



--

Arkiv saknr:	2015/3602
Løpenr.:	2152/2016
Arkivkode:	230

Utval	Møtedato	Utval Saksnr
Formannskapet		

Sakshandsamar: Gry Åsne Aksvik

Høring - forslag til nytt inntektssystem for kommunane

Vedlegg:

- 1 Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(281603)
- 2 Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(279104)
- 3 LVKs innspel til nytt inntektssystem

Dokument i saka:

- Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunane
- LVK sinnsplan til nytt inntektssystem

Bakgrunn:

Regjeringa sitt varsla framlegg til nytt inntektssystem for kommunane vart sendt på høring 17. 12.15. Høyringsfristen er 1. mars 2016. Inntektssystemet er avgjerande for kommunane sin økonomi, framlegga er difor omfatta av stor interesse – ikkje minst i høve til kommune-reforma. Nytt inntektssystem skal vedtakast i juni 2016 og gjerast gjeldande frå 2017.

Generelt

Geografi, avstandar, busetjingsmønster, infrastruktur og næringsgrunnlag er svært ulik i Noreg. Dette forklarar at kommunane er forskjellige når det gjeld innbyggjartal og areal. Høyringsframlegget til nytt inntektssystem tek innover seg at geografiske tilhøve avgrensar høve til å hente ut stordriftsfordelar ved kommunesamanslåingar. Avstandar og geografi er forhold som ligg fast og som ikkje kan påverkast av kommunale vedtak. Denne prinsipielle tilnærminga synast å vere fornuftig.

Dei verknadsanalysane som er lagt fram så langt, syner store omfordelingar. Det er dei store kommunane med folketal over 25 000 som vil tene på omleggingane av inntektssystemet.

Endringane i dei regionalpolitiske tilskota dreg i same retning. Dei framlagde endringane kan såleis forsterke sentraliseringseffektane.

Kommunesektoren vert i hovudsak finansiert gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskot og skatt. Det er skilnadar mellom kommunane på grunn av ulikt kostnadsnivå ved å tilby tenester og ved at skattegrunnlaget er ulikt. Målet med inntektssystemet er m.a å jamne ut desse skilnadane, slik at alle kommunar vert sett i stand til å tilby gode og likeverdige tenester til innbyggjarane sine.

Gjennom utgiftsutjamninga er det i prinsippet full utjamning av skilnadar i ufrivillige kostnader, medan det gjennom skatteutjamninga er delvis utjamning av skatteinntektene. Eit sentralt spørsmål som vert drøfta i høyringsnotatet er i kva grad kommunar skal kompenseras fullt ut for smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon.

Storleiken på, og utforminga av dei regionalpolitiske tilskota er politisk grunngeve. Det same gjeld fastsetjing av skattens deil av samla inntekter og graden av inntektsutjamning mellom kommunane.

I høyringsframlegget frå KMD vert m.a følgjande presentert:

- framlegg til nye kostnadsnøklar for kommunane, inkludert ein ny modell der det vert skilt mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- endringar i dei regionalpolitiske tilskota
- omtale av skatteelementa i inntektssystemet

Kommunar som slær seg saman får behalde basistilskot og eventuelle regionalpolitiske tilskot som dei misser som følge av samanslåinga i 15 år før tilskotet vert trappa ned over 5 år. I tillegg får dei reformstøtte og dekking av eingongskostnader ved samanslåinga.

Vurdering:

KS, Regionalt økonomiforum i BTV (RØF)/Rådmannsutvalet i Telemark og Telemarkforskning har gjort utrekningar/vurderingar som underlag for kommunanes høyringsuttaler. LVK har også gjeve innspel til kommunane si handsaming.

Konsekvensar på landsbasis

Samla sett vert det omfordela 1,7 mrd. kr knytt til endring i kostnadsnøklar og innføring av nytt strukturkriterium med grenseverdi på 25,4 km. Blir grenseverdien lågare (16,5 el. 13,3 km) blir omfordelingsverknadane ca. 1,3 mrd. kr.

Det er dei store kommunane – over 25 000 innbyggjarar som vil vinne på omleggingane. Når det gjeld dei regionalpolitiske tilskota er det ikkje kome konkrete framlegg om satsar, men det vert sagt at meir av desse tilskota skal fordelast etter innbyggjartal. Dette favoriserer også dei store kommunane.

