



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Vår ref:
15/8862-8-EJF

L.nr.
6080/16

Arkiv:
103

Deres ref:

Dato:
29.02.2016

NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE - HØRINGSUTTALELSE

Viser til forslag til nytt inntektssystem for kommunene som er lagt ut på høring.

Høylandet kommunestyre har i møte 18.02.2016, sak 6/2016 gjort slikt vedtak:

Høylandet kommune viser til brev av 17.12.2015 fra kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunen og Høylandet kommunestyre har følgende høringsuttalelse:

1. Høylandet kommuner er sterkt kritisk til nytt inntektssystem, som vil gi en stor inntektssvikt for Høylandet kommune.
2. Høylandet kommune vil poengtere betydningen av å ha et inntektssystem for kommunen som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet likeverdige tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor, sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distriks-Norge, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet.
3. **Kostnadsnøkler**
Pleie- og omsorg: Kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år bør ikke svekkes. At en del av tapet kan kompenseres gjennom økt tilskudd til ressurskrevende tjenester vil bare skje helt unntaksvis. Mange tunge og ressurskrevende brukere er fysisk, og ikke psykisk utviklingshemmede.

Delkostnadsnøklenes samlede vekst må oppdateres årlig.

Kommunene må fortsatt få kompensasjon for kostnadsulempner som følge av spredt bosettingsmønster.

Høylandet kommunestyre er kritisk til at grunnskole vektes ned i det nye inntektssystemet. Høylandet kommunestyre mener at grunnskole burde styrkes i et eventuelt nytt inntektssystem.

4. Strukturkriteriet

Operasjonalisering av strukturkriteriet bør gjennomgås med tanke på bedre treffsikkerhet, og Høylandet kommunestyre støtter at grenseverdien settes til 25,4 km. At strukturkriteriet vil

medføre at de største kommunene vil få betydelig økte overføringer må blant annet være en utilsiktet virkning som må korrigeres.

5. Regionale tilskudd

Høylandet kommune er enig i regjeringens intensjon om å gjøre tilskuddene mer treffsikre med hensyn til distriktpolitiske målsettinger og områder med reelle distriktpolitiske utfordringer. Endringene som foreslås i fordelingen av basistilskudd og regionale tilskudd vil bidra til at mer av tilskuddene fordeles pr innbygger, derfor bør storbytilskuddet fjernes og føres tilbake til basistilskuddet.

Høylandet kommune mener nivået på de regionalpolitiske tilskuddene må opprettholdes for å sikre inntektsgrunnlaget til distriktskommunene.

6. Skatteelementene

Det er positivt at forholdet mellom skatt og rammetilskudd ikke endres, slik at skattesvake kommuner også i fremtiden har mulighet til å levere likeverdige tjenester.

7. Økonomi ved kommunesammenslåing

Dagens inntektssystem 2016 legges til grunn for inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen. Det er ikke avklart fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvordan dette slår ut for årene 2017 til 2019. Høylandet kommunestyre vil be om rask avklaring på dette.

Utskrift av K.sak 6/2016 følger vedlagt.

Med hilsen


Eva-Janne Falstad
økonomisjef

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Høylandet kommunestyre	18.02.2016	6/16

NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE

Vedlagte dokumenter:

- ✓ Kommunal- og moderniseringsdepartementets – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Ikke vedlagte dokumenter:

- ✓ KS oppsett som viser kostnadsnøkkelen i høringsforslaget sammenlignet med kostnadnøkkel i 2016

Hjemmel for behandling:

Saksopplysninger:

Kommunal og regionaldepartementet har sendt ut på høring forslag til nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017, som legges frem i mai 2016.

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Departementet har nå foretatt en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene.

Inntektssystemet for kommunene i Norge består av tre hovedelementer:

1. Utgiftsutjevning i innbyggertilskuddet
2. Regionalpolitiske tilskudd
3. Skatteelementer

I høringsnotatet presenteres forslag på;

- nye kostnadsnøkler for kommunene herunder en ny modell der det skilles mellom frivillig og ufrivillige smådriftsulemper
- endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Mer om endringsforslagene:

Utgiftsutjevningen består av kostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, barnehager, administrasjon og landbruk. Det er foretatt en vurdering av om også kommunale veier bør inngå, men det anbefales ikke at denne sektoren tas inn.

Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og det foreslås endringer i alle nøklene.

- **Grunnskole:** Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (ekskl Skandinavia) tas ut. Sone og nabo vektet ned.
- **Pleie og omsorg:** Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 år vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil også berøre toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.
- **Barnehager:** Ingen endring i kriterier. Men det er også skissert en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Den alternative modellen har noe lavere forklaringskraft, men vurderes også som et godt alternativ.
- **Kommnehelse:** Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut.
- **Barnevern:** Ingen endringer i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får mindre vekt.
- **Sosialhjelp:** Urbanitetskriteriet erstattes med kriteriet aleneboende 30-66 år. Dette gjør også at vektingen mellom kriteriene endres.
- **Landbruk:** Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp.
- **Administrasjon:** Ingen endring i kriterier.

