

Nytt inntektssystem for kommunane - konsekvensar for Nordhordland



Nordhordland Utviklingselskap IKS

Innhald

1. Innleiing	3
1.1 Innleiing	3
2. Nye kostnadsnøklar	4
2.1 Kva som er gjort	4
2.2 Kommun nivå - basistilskott	4
2.3 Kostnadsnøklane – total effekt for kommunen	7
3. Regionalpolitiske tilskott	9
3.1 Småkommunetilskott	9

1. Innleiing

1.1 Innleiing

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet har sendt ut på høyring eit nytt forslag til inntektssystem for kommunane, med høyringsfrist 1. mars 2016. Forslaget som er sendt ut gir ikkje eit eintydig svar på kva konsekvensane vert for den einstilte kommune, det vil først vere klart i kommuneproposisjonen for 2017 som vert lagt fram i mai.

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 vere «100».

I høyringsnotatet vert desse forslaga presentert:

- Nye kostnadsnøklar for kommunane som også inneheld ein ny modell der det skiljast mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- Endringar i dei regionalpolitiske tilskotta
- Oppsummering av skatteelementa i inntektssystemet

Dette notatet ser på dei to første kulepunktta, med vekt på korleis basistilskottet vil bli endra. Det totale bilete på kostnadsnøklane er KS i gong med å sjå på i desse dagar. Dersom det lar seg gjere vil notatet etter kvart bli oppdatert med dei opplysningane.

Forslaget må sjåast i samanheng med arbeidet med kommunestruktur. Eit av prinsippa er at det skal ikkje «lønne seg å vere liten». Men for dei kommunane som ligg slik til at dei «må» vere små skal inntektssystemet ta omsyn til dette. Det er difor også sett på korleis endringane vil slå ut for dei ulike samanslåingsalternativa som er i regionen.

Det er sett på korleis forslag til endringar vil slå ut – den totale effekten. I inntektssystemet er der ein forseinking av endringar – **INGAR**. Den sikrar at ingen kommunar har ein vekst i inntektene pr innbyggjar som er lågare enn 300 kr frå gjennomsnittet. **Det gjer at dersom endringane er store kan det ta to – tre år før den er tatt fullt ut. Det er det ikkje tatt omsyn til her.**

Forslaget til nytt inntektssystem vil gjelde frå året 2017, men ein eventuell kommunesamanslåing vil først vere frå 2020.

2. Nye kostnadsnøklar

2.1 Kva som er gjort

KMD har føreteke ein gjennomgang av delkostnadsnøkklane som består av 8 ulike område. Dei største områda er pleie og omsorg, skule, barnehage og administrasjon og miljø. Det er ein fagleg gjennomgang som vert gjort om lag kvart 4 år. Summen av denne gjennomgangen gir grunnlag for ny kostnadsnøkkel.

Ein slik fagleg gjennomgang kan også gi relativt store utslag i inntektene til kvar einskild kommune. Går kostnadsindeksen til kommunen opp – gir det meir pengar, går den ned vert det mindre. Dette er ei omfordeling som **alltid går i null**.

I utgreiinga og forslaget til endring er der lagt inn som føresetnad:

- Kommunar som frivillig vel å vere små skal ikkje på same måte som tidlegare bli «premiert» med det i basistilskottet.
- Ekstra utgifter som kommunane har som følgje av spreidt busetting og lange avstandar vil ein framleis få kompensert i inntektssystemet. Det skjer med desse kriteria sone, nabo og basis. Det vert rekna som ufrivillige kostnadselement på tenestenivået innafør kommunen.

2.2 Kommunenivå - basistilskott

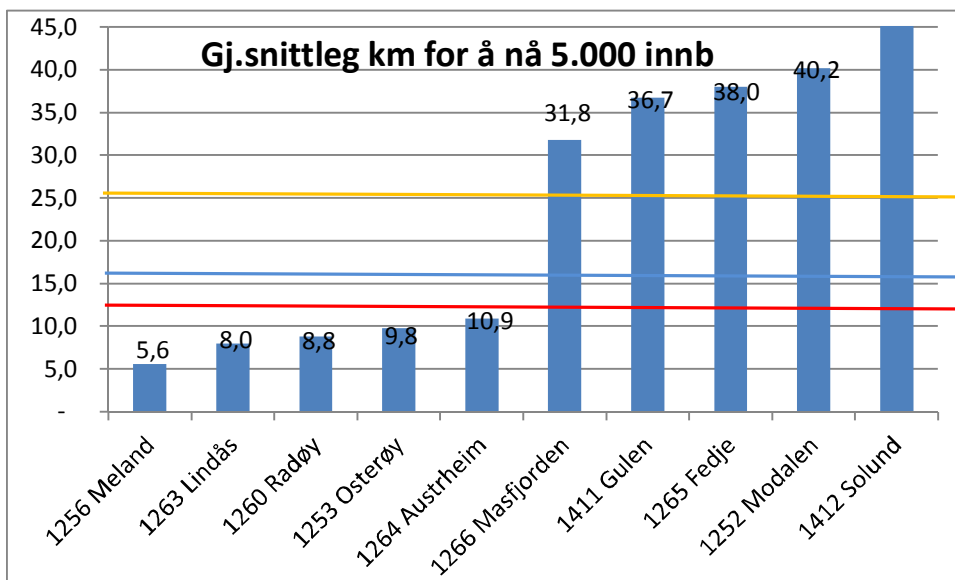
I dagens system får alle kommunar eit basistilskott på om lag 13,2 mill. kr uavhengig av tal innbyggjarar. Basistilskottet betyr mest for dei små kommunane og er å sjå på som ein inntekt for å dekke administrasjon. Kommunar med meir enn 12.000 innbyggjarar vil tene på at basistilskottet blir fordelt med eit likt beløp pr innbyggjar.

I forslaget som er sendt ut vil ein framleis behalde basistilskottet, men det er berre dei kommunane som ufrivillig er «små» kommunar som vil få eit uavkorta basistilskott.

Kriteriet som er brukt vert kalla **strukturkriteriet** og baserer seg på gjennomsnittsavstanden i kommune for å nå 5.000 innbyggjar (uavhengig av kommunegrense). Kor langt må ein gjennomsnittsinbyggjar i kommunen reise for å nå 5 000 innbyggjarar. Dersom ein må nytte ferje så er den avstanden vektlagt meir. Kommunen sin verdi på strukturkriteriet vert sett på som ein indikasjon på i kva grad smådriftsulempene er å sjå på som frivillige.

Det er i høringa satt opp tre ulike forslag til grenseverdier på strukturkriteriet:

- 13,3 km
- 16,5 km
- 25,4 km



Dei kommunane som har lågare verdi enn grenseverdien er «frivillig» små. Det er Meland, Lindås, Radøy, Osterøy og Austrheim. Dei som er ufrivillig små er Masfjorden, Gulen, Fedje, Modalen og Solund.

Dei kommunane som har ein verdi på strukturkriteriet som er under grenseverdien vil få inndratt ein andel av basistilskottet. Det neste som skjer er at det som vert inndratt av basistilskott vert fordelt ut på alle kommunar, også dei som ikkje har blitt trekt. I fordelinga tilbake er der nytta ei forenkla berekning med eit likt beløp pr innbyggjar, men det gir eit bilete av kva konsekvensane vil bli. Me har tatt utgangspunkt i Telemarksforsking sin artikkel på nettsida til Kommunal Rapport og dei tabellane som der vart lagt fram.

Me nyttar Meland som eit døme for å forklare kva som skjer. I Meland er strukturkriteriet 5,6 km som er den gjennomsnittlege avstanden for å nå 5.000 innbyggjarar. Dersom **grenseverdien for strukturkriteriet vert sett til 16,5 km** vil Meland få behalde 34 % av basistilskottet – $5,6/16,5 = 34\%$. Dei 66 % som Meland gir frå seg vil bli fordelt ut på alle kommunane i landet – $66\% \times 13,2 \text{ mil kr} = 8,7 \text{ mill kr}$.

Det gir følgjande nettoeffekt for kommunane i Nordhordland i mill kr, med dei ulike grenseverdiane for strukturkriteriet.

	Netto effekt i mill kr		
Kommune	13,3 km	16,5 km	25,4 km
1256 Meland	-5,7	-6,3	-6,9
1260 Radøy	-3,1	-4,6	-6,6
1264 Austrheim	-1,6	-3,7	-6,6
1253 Osterøy	-1,1	-2,7	-4,5
1263 Lindås	-0,5	-1,2	-1,5
1252 Modalen	0,1	0,1	0,2
1265 Fedje	0,2	0,2	0,3
1412 Solund	0,3	0,3	0,4
1266 Masfjorden	0,6	0,7	0,9
1411 Gulen	0,8	0,9	1,3
Sum utan kommunesamanslåing	-10,2	-16,3	-23,0

Dei kommunane som har lenger avstand enn grenseverdien for strukturkriteriet vil få ein liten positiv gevinst av endringa. Meland vil tape mest. Dersom 25,4 km vert valt som grenseverdi, vil kommunane Meland, Radøy og Austrheim få eit netto tap på om lag 6 mill. kr.

Når ein ser på heile landet, så er trenden i forslaget slik:

- Dei minste kommunane får ein svak positiv gevinst – har som oftast ein avstand som er lenger enn grenseverdien
- Dei største kommunane kjem positivt ut > 30.000 innbyggjarar
- Dei som ligg i midten, kjem negativt ut

Me har også sett på korleis dei ulike alternativa for kommunesamanslåing vil kome ut. Dette er litt usikre tal fordi samanslåingar av kommunar vil påverke resultatet, så det må berre sjåast på som ein indikasjon. Men ein stor kommune i Nordhordland vil tene på det forslaget som er lagt fram.

Ved samanslåing av kommunar får den nye kommunen **eit inndelingstilskott** som vil erstatte bortfall av basistilskott og eventuelle småkommunetilskott. Inndelingstilskottet vert gitt til samanslåtte kommunar i 15 år med ein nedtrapping dei neste 5 åra.

Den nye kommunen som består av N (tal) kommunar som slår seg saman, vil få berekna eit basistilskott etter det nye inntektssystemet. I tillegg vil den behalda basistilskotta slik dei er berekna i inndelingstilskottet 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 basistilskott for den nye

kommunen etter nytt inntektssystem + 2 x basistilskott etter gammalt inntektssystem
(inndelingstilskottet = 2 x 13,2 mill. kr).

Det gir følgjande totale netto effekt av samanslåinga i 15 år framover pr år for dei ulike alternativa, samanlikna med at der ikkje skjer nokon samanslåing.

	Netto effekt kommunevis (utan samanslåing)			Netto effekt ved samanslåing			Netto effekt samanslåing samanlikna med inga endring		
	13,3 km	16,5 km	25,4 km	13,3 km	16,5 km	25,4 km	13,3 km	16,5 km	25,4 km
Kommune Sør (Rad, Lin og Mel)	-9	-12	-15	3	3	5	12	16	20
Kommune Nord (Sol, Gul, Masf)	2	2	3	2	2	3	-	-	-
Nordhordland (eks Solund)	-9	-14	-19	10	10	12	19	24	30
Nordhordland - 9 kommunar	-9	-14	-18	12	12	13	21	25	31

Dersom kriteriet på 16,5 km vert valt vil Nordhordland utan nokon samanslåing tape om lag 14 mill. kr på endringa. Dersom alle kommunane slår seg saman vil den nye kommune tene 12 mill. kr på endringa. Forskjellen mellom å fortsette som nå og Nordhordland som ein kommune vert då eit årleg beløp på om lag 25 mill. kr.

Me ser også at Nordhordland som **ein** kommune kjem best ut med den totale netto effekten. Nordhordland som **ein** kommune vert ein stor kommune geografisk og relativt stor i folketal. Strukturkriteriet for Nordhordland vert om lag 13,1 km, noko som gjer at ein får lite i «trekk». Sjå vedlegget for meir detaljert berekning.

2.3 Kostnadsnøklane – total effekt for kommunen

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 utgiftsutjevninga. Dei som har kostnadsindeks mindre enn 100 må gi frå seg. Dette er null sum spel.

Kostnadsnøkkelen inneheld eit sett med ulike faktorar som skal vektleleggast og summen av dei skal vere 1,0000. Vekten 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, ikkje gir eit presist bilete. KS har sagt at dei vil sjå på det og kome med ulike berekningar. Når dei kjem kan vi legge inn dette og sjå på dei totale konsekvensane for økonomien til kommunane.

Endringar i kostnadsnøkkelen kan gi relativt store endringar i kommunen sine inntekter. Til dømes kan dette for Lindås gi ei endring frå dagens kostnadsindeks frå 104 til 103 og det gir ein reduksjon i rammetilskottet på 8 – 9 mill kr.

Kriteria for sone og nabo er noko mindre vektlagt i forslaget enn det som gjeld i dag. Det vil vere negativt for kommunar med store interne avstandar, som til dømes Masfjorden. Forslaget til ny kostnadsnøkkel er lagt ved som vedlegg.

KS har berekna effektane for kvar kommune og dei viser at den totale endringa for regionen er negativ. Lindås får størst reduksjon – 9,6 mill kr. Når ein ser reduksjon som kr pr innbyggjar er det Gulen som kjem dårlegast ut med litt over minus 1 800 kr pr innbyggjar. Dei tre minste kommunane ser ut til å komme i pluss.

Endringar i eigne «data» som tale personar i dei ulike aldersklassane kan for kommunane variere noko over tid, spesielt i dei små kommunane. Det gjer at desse endringane kan endre seg noko over tid. Men slike ting som reiseavstand osb det endrar seg ikkje og når det blir vektlagt mindre så vert det ein «varig» nedgang i inntektene.

Endring utgiftsutjevning i mill kr og pr innbyggjar		
Kommune	Mill kr	Kr pr innbyggjar
1263 Lindås	-9,6	-621
1411 Gulen	-4,3	-1 833
1256 Meland	-2,7	-349
1253 Osterøy	-2,4	-310
1260 Radøy	-1,9	-375
1266 Masfjorden	-1,5	-854
1264 Austrheim	-0,2	-78
1252 Modalen	0,5	1 249
1412 Solund	0,7	934
1265 Fedje	0,9	1 579
Totalt	-20,4	-458
Nordhordland eks Osterøy	-18,0	-489

3. Regionalpolitiske tilskott

3.1 Småkommunetilskott

Småkommunetilskottet går i dag til kommunar med mindre enn 3 200 innbyggjarar og eit inntektsnivå som er under 120 (gjennomsnittet =100). Det er eit fast tilskott på 5,5 mill kr pr kommune. I dag får kommunane Fedje, Masfjorden, Gulen og Solund småkommunetilskott. Modalen og Austrheim får ikkje på grunn av for høgt inntektsnivå. Austrheim var så vidt over inntektsgrensa. Totalt for regionen er småkommunetilskottet om lag 22 mill. kr årleg.

I forslaget til nytt inntektssystem er det ikkje konkludert med endringane for småkommunetilskottet, men det er forslag om at tilskottet må vurderast ut i frå:

- Tilskottet må i større grad vurderast ut i frå tal innbyggjarar og ikkje eit fast beløp pr kommune
- Distriktsindeksen vert nytta som ein faktor
- Alternativt for distriktsindeksen er strukturkriteriet (reiseavstand for å nå 5 000 innbyggjarar)
- Grensa på 3 200 innbyggjar skal framleis gjelde

For dei aktuelle kommunane ser dette slik ut (Austrheim er tatt med sidan dei var nesten innafor dagens ordning).

Kommune	Innbyggjarar 01.01.15	Gj.snittleg km for å nå 5 000 innb	Distrikts- indeks
1264 Austrheim	2 856	11	73
1265 Fedje	563	38	20
1266 Masfjorden	1 704	32	45
1411 Gulen	2 335	37	29
1412 Solund	800	79	15

Distriktsindeksen varierer frå 0 til 100, der dei kommunane med lågast indeks har dei største distriktsutfordringane. For å få distriktstilskottet i Sør-Norge kan ikkje distriktsindeksen vere høgare enn 46, og for å få høgaste sats må den vere under 35.

Fedje vil sannsynleg vere kvalifisert til eit småkommunetilskott på grunn av reiseavstand og låg distriktsindeks, men tilskottet kan bli mindre dersom tilskottet i større grad skal gjerast avhengig av tal innbyggjarar i kommunen. Det same kan også bli gjeldande for Solund. Austrheim har høg distriktsindeks og låg reiseavstand, det kan difor synes lite realistisk at kommunen vil få noko småkommunetilskott. Masfjorden har heller ikkje spesielt låg distriktsindeks. Kommunane må sjølv vurdere fakta opp i mot dei signala som er gitt i høyringsdokumentet og eventuelt andre politiske signal.

Småkommune tilskottet går inn i inndelingstilskottet ved ein kommunesamanslåing. Her blir det tatt utgangspunkt i det som er i 2016. Nordhordland som ein kommune vil sikre at 22 mill kr frå småkommunetilskottet vert med i inndelingstilskott pr år i 15 år framover.

3.2 Veksttilskott

Det er ingen forslag om endringar i veksttilskottet. Veksttilskottet går til dei kommunane som har hatt ein befolkningsvekst som er høgare enn 1,5 % i gjennomsnitt pr år dei siste tre åra.

Det som er verdt å merke seg er at regjeringa vil fram mot kommuneproposisjonen vil vurdere om veksttilskottet kan takast med i inndelingstilskottet. Bakgrunn for dette er at ved kommunesamanslåing så er det ein del kommunar som vil miste veksttilskottet. Det gjeld også her i regionen. Meland får 7,5 mill kr og Lindås 1,2 mill kr i veksttilskott i 2016. Ein ny og større kommune vil sannsynlegvis ikkje få veksttilskott.

Dersom det vert vedteke at veksttilskottet kan inngå i inndelingstilskottet, så vil det vere økonomisk fordelaktig for ein kommunesamanslåing der Meland og Lindås er med.

4. Oppsummering

Med dei endringane som er foreslått i inntektssystemet vil det gi følgjande effekt for einiskild kommunar og for eventuelle samanslåingsalternativ i Nordhordland:

- Kommunane i sør vil få redusert basistilskott.
- Kommunane i nord har lengre avstandar enn grenseverdiane for strukturkriteriet og opprettheld basistilskottet
- Småkommunetilskottet kan bli endra til å legge meir vekt på folketal og distriktsindeks.
- Det vil vere økonomisk fordelaktig å få til kommunesamanslåing, og det største alternativet kjem best ut.
- Inndelingstilskottet gjer det mogeleg å sikre seg å få vidareført dagens basistilskott pluss småkommunetilskott og også eventuelt veksttilskottet. Årleg gevinst av ein stor kommune er minimum 20 mill kr.

Med utgangspunkt i eit strukturkriterium på 16,5 km gir det følgjande oppsummerte verknad:

Total effekt i mill kr - strukturkriteriet = 16,5 km				
Kommune	Basistilskott endring	Utgifs utjevning - endring	Total effekt	Total effekt kr pr innb.
1263 Lindås	-1	-10	-11	-700
1256 Meland	-6	-3	-9	-1 166
1260 Radøy	-5	-2	-7	-1 301
1264 Austrheim	-4	-0	-4	-1 370
1411 Gulen	1	-4	-3	-1 438
1266 Masfjorden	1	-1	-1	-459
1252 Modalen	0	0	1	1 644
1412 Solund	0	1	1	1 329
1265 Fedje	0	1	1	1 974
Totalt	-14	-18	-32	-859
Kommune Sør (Rad, Lin og Mel)	3	-14	-11	-383
Kommune Nord (Sol, Gul, Masf)	2	-5	-3	-696
Nordhordland (eks Solund)	10	-19	-9	-242
Nordhordland - 9 kommunar	12	-18	-6	-174
1253 Osterøy	-3	-2	-5	-650

Totalt sett så er det meir forutsigbart kva ein samanslått kommune får i tilskott enn kva einiskild kommunane vil få i framtida.

Endring i Basistilskottet ved forskjellig grenser for strukturkriteriet

			Alle tal i mill. kr ved dei ulike grenseverdiane i km								
			Trekt inn			Fordelt tilbake			Netto effekt		
Kommune	Innbyggjarar 01.01.15	Gj.snittl eg km for å nå	13,3 km	16,5 km	25,4 km	13,3 km	16,5 km	25,4 km	13,3 km	16,5 km	25,4 km
1252 Modalen	378	40,2	-	-	-	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2
1253 Osterøy	7 842	9,8	-3,7	-5,8	-8,7	2,6	3,1	4,2	-1,1	-2,7	-4,5
1256 Meland	7 736	5,6	-8,2	-9,4	-11,1	2,6	3,1	4,2	-5,7	-6,3	-6,9
1260 Radøy	5 014	8,8	-4,8	-6,6	-9,3	1,7	2,0	2,7	-3,1	-4,6	-6,6
1263 Lindås	15 402	8,0	-5,7	-7,3	-9,7	5,1	6,1	8,3	-0,5	-1,2	-1,5
1264 Austrheim	2 856	10,9	-2,6	-4,8	-8,1	0,9	1,1	1,5	-1,6	-3,7	-6,6
1265 Fedje	563	38,0	-	-	-	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
1266 Masfjorden	1 704	31,8	-	-	-	0,6	0,7	0,9	0,6	0,7	0,9
1411 Gulen	2 335	36,7	-	-	-	0,8	0,9	1,3	0,8	0,9	1,3
1412 Solund	800	78,7	-	-	-	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4
Sum utan kommunesamanslåing	44 630		-25,0	-33,9	-46,9	14,8	17,6	24,0	-10,2	-16,3	-23,0
Kommune Sør (Meland, Radøy og Lindås)	28 152	7,5	-6,2	-7,8	-10,0	9,3	11,1	15,1	3,1	3,4	5,1
Kommune Nord (Gulen, Solund og Masfjorden)	4 839	41,9				1,6	1,9	2,6	1,6	1,9	2,6
Nordhordland (eks Solund)	35 988	11,6	-1,8	-4,2	-7,7	12,0	14,2	19,3	10,2	10,0	11,6
Nordhordland	36 788	13,1	-0,2	-2,9	-6,9	12,2	14,5	19,7	12,0	11,6	12,9

Dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel i forslaget til nytt inntektssystem

Kostnadsnøkkel	Vekt i dagens kostnadsnøkkel	Vekt i forslag til ny kostnadsnøkkel
Innbyggere 0-1 år (fra 2013), tidligere 0-2 år	0,0055	0,0056
Innbyggere 2-5 år (fra 2013), tidligere 3-5 år	0,1268	0,1445
6-15 år	0,2880	0,2659
16-22 år	0,0212	0,0233
23-66 år	0,0938	0,1101
67-79 år	0,0453	0,0549
80-89 år	0,0693	0,0762
over 90 år	0,0464	0,0384
Basistillegg*	0,0226	0,0244
Sone	0,0132	0,0101
Nabo	0,0132	0,0101
Landbrukskriterium	0,0029	0,0022
Innvandrerbarn 6-15 år ekskl Skandinavia	0,0083	0,0071
Flytninger uten integreringstilskudd	0,0047	0,0076
Dødlighet	0,0464	0,0455
Barn 0-15 med enslige forsørgere	0,0115	0,0159
Lavinntektskriteriet	0,0062	0,0099
Uføre 18-49 år	0,0046	0,0058
Opphopningsindeks	0,0139	0,0086
Alenboende 30-66 år	0,0177	0,0174
PU over 16 år	0,0461	0,0339
Ikke-gifte 67 år og over	0,0437	0,0455
Andel barn 1 år uten kontantstøtte (fra 2013), tidligere 1 til 2 år u/kontantstøtte	0,0296	0,0177
Innbyggere med høyere utdanning	0,0188	0,0194
Urbanitetskriterium	0,0177	
Norskfødte med innvandr foreld 6-15 år ekskl Skandinavia	0,0009	
SUM	1,0000	1,0000

*Basistillegget sin vekt er ikkje endeleg bestemt, det vil påverke andelen til dei andre kostnadsnøkklane