



Saksframlegg

Høringsuttalelse - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
39/16	Molde formannskap	23.02.2016

Saksprotokoll i Molde formannskap - 23.02.2016

Vedtak

1. Molde kommune støtter en faglig oppdatering av kostnadsnøklerne og mener at de nøklerne som gir best forklaringsgrad skal benyttes.
2. Molde kommune støtter innføringen av et nytt strukturkriterium ut fra pågående kommunereform der kommunen mener at kommunegrensene må tilpasses i størst mulig grad til felles bo- og arbeidsmarkedsregioner.
3. Molde kommune mener at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet må ses i sammenheng med den pågående kommunereformen med vekt på bo- og arbeidsmarkedsregioner jf. kommende stortingsmelding om ny by- og regionalpolitikk.
4. Molde kommune mener at skattens andel av kommunesektorens inntekter ikke bør økes og at skatteutjevningen ikke bør reduseres, begge med hensyn til likeverdige tjenester i alle landets kommuner.
5. Molde kommune mener det er prinsipielt riktig at deler av selskapsskatten bør tilfalle kommunene.

Rådmannens forslag til vedtak

1. Molde kommune støtter en faglig oppdatering av kostnadsnøklerne og mener at de nøklerne som gir best forklaringsgrad skal benyttes.
2. Molde kommune støtter innføringen av et nytt strukturkriterium ut fra pågående kommunereform der kommunen mener at kommunegrensene må tilpasses i størst mulig grad til felles bo- og arbeidsmarkedsregioner.
3. Molde kommune mener at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet må ses i sammenheng med den pågående kommunereformen med vekt på bo- og arbeidsmarkedsregioner jf. kommende stortingsmelding om ny by- og regionalpolitikk.
4. Molde kommune mener at skattens andel av kommunesektorens inntekter ikke bør økes og at skatteutjevningen ikke bør reduseres, begge med hensyn til likeverdige tjenester i alle landets kommuner.
5. Molde kommune mener at en re-innføringen av selskapsskatten ikke vil gi noen vesentlig effekt på insentivene for å legge til rette for lokal næringsutvikling.

Saksopplysninger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut forslag til nytt inntektssystem for kommunene på høring. Endelig forslag til nytt inntektssystem vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017 som blir lagt frem i mai. Endringene vil bli innført fra 2017.

Det er i hovedsak to årsaker til at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet. For det første er det tidligere bestemt at kostnadsnøkklene bør oppdateres omtrent hvert fjerde år. Dette for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold. Videre ønsker regjeringen en helhetlig gjennomgang av hele inntektssystemet sett i sammenheng med kommunereformen.

Høringen kan deles inn i tre hovedpunkter:

1. Konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkklene inkludert nytt strukturkriterium.
2. Omtale av endret innretning på de regionalpolitiske virkemidlene.
3. Beskrivelse av skatteelementene i inntektssystemet.

Molde kommunes høringsuttalelse er basert på at kommunen, gjennom kommunereformen, ønsker en kommune som i størst mulig grad sammenfaller med en felles bo- og arbeidsmarkedsregion på Romsdalshalvøya.

Kort om inntektssystemet

Kommunene har et bredt spekter av oppgaver. Ved siden av å være et forvaltningsnivå med egen folkevalgt representasjon, har kommunene oppgaver som utviklingsaktør, myndighetsforvalter og leverandør av velferdstjenester til innbyggerne. Kommunenes ressursbruk er først og fremst knyttet til velferdsoppgavene.

Inntektssystemet for kommunene bygger på prinsippene om økonomisk rammestyring. Statlig styring gjennom inntektene, og ikke gjennom detaljstyring av utgiftene, legger til rette for effektiv ressursutnyttelse etter lokale forhold og behov. Derfor er de to største inntekstpostene i kommunene skatteinntektene og rammetilskuddet (frie inntekter). Tabellen under viser fordeling av kommunenes inntekter etter dagens inntektssystem.

Kommunenes inntekter	
Rammetilskudd	35,0 %
Skatteinntekter	40,0 %
Øremerkede tilskudd	5,0 %
Egenbetalinger og gebyrer	13,0 %
Andre inntekter	7,0 %
Sum	100,0 %

Denne høringen omhandler i all hovedsak endringer knyttet til rammetilskuddet. De ulike tilskuddene som inngår i rammetilskuddet er vist i tabellen under. Tabellen viser at rammetilskuddet består av flere ulike tilskudd der innbyggertilskuddet er klart størst.

Fordeling av rammetilskudd 2016	I pst.	1 000 kr
Innbyggertilskudd	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
Skjønnstilskudd	1,5 %	1 854 000
Vektstilskudd	0,4 %	440 616
Storbytilskudd	0,4 %	459 985
Sum	100 %	124 791 530

Innbyggertilskuddet er som navnet tilsier et tilskudd som blir gitt per innbygger til den enkelte kommune. Men det finnes unntak og omfordelinger innenfor innbyggertilskuddet. For det første blir en mindre del av tilskuddet trukket ut og fordelt etter en særskilt fordeling. Dette gjøres i tilfeller der tildeling per innbygger med påfølgende omfordeling treffer dårlig.

Etter dette blir innbyggertilskuddet tildelt med et likt beløp per innbygger før det blir omfordelt gjennom:

- utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøklene
- korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- inntektsgarantiordningen

Videre viser tabellen over at rammetilskuddet består av fem regionalpolitiske tilskudd samt skjønnstilskudd. De regionalpolitiske tilskuddene fanger opp kommuner som har utfordringer med å opprettholde bosetting og innbyggertall, kommuner som har spesielt høy vekst i folketallet og storbyene med spesielle utfordringer. Til slutt er det skjønnstilskuddet som skal fange opp ulikheter og lokale forhold som inntektssystemet ikke klarer å fange opp. Mesteparten av skjønnstilskuddet blir tildelt av Fylkesmannen.

For mer detaljert informasjon om Molde kommunes rammetilskudd for 2016, se kommunens budsjett 2016.

1. Konkrete forslag til endringer i kostnadsnøklene og nytt strukturkriterium

På grunn av store forskjeller i befolkningssammensetning, geografi, bosettingsmønster, sosioøkonomiske forhold og kommunestørrelse, vil det være variasjon i innbyggernes tjenestebehov. For at alle kommunene skal kunne gi gode og likeverdige tjenester, blir innbyggertilskuddet utjevnet eller omfordelt gjennom utgiftsutjevningen. Utjevningen skjer gjennom kostnadsnøklene.

Full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som kommunene selv ikke kan påvirke, er et viktig prinsipp i inntektssystemet. Det er kun de ufrivillige forskjellene som skal utjevnes. Derfor baserer utgiftsutjevningen seg på et beregnet utgiftsbehov og ikke kommunens faktiske utgifter. Videre er det krav til at kriteriene skal være objektive i den forstand at kommunene ikke kan påvirke kriteriene med egne disposisjoner. Kriteriene skal også være basert på offisielle statistikk (etterprøvbare) og være mulig å oppdatere jevnlig.

De forhold som utgiftsutjevningen skal korrigerer for, vil endre seg fortløpende. Det er derfor nødvendig at kostnadsnøklene blir oppdatert med jevne mellomrom. Det er tidligere sagt at kostnadsnøklene bør oppdateres om lag hvert fjerde år. Høringen følger dermed opp dette.

Endringene i delkostnadsnøklene er basert på faglige og statistiske vurderinger. De fleste delkostnadsnøklene er uforandret, men med justerte vektorer. Det er også noen få kriterier som kommer inn eller som faller ut. Disse er begrunnet i om de har forklaringskraft eller ikke. Det er Molde kommunes syn at kostnadsnøklene må ha så god forklaringsgrad som mulig og at de oppdateres jevnlig.

Det har vært en del diskusjon rundt delkostnadsnøkkelen for barnehage. Det er flere som har reagert på at utdanningsnivå skal inngå i denne delkostnadsnøkkelen. Departementet har

analysert en ny modell der antall heltidsansatte 20–40 år erstatter utdanningsnivå som kriterium. Begge modellene har god forklaringskraft, men modellen med utdanningsnivå er fremdeles best. Molde kommune anbefaler å benytte den beste modellen.

Videre kan det bemerkes at delkostnadsnøkkelen for barnevern har svært lav forklaringskraft. Det har den hatt over tid, og departementet har nå igjen forsøkt å finne ny kriterium som kan gi bedre forklaringsgrad. Departementet har ikke lyktes med dette, og bør derfor fortsette arbeidet med å få en bedre nøkkel for barnevern.

Strukturkriteriet

Høringsforslaget legger frem et nytt strukturkriterium som skal skalere basiskriteriet i utgiftsutjevningen. Basiskriteriet i dagens inntektssystem kompensere for smådriftsulemper på kommunenivå (få innbyggere). Videre kompensere sone- og nabokriteriet for smådriftsulemper på tjenestenivå (små tjenesteenheter).

Bakgrunnen for full utgiftsutjevning er at alle forhold som kommunene selv ikke kan påvirke, skal kompenseres. Det legges dermed opp til at det ikke lenger skal gi full uttelling dersom en kommune velger frivillig å være liten. Høringen viser til at smådriftsulempene avtar betydelig opp mot 5 000 innbyggere. Strukturkriteriet er derfor utformet slik at det måles gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere, uavhengig av kommunegrenser. Det betyr at kommuner der innbyggerne i gjennomsnitt har relativt kort avstand til 5 000 innbyggere, ikke vil få full kompensasjon for smådriftsulemper. Kommuner med lange reiseavstander og få innbyggere vil fortsatt få fullt basistilskudd.

Det skisseres tre alternative avstandsgrenser for strukturkriteriet i høringsforslaget:

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

Ved den laveste grenseverdien vil 207 av dagens kommuner få fullt basistilskudd. Det er omtrent halvparten av landets kommuner per i dag. De resterende kommunene vil få gradert sitt basistilskudd etter forholdet mellom egen gjennomsnittlig reiseavstand og grenseverdien. Endelig modell med valgt grenseverdi vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017. Molde kommune har en gjennomsnittlig reiseavstand på 4,1 km og vil ikke få fullt basistilskudd ved noen av de tre grenseverdiene.

Forslaget må vurderes knyttet til pågående kommunereform. For det første kan det legges til grunn at det blir færre kommuner med færre enn 5 000 innbyggere etter 2019 enn det er i dag. Det vil si at det vil være færre kommuner med smådriftsulemper på kommunenivå. Videre viser departementet til at dagens basistilskudd vil gi et økonomisk incentiv til ikke å slå seg sammen, men heller søke interkommunale løsninger. Til slutt er det prinsippet om full kompensasjon for ufrivillige utgifter. Molde kommune støtter derfor forslaget til nytt strukturkriterium. Endelig utforming vil ikke bli kjent før i kommuneproposisjonen.

2. Regionalpolitiske tilskudd

De regionalpolitiske tilskuddene er i all hovedsak politisk begrunnet. Per dags dato er Molde kommune én av 107 kommuner som ikke mottar noe regionalpolitiske tilskudd. Uten regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet, ville Molde kommune hatt nesten 20 mill. kroner mer i rammetilskudd i 2016.

De ulike regionalpolitiske tilskuddene har ulike begrunnelse. Hovedprinsippet i inntektssystemet er å gi alle kommunene mulighet til å gi gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Dette blir ivare tatt gjennom innbyggertilskuddet, utgiftsutjevningen og skatteutjevningen. Vekstilskudd

og storbytilskudd kan forklares ut fra dette prinsippet ved at disse kommunene har spesielle utfordringer. I tillegg brukes inntektssystemet som et virkemiddel for å nå regional- og distriktpolitiske målsettinger. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet skal gi kommuner mulighet til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner. Dette skal bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre gode levekår i distriktene. Distriktilskudd Sør-Norge er begrunnet i ønske om å ivareta kommuner i Sør-Norge med svak samfunnsmessig utvikling.

For å forenkle tilskuddstrukturen noe, foreslås det å erstatte Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet med to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor disse to tilskuddene og kobles dermed opp mot distriktsutfordringer. Det betyr at kommuner med færre enn 3 200 innbyggere som ikke kommer innunder distriktpolitikken for øvrig (lav distriktsindeks), mister dagens tilskudd. I Møre og Romsdal vil det bety at 12 kommuner mister småkommunetilskuddet. Departementet mener at smådriftsulempen blir fanget opp gjennom utgiftsutjevningen, og at småkommunetilskudd kun skal gå til kommuner som har svak samfunnsmessig utvikling og som sliter med å opprettholde bosetting.

Veksttilskuddet blir ikke foreslått endret i høringen, men frem mot kommuneproposisjonen skal det vurderes om tilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet. Heller ikke skjønntilskuddet er omhandlet i denne høringen. Departementet legger opp til en egen prosess for skjønntilskuddet i forbindelse med fastsetting av skjønnsrammen for 2017.

Det er heller ikke foreslått konkrete endringer for storbytilskuddet i denne høringen, men departementet vil vurdere å endre omfang og innretning på tilskuddet, uten at de går nærmere inn på dette nå.

Høringen gir kun en omtale av noen av endringene knyttet til de regionalpolitiske tilskuddene. Omfang, størrelse eller fordelingsvirkning er ikke konkretisert. For Molde kommune vil ikke endringer i de regionalpolitiske tilskuddene gi direkte utslag. Det er kun gjennom endret omfang eller størrelse på tilskuddene at Molde kommune vil bli berørt gjennom endring i innbyggertilskuddet. Heller ikke en ny kommune for Romsdalshalvøya vil bli direkte berørt, da inndelingstilskuddet vil bli beregnet ut fra inntektssystemet i 2016, gitt sammenslutning i denne stortingsperioden.

Høringsnotatet gir ingen detaljert analyse om hvor godt de regionalpolitiske tilskuddene treffer etter hensikten. Det er derfor vanskelig å si noe om nivået eller omfanget av disse tilskuddene. Dette gjelder både de distriktpolitiske og vekst- og storbytilskuddet. Det som er klart er at departementet bør gi en grundig redegjørelse av dette i og med at omfanget på omfordelingen tross alt er betydelig for de kommuner som ikke får slike tilskudd. Videre bør det søkes å se disse tilskuddene opp mot ny stortingsmelding som har til hensikt å forme ny politikk for bærekraftige byer og sterke distrikter (ny by- og regionalpolitikk).

3. Skatteelementene i inntektssystemet

Det gis en kort omtale av skatteelementene i inntektssystemet uten forslag til endringer. Det er i utgangspunktet to prinsipper som må balanseres når det gjelder skatteinntektene til kommunene. For det første ligger hensynet til det lokale selvstyret til grunn. Dette innebærer økonomisk selvstendighet gjennom at kommunene får beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i lokalsamfunnet. Det andre prinsippet er at alle kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester.

Det er tre forhold som bestemmer balanseringen mellom disse to prinsippene.

1. Skatteinntektenes andel av kommunesektorens inntekter (i dag 40 pst.).
2. Nivået på utjevning av skatteinntektene.
3. Hvilke skattearter som inngår i kommunenes inntekter (inntektsskatt, formueskatt, selskapsskatt og naturressursskatt).

Molde kommunes standpunkt er at prinsippet om mulighet til likeverdige tjenester må veie tyngst. Molde kommune ser derfor ingen grunn til å øke skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter eller redusere nivået på skatteutjevningen.

Re-innføringen av selskapsskatten fra 2017, vel og merke etter ny modell, mener Molde kommune heller ikke er fornuftig. Molde kommune tror at alle kommuner, uavhengig av selskapsskatten, har ønske og vilje til å legge til rette for næringsutvikling. Videre har selskapsskatten vist seg å variere over tid og mellom kommuner. Det vil også være slik at i mange kommuner vil nasjonale og internasjonale konjunkturer ha mye større betydning enn lokal tilrettelegging med hensyn til hvem som får og ikke får selskapsskatt. I så måte vurderes den lokale forankringen til å være relativt liten. Til slutt er kommunenes utgifter først og fremst knyttet til velferdstjenester, og da bør også inntektssiden i størst mulig grad gjenspeile dette. Dette følger opp tidligere høringsuttalelser fra Molde kommune, blant annet høringsuttalelse til Sørheimutvalgets rapport i 2008.

Vurdering av økonomiske konsekvenser

Det er kun endring i delkostnadsnøkkelen som det fullt ut kan vurderes økonomisk konsekvens av. Endringen her følger av en ren faglig oppdatering og vil i utgangspunktet gi Molde kommune økt rammeoverføring på om lag 8,5 mill. kroner for året 2016.

I tillegg er det mulig å regne på de tre variantene av nytt strukturkriterium. Molde kommune vil komme best ut med en grenseverdi på 25,4 km. Dette vil gi ytterligere økt rammetilskudd med anslagsvis 2,3 mill. kroner. Ved en grenseverdi på 16,5 km vil Molde kommune få et trekk på anslagsvis 0,2 mill. kroner og ved en grenseverdi på 13,3 km et anslått trekk på 1,0 mill. kroner. Samlet sett vil endringen gi Molde kommune økte rammeoverføringer uavhengig av grenseverdi på strukturkriteriet.

Det må legges til at eksisterende skjønntilskudd, grunnet tap ved forrige endring av inntektssystemet, vil falle bort med 1,3 mill. kroner fra 2017.

ROR har fått KS til å lage et anslag for ny kommune på Romsdalshalvøya. Se lenke under.

Arne Sverre Dahl

Lenke til høringsnotat:

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

Lenke til beregning ny kommune Romsdalshalvøya:

http://www.romsdalregionrad.no/site/img/57/Romsdalshalvoeya_-_beregninger_av_konsekvenser_av_forslag_til_nytt_inntektssystem_februar_2016.pdf