



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vår ref.
2016001655/FE - 103/77

Dykkar ref.

Dato:
26.02.2016

Melding om vedtak: Nytt inntektssystem - Høyring

Vedtak i Haram formannskap – sak 019/16:

1. Haram kommune støttar ei fagleg oppdatering av kostnadsnøkklane slik det er foreslått i høyringsforslaget til nytt inntektssystem. Haram kommune meiner det bør arbeidast vidare med eit alternativ til utdanningskriteriet som grunnlag for delkostnadsnøkkelen for barnehage.
2. Haram kommune ser at det er behov for ein gjennomgang og endring av tildelingskriterie for innbyggjartilskuddet i forhold til dagens ordning, der særleg eit alternativ til basistilskotet blir vurdert. Haram kommune støttar KS si innstilling om at forslaget til strukturkriteriet bør operasjonaliserast meir før endringar blir gjennomført.
3. Dersom høyringsforslaget med innføring av strukturtilskudd likevel blir gjennomført no, meiner Haram kommune at kriteriet med den mest ytterleggående grenseverdien på 25,4 km reiseavstand ikkje bør veljast.

Med helsing

Per Langnes
Leiar Stab/støtte

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Vedlegg: Saksutgreiing

HARAM KOMMUNE

Sakspapir

Utval:	Møtedato:	Saksnr.:
Formannskapet	23.02.2016	019/16

Saksbehandlar:	Arkiv:	ArkivsakID:
Turid Hanken	FE - 103	16/151-16/1480

Nytt inntektssystem - Høyring

Framlegg frå Rådmannen:

1. Haram kommune støttar ei fagleg oppdatering av kostnadsnøklane slik det er foreslått i høyringsforslaget til nytt inntektssystem. Haram kommune meiner det bør arbeidast vidare med eit alternativ til utdanningskriteriet som grunnlag for delkostnadsnøkkelen for barnehage.
2. Haram kommune ser at det er behov for ein gjennomgang og endring av tildelingskriterie for innbyggjartilskuddet i forhold til dagens ordning, der særleg eit alternativ til basistilskotet blir vurdert. Haram kommune støttar KS si innstilling om at forslaget til strukturkriteriet bør operasjonaliserast meir før endringar blir gjennomført.
3. Dersom høyringsforslaget med innføring av strukturtilskudd likevel blir gjennomført no, meiner Haram kommune at kriteriet med den mest ytterleggåande grenseverdien på 25,4 km reiseavstand ikkje bør veljast.

Vedlegg:

Høyring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunane
Høyringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunane
Notat KS knytt til høyringsforslag nytt inntektssystem
Strukturkriterie utslag

23.02.2016 Formannskapet

Rådmannen sitt framlegg vart samrøystes vedteke.

FS-019/16 Vedtak:

1. Haram kommune støttar ei fagleg oppdatering av kostnadsnøklane slik det er foreslått i høyringsforslaget til nytt inntektssystem. Haram kommune meiner det bør arbeidast vidare med eit alternativ til utdanningskriteriet som grunnlag for delkostnadsnøkkelen for barnehage.
2. Haram kommune ser at det er behov for ein gjennomgang og endring av tildelingskriterie for innbyggjartilskuddet i forhold til dagens ordning, der særleg eit alternativ til basistilskotet blir vurdert. Haram kommune støttar KS si innstilling om at forslaget til strukturkriteriet bør operasjonaliserast meir før

endringar blir gjennomført.

3. Dersom høyringsforslaget med innføring av strukturtilskudd likevel blir gjennomført no, meiner Haram kommune at kriteriet med den mest ytterleggåande grenseverdien på 25,4 km reiseavstand ikkje bør veljast.

Saksutgreiing:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut forslag til nytt inntektssystem for kommunane på høyring. Endelig forslag til nytt inntektssystem vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017 som blir lagt fram i mai. Endringane vil bli innført frå 2017.