Frivillige og ufrivillige smådriftsulemper - nytt strukturkriterie

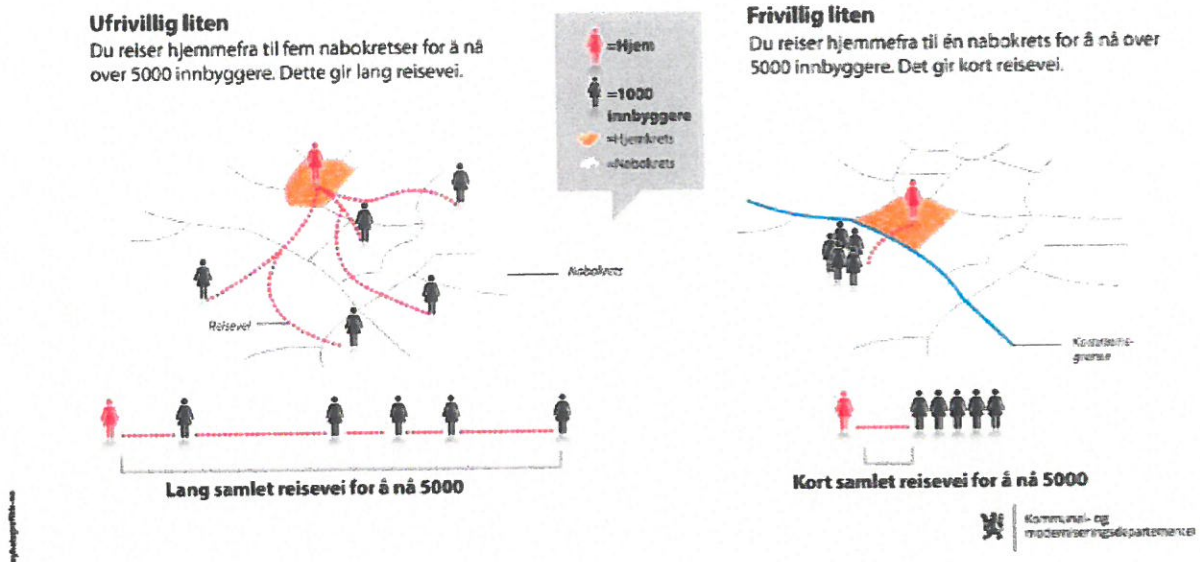
Det presenteres et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

I utgiftsutjevningen foretas det full kompensasjon for smådriftsulemper, det vil si at dette ses på som en ufrivillig kostnadsulempe. Borge-utvalget (Inntektssystemutvalget NOU 2005:18) utviklet i sin tid et såkalt strukturkriterium, som sier hvor langt innbyggerne i en kommune i gjennomsnitt må reise for å nå f.eks 5 000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser. Tanken var at små kommuner med korte reiseavstander lettere vil kunne slå seg sammen enn kommuner med lange reiseavstander. Det vil si at i kommuner med korte reiseavstander vil smådriftsulempene i større grad være frivillige enn i kommuner med lange reiseavstander.

Kommunal og moderniseringsdepartementet foreslår at et nytt strukturkriterium, der kommuner som har smådriftsulempene som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i den delen av tilskuddet som knyttes til det såkalte basiskriteriet. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet.

Basiskriteriet fordeler i dag et tilskudd med et likt beløp per kommune. I dag er dette på om lag 13,2 mill kroner per kommune. Det vil si at små kommuner idag får et vesentlig høyere beløp per innbygger enn større kommuner. KMDs forslag vil føre til at kommunene vil få et tilskudd på mellom 0 og 13,2 mill kroner – avhengig av reiselengde.

I praksis vil det bli fastsatt en grenseverdi for hvor lang reiselengde som tilsier full kompensasjon. Kommuner med kortere reiselengde enn dette vil få en forholdsmessig reduksjon. Det vil si at en kommune som har en reiselengde som er halvparten av grenseverdien, isolert sett vil få redusert basistilskuddet med 6,6 mill kroner. Fastsetting av grenseverdien vil nødvendigvis være noe skjønnsmessig. Departementets vurdering er at det er fornuftig å knytte grenseverdien opp til en grenseverdi i datamaterialet. Borge-utvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå sentrum i grunnkretser på til sammen 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere.



Jo høyere grenseverdien settes, jo mindre beløp blir fordelt gjennom basiskriteriet og jo høyere beløp blir fordelt pr innbygger.

Småkommunetilskudd, Nord-Norge og Namdalen tilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge foreslås samlet i 2 nye tilskudd basert på følgende:

- Nord-Norge og Namdalen tilskuddet videreføres og slås sammen med småkommunetilskuddet for disse kommunene til et nytt Nord-Norgetilskudd.
- Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet slås sammen
- Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg innenfor de to tilskuddene; Nord-Norgetilskuddet og Sør-Norgetilskuddet.
- Satsene på småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (indeks for grad av distriktsutfordringer)
- Det blir gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Kommunene som mottar småkommunetilskudd for 2016 (under 3 200 innbyggere og skatteinntekter under 120 pst av landssnittet per innbygger) har følgende distriktsindeks for 2016 (lav distriktsindeks betyr høye distriktsutfordringer, og intervallene som benyttes er identiske med de som benyttes i distriktstilskudd Sør-Norge i dag):

	Distriktsindeks					
	Under 35	36 - 38	39 - 41	42 - 44	45 - 46	Over 47
Kommuner i Sør-Norge	46	8	4	6	3	22
Kommuner i Nord-Norge og Namdalen	64	0	0	2	0	0

Det fortelles ikke hvordan småkommunetillegget vil utformes, utover at distriktsindeksen benyttes for å gradere dette. Det er grunn til å anta at kommunene med lavest distriktsindeks i utgangspunktet kan forvente et tilskudd på nivå med dagens småkommunetilskudd. F.eks. vil dette gjelde 64 av de 66 kommunene i Nord-Norge og Namdalen som mottar småkommunetilskudd i dag. Kommuner med høyere distriktsindeks kan oppleve lavere tilskudd, og for kommunene med høyest indeks er det risiko for at hele småkommunetilskuddet kan forsvinne.

Forslaget skisserer samtidig en endret innretning slik at mer av tilskuddene fordeles per innbygger og mindre per kommune. Dette vil slå negativt ut for kommuner med lavest folketall.

Som et alternativ til sitt forslag skisserer departementet en modell der småkommunetilskuddet graderes ut fra verdi på strukturkriteriet. En slik innretning innebærer at kommuner i spredtbygde områder i større grad skjermes enn kommuner i tettbygde områder. På den annen side vil en slik innretning forsterke de utslagene av foreslått nytt strukturkriterium i utgiftsutjevningen.

Vekstkommunetilskuddet gis til kommuner med en årlig befolkningsvekst på mer enn 1,6 pst. Det foreslås ingen endring i dette tilskuddet, men det vises til at departementet vil vurdere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet til nye kommuner etter en kommunesammenslåing.

Storbytilskuddet gis til de 4 største kommunene. Det foreslås ikke endringer i dette tilskuddet, men departementet vil vurdere omfang og innretning på tilskuddet.

Skatt og skatteutjevning

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevningen. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i dagens modell, men vises i stedet til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Når det gjelder modell for ny selskapsskatt, vises det til kommuneproposisjonen for 2017. Det slås fast at selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen.

Vurdering – hvilke utslag kan dette gi for Høylandet kommune

KS har utarbeidet en versjon av prognosemodellen som tar utgangspunkt i dagens inntektssystem og årets beregning av rammeoverføringen, og så har de sett på hvilke utslag det gir dersom en beregner årets rammetilskudd etter nytt inntektssystem.

Utgiftsutjevningen:

Jeg har først sett på de ulike delkostnadsnøkklene.

Grunnskole: Forslaget medfører en nedgang for Høylandet kommune sitt vedkommende med kr 843' hvorav kr 819' er en reduksjon som følge av at grunnskoleandelen av utgiftene reduseres fra 28,8% til 25,9%.

Pleie og omsorg: Endringen i vektingen av kriteriene i delkostnadsnøkkelene medfører en reduksjon for Høylandet med kr 1.525', og det er den foreslåtte reduksjon i vektingen av PU over 16 år som vi taper mye på. Høylandet har utgiftsbehov for denne gruppen på 4,035 over landsgjennomsnittet, en reduksjon av denne vektingen alene medfører en reduksjon på 2.221' for vår kommune. Kriteriet basistillegg ligger som del av denne kostnadsnøkkelene, og vektingen for dette kriteriet er hevet som i neste omgang medfører en inntektsøkning på kr 1.250'

Pleie og omsorgs andel av den samlede utgiftsutjevningen foreslås også økt fra 33,0 % til 34,8 %, noe som gir en øking på kr 673'

Høringsforslaget medfører samlet sett for Høylandet en inntektsreduksjon på kr 851'

- Barnehager:** Endring i vektning av kriteriene i delkostnadsnøkkelen, medfører en inntektsreduksjon på kr 235'. I tillegg økes barnehagens andel av utgiftene fra 16,4 % til 17%, som for vårt vedkommende medfører en inntektsreduksjon på kr 14'
- Høringsforslaget medfører en inntektsreduksjon for denne delkostnadsnøkkelen på kr 249'
- Kommunehelsetjenester:** Dødelighetskriteriet tas ut av delkostnadsnøkkelen, noe medfører redusert trekk for Høylandet, dvs vi «vinner» kr 46'. Videre er kriteriet 23 og eldre splittet i 23-66 år og over 67 år, som gir et positivt utslag for Høylandet tilsvarende kr 186'. Videre er foreslått endringer i vektningen av kriteriene i denne delkostnadsnøkkelen, som gir en økning for Høylandet på kr 174'
- I tillegg er kommunehelsetjenestenes andel av utgiftene økt fra 4,2 % til 4,9 % som gir Høylandet en økning på kr 338'
- Høringsforslaget medfører en inntektsøkning for denne delkostnadsnøkkelen på kr 745'.
- Barnevern:** Det er gjort endringer i vektningen av kriteriene, bl.a er Barn 0-15 år med enslige forsørgere og kriteriet lavinntekt vektet opp, som for Høylandet medfører en inntektsreduksjon på kr 141'. Som for de andre kostnadsnøkklene er barneverns andelen av utgiftene endret, og denne er økt fra 3,2 til 3,9 % som medfører en ytterligere inntektsreduksjon på kr 130'
- Høringsforslaget medfører en inntektsreduksjon for denne delkostnadsnøkkelen på kr 271'
- Sosialhjelp:** Endring i kriteriene og vektningen av disse – bl.a. at aleneboende 30 – 66 år erstatter Urbanitetskriteriet medfører en inntektsøkning for Høylandet med kr 171', mens øvrige endringer i vektningen bl.a. en nedjusteringen av vektningen av kriteriet Opphopning medfører et redusert trekk for Høylandet.
- Sosialtjenestens andel av utgiftene økes fra 5,0 % til 5,2 %
- Høringsforslaget medfører en inntektsøkning for denne delkostnadsnøkkelen på kr 283'.
- Administrasjon, miljø og landbruk:** Høylandet vinner på foreslåtte endringer i sammensetningen av landbrukskriteriet, en økning på kr 55' Når det gjelder vektningen av de ulike kriteriene i denne delkostnadsnøkkelen kommer vi ut med en inntektssvikt på kr 313' og det kommer i hovedsak fra en reduksjon i vektningen av kriteriet for basistillegg.
- Endringer som følge av at administrasjonen, inkl. landbruk og miljø sin andel av utgiftene er redusert fra 9,3 % til 8,3 % gir Høylandet en inntektssvikt på kr 675'.
- Høringsforslaget medfører en inntektssvikt for denne delkostnadsnøkkelen på kr 933'

Totalt utgjør disse foreslåtte endringene i vektingen av kriterier, delkostnadsnøkler og kostnadsnøkler for å beregne kommunens utgiftsbehov en innstramming for Høylandet på totalt kr 2.121'

Innbyggertilskuddet:

Dette er et likt kronebeløp pr. innbygger i kommunene. Dersom regjeringen legger opp til at en større andel av samlet rammeoverføring skal over på innbyggertilskuddet, vil dette medføre en inntektssvikt for Høylandet som har få innbyggere. Når det samlede antallet av innbyggere i landet øker, går folketallet i Høylandet nedover, dvs. Høylandet har en mindre andel av landets befolkning.

Det nye Nord-Norgetilskuddet

Her inngår småkommunetilskuddet og Namdalstilskuddet, som for Høylandet utgjør kr for 2016 Dette er et regionalpolitisk tilskudd, og det heter i forslag til nytt inntektssystem at *for å bidra til en mer rettferdig fordeling og for å gjøre de regionalpolitiske tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger foreslås det at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles pr. innbygger og mindre pr. kommunen.* Dette er ikke til fordel for småkommunene. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor bl.a. Nord-Norgetilskuddet som et eget småkommunetillegg, etter samme mal som Sør-Norgestilskuddet. Dette tillegget differensieres i forhold til distriktsindeksen og for Høylandet er den beregnet til 42.

Når det gjelder denne delen av inntektssystemet er det fortsatt mange uklarheter og ingen vil si noe om hvilke konsekvenser forslaget til nytt inntektssystem vil medføre for Høylandet kommune.

Høylandet kommune har i dag kr 5.475.000 i småkommunetilskudd og kr 2.115.000 i Namdalstilskudd, totalt kr 7.590.000, og skal vi prøve å beregne hvilke retning det går, ser jeg mot Distriktstilskuddet for Sør-Norge hvordan fordeles dette.

Tildeling av distriktstilskudd Sør-Norge tar utgangspunkt i distriktsindeksen, (som de også foreslår blir tatt i bruk for Nord-Norge tilskuddet).

Distriktstilskuddet for Sør-Norge blir gitt etter en sats pr. kommune og en sats pr. innbygger, og satsene varierer etter verdien på distriktsindeksen. En kommune med en distriktsindeks på 42 (som er Høylandet kommune har fått beregnet) får kr 1.185.000 + kr 279 pr. innbygger i dag.

Legger vi til grunn at satsen pr. innbygger i det nye Nord-Norgetilskuddet legges på samme nivå som Namdalstilskuddet i dag, dvs. kr 1.689,- pr. innbygger – kan det se ut som Høylandet kommune går mot en inntektsreduksjon i størrelsesorden 4 mill kroner når det gjelder denne delen av inntektssystemet, men her er det fortsatt mye usikkerhet.

Det er uklart hva som vil vektas og hvordan Nord-Norgetilskuddet vil bli beregnet. Det er beklagelig at departementet ikke har vist hva konsekvensene ved forslaget blir for den enkelte kommune.

Inntektsgarantiordningen (INGAR) som er en ordning som skal skjerme kommuner mot plutselig svikt i rammetilskuddet er ikke nevnt i forslaget til nytt inntektssystem. Ordningen er gjort slik at ingen kommune skal tape mer enn kr 300.00 pr. innbygger. INGAR-ordningen er finansiert med et likt trekk pr. innbygger i alle kommuner, for 2016 utgjør dette trekket jfr. Grønt Hefte kr 57,29 pr. innbygger. Vi har mottatt muntlige signaler fra fylkesmannen på at denne INGAR-ordningen med stor sannsynlighet skal videreføres, selv om den ikke er spesifikt nevnt i forslag til nytt inntektssystem.

Andre kommentarer:

Inntektssystemet er en mekanisme for fordeling av kommunesektorens hovedinntekter mellom de ulike kommunene. Når regjeringen nå kommer med forslag til endringer i inntektssystemet, innebærer dette at det blir en omfordeling av inntekter mellom kommunene. Skal noen kommuner få mer, må andre kommuner få mindre. Det å vurdere forslaget til endring av inntektssystemet innebærer dermed å vurdere hvilke omfordelinger endringene fører til, samt begrunnelser og konsekvenser av omfordelingene.

Departementets høringsforslag er en skissert endring av inntektssystemet som i liten grad presenterer hvilke omfordelinger det nye systemet vil innebære for de enkelte kommunene. Delvis inneholder høringsnotatet også endringer som det ikke er mulig å se virkninger av før endelig forslag konkretiseres i kommuneproposisjonen i mai. Dette gjør det vanskelig å få en oversikt over omfordelingene mellom kommunene. KS har nå gjort foreløpige beregninger av utslagene, som til en viss grad bidrar til å belyse omfordelingene.

Det som er noe spesielt med endringene i inntektssystemet denne gangen, er at systemet skal endres midt i prosessen med at kommunene skal ta stilling til om en ønsker sammenslåing med andre kommuner. Departementet uttrykker også tydelig at endringene i inntektssystemet skal støtte kommunereformens intensjoner om færre og større kommuner.

Det som ikke er en uttalt målsetting med endringene, men som er et tydelig utslag av de foreslåtte endringene, er at de største kommunene i landet vil få vesentlig økte inntekter. Oslo vil eksempelvis få vel 400 mill kr i året i økte inntekter (omfordelt fra andre og mindre kommuner), Bergen tjener netto ca 83 mill kr, Trondheim tjener netto ca 89 mill kr, Stavanger tjener netto ca 79 mill kr, osv. I all hovedsak er økningen i disse kommunenes inntekter knyttet til innføringen av det nye strukturkriteriet, som strengt tatt er ment å redusere kompensasjonen for smådriftsulemper for "frivillig" små kommuner og dermed stimulere til gjennomføring av kommunereformen.

Virkingen er altså at man tar fra de minste og gir til de aller største. Det gir grunn til å stille spørsmål ved om en slik omfordeling fra små til de største kommunene er en bakenforliggende intensjon i kommunereformen. Dersom det derimot er en utilsiktet virkning av det nye systemet, må man kunne forvente at denne omfordelingsvirkningen blir korrigert i endelig konkretisert inntektssystem som skal presenteres i mai.

Økningen i inntektene for de største kommunene er i sum større enn det **storbytilskuddet** disse kommunene allerede mottar for å kompensere for særskilte storbyulemper. I høringsnotatet fra departementet har man ikke gjort noen nærmere vurdering av behovet for storbytilskuddet. Etter rådmannens syn fremstår det som åpenbart at det må være naturlig å avvikle storbytilskuddet dersom inntektssystemet blir utformet slik departementet foreslår.

Ettersom det nye inntektssystemet er ment å stimulere til gjennomføring av kommunereformen, er det naturlig å vurdere mål og virkemidler i reformen. De uttrykte hovedmålene for reformen har så langt hatt fokus på *gode og likeverdige tjenester, helhetlig samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, samt styrket lokaldemokrati*. Kommunene er bedt om å vurdere sammenslåing ut fra disse målene og ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur (tilstrekkelig kapasitet, kompetanse etc.). Med forslaget til nytt inntektssystem er alle disse momentene i realiteten erstattet av strukturkriteriet, hvor reiseavstand alene er det som skal fastslå om en liten kommune er frivillig eller ufrivillig liten og om kommunen dermed bør slås sammen med andre. Det er vanskelig ikke å oppfatte dette som en form for økonomisk tvang.

Departementet fremhever at endringene skal gjøre inntektssystemet mer *nøytralt* hva angår kommunestruktur. Tidligere har inntektssystemets nøytralitet vært utformet med innretning mot interne forhold (struktur på tjenestene) i en kommune, slik at en kommune ikke skal kunne gjøre interne tilpasninger som øker kommunens overføringer fra staten. Inntektssystemet har tidligere tatt kommunestrukturen som et gitt utgangspunkt, og fungert slik at inntektssystemet skulle utjevne utgifts- og inntektsforskjeller mellom kommunene med sikte på å oppnå et likeverdig tjenestetilbud for innbyggerne i de ulike kommunene.

Det nye nå er at inntektssystemet tildeles en rolle i å stimulere til kommunesammenslåing. Om dette er å gjøre inntektssystemet *nøytralt*, blir mer et politisk spørsmål når svaret allerede er gitt for hvordan man ønsker at kommunene skal tilpasse seg.

Forslaget fra departementet introduserer også begrepene "frivillig" og "ufrivillig" om smådriftsulemper og bruker begrepene som en del av begrunnelsen for endringer i inntektssystemet. Departementet avgrensner i denne omgang spørsmålet om "frivillige smådriftsulemper" til kommunenivået (administrativt nivå) i en kommune, samtidig som det uttrykkes at man nå ikke foreslår å stille spørsmål ved om smådriftsulemper på tjenestenivået er frivillige eller ufrivillige.

Prinsipielt er man her etter rådmannens oppfatning i ferd med å etablere et begrepsapparat hvor det i neste sving kan bli stilt spørsmål om også andre smådriftsulemper er frivillige og dermed ikke skal kompenseres. Dette berører fort bosettingsstrukturen. Hvis kommuner eksempelvis tillater spredt boligbygging, skapes det avstandsproblematikk som inntektssystemet i dag har kostnadsnøkler for å hensynta, men som på sikt kanskje ikke skal kompenseres om en ser det som frivillig for en kommune å tilrettelegge for slik bosetting. Motsatt kan en prinsipielt også problematisere om ikke også enkelte stordriftsulemper og vekstutfordringer kan sies å være frivillige. Kanskje bør - eksempelvis og satt på spissen - ordningen med veksttilskudd i inntektssystemet avvikles fordi man prinsipielt kan hevde at vekst er en frivillig sak for en kommune å tilrettelegge for?

Over tid kan man se for seg at det å fokusere på begrepene "frivillig/ufrivillig" i inntektssystemet vil kunne føre til et inntektssystem som i økende grad gir alle kommuner et mer likt tilskudd pr innbygger, uavhengig av ulikheter i geografiske, demografiske, bosettingsmessige og andre forhold i kommunene. Da har man samtidig fjernet seg langt fra målsettingen om å kunne tilby gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, uavhengig av hvilken kommune man bor i.

Med strukturkriteriet synes høringsnotatet å ha sterkere fokus på å stimulere/tvinge til kommunesammenslåing enn å ha fokus på utjevning av ulikheter mellom kommunene slik at innbyggerne kan tilbys likeverdige velferdstjenester uavhengig av hvilken kommune en bor i.

Kommuner kan i dag kompensere for smådriftsulemper på administrativt nivå enten gjennom å etablere interkommunalt samarbeid eller ved kommunesammenslåing. Ved interkommunalt samarbeid beholder kommunene sine inntekter uendret og kan potensielt hente ut både kvalitative og økonomiske gevinster. Økonomiske gevinster beholder kommunene selv og kan bruke disse til et styrket tjenestetilbud. Mange kommuner har allerede tatt ut slike effekter gjennom interkommunalt samarbeid, slik at ytterligere effektiviseringspotensiale ved en sammenslåing kan være noe begrenset på administrativt nivå.

Ved sammenslåing vil de berørte kommunene miste deler av inntektene, etter en midlertidig periode hvor man i 15 år opprettholder inntektene (omgjort til et inndelingstilskudd) før visse

deler av inntektene deretter avvikles over 5 år. Ved en sammenslåing av flere små kommuner vil inntektsbortfallet relativt sett kunne bli betydelig, ettersom en vil miste både basistilskudd og småkommunetilskudd per kommune. En sammenslåing av noe større kommuner vil i mindre grad medføre et inntektsbortfall av relativ betydning.

