



Saksframlegg

Utvalg	Møtedato	Utvalgssak
Formannskapet	16.02.2016	

Høringsuttalelse - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Rådmannens forslag til vedtak:

Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) forslag om endring av vektingen av kostnadsnøklene i utgiftsutjevningen, slår positivt ut for Frosta kommune. Det er mange ulike kriterier som inngår i kostnadsnøklene og det er vanskelig å komme med en klar analyse av hvorfor beregningen kommer ut med en liten pluss for Frosta kommune. Vektingen av kostnadsnøklene skal beregnes for hvert år. En årlig oppdatering vil i større grad ta hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid og det er positivt.

Når det gjelder endringer i strukturkriteriet, ser vi dette som et ledd i ønsket om at kommuner skal slå seg sammen til større enheter. Frosta kommune kommer i kategorien «frivillig liten» og det ligger i kortene at kommunen vil komme negativt ut i denne sammenhengen. Det er mulig dette forslaget vil virke som et insitament for kommunene til å slå seg sammen, men vi stiller spørsmålsteget ved treffsikkerheten til forslaget og om effektene vil bli litt tilfeldige. Frosta kommune er følgelig imot at denne delen av endringsforslaget iverksettes på en slik at dagens inntektssituasjon forverres/at grenseverdien for avstand settes for høyt.

I forhold til de regionalpolitiske tilskuddene, har høringsnotatet ingen holdepunkter for hvor store endringer i beløp som følger av endret profil. Det er uvisst hvor mye av småkommunetillegget som skal fordeles pr. innbygger. Forslaget sier ikke noe om hvordan redusert tilskudd skal fordeles. Frosta kommune er følgelig imot at det iverksettes endringer i regionalpolitiske tilskudd/småkommunetilskudd

Vedlegg

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

Bakgrunn for saken:

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 som offentliggjøres 11. mai

2016. I denne gjennomgangen skal inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen. På denne bakgrunn har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sendt på høring et forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Høringsfristen er satt til 1. mars 2016.

Saksopplysninger:

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Departementet har foretatt en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene.

Inntektssystemet for kommunene i Norge består av tre hovedelement:

- Utgiftsutjevning i innbyggertilskuddet
- Regionalpolitiske tilskudd
- Skatteelementer

Høringsnotatet fra KMD legger vekt på å beskrive ønsket endring i inntektssystemet, uten at det konkret vises kommunevise utslag.

De viktigste endringene som foreslås er:

1. Kostnadsnøkler med tilhørende vekting oppdateres med nye analyser av sammenhenger mellom forklaringsvariabler (kostnadsnøkler) og kostnadsforskjeller, og kostnadenes sammensetning er målt på nytt (vektingen av kostnadsnøklerne). Departementet er av den oppfatning at kostnadsnøkler og vekting er ren analyse, og at det ikke ligger politiske vurderinger bak de endringer som foreslås.
2. Vektingen av kostnadsnøklerne skal beregnes for hvert år og beregningen gjøres mer presis.
3. Basistilskuddet i utgiftsutjevningen endres til et tilskudd (strukturtilskuddet) som graderes etter reiseavstander for å nå 5000 innbyggere. Dette skal gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunestruktur, ved at kommuner med lave reiseavstander ikke lenger får full kompensasjon for å være en egen kommune.
4. Endringer i innretning og profil for regionalpolitiske tilskudd. Det legges større vekt på innbyggertall og behov for tilskudd. Behovet måles med distriktsindeksen. Det foreslås også en forenkling i tilskuddsstrukturen. Høringsnotatet har ingen holdepunkter for hvor store endringer i beløp som følger av endret profil.

Utgiftsutjevning i innbyggertilskuddet

Utgiftsutjevningen følger tre prinsipper: Full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper på tjenester, det er ikke et refusjonssystem og skal ikke være et insentivsystem. Endringer i kostnadsnøkler og innføring av nytt strukturkriterium fører til omfordelinger innenfor utgiftsutjevningen.

Kostnadsnøkler

Kostnadsnøklerne bygger på statistiske analyser av variasjoner i kommunenes faktiske utgifter. De skal være objektive, oppdaterbare og etterprøvbare. Det er foretatt en vurdering av om også

kommunale veier bør inngå, men departementet anbefaler ikke at denne sektoren tas inn. KMD har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og vektingen av nøklene. Det foreslås endringer i alle nøklene og det er relativt store endringer i vektingen:

- Grunnskole: Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrereforeldre (eks Skandinavia) tas ut. Sone og nabokriteriet vektes ned.
- Pleie og omsorg: Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektes ned.
- Barnehage: Ingen endringer i kriterier. Men det skisseres en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år.
- Kommunehelse: Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut. Sone og nabo vektes ned.
- Barnevern: Ingen endring i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får mindre vekt.
- Sosiale tjenester: Urbanitetskriteriet erstattes med aleneboende 30-66 år, med litt lavere vekt. Andre kriterier vektes opp.
- Landbruk: Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektes betydelig opp.
- Administrasjon: Ingen endring i kriterier.

Strukturkriteriet

KMD foreslår et nytt strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulempene som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i den delen av tilskuddet som knyttes til det såkalte basiskriteriet. Kriteriet skal være et mål på bosettingsmønster i kommunen og området rundt.

I dag fordeles basistilskuddet med et likt beløp pr kommune (12,8 mill), uavhengig av antall innbyggere i kommunen. Departementet mener et slikt tilskudd svekker nøytraliteten i inntektssystemet og gir et insentiv for å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner. Det foreslåtte strukturkriteriet benyttes for å gradere kommunens basistilskudd og vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Midlene som på bakgrunn av strukturkriteriet trekkes ut av basistilskuddet, tilbakeføres kommunene gjennom tilskudd pr innbygger.

Hvordan skille mellom frivillig og ufrivillig små? Departementet har sett på reiseavstander i kommuner for å nå 5000 innbyggere. Jo høyere grenseverdien settes, jo mindre beløp blir fordelt gjennom basiskriteriet og jo høyere beløp blir fordelt pr. innbygger.

Regionalpolitiske tilskudd

De regionale tilskuddene endrer retning, småkommunetilskuddet skal knyttes mer opp mot distriktpolitikken for øvrig og en høyere andel av tilskuddene skal fordeles pr innbygger, og mindre pr kommune. Behovet for tilskudd måles med distriktsindeksen. Det foreslås også en forenkling i tilskuddsstrukturen.

Departementet foreslår to nye tilskudd i sitt forslag:

- Nord-Norge: Nord-Norge- og Namdalstilskuddet + småkommunetilskuddet

- Sør-Norge: Distriktstilskudd Sør-Norge + småkommunetilskuddet

Skatteelementer

KMD foreslår ingen større endringer i skatteandel eller skatteutjevning. Ny selskapsskatt skal være en del av skatteutjevningen, kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten.

Økt skatteandel og redusert skatteutjevning har de samme fordelingsvirkningene. Skatteandel og skatteutjevning er viktige virkemidler til omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren/KS ved de årlige statsbudsjettbehandlingene.

Det er positivt at forholdet mellom skatt og rammetilskudd ikke endres.

Økonomi ved kommunesammenslåing

Inndelingstilskuddet er innført for at kommuner som slår seg sammen ikke skal tape tilskudd i en overgangsperiode (15 år + 5).

Dagens inntektssystem 2016 legges til grunn for inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen. Det er ikke avklart fra KMD hvordan dette slår ut for årene 2017 til 2019. Det vil være vesentlig for kommunene å få dette avklart nå når det pågår prosesser rundt eventuelle kommunesammenslåinger.

Vurdering:

Økonomiske konsekvenser:

Endringer i kostnadsnøkler

Effekten for Frosta kommune er anslått til en årlig økning i inntektene på i overkant av kr 300.000,-.

Endringer i strukturkriteriet

Her vil hvilken grense for reiseavstand som settes for å nå over 5000 innbyggere, avgjøre inntektseffekten for Frosta kommune. For Frosta kommune er gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere 13,8 km. Det er regnet på ulike alternativer for reiseavstand. Settes grensen til 25,4 km, vil dette innebære en årlig nedgang i inntekten for Frosta kommune på ca. kr 5,1 mill. En grenseverdi på 16,5 km vil gi en årlig inntektsnedgang på ca. kr 1,3 mill., mens en grenseverdi på 13,3 km vil innebære en årlig inntektsøkning på ca. kr 0,9 mill. for Frosta kommune.

Endringer i regionalpolitiske tilskudd

Høringsnotatet har ingen holdepunkter for hvor store endringer i beløp som følger av endret profil. Det er uvisst hvor mye av småkommunetillegget på kr 5,5 mill. som skal fordeles pr. innbygger. Forslaget sier ikke noe om hvordan redusert tilskudd skal fordeles.

Samlet virkning av nytt inntektssystem for kommunen

Forslag til nytt inntektssystem vil gi en samlet svikt i inntektene til Frosta kommune. Det er en svakhet at forslaget angir retning, men i liten grad er konkret. Høringsnotatet viser ikke de totale virkningene et nytt inntektssystem vil ha for kommunen.

Forslaget fører til en dreining der antall innbyggere vil få sterkere innvirkning på hvilke inntekter hver enkelt kommune får.

Konklusjon:

Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) forslag om endring av vektingen av kostnadsnøklene i utgiftsutjevningen, slår positivt ut for Frosta kommune. Det er mange ulike kriterier som inngår i kostnadsnøklene og det er vanskelig å komme med en klar analyse av hvorfor beregningen kommer ut med en liten pluss for Frosta kommune. Vektingen av kostnadsnøklene skal beregnes for hvert år. En årlig oppdatering vil i større grad ta hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid og det er positivt.

Når det gjelder endringer i strukturkriteriet, ser vi dette som et ledd i ønsket om at kommuner skal slå seg sammen til større enheter. Frosta kommune kommer i kategorien «frivillig liten» og det ligger i kortene at kommunen vil komme negativt ut i denne sammenhengen. Det er mulig dette forslaget vil virke som et insitamant for kommunene til å slå seg sammen, men vi stiller spørsmålsteget ved treffsikkerheten til forslaget og om effektene vil bli litt tilfeldige. Frosta kommune er følgelig imot at denne delen av endringsforslaget iverksettes på en slik at dagens inntektssituasjon forverres/at grenseverdien for avstand settes for høyt.

I forhold til de regionalpolitiske tilskuddene, har høringsnotatet ingen holdepunkter for hvor store endringer i beløp som følger av endret profil. Det er uvisst hvor mye av småkommunetillegget som skal fordeles pr. innbygger. Forslaget sier ikke noe om hvordan redusert tilskudd skal fordeles. Frosta kommune er følgelig imot at det iverksettes endringer i regionalpolitiske tilskudd/småkommunetilskudd

Arne Ketil Auran
Rådmann