



Halden kommune

Arkivkode: 103
Arkivsaksnr: 2008/338-37
Journal dato: 01.02.2016
Saksbehandler: Lars Vidar Hennum Hansen

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret		

Utsendte vedlegg	
1	Høringsnotat - nytt inntektssystem for kommunene

Ikke utsendte vedlegg	

Høringsvar - nytt inntektssystem for kommunene

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere: <navn på medsaksbehandlere fylles ut>

Sammendrag av saken:

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslaget skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017.

Inntektssystemet fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Totalt utgjør disse postene om lag 75 % av kommunens samlede inntekter.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskudd, utgiftsutjevning, regionalpolitiske tilskudd og skatteelementene. I dette høringsnotatet legger regjeringen frem forslag til konkrete endringer på følgende områder;

- Kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen
Herunder vurderes om kommuner fortsatt skal kompenseres for smådriftsulemper, såkalte frivillige eller ufrivillig smådriftsulemper.
- Regionalpolitiske tilskudd og endring av innretning på disse
- Skatteinntektenes sammensetning i forhold til kommunenes inntektssystem

Rådmannen mener at innretningen i forslaget i all hovedsak kan bifalles med enkelte justeringer og korrigeringer som gis som innspill i høringssvaret fra Halden kommune. Under de ulike punktene fremkommer Vurdering/konklusjon, og rådmannen vil benytte disse avsnittene som grunnlag for høringsbrevet.

Rådmannens innstilling:

- Halden kommune vil understreke betydningen av å ha ett inntektssystem som sørger for at alle innbyggerne får et tilnærmet likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet innbyggerne bor. Dette må gjelde hele inntektssystemet, også skatteinntektene og omfordelingen i skatteutjevningen.
- Tilbakeføringen av selskapsskatt til kommunene kan være et positivt insitament for å motivere kommunene til økt satsing på næringsutvikling. Tilnærmingen til ny modell som presenteres i høringen kan være interessant, men skatteutjevningen som følger av den må utformes på en slik måte at målet om størst mulig grad av likeverdige tjenester mellom landets kommuner opprettholdes.
- Halden kommune mener at skatteutjevningsgraden må økes. Slik ordningen er i dag taper skattesvake kommuner uforholdsmessig mye penger sammenlignet med skatterike kommuner. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen bør økes til mer enn dagens 60 %
- Ved en eventuell reduksjon i vektingen i delkostnadsnøkkel psykisk utviklingshemmende innenfor pleie og omsorg, må denne virkningen følges opp med en reduksjon i egenandelen knyttet til ressurskrevende brukere.
- Innenfor barnehagenøkkel, uavhengig av alternativ, bør det innføres en delkostnadsnøkkel som fanger opp sosiale forskjeller. Ved valg av alternativ delkostnadsnøkkel må det innføres en gradering i fht stillingsstørrelse.
- Innenfor delkostnadsnøkkel sosialhjelp, bør reduksjonen i vektingen av opphopningsindeks relatert til økningen i kriteriet Innbyggere 16-66 år reverseres.
- Halden kommune slutter seg til innføring av et strukturkriterium.
- Vurderinger/konklusjoner i saken gjeldende selve høringen sendes som Halden kommunes høringssvar.
- Saksutredningen legges ved som vedlegg.

Saksutredning:

Innledning

Inntektssystemets oppbygging og hensikt:

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Den demografiske utviklingen vil medføre økt behov for offentlige tjenester i tiårene fremover. Regjeringen vil at prinsippene om økonomisk rammestyring fortsatt skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren.

Det er videre et mål at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet bidrar til dette, og omfordeler rammetilskudd mellom kommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Den demografiske utviklingen og endringer i tjenestebehov krever jevnlig revidering av kostnadsnøkklene, slik at utjevningen på best mulig måte gjenspeiler de reelle forskjellene i utgiftsbehov mellom kommunene.

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom de såkalte frie inntektene. Det vil si; rammetilskudd og skatteinntekter.

Rammetilskuddet består i hovedsak av:

- Innbyggertilskudd
- Distrikts- og småkommunetilskudd
- Skjønnstilskudd

- Vekst- og storbytilskudd

Innbyggertilskuddet blir i utgangspunktet beregnet med et beløp pr. innbygger som deretter omfordeles etter kostnadsnøkklene.

Skatteinntekter består i dag av:

- Inntekts- og formueskatt fra personlige skattytere bosatt i kommunen

- Naturressursskatt fra kraftforetak.

I tillegg foretas det en løpende skatteutjevning (delvis) gjennom budsjettåret i innbyggertilskuddet. Dette kalles skatteutjevning og har til formål å delvis utjevne forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene.

Rammefinansieringen skal bidra til å gi lokale folkevalgte et reelt handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov.

Det oppstår forskjeller mellom kommunene på grunn av forskjeller i kostnader ved å tilby tjenester og forskjeller i skattegrunnlag. Målet med inntektssystemet er å utjevne disse forskjellene. Gjennom utgiftsutjevningen er det i prinsippet full utjevning av forskjeller i ufrivillige kostnader, mens det gjennom skatteutjevningen kun er en delvis utjevning av skatteinntektene. Grunnlaget for omfordelingen i utgiftsutjevningsordningen er kostnadsnøkkelene i inntektssystemet.

Utredning

Som nevnt innledningsvis består inntektssystemet av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelene i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I departementets høringsnotat redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelene, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Til sist drøftes forholdet mellom kommunens skatteinntekter og inntektssystemet uten at det foreslås konkrete endringer.

I forbindelse med fremleggelsen av kommuneproposisjonen for 2016 varslet regjeringen at den vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslaget til nytt inntektssystem vil presenteres i kommuneproposisjonen for 2017.

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen skal oppdateres hvert 4. år, og denne revisjonen av kostnadsnøkklene er en oppfølging av dette.

Kommuner som slår seg sammen i denne stortingsperioden vil få beregnet inndelingstilskuddet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016. Inndelingstilskuddet i inntektssystemet er en kompensasjonsordning til sammenslåtte kommuner for reduksjon i rammetilskuddet som følge av kommunesammenslåinger

I inndelingstilskuddet får kommunene beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over ytterligere 5 år.

I høringsnotatet bes det om tilbakemelding om innspill på enkeltpunkt, i tillegg til eventuelle generelle uttalelser innen 1.mars 2016.

Foreslåtte endringer av kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie- og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern, administrasjon samt landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Formålet med denne utjevningen er å utjevne forskjeller i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse kommunene i mellom. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utjevningen, men det foreslås endringer i alle delkostnadsnøkklene innenfor hver av sektorene.

Et viktig prinsipp i utjevningsmodellen er at kommunene skal få kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen de selv ikke kan påvirke, og som da anses som ufrivillige kostnader. Det er kun de ufrivillige kostnadene som skal dekkes. Derfor baseres utgiftsutjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke på faktiske kostnader. Utgiftsbehovet til den enkelte kommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen.

Kostnadsnøkklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt til å regne ut en indeks for hvor dyr en kommune er å drive. Med bakgrunn i disse indeksene og kriteriedata blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov utjevnet mellom kommunene (nullsumspill).

Sektorene

Som nevnt tidligere foreslås det ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utjevningen. Det har tidligere vært drøftet om kommunale veier burde inngå i utgiftsutjevningen. Dette har departementet hittil funnet vanskelig å inkludere i systemet med begrunnelse av at det er vanskelig å finne objektive kriterier til kostnadsnøkkelen.

Halden kommune deler departementets vurdering i at det vil være vanskelig å finne objektive kriterier til en slik kostnadsnøkkel.