Konsekvensar for Telemark

Basert på talmateriale frå KS og Telemarkforskning får ein fram følgjande bilete for Telemarkskommunane:

	Ny kostnads- nøkkel	Basis nytt strukturkr. 25,4 km	SUM	¹ Distr. tilsk. Sør-Norge	¹ Små- kommune tilskot	Samla endring
PORSGRUNN	2 896	6 134	9 030			9 030
SKIEN	3 392	15 925	19 317			19 317
NOTODDEN	-2 318	-5 021	-7 339	-888		-8 227
SILJAN	1 735	-7 520	-5 785		-5 475	-11 260
BAMBLE	-189	-4 004	-4 193	-297		-4 490
KRAGERØ	-627	-5 777	-6 404	-889		-7 293
DRANGEDAL	-2 764	419	-2 345	-1 183		-3 528
NOME	609	-5 838	-5 229	-1 183		-6 412
BØ	1 498	-8 481	-6 983			-6 983
SAUHERAD	573	-7 242	-6 669	-889		-7 558
TINN	1 676	-2 592	-916	-1 744		-2 660
HJARTDAL	-101	-2 311	-2 412		-3 035	-5 447
SELJORD	801	-3 218	-2 417		-1 440	-3 857
KVITSEID	-67	-2 378	-2 445		-279	-2 724
NISSDAL	265	774	1 039		-2 309	-1 270
FYRESDAL	265	698	963		-1 088	-125
TOKKE	1 059	864	1 923			1 923
VINJE	-1 875	1 984	109			109
Telemark	6 828	-27 584	-20 756	-7 073	-13 626	-41 455

¹Når det gjeld dei regionalpolitiske tilskota – distriktstilskot Sør-Noreg og småkommunetilskot er Telemarkforsking sine føresetnader og utrekningar nytta.

Telemark vil samla sett tape over 41 mill. kr. pr. år på omlegging av inntektssystemet. Dersom grenseverdien for strukturkriteriet blir sett lågare (16,5 km eller 13,3 km) blir tapet ca. 32 mill. kr. samla for Telemark. For Vinje sin del vil ei grenseverdi på 25,4 km gje ei auka inntekt på 109 000, grenseverdi på 16,5 km vil gje eit inntektstap på kr 414 000 og grenseverdi på 13,3 km vil gje eit tap på 648 000 kr.

Det er dei store kommunane i Telemark Skien og Porsgrunn som stort sett vil vinne på endringane. Kommunane i fylket som har dei største avstandane – Fyresdal, Tokke og Vinje vil kome ut stort sett som i dag, medan dei andre kommunane vil til dels få store tap på omleggingane. Eit endeleg framlegg til inntektssystem kan sjølv sagt sjå annleis ut.

Utgiftsutjamning - kostnadsnøklar

Framlegg til nye kostnadsnøklar byggjer på faglege analyser som det er vanskeleg å overprøve. Det vert difor lagt til grunn at dette fangar opp dei forholda som forklarar dei ufrivillige kostnadsskilnadane i kommunane knytt til levering av velferdstenester.

Rådmannen tilrår den alternative modellen med bruk av tal heiltidstilsette i staden for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehage. Dette er grunngeve med at denne modellen vil ha større legitimitet i kommunane. Det samsvarar også betre med dei politiske prioriteringane som nylig er gjort innan barnehageområdet.

Skatt og inntektsutjamning

Det er ikkje gjort framlegg om endringar i skatteandel og inntektsutjamning mellom skattesterke og skattesvake kommunar, og det kan derfor sjå ut som det ikkje er nødvendig å kommentere dette. Rådmannen ser likevel ein fare for at tradisjonelt skattesterke kommunar vil presse på for å auke skatteandelen opp frå dagens 40%. Ein slik auke i skatteandel er omtala i Sundvoldenerklæringa til regjeringa. Skatteandelen blir fastsett i dei årlege statsbudsjetta. Dei tradisjonelt skattesterke kommunane står paradoksalt nok i fare for å tape på den ordninga som er vedteke om at kommunane skal få behalde ein del av veksten i verdiskapinga. På grunn av nedgangen i sysselsetjinga i oljebasera verksemdar så er det nå reduserte skatteinntekter i mange kommunar. Desse kommunane (t.d. større bykommunar)

vil då truleg i staden prøve å få ein større skatteandel i inntektssystemet. Ein større skatteandel er negativt for skattesvake distriktskommunar.

Rådmannen meiner òg at det er viktig å understreke at kommunen ikkje ynskjer nokon endring i skattelovgjevinga som kan kome til å opne for inntektsutjamning av eigedomsskatt, konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter. Dette er ein kompensasjon til kommunar som er påført ulemper som fylgje av storsamfunnet sitt behov for fornybar energi.

Basistilskot/regionalpolitiske tilskot

Det bør sjåast nærare på dei regionalpolitiske tilskota. Ved å heve skatteinntektsgrensen på 120 % opp til den grensa som gjelder for veksttilskotet (140 %) vil Vinje kommune få utløyst distriktstilskot Sør-Noreg med ca 6 mill. kr. På grunn av 120%-grensa får ikkje Vinje småkommunetilskot i dag. Tabellen under syner kva for kommunar i landet som i så fall vil få utløyst distriktstilskot Sør-Norge i 2017 – gitt at det kjem til å bli utmålt etter akkurat dei same reglane som gjeld for distriktstilskot Sør-Noreg i dag. Der gjeld m.a. ein kritisk grense på 46 for distriktsindeksen for å vere kvalifisert for slikt tilskot. Vinje ville altså få utløyst rundt 6 mill. kr (mot 0 kr som i dag), og Tokke rundt 5 mill.

	Innb. 1.1.15	Gj.snittlig skatte- prosent 2013-2015	Distriktsindeks 2015	Distriktstilskudd Sør-No (2016- satser)
1665 Tydal	863	138,2 %	21	4 085
1026 Åseral	925	130,6 %	47	-
0834 Vinje	3 689	130,6 %	34	6 043
1134 Suldal	3 892	128,6 %	36	4 530
0940 Valle	1 251	127,3 %	23	4 354
0620 Hol	4 471	125,6 %	40	3 637
1133 Hjelmeland	2 785	121,7 %	34	5 417
0833 Tokke	2 252	120,8 %	23	5 048

(Kjelde: Telemarksforsking. Illustrasjonsutrekningar basert på fordeling etter dei same satsane som gjeld for distriktstilskot Sør-Noreg i 2016.)

Kommunalt sjølvstyre og inntektsutjamning

Lokalt sjølvstyre er eit av grunnprinsippa for finansiering av kommunesektoren basert på at kommunane skal ha økonomisk sjølvstende og høve til å få ein del av lokale inntekter og verdiskaping. Dette må vegast opp mot prinsippet om at kommunane skal vere i stand til å gje likeverdige tenester til innbyggjarane sine dvs. det bør ikkje vere for store inntektskilnader.

Det kommunale sjølvstyret er den viktigaste verdien for KS. Det betyr at den statlege styringa bør avgrensast og den lokale retten til å skattleggje blir oppretthalden. Ei avgrensing av denne retten til å skattleggje vil bety svekking av kommunane sine insentiv til å leggje til rette for verdiskaping. Dette kan gje samfunnsøkonomiske tap og dermed reduserte høve for å finansiere velferdsstaten.

Dagens inntektsutjamning balanserar omsyna til lokalt sjølvstyre og kommunane sine høve til å gje likeverdige velferdstilbod.

Framlegget om å auke den lokale retten til å skattleggje ved å tilføre kommunane inntekter frå selskapsskatten er eit godt framlegg for å styrke det lokale sjølvstyre. Framlegg om tilbakeføring av selskapsskatt bør også omfatte auka verksemd innanfor naturbaserte næringar. Den framlagde modellen tilgodeser berre kommunar med næringsverksemd som medfører sysselsetjing då den er basert på vekst i lønsgrunnlaget. Utbygging av naturbaserte næringar gjev nødvendigvis ikkje auka sysselsetjing i kommunane og desse kommunane får difor ikkje tilbakeført sin del av lokal næringsvekst i den føreslegne modellen. Modellen for tilbakeføring må dessutan utformast slik at den ikkje gjev utilsikta verknadar.

Rådmannens framlegg til vedtak:

1. Det vert vist til rådmannens saksutgreiing som er ein del av høyringsuttala frå Vinje kommune.
2. Vinje kommune legg til grunn at framlegg til nye kostnadsnøklar fangar opp dei forholda som forklarar dei ufrivillige kostnadsskilnadane i kommunane knytt til levering av velferdstenester.
3. Bruk av tal på heiltidstilsette i staden for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehage bør nyttast.
4. Høyringsframlegget til nytt inntektssystem tek innover seg at geografiske tilhøve avgrensar høvet for å hente ut stordriftfordelar ved kommunesamanslåingar. Avstandar og geografi er forhold som ligg fast og som ikkje kan påverkast av kommunale vedtak. Denne prinsipielle tilnærminga synast å vera fornuftig.
5. Det bør arbeidast vidare med strukturkriteriet slik at det ikkje gjev utilsikta verknadar og for store omfordelingar.
6. Det er unaturleg at det ikkje er same skatteinntektsgrensa for regionalpolitiske tilskot over inntektssystemet. Vi oppfattar det ikkje som aktuell politikk å senke grensa for utløysing av veksttilskot, og ser det difor som aktuelt og naturleg at skatteinntektsgrensa for distriktstilskotet for Sør-Noreg (inkl. for småkommunetillegget for dei med færre enn 3 200 innbyggjarar) vert heva til 140 %.
7. Skatteinntektsandelen i kommuneopplegget bør haldast innanfor rundt 40 %, slik som har vore tilfelle dei seinare åra.
8. Dagens inntektsutjamning balanserar omsyna til lokalt sjølvstyre og kommunane sitt høve til å gje likeverdige velferdstilbod.
9. Framlegget om å auke den lokale retten til å skattleggje ved å tilføre kommunane inntekter frå selskapsskatten er eit godt framlegg for å styrke det lokale sjølvstyre. Framlegg om tilbakeføring av selskapsskatt bør også omfatte auka verksemd innanfor naturbaserte næringar.
10. Vinje kommune sluttar seg til LVKs kommentarar til høyring om nytt inntektssystem.

Rådmannen, 15.02.16

Jan Myrekrok, rådmann /s/