

Sakspapir

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
018/16	Kommunestyret	PS	25.02.2016

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Jan Olav Osen	FE - 103	16/176

Nytt inntektssystem - Høyring

Vedlegg

Høyring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunane
Høringsnotat- forslag til nytt inntektssystem for kommunane
Nytt inntektssystem - Utgreiing regionrådet
Nytt inntektssystem-Utgreiing KS

Framlegg til vedtak:

Austrheim kommunestyre har fylgjande uttale til framlegg til nytt inntektssystem for kommunane:

- 1.Framlegg til nytt inntektssystem for kommunane bør ikkje vera eit virkemiddel i kommunereformen for å presse fram kommunesamanslåing.
- 2.Endringar i inntektssystemet bør bygge på utredningar frå eit offentleg utval som er bredt samansatt og med medlemmer frå kompetente fagmiljø. Framlegga bør vere gjenstand for ein grundig høyring slik at faglege og samfunnsmessige konsekvensar av endringane er gjenstand for offentleg debatt før Stortinget fatter beslutning.
- 3.Kommunereformen må bygge på reell frivillighet og fakta – ikkje på økonomiske truslar og usikkerhet som framlegg til nytt inntektssystem skaper.
- 4.Fordeling av skatt
I høyringsnotatet er det ikkje med nokon konkrete endringar i skatten sin del av kommunane sine totale inntekter eller i skatteutjamninga , men det er viktig at dagens system med fordeling av skatteinntekter med inntektsutjamning vert vidareført.Skatteutjamningsprosenten bør reduserast frå 60% til 55%.
5. Dei regionalpolitiske tilskota
I høyringsnotatet er det lagt opp til endring av dei regionalpolitiske tilskota. Distriktstilskot Sør-Noreg og småkommunetilskotet for kommunane i Sør- Noreg vert slått saman til eit nytt Sør-Norgetilskot.
Småkommunetilskotet bør vidareførast slik det fungerer idag. Premisset om at kommunane kan

delast inn i « frivillige» og «ufrivillige» små kan ikkje akseptrast. Det bør fortsatt vera rom for både små og store kommuner, både geografisk og befolkningsmessig.

6. Kostnadsnøklene

Oppdatering av kostnadsnøklene i det kommunale inntektssystemet er noko som gjennomførast med jamne mellomrom. Kriteriene i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk delast i tre grupper; alderskriterier, sosiale kriterier og strukturelle kriterier.

7. Strukturkriterium

Alle kommunar mottar eit basistilskot som i 2016 er på kr. 13,2 mill. kr. Innføring av strukturkriteriet betyr tvangsamanslåing. Dette bør fjernast som kriterium for tildeling av tilskot.

8. Overgangsordning

Ved endringar i inntektssystemet er det naturleg at dei som taper i eit nytt system vert kompensert i ein overgangsperiode.

9. Skjønsmidler

Ordninga med tildeling av skjønsmidler bør oppretthaldast med utgangspunkt i dei tildelingskriteriene som vert nytta i dag.

Kommunestyret - 018/16 - 25.02.2016

KS - behandling:

Framlegg frå H og V:

Fellesframlegg til vedtak:

Kommunestyret gjev følgjande høyringsuttale:

Det vert vist til høyringsbrev frå Kommunal- og Moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunane.

Austrheim kommune strekar under at inntektssystemet for kommunane må utformast slik at systemet vil vare over tid, vere eit fornuftig og rettvist system for fordeling av inntektene til kommunane. Inntektssystemet må gje full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper, gje føreseielege rammer og med stimulering til å gjennomføre ei strukturreform i kommunal sektor.

På følgjande punkt har Austrheim kommune merknader til forslag til nytt inntektssystem:

Kostnadsnøklane

For å sikre føreseielege rammer og full kompensasjon for ufrivillig kostnadsulempe for kommunane, må kostnadsnøklane oppdaterast oftare enn i dag, og då minst annakvart år. Vektinga mellom sektorane bør skje kvart år. For dei område som har hatt ei sterk auke siste år, som spesialundervisning, barnevern, sosialhjelp og brukarar med stort behov innan pleie og omsorg, må departementet dokumentere betre dei statistiske forklaringsfaktorane for nøklane. Mange av brukarane med stort behov er psykisk utviklingshemma. I dei nye kostnadsnøklane er dette kriteriet vekta ned, utan at den føreslegne toppfmansieringa til brukarar med stort behov dekker dette. Det kan få som følgje at tenestenivået for desse brukarane kan bli redusert.

