

SAKSUTSKRIFT

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	01.03.2016	31/16

Høring: Nytt inntektssystem for kommunene

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag har behandlet saken i møte 01.03.2016 sak 31/16

Protokoll

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Høring: Nytt inntektssystem for kommunene

Arkivsak-dok. 15/10535-2
Saksbehandler Oddvar Andersen

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	01.03.2016	31/16

Fylkesrådsleders innstilling til vedtak:

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag peker på behovet for normativ tilnærming til inntektsfordelingen til kommunene, basert mer på hva det innebærer å yte likeverdige tjenester, og mindre på hva regnskapstallene reflekterer.

Det er grunn til å stille spørsmål ved hele innretningen på systemet når kommunene i Nord-Trøndelag synes å tape mange titalls millioner kroner, som går til mer befolkningstunge områder, og Oslo får tildelt flere hundre millioner kroner mer. Vi mener at dette må ses nærmere på, og at særlig storbytilskuddet må vurderes i denne sammenhengen