Grunnskole

Grunnskolenøkkelen består i dag av 6 delkostnadsnøkler

Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 6-15 år	0,8988
Sonekriteriet	0,0254
Nabokriteriet	0,0254
Basiskriteriet	0,0184
Innvandrere 6-15 år ekskl. Skandianvia	0,0288
Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre ekskl. Skandinavia	0,0032
Sum	1,0000

Departementet foreslår å redusere kriterievektene knyttet til nabo og sone og øke basiskriteriet (antall innbyggere i alderen 6 – 15 år). Det foreslås videre å redusere vekten knyttet til barn med innvandrerbakgrunn totalt sett fra 3,2 pst til 2,75 pst.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 6-15 år	0,9154
Sonekriteriet	0,0187
Nabokriteriet	0,0187

Basiskriteriet	0,0197
Innvandrere 6-15 år ekskl. Skandinavia	0,0275
Sum	1,0000

Vurdering/konklusjon

Ved å redusere nabo og sonekriteriet og samtidig øke basiskriteriet, vil dette generelt favorisere befolkningstette kommuner med liten geografisk spredning. Halden kommune er en kommune med relativt stort areal, og samtidig noe spredt bebyggelse, men sammenlignet med mange andre kommuner i Norge vil dette også favorisere en kommune som Halden. Forslaget bygger opp under målsettingen om fortettinger i sentrum, men kan se ut til å være ett uheldig forslag i forhold til målet om kommunesammenslåinger. Når flere kommuner blir slått sammen til en større enhet vil geografisk spredning nødvendigvis bli større. Med denne kriterieendringen vil det ikke favorisere større geografiske kommuner, noe som kan se ut til å være litt uheldig. Dette vil motveies noe av strukturkriteriet. I hvert fall hvis kommunen er av en viss størrelse.

Pleie og omsorg

Pleie- og omsorgsnøkkelen består i dag av 10 delkostnadsnøkler

Dagens delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,115
Innbyggere 67-79 år	0,1102
Innbyggere 80-89 år	0,1971
Innbyggere 90 år og over	0,1383
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1397
Ikke-gifte 67 år og over	0,1323
Dødelighet	0,1323
Sone	0,0116
Nabo	0,0116
Basiskriteriet	0,012
Sum	1,0001

Totalt sett foreslår departementet økt vektning av alderskriteriene. Likevel reduseres vektningen av de eldste og yngste eldre noe. Bosettingskriteriene og kriteriet for psykisk utviklingshemmede 16 år og over får også en lavere vekt enn tidligere. Basiskriteriet vektes noe høyere.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-66 år	0,1846

Innbyggere 67-79 år	0,1094
Innbyggere 80-89 år	0,2012
Innbyggere 90 år og over	0,1061
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0972
Ikke-gifte 67 år og over	0,1305
Dødelighet	0,1305
Sone	0,0111
Nabo	0,0111
Basiskriteriet	0,0183
Sum	1,0000

Vurdering/konklusjon

Vektingen knyttet til innbyggere 67-79 år blir foreslått redusert. Departementet skriver at dette må sees i sammenheng med utviklingen av antall innbyggere i denne aldersgruppen. I følge SSB sin befolkningsfremskriving er det ventet størst vekst i nettopp denne aldersgruppen i årene frem mot 2027. At man velger å foreslå en reduksjon i denne vekten vil etter vårt syn ikke bidra i retning av likeverdige tjenester kommunene i mellom. En må forvente at pleie og omsorgstjenester til denne aldersgruppen vil øke betraktelig de neste årene, og da vil en omfordelingspolitikk med større fokus på denne aldersgruppen kunne bidra til et mer likeverdig tilbud til denne aldersgruppen.

Vekten knyttet til psykisk utviklingshemmede foreslås også redusert. Her må kommunene vente seg at dette kan gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere. Når denne ordningen i sin tid ble etablert var det nettopp for å hindre ufrivillige kostnader sfa tilfeldige demografiske virkninger. I ettertid har det blitt lagt til stadig økende egenandeler knyttet til disse brukerne (flat egenandel uavhengig av kommunestørrelse). Ved å redusere denne nøkkelen bidrar dette til ett ytterligere press på kommunenes økonomi da merkostnaden trolig ikke finansieres med en reduksjon i egenandelen. Halden kommune mener at en eventuell reduksjon i denne nøkkelen må følges opp med tilsvarende reduksjon i egenandelen knyttet til ressurskrevende brukere. Ellers vil det betyr at tjenestetilbudet til disse brukerne isolert sett vil måtte reduseres. Vi merker oss at sone- og nabokriteriet foreslås redusert også for pleie- og omsorgsnøkkelen.

Barnehage

Barnehagenøkkelen består i dag av 3 delkostnadsnøkler

Dagens delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Utdanningsnivå	0,1142
Innbyggere 2-5 år	0,7056
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1802
Sum	1,0000

Dagens kostnadsnøkkel for barnehage ble i utgangspunktet innført i 2011 samtidig med innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehager. I 2013 kom det en korrigering ved at innbyggernøkkelen ble endret fra å være fra 3-5 år og til 2-5 år. Dette med bakgrunn i at

kontantstøtten for 2 åringer ble avvirket fra august 2012.

Departementet foreslår 2 til dels ulike forslag til nye nøkler for denne sektoren.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel (Alternativ 1)

Kriterium	Kriterievekt
Utdanningsnivå	0,1142
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042
Barn 2 - 5 år	0,7816
Sum	1,0000

Forslag til ny delkostnadsnøkkel (Alternativ 2)

Kriterium	Kriterievekt
Barn 1 - 5 år	0,8093
Antall heltidsansatte 20 – 44 år	0,1907
Sum	1,0000

Vurdering/konklusjon

I alternativ 1, som er en videreføring av de samme kriteriene som tidligere, reduseres vekten knyttet til 1 åringene (de som ikke har kontantstøtte), mens kriteriet for antall barn øker tilsvarende.

Utdanningskriteriet foreslås uforandret. Halden kommune mener at utdanningskriteriet i all hovedsak favoriserer kommuner med innbyggere med høyt utdanningsnivå da nøkkelen sånn sett gir mer penger til kommuner med høyt utdanningsnivå. Dette er begrunnet med at etterspørselen etter barnehageplasser er større jo høyere utdanning foreldrene har. Halden kommune bestrider ikke dette, men mener at nøkkelen i så fall mangler et element som tar inn over seg de utfordringer kommuner med store sosiale utfordringer har. Behovet for å skaffe barnehageplass til foreldre med lav/ingen utdanning oppleves som både utfordrende og kostnadsdrivende. Slik Halden kommune ser det burde et kriterie knyttet til kommunens sosiale utfordringer også bringes inn som delkostnadsnøkkel i beregningen av barnehagenøkkelen.

I den alternative nøkkelen foreslår departementet å la kriteriet for antall barn ligge mens de 2 øvrige nøklene erstattes med antall heltidsansatte. Halden kommune antar her at det er snakk om antall heltidsansatte i kommunen generelt og ikke antall heltidsansatte i kommunale barnehager. En vil kunne anta at en absolutt grense på 100 % stilling vil kunne slå ulikt ut i de forskjellige kommunene. Slik vi forstår det vil en kommune med tilfeldigvis mange ansatte i f. eks 90 % stilling ikke bli tilgodesett i omfordelingen av kostnader knyttet til barnehager. Her burde det foreligge en gradering målt i forhold til stillingsstørrelser.

Halden kommune mener at det også i denne alternative nøkkelen bør være et element som tar inn over seg de utfordringer kommuner med store sosiale utfordringer har.

Kommunehelse

Kommunehelsenøkkelen består i dag av 6 delkostnadsnøkler

Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 - 22 år	0,3449
Innbyggere over 22 år	0,4481
Dødelighet	0,0546
Sonekriteriet	0,0478
Nabokriteriet	0,0478
Basiskriteriet	0,0568
Sum	1,0000

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0 - 22 år	0,2815
Innbyggere 23 - 66 år	0,3011
Innbyggere over 67 år	0,2911
Sonekriteriet	0,0284
Nabokriteriet	0,0284
Basiskriteriet	0,0695
Sum	1,0000

Vurdering/konklusjon

Departementet foreslår å ta bort dødelighetskriteriet og erstatte det med antall innbyggere over 67 år. Dette med bakgrunn i oppdaterte analyser som viser signifikante effekter knyttet til bruken av kommunale helsetjenester for de eldste innbyggerne. Dermed vil det være formålstjenlig å splitte kriteriet over 22 år slik at innbyggere mellom 22 og 67 gis en lavere vekt samtidig som antall innbyggere over 67 år kan gis en høyere vekt enn tidligere.

Som for de fleste andre sektornøkler ønsker departementet også her å redusere både nabo, og sonekriteriet, samtidig som basiskriteriet foreslås økt. Dette må forstås slik at departementets analyser viser at det ikke er kostnadsforskjeller mellom små tettbygde kommuner og kommuner med geografisk stor spredning når det gjelder kommunehelsetjenester.

Halden kommune støtter de vurderinger og endringer som foreslås.

Barnevern

Barnevernsnøkkelen består i dag av 3 delkostnadsnøkler

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0 - 15 år med enslig forsørger	0,359
Personer med lav inntekt	0,1925
Innbyggere 0 - 22 år	0,4485

Sum	1,0000
-----	--------

Departementet foreslår ikke endringer i kriteriene. Likevel viser analyser at antall uførepensjonister gir utslag i modellen, men årsakene har man ikke klart å finne ut av. Departementet velger derfor å øke vekten knyttet til personer med lav inntekt da dette kriteriet fanger opp antall uførepensjonister.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0 - 15 år med enslig forsørger	0,4122
Personer med lav inntekt	0,2577
Innbyggere 0 - 22 år	0,3301
Sum	1,0000

Vurdering/konklusjon

Innbyggerkriteriet reduseres og kriteriet knyttet til antall barn 0 – 15 år med enslig forsørger økes da regresjonsanalysene viser positiv effekt på utgiftene til barnevern for denne gruppen.

Det er gjort tester på andre variabler så som innvandrere, urbanitet, flyktninger, utdanning og arbeidsledighet uten at dette har gitt signifikante utslag i modellen.

Halden kommune registrerer, i likhet med mange andre kommuner i landet, at hovedutfordringen i barnevernet er mangelen på godkjente fosterhjem, og at dette genererer store kostnader for kommunene. En slik problemstilling antas å være forbigående og ansvaret tilligger heller ikke kommunene slik at det blir vurdert som uhensiktsmessig å foreslå godkjente fosterhjems plasser som ett kriterium.

Sosialhjelp

Sosialhjelpsnøkkelen består i dag av 5 delkostnadsnøkler:

Dagens delkostnadsnøkkel for Sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Uførepensjonister 18 - 49 år	0,0924
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0948
Opphopningsindeks	0,2793
Urbanitetskriteriet	0,3575
Innbyggere 16 - 66 år	0,176
Sum	1,0000

Departementet foreslår å fjerne urbanitetskriteriet. Dette fordi dette kriteriet i sin tid ble lagt inn for å fange opp rus og psykiatrilforholdene. Problemet er at dette kriteriet ikke er knyttet til underliggende forhold som påvirker kommunens utgifter til sosialhjelp. I stedet mener departementet at kriteriet antall aleneboende mellom 30 og 66 år bedre fanger opp utgiftsvariasjonen i utgifter til sosialhjelp.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Kriterium	Kriterievekt
Uførepensjonister 18 - 49 år	0,1126
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,1459
Opphopningsindeks	0,1658
Aleneboende 30 - 66 år	0,3371
Innbyggere 16 - 66 år	0,2386
Sum	1,0000

Vurdering/konklusjon

Departementet velger å foreslå en reduksjon av opphopningskriteriet. Dette kriteriet er en indeks sammensatt av antall skilte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lav inntekt. I selve indeksen multipliseres disse med hverandre, og fange slik sett opp at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre der de inntreffer samtidig.

Dette er problemstillinger som kommunen kan kjenne seg igjen i og det er derfor svært underlig at dette kriteriets vekst endres fra 27,9 % til bare 16,5 %. Dette erstattes da noe av at flyktningekriteriet økes noe, mens resten legges på antall innbyggere 16 – 66 år. Slik Halden kommune ser det vil elementene i opphopningsindeksen være bedre korrelert med kommunens utgifter til sosialhjelp enn hvor mange innbyggere kommunen har i alderen 16 - 66 år, som er et veldig generelt kriterium.

Dog er det positivt av antall flyktninger uten tilskudd vektet høyere da dette er direkte relatert til kommunenes sosialhjelpskostnader.

Administrasjon, landbruk og miljø

Administrasjonsnøkkelen består i dag av 3 delkostnadsnøkler

Dagens delkostnadsnøkkel for Administrasjon, landbruk og miljø

Kriterium	Kriterievekt
Antall innbyggere	0,852
Basiskriteriet	0,117
Landbrukskriteriet	0,031
Sum	1,000

Frem til 2008 var det ikke mulig å skille ut kommunens kostnader knyttet til landbruk. Siden dette nå er mulig foreslår departementet å behandle landbrukskriteriet som en egen delkostnadsnøkkel, hvor antall jordbruksbedrifter og antall landbrukseiendommer inngår i tillegg til kommunens areal.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel landbruk

Kriterium	Kriterievekt
Antall jordbruksbedrifter i kommunen	0,679
Antall landbrukseiendommer i kommunen	0,276
Kommunens areal	0,045
Sum	1,0000

Departementet foreslår ingen øvrige endringer i administrasjonsnøkkelen, og det er fortsatt slik at antall innbyggere er det mest sentrale fordelingsprinsippet i nøkkelen.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø

	Kriterievekt
Antall innbyggere	0,883
Basiskriteriet	0,117
Sum	1,000

Vurdering/konklusjon

Kommunene spiller en viktig rolle i arbeidet med å nå nasjonale og lokale miljømål. Slik sett støtter Halden kommune innføringen av en egen delkostnadsnøkkel for miljø. En utfordring vil være at kommunens kostnader til miljørelaterte oppgaver ikke skilles i KOSTRA, og det vil derfor være vanskelig å måle kommunens kostnader på området.

Videre er det etter Halden kommunes vurdering fordelaktig om kommunens areal og evt. Nabokriteriet også inngår i administrasjons og miljønøkkelen. Særlig med tanke på miljøfaktoren vil kommunens areal og geografisk spredning kunne gi utslag på kostnadene kommunene i mellom. Vi er usikker på hvilken treffsikkerhet de ulike kriteriene har men støtter likevel forslaget.

Samlet kostnadsnøkkel

De ulike kostnadsnøkklene vektet til slutt sammen til en samlet kostnadsnøkkel, basert på størrelsen til de ulike sektorene. Den enkelte sektors andel av totalen er bestemt av sektorens andel av totale netto driftsutgifter til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen.

Delkostnadsnøkklens andel av samlet kostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkel	Nøkkelandel
Administrasjon og miljø	8,10 %
Landbruk	0,20 %
Grunnskole	25,90 %
Pleie og omsorg	34,80 %
Sosialhjelp	5,20 %
Barnevern	3,90 %
Kommunehelse	4,90 %
Barnehage	17 %

Tabellen over viser hvilke andeler de ulike nøklene representerer av det totale kostnadsbildet i landet generelt.

Kriteriene i de ulike delkostnadsnøkklene vektet deretter sammen til en samlet kostnadsnøkkel, der kriteriets vekt i den enkelte delkostnadsnøkkel multipliseres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkelen. Tabellen under viser hva slags vekter vi har med dagens ordning og hva slags vekter vi får dersom forslaget fra departementet vedtas.

	Vekt gammel	Vekt NY
0-1 år	0,0055	0,0056
2-5 år	0,1268	0,1445
6-15 år	0,2880	0,2659
16-22 år	0,0210	0,0233
23-66 år	0,0938	0,1101
67-79 år	0,0453	0,0549
80-89 år	0,0693	0,0762
over 90 år	0,0464	0,0384
Basistillegg	0,0226	0,0244
Sone	0,0132	0,0101
Nabo	0,0132	0,0101
Landbrukskriterium	0,0029	0,0022
Innvandrere 6-15 år ekskl Skandinavia	0,0083	0,0071
Norskfødte med innv foreld 6-15 år ekskl Skand	0,0009	0,0000
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0047	0,0076
Dødelighet	0,0460	0,0455
Barn 0-15 med enslige forsørgere	0,0115	0,0159
Lavinntekt	0,0062	0,0099
Uføre 18-49 år	0,0046	0,0058
Alendeboende	0,0000	0,0174
Opphopningsindeks	0,0139	0,0086
Urbanitetskriterium	0,0177	0,0000
PU over 16 år	0,0461	0,0339
Ikke-gifte 67 år og over	0,0437	0,0455
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,0296	0,0177
Innbyggere med høyere utdanning	0,0188	0,0194
1 Kostnadsindeks	1,0000	1,0000

For Halden kommunes del vil det totalt sett gi ett positivt utslag dersom høringsforslaget vedtas uten endringer. Målt i kroner ville Halden kommune blitt utjevnet med ca 6 mill. kroner mer enn ved dagens ordning. Spesielt gunstig for Halden er det at vektingen av barn uten kontantstøtte reduseres, det er også positivt for Halden at vektingen av de aldersbestemte kriteriene øker noe. På den annen side taper Halden kommune på at kriteriet vedrørende PU over 16 år reduseres, samt at departementet foreslår å redusere opphopningsindeksen.

	HELE LANDET		HALDE		Utgifts- behovs- indeks	1000 kr gammel	100 kr NY	Differanse
	Vekt	Antall	N	Antall				
0-1 år	0,0055	0,0056	119 434	617	0,88284	-941	-958	-17
2-5 år	0,1268	0,1445	252 867	1 382	0,93399	-12 225	-13 932	-1 707
6-15 år	0,2880	0,2659	624 443	3 574	0,97811	-9 208	-8 502	707
16-22 år	0,0210	0,0233	463 560	2 730	1,00643	197	219	22
23-66 år	0,0938	0,1101	2 994 310	17 080	0,97480	-3 452	-4 052	-600
67-79 år	0,0453	0,0549	514 829	3 476	1,15383	10 178	12 335	2 157

80-89 år	0,0693	0,0762	176 493	1 219	1,18032	18 252	20 069	1 817
over 90 år	0,0464	0,0384	43 584	289	1,13317	9 025	7 469	-1 556
Basistillegg	0,0226	0,0244	428	1	0,39928	-19 829	-21 408	-1 579
Sone	0,0132	0,0101	20 423 994	78 739	0,65884	-6 577	-5 033	1 545
Nabo	0,0132	0,0101	9 255 496	60 377	1,11480	2 213	1 693	-520
Landbrukskriterium	0,0029	0,0022	1	0	0,74676	-1 073	-814	259
Innvandrere 6-15 år ekskl Skandinavia	0,0083	0,0071	43 501	207	0,81320	-2 265	-1 937	327
Norskfødte med innv foreld 6-15 år ekskl Skand	0,0009	0,0000	43 136	340	1,34699	456	-	-456
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0047	0,0076	137 550	1 027	1,27596	1 894	3 063	1 169
Dødlighet	0,0460	0,0455	31 327	208	1,13467	9 048	8 950	-98
Barn 0-15 med enslige forsørgere	0,0115	0,0159	130 341	892	1,16952	2 847	3 937	1 089
Lavinntekt	0,0062	0,0099	240 864	1 470	1,04297	389	621	232
Uføre 18-49 år	0,0046	0,0058	87 649	793	1,54615	3 669	4 627	957
Aleneboende	0,0000	0,0174					-	0
Opphøringsindeks	0,0139	0,0086	208	2	1,33393	6 779	4 194	-2 585
Urbanitetskriterium	0,0177	0,0000	44 631 326	238 898	0,91474	-2 204	-	2 204
PU over 16 år	0,0461	0,0339	18 564	118	1,08626	5 808	4 271	-1 537
Ikke-gifte 67 år og over	0,0437	0,0455	328 412	2 228	1,15937	10 172	10 591	419
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,0296	0,0177	39 202	177	0,77213	-9 851	-5 891	3 960
Innbyggere med høyere utdanning	0,0188	0,0194	1 241 076	6 073	0,83624	-4 497	-4 640	-144
I Kostnadsindeks	1,0000	1,0000			1,00603	8 806	14 872	6 066

Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Departementet ønsker å gjøre et klart skille på hvilke smådriftsulemper som er å anse som ufrivillige og hvilke som er å anse som frivillige. I all hovedsak skiller departementet på at dersom kommunestørrelsen er årsaken til smådriftsulempene så er dette å anse som mer eller mindre frivillig. Departementet ønsker at frivillige ulemper ikke lenger skal kompenseres.

Dersom kommuner, på grunn av stor geografisk spredning innenfor gjeldende kommunegrense, opplever smådriftsulemper skal dette kompenseres fullt ut som i dag.

For å skille mellom frivillige og ufrivillige kostnadsulemper knyttet til kommunestørrelse, og dermed kunne gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i utjevningen har departementet utviklet strukturkriteriet.

Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt. Helt konkret beregnes det en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 mennesker, uavhengig av kommunegrense. Antallet på 5 000 er valgt fordi forskning viser at det er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall. Departementet foreslår som sagt en gradering av dette kriteriet. Her legger man til grunn at der reiseavstandene er store (uavhengig av kommunegrense) anses dette som mer ufrivillig enn der reiseavstandene er små.

Vurdering / konklusjon

Halden kommune anser det som positivt at de smådriftsulempene som skyldes kommunens geografiske spredning opprettholdes som i dag, da det er vanskelig å styre bosettingen internt i en kommune (I hvert

fall på kort sikt). Videre oppfattes det som positivt med tanke på fremtidig kommunestruktur at det utarbeides en modell slik strukturkriteriet er beskrevet.

Regionalpolitiske tilskudd

Halden kommune mottar ikke regionalpolitiske tilskudd og ønsker ikke å avgi svar i forhold til dette punktet. Det har i lengre tid vært drøftet at kommunene i Østfold og Vestfold havner mellom to stoler når det gjelder distriktpolitiske utfordringer, og dette antas å bli ivaretatt av et annet nivå.

Skatteelementer i inntektssystemet

Kommunens skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftselskaper og evt. Konesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraftutbygging eller regulering. I perioder har kommunene også beholdt deler av selskapsbeskatningen. Skatteandelen av kommunens samlede inntekter er i dag satt til 40 %.

Eventuelle endringer i skatteandelen påvirker fordelingen av personskatt mellom kommunene. Når nivået på de frie inntektene holdes konstant vil en økning i skatteandelen gi en tilsvarende reduksjon i rammetilskuddet. Dette kommer skatterike kommuner til gode.

Fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på 4 år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Videre skal den nye selskapsskatten inngå i skatteutjevningen.

Departementet angir at modellen vil bli presentert i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2017.

Vurdering / Konklusjon

Halden kommune er av den oppfatning at skatteutjevningen i større grad enn nå må bringe kommunene nærmere 100 % av landsgjennomsnittet enn det er i dag. En kommune med 30 000 innbyggere som ligger på 95 % av landsgjennomsnittet «mister» om lag 40 mill. kroner sammenlignet med en like stor kommune som etter utjevningen havner på landsgjennomsnittet (100 %).

Når målet med inntektssystemet er å få et tilnærmet likeverdig tilbud i landets kommuner kan man ikke komme utenom skatteutjevningen. Halden kommune mener at den eneste måte å nå dette på er å utjevne en større del av skatteinntektene i landet. Dersom selskapsskatten skal innføres må denne også være med i utjevningen på en slik måte at det også tilfaller kommuner som har lav andel av selskapsskatt pr. innbygger. Hvis ikke, vil ordningen bare gjøre forskjellene større og ikke mere likeverdige.

Konjunktursvingninger i landet kan føre til at en kommunes andel av selskapsskatten svinger fra ett år til ett annet. Dette vil være uheldig for målet om et stabilt tjenestenivå.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Roar Vevelstad