskuddet

I tillegg beregnes et beløp på «egenfinansiering» ved at basistilskudd finansieres av alle kommuner via reduksjon av innbyggertilskuddet som beregnes med et likt beløp per innbygger.

Forslag til endring i basistilskuddet gjennom nytt strukturkriterium

Basistilskuddet har til nå vært et fast beløp per kommune (utgjør ca. 13 mill. kr per kommune i 2016). I forslaget til nytt inntektssystem skal dette ikke lengre gis som fast beløp per kommune, men gis som et beløp per innbygger, basert på et nytt «Strukturkriterium». Dette kriteriet er beregnet ut fra reiseavstand (en teknisk beregning fra SSB for reiseavstand fra den krets den enkelte innbygger bor i, til de nærmeste 5000 personer i tilliggende kretser).

En omfordeling av basistilskuddet på denne måten vil være mest gunstig for kommuner med mange innbyggere og minst gunstig for kommuner med få innbyggere.

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulempen på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulempen på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillig. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut. For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulempen mellom kommunene, foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet.

Det foreligger tre alternativer for reiseavstand som kan legges til grunn. Hvilket alternativ som velges, vil bli tatt stilling til i Kommuneproposisjonen for 2017.

Kommunene i Midt-Gudbrandsdal vil alle tape på innføring av strukturkriteriet. Dersom alternativet med reiseavstand på 25,4 km velges, vil de tre kommunene samlet tape 19,5 mill. kr (av dagens samlede basistilskudd på ca. 39 mill. kr).

Dersom alternativet med reiseavstand på 13,3 km velges, vil samlet tap utgjøre ca. 7,7 mill. kr.

Endring i inntekt som følge av nytt strukturkriterium

Reiseavstand	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu	SUM
Alt.1: 25,4 km	-6 068	-7 595	-5 833	-19 496
Alt.2: 16,5 km	-4 150	-5 401	-3 229	-12 780
Alt.3: 13,3 km	-2 638	-3 785	-1 290	-7 713
Gj.sn. reiseavstand	9 km	8,8 km	10,7 km	

(tall i 1.000 kr. Kilde: KS illustrasjonsmodell)

Hvor stort inntektstapet i en eventuell sammenslått kommune vil være, er ikke mulig å fastslå eksakt uten at SSB gjør en konkret vurdering av reiseavstand for den nye kommunen.

Forslag til endring av kostnadsnøkler

Størstedelen av utgiftsutjevningen skjer gjennom kostnadsnøkler for 7 tjenestesektorer. Disse skal normalt revideres hvert 4. år for å fange opp endringer i samfunnet.

Kostnadsnøklerne omfordeler midler mellom kommunene for å kompensere for ufrivillige forskjeller kommunene i mellom. Det foreslås ikke endring i antall sektorer, men vektingen av sektorene seg i mellom endres litt:

Endring av sektorenes andel av total (landsbasis)

	Sektorandel
Barnehage	0,54 %
Adm/Miljø/Landbruk	-0,98 %
Skole	-2,94 %
Pleie og omsorg	1,82 %
Helse	0,71 %
Barnevern	0,64 %
Sosialtjeneste	0,21 %

(Kilde: KS illustrasjonsmodell)

Som det framgår av tabellen blir sektorene administrasjon/miljø/landbruk og skole vektet ned i forhold til tidligere, mens de øvrige vektet tilsvarende opp. Utslaget av endret vekting mellom sektorene er slik for kommunene i Midt-Gudbrandsdal:

Endring i inntekt som følge av ny sektorfordeling

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu	SUM
Barnehage	-342	-132	-332	-806
Adm/Miljø/Landbruk	-557	-666	-658	-1 881
Skole	153	-187	437	403
Pleie og omsorg	1 334	714	1 727	3 775
Helse	378	320	349	1 047
Barnevern	-118	-189	-267	-574
Sosialtjeneste	-89	-63	-98	-250
SUM	759	-203	1 158	1 714

(tall i 1.000 kr. Kilde: KS illustrasjonsmodell)

Alle tre kommunene vinner på endring i landbrukskriteriet, men taper samlet sett på at sektoren bli lavere vektet. Økt vekting av pleie og omsorg slår som ventet positivt ut for alle kommunene,

ettersom andelen eldre i kommunen er høy sammenlignet med landssnittet og kriteriet får større vekt enn før.

I tillegg til at vektingen mellom sektorene i kostnadsnøkklene endres, foreslås det også endringer i delkostnadsnøkklene (kriteriene innenfor hver sektor):

Endring i inntekt som følge av nye delkostnadsnøkler

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu	SUM
Barnehage	-106	938	895	1 727
Adm/Miljø/Landbruk	19	-127	-50	-158
Skole	-579	-79	-200	-858
Pleie og omsorg	-1 984	478	-4 208	-5 714
Helse	799	600	987	2 386
Barnevern	22	-106	-50	-134
Sosialtjeneste	2 221	1 132	1 435	4 788
SUM	392	2 836	-1 191	2 037

(tall i 1.000 kr. Kilde: KS illustrasjonsmodell)

I delkostnadsnøkkel for barnehage er det særlig lavere vekting av kriteriet «barn 1 år uten kontantstøtte» som gir store utslag og som er grunnen til at Nord-Fron kommer annerledes ut enn de to andre midtdalskommunene. Mens Nord-Fron har 34 barn uten kontantstøtte, er tilsvarende tall 11 og 15 i hhv. Sør-Fron og Ringebu. Alle tre kommunene tjener på endringen i kriteriet.

Endring som følge av nye kriterier - barn 1 år uten kontantstøtte

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu
Barn 1 år uten kontantstøtte	605	1 024	1 450

(tall i 1.000 kr. Kilde: KS illustrasjonsmodell)

I delkostnadsnøkkel for skole er endringene i kriteriene marginale og innenfor det som må forventes av ordinær tilpasning. Kriteriet «Norskfødte med innvandrereldre 6-15 år» utgår, men dette har nesten ingen betydning for kommunene i midtdalen.

I delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er det særlig kriteriet for «PU 16 år og over» som gi store utslag, ved at dette vektet betydelig lavere enn før. Utslagene er slik for dette kriteriet:

Endring som følge av nye kriterier - PU 16 år og over

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu
PU 16 år og over	-1 710	730	-3 295

(tall i 1.000 kr. Kilde: KS illustrasjonsmodell)

Forskjellen i antallet mellom Nord-Fron og Ringebu er ikke stort (31 mot 36), men forskjellen i inntektskap er betydelig. Sør-Fron svært få (7) og tjener dermed på at kriteriet får mindre vekt. I høringsnotatet sies det at «I forhold til dagens delkostnadsnøkkel reduseres vektingen på kriteriet antall psykisk utviklingshemmede fra 13,97 pst. til 9,72 pst. Kommunene kan som følge av dette få økte tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, gitt dagens

ordning.» Innslagspunktet for ressurskrevende brukere vedtas i statsbudsjettet og det er derfor ikke gitt at de store utslagene per kommune vil bli kompensert.

I delkostnadsnøkkelen for Helse splittes kriteriet «Innbyggere 23 år og eldre» i to: «Innbyggere 23-66 år» og «Innbyggere 67 år og eldre». Den eldste aldersgruppen vektet tyngre enn den yngste. Alle de tre kommunene i midtdalen har høy andel eldre og vinner dermed på endringen.

I delkostnadsnøkkelen for Barnevern er endringene i kriteriene marginale og innenfor det som må forventes av ordinær tilpasning.

I delkostnadsnøkkelen for Sosial tas «Urbanitetskriteriet» bort. Dette kriteriet har tidligere gitt midtdalskommunene et trekk i inntektssystemet. Alle tre kommunene vinner dermed på endringen.

Oppsummert gir alle endringene i kostnadsnøkler og sektorvektning slike utslag:

Sum endret utgiftsutjevning kostnadsnøkler og sektorvektning

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu	SUM
Barnehage	-448	806	563	921
Adm/Miljø/Landbruk	-538	-793	-708	-2 039
Skole	-426	-266	237	-455
Pleie og omsorg	-650	1 192	-2 481	-1 939
Helse	1 177	920	1 336	3 433
Barnevern	-96	-295	-317	-708
Sosialtjeneste	2 132	1 069	1 337	4 538
SUM	1 151	2 633	-33	3 751

