

Saksframlegg

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Hanne Karin Fjelde Krog	103	15/2050

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
006/16	Kommunestyret	PS	24.02.2016

Høringsuttale fra Strand kommune - Nytt inntektssystem for kommunene

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Strand kommune mener det foreslåtte strukturkriteriet ikke egnet til kategorisere kommuner som frivillig og ufrivillig små. Strand kommune etterlyser ordninger som gir like/jevne insentiv over kommunegrensene for å få fremdrift i kommunereformarbeidet.

Videre mener Strand kommune at dersom kommunene skal klassifiseres i frivillig og ufrivillig små kommuner bør det gjøres med utgangspunkt i kommunenes utviste vilje til samarbeid i reformarbeidet fram mot kommunenes rapportering til fylkesmennene.

2. Strand kommune mener selskapsskatten må innrettes slik at den ikke svekker skattesvake kommuners forutsetning for å kunne tilby gode tjenester til sine innbyggere. Videre bør selskapsskatten innrettes slik at den tilrettelegger for fortsatt mobilitet i arbeidsmarkedet.

3. Strand kommune stiller seg positiv til endringene i delkostnadsnøkklene, men ber departementet vurdere operasjonaliseringen av barnehagenøkkelen slik at den i større grad tar opp i seg forekomst av innbyggere i målgruppen for barnehagetilbudet.

4. Strand kommune mener det er viktig at vekstkommunenes utfordringer knyttet til økte investeringsbehov fortsatt delvis kompenseres gjennom veksttilskuddet.

Jørpeland 08.02.2016

Jon Ola Syrstad
rådmann

KOM - behandling:

Felles tilleggsforslag fra alle partier, foreslått av: Alf Henning Heggheim

Strand kommune er sterk kritisk til fordelingsprofilen til forslaget til nytt inntektssystem.

Kommunenes Sentralforbund har beregnet at alle kommuner med et innbyggertall mellom 10.000 og 20.000 taper på forslaget, mens de største kommunene tjener. De ti største kommunene øker sine inntekter med 890 millioner kroner, Oslo alene med 400 millioner kroner. Kommuner på 10.000 til 20.000 innbyggere har ofte lavere administrasjonskostnader enn storkommunene fordi de har en effektiv ledelsesstruktur. Regjeringens eget ekspertutvalg for kommunereformen, konkluderte med 15.000 innbyggere som en rasjonell størrelse på en kommune. Gjennom forslaget til nytt inntektssystem straffes denne kommunestørrelsen.

Votering:

Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

Felles tilleggsforslag fra alle partier ble enstemmig vedtatt.

KOM - vedtak:

1. Strand kommune mener det foreslåtte strukturkriteriet ikke egnet til kategorisere kommuner som frivillig og ufrivillig små. Strand kommune etterlyser ordninger som gir like/jevne insentiv over kommunegrensene for å få fremdrift i kommunereformarbeidet.

Videre mener Strand kommune at dersom kommunene skal klassifiseres i frivillig og ufrivillig små kommuner bør det gjøres med utgangspunkt i kommunenes utviste vilje til samarbeid i reformarbeidet fram mot kommunenes rapportering til fylkesmennene.

2. Strand kommune mener selskapsskatten må innrettes slik at den ikke svekker skattesvake kommuners forutsetning for å kunne tilby gode tjenester til sine innbyggere. Videre bør selskapsskatten innrettes slik at den tilrettelegger for fortsatt mobilitet i arbeidsmarkedet.

3. Strand kommune stiller seg positiv til endringene i delkostnadsnøkklene, men ber departementet vurdere operasjonaliseringen av barnehagenøkklene slik at den i større grad tar opp i seg forekomst av innbyggere i målgruppen for barnehagetilbudet.

4. Strand kommune mener det er viktig at vekstkommunenes utfordringer knyttet til økte investeringsbehov fortsatt delvis kompenseres gjennom veksttilskuddet.

5. Strand kommune er sterk kritisk til fordelingsprofilen til forslaget til nytt inntektssystem.

6. Kommunenes Sentralforbund har beregnet at alle kommuner med et innbyggertall mellom 10.000 og 20.000 taper på forslaget, mens de største kommunene tjener. De ti største kommunene øker sine inntekter med 890 millioner kroner, Oslo alene med 400 millioner kroner. Kommuner på 10.000 til 20.000 innbyggere har ofte lavere administrasjonskostnader enn storkommunene fordi de har en effektiv ledelsesstruktur. Regjeringens eget ekspertutvalg for kommunereformen, konkluderte med 15.000 innbyggere som en rasjonell størrelse på en kommune. Gjennom forslaget til nytt inntektssystem straffes denne kommunestørrelsen.

Saksopplysninger:

Vedlegg:

Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(281603)

KS virkningstabeller Rogaland

Sammendrag

Høringsforslaget til nytt inntektssystem omhandler nye kostnadsnøkler til grunn for utgiftsutjevningen og innføring av et strukturkriterium til grunn for differensiering av basistilskuddet. I tillegg varsles det at selskapsskatten vil inngå i skatteutjevningen. Strand kommune viser til at endringene i kostnadsnøklerne foreslås justert med bakgrunn i grundige statistiske analyser. Det gjenstår fortsatt behov for å utvikle en mer treffsikker barnehagenøkkel.

Hensikten med det nye strukturkriteriet er å skille mellom frivillige og ufrivillige små kommuner. Basert på fastsettelse av en bestemt grenseverdi vil kommunenes basistilskudd reduseres gradvis jo mer kompakt og kortere reiseavstander det er for å nå 5000 innbyggere. Formålet er å gi kommunene et insentiv til kommunesammenslåing. For Strand og omkringliggende kommuner slår forslaget imidlertid ut i ujevne og ulike utslag, slik at det ikke gir det insentivet kommunene trenger for å få forgang i kommunereformprosessen. Strukturkriteriet er videre ikke egnet til å vurdere om en kommune er frivillig eller ufrivillig liten.

Fakta

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars. Endelig innretting av endringene i inntektssystemet vil bli presentert i kommuneproposisjonen som legges fram i mai.

Høringsforslaget omfatter i hovedsak to forhold. Nye kostnadsnøkler og en differensiering av basistilskuddet. Før endringene omtales gis det en kort gjennomgang av eksisterende inntektssystem.

Generell oppbygging av inntektssystemet

De frie inntektene til kommunene består av rammetilskudd og skatteinntekter. Det er inntekter som kommunene skal kunne disponere fritt, uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regelverk. Ifølge Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2015–2016), Grønt hefte, skal de frie inntektene sammen med momskompensasjonen, utgjøre nær 80 pst. av de samlede inntektene i kommunesektoren. I Strand utgjør disse 75 % av kommunens driftsinntekter (medregnet momskompensasjon på investeringer). Skatteinntekter og rammetilskudd alene utgjorde i 2015 vel 71 % av driftsinntektene i Strand kommune.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å jevne ut kommunene sine forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kommunene sine kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (skatteutjevning/inntektsutjevning). Omfordelingen som følge av utgifts- og skatteutjevning skjer gjennom innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen er grunnlagt i demografiske, geografiske og sosiale forhold som gir strukturelle ulikheter i kostnader som kommunene i liten grad kan påvirke. For at

kommunesektoren skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne sine, må det tas hensyn til slike strukturelle kostnadsforskjeller når de økonomiske rammene for den enkelte kommune blir fastsatt. Eksempel på slike forskjeller i kostnader er ulik aldersfordeling eller reiseavstand innenfor kommunen. For å oppnå en rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene blir også inntektene utjevnet. Skatteutjevningen omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftforetak.

Inntektssystemet inneholder også tilskudd som utelukkende er grunngitt i regionalpolitiske mål. Regionalpolitiske tilskudd til kommunene er Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Kommuner med særlig høy befolkningsvekst får et eget veksttilskudd.

