

# Sakspapir

<b>Saksbehandlar</b>	<b>Arkiv</b>	<b>ArkivsakID</b>
Per Inge Olsen	FE - 103, TI - &13	15/3234

<b>Saksnr</b>	<b>Utvalg</b>	<b>Type</b>	<b>Dato</b>
07/2016	Kommunestyret	PS	10.02.2016

## Forslag til nytt inntektssystem - høyringsvar frå Meland kommune

### Vedlegg:

Notat - Høyring på forslag til nytt inntektssystem for kommunane  
Høyring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunane  
Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(281603)  
notat KS 14.01.2016-forslag-til-nytt-inntektssystem

### Saksopplysningar:

#### **Bakgrunn:**

##### **Oppsummering av kva høyringa gjeld:**

##### **Ei heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet for kommunane**

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 blei understreka at denne gjennomgangen av inntektssystemet også skal sjåast i samanheng med kommunereforma. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har så i skriv av 17. desember sendt saka på høyring med frist 1. mars 2016. Meland kommune vil i denne saka gje sitt høyringsvar.

Inntektssystemet består av fleire element:

- i. innbyggjartilskotet, inkludert
  - kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamning og
  - basiskriteriet
- ii. dei regionalpolitiske tilskota inkl. småkommunetilskotet
- iii. dei ulike skatteelementa

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

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

Først vert departementet sitt framlegg til endringar i kostnadsnøkkelen presentert, og vidare er som varsla 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 delar av desse kostnadane kan sjåast på som frivillige. Etter departementet si vurdering bør ikkje kommunar lenger

kompenaserast 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 kommune-samanslutningar.

Skatteinntekter utgjer i dag om lag 40 pst. av kommunesektoren sin samla inntekter. Skatteelementa i 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 i denne omgong ikkje gjort framlegg om endringar i skatteelementa.

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 gjev ikkje eit eintydig svar på kva konsekvensane vert for den einskilde kommune, noko som gjer det vanskeleg på det noverande tidspunkt å få eit fullgodt bilete av konsekvensane av forslaget.

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 i 15 år uavkorta etter samanslåinga, før tilskotet blir trappa ned over 5 år.

### **Prinsipp og målsetjing som ligg til grunn for inntektssystemet**

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 så er det eit nullsum spel. Dersom nokon skal få meir, så er det nokon 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 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 likeverdige og gode kommunale tenester.

Grunnlaget for denne omfordelinga er kostnadsnøklane i utgiftsutjamninga. Via desse nøklane vert rammetilskotet fordelt basert på eit statistisk berekna utgiftsbehov for den einkilde kommune, og ikkje dei faktiske utgiftene til kommunane. Vi snakkar difor om eit tilskot, og ikkje refusjon av faktiske utgifter, og det er opp til kommunen sjølv å forvalte tilskotet på ein fornuftig måte. Det vert berekna delkostnadsnøklar for sektorane grunnskule, barnehage, pleie- og omsorg, helsetenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjamninga.

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 kostnadsnøklar framleis er den beste til å fanga opp variasjonar i kostnadar 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 null sum spel. Kostnadsnøkkelen inneheld eit sett med ulike faktorar som skal vektleiggast og summen av dei skal vere 1,0000. Vekta til basiskriteriet er ikkje bestemt, det vil vere avhengig av kven av dei tre grenseverdiane for strukturkriteriet som vert valt. Det gjer at kostnadsnøkkelen som er lagt fram kan endre seg.

Sidan det berre skal kompensast 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 jamleg.

Det blir ikkje føreslege endringar i kva sektorar som blir omfatta av utgiftsutjamninga. Det har tidlegare vore drøfta om kommunale vegar burde vore inkludert. 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 krav til likskap mellom kommunar. Dei meiner vidare at sidan kommunane sjølv kan fastsetja kva som skal vere standarden på ein kommunal veg, vil utjamning på dette området bryte med prinsippa for utgiftsutjamninga, og tilrår at denne sektoren ikkje vert teken inn. Det er i tillegg vanskeleg å finna gode, objektive kriterium i kostnadsnøkkelen.

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 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, oppsummert slik:

- 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. 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.
- Kommnehelsa:  
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.

I høyringsnotatet er det teke med tal på nye kostnadsnøklar, men desse vert ikkje referert her.

### **Endring i kompensasjon for smådriftsulempar i utgiftsutjamninga**

Departementet tek sikte på å innføra ein modell der det skiljast mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempar 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 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 smådriftsulempar gjennom utgiftsutjamninga.

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at alle smådriftsulempar i kommunal tenesteproduksjon er ein ufrivillig kostnad. Dagens kompensasjon for smådriftsulempar 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 kompensast fullt ut og vere like per kommune. Inntektssystemet bør nemleg vere mest mogeleg nøytralt i forhold til kommunestruktur. For å differensiera kompensasjonen for smådriftsulempar mellom kommunane, foreslår departementet å innføra ein modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av dette nye strukturkriteriet.