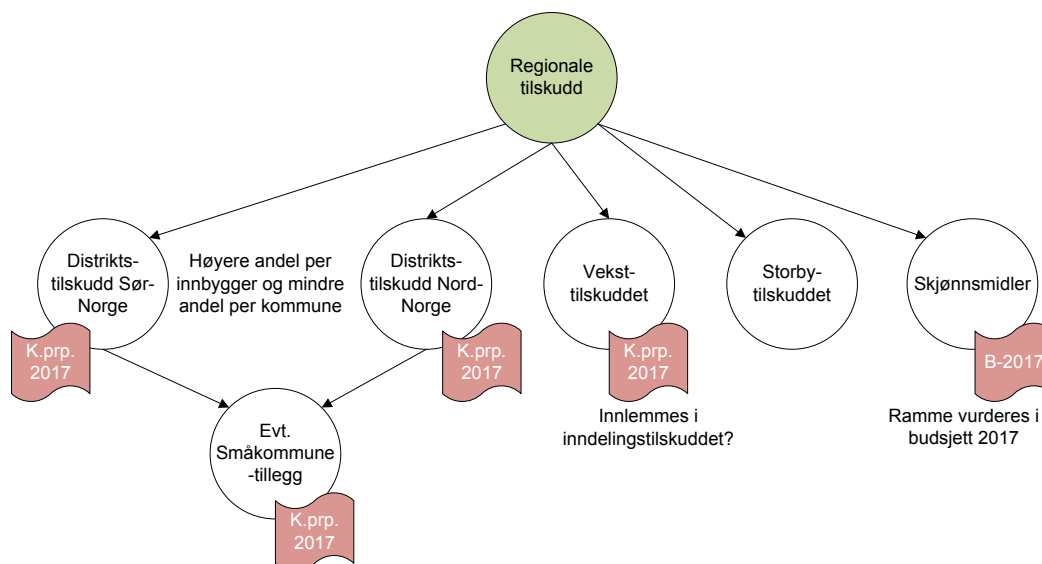
(tall i 1.000 kr. Kilde: KS illustrasjonsmodell)

Forslag til endring i regionale tilskudd:

Det neste hovedelementet i inntektssystemet er de regionale tilskuddene (de regionalpolitiske virkemidlene). Disse består av:

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

De ulike elementene kan skisseres slik:



Felles for alle de regionale tilskuddene er at det ikke er foreslått konkrete beløp eller beløpsendringer i forslaget til nytt inntektssystem. Det er dermed ikke mulig å si noe konkret om økonomiske virkninger.

Dagens småkommunetilskudd foreslås gjort om til et småkommunetillegg innenfor de to andre distriktstilskuddene. Det vil åpne for at kommuner i med Distriktstilskudd Sør-Norge vil kunne få småkommunetillegg. Nærmere innretning skal avklares i Kommuneproposisjonen for 2017.

Distriktstilskuddene foreslås lagt om slik at en høyere andel gis per innbygger og en lavere andel gis per kommune. En omfordeling av distriktstilskuddene på denne måten vil være mest gunstig for kommuner med mange innbyggere og minst gunstig for kommuner med få innbyggere. Alle tre kommunene i midtdalen mottar Distriktstilskudd i 2016 med betydelige beløp:

Distriktstilskudd 2016

	Nord-Fron	Sør-Fron	Ringebu	SUM
Distriktstilskudd Sør-Norge	7 475	5 707	6 577	19 759

(tall i 1.000 kr. Kilde: Grønt hefte)

Innretningen på distriktstilskudd Sør-Norge vil ha stor betydning for kommunene i midtdalen. Nærmere innretning av distriktstilskuddene skal avklares i Kommuneproposisjonen for 2017.

Veksttilskuddet foreslås ikke endret nå, men skal vurderes nærmere i Kommuneproposisjonen for 2017. Det antydes at det kanskje kan bli innlemmet i inndelingstilskuddet.

Storbytilskuddet går til de fire største kommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger). I høringsnotatet er det ikke diskutert eller foreslått endring i Storbytilskuddet.

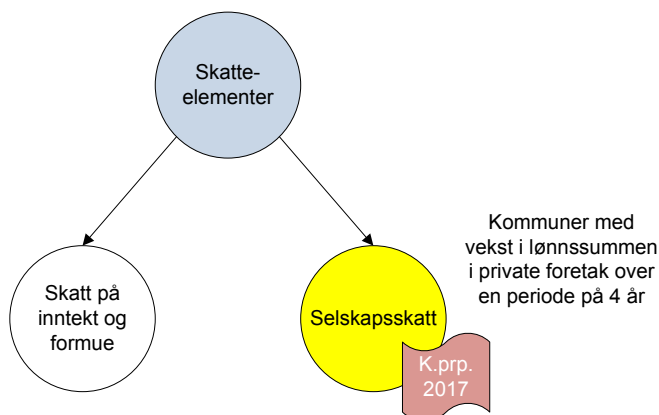
Ordningen med skjønnsmidler videreføres. Størrelsen på disse skal vurderes i forbindelse med budsjettet for 2017.

Fra høringsnotatet:

«Småkommunetilskuddet, som gis som et beløp per kommune, er ikke nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Nord- Norge- og Namdalstilskuddet gis i sin helhet med en fast sats per innbygger og er derfor nøytralt (så lenge sammenslutningen ikke skjer på tvers av fylkesgrenser med ulike satser på tilskuddet). Distriktstilskudd Sør-Norge gis delvis med en sats per kommune og delvis per innbygger, og er dermed bare delvis nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Et tilskudd som i større grad baseres på antall innbyggere og i mindre grad tildeles per kommune vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å gi sine innbyggere gode tjenester.»

Endring i skatteelementene:

Skatteelementene i inntektssystemet består i dag av skatt på inntekt og formue. I høringsnotatet foreslås det at en del av selskapsskatten skal tilbakeføres til de kommuner som har hatt en vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år. Det sies imidlertid ingen ting om at den totale skatteandelen til kommunene skal økes, så det er nærliggende å tro at overføringen av andre skatteinntekter reduseres tilsvarende (på nasjonalt nivå). Endelig avklaring skal komme i Kommuneproposisjonen for 2017.



Hvorvidt kommunene i Midt-Gudbrandsdal vil være berettiget selskapsskatt er ikke mulig å si sikkert. SSB har statistikk over grunnlag for arbeidsgiveravgift (lønnssum for privat sektor). I denne statistikken har både Nord-Fron og Ringebu vekst de tre foregående år (2012-2014), mens Sør-Fron har vekst de to foregående år (2013-2014). For de tre kommunene samlet er det lønnsvekst i alle de tre foregående år (2012-2014). 2015-tallene er ikke klare fra SSB enda.

Det er i høringsnotatet ikke gitt signaler om endringer verken knyttet til eiendomsskatt eller naturressursskatt.

Kommunenes sentralforbund (KS) og Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) har utarbeidet innspillsnotat som er vedlagt saken.

Innstilling/Forslag til høringsuttalelse:

Kommunestyrene i Ringeby, Sør-Fron og Nord-Fron blir anbefalt å gjøre slikt vedtak:

1. Kostnadsnøkler:
 - a. Ringeby, Sør-Fron og Nord-Fron kommuner mener forslagene til oppdateringen av kostnadsnøklerne er godt faglig fundert og støtter departementets forslag til justeringer. Det anbefales at det foretas en årlig oppdatering fremover slik at de er i samsvar med utgiftsveksten i de ulike sektorer.
 - b. Den reviderte kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg veker ned kriteriet antall PU over 16 år fra 13,97 til 9,72%. Kommunene forutsetter at det forhøyede innslagspunkt i ordningen for ressurskrevende brukere nedjusteres tilsvarende.
 - c. Den reviderte kostnadsnøkkelen for administrasjon, miljø og landbruk vektet lavere og gir tap for oss som store landbrukskommuner. Kommunene mener at landbruk burde vært skilt ut fra administrasjon og at landbruk burde opprettholdt dagens vektingsforhold sektorvis.
2. Strukturkriteriet:
 - a. Det foreslåtte strukturkriteriet utgjør et samlet inntektstap på 7,7-19,5 mill. kr for kommunene Ringeby, Sør-Fron og Nord-Fron, avhengig av valgt reiseavstand. Kriteriet vil i sin form i hovedsak omfordele fra små kommuner til større kommuner. I tillegg signaliseres endringer i de regionalpolitiske tilskuddene som i større grad skal tildeles per innbygger framfor per kommune. Dette vil ramme distriktskommunene. I høringsnotatet er det ikke foreslått endring i Storbytilskuddet, noe kommunene mener ville vært naturlig når inntektssystemet vurderes.
 - b. Kommunene mener at et eventuelt strukturkriterie bør holdes utenfor kostnadsnøkkelen og at eventuelle endringer ikke bør skje gjennom revekting av kriteriene i inntektssystemet.
3. Skatteelementene
 - a. Skatteandel og graden av inntektsutjevning er svært viktig for Ringeby, Sør-Fron og Nord-Fron kommuner. Det er derfor viktig å følge opp en sterk skatteutjevning for å sikre et likeverdig og «godt nok» tjenestetilbud i alle landets kommuner.
 - b. Skatte- og avgiftsordninger som i dag holdes utenfor inntektsutjevningen, eksempelvis eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft, må også holdes utenfor i fremtiden.
4. Selv om Inndelingstilskuddet ikke er en del av høringsdokumentet vil kommunene understreke viktigheten av at finansieringen av dette kommer i tillegg til rammene for sektoren.
5. Ringeby, Sør-Fron og Nord-Fron kommuner ber departementet klargjøre hvordan mulig inntektsbortfall som konsekvens av endringer i inntektssystemet skal kompenseres i en overgangsordning