Det er i hovudsak to årsakar til at regjeringa vil foreta ein heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet. For det første er det tidlegare bestemt at kostnadsnøkane bør oppdaterast omtrent kvart fjerde år. Dette for å fange opp endringar i befolkningssamansetning, levekår, reiseavstandar og andre strukturelle forhold. Vidare ønskjer regjeringa ein gjennomgang av heile inntektssystemet sett i samanheng med den pågåande kommunereforma.

Høyringa kan delast inn i tre hovudpunkt:

1. Konkrete forslag til endringar i kostnadsnøkane inkludert nytt strukturkriterium.
2. Omtale av endra innretning på dei regionalpolitiske virkemidla.
3. Ei beskriving av skatteelementa i inntektssystemet.

Det er særleg forslaget om innføring av nytt strukturkriterium som er endra frå tidlegare.

Kort om inntektssystemet

Inntektssystemet for kommunane byggjer på prinsippet om økonomisk rammestyring. Statleg styring gjennom inntektene, og ikkje gjennom detaljstyring av utgiftene, legg til rette for effektiv ressursutnytting etter lokale forhold og behov. Derfor er dei to største inntekstpostane i kommunane skatteinntekter og rammetilskudd (frie inntekter). Tabellen under viser fordeling av kommunane sine inntekter etter gjeldande inntektssystem.

Kommunane sine inntekter	
Rammetilskudd	35,0 %
Skatteinntekter	40,0 %
Øyremerka tilskudd	5,0 %
Eigenbetaling og gebyr	13,0 %
Andre inntekter	7,0 %
Sum	100,0 %

Denne høyringa omhandler i all hovudsak endringar knytt til rammetilskuddet. Dei ulike tilskudda som inngår i rammetilskuddet er vist i tabellen under. Tabellen viser at rammetilskuddet består av fleire ulike tilskudd der innbyggjartilskuddet er klart størst.

Fordeling av rammetilskudd 2016	I pst.	1 000 kr
Innbyggjartilskudd	95,4 %	119 052 870
Distriktstilskudd Sør-Norge	0,3 %	408 811
Nord-Norge og Namdalstilskudd	1,3 %	1 611 747
Småkommunetilskudd	0,8 %	963 501

Skjønnskudd	1,5 %	1 854 000
Vektstilskudd	0,4 %	440 616
Storbytilskudd	0,4 %	459 985
Sum	100 %	124 791 530

Innbyggjartilskuddet er som navnet tilseier eit tilskudd som blir gitt per innbyggjar til den enkelte kommune. Men det finst unntak og omfordelingar innanfor innbyggjartilskuddet. For det første blir ein mindre del av tilskuddet trekt ut og fordelt etter ei særskilt fordeling. Dette blir gjort i tilfelle der tildeling per innbyggjar med påfølgjande omfordeling treff dårleg.

Etter dette blir innbyggjartilskuddet tildelt med eit likt beløp per innbyggjar før det blir omfordelt gjennom:

- Utgiftsutjevninga, basert på kostnadsnøkane
- Korreksjonsordninga for elever i statlige og private skular
- inntektsgarantiordninga

Vidare viser tabellen over at rammetilskuddet består av fem regionalpolitiske tilskudd samt skjønnskudd. Dei regionalpolitiske tilskudda fangar opp kommunar som har utfordringar med å oppretthalde busetting og innbyggjartal, kommunar som har spesielt høg vekst i folketalet og storbyane med spesielle utfordringar. Til slutt er det skjønnskuddet som skal fange opp ulikskap og lokale forhold som inntektssystemet ikkje klarer å fange opp.

Mesteparten av skjønnskuddet blir tildelt av Fylkesmannen.

Haram kommune kjem ikkje inn under ordninga med regionalpolitiske tilskudd eller veksttilskot i dag.

Konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkane og nytt strukturkriterium

På grunn av store forskjellar i befolkningssammensetning, geografi, busettingsmønster, sosioøkonomiske forhold og kommunestørrelse, vil det vere variasjon i tenestebehovet til innbyggjarane. For at alle kommunane skal kunne gi gode og likeverdige tenester, blir innbyggertilskuddet utjevna eller omfordelt gjennom utgiftsutjamninga. Dette skjer gjennom kostnadsnøkane.