Kriteriet er tenkt oppbygd slik:

- Kommunane delast opp i 12.000 grunnkretsar.
- Alle innbyggjarane i ein grunnkrets vert så flytta til den staden i sin grunnkrets kor det bur flest personar.
- Så ser man på kor langt innbyggjarane i ein grunnkrets må reise for å møte minst 5.000 innbyggjarar – anten det er 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 forholdsmessig reduksjon. Ein kommune som har ei reiselengde som er halvparten av grenseverdien, vil som utgangspunkt då få halvert basistilskotet.

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

1. *Smådriftsulemper til tenester vil fortsatt kompensert 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 kompensert fullt ut gjennom utgiftsutjevninga i inntektssystemet.*

### **Endringar i dei regionalpolitiske tilskot**

I dagens inntektssystem er fem tilskot regionalpolitisk begrunna:

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

Totalt utgjør disse tilskota om lag 3,1 pst. av det totale rammetilskotet til kommunane, men for nokre kommunar utgjør tilskota ein betydelig større del.

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, medan 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 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 høyringsnotatet 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. F.eks. vil dette gjelda 64 av dei 66 kommunane i Nord-Noreg og Namdalen som mottok småkommunetilskot i dag. 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 (som t.d. Modalen).

Forslaget skisserer samtidig ei endra innretning slik at meir av tilskota vil verte fordelt per innbyggjar og mindre per kommune. Dette vil slå negativt ut for kommunane med lågast folketal. Departementet peiker på at småkommunetilskotet, som vert gjeve som eit fast beløp per kommune, ikkje er nøytralt i forhold 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 tildelast ei klarare grunniving og forankring i regionalpolitikken.

Som eit alternativ til skisserer departementet ein modell der småkommunetilskotet blir 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 ein slik innretning bli for likt strukturkriteriet.

Departementet seier at med deira forslag til endringar i dei regionalpolitiske tilskota vil kommunar i Nord-Norge og små kommunar i heile landet fortsatt ha eit betydeleg høgare inntektsnivå enn andre kommunar. Fordelingsprofilen i regionalpolitikken i inntektssystemet vil i hovudsak bli 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 størrelsen på kommunen.

Vekstkommunetilskotet vert gjeve til kommunar med ein årleg befolkningstilvekst på meir enn 1,6 pst. Det blir ikkje foreslått endringar 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 vurdere omfang og innretning på tilskotet.

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 saman til eit nytt Sør-Norgetilskot.*
7. *Småkommunetilskotet vert vidareført som eit eige småkommunetillegg innanfor dei to tilskota; Nord-Norgetilskotet og Sør-Norge tilskotet.*
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 for 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 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.

Mekanisamar 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.

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.

### **Vurderingar:**

#### **Vurdering av forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjamninga**

Berekningar frå KS basert på departementet sitt framlegg til nye kostnadsnøklar viser at Meland kommune som følgje av endringane vil få ein reduksjon i rammetilskotet på kr 2,7 mill.

### Kostnadsindeksane i høringsforslaget sammenlikna med 2016

Meland kommune Sektorer	2016	Hørings- forslaget	Endring i %	Endring i 1000 kr
Barnhage	1,33040	1,32261	-0,6 %	173
Administrasjon	1,06693	1,06482	-0,2 %	-311
Skole	1,22657	1,23220	0,5 %	-1 953
Pleie- og omsorg	0,80256	0,82122	2,3 %	1 092
Helse	1,07167	1,01465	-5,3 %	-861
Barnevern	1,02156	0,97148	-4,9 %	-671
Sosialhjelp	0,64976	0,65538	0,9 %	-169
Ny kostnadsnøkkel	1,04696	1,03975	-0,7 %	-2 700

Det er mange forklaringar til denne reduksjonen, men viktigast er at grunnskulen sin del av dei samla utgiftene over inntektssystemet (nasjonalt) er redusert. I Meland kommune utgjør grunnskulen ein høgare del av dei totale utgiftene enn i ein gjennomsnittskommune, og når sektorens totale andel av utgiftene vert redusert, vert denne reduksjonen større for Meland kommune enn ein gjennomsnittskommune.

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 berekningar som vert gjort med det formål å fordele rammetilskotet mellom kommunane ut frå det faktiske utgiftsbehovet.
2. Berekningsmodellane er basert på statistiske analyser for å teste kva modell som treffer best i forhold til faktisk behov, og dei er i svært liten grad politisk begrunna.
3. At Meland 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 ennå ikkje om utslaga vert slik KS har berekna.
5. Endring på kr 2,7 mill er innanfor det vi må rekne med i variasjonar i rammetilskot frå eit år til neste som følgje av dei årlege endringar av kostnadsnøklar og andre grunnlagsdata i inntektssystemet.

Rådmannen rår til at Meland kommune i hovudsak tek dei framlagte endringar i kostnadsnøkklane til etterretning utan å kommentere desse vidare i høyringssvaret. Det bør likevel vurderast om ikkje oppdatering av kostnadsnøkklane bør skje årleg, og ikkje kvart fjerde år.

