

Orientering om innholdet i høring – endring av Inntektssystemet

I kommuneproposisjonen for 2016 (mai 2015), Prop.121 S (2014-2015) ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017 (mai 2016). I varslet ble det klargjort at nytt inntektssystem (IS) også ses i sammenheng med kommunereformen. En høring om det nye systemet kom ut 17. desember 2015 med høringsfrist satt til 1. mars 2016. Virkningsdato for nytt IS blir 1. januar 2017.

Kommunesektoren har ansvar for viktige velferdstjenester og forvalter en betydelig andel av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Sektorens inntekter utgjør om lag 18 pst. av BNP for fastlands-Norge. Et system som utjevner inntektsforskjellene og forskjellig utgiftsbehov for kommunene er det derfor bred politisk enighet om å ha.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. Høringsdokumentet redegjør for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene uten at man her er konkret. Et sentralt spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i den kommunale tjenesteproduksjonen og hvorvidt kommuner fortsatt skal kompenseres fullt ut for denne typen kostnader, slik dagens system bidrar til. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunens andel av skatteinntektene på inntekt og formue og inntektssystemet.

Høringsnotatet gir ikke noe direkte svar på hvilken økonomisk konsekvens de forestående endringene vil få for en konkret kommune. For å komme til det nivået må man gjøre en rekke forutsetninger om resultatet av drøftingene og signalene i høringsdokumentet, hvilke kompensasjoner som faktisk blir gitt, kommunesammenslutninger som kommer mv. Dette er den viktigste årsaken til at rådmannen ikke vil utarbeide et eget høringssvar fra Gildeskål kommune i denne saken.

Vi beskriver dette nærmere i det følgende, med særlig fokus på endringene i basiskriteriet.

Gjennom basiskriteriet (samme beløp til alle kommuner; kr. 12.837.000 i 2015 og ca 13,2 mill i 2016) i kostnadsnøkkelen får kommunene i dag full kompensasjon for smådriftsulemper på grunn av kommunestørrelse. Det foreslås en ny modell med differensiert kompensasjon, slik at ikke alle kommuner vil motta (full) kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå. Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der kun ufrivillige ulemper kompenseres fullt ut. Det innføres et nytt strukturkriterium for å fange opp dette. Kommunene gis ulik vekt i dette kriteriet basert på

avstand. Denne modellen mener man vil gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

De regionalpolitiske tilskuddene er også vurdert, småkommunetilskuddet og Nord-Norgetilskuddet som de aktuelle for Gildeskål. Når tilskudds-strukturen foreslås forenklet gjøres det ved at småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor ett (distrikts-)tilskudd for Nord-Norge og ett for Sør-Norge med et småkommunetillegg som skal knyttes tettere opp mot distriktpolitikken for øvrig. Graden av distriktsutfordringer vil være avgjørende for hvordan den enkelte kommer ut på denne delen.

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det drøftes til en viss grad, men tilrås ikke endringer i forhold til hvilke sektorer som skal omfattes av utgiftsutjevningen i det nye systemet. For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av et nytt strukturkriterie. Strukturkriteriet er da et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Ved beregning av strukturkriteriets virkning for den enkelte kommune, er gjennomsnittlig reiseavstand fra en sone (gjennomsnittssammensetning av befolkningen i opprinnelige grunnkretser) til en sone med minimum 5.000 innbyggere lagt til grunn. Det etableres grenseverdier på 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km i høringsnotatet.

Kommunens faktiske verdi på basiskriteriet vil bli bestemt av kommunens verdi på strukturkriteriet som andel av grenseverdien (verdi strukturkriteriet/grenseverdi). Grenseverdi på 25,4 km vil f.eks gi en kommune med verdien 22,4 km på strukturkriteriet en verdi på 0,88 på basiskriteriet. En foreløpig kommentar må bli at Gildeskål ikke mister de 12,8 mill som basistilskuddet utgjør. Vi er lenger unna 5.000 innbyggere enn grenseverdiene som er satt. Men siden dette inngår i utgiftsutjevningen og endres vekt på, så har ikke administrasjonen kunnskap og innsikt til å si noe sikkert om endelig virkning.

De kjente elementene i utgiftsutjevningen er greie nok å forholde seg til, men vektingen justeres såpass mye at om man bare ser isolert på virkninger av disse endringene, så vil det kunne gi store utslag for enkeltkommuner. Alderskriteriene øker i verdi fra 69,6 pst. i dag til 71,9 pst i høringsforslaget og basiskriteriet justeres opp fra 2,26 pst til 2,44 pst – ikke mer, mens bosettingskriteriene sone og nabo får mindre betydning enn i dag. At alderskriteriene øker indikerer økte inntekter for Gildeskål. En stadig økende andel eldre i befolkningen gir kostnadsvekst, kompetanse- og rekrutteringsutfordringer. At sone- og nabokriteriet vektes ned indikerer at kommuner som Gildeskål ikke lengre fullt ut får kompensert for store geografiske avstander og spredtbygdhet, med tilhørende høye enhetskostnader til tjenesteproduksjonen.

Et annet enkeltkriterium i utgiftsutjevningen som må nevnes er PU, der vektingen reduseres fra 4,61 % til 3,39 %.

I forhold til kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen må vi oppsummere i tråd med høringsforslaget:

- 1. Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres*
- 2. Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikke lenger bli sett på som en fullt ut frivillig kostnad og dermed ikke kompensert fullt ut*
- 3. Strukturkriteriet benyttes for så skille mellom frivillig og ufrivillige smådriftsulemper, og graden av frivillighet*
- 4. Ved hjelp av strukturkriteriet differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper i basistilskuddet som del av utgiftsutjevningen*

De regionalpolitiske tilskuddene endres som nevnt og det samme skjer med skatteelementet i IS. Hvor store endringene totalt sett blir for Gildeskål kommune er det ikke godt å gjøre rede for pr dato. Basert på det vi vet per januar 2016 har vi fått KS til å gjøre en beregning for Gildeskål kommune. Denne beregningen viser at Gildeskål kommune vil få en redusert inntekt på 1 153 per innbygger som følge av endringer i kriteriene. Samtidig får Gildeskål kommune en endring som følge av det nye strukturkriteriet med økt inntekt per innbygger på 539 kr. Netto blir endringen en redusert inntekt på kr 615 per innbygger eller ca 1 250 000 kr om man legger 2037 innbyggere til grunn slik KS har gjort. Kommunens inntektsbudsjett for 2016 er på 227 714 512 kr og den foreløpig beregnede endringen i IS blir da redusert inntekt med 0,55 %. I økonomiplanen ser man at en slik inntektsnedgang fra 2017 ikke har nevneverdig betydning da kommunens utgiftsbudsjett for 2017 har betydelige reduksjon (9,4 MNOK) som følge av engangsutgifter i 2016 som ikke videreføres. Det er ikke mulig å gjøre bedre beregninger på det nåværende tidspunkt, men foreløpig ser det ut til at Gildeskål kommune kan håndtere endringene i inntektssystemet uten særlig dramatik. Rådmannen tør antyde at det økonomiske elementet blir en mindre viktig del av kommunestrukturvurderingene enn vi til nå har trodd.