Full kompensasjon for utgifter ved tenesteytinga som kommunane sjølv ikkje kan påverke, er eit viktig prinsipp i inntektssystemet. Det er kun dei ufrivillige forskjellane som skal utjamnast. Derfor baserer utgiftsutjamninga seg på eit berekna utgiftsbehov og ikkje kommunane sine faktiske utgifter. Vidare er det krav til at kriteria skal vere objektive. Kriteria skal også vere basert på offisielle statistikk (etterprøvbare) og vere muleg å oppdatere jamleg.

Dei forholda som utgiftsutjamninga skal korrigerer for, vil endre seg fortløpende. Det er derfor nødvendig at kostnadsnøkane blir oppdatert med jamne mellomrom. Det er tidlegare sagt at kostnadsnøkane bør oppdaterast om lag kvart fjerde år. Høyringa følgjer dermed opp dette.

Endringene i delkostnadsnøkane er basert på faglege og statistiske vurderingar. Dei fleste delkostnadsnøkane er uforandra, men med justerte vektorer. Det er også nokre få kriterium som kjem inn eller som fell ut. Desse er grunngitt med om dei har forklaringskraft eller ikkje. Etter rådmannen sitt syn må kostnadsnøkane ha så god forklaringsgrad som muleg, og dei må oppdaterast jamleg.

Det har i lengre tid vore ein del diskusjon rundt delkostnadsnøkkel for barnehage,

også i Haram. Det er blitt reagert på at utdanningsnivå skal inngå i denne delkostnadsnøkkelen. Departementet har analysert ein ny modell der talet heiltidstilsette 20–40 år erstattar utdanningsnivå som kriterium. Begge modellane har god forklaringskraft, men modellen med utdanningsnivå viser seg framleis best. Haram kommune scorer forholdsvis lågt på utdanningsstatistikken. Rådmannen meiner det bør arbeidast vidare med å finne ei erstatning for utdanningskriteriet som del av denne kostnadsnøkkelen.

Strukturkriteriet

Den største endringa i høyringsforslaget er forslaget om eit nytt strukturkriterium som skal skalere basiskriteriet i utgiftsutjamninga. Basiskriteriet i dagens inntektssystem kompenserer for smådriftsulempar på kommunenivå (få innbyggjarar). Basistilskottet utgjer i 2016 om lag 13,2 mill kroner pr kommune uavhengig av folketal.

Vidare kompenserer sone- og nabokriteriet for smådriftsulempar på tenestenivå (små tenesteeiningar). Det siste blir vidareført i høyringsforslaget. Formålet med endringa er å omfordele dei samla midlane til kommunane på ein anna måte enn tidlegare, og i større grad knytt til innbyggjartalet, Dei samla overføringane til kommunesektoren er føresett vidareført.

Bakgrunnen for full utgiftsutjamning er at alle forhold som kommunane sjølv ikkje kan påverke, skal kompenserast. Det blir dermed lagt opp til at det ikkje lenger skal gi full uttelling dersom ein kommune frivillig vel å vere liten. Høyringa viser til at smådriftsulempene vert betydeleg redusert opp mot 5 000 innbyggjarar.

Strukturkriteriet er derfor utforma slik at det blir målt gjennomsnittleg reiseavstand for å nå 5 000 innbyggjarar, uavhengig av kommunegrenser. Det betyr at kommunar der innbyggjarane i gjennomsnitt har relativt kort avstand til 5 000 innbyggjarar ikkje vil få full kompensasjon for smådriftsulempar.

Det er skissert tre alternative avstandsgrenser for strukturkriteriet i høyringsforslaget:

- 25,4 km (108 kommunar får fullt basistilskudd)
- 16,6 km (175 kommunar får fullt basistilskudd)
- 13,5 km (207 kommunar får fullt basistilskudd)

Ved den lågaste grenseverdien vil 207 av dagens kommunar få fullt basistilskudd.

Det er omtrent halvparten av landets kommunar per i dag. Dei resterande kommunane vil få gradert sitt basistilskudd etter forholdet mellom eigen gjennomsnittleg reiseavstand og grenseverdien. Endeleg modell med valt grenseverdi vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Haram kommune har ein gjennomsnittleg reiseavstand på 14,1 km. Haram vil dermed kome best ut dersom den lågaste grenseverdien vert vald.

Forslaget må vurderast knytt til den pågåande kommunereforma, og sjåast på som eit insentiv for færre kommunar der avstanden er liten. Dersom det blir færre kommunar med færre enn 5 000 innbyggjarar etter 2019 enn det er i dag, vil det vere færre kommunar med smådriftsulempar på kommunenivå. Vidare viser departementet til at dagens basistilskudd vil gi eit økonomisk insentiv til ikkje å slå seg saman, men heller søke interkommunale løysingar, også der avstandane er små. Kommunar med dei lengste avstandane, skal framleis reknast som ufrivillig små, og vi får fullt basistilskott også i det nye forslaget. Til slutt er det lagt til grunn prinsippet om full kompensasjon for ufrivillige utgifter på tenestenivå. Endeleg utforming vil ikkje bli kjent før i kommuneproposisjonen.

Regionalpolitiske tilskudd

Dei regionalpolitiske tilskudda er i all hovudsak politisk begrunna. Dei ulike regionalpolitiske tilskudda har ulik grunngjeving. Veksttilskudd og storbytilskudd kan

forklarast ut frå dette prinsippet ved at desse kommunane har spesielle utfordringar. I tillegg blir inntektssystemet brukt som virkemiddel for å nå regional- og distriktpolitiske målsettingar. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet skal gi kommunar mulegheit til å ha eit betre kommunalt tenestetilbod enn andre kommuner.

Dette skal bidra til å oppretthalde hovudtrekka i busettingsmønsteret og sikre gode levekår i distrikta. Distrikstilskudd Sør-Norge er grunngitt i ønsket om å ivareta kommunar i Sør- Norge med svak samfunnsmessig utvikling.

For å forenkle tilskuddstrukturen noko, er det foreslått å erstatte Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distrikstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet med to nye tilskudd, eitt for Nord-Norge og eitt for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet blir vidareført innanfor desse to tilskudda og blir dermed kopla opp mot distriktsutfordringar. Det betyr at kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar som ikkje kjem inn under distriktpolitikken for øvrig (lav distriktsindeks), mister dagens tilskudd. I Møre og Romsdal vil det bety at 12 kommunar mister småkommunetilskuddet. Departementet meiner at smådriftsulemper blir fanga opp gjennom utgiftsutjevninga, og at småkommunetilskudd kun skal gå til kommunar som har svak samfunnsmessig utvikling og som slit med å oppretthalde busetting.

Veksttilskuddet blir ikkje foreslått endra i høyringsforslaget. Heller ikkje skjønstilskuddet er omhandla i denne høyringa. Departementet legg opp til ein eigen prosess for skjønstilskuddet i forbindelse med fastsetting av skjønnsramma for 2017.

Det er heller ikkje foreslått konkrete endringar for storbytilskuddet i denne høyringa, men departementet vil vurdere å endre omfang og innretning på tilskuddet, utan at dei går nærare inn på dette no.

Haram er kjem ikkje inn under ordninga med regionale tilskot. Det er ikkje foreslått endringar som får verknad for Haram sin del sin del i forslaget slik det ligg no.

Skatteelement i inntektssystemet

I høyringsforslaget blir det gitt ein kort omtale av skatteelementa i inntektssystemet utan forslag til endringar. Det er i utgangspunktet to prinsipp som må balanserast når det gjeld skatteinntektene til kommunane. For det første ligg omsynet til det lokale sjølvstyret til grunn. Det inneber økonomisk sjølvstende gjennom at kommunane får behalde ein andel av inntekter og verdiar som blir skapt i lokalsamfunnet. Det andre prinsippet er at alle kommunane skal settast i stand til å gi likeverdige tenester.

Det er tre forhold som avgjer balansen mellom desse to prinsippa:

1. Skatteinntektene sin andel av kommunesektoren sine inntekter (i dag 40 pst.).
2. Nivået på utjamning av skatteinntekter.
3. Kva for skatteartar som inngår i kommunane sine inntekter (inntektsskatt, formueskatt, selskapsskatt og naturressursskatt).

Prinsippet om mulegheit til likeverdige tenester må vege tungt. Rådmannen har ikkje merknad til at det skatteandelen vert oppretthalden som i dag.

Vurdering:

Det er kun endring i delkostnadsnøkkelen som det fullt ut kan vurdast økonomiske konsekvensar av. Endringa her følgjer av ei rein fagleg oppdatering og vil i utgangspunktet gi Haram kommune auka rammeoverføring på knappe 1,1 mill kroner berekna med utgangspunkt i 2016.

I tillegg er det muleg å rekne på de tre variantar av nytt strukturkriterium.

Kommunane i Møre og Romsdal kjem ulikt ut avhengig av kva avstand som blir lagt til grunn. Haram kommune vil kome best ut med ein grenseverdi på 13,3 km. Dette vil

gi auka rammetilskudd med anslagsvis rundt 3 mill. kroner. Ved en grenseverdi på 16,5 km vil Haram kommune få ein berekna auke på om lag 1,5 mill kroner, og ved ein grenseverdi på 2,4 km vil kommunen få eit berekna trekk på 1,45 mill kroner.

Samla for Møre og Romsdal gir forslaget store endringar samla uansett grenseverdi, men størst negativt utslag for fylket er ein grenseverdi på 25,4 km, forutsett at talet på kommunar vert opprethalde som i dag. Forslaget gir derfor sterke insentiv til å gjennomføre kommunesamanslåing for kommunar som ikkje lenger vil kunne reknast som ufrivillig små. Det ligg i føresetnadene at kommunar som gjer vedtak om samanslåing i 2016, skal behalde inntektsgrunnlaget for 2016 vidare i eit 15-20 års perspektiv. Det bør leggst til grunn at dette også skal gjelde i overgangsfasen frå 2017 og fram til 2019, til nye kommunar eventuelt er etablert.

KS har i eit notat frå administrasjonen gitt si tiråding til uttale. Der er følgjande kommentar gitt til strukturkriteriet:

«..... synes det å være behov for å arbeide mer med operasjonaliseringen av strukturkriteriet, der det bl.a. 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.».

Hovudstyret i KS har i ein førebels protokoll (ikkje endeleg godkjent) gitt høyringsuttale der dei i hovudtrekk støttar administrasjonen si innstilling, men tydeliggjorde synet på det nye basiskriteriet ved å legge til eit nytt kulepunkt:

- KS vil uttrykke skepsis til at det etableres ordninger i inntektssystemet som skiller mellom såkalte frivillige og ufrivillige små kommuner. Dette er en hittil ukjent måte å dele inn Kommune-Norge på, og vil måtte basere seg på svært skjønnsmessige vurderinger.

Punktet blei vedtatt saman med det administrasjonen allereie hadde foreslått (sjå vedlegg), nemlig at korleksjonen ved å innføre strukturkriteriet har så store skjønselment i seg at ei slik ordning i staden bør flyttast ut av kostnadsnøkane, og "rubriseres som en særskilt korleksjonsordning i inntektssystemet".

Rådmannen vil rå til at formannskapet slutter seg til at det blir arbeidd vidare med å operasjonalisere strukturkriteriet før det blir trekt ein endeleg konklusjon. Dette fordi det også er uklart kor store omfordelingar endringane vil føre til, ikkje berre mellom enkeltkommunar, men også for heile fylket og bu- og arbeidsmarknadsregionar, td Ålesundregionen som Haram er ein del av. Dette vil slå ulikt ut avhengig av kva som blir resultatet av kommunereformprosessen.

Rådmann

Turid Hanken
Rådmann