Kommunane har dei seinare åra opplevd ei sterk auke i utgifter til spesialundervisning, barnevern, sosialhjelp og ressurskrevjande brukarar i pleie og omsorg. Graden av vekst varierer mellom kommunane. Departementet har i lita grad å funne forklaringsfaktorar bak denne veksten. Dette er i liten grad omtalt i høyringsnotatet.

I framlegget til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg ligg det ei nedskalering av kriteriet knytt til ressurskrevjande tenester. Utgiftsveksten på dette området har vore stor dei siste åra, og det er ikkje klart korleis denne endringa i kriteriet skal kompensast i refusjonsordninga for ressurskrevjande tenester. Det kan sjå ut som kommunar med mange brukarar som ein får relativt lav refusjon for vil komme dårlegast ut. Meland kommune er ikkje verst stilt, men rådmannen meiner det likevel er viktig overføringane via inntektssystemet og refusjonsordningane på dette området i sum ikkje må svekkast.

### Vurdering av 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 målsettinga med innføringa 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 på grunn av geografiske forhold og busettingsmønster som gjer at dei vanskeleg kan ha mange innbyggjarar, skal fortsatt ha eit inntektsnivå på dagens nivå.

I dagens system er det nemleg slik at små kommunar har betydeleg høgare inntekter per innbyggjar enn større kommunar. Denne fordelten med å vere liten kommune vert av departementet vurdert å vere for stor samstundes som ein ønskjer å fremje ei strukturendring i kommunal sektor.

Dersom ein meiner det er rett politikk at inntektssystemet skal legge til rette for ein kommunestruktur som vi har i dag, kan det vere naturleg å vere i mot framlegget til nytt strukturkriterium. Men dersom ein meiner at det i inntektssystemet skal vere noko større stimulering til å gjennomføre ei strukturereform i kommunal sektor enn det er i dag, bør det vere naturleg å støtte intensjonane som ligg til grunn for innføringa av eit nytt strukturkriterium.

Følgjande tabell viser korleis KS har berekna effekten av framlegget til nytt strukturkriterium for alle norske kommunar ved ein grenseverdi for reiselengda på 25,4 km:

KMD	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	
25,4 km									
<3000	106	162 666	84 777	521	52	111 785	-161 135	-1 441	-76 358
3000-5000	15	57 348	23 491	410	52	206 585	-238 928	-1 157	-215 437
5000-10000	2	12 174	3 399	279	87	599 767	-492 761	-822	-489 362
10000-20000	0	0	0		59	834 363	-234 387	-281	-234 387
20000-50000	33	1 019 949	137 679	135	7	152 286	-5 760	-38	131 919
>50000	14	1 361 203	548 970	403	0	0	0	0	548 970
Oslo	1	647 676	334 654	517					334 654
	171	3 261 016	1 132 971	347	257	1 904 786	-1 132 971	-595	0

Totalt inneber framlegget ei omfordeling mellom kommunane på kr 1,13 mrd. Tabellen viser at det er kommunar på over 20 000 innbyggjarar og kommunar under 3000 innbyggjarar som i hovudsak vil tene på det nye forslaget til strukturkriterium. Det er og verd å merke seg at med det nye forslaget så vil alle kommunar med innbyggjarar mellom 10 000 og 20 000 tape på forslaget, medan det er dei største kommunane som kjem best ut.

Tilråding til kommunestorleik i samband med kommunereforma er at kommunane burde ha minimum 10 000 til 15 000 innbyggjarar. Det må innebere at ein reknar med at desse ikkje har smådriftsulemper. Tabellen viser at det er mange kommunar som altså ikkje har smådriftsulemper i dag, men har færre enn 20 000 innbyggjarar, som vil tape på det nye kriteriet. Berekingane frå KS viser og at dei minste kommunane ikkje berre opprettheld dagens tilskotsnivå, men faktisk får ei monaleg auke.

For Meland kommune er berekingane slik:

Konsekvens for Meland kommune av forslag til nytt strukturkriterium	Kr per innb.	mill kr
Grenseverdi for reiselengde 25,4 km	-897	-6,9
Grenseverdi for reiselengde 16,5 km	-821	-6,4
Grenseverdi for reiselengde 13,3 km	-735	-5,7

Meland kommune vert såleis vurdert som frivillig liten i departementet sitt forslag.

KS tilrår i notat av 14. januar 2016 at det vert arbeidd vidare med å operasjonisere strukturkriteriet for å unngå dei utilsikta effektane av framlegget. Ein måte å gjere dette på kan vere at basiskriteriet bare vert gradert for kommunar med mindre enn 12 000 innbyggjarar, og at det vert lagt inn ei glidande overgang for kommunar mellom 10 000 og 12 000 innbyggjarar (av omsyn til stabilitet på tilskotsnivået).

Graderingen av basis får med dette først fullt gjennomslag for kommunar med mindre enn 10 000 innbyggjarar. I et slikt alternativ kommer alle kommunar med over 12 000 innbyggjarar ut i pluss med eit likt beløp per innbyggjar. Kommunar frå 0 til 12 000 innbyggjarar kjem ut noko dårlegare i dette alternativet enn i framlegget frå departementet.

Alternativet frå KS vil dermed i større grad enn departementet sitt framlegg støtte opp under intensjonane i kommunereformarbeidet med omsyn til ønska kommunestorleik. KS har berekna effekten av sitt alternative framlegg slik:

Alternativ	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	
25,4 km									
<3000	103	158 204	45 172	286	55	116 247	-188 760	-1 624	-143 589
3000-5000	11	40 729	11 141	274	56	223 204	-291 232	-1 305	-280 091
5000-10000	2	12 174	417	34	87	599 767	-639 684	-1 067	-639 267
10000-20000	45	684 251	188 965	276	14	150 112	-57 479	-383	131 486
20000-50000	40	1 172 235	343 242	293	0	0	0		343 242
>50000	14	1 361 203	398 573	293	0	0	0		398 573
Oslo	1	647 676	189 646	293					189 646
	216	4 076 472	1 177 155	289	212	1 089 330	-1 177 155	-1 081	0

Vi ser at i KS sitt alternative framlegg kjem 45 av 59 kommunar med mellom 10 000 og 20 000 innbyggjarar betre ut enn i dag.

KS meiner vidare at val av kor mange personer det skal målast reiselengde til og kva grenseverdiar for reiselengde som skal kvalifisere til fullt basiskriterium, i stor grad vil måtte baserast på skjøn. Dette talar for at det nye strukturkriteriet bør haldast utanom kostnadsnøkkelen, og ikkje skje gjennom ei revekting av kriteriene i kostnadsnøkkelen slik departementet foreslår. Korreksjonen for gradert basiskriterium kan for eksempel inngå i inntektssystemet på same måte som korreksjonen for ulik bruk av private/statlige skoler.

Rådmannen støttar synet til KS referert over og deira alternative modell for utrekning av strukturkriteriet.

Berekningar viser at modellen som er skissert i høyringsframlegget vil føra til store omfordelingar mellom kommunane. Samstundes skjer det store endringar i samband med kommunereforma. Med to så store endringar samstundes vil det vera vanskeleg å oppretthalda prinsippet om likeverdige tenester for innbyggjarane. Det vil vera uansvarleg av regjeringa å innføra denne modellen samstundes som mykje er uavklara i kommunereforma, inkl. inntektsnivået til dei

samanslåtte kommunane.

Det bør setjast ned eit utval som i lys av resultatet av kommunereforma utviklar modellen for eit strukturkriterium vidare. Utvalet sitt mandat må vera å sikra full kompensasjon for smådriftsulemper til tenester, medan smådriftsulemper på kommunenivå som er frivillige ikkje blir kompensert fullt ut. Ein slik modell kan få verknad frå 1.1.2020.

Dermed slepp ein at kommunar som sommaren 2016 vedtek kommunesamanslåing får ein reduksjon i basiskriteriet og dermed inntektsnedgang i 2017-2019 som følgje av det nye strukturkriteriet, og så får tilbake det fulle basiskriteriet frå 2020 som del av ein samanslått kommune. Alternativet må vere at kommunar som har vedteke samanslåing får behalde fullt basistilskot også i perioden 2017-2019.

### **Vurdering av forslag til endringar i dei regionalpolitiske tilskota**

Av dei aktuelle regionalpolitiske tilskot mottok Meland kommune berre veksttilskot. Det er ikkje gjort framlegg om endringar i dette. Kommunen er elles invitert til eit meir generelt høyringssvar når det gjeld dei regionalpolitiske tilskota. Det er ikkje sagt noko om nivået på det samla tilskotsnivået, slik at det er vanskeleg å berekne effektar for kommunane.

Rådmannen meiner at forslaga i høyringsframlegget vil kunne gje ein betre profil på dei regionalpolitiske tilskota enn slik dei er i dagens inntektssystem, og vil tilrå støtte til departementet sine framlegg til endringar på pkt. 5 til 9 i høyringsnotat.

### **Vurderingar med omsyn til inndelingstilskotet og andre delar av rammetilskotet ved eventuell kommunesamanslåing**

Ved samanslåing av kommunar får den nye kommunen eit inndelingstilskot som vil erstatte bortfall av basistilskot og eventuelle småkommunetilskot. Inndelingstilskotet vert gitt til samanslåtte kommunar i 15 år med ei nedtrapping dei neste 5 åra, til saman 20 år

Den nye kommunen som består av N (tal) kommunar som slår seg saman, vil få berekna eit basistilskot for den samanslåtte kommunen. I tillegg vil den behalda basistilskota slik dei er berekna i inndelingstilskotet i dag i 15 år framover for N-1 kommunar, for så å trappast ned over 5 år. Dersom tre kommunar slår seg saman vil det bli berekna basistilskot for den nye kommunen + 2 x basistilskot etter gammalt inntektssystem, der inndelingstilskotet = 2 x kr 13,2 mill.

For samanslåingsalternativet Radøy-Meland-Lindås har Regionrådet i notat av 22. januar rekna ut at den samanslåtte kommunen netto vil få kr 20 mill. høgare inntekter enn dersom dei tre kommunane fortsett som eigen kommune. Dette inkluderer forventa endringar i kostnadsnøklane. Rådmannen meiner det er stor usikkerhet knytt til desse tala, då departementet ennå ikkje har klarlagt alle forhold rundt inndelingstilskotet og kva som vert lagt til grunn i kostnadsnøklane i inntektssystemet for ein samanslått kommune.

Dette gjeld til dømes i forhold til veksttilskotet. Regjeringa vil fram mot kommuneproposisjonen vurdera om veksttilskotet kan takast med i inndelingstilskotet. Ved kommunesamanslåing vil etter dagens praksis ein del kommunar miste veksttilskotet. Meland kommune får i 2016 kr 7,5 mill. i veksttilskot. Dersom det vert vedteke at veksttilskotet kan inngå i inndelingstilskotet, så vil det vere økonomisk fordelaktig for ein kommunesamanslåing der Meland er med.

Det er heller ikkje avklart om det for kommunar som gjer vedtak om kommunesamanslåing før 30. juni 2016 vil bli berekna basistilskot etter gamalt eller nytt inntektssystem for den samanslåtte kommunen. Rådmannen meiner det er viktig å få avklart desse usikre forholda knytt til inndelingstilskotet, då dei vil ha stor betydning for vurderinga av dei økonomiske effektane av ei kommunestrukturændring der Meland kommune inngår.

### **Vurderingar av skatt og skatteutjamning**

Rådmannen har ikkje vesentlege kommentarar til det som går fram av utgreiinga i høyringsnotatet med omsyn til skatt og skatteutjamning. Meland kommune vil tape på ei svekking av skatteutjammings-ordninga. Dette skuldsat at kommunen har betydeleg lågare skatteinntekter per innbyggjar enn gjennomsnittleg for alle kommunar, og er avhengig av betydelege inntekter frå skatteutjamninga. Dette skuldast at kommunen har høg vekst og dermed ein ung befolkning der det relativt sett er færre innbyggjarar enn gjennomsnittleg som har inntektsgjevande arbeid og betaler skatt.

Når det gjeld endringane i selskapskatten har rådmannen ikkje vurdert desse i denne samanheng.

Det er ikkje vurdert forhold rundt folkehelse eller miljø i denne saka.

### **Konklusjon:**

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

#### **Kostnadsnøklar**

- Det er viktig med føreseielege rammer for kommunane. Ei oppdatering av kostnadsnøklane kvart fjerde år fører til store omfordelingar mellom kommunane kvar gong nøklane vert oppdatert. Kostnadsnøklane bør av den grunn oppdaterast minst annakvart år, og vektinga mellom sektorane bør skje kvart år. For å unngå at nokon effektar vert overvurdert enkelte år og for å redusera svingingar bør det nyttast gjennomsnitt av siste 4 år.
- Kommunane har dei seinare åra opplevd ei sterk auke i utgifter til spesialundervisning, barnevern, sosialhjelp og ressurskrevjande brukarar i pleie og omsorg. Graden av vekst varierer mellom kommunane. 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 utsagnskraftige forklaringsfaktorar for alle kostnadsnøklane.
- Ein vesentleg del av mottakarane av ressurskrevjande tenester er psykisk utviklingshemma, og enkeltkommunar kan ha særst høge utgifter knytt til personar med psykisk utviklingshemming. I departementet sitt framlegg til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er dette kriteriet vekta betydeleg ned. For å oppretthalda prinsippet om full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper er det viktig at budsjetta for toppfinansieringa for ressurskrevjande tenester vert styrka slik at tenestetilbodet ikkje vert redusert.

#### **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 støtter difor prinsippa og intensjonane som

ligg til grunn for innføringa av eit nytt strukturkriterium.

- Departementet bør arbeide vidare med å operasjonalisere strukturkriteriet for å unngå at kommunar mellom 10 000 og 20000 innbyggjarar i så stor grad som foreslått får nedgang i tilskot. Ein måte å gjere dette på kan vere å følgje opp KS sin alternative modell om at basiskriteriet bare vert gradert for kommunar med mindre enn 12 000 innbyggjarar, og at det vert lagt inn ei glidande overgang for kommunar mellom 10 000 og 12 000 innbyggjarar (av omsyn til stabilitet på tilskotsnivået). Graderingen av basis får med dette først fullt gjennomslag for kommunar med mindre enn 10 000 innbyggjarar. I et slikt alternativ vil alle kommunar med over 12 000 innbyggjarar komme ut i pluss med eit likt beløp per innbyggjar, medan kommunar frå 0 til 12 000 innbyggjarar vil komme noko dårligare ut enn i framlegget frå departementet.

Alternativet frå KS vil dermed i større grad enn departementet sitt framlegg støtte opp under intensjonane i kommunereformarbeidet med omsyn til ønska kommunestorleik

- Berekningar viser at modellen som er skissert i høyringsframlegget vil føra til store omfordelingar mellom kommunane. Samstundes skjer det store endringar i samband med kommunereforma. Med to så store endringar samstundes vil det vera vanskeleg å oppretthalda prinsippet om likeverdige tenester for innbyggjarane. Det vil vera uansvarleg av regjeringa å innføra denne modellen samstundes som mykje er uavklara i kommunereforma. Det bør setjast ned eit utval som i lys av resultatet av kommunereforma utviklar modellen vidare. Utvalet sitt mandat må vera å sikra full kompensasjon for smådriftsulemper til tenester, medan smådriftsulemper på kommunenivå som er frivillige ikkje blir kompensert fullt ut. Ein slik modell kan få verknad frå 1.1.2020.

### **Regionalpolitiske tilskot**

- Rådmannen støtter framlegget om ei forsiktig dreining av desse tilskota frå størrelse på kommunen til meir å ta omsyn til reelle distriktsutfordringar. I eit slikt system er det viktig med tillit til den statistiske modellen som bereknar dei reelle distriktsutfordringane. Det er og rett at det skjer ei dreining i retninga av at tilskotet vert gjeve meir basert på innbyggjartal enn ein fast sum per kommune.
- Veksttilskotet bør inngå som del av inndelingstilskotet ved kommunesamanslåingar, da vekstutfordringane til dei aktuelle kommunane ikkje fell vekk ved samanslåingar. Det kan eventuelt vurderast ei raskare nedtrapping enn 15+5 år slik det elles er for inndelings-tilskotet.

### **Skatteelementa:**

Rådmannen er einig 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.

Då er det viktig å oppretthalda minimum den skatteutjamninga vi har i dag.

### **Framlegg til vedtak:**

«Kommunestyret godkjenner følgjande høyringsuttale:

Det vert vist til høyringsbrev frå Kommunal- og Moderniseringsdepartementet med forslag til nytt

inntektssystem for kommunane.

Meland kommune meiner at inntektssystemet for kommunane i hovudsak er eit fornuftig og rettvist system for å fordela inntektene til kommunane. Inntektssystemet skal byggja på tre grunnleggjande prinsipp om full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper, ikkje vera eit refusjonssystem og ikkje vera eit insentivsystem.

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

#### **Kostnadsnøklar**

- Det er viktig med føreseielege rammer for kommunane. Ei oppdatering av kostnadsnøklane kvart fjerde år fører til store omfordelingar mellom kommunane kvar gong nøklane vert oppdatert. Kostnadsnøklane bør av den grunn oppdaterast minst annakvart år, og vektinga mellom sektorane bør skje kvart år. For å unngå at nokon effektar vert overvurdert enkelte år og for å redusera svingingar bør det nyttast gjennomsnitt av siste 4 år.
- Kommunane har dei seinare åra opplevd ei sterk auke i utgifter til spesialundervisning, barnevern, sosialhjelp og ressurskrevjande brukarar i pleie og omsorg. Graden av vekst varierer mellom kommunane. 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 utsagnskraftige forklaringsfaktorar for alle kostnadsnøklane.
- Ein vesentleg del av mottakarane av ressurskrevjande tenester er psykisk utviklingshemma, og enkeltkommunar kan ha særskilte høge utgifter knytt til personar med psykisk utviklingshemming. I departementet sitt framlegg til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er dette kriteriet vektet betydeleg ned. For å oppretthalda prinsippet om full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper er det viktig at budsjetta for toppfinansieringa for ressurskrevjande tenester vert styrka slik at tenestetilbodet ikkje vert redusert.

#### **Nytt strukturkriterium**

- I inntektssystemet bør det vere noko større stimulering til å gjennomføre ei strukturreform i kommunal sektor enn det er i dag, og Meland kommune støtter difor prinsippa og intensjonane som ligg til grunn for innføringa av eit nytt strukturkriterium.
- Departementet bør arbeide vidare med å operasjonalisere strukturkriteriet for å unngå at kommunar mellom 10 000 og 20000 innbyggjarar i så stor grad som foreslått får nedgang i tilskot. Ein måte å gjere dette på kan vere å følgje opp KS sin alternative modell om at basiskriteriet bare vert gradert for kommunar med mindre enn 12 000 innbyggjarar, og at det vert lagt inn ei glidande overgang for kommunar mellom 10 000 og 12 000 innbyggjarar (av omsyn til stabilitet på tilskotsnivået). Graderingen av basis får med dette først fullt gjennomslag for kommunar med mindre enn 10 000 innbyggjarar. I et slikt alternativ vil alle kommunar med over 12 000 innbyggjarar komme ut i pluss med eit likt beløp per innbyggjar, medan kommunar frå 0 til 12 000 innbyggjarar vil komme noko dårlegare ut enn i framlegget frå departementet.

Alternativet frå KS vil dermed i større grad enn departementet sitt framlegg støtte opp under intensjonane i kommunereformarbeidet med omsyn til ønska kommunestorleik

- Berekningar viser at modellen som er skissert i høyringsframlegget vil føra til store omfordelingar mellom kommunane. Samstundes skjer det store endringar i samband med

kommunereforma. Med to så store endringar samstundes vil det vera vanskeleg å oppretthalda prinsippet om likeverdige tenester for innbyggjarane. Det vil vera uansvarleg av regjeringa å innføra denne modellen samstundes som mykje er uavklara i kommunereforma. Det bør setjast ned eit utval som i lys av resultatet av kommunereforma utviklar modellen vidare. Utvalet sitt mandat må vera å sikra full kompensasjon for smådriftsulemper til tenester, medan smådriftsulemper på kommunenivå som er frivillige ikkje blir kompensert fullt ut. Ein slik modell kan få verknad frå 1.1.2020.

### **Regionalpolitiske tilskot**

- Meland kommune støtter framlegget om ei forsiktig dreining av desse tilskota frå størrelse på kommunen til meir å ta omsyn til reelle distriktsutfordringar. I eit slikt system er det viktig med tillit til den statistiske modellen som bereknar dei reelle distriktsutfordringane. Det er og rett at det skjer ei dreining i retninga av at tilskotet vert gjeve meir basert på innbyggjartal enn ein fast sum per kommune.
- Veksttilskotet bør inngå som del av inndelingstilskotet ved kommunesamanslåingar, da vekstutfordringane til dei aktuelle kommunane ikkje fell vekk ved samanslåingar. Det kan eventuelt vurderast ei raskare nedtrapping enn 15+5 år slik det elles er for inndelings-tilskotet.

### **Skatteelementa:**

- Meland kommune er einig 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. Då er det viktig å oppretthalda minimum den skatteutjamninga vi har i dag.»

### **Kommunestyret - 07/2016**

#### **KS - behandling:**

Økonomisjef Per Inge Olsen orienterte.

#### **Framlegg til endringar i rådmannen sitt framlegg til vedtak frå Øyvind H. Oddekalv, AP:**

##### "Kostnadsnøklar (tillegg)

Vi ber departementet motverke uheldige, utilsikta endringar mellom distrikta, t.d. vil kommunane i fylka langs kysten samla sett komme svært dårleg ut samanlikna med kommunar i det sentrale austlandsområdet.

Siste setning under punktet Regionalpolitiske tilskottas vekk.

##### Nytt strukturkriterium(tillegg)

Meland kommune ber Departementet finna løysingar som hindrar at kommunane i Hordaland under eitt taper til kommunane i Oslofjordområdet.

Vi ber Departementet om å sikra at t.d. ein ny kommune bygd på Lindås, Meland og Radøy (pluss ev. fleire) kjem positivt ut etter 20 år.

Vi finn det urimeleg at ein ny kommune som vert danna på grunnlag av kommunereforma kjem økonomisk dårleg ut etter 20 år, samanlikna med t.d. Bergen, som utan å gjera ei einaste grensejustering, tener over kr. 80 mill. årleg frå dag 1. "

**Framlegg til nytt punkt frå Per Kristian Holmetun, SP:  
07/2016 Generelt**

"Inntektssystemet skal sikre en inntektsfordeling mellom kommune som skal gi likeverdig grunnlag for å utvikle tjenestetilbudet til innbyggerne. Tidligere har partiene ment at inntektssystemet ikke skal være et element i kommunereformen. Dette fravikes i regjeringens høringsnotat om nytt inntektssystem. Vi mener dette er uheldig."

**Avrøysting:**

**Framlegg til vedtak frå rådmannen - Innledning + punkt kostnadsnøklar vart samrøystes vedteke.**

**Framlegg til tilleggssetning - Kostnadsnøklar frå Øyvind H. Oddekalv vart samrøystes vedteke.**

**Framlegg til vedtak frå rådmannen - Nytt strukturkriterium fekk 23 røyster for, (AP, H, FrP, KrF, V, MDG, BF), 3 røyster mot, (SP), og er såleis vedteke.**

**Framlegg til tillegg - Nytt strukturkriterium frå Øyvind Oddekalv vart samrøystes vedteke.**

**Framlegg til endring - Regionalpolitiske tilskot frå Øyvind Oddekalv vart samrøystes vedteke.**

**Framlegg til nytt punkt frå Per Kristian Holmetun fekk 18 røyster for, (SP, AP, FrP, V, MDG, BF), 8 røyster mot, (H, KrF), og er såleis vedteke.**

**KS - vedtak:**

«Kommunestyret godkjenner følgjande høringsuttale:

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

Meland kommune meiner at inntektssystemet for kommunane i hovudsak er eit fornuftig og rettvist system for å fordela inntektene til kommunane. Inntektssystemet skal byggja på tre grunnleggjande prinsipp om full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulempar, ikkje vera eit refusjonssystem og ikkje vera eit insentivsystem.

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

**Kostnadsnøklar**

- Det er viktig med føreseielege rammer for kommunane. Ei oppdatering av kostnadsnøklane kvart fjerde år fører til store omfordelingar mellom kommunane kvar gong nøklane vert oppdatert. Kostnadsnøklane bør av den grunn oppdaterast minst annakvart år, og vektinga mellom sektorane bør skje kvart år. For å unngå at nokon effektar vert overvurdert enkelte år og for å redusera svingingar bør det nyttast gjennomsnitt av siste 4 år.
- Kommunane har dei seinare åra opplevd ei sterk auke i utgifter til spesialundervisning, barnevern, sosialhjelp og ressurskrevjande brukarar i pleie og omsorg. Graden av vekst varierer mellom kommunane. 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 utsagnskraftige forklaringsfaktorar for alle kostnadsnøklane.
- Ein vesentleg del av mottakarane av ressurskrevjande tenester er psykisk utviklingshemma, og enkeltkommunar kan ha særleg høge utgifter knytt til personar med psykisk utviklingshemming. I departementet sitt framlegg til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er dette kriteriet vekta betydeleg ned. For å oppretthalda prinsippet om full kompensasjon



for ufrivillige kostnadsulemper er det viktig at budsjetta for toppfinansieringa for ressurskrevjande tenester vert styrka slik at tenestetilbodet ikkje vert redusert.

Vi ber departementet motverke uheldige, utilsikta endringar mellom distrikta, t.d. vil kommunane i fylka langs kysten samla sett komme svært dårleg ut samanlikna med kommunar i det sentrale austlandsområdet.

### **Nytt strukturkriterium**

- I inntektssystemet bør det vere noko større stimulering til å gjennomføre ei strukturreform i kommunal sektor enn det er i dag, og Meland kommune støtter difor prinsippa og intensjonane som ligg til grunn for innføringa av eit nytt strukturkriterium.
- Departementet bør arbeide vidare med å operasjonalisere strukturkriteriet for å unngå at kommunar mellom 10 000 og 20000 innbyggjarar i så stor grad som foreslått får nedgang i tilskot. Ein måte å gjere dette på kan vere å følgje opp KS sin alternative modell om at basiskriteriet bare vert gradert for kommunar med mindre enn 12 000 innbyggjarar, og at det vert lagt inn ei glidande overgang for kommunar mellom 10 000 og 12 000 innbyggjarar (av omsyn til stabilitet på tilskotsnivået). Graderingen av basis får med dette først fullt gjennomslag for kommunar med mindre enn 10 000 innbyggjarar. I et slikt alternativ vil alle kommunar med over 12 000 innbyggjarar komme ut i pluss med eit likt beløp per innbyggjar, medan kommunar frå 0 til 12 000 innbyggjarar vil komme noko dårlegare ut enn i framlegget frå departementet.
- Alternativet frå KS vil dermed i større grad enn departementet sitt framlegg støtte opp under intensjonane i kommunereformarbeidet med omsyn til ønska kommunestorleik
- Berekningar viser at modellen som er skissert i høyringsframlegget vil føra til store omfordelingar mellom kommunane. Samstundes skjer det store endringar i samband med kommunereforma. Med to så store endringar samstundes vil det vera vanskeleg å oppretthalda prinsippet om likeverdige tenester for innbyggjarane. Det vil vera uansvarleg av regjeringa å innføre denne modellen samstundes som mykje er uavklara i kommunereforma. Det bør setjast ned eit utval som i lys av resultatet av kommunereforma utviklar modellen vidare. Utvalet sitt mandat må vera å sikra full kompensasjon for smådriftsulemper til tenester, medan smådriftsulemper på kommunenivå som er frivillige ikkje blir kompensert fullt ut. Ein slik modell kan få verknad frå 1.1.2020.
- Meland kommune ber Departementet finna løysingar som hindrar at kommunane i Hordaland under eitt taper til kommunane i Oslofjordområdet. Vi ber Departementet om å sikra at t.d. ein ny kommune bygd på Lindås, Meland og Radøy (pluss ev. fleire) kjem positivt ut etter 20 år. Vi finn det urimeleg at ein ny kommune som vert danna på grunnlag av kommunereforma kjem økonomisk dårleg ut etter 20 år, samanlikna med t.d. Bergen, som utan å gjera ei einaste grensejustering, tener over kr. 80 mill. årleg frå dag 1.

### **Regionalpolitiske tilskot**

- Meland kommune støtter framlegget om ei forsiktig dreining av desse tilskota frå størrelse på kommunen til meir å ta omsyn til reelle distriktsutfordringar. I eit slikt system er det viktig med tillit til den statistiske modellen som bereknar dei reelle distriktsutfordringane.

Det er og rett at det skjer ei dreining i retninga av at tilskotet vert gjeve meir basert på innbyggjartal enn ein fast sum per kommune.

- Veksttilskotet bør inngå som del av inndelingstilskotet ved kommunesamanslåingar, da vekstutfordringane til dei aktuelle kommunane ikkje fell vekk ved samanslåingar.

#### **Skatteelementa:**

- Meland kommune er einig 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.

Då er det viktig å oppretthalda minimum den skatteutjamninga vi har i dag.»

#### **Generelt**

Inntektssystemet skal sikre en inntektsfordeling mellom kommune som skal gi likeverdig grunnlag for å utvikle tjenestetilbudet til innbyggerne. Tidligere har partiene ment at inntektssystemet ikke skal være et element i kommunereformen. Dette fravikes i regjeringens høringsnotat om nytt inntektssystem. Vi mener dette er uheldig."