Departementets syn er at perioden hvor en sammenslått kommune opprettholder inndelingstilskuddet (15-20 år) gir god tid til nødvendig omstilling. Etter rådmannens syn undervurderer man da den usikkerheten som inntektsbortfallet skaper hva angår nivå på framtidig tjenestetilbud. I de fleste sammenslåinger av mindre kommuner vil inntektsbortfallet langt overstige potensialet for effektivisering på administrativt nivå. I mange tilfeller vil også sammenslåtte distriktkommuner få svært store arealer og dermed et kontrollspenn som vil forutsette et større administrativt apparat enn om man sammenligner med mer kompakte bykommuner med tilsvarende innbyggertall.

Dersom kommunereformen ender med at mange kommuner slås sammen, vil samlet inndelingstilskudd for de berørte kommunene på landsbasis bli vesentlig. Når inndelingstilskuddene etter hvert opphører, er det et åpent spørsmål hvor disse midlene vil ta veien. Midlene kan beholdes i kommunesektoren ved å tilbakeføre midlene for eksempel via innbyggertilskuddet (som de største kommunene vil tjene mest på) eller staten kan se det som en begrunnelse for reduserte overføringer til kommunene. Det er liten grunn til å tro at de mindre kommunene vil få beholde noen større andel av disse midlene. Igjen kan det være grunn til å stille spørsmål ved om kommunereformen 1) også har et motiv om å omfordele ressurser fra små til store kommuner, eller 2) også har en målsetting om økonomisk effektivisering av kommunesektoren. Så langt har man ikke uttrykt slike økonomiske motiver for kommunereformen, men de økonomiske virkningene i kommunereformen og nå forslaget til nytt inntektssystem gjør det naturlig å oppfatte at det kan være tilfelle.

Småkommunetilskuddet (ca 5,5 mill kr for kommuner under 3.200 innbyggere) foreslås gjort mer avhengig av innbyggertallet i en kommune. Dette vil kunne medføre vesentlige reduksjoner for de aller minste kommunene. Selv om en liten kommune etter strukturkriteriet skulle bli vurdert å være ufrivillig liten, kan en slik kommune likevel oppleve en betydelig inntektsreduksjon i småkommunetilskuddet som i realiteten kan svekke grunnlaget for å bestå som egen kommune. Disse to foreslåtte endringene vil dermed ha motsatt virkning, og det synes lite fornuftig.

Småkommunetilskuddet er samlet av omtrent samme størrelse som storbytilskuddet og veksttilskuddet summert. Slik sett kan man betrakte det som en viss form for balanse som inntektssystemet bør kunne gi rom for i et langstrakt og spredtbygd land som Norge. Det kan være flere faktorer enn innbyggertall som angir utfordringer i små kommuner, og rådmannen vil tilrå at småkommunetilskuddet beholdes uendret.

Rådmannens forslag til vedtak:

Høylandet kommune viser til brev av 17.12.2015 fra kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunen og Høylandet kommunestyre har følgende høringsuttalelse:

1. Høylandet kommune er bekymret for at forslag til nytt inntektssystem vil gi en stor inntektssvikt for Høylandet kommune, og kommunestyret beklager at utslaget ikke er gjort kjent i høringsgrunnlaget. I forbindelse med utarbeidelsen av nytt inntektssystem hadde kommunestyret foretrukket at kommunesektoren var blitt involvert i prosessen før forslaget ble lagt fram.
2. Høylandet kommune vil poengtere betydningen av å ha et inntektssystem for kommunen som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet likeverdige tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor, sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distriks-Norge, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet.
3. **Kostnadsnøkler**
Pleie- og omsorg: Kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år bør ikke svekkes. At en del av tapet kan kompenseres gjennom økt tilskudd til ressurskrevende tjenester vil bare skje helt unntaksvis. Mange tunge og ressurskrevende brukere er fysisk, og ikke psykisk utviklingshemmede.

Delkostnadsnøklenes samlede vekst må oppdateres årlig.

Kommunene må fortsatt få kompensasjon for kostnadsulemper som følge av spredt bosettingsmønster

4. Strukturkriteriet

Operasjonalisering av strukturkriteriet bør gjennomgås med tanke på bedre treffsikkerhet, og Høylandet kommunestyre støtter at grenseverdien settes til 25,4 km. At strukturkriteriet vil medføre at de største kommunene vil få betydelig økte overføringer må blant annet være en utilsiktet virkning som må korrigeres.

5. Regionale tilskudd

Høylandet kommune er enig i regjeringens intensjon om å gjøre tilskuddene mer treffsikre med hensyn til distriktpolitiske målsettinger og områder med reelle distriktpolitiske utfordringer. Endringene som foreslås i fordelingen av basistilskudd og regionale tilskudd vil bidra til at mer av tilskuddene fordeles pr innbygger, derfor bør storbytilskuddet fjernes og føres tilbake til basistilskuddet.

Høylandet kommune mener nivået på de regionalpolitiske tilskuddene må opprettholdes for å sikre inntektsgrunnlaget til distriktskommunene.

6. Skatteelementene

Det er positivt at forholdet mellom skatt og rammetilskudd ikke endres, slik at skattesvake kommuner også i fremtiden har mulighet til å levere likeverdige tjenester.

7. Økonomi ved kommunesammenslåing

Dagens inntektssystem 2016 legges til grunn for inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen. Det er ikke avklart fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvordan dette slår ut for årene 2017 til 2019. Høylandet kommunestyre vil be om rask avklaring på dette.

Behandling/vedtak i Høylandet kommunestyre den 18.02.2016 sak 6/16

Behandling:

Hege Nordheim-Viken (Sp) ba om en endring i pkt 1: «Høylandet kommuner er sterkt kritisk til nytt inntektssystem, som vil gi en stor inntektssvikt for Høylandet kommune»

Det ble stemt over endringsforslaget pkt. 1. Enstemmig vedtatt

Lornts Arthur Mørkved-Romstad (V) la frem forslag om nytt avsnitt i pkt 3

Høylandet kommunestyre er kritisk til at grunnskole vektas ned i det nye inntektssystemet. Høylandet kommunestyre mener at grunnskole burde styrkes i et eventuelt nytt inntektssystem.

Det ble stemt over forslaget til Mørkved-Romstad: enstemmig vedtatt

Det ble stemt over hele forslaget: enstemmig vedtatt

Høylandet kommunestyres vedtak:

Høylandet kommune viser til brev av 17.12.2015 fra kommunal- og moderniseringsdepartementet med forslag til nytt inntektssystem for kommunen og Høylandet kommunestyre har følgende høringsuttalelse:

1. Høylandet kommuner er sterkt kritisk til nytt inntektssystem, som vil gi en stor inntektssvikt for Høylandet kommune.
2. Høylandet kommune vil poengtere betydningen av å ha et inntektssystem for kommunen som sikrer at alle innbyggere får tilgang til tilnærmet likeverdige tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor, sett i lys av at det foregår en betydelig verdiskaping i distriks-Norge, er det viktig å videreføre en sterk distriktsprofil i inntektssystemet.
3. **Kostnadsnøkler**
Pleie- og omsorg: Kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år bør ikke svekkes. At en del av tapet kan kompenseres gjennom økt tilskudd til ressurskrevende tjenester vil bare skje helt unntaksvis. Mange tunge og ressurskrevende brukere er fysisk, og ikke psykisk utviklingshemmede.

Skole: Høylandet kommunestyre er kritisk til at grunnskole vektas ned i det nye inntektssystemet. Høylandet kommunestyre mener at grunnskole burde styrkes i et eventuelt nytt inntektssystem.

Delkostnadsnøklenes samlede vekst må oppdateres årlig.

Kommunene må fortsatt få kompensasjon for kostnadsulemper som følge av spredt bosettingsmønster.

4. Strukturkriteriet

Operasjonalisering av strukturkriteriet bør gjennomgås med tanke på bedre treffsikkerhet, og Høylandet kommunestyre støtter at grenseverdien settes til 25,4 km. At strukturkriteriet vil medføre at de største kommunene vil få betydelig økte overføringer må blant annet være en utilsiktet virkning som må korrigeres.

5. Regionale tilskudd

Høylandet kommune er enig i regjeringens intensjon om å gjøre tilskuddene mer treffsikre med hensyn til distriktspolitiske målsettinger og områder med reelle distriktspolitiske utfordringer. Endringene som foreslås i fordelingen av basistilskudd og regionale tilskudd vil bidra til at mer av tilskuddene fordeles pr innbygger, derfor bør storbytilskuddet fjernes og føres tilbake til basistilskuddet.

Høylandet kommune mener nivået på de regionalpolitiske tilskuddene må opprettholdes for å sikre inntektsgrunnlaget til distriktskommunene.

6. Skatteelementene

Det er positivt at forholdet mellom skatt og rammetilskudd ikke endres, slik at skattesvake kommuner også i fremtiden har mulighet til å levere likeverdige tjenester.

7. Økonomi ved kommunesammenslåing

Dagens inntektssystem 2016 legges til grunn for inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen. Det er ikke avklart fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvordan dette slår ut for årene 2017 til 2019. Høylandet kommunestyre vil be om rask avklaring på dette.

Enstemmig vedtatt.

Hegge Nordheim-Viken