Nytt strukturkriterium

-Austrheim kommune støttar prinsippa og intensjonane som ligg til grunn for nytt strukturkriterium. Departementet sitt høyringsframlegg gjev i forhold til gjeldande inntektssystem til dels stor omfordeling kommunane imellom. Modellen må derfor vurderast nærare med å sikra full kompensasjon for smådriftsulemper til tenesteproduksjon, medan smådriftsulemper på kommunenivå som er frivillige, ikkje blir kompensert full ut. I tillegg må iverksetting vurderast til eit seinare tidspunkt enn 1.1.2017

Regionalpolitiske tilskot

Austrheim kommune støttar prinsipp om at ein legg til grunn reelle distriktsutfordringar ved tildeling av distriktstilskot og derav småkommunetilskot.

Det må leggjast til grunn ei gradvis dreining i retning av at tilskotet vert gjeve meir basert på

innbyggjartal enn eit fast tilskot per kommune.

-Vekstutfordringane for dei aktuelle kommunane fell ikkje bort om dei vert ein del av ein større kommune. Veksttilskotet bør derfor inngå som ein del av inndelingstilskotet ved kommunesamanslåingar.

Skatteelementa:

Austrheim kommune er samd i prinsippet om at kommunane bør ha ei viss grad av økonomisk sjølvstende og moglegheit for å behalda ein del av inntekter og verdiar som vert skapt i eige lokalsamfunn. Likevel ser ein at mange av elementa i skattesystemet er sensitive for svingingar og dette kan føra til store variasjonar i inntektene i ein kommune frå år til år, eller mellom kommunar. Dette set vilkåret om likeverdige tenester til innbyggjarane på prøve. Det er difor viktig å vurdere den skatteutjamninga vi har i dag, for å sikre prinsippet om grad av økonomisk sjølvstende og moglegheit for å behalda ein del av inntekter og verdiar i eiga lokalsamfunn.

Framlegg frå Ap,Sp og Krf:

Austrheim kommunestyre har fylgjande uttale til framlegg til nytt inntektssystem for kommunane:

1. Endringar i inntektssystemet bør byggje på utgreiningar frå eit offentleg utval som er breidt samansett og med medlemmer frå kompetente fagmiljø. Framlegga bør sendast på ei grundig høyring slik at faglege og samfunnsmessige konsekvensar av endringane er gjenstand for offentleg debatt før Stortinget fattar avgjerd.

2. Fordeling av skatt

Austrheim kommune er samd i prinsippet om at kommunane bør ha ei viss grad av økonomisk sjølvstende og moglegheit for å behalda ein del av inntekter og verdiar som vert skapt i eige lokalsamfunn. Likevel ser ein at mange av elementa i skattesystemet er sensitive for svingningar som kan føre til store variasjonar i inntektene i ein kommune, eller mellom kommunar, frå år til år. Dette set vilkåret om likeverdige tenester til innbyggjarane på prøve. Det er derfor viktig å vurdere den skatteutjamninga vi har i dag, for å sikre prinsippet om grad av økonomisk sjølvstende og moglegheit for å behalda ein del av inntekter og verdiar skapt i eiga lokalsamfunn.

Skatteutjamningsprosenten bør reduserast frå 60% til 55%.

3. Dei regionalpolitiske tilskota

I høyringsnotatet er det lagt opp til endring av dei regionalpolitiske tilskota. Distriktstilskot Sør-Noreg og småkommunetilskotet for kommunane i Sør-Noreg vert slått saman til eit nytt SørNoreg-

tilskot.

Småkommunestilskotet bør vidareførast slik det fungerer idag. Premisset om at kommunane kan delast inn i « frivillege» og «ufrivillege» små kan ikkje akseptierast. Det bør framleis vere rom for små og store kommunar, både geografisk og befolkningsmessig.

4. Kostnadsnøklane

For å sikre føreseielege rammer og full kompensasjon for ufrivilleg kostnadsulempe for kommunane, må kostnadsnøklane oppdaterast oftare enn i dag, og då minst annakvart år.

Vurderinga av vektinga mellom sektorane bør skje kvart år. For dei områda som har hatt ein sterk auke siste år, som spesialundervisning, barnevern, sosialhjelp og brukarar med stort behov innan pleie og omsorg, må departementet dokumentere betre dei statistiske forklaringsfaktorane for nøklane.

Mange av brukarane med stort behov er psykisk utviklingshemma. I dei nye kostnadsnøklane er dette kriteriet vekta ned, utan at den føreslegne toppfinansieringa til brukarar med stort behov dekkar dette. Dette kan få som følgje at tenestenivået for desse brukarane kan bli redusert.

5. Strukturkriterium

Alle kommunar mottar eit basistilskot som i 2016 er på kr. 13,2 mill. kr. Innføring av strukturkriteriet vil gje Austrheim ein reduksjon i overføringa. Strukturkriteriet bør fjernast som kriterium for tildeling av tilskot.

6. Overgangsordning

Ved endringar i inntektssystemet er det naturleg at dei som taper i eit nytt system vert kompensert i ein overgangsperiode.

7. Skjønnsmidlar

Ordninga med tildeling av skjønnsmidlar bør forsterkast med utgangspunkt i dei tildelingskriteriene som vert nytta i dag og den uvissa som ligg i framtida pga. arbeidsmarknads-situasjonen.

8. Slik endringane i inntektssystemet er lagt fram, vert det av mange oppfatta som ein trussel mot i framtida å stå som eigen kommune. Dette er etter Austrheim Kommunestyre si meining ei klar tilsidesetting av demokratiske prosessar som bør liggja til grunn for ei eventuell samanslåing av kommunar.

Framlegget frå Ap,Sp og Krf fekk 11 røyster og framlegget frå H og V fekk 6 røyster.(H og V)

KS - vedtak:

Austrheim kommunestyre har fylgjande uttale til framlegg til nytt inntektssystem for kommunane:

1. Endringar i inntektssystemet bør bygge på utgreiingar frå eit offentleg utval som er bredt samansatt og med medlemmer frå kompetente fagmiljø. Framlegga bør sendast på ei grundig høyring slik at faglege og samfunnsmessige konsekvensar av endringane er gjenstand for offentleg debatt før Stortinget fatter beslutning.

2. Fordeling av skatt

Austrheim kommune er samd i prinsippet om at kommunane bør ha ei viss grad av økonomisk sjølvstende og mogelegheit for å behalda ein del av inntekter og verdiar som vert skap i eige lokalsamfunn. Likevel ser ein at mange av elementa i skattesystemet er sensitive for svingningar som kan føre til store variasjonar i inntektene i ein kommune, eller mellom kommunar, frå år til år. Dette

set vilkåret om likeverdige tenester til innbyggjarane på prøve. Det er derfor viktig å vurdere den skatteutjamninga vi har i dag, for å sikre prinsippet om grad av økonomisk sjølvstende og mogelegheit for å behalda ein del av inntekter og verdiar skapt i eige lokalsamfunn. Skatteutjamningsprosenten bør reduserast frå 60% til 55%.

3. Dei regionalpolitiske tilskota

I høyringsnotatet er det lagt opp til endring av dei regionalpolitiske tilskota. Distriktstilskot Sør-Noreg og småkommunetilskotet for kommunane i Sør-Noreg vert slått saman til eit nytt Sør-Norgetilskot.

Småkommunetilskotet bør vidareførast slik det fungerer idag. Premisset om at kommunane kan delast inn i « frivillige » og « ufrivillige » små kan ikkje akseptrast. Det bør fortsatt vera rom for både små og store kommuner, både geografisk og befolkningsmessig.

4. Kostnadsnøklane

For å sikre føreseielege rammer og full kompensasjon for ufrivilleg kostnadsulempe for kommunane, må kostnadsnøklane oppdaterast oftare enn idag, og då minst annakvart år.

Vurderinga av vektinga mellom sektorane bør skje kvar år. For dei områda som har hatt ein sterk auke siste år, som spesialundervisning, barnevern, sosialhjelp og brukarar med stort behov innan pleie og omsorg, må departementet dokumentere betre dei statistiske forklaringsfaktorane for nøklane.

Mange av brukarane med stort behov er psykisk utviklingshemma. I dei nye kostnadsnøklane er dette kriteriet vekta ned, utan at den føreslegne toppfinansieringa til brukarar med stort behov dekkar dette. Dette kan få som følge at tenestenivået for desse brukarane kan bli redusert.

5. Strukturkriterium

Alle kommunar mottar eit basistilskot som i 2016 er på kr. 13,2 mill. kr. Innføring av strukturkriteriet vil gje Austrheim ein reduksjon i overføringa. Strukturkriteriet bør fjernast som kriterium for tildeling av tilskot.

6. Overgangsordning

Ved endringar i inntektssystemet er det naturleg at dei som taper i eit nytt system vert kompensert i ein overgangsperiode.

7. Skjønnsmidler

Ordninga med tildeling av skjønnsmidler bør forsterkast med utgangspunkt i dei tildelingskriteriene som vert nytta i dag og den uvisse som ligg i framtida pga. arbeidsmarknadssituasjonen.

8. Slik endringane i inntektssystemet er lagt fram, vert det av mange oppfatta som ein trussel mot i framtida å stå som eigen kommune. Dette er etter Austrheim kommunestyre si meining ei klar tilsidesetting av demokratiske prosessar som bør liggja til grunn for ein eventuell samanslåing av kommunar.

Saksopplysninger:

Bakgrunn

I skriv av 17.12.15 frå Det Kongelige Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Austrheim

kommune fått oversendt framlegg til nytt inntektssystem for kommunane til uttale. Fristen for å gje uttale er 1. mars 2016. Sjå vedlagt skriv frå departementet og framlegg til nytt inntektssystem for kommunane.

Departementet legg opp til å presentera eit heilhetleg framlegg til nytt inntektssystem for kommunane i kommuneproposisjonen for 2017, med verknad frå 01.01.2017.