Av de regionalpolitiske tilskuddene er det kun veksttilskuddet som er av direkte betydning for Strand kommune. Veksttilskuddet tildeles kommuner med særlig høy befolkningsvekst, og er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning. Strand har mottatt kr 3,86 mill. i veksttilskudd i 2015. Det er ikke foreslått eksplisitte endringer, men uttalt at regjeringen fram mot kommuneproposisjonen vil vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

De øvrige regionalpolitiske tilskuddsordningene omfatter ikke Strand kommune direkte. Småkommunetilskuddet er av mer indirekte interesse da en av våre nabokommuner mottar tilskudd gjennom denne ordningen.

I tillegg blir det gitt skjønnstilskudd for å kompensere kommuner og fylkeskommuner for spesielle, lokale forhold som ikke blir fanget opp i den faste delen av inntektssystemet. Dette tilskuddet må omsøkes, og Strand mottok i 2015 ca 4 mill. gjennom denne ordningen.

Foreslåtte endringer

Nye kostnadsnøkler

I høringsnotatet legges det fram et forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene. Det er gjennom kostnadsnøklerne staten kompenserer kommunene for ulike strukturelle kostnadsforskjeller (utgiftsutjevningen). Det er gjennomført grundige statistiske analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og det foreslås endringer i alle delkostnadsnøklerne i tråd med disse analysene.

KS har beregnet at summen av endringene i delkostnadsnøklerne vil medføre kr 2,197 mill. i årlige tapte inntekter for Strand kommune.

Nytt strukturkriterium

Regjeringen foreslår å innføre et strukturkriterium som skal skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen, gjennom et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd.

Basistilskuddet i utgiftsutjevningen skal kompensere kommuner, og da spesielt de minste, for smådriftsulempen i tjenesteproduksjonen. Tilskuddet gis som et fast beløp per kommune, og i 2016 utgjør dette kr 13,2 mill. per kommune.

Regjeringens foreslåtte strukturkriterium skal baseres på en måling av gjennomsnittlig reiseavstand for den enkelte innbygger å nå 5000 innbyggere. Høringsforslaget innehar tre ulike grenseverdier: 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. Det mest omtalte forslaget har vært 25,4 km.

Hvis grenseverdien settes til 25,4 km, og man i en kommune i gjennomsnitt må reise under

dette, vil basistilskuddet gradvis reduseres som følge av endringen. Det følger av denne innretningen at kompakte kommuner med over 5000 innbyggere vil tape på omleggingen.

Strand kommunes strukturkriterium er tallfestet til 4,0 km. Det vil si at det i snitt er 4,0 km i reiseavstand for Strands innbyggere å nå 5000 innbyggere. Endringsforslaget medfører av denne grunn en betydelig reduksjon av Strand kommunes basistilskudd, beregnet til minimum kr 5,311 mill. av KS.

Tabellen under gjengir utslag i Strand, Forsand og Hjelmeland kommuner på de ulike grenseverdiene. Negativt beløp betyr reduksjon i basistilskudd. Tall i hele 1000 kr.

	Grenseverdi 25,4 km	Grenseverdi 16,5 km	Grenseverdi 13,3 km
Strand	-5 311	-5 851	-5 803
Forsand	-3 790	479	402
Hjelmeland	1 498	1 103	927

Jo lavere grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet. Strand kommune vil få et redusert basistilskudd uansett hvilken av disse tre grenseverdiene som måtte bli besluttet.

Reduksjonen i basistilskuddene skal ikke trekkes ut av kommunesektoren, men vil gi omfordelingsvirkninger mellom kommunene idet tilskuddene som avkortes omfordes til alle kommuner.

Departementet ber eksplisitt om innspill på innretningen av denne differensieringen.

Selskapsskatt

Av høringsforslaget fremkommer det at regjeringen står ved tidligere varslinger på endringer i selskapsskatten. Innretning av ny ordning er ikke presentert i sin fullhet, men det går fram at kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Selskapsskatten skal videre inngå i skatteutjevningen.

Gjeldende planer, retningslinjer og vedtak

Gjeldende inntektssystem ble sist revidert med virkning fra 2011. Etter dette har det kun vært mindre småjusteringer.

Alternative løsninger med konsekvenser

Kommunestyret kan:

- 1) vedta fremlagte forslag til høringsuttale
- 2) vedta annen høringsuttale
- 3) la være å avgi høringsuttale

Dersom Strand kommune ønsker å ha medvirkning i utforming av det nye inntektssystemet, bør det avgis høringsuttale.

Vurdering og konklusjon

Foreslåtte endringer i delkostnadsnøkklene er faglig fundamentert, og Strand kommune vurderer endringene som ukontroversielle, på tross av at de rent faktisk vil medføre et inntektstap for kommunen. Strand kommune mener imidlertid at regjeringen bør arbeide videre med operasjonalisering av barnehagenøkkel, da nåværende nøkkel gir finansieringsmessige utslag på grunnlag av utdanningsnivå i befolkningen, uten hensyn til om man er i målgruppen for tilbudet som skal finansieres eller ikke (dvs om man har småbarn eller ikke). Samtidig er alternativ kostnadsnøkkel ikke mer treffsikker. Innføringen av makspris har trolig medvirket til at færre velger redusert barnehageplass. Alternativ modell tar ikke hensyn til at en høy andel småbarnsforeldre har redusert stilling men har likevel full

barnehageplass.

Når det gjelder strukturkriteriet vurderer Strand kommune den skisserte modellen til å være lite egnet til å kunne klassifisere kommunen som frivillig eller ufrivillig liten. For det første er det grunnleggende resonnementet om at små kommuner med korte reiseavstander lettere vil kunne slå seg sammen enn kommuner med lange reiseavstander ikke Strand kommunes erfaring.

Strand kommunes erfaring er at det i større grad er politisk motvilje som har vært utslagsgivende for manglende vilje til sammenslåing. Fylkesmannen som statens representant i fylket har et selvstendig prosessansvar i kommunereformen, og sitter i denne forbindelse med førstehånds kjennskap til hvilke kommuner som rent faktisk kan defineres som frivillig og ufrivillig små.

Strand kommune vurderer videre at departementets forslag ikke tar inn over seg at en kommune ikke kan sies å ha frivillige smådriftsulempers dersom manglende kommunesammenslåing skyldes motvilje fra nabokommunen.

Innføring av gradert basiskriterium skal først og fremst gi insentiv til kommunesammenslåinger gjennom inndelingstilskuddet. Høringsforslaget ser ikke ut til å treffe i så måte idet Strand straffes og de to nabokommunene ser ut til å vinne/gå tilnærmet i null på endringene alt etter hvilken reisegrense som legges til grunn. At endringene som foreslås gir så skjeve utslag mellom kommunene gir ikke kommunene det nødvendige insentivet for å komme videre med kommunereformarbeidet.

Når det gjelder selskapsskatten som foreslås integrert med skatteutjevningen mener Strand kommune at det prinsipielt er viktig at skatteutjevningsordningen ikke svekker kommunenes forutsetning for å kunne tilby gode tjenester til sine innbyggere.

Det virker for Strand kommune som at selskapsskatten vil bli innrettet ved å ta utgangspunkt i næringslivets lønnsutgifter. Det får uheldige følger for kommuner som har fått til mobilitet i arbeidsmarkedet, fordi de økte lønnsutgiftene da vil vise igjen i bedriftens stedskommune, og ikke i arbeidstakernes kommune.

Som regjeringen selv skriver, viser prognoser over befolkningsutviklingen at «veksten i arbeidsstyrken etter hvert vil avta, samtidig med at andelen eldre i befolkningen øker. For å unngå ytterligere knapphet på arbeidskraft er det behov for et effektivt og *mobilt arbeidsmarked* som sikrer at ledig arbeidskraft raskt kan dekke eksisterende og nye behov i næringslivet (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norsk-naringsvirksomhet---naringspolitikk/id87556/>).» Strand kommune mener at innrettingen av selskapsskatten må gjøres slik at den ikke rammer kommuner som er en del av et regionalt arbeidsmarked, eller slik at den virker mot målet om økt mobilitet i arbeidsmarkedet.