

Sakspapir

Saksbehandlar	Arkiv	ArkivsakID
Svein Helge Hofslundsengen	FE - 103	15/1018

Saknr	Utval	Type	Dato
011/2016	Kommunestyret	PS	24.02.2016

Forslag til nytt inntektssystem - høyringsuttale frå Masfjorden kommune

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Masfjorden kommune har følgjande uttale til forslag nytt inntektssystem for kommunane:

Generelt

Masfjorden kommune meiner at totalverknadene av endringane i forslag til nytt inntektssystem for kommunane gir ei ueheldig omfordeling av inntekter frå distrikt og mindre kommunar til dei aller største og sentrale byområder og forsterkar sentraliseringa.

Ein meiner vidare at det er ueheldig med eit høyringsnotat som i liten grad synleggjer konsekvensar av dei ulike vurderingane/forslaga som departementet kjem med, og at for mykje fell inn under «dette vil departementet komme nærare attende til i Kommuneproposisjonen for 2017», og dette medfører at kommunane reelt ikkje har føreseielege økonomiske rammer, noko som er spesielt ueheldig i ein fase med innsjutt på kommunereformarbeidet for kommunane.

Kostnadsnøklar

- Det er viktig med føreseielege rammer for kommunane. Ei oppdatering av kostnadsnøklane kvart fjerde år meiner ein er dekkande og bør gjennomførast som ei fast norm
- Masfjorden kommune er i mot endringa som går på distrikt og avstandar, og meiner at sone- og nabokriteriet vert vekta for mykje ned, noko som har skjedd gradvis ved tidlegare endringa av inntektssystemet og.
- Kommunen har dei seinare åra opplevd ei sterk auke i utgifter til m.a. spesialundervisning, ressurskrevjande brukarar. Departementet har i lita grad å funne forklaringsfaktorar bak denne veksten. For å oppnå eit inntektssystem med full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulempar må departementet prioritera å identifisera statistisk forklaringsfaktorar for alle kostnadsnøklane.
- Masfjorden er ueinig i departementet sin argumentasjon for å utelata kommunale vegar frå utgiftsutjamninga. Dei kommunale vegane er ein viktig del av infrastrukturen i landet og opne vegar året rundt er viktig for å sikra velferdstenestene, livskvalitet og tryggleiken til innbyggjarane, og tilrår at det vert arbeid vidare med å få kommunale vegar inn som del av kostnadsnøklane framover for å sikre kommunane full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulempar.

Nytt strukturkriterium

- I inntektssystemet bør det vere noko større stimulering til å gjennomføre ei strukturreform i

kommunal sektor enn det er i dag, og rådmannen støttar difor prinsippa og intensjonane som ligg til grunn for innføringa av eit nytt strukturkriterium.

Regionalpolitiske tilskot

- Masfjorden kommune støttar ikkje framlegget om forenkling og samanslåing av dei regionalpolitiske tilskota, som småkommunetilskotet og distriktstilskot Sør – Noreg, og meiner desse må bestå som i dag.

Skatteelementa:

- Masfjorden 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.
- Form for selskapskatt som er skissert innført att frå 2017 meiner Masfjorden kommune er lite hensiktsmessig, og støttar ikkje dette framlegget. Dersom ein vil tilbakeføre ordning med selskapskatt til kommunane tilrår ein at tidlegare modell for selskapskatt vert nytta.

Saksopplysningar:

Bakgrunn

I Kommuneproposisjonen for 2016 vart det varsla at regjeringa vil gjennomføra ein heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet for kommunane, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenterast i kommuneproposisjonen for 2017. Det vart understreka at gjennomgangen av inntektssystemet skal sjåast i samanheng med kommunereforma.

Høyring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har så i skriv av 17. desember 2015 sendt forslag til nytt inntektssystem på høyring med frist 1. mars 2016 til å gje uttale på forslaget.

Departementet legg opp til å presentera eit heilskapleg forslag til nytt inntektssystem for kommunane i kommuneproposisjonen 2017, med verknad frå 1.1. 2017. Forslaget som er sendt ut på høyring gir ikkje eit eintydig svar på kva konsekvensane vert for den einskilde kommune, noko som gjer det vanskeleg å få eit fullgodt bilete av konsekvensane av forslaget.

Fakta

Inntektssystemet består av fleire element:

1. innbyggjartilskotet, inkludert
 - a. kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamning og
 - b. basiskriteriet
2. dei regionalpolitiske tilskota inkl. småkommunetilskotet
3. dei ulike skatteelementa

I høyringsnotatet vert det gjort greie for konkrete forslag til endringar i pkt 1 og 2.

I tillegg blir tilhøvet mellom kommunane sine skatteinntekter og inntektssystemet drøfta.

Først vert departementet sitt framlegg til endringar i kostnadsnøkkelen presentert, og vidare er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon særleg vurdert.

I dag får alle kommunar full kompensasjon gjennom basiskriteriet for smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon via kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamninga, uavhengig av om deler av desse kostnadane kan sjåast på som frivillige. Etter departementet si vurdering bør ikkje kommunar lenger kompensera fullt ut for slike frivillige smådriftsulemper. Slik vil inntektssystemet bli meir nøytralt i forhold til kommunestruktur. I høyringsnotatet blir det presentert ein modell for eit nytt strukturkriterium, basert på reiseavstandar, med differensiering mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Endeleg modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Regionalpolitiske tilskot skal framleis vera ein viktig del av inntektssystemet, og vil vera eit viktig verkemiddel i distriktpolitikken for å oppnå blant anna næringsutvikling og ei god samfunnsutvikling. Regjeringa ønskjer å forenkla tilskotsstrukturen ved at småkommunetilskotet vert samkjørt med dei øvrige regionalpolitiske tilskota, slik at dei i sum vert meir nøytrale i forhold til kommunesamanslutningar.

Skatteinntekter utgjer i dag om lag 40 prosent av kommunesektoren sin samla inntekter. Inntektssystemet består i hovudsak av tre element; fastsetjing av skatten sin del av dei samla inntektene, skattar som skal tilkoma kommunane og graden av utjamning av skatteinntekter mellom kommunane. Innretninga av skatteelementa i inntektssystemet vil vera ei vurdering av balansen mellom omsynet til lokal forankring av inntektene og omsynet til likeverdige tenester. Det vert denne gongen ikkje gjort framlegg om endringar i skatteelementa.

Kommunar som slår seg saman i denne stortingsperioden vil få utrekna inndelingstilskotet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016. I inndelingstilskotet får kommunane behalda basistilskot og eventuelle regionalpolitiske tilskot dei mister som følge av samanslåinga, utan avkorting dei første 15 åra etter samanslåinga, deretter blir tilskotet trappa ned over 5 år.

Den overordna målsetjinga med inntektssystemet er å utjamna dei økonomiske føresetnadane til kommunane. 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.

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 gir rammefinansiering lokale folkevalte eit reelt handlingsrom til å handtera lokale behov.

Når det skal gjerast endringar i inntektssystemet for kommunane, vil dette vera eit «nullsum spel». Dersom nokre skal få meir, er det andre som må få mindre, summen skal heile tida vera «100». I inntektssystemet finst det vidare ein mekanisme for forseinking av store endringar – «INGAR», som sikrar at ingen kommunar i eit einskild år får ei «endring» over eit visst nivå. Det gjer at dersom endringane er store kan det ta to til tre år før effekten er tatt fullt ut. Dette er det ikkje tatt omsyn til i kommentarane i denne saksutgreiinga.

Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjamninga

Hovuddelen av rammetilskotet til kommunane blir i utgangspunktet fordelt 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 skilnader mellom kommunane i befolkningssamansetjing, geografi og kommunestorleik. Dette fører til variasjonar i kva tenester innbyggjarane har behov for og kva kostnader kommunane har ved

å tilby desse tenestene. Målet med utgiftsutjamninga er å utjamna desse skilnadene, og å setja alle kommunar i stand til å tilby innbyggjarane likeverdige og gode kommunale tenester.

Grunnlaget for denne utjamninga er eit sett kostnadsnøklar. Gjennom desse nøklane vert rammetilskotet fordelt med grunnlag i eit statistisk berekna utgiftsbehov for den einkilde kommune, og ikkje dei faktiske utgiftene til kommunane. Det er difor tale om eit tilskot, og ikkje refusjon av faktiske utgifter, og det er opp til kommunen sjølv å forvalte tilskotet på ein fornuftig måte. I utgiftsutjamninga vert det rekna ut delkostnadsnøklar for sektorane grunnskule, barnehage, pleie- og omsorg, helsetenester, barnevern, sosialhjelp og administrasjon/landbruk/miljø.

Det er frå tidlegare lagt opp til at kostnadsnøklane i utgiftsutjamninga skal oppdaterast om lag kvart fjerde år, og denne revisjonen er ei oppfølging av dette. Departementet har teke utgangspunkt i dagens kostnadsnøklar, utført nye analysar av dei ulike sektorane med eit oppdatert datagrunnlag, og foreslår i høyringsnotatet endringar i alle delkostnadsnøklane. Formålet med revisjonen har vore å sjå om dagens modell framleis er den beste til å fanga opp variasjonar i kostnader mellom kommunane, eller om andre modellar er betre.

Det er gjort ein total gjennomgang av kostnadsnøkkelen for berekninga av kommunane sin kostnadsindeks. Kommunar som får ein kostnadsindeks som er høgare enn 100 får tilført ekstra midlar i utgiftsutjamninga. Dei som har kostnadsindeks mindre enn 100 må gje frå seg. Dette er eit «nullsumspel». Kostnadsnøkkelen inneheld eit sett med ulike faktorar som skal vektleleggast og summen av dei skal vere 1,0000. Vekta til basiskriteriet er ikkje bestemt, det vil vere avhengig av kven av dei tre grenseverdiene for strukturkriteriet som vert valt. Det gjer at kostnadsnøkkelen som er lagt fram kan endre seg.

Sidan det berre skal kompensierast for utgifter kommunen sjølv ikkje kan påverka i utgiftsutjamninga, må det setjast strengja krav til kva type kriterium som kan inngå i systemet. Kriteria må vera objektive, basert på offisiell statistikk og dei må vere mogelege å oppdatera jamnleg.

Det blir ikkje føreslege endringar i kva sektorar som blir omfatta av utgiftsutjamninga.

Kriteria i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk delast opp i tre grupper;

- alderskriterium
- sosiale kriterium
- 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 kostnadstilhøve 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, oppsummert slik:

- Grunnskule:
Kriteriet norskfødde 6-15 år med innvandrarforeldre (ekskl. Skandinavia) blir teke ut.
- Pleie og omsorg:
Ingen endringar i sjølve kriteria, men endring av vektorer. Innbyggjarar 0-66 år vert vekta opp, medan innbyggjarar 90 år og eldre og psykisk utviklingshemma 16 år og eldre vert vekta ned. Nedvektinga av psykisk utviklingshemma vil også røra ved toppfinansieringsordninga for ressurskrevjande tenester.
- Barnehagar:
Inga endring i kriterium. Det er skissert ein alternativ modell der utdanningskriteriet blir

erstatta med tal heiltidstilsette 20-44 år. Denne modellen har noko lågare forklaringskraft, men blir vurdert som eit godt alternativ.

- **Kommunehelse:**
Det blir lagt større vekt på kriteriet innbyggjarar 67 år og over samstundes 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, medan 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.

Endring i kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjamninga

Departementet tek sikte på å innføra ein modell der det vert skilt mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon og administrasjon gjennom eit nytt strukturkriterium som seier noko om reiseavstandar. I dette ligg det at dess større avstandane er, dess meir er smådriftsulempene å forstå som ufrivillige - og dess høgare bør kompensasjonen vere. Det betyr at kommunar som er ufrivillig små, på grunn av store reiseavstandar, framleis vil motta full kompensasjon. Kommunar som frivillig er små vil ikkje lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjamninga.

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at alle smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon er ein ufrivillig kostnad. Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå er ein del av kostnadsnøkkelen, og vert tildelt gjennom basiskriteriet. Det vert gjeve for å dekke opp for kommunen sine administrative kostnader med det å vere ein eigen kommune. Basiskriteriet har verdien éin for alle kommunar, og utgjer ca kr 13,2 mill. Det vil seia at små kommunar får ein vesentleg høgare sum per innbyggjar enn større kommunar.

Etter departementet si vurdering bør desse smådriftsulempene ikkje lenger kompenseras fullt ut og vera like per kommune. Inntektssystemet bør vera mest mogeleg nøytralt i høve til kommunestruktur. For å differensiera kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunane, foreslår departementet å innføra ein modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av dette nye strukturkriteriet.

Kriteriet er tenkt oppbygd slik:

- Kommunane vert delt opp i 12.000 grunnkretsar.
- Alle innbyggjarane i ein grunnkrets vert flytta til den staden i sin grunnkrets der det bur flest personar.
- Deretter ser ein på kor langt innbyggjarane i ein grunnkrets må reisa for å møta minst 5.000 innbyggjarar – innanfor eller utanfor eigen kommune.
- Kommunen sitt strukturkriterium er gjennomsnittet for alle grunnkretsane i kommunen.

Forslaget vil føra til at kommunane får eit basistilskot på mellom 0 og ca 13,2 mill. kroner avhengig av storleiken på strukturkriteriet. Departementet vurderer alternative grenseverdier på 25,4 km, 16,5 km eller 13,3 km for kor lang reiselengde som tilseier full kompensasjon. Kommunar med kortare

reiselengda enn dette vil få ein høvesvis reduksjon. Ein kommune som har ei reiselengd som er halvparten av grenseverdien, vil som utgangspunkt få halvert basistilskotet.

Departementet sitt forslag til endringar i kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevninga er:

1. *Smådriftsulemper til tenester vil fortsatt kompenseraast fullt ut.*
2. *Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikkje lenger bli sett på som en fullt ut ufrivillig kostnad, og blir dermed ikkje kompensert fullt ut for alle kommunar.*
3. *Strukturkriteriet vert nytta for å skilje mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graden av frivillighet.*
4. *Ved hjelp av strukturkriteriet vert kompensasjonen differensiert for smådriftsulemper i utgiftsutjevninga for kommunane.*

Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017. I høringsrunden ønskes det innspel og kommentarar til innretninga på denne modellen, og den prinsipielle vurderinga av om alle smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon bør kompenseraast fullt ut gjennom utgiftsutjevninga i inntektssystemet.

Endringar i dei regionalpolitiske tilskot

I dagens inntektssystem er fem tilskot regionalpolitisk begrunna:

- småkommunetilskotet
- Distrikstilskot Sør-Norge,
- Nord-Norge- og Namdalstilskotet
- Veksttilskotet
- Storbytilskotet.

Totalt utgjer desse tilskota om lag 3,1 prosent av det totale rammetilskotet til kommunane, men for nokre kommunar utgjer tilskota ein monaleg større del.

For å forenkla tilskotsstrukturen foreslår regjeringa å slå saman småkommunetilskotet, Distrikstilskot Sør-Noreg og Nord-Noreg- og Namdalstilskot 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 distriktpolitikken enn dagens småkommunetilskot, ved at satsane på tillegget blir differensierte med distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringar, og ikkje berre innbyggjartal, avgjerande for storleiken på småkommunetillegget.

Det er i høringsnotatet ikkje fremja eit konkret forslag til korleis småkommunetillegg skal utformast, utover at distriktsindeksen vil bli nytta for å gradera dette. Det er grunn til å tru at kommunane med lågast distriktsindeks i utgangspunktet kan forventast eit tilskot på nivå med dagens småkommunetilskot. Kommunar med høgare distriktsindeks kan oppleve lågare tilskot, og for kommunane med høgare indeks kan heile småkommunetilskotet falle bort. Merk at kommunar med stort areal med relativt få innbyggjarar har låg distriktsindeks.

7.4 Distriktsindeksen 2015 per kommune sortert fylkesvis

Distriktsindeksen 2015 inkl. trunkerte og vektete enkeltindikatorer

Kommunenavn	Geografi			Demografi			Arbeidsmarked		Leve- kår	Distrikts- indeks 2015
	NIBR 11	Reisetid til Oslo	Befolknings- tetthet	Befolknings- vekst	Kvinne- andel	Eldre- andel	Sysselsettings- vekst	Andel yrkesaktive	Inntekt	
1266 Masfjorden	12	2	0	7	1	0	6	10	7	45,1

Forslaget skisserer samtidig ei endra innretning slik at meir av tilskota vil verta fordelt per innbyggjar og mindre per kommune. Dette vil slå negativt ut for kommunane med lågast folketal. Departementet peikar på at småkommunetilskotet, som vert gjeve som eit fast beløp per kommune, ikkje er nøytralt i høve til kommunesamanslutningar, og tilrår eit alternativ som i større grad er basert på talet på innbyggjarar og i mindre grad vert tildelt som ein fast sum per kommune.

Sjølv om kommunane blir kompensert for kommunesamanslutningar gjennom inndelingstilskotet kan det svekkja insentiva til samanslutningar dersom småkommunetilskotet og dei andre regionalpolitiske tilskot er for gode. Dei regionalpolitiske elementa i systemet bør også få ei klårare grunngeving og forankring i regionalpolitikken.

Som eit alternativ til skisserer departementet ein modell der småkommunetilskotet vert graderte ut frå verdi på strukturkriteriet. Ei slik innretning inneber at kommunar som har spreidd busetnad i større grad blir skjerma enn kommunar i tettbygde område. På den andre sida kan ei slik innretning verta for likt strukturkriteriet.

Departementet seier at med deira forslag til endringar i dei regionalpolitiske tilskota vil kommunar i Nord-Noreg og små kommunar i heile landet framleis ha eit betydeleg høgare inntektsnivå enn andre kommunar. Fordelingsprofilen i regionalpolitikken i inntektssystemet vil i hovudsak vera som i dag, sjølv om småkommunetillegget vert knytt til distriktsindeksen. Retninga i politikken er ei forsiktig dreining der meir vert knytt til reelle distriktsutfordringar og mindre til storleiken på kommunen.

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

Departementet sitt forslag til endringar er slik:

5. Nord-Norge- og Namdalstilskotet vert vidareført, og vert slått saman med småkommunetilskotet for disse kommunane til et nytt Nord-Norgetilskudd.
6. Distriktstilskot Sør-Norge og småkommunetilskotet for kommunane i Sør-Norge slås samen til eit nytt Sør-Norgetilskot.
7. Småkommunetilskotet vert vidareført som eit eige småkommunetillegg innanfor dei to tilskota; Nord-Norgetilskotet og Sør-Norgetilskotet.
8. Satsene på småkommunetillegget vert differensiert i forhold til kommunen sin verdi på distriktsindeksen, slik at tilskotet vert gradert etter denne på same måte som satsane innanfor dagens Distriktstilskot Sør-Norge.
9. Det vil bli gjort justeringar i tilskota slik at meir enn i dag vert fordelt per innbyggjar.

Forslag til satsar for de nye tilskota vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017. Samla bevilling for tilskota vil bli bestemt i forbindelse med de årlige budsjettprosessane.

Skatt og skatteutjamning

Departementet gjev i høyringsnotatet ei skildring av dagens system for skatt og skatteutjamning.

Eit av prinsippa for finansieringa av kommunesektoren er omsynet til det lokale sjølvstyret. Dette inneber at kommunesektoren bør ha økonomisk sjølvstende og høve til å behalda ein del av inntekter og verdiar 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 gje 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.

Desse mekanismane regulerer fordelinga av skatteinntekter mellom kommunane er: Kva skattar kommunane får behalda ein del av, kor stor del skatteinntektene utgjer av dei samla inntektene 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 framlegg til endringar i dagens modell, men vist til at skattedel og graden av skatteutjamning vert fastsett kvart år i samband med kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Frå og med 2017 vil kommunane få tilført 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. Samstundes vil deler av verdiskapinga verta ført 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

Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjamninga

Noverande kostnadsnøklar og som inngår som delgrunnlag for kommunen sitt rammetilskot 2016

	HELE LANDET		MASFJORDEN			Bruk av folketall 1.7.2015	
	Vekt	Antall	Antall	Utgifts- behovs- indeks	Pst. utslag	Tillegg/ fradrag i utgiftsutj	
						kr per innb	1000 kr
0-1 år	0,0055	119 434	37	0,94072	-0,03 %	-16	-27
2-5 år	0,1268	252 867	78	0,93667	-0,80 %	-386	-660
6-15 år	0,2880	624 443	194	0,94340	-1,63 %	-784	-1 340
16-22 år	0,0210	463 560	173	1,13325	0,28 %	135	230
23-66 år	0,0938	2 994 310	873	0,88532	-1,08 %	-517	-884
67-79 år	0,0453	514 829	206	1,21504	0,97 %	469	801
80-89 år	0,0693	176 493	116	1,99579	6,90 %	3 319	5 672
over 90 år	0,0464	43 584	32	2,22950	5,70 %	2 744	4 689
Basistillegg	0,0226	428	1	7,09482	13,77 %	6 625	11 322
Sone	0,0132	20 423 994	29 167	4,33640	4,40 %	2 118	3 620
Nabo	0,0132	9 255 496	13 231	4,34097	4,41 %	2 121	3 625
Landbrukskriterium	0,0029	1	0	3,79986	0,81 %	391	667
Innvandrere 6-15 år ekskl Skand	0,0083	43 501	3	0,20941	-0,66 %	-316	-539
Norskfødte med innv foreld 6-15 år ekskl Skand	0,0009	43 136	0	0,00000	-0,09 %	-43	-74
Flyktninger uten integreringstillegg	0,0047	137 550	2	0,03311	-0,45 %	-219	-374
Dødlighet	0,0460	31 327	8	0,77545	-1,03 %	-497	-849
Barn 0-15 med enslige forsørger	0,0115	130 341	26	0,60573	-0,45 %	-218	-373
Lavinntekt	0,0062	240 864	40	0,50428	-0,31 %	-148	-253
Uføre 18-49 år	0,0046	87 649	13	0,45038	-0,25 %	-122	-208
Opphopningsindeks	0,0139	208	0	0,05635	-1,31 %	-631	-1 078
Urbanitetskriterium	0,0177	44 631 326	7 547	0,51346	-0,86 %	-414	-708
PU over 16 år	0,0461	18 564	8	1,30859	1,42 %	684	1 169
Ikke-gifte 67 år og over	0,0437	328 412	153	1,41468	1,81 %	872	1 490
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,0296	39 202	19	1,43919	1,30 %	625	1 069
Innbyggere med høyere utdann	0,0188	1 241 076	238	0,58232	-0,79 %	-378	-645
1 Kostnadsindeks	1,0000			1,32048	32,05 %	15 414	26 343
(Tillegg/trekk kr pr innb.)						Alle tall i 1000 kr	
2 Tillegg/trekk (omfordeling) for kommunen i 1000 kr						26 343	
3 Nto. virkn. statl/priv. skoler						688	
4 Sum utgiftsutj. mm (2+3)						27 030	
Gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov i kr pr innbygger:						48 097	

Beregninger frå KS basert på departementet sitt framlegg til nye kostnadsnøklar viser at Masfjorden kommune som følgje av endringane vil få ein reduksjon i rammetilskotet på om lag kr 1,45 mill., og skil seg litt frå eigne utrekninga;

-27	-27	-0	0-1 år	
-660	-752	-92	2-5 år	
-1 340	-1 237	102	6-15 år	
230	255	25	16-22 år	
-884	-1 038	-154	23-66 år	
801	970	170	67-79 år	
5 671	6 236	565	80-89 år	
4 688	3 880	-808	over 90 år	-193
11 320	12 221	902	Basistillegg	902
3 619	2 769	-850	Sone	
3 624	2 773	-851	Nabo	-1 701
667	506	-161	Landbrukskriterium	
-539	-461	78	Innvandrere 6-15 år ekskl Skandinavia	
			Norskfødte med innv foreld 6-15 år	
-74	0	74	ekskl Skand	
-373	-604	-230	Flyktninger uten integreringstilskudd	
-849	-840	9	Dødlighet	
-373	-515	-143	Barn 0-15 med enslige forsørgere	
-253	-403	-151	Lavinntekt	
-208	-262	-54	Uføre 18-49 år	
-1 078	-667	411	Opphopningsindeks	
-708	0	708	Urbanitetskriterium	
1 169	860	-309	PU over 16 år	
1 489	1 551	61	Ikke-gifte 67 år og over	
1 068	639	-430	Barn 1 år uten kontantstøtte	
-645	-666	-21	Innbyggere med høyere utdanning	-157
26 338		-1 150		

1 kolonne viser netto utjamning pr. 2016 (noverande ordning - inntektssystem), kolonne 2 viser konsekvensar av forslag til nye kostnadsnøklar, medan kolonne 3 syner netto differansen og effekten av endringsframlegget, obs basistilskot som får ei omlegging. Masfjorden taper på avstandskriteria sone og nabo og for dei over 90 år.

Det er likevel ikkje grunn til å vektlegge ein slik berekna reduksjon i inntekter i høyringssvaret.

Det er fleire grunnar til dette:

1. Endring i kostnadsnøkklane er statistiske utrekningar som vert gjort for å fordela rammetilskotet mellom kommunane ut frå det faktiske utgiftsbehovet.
2. Berekningsmodellane er basert på statistiske analyser for å testa kva modell som treff best i høve til faktisk behov, og dei er i svært liten grad politisk grunnjevne.
3. At Masfjorden kommune kjem dårlegare ut er difor eit resultat av ei berekning som betre skal treffe kommunane sine faktiske utgiftsbehov.
4. Grunnlaget for berekningane er Kostra-tal for 2014, medan dei endeleg fordelingane i neste statsbudsjett (for 2017) vil vere basert på Kostra-tal for 2015, som kan vise ei anna fordeling enn det som dei foreløpige berekningane viser. Vi veit dermed enno ikkje om utslaga vert slik KS har berekna.
5. Endring på i overkant av 1 mill er godt innanfor det vi må rekna med i variasjonar i rammetilskot frå eit år til neste som følgje av dei årlege endringar av kostnadsnøklar og andre grunnlagsdata i inntektssystemet.

Ein registrerer ein klar trend ved revisjonar og endring i inntektssystemet at faktorar som går på distrikt og avstandar at desse vert samla sett justert ned, medan folketal og vekstområder vert prioritert opp. Tabellen med synleggjering av konsekvensar av nye kostnadsnøklar dokumenterer dette greitt.

forslag til endring i kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjamninga (nytt strukturkriterium)

I motsetnad til endring i kostnadsnøklar som er basert på tekniske og statistiske berekningar er innføring av eit nytt strukturkriterium i større grad eit politisk val, knytt til korleis ein meiner dei distriktpolitiske verkemiddel i inntektssystemet skal vere. Departementet er og tydeleg på målsetjinga ved innføring av eit slikt kriterium. Det skal støtte opp om kommunereformarbeidet ved å redusere rammeoverføringane noko til kommunar som er frivillige små. Dei kommunar som er ufrivillig små grunna geografiske tilhøve og busetjingsmønster som gjer at dei vanskeleg kan ha mange innbyggjarar, skal framleis ha eit inntektsnivå på dagens nivå.

Strukturkriteriet beskriv gjennomsnittleg reiseavstand per innbyggjar i ein kommune for å nå eit bestemt tal personar (5000), uavhengig av kommunegrensa. Bakgrunn for grensa på 5.000 er basert på forskning som viser at det i hovudsak er kommunar med færre enn 5000 innbyggjarar som har smådriftsulemper knytta til lågt innbyggjartal. Ein tek utgangspunkt i dei definerte grunnkretsane i den einskilde kommune (Masfjorden er delt inn i 11 grunnkretsar, Risnes, Sleire, Hosteland, Molland, Solheim, Haugsvær, Matre, Haugsdal, Andvik, Sandnes og Kvingo). Det er lansert 3 ulike nivå, basert på grenseverdi 25,4, 16,5 og 13,3 km. Masfjorden har ein verdi på 31,8 km jf. høyringsnotatet, og vert med det derfinert som ufrivillig små, og vil få behalde basistilskot som i dag.

Vurdering av forslag til endringar i dei regionalpolitiske tilskota

Masfjorden kommune mottek i dag småkommunetilskot med ca. 5,5 mill.kr. som del av dei regionalpolitiske tilskota. Småkommunetilskotet kom inn som del av rammetilskotet i samband med revidering av inntektssystemet i 1997 (Rattsø), og vert gitt til kommunar med inntil 3.200 innbyggjarar og med gjennomsnittleg skatteinntekter dei siste 3 åra som er lågare enn 120% av landsgjennomsnittet – målt per innbyggjar. Masfjorden har vore tett på denne grensa, m.a. eit år låg vi på 119,9% av landsgjennomsnittet, og framleis i reell fare for å miste småkommunetilskotet. Departementet føreslår at småkommunetilskotet skal sjåast i samanheng med distriktstilskotet sør-Noreg, og dette er eit forhold som Masfjorden er i mot.

Tabell 6.1 Distriktstilskudd Sør-Norge, 2016

Indeks	Sats per kommune (1 000 kr)	Sats per innbygger (kroner)
0-35	3 487	693
36-38	2 366	556
39-41	1 777	416
42-44	1 185	279
45-46	593	140

Samordning småkommune og distriktstilskot sør Norge er eit obs forhold for Masfjorden, rask utvikling frå indeks på 16 og auke siste 10 år til over 45, og stor fare for at ein kjem over 46, og dermed 0 i dei regionalpolitiske tilskota.

Masfjorden har ein distriktsindeks pr. 2015 på 45,1, medan ein i 2006 låg på ein indeks med 16. Ei samordning av distriktstilskot sør-Noreg med småkommunetilskot innber med stor sannsynlegheit at ein står med kr. 0 i regionalpolitisk tilskot frå 2017. Masfjorden tilrår difor at småkommunetilskotet vert vidareført i sin noverande form, og ikkje samordna med distriktstilskot Sør-Noreg.

Vurderingar av skatt og skatteutjamning

Rådmannen har ikkje vesentlege merknader til det som går fram av utgreiinga i høyringsnotatet med omsyn til skatt og skatteutjamning. For Masfjorden sin del inngår naturressursskatten som del av skatteinngangen, og Masfjorden har såleis ein høgare skatteinngang enn gjennomsnittet, og vil tene på at skatteandel av dei frie inntektene vert auka opp. Når det gjeld gjeninnføring av selskapsskatt som del av kommunen sine inntekter, har ein liten sans for den form denne har fått/skissert, og meiner denne form for selskapsskatt kan departementet med fordel leggje vekk. Skal kommunane få selskapsskatt bør den ha same innretning som den hadde før den vart fjerna sist.

Uttale/konklusjon:

Basert på dei føregåande vurderingane vil rådmannen oppsummera med følgjande merknader frå Masfjorden kommune til forslaget til nytt inntektssystem:

Generelt

Masfjorden kommune meiner at totalverknadene av endringane i forslag til nytt inntektssystem for kommunane gir ei uheldig omfordeling av inntekter frå distrikt og mindre kommunar til dei aller største og sentrale byområder og forsterkar sentraliseringa.

Ein meiner det er uheldig med eit høyringsnotat som i liten grad synleggjer konsekvensar av dei ulike vurderingane/forslaga som departementet kjem med, og at for mykje fell inn under «dette vil departementet komme nærare attende til i Kommuneproposisjonen for 2017», og dette medfører at kommunane reelt ikkje har føreseielege økonomiske rammer, noko som er spesielt uheldig i ein fase med innspurt på kommunereformarbeidet for kommunane.

Kostnadsnøklar

- Det er viktig med føreseielege rammer for kommunane. Ei oppdatering av kostnadsnøklane kvart fjerde år meiner ein er dekkande og bør gjennomførast som ei fast norm
- Masfjorden kommune er i mot endringa som går på distrikt og avstandar, og meiner at sone- og nabokriteriet vert vekta for mykje ned, noko som har skjedd gradvis ved tidlegare endringa av inntektssystemet og.
- Kommunen har dei seinare åra opplevd ei sterk auke i utgifter til m.a. spesialundervisning, ressurskrevjande brukarar. Departementet har i lita grad å funne forklaringsfaktorar bak denne veksten. For å oppnå eit inntektssystem med full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper må departementet prioritera å identifisera statistisk forklaringsfaktorar for alle kostnadsnøklane.
- Masfjorden er ueinig i departementet sin argumentasjon for å utelata kommunale vegar frå utgiftsutjamninga. Dei kommunale vegane er ein viktig del av infrastrukturen i landet og opne vegar året rundt er viktig for å sikra velferdstenestene, livskvalitet og tryggleiken til innbyggjarane, og tilrår at det vert arbeid vidare med å få kommunale vegar inn som del av kostnadsnøklane framover for å sikre kommunane full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper.

Nytt strukturkriterium

- I inntektssystemet bør det vere noko større stimulering til å gjennomføre ei strukturreform i kommunal sektor enn det er i dag, og rådmannen støttar difor prinsippa og intensjonane som ligg til grunn for innføringa av eit nytt strukturkriterium.

Regionalpolitiske tilskot

- Rådmannen støttar ikkje framlegget om forenkling og samanslåing av dei regionalpolitiske tilskota, som småkommunetilskotet og distriktstilskot Sør – Noreg, og meiner desse må bestå som i dag.

Skatteelementa:

- Rådmannen 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.
- Form for selskapsskatt som er skissert innført att frå 2017 meiner Masfjorden kommune er lite hensiktmessig, og støttar ikkje dette framlegget. Dersom ein vil tilbakeføre ordning med selskapsskatt til kommunane tilrår ein at tidlegare modell for selskapsskatt vert nytta.

Kommunestyret - 011/2016

KS - behandling:

Ordførar Karstein Totland orienterte kort. Rådmann Svein Helge Hofslundsengen gjekk gjennom saka.

Saka vart drøfta.

Røysting:

Framlegg til vedtak frå rådmannen vart samrøystes vedteke.

KS - vedtak:

Masfjorden kommune har følgjande uttale til forslag nytt inntektssystem for kommunane:

Generelt

Masfjorden kommune meiner at totalverknadene av endringane i forslag til nytt inntektssystem for kommunane gir ei uheldig omfordeling av inntekter frå distrikt og mindre kommunar til dei aller største og sentrale byområder og forsterkar sentraliseringa.

Ein meiner vidare at det er uheldig med eit høyringsnotat som i liten grad synleggjer konsekvensar av dei ulike vurderingane/forslaga som departementet kjem med, og at for mykje fell inn under «dette vil departementet komme nærare attende til i Kommuneproposisjonen for 2017», og dette medfører at kommunane reelt ikkje har føreseielege økonomiske rammer, noko som er spesielt uheldig i ein fase med innspurt på kommunereformarbeidet for kommunane.

Kostnadsnøklar

- Det er viktig med føreseielege rammer for kommunane. Ei oppdatering av kostnadsnøklaane kvart fjerde år meiner ein er dekkande og bør gjennomførast som ei fast norm
- Masfjorden kommune er i mot endringa som går på distrikt og avstandar, og meiner at sone-

og nabokriteriet vert vekta for mykje ned, noko som har skjedd gradvis ved tidlegare endringa av inntektssystemet og.

- Kommunen har dei seinare åra opplevd ei sterk auke i utgifter til m.a. spesialundervisning, ressurskrevjande brukarar. Departementet har i lita grad å funne forklaringsfaktorar bak denne veksten. For å oppnå eit inntektssystem med full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper må departementet prioritera å identifisera statistisk forklaringsfaktorar for alle kostnadsnøklane.
- Masfjorden er ueinig i departementet sin argumentasjon for å utelata kommunale vegar frå utgiftsutjamninga. Dei kommunale vegane er ein viktig del av infrastrukturen i landet og opne vegar året rundt er viktig for å sikra velferdstenestene, livskvalitet og tryggleiken til innbyggjarane, og tilrår at det vert arbeid vidare med å få kommunale vegar inn som del av kostnadsnøklane framover for å sikre kommunane full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper.

Nytt strukturkriterium

- I inntektssystemet bør det vere noko større stimulering til å gjennomføre ei strukturreform i kommunal sektor enn det er i dag, og rådmannen støttar difor prinsippa og intensjonane som ligg til grunn for innføringa av eit nytt strukturkriterium.

Regionalpolitiske tilskot

- Masfjorden kommune støttar ikkje framlegget om forenkling og samanslåing av dei regionalpolitiske tilskota, som småkommunetilskotet og distriktstilskot Sør – Noreg, og meiner desse må bestå som i dag.

Skatteelementa:

- Masfjorden 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.
- Form for selskapskatt som er skissert innført att frå 2017 meiner Masfjorden kommune er lite hensiktmessig, og støttar ikkje dette framlegget. Dersom ein vil tilbakeføre ordning med selskapskatt til kommunane tilrår ein at tidlegare modell for selskapskatt vert nytta.