Vidare er vedlagt utgreiing frå regionrådet til nytt inntektssystem for kommunane- konsekvensar for Nordhordland og nytt inntektssystem, Hordaland ei utgreiing frå KS. **Generelt om inntektssystemet**
Prinsipp og målsetjing

Det er eit mål for regjeringa at innbyggjarar over heile landet skal ha eit likeverdig tenestetilbod. Den demografiske utviklinga vil medføre auka behov for offentlege velferdstenester i tiåra framover. Kommunane har ansvaret for dei sentrale velferdstenestene til innbyggjarane, og må derfor vera rusta til å handtera verknadane av den demografiske utviklinga.

Frå og med 2016, med verknad i budsjettet for 2017, blir ein del tilbakeført av selskapsskatten til kommunane gjennom ei ny inntekt basert på vekst i lønssum i privat sektor slik at verdier blir tilbakeførte til lokalsamfunnet. Endeleg modell for dette vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Kommunesektoren blir finansiert i hovudsak gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskot og skatt. Rammefinansiering fører samla sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevjande for både staten og kommunane, og gir rom for lokalt tilpassa løysingar. I tillegg til at lokale prioriteringar er kostnadseffektive, gir rammefinansiering lokale folkevalte eit reelt handlingsrom til å handtera lokale utfordringar og behov.

Målet med inntektssystemet er å utjamna desse forskjellane, slik at alle kommunar skal setjast i stand til å tilby gode og likeverdige tenester til innbyggjarane sine. Gjennom utgiftsutjamninga er det i prinsippet full utjamning av forskjellar i ufrivillige kostnader, mens det gjennom skatteutjamninga er ein delvis utjamning av skatteinntektene.

Dagens inntektssystem

Den overordna målsetjinga med inntektssystemet er å utjamna dei økonomiske føresetnadane til kommunane, slik at forholda blir lagde til rette for eit likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane over heile landet. Det betyr ikkje at alle kommunar skal ha like inntekter, men at alle kommunar skal ha same utgangspunkt for å gi innbyggjarane eit likeverdig tenestetilbod.

Oppsummering av forslaga til endring

I høringsnotatet blir det lagt fram eit forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunane. Det er utført nye analysar av variasjonane i kommunane sine utgifter på alle sektorar som inngår i utgiftsutjamninga, og det blir foreslått endringar i alle delkostnadsnøkklane i tråd med desse.

Norske kommunar er svært ulike i storleik, geografi og befolkningssamansetjing. Dette påverkar både behovet for og kostnadane ved å tilby kommunale tenester. Målet med utgiftsutjamninga er å setja kommunane i stand til å gi innbyggjarane likeverdige og gode tenester. For at kostnadsnøkklane skal fanga opp endringar i befolkningssamansetjing, levkår, reiseavstandar og andre strukturelle forhold bør desse oppdaterast jamleg.

Departementet tek sikte på å innføre ein modell der det skiljast mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon og administrasjon, gjennom eit kriterium som seier noko om reiseavstandar (strukturkriteriet). I hovudsak dekkjer basiskriteriet i dag administrative kostnader ved å vera ein kommune, det vil seia kostnader knytte til smådriftsulemper som ikkje skuldast avstandar og busetjingsmønster. Kompensasjonen for smådriftsulemper gjennom

basiskriteriet i utgiftsutjamninga blir deretter differensiert med strukturkriteriet. Dess større avstandane er, dess meir er smådriftsulempene å forstå som ufrivillige - og dess høgare blir kompensasjonen. Det betyr at kommunar som på grunn av store reiseavstandar er ufrivillig små framleis vil motta full kompensasjon. Kommunar som frivillig er små vil ikkje lenger motta full kompensasjon for smådriftsulempen gjennom utgiftsutjamninga. Denne endringa gjeld berre smådriftsulempen på kommunenivå. Smådriftsulempen på tenestenivå, for eksempel ved å gi eit desentralisert skuletilbod i ein kommune med spreidd busetjing, vil framleis kompenseres.

I dag får alle kommunar i Nord-Noreg og 14 kommunar i Nord-Trøndelag nord-Noreg- og Namdalstilskudd med ein fast sum per innbyggjar. Kommunar i Sør-Noreg kan motta distriktstilskot Sør-Noreg dersom kommunen har distriktsutfordringar målt ved distriktsindeksen. Dette tilskotet vert tildelt delvis med ein sum per kommune og delvis per innbyggjar. Kommunar med færre enn 3200 innbyggjarar, både i Nord- og Sør-Noreg, får småkommunetilskot med ein fast sum per kommune. Kommunar i Nord-Noreg kan motta både nord-Noreg- og Namdalstilskudd og småkommunetilskot, mens kommunar i Sør-Noreg mottek anten småkommunetilskot eller distriktstilskot Sør-Noreg.

For å forenkla tilskotsstrukturen foreslår regjeringa å slå saman desse tre tilskota til to nye tilskot, eitt for Nord-Noreg og eitt for Sør-Noreg. Småkommunetilskotet blir foreslått vidareført innanfor dei to nye tilskota, som eit eige småkommunetillegg. Det blir foreslått å knyta dette småkommunetillegg tettare opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskot, ved at satsane på tillegg blir differensierte med distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringar, og ikkje berre innbyggjartal, avgjerande for storleiken på småkommunetillegg.

Det blir ikkje fortalt korleis småkommunetillegg skal utformast, utover at distriktsindeksen blir nytta for å gradera dette. Det er grunn til å tru at kommunane med lågast distriktsindeks i utgangspunktet kan forventa eit tilskot på nivå med dagens småkommunetilskot. F.eks. vil dette gjelda 64 av dei 66 kommunane i Nord-Noreg og Namdalen som mottek småkommunetilskot i dag. Kommunar med høgare distriktsindeks kan oppleve lågare tilskot, og for kommunane med høgast indeks er det risiko for at heile småkommunetilskotet kan forsvinna.

Forslaget skisserer samtidig ei endra innretning slik at meir av tilskota blir per innbyggjar og mindre per kommune fordelt. Dette vil slå negativt ut for kommunar med lågast folketal.

Som eit alternativ til forslaget sitt skisserer departementet ein modell der småkommunetilskotet blir graderte ut frå verdi på strukturkriteriet. Ei slik innretning inneber at kommunar i spreiddbygde område i større grad blir skjerma enn kommunar i tettbygde område. På den andre sida vil ein slik innretning forsterka utslaga av foreslått nytt strukturkriterium i utgiftsutjamninga.

Tilskot som vert tildelt, heilt eller delvis, med ein fast sum per kommune inneber at det vert gjeve monaleg høgare tilskot per innbyggjar i små kommunar enn i større kommunar. Departementet meiner dette gjev mellomstore og større kommunar dårlegare vilkår for å gi gode tenestetilbod enn små kommunar. Vidare er dette problematisk ved at kommunar som slår seg saman vil mista tilskot. Sjølv om kommunane blir kompenserte for dette gjennom inndelingstilskotet kan det svekkja insentiva til samanslutning. Departementet meiner at regionalpolitiske tilskot derfor i større grad bør fordelast pr. innbyggjar, slik at kommunane får eit meir likeverdig høve for å gi gode tenester uavhengig av storleik. Dei regionalpolitiske elementa i systemet bør også tildelast ei klarare grunngeving og forankring i den andre regionalpolitikken.

Vekstkommunetilskotet vert gjeve til kommunar med ein årleg befolkningstilvekst på meir enn 1,6 pst. Det blir foreslått inga endring i dette tilskotet, men det blir vist til at departementet vil vurdere om veksttilskotet skal innlemast i inndelingstilskotet til nye kommunar etter ei

kommunesamanslåing.

Storbytilskotet vert gjeve til dei 4 største kommunane. Det blir ikkje foreslått endringar i dette tilskotet, men departementet vil vurdera omfang og innretning på tilskotet.

Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjamninga

Hovuddelen av rammetilskotet til kommunane blir fordelt i utgangspunktet med ein lik sum per innbyggjar, gjennom innbyggjartilskotet. Eit viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunane skal få full kompensasjon for utgifter ved tenesteytinga som dei sjølv ikkje kan påverka.

Det er til dels store forskjellar mellom kommunane i befolkningssamansetjing, geografi og kommunestorleik. Dette fører til variasjonar i kva tenester innbyggjarane har behov for og kva kostnadar kommunane har ved å tilby desse tenestene. Målet med utgiftsutjamninga er å utjamna desse forskjellane, og å setja alle kommunar i stand til å tilby innbyggjarane dei likeverdige og goda kommunale tenestene sine. Gjennom utgiftsutjamninga får kommunane full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjellar. Grunnlaget for denne omfordelinga er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamninga. Det er berre dei ufrivillige kostnadsforskjellane som skal utjamnast gjennom utgiftsutjamninga. Derfor blir utgiftsutjamninga basert på eit utrekna utgiftsbehov for den einkilde kommunen, og ikkje dei faktiske utgiftene til kommunane.

I dag inngår sektorane grunnskule, barnehage, pleia og omsorg, helsetenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjamninga.

For kvar sektor som inngår i utgiftsutjamninga vert det berekna ein delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkklane vert vekta saman til ein samla kostnadsnøkkel på grunnlag av den relative storleiken til sektorane (målt etter del rekneskapsførde utgifter).

Kommunalt- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklane i inntektssystemet for kommunane. Departementet har teke utgangspunkt i dagens kostnadsnøklar, utført nye analysar av dei ulike sektorane med eit oppdatert datagrunnlag, og foreslår i dette notatet endringar i alle delkostnadsnøkklane. Formålet med revisjonen har vore å sjå om dagens kostnadsnøkkel framleis er den beste til å fanga opp variasjonar i kostnadar mellom kommunane, eller om andre modellar er betre.

Variasjonar i utgiftene til kommunane til det kommunale tenestetilbodet kan skuldast både forhold som er utanfor kommunane sin kontroll, og forhold som kommunane sjølv kan påverka.

Sidan det berre skal kompenseras for utgifter kommunen sjølv ikkje kan påverka i utgiftsutjamninga, må det setjast strenga krav til kva type kriterium som kan inngå i systemet. Kriteria må vera:

- objektive
- basert på offisiell statistikk
- mogelege å oppdatere jamleg

At kriteria er objektive betyr at dei ikkje blir påverka av kommunen sine egne disposisjonar, det vil seia at dei er nøytrale. Alternativet til å nytta objektive kriterium er å nytta kriterium med innebygde insentiveffektar. Kriterium med insentiveffekt vil for eksempel kunne vera å nytta tal plassar eller dekningsgrad som kriterium i inntektssystemet. Dersom ein bruker faktiske plassar som kriterium, vil dette bli ei form for refusjonsordning der kommunane får overført midlar etter aktivitet heller enn etter behov.

Det blir ikkje føreslege endringar i kva sektorar som blir omfatta av utgiftsutjamninga. Det har tidlegare vore drøfta om kommunale vegar burde omfattast av utgiftsutjamninga, men

departementet hevdar at i motsetning til for riks- og fylkesvegane finst dei ikkje nasjonale standardar for kommunale vegar og at dette ikkje er ei tenesta der det blir stilt store krav til likskap mellom kommunar.

Departementet meiner vidare at sidan kommunane sjølv kan fastsetja kva som er ein kommunal veg og standarden på denne, er det eit kriterium som vil bryta med prinsippa i utgiftsutjamninga. Departementet vurderer kommunale vegar som ein sektor det er vanskeleg å inkludera i utgiftsutjamninga, og tilrår ikkje at denne sektoren blir teken inn då det ikkje er klart at dette er ei nasjonal velferdstenesta som bør inkluderast i utgiftsutjamninga, og i tillegg er det vanskeleg å finna gode, objektive kriterium i kostnadsnøkkelen.

Kriteria i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk delast opp i tre grupper; alderskriterium, sosiale kriterium og strukturelle kriterium. Alderskriterium og sosiale kriterium seier noko om trekk ved befolkninga i kommunane som påverkar etterspørselen etter kommunale tenester. Strukturelle kriterium seier noko om variasjonar i kostnadsforhold ved kommunen som kan forklara delar av variasjonen i kommunane sine utgifter, som kommunestorleik og busetjingsmønster.

Departementet har gjort oppdaterte analysar av alle kostnadsnøklane og det blir foreslått endringar i alle nøklane.

- Grunnskule: Kriteriet norskfødde 6-15 år med innvandrarforeldre ekskl Skandinavia) blir teken ut.
- Pleie **og omsorg**: Ingen endringar i kriterium. Innbyggjarar 0-66 år vekta opp, mens innbyggjarar 90 år og over og psykisk utviklingshemma 16 år og over vekta ned. Nedvektinga av psykisk utviklingshemma vil også røra ved toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester.
- Barnehagar: Inga endring i kriterium. Men det er også skissert ein alternativ modell der den viktigaste forskjellen er at utdanningskriteriet blir erstatta med tal heiltidstilsette 20-44 år. Den alternative modellen har noko lågare forklaringskraft, men blir også vurdert som eit godt alternativ.
- Kommunehelsa: Det blir lagt større vekt på kriteriet innbyggjarar 67 år og over samtidig som kriteriet for dødsfrekvens blir teke ut.
- Barnevern: Ingen endringar i kriterium. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med einsleg forsørgjar og personar med låg inntekt, mens innbyggjarar 0-22 år får mindre vekt.
- Sosialhjelp: Urbanitetskriteriet blir erstatta med kriteriet aleinebuarar 30-66 år. Dette gjer også at vektinga mellom kriteria blir endra.
- Landbruk: Kriteriet areal dyrka mark går ut. Kriteriet tal jordbruksbedrifter vekta monaleg opp.
- Administrasjon: Inga endring i kriterium.

Gradert kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjamninga

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon er ein ufrivillig kostnad. Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (i hovudsak knytte til administrasjon) er ein del av kostnadsnøkkelen, og vert tildelt gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet er lik verdien ein for alle kommunar, og gjennom dette kriteriet får alle kommunar ein lik sum per kommune gjennom utgiftsutjamninga.

Etter departementet si vurdering bør ikkje desse smådriftsulempene lenger kompensera fullt ut. For å differensiera kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunane, foreslår departementet å innføra ein modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Strukturkriteriet er eit mål på busetjingsmønsteret i kommunen og områda rundt, og seier noko om avstandar og kor spreidd busetnaden er i regionen. Med ein modell som skissert i høyringsnotatet, vil kommunar med store avstandar målt ved strukturkriteriet behalda full kompensasjon for

smådriftsulempes som i dag, medan kommunar med lågare verdi på strukturkriteriet får noko mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

Borge-utvalet (Inntektssystemutvalget NOU 2005:18) utvikla i si tid eit såkalla strukturkriterium, som seier kor langt innbyggjarane i ein kommune i gjennomsnitt må reisa for å nå f.eks. 5 000 innbyggjarar uavhengig av kommunegrenser. Tanken var at små kommunar med korte reiseavstandar lettare vil kunne slå seg saman enn kommunar med lange reiseavstandar. Det vil seia at i kommunar med korte reiseavstandar vil smådriftsulempene i større grad vera frivillige enn i kommunar med lange reiseavstandar.

Departementet foreslår at eit nytt strukturkriterium, der kommunar som har smådriftsulempes som ikkje fullt ut kan sjåast på som ufrivillige skal få ein reduksjon i den delen av tilskotet som blir knytt til det såkalla basiskriteriet. Kommunesektoren sine samla inntekter vil ikkje bli rørte av dette, fordi reduksjonen i basistilskot vil bli beholden i det samla inntektssystemet. Basiskriteriet fordeler i dag eit tilskot med ein lik sum per kommune. I dag er dette på om lag 13,2 mill. kroner per kommune. Det vil seia at små kommunar i dag får ein vesentleg høgare sum per innbyggjar enn større kommunar. Forslaget til KMD vil føra til at kommunane vil få eit tilskot på mellom 0 og 13,2 mill. kroner - avhengig av reiselengda.

I praksis vil det bli fastset ein grenseverdi for kor lang reiselengde som tilseier full kompensasjon. Kommunar med kortare reiselengda enn dette vil få ein andelsmessig reduksjon. Det vil seia at ein kommune som har ei reiselengda som er halvparten av grenseverdien, isolert sett vil få redusert basistilskotet med 6,6 mill. kroner. Fastsetjing av grenseverdien vil nødvendigvis vera noko skjønsmessig. Departementet si vurdering er at det er fornuftig å knyta grenseverdien opp til ein grenseverdi i datamaterialet. Borge-utvalet vurderte ei grensa for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittleg reiselengda for å nå sentrum i grunnkrinsar på til saman 5 000 innbyggjarar for kommunar med færre enn 5 000 innbyggjarar.

Reduksjonen vil gjelda basistilskotet i alle dei fire sektorane (administrasjon, grunnskule, pleia- og omsorg og helsa) der det inngår i kostnadsnøkkelen. Busetjingskriteria (sona og nabo) blir ikkje endra. Det er sannsynlegvis dette som gjer at departementet skriv «Smådriftsulempes til tenester vil framleis kompenseras fullt ut».

Sone- og nabokriteria seier noko om avstandsforhold internt i kommunen, og fangar opp at for einskilde tenesteområde er det meirkostnadar knytt til ein spreidd busetjingsstruktur. Begge kriteria tek utgangspunkt i grunnkrinsane alle kommunar er gruppert i, men fangar opp litt ulike forhold ved busetjingsmønsteret i kommunane. Sonekriteriet fangar opp reiseavstandar internt i ei sona. Ei sona er eit geografisk samanhengande område av grunnkrinsar, som opphavleg danna geografiske einingar som tilsvarar ei naturleg organisering av grunnskuletilbodet i ein kommune. Nabokriteriet måler innbyggjarane sin reiseavstand frå senteret i eigen grunnkrins til senteret i nærmaste nabokrins, for alle kommunen sine innbyggjarar.

Skatt og skatteutjamning

Høyringsnotatet gjev ei skildring av dagens system for skatt og skatteutjamninga.

Eit av prinsippa for finansieringa av kommunesektoren er omsynet til det lokale sjølvstyret. Dette inneber at kommunesektoren bør ha økonomisk sjølvstende og høve for å behalda ein del av inntekter og verdier som blir skapt i eige lokalsamfunn. Dette tilseier at ein del av inntektene bør koma frå lokale skattar. Eit anna prinsipp er at kommunane skal setjast i stand til å gi likeverdige tenester til innbyggjarane sine, noko som tilseier at det ikkje bør vera for store forskjellar i inntekter mellom kommunane. I skatteelementa i inntektssystemet blir det teke omsyn til begge prinsipp. Mekanisar som regulerer fordelinga av skatteinntekter mellom kommunane er kva skattar

kommunane får behalda ein del av, kor stor del skatteinntektene utgjer av samla inntekter og i kor stor grad skatteinntektene blir utjamna mellom kommunane.

Skatteinntektene til kommunane omfattar i dag skatt på inntekt og formue frå personlege skattytarar, naturressursskatt frå kraftselskap, eigedomsskatt og andre produksjonsskattar, dvs. konsesjonsavgift som blir betalt til kommunar som er rørt av vasskraftutbygging eller -regulering.

Det vert ikkje fremja konkrete forslag til endringar i dagens modell, men viser i staden til at skattedel og graden av skatteutjamning er noko som blir fastsett kvart år i samband med kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Selskapsskatt

Frå og med 2017 vil kommunane bli tilførte inntekter via ein ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskaping, og skal gi kommunane eit sterkare insentiv til å leggja til rette for næringsutvikling. Samtidig vil delar av verdiskapinga førast tilbake til lokalsamfunnet. Kommunar med vekst i lønssummen i privat næringsverksemd over ein periode på fire år vil motta ein del av den nye selskapsskatten. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjamninga. Departementet kjem tilbake til selskapsskatten i kommuneproposisjonen for 2017.

Vurdering

Slik framlegget ligg føre kan det virke som at inntektssystemet er eit verkemedel til å presse fram kommunesamanslåing. Slik skal det ikkje vera då utgangspunktet var at eventuell samanslåing skal vera ei friviljug sak. Endringar i inntektssystemet bør bygge på utredningar frå eit offentleg utval. Eg finn at framlegget er svært ugunstig for Austrheim kommune. Endring i kriteriane for småkommunetilskotet vil gje eit inntektstap på kr. 5,5 mill. kr. årleg. Difor vert det bedt om at dagens kriterier for tildeling av småkommunetilskot vert nytta fortsatt. Tilsvarande må innføring av strukturkriteriet fjernast då dette vil gje eit inntektstap på 6,6 mill.kr. Slik framlegget til nytt inntektssystem ligg føre i dag vil Austrheim kommune få 12,3 mill. kr. i redusert overføring. Uansett kva kriteriane vert i inntektssystemet må dei kommunane som taper på omlegginga få kompensert dette tapet i ein overgangsperiode slik det er blitt praktisert ved tidlegare endringar.

Konklusjon

Eg rår til fylgjande:

Austrheim kommunestyre har fylgjande uttale til framlegg til nytt inntektssystem for kommunane:

1.Framlegg til nytt inntektssystem for kommunane bør ikkje vera eit virkemiddel i kommunereformen for å presse fram kommunesamanslåing.

2.Endringar i inntektssystemet bør bygge på utredningar frå eit offentleg utval som er bredt samansatt og med medlemmer frå kompetente fagmiljø. Framlegga bør vere gjenstand for ein grundig høyring slik at faglege og samfunnsmessige konsekvensar av endringane er gjenstand for offentleg debatt før Stortinget fatter beslutning.

3.Kommunereformen må bygge på reell frivillighet og fakta – ikkje på økonomiske truslar og usikkerhet som framlegg til nytt inntektssystem skaper.

4.Fordeling av skatt

I høyringsnotatet er det ikkje med nokon konkrete endringar i skatten sin del av kommunane sine totale inntekter eller i skatteutjamninga , men det er viktig at dagens system med fordeling av

skatteinntekter med inntektsutjamning vert vidareført. Skatteutjamningsprosenten bør reduserast frå 60% til 55%.

5. Dei regionalpolitiske tilskota

I høyringsnotatet er det lagt opp til endring av dei regionalpolitiske tilskota. Distrikttilskot Sør-Noreg og småkommunetilskotet for kommunane i Sør-Noreg vert slått saman til eit nytt Sør-Norgetilskot.

Småkommunetilskotet bør vidareførast slik det fungerer idag. Premisset om at kommunane kan delast inn i « frivillige» og «ufrivillige» små kan ikkje akseptrast. Det bør fortsatt vera rom for både små og store kommuner, både geografisk og befolkningsmessig.

6. Kostnadsnøklene

Oppdatering av kostnadsnøklene i det kommunale inntektssystemet er noko som gjennomførast med jamne mellomrom. Kriteriene i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk delast i tre grupper; alderskriterier, sosiale kriterier og strukturelle kriterier.

7. Strukturkriterium

Alle kommunar mottar eit basistilskot som i 2016 er på kr. 13,2 mill. kr. Innføring av strukturkriteriet betyr tvangsamanslåing. Dette bør fjernast som kriterium for tildeling av tilskot.

8. Overgangsordning

Ved endringar i inntektssystemet er det naturleg at dei som taper i eit nytt system vert kompensert i ein overgangsperiode.

9. Skjønsmidler

Ordninga med tildeling av skjønsmidler bør oppretthaldast med utgangspunkt i dei tildelingskriteriene som vert nytta i dag.