



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Vi viser til høringsnotatet av 17. desember 2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Nedenfor følger vårt innspill til høringsnotatet.

Oppsummering:

Utgiftsutjevning – kostnadsnøkler

Det er et grunnleggende prinsipp at kommunene skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tjenesteproduksjonen. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene i prinsippet full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. Kostnadsnøkkelen bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold, og dermed gi best mulig grunnlag for utjevning av kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Fylkesmannen i Buskerud legger til grunn at de foreslåtte endringene i kostnadsnøkkelen er basert på et godt faglig grunnlag, og at endringene bidrar til å rette opp skjevheter i utgiftsutjevningen som har oppstått siden forrige oppdatering.

Departementet ber om tilbakemelding på delkostnadsnøkkel for barnehage:

Fylkesmannen i Buskerud anbefaler å gå inn for den alternative modellen med bruk av antall heltidsansatte i stedet for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehager. Dette begrunnes hovedsakelig med at denne modellen vil ha større legitimitet blant kommunene. Dette samsvarer også bedre med de politiske prioriteringer som nylig er foretatt innen barnehageområdet.

Basistilskudd – kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene i dag fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. Departementet ønsker å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper på kommunenivå (administrasjon), mens

smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen fortsatt skal kompenseres fullt ut. Kommuner som per definisjon er frivillig små, skal ikke lenger få full kompensasjon på kommunenivå for dette.

Basiskriteriet er utformet slik at det fordeler et fast beløp per kommune til alle kommuner. Små kommuner får dermed mer per innbygger enn store kommuner. Dette gir et insentiv til å ha små kommuner.

Fylkesmannen i Buskerud stiller seg bak prinsippet om å endre inntektssystemet slik at det ikke lenger gir insentiver til å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner, men i større grad blir nøytralt med hensyn til kommuneinndeling.

Departementet foreslår at en kommunes verdi på basiskriteriet graderes etter strukturkriteriet. Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig avstand per innbygger i en kommune for å nå 5.000 innbyggere, uavhengig av kommunegrensen. Kommuner med lengre avstand enn en definert grenseverdi får full uttelling på basiskriteriet, mens kommuner med kortere avstand får avkortet uttelling. Redusert uttelling i sum for alle kommuner, samtidig som utgiftsbehovet ikke reduseres, betyr at det oppstår en omfordelingseffekt. Denne vil trekke i retning av lik sum per innbygger, slik at de største kommunene vil kunne få økte inntekter, mens mindre kommuner vil kunne få lavere inntekter. Hvordan dette vil slå ut, avhenger av grenseverdien som defineres.

Fylkesmannen i Buskerud ber departementet vurdere om innretningen av strukturkriteriet gir fordelings effekter som er i overensstemmelse både med målsettingen med kriteriet, og den overordnede målsettingen med inntektssystemet om likeverdige tjenester uansett hvor man bor i landet.

Regionalpolitiske tilskudd

Departementet foreslår endringer knyttet til regionalpolitiske tilskudd. Småkommunetilskuddet videreføres som et tillegg til Nord-Norge-tilskuddet (i dag Nord-Norge- og Namdalstilskuddet) og Sør-Norge-tilskuddet (i dag distriktstilskudd Sør-Norge). Satsene på småkommunetillegget skal differensieres etter kommunenes verdi på distriktsindeksen. Det vil ellers bli gjort justeringer slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Fylkesmannen i Buskerud stiller seg bak endringer i regionalpolitiske tilskudd som går fra fordeling per kommune til fordeling per innbygger, og endringer som gjør at tilskuddene i større grad knyttes opp mot distriktsindeksen, som er et objektivt og etterprøvbart mål på graden av distriktsutfordringer.

Skjønnstilskudd

Formålet med skjønnsmidlene er å fange opp kostnadsforhold som ikke ivaretas godt nok i inntektssystemet. Fylkesprofilen for fordelinger av skjønnstilskudd fra Fylkesmannen ligner profilen for regionalpolitiske tilskudd. Skjønnstilskudd per innbygger i Buskerud ligger blant de laveste.

Fylkesmannen i Buskerud ber departementet vurdere om den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet bør legges om slik at den i større grad gjenspeiler de skjønnsmessige utfordringene i fylkene, og at regionalpolitiske hensyn tillegges mindre vekt i fordelingen.

Skatteelementer i inntektssystemet

Høringsnotatet slår fast at det er et mål for regjeringen at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud. Dagens inntektssystem innebærer at utgiftskorrigererte inntekter per innbygger varierer betydelig mellom kommunene. Dette gir utfordringer i å legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Det foreslås ingen endringer i inntektsutjevningen i høringsnotatet.

For å sikre likeverdige tjenester til innbyggerne i alle kommuner, anbefaler Fylkesmannen i Buskerud at skatteandelen bør holdes lav og skatteinntekter utjevnes minst på nivå med dagens ordning.

Utdypende vurderinger:

Utgiftsutjevning – kostnadsnøkler

Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Dette påvirker både behovet for og kostnadene ved å tilby kommunale tjenester. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. For at kostnadsnøklerne skal fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold bør disse oppdateres jevnlig. Denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette.

I 2011 ble barnehage lagt inn i inntektssystemet og fordelt etter kostnadsnøkler. Dette medførte til dels store endringer for enkeltkommuner sammenlignet med tidligere ordning der kommunen fikk tilskudd etter faktisk antall plasser.

Et kriterium som har vært mye diskutert er utdanningsnivå. Kommuner som har relativt få innbyggere med høyere utdanning har fått trekk i tilskuddet. Det har vært stilt spørsmål ved hvor avgjørende utdanningsnivå er for behovet for barnehageplasser. I høringsnotatet er det vist til statistiske analyser som viser at dette er et godt kriterium for å fange opp faktiske kostnadsforskjeller mellom kommunene og det foreslås derfor å videreføre utdanningsnivå som et av kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Det kan være vanskelig å forstå at man skal få mindre rammetilskudd ved å ha innbyggere med lavere utdanning, siden dette gir uønskede fordelingsvirkninger. I andre sammenhenger vil lavt utdanningsnivå medføre økt behov for kommunale tjenester, og det kan også gi lavere skatteinntekter.

Siden dagens kostnadsnøkkel har liten legitimitet, presenteres en alternativ kostnadsnøkkel i høringsnotatet. Dette er en modell med antall barn 1 – 5 år og antall heltidsansatte i alt. Forklaringskraften til denne modellen er noe lavere enn dagens modell, men vurderes som en faglig god modell.

Fylkesmannen i Buskerud anbefaler å gå inn for den alternative modellen med bruk av antall heltidsansatte i stedet for utdanningsnivå i kostnadsnøkkelen for barnehage. Dette begrunnes hovedsakelig med at denne modellen vil ha større legitimitet blant kommunene. Dette samsvarer også bedre med de politiske prioriteringene som nylig er gjort innen barnehageområdet.

Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Redusere insentiver til ineffektiv kommunestruktur

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene i dag fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. Departementet ønsker å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper på kommunenivå, mens smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen fortsatt skal kompenseres fullt ut. Kommuner som per definisjon er frivillig små, skal ikke lenger få full kompensasjon på kommunenivå for dette.

Basiskriteriet er utformet slik at det fordeler et fast beløp per kommune til alle kommuner. Små kommuner får dermed mer per innbygger enn store kommuner. Dette gir et insentiv til å ha små kommuner. Departementet vil nøytralisere denne effekten gjennom å differensiere uttellingen på basiskriteriet.

Det er uheldig med et inntektssystem som gir insentiver til en ineffektiv kommunestruktur, fordi konsekvensen av dette er dårligere tjenestetilbud enn hva man kan oppnå med en mer effektiv struktur. Vi stiller oss derfor bak ønsket om å redusere kompensasjonen for smådriftsulemper som kommunene det gjelder selv kan påvirke og kvitte seg med.

Gradering av basiskriteriet, innretning av strukturkriteriet

Departementet foreslår at en kommunes verdi på basiskriteriet graderes etter strukturkriteriet. Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig avstand per innbygger i en kommune for å nå 5.000 innbyggere, uavhengig av kommunegrensen. Kommuner med lengre avstand enn en grenseverdi får full uttelling på basiskriteriet, mens kommuner med kortere avstand får avkortet uttelling. Redusert uttelling i sum for alle kommuner, samtidig som utgiftsbehovet ikke reduseres, betyr at det oppstår en omfordelingseffekt. Denne vil trekke i retning av lik sum per innbygger. Slik at de største kommunene vil kunne få økte inntekter, mens mindre kommuner vil kunne få lavere inntekter. Hvordan dette vil slå ut, avhenger av grenseverdien.

Mens vi stiller oss bak intensjonen om å legge til rette for en mer effektiv kommunestruktur som igjen legger grunnlaget for bedre tjenester, er vi usikre på om fordelingsvirkningene av innføringen av strukturkriteriet er i tråd med inntektssystemets overordnede målsetting – å sette kommunene i stand til å tilby innbyggerne likeverdige tjenester uansett hvor man bor i landet.

I høringsnotatet defineres smådriftsulempene knyttet til innbyggertall å gjelde kommuner under 5.000 innbyggere. Vi forstår at ønsket om å gjøre inntektssystemet mer nøytralt med hensyn til kommunesammenslutninger betyr en omfordeling fra per kommune til per innbygger, og at dette også vil gjelde kommuner med flere enn 5.000 innbyggere. Likevel vil langt større kommuner kunne tape inntekter på endringen, slik det skisseres.

Departementet eksemplifiserer tre mulige grenseverdier på strukturkriteriet for å få full uttelling på basiskriteriet. Det fremstår uklart hvorfor disse verdiene er valgt eller hvilke

kriterier som er lagt til grunn. Beregninger KS har utført tyder på at kommuner med flere enn 35.000 innbyggere kan komme til å få reduserte inntekter, dersom grenseverdien settes lik det laveste eksempelet (13,3 km). Dette er neppe i tråd med begrunnelsen for endringen, og det er usikkert om slike fordelingsvirkninger bidrar til å sette kommunene i stand til å yte likeverdige tjenester.

Små kommuner i tettbygde strøk vil tape på omleggingen så lenge de forblir egen kommune. Kommunesammenslutninger er i dag frivillige. Det gjelder ikke bare små kommuner. Kommuner med smådriftsulemper som forsøker å bøte på disse gjennom sammenslutninger, er således avhengig av at nabokommuner også ønsker sammenslutninger. Det kan da oppstå situasjoner der små kommuner forblir små mot sitt ønske.

Selv om redusert kompensasjon for smådriftsulemper bare gjelder på kommunenivå (administrasjon) og ikke tjenestenivå, er det ikke til å komme bort fra at lavere inntekter påvirker tjenestetilbudet negativt. Uavhengig av om smådriftsulempene er frivillige eller ikke, vil bortfall av inntekter gå ut over tjenestemottakerne.

Vi ber departementet vurdere om de forslåtte endringene i basiskriteriet er i tråd med intensjonen, og ikke minst den overordnede målsettingen om likeverdige tjenester.

I utgangspunktet virker det rimelig at kommuner i spredtbygde strøk med lange avstander beholder kompensasjonen for smådriftsulemper også på kommunenivå, siden slike kommuner i liten grad kan påvirke disse. Samtidig er det slik at alle kommunene i landet er såkalte generalistkommuner som skal utføre de samme oppgavene. I den grad små kommuner i spredtbygde strøk ikke er i stand til å løse oppgavene som følger med å være egen kommune, kan det argumenteres for at også disse kommunene burde søke sammen med andre kommuner. Dette trekker i retning av at kompensasjonen for smådriftsulemper burde reduseres også for kommuner med lange avstander til nabokommunene.

Regionalpolitiske tilskudd

Departementet foreslår endringer knyttet til noen regionalpolitiske tilskudd; småkommunetilskuddet videreføres som et tillegg til Nord-Norge-tilskuddet (i dag Nord-Norge- og Namdalstilskuddet) og Sør-Norge-tilskuddet (i dag distriktstilskudd Sør-Norge). Satsene på småkommunetillegget differensieres etter kommunenes verdi på distriktsindeksen. Det vil ellers bli gjort justeringer slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Vi støtter endringer i regionalpolitiske tilskudd som går fra fordeling per kommune til per innbygger. Dette reduserer incentivet til å opprettholde en ineffektiv kommunestruktur. Vi stiller oss også bak endringer som gjør at tilskuddene i større grad knyttes opp mot distriktsindeksen, fordi dette er et objektivt og etterprøvbart mål på graden av distriktsutfordringer.

Småkommunetilskudd

Differensiering av småkommunetilskudd (-tillegg) etter distriktsindeksen vil bidra til at tilskuddet blir mer rettet mot kommuner med distriktsutfordringer. Redusert småkommunetilskudd til små kommuner uten distriktsutfordringer vil, på samme måte som redusert kompensasjon for frivillige smådriftsulemper, legge til rette for en mer effektiv kommuneinndeling, som igjen legger til rette for bedre tjenester til innbyggerne.

Skjønnstilskudd

Formålet med skjønnsmidlene er å fange opp kostnadsforhold som ikke ivaretas godt nok i inntektssystemet.

Fylkesprofilen for fordelinger av skjønnstilskudd fra Fylkesmannen er svært lik profilen for regionalpolitiske tilskudd. Departementet skriver i høringsnotatet at skjønnstilskuddet er delvis regionalpolitisk begrunnet. Vi legger til grunn at regionalpolitiske hensyn kan ivaretas gjennom de regionalpolitiske tilskuddene som gjennomgås i høringsnotatet. Den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet bør i så fall rendyrkes i tråd med formålet.

Skatt og inntektsutjevning

Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer at kommunesektoren får beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. I skatteelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge prinsipper.

I høringsnotatet understreker departementet at «den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere i hele landet». Endringer som gjør at kommunene får beholde større del av verdiskapningen lokalt, vil ha motsatt effekt. Økning i skatteandel og redusert skatteutjevning har stort sett de samme fordelingsvirkningene; skatterike kommuner kommer ut med gevinst og skattesvake kommuner kommer ut med et tap. Dette vil forsterke forskjellene mellom kommuner og lavinntektskommuner vil få enda dårligere forutsetninger til å oppfylle forventningene om likeverdige tjenester til innbyggerne.

2/3 av kommunene i Buskerud har skatteinntekter under landsgjennomsnittet. Skatteinntektene i 85 % av kommunene i landet ligger under landsgjennomsnittet og 63 % av landets innbyggere bor i kommuner som har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet.

Med hilsen

Helen Bjørnøy
Fylkesmann

Bente Nyegaard Fjell
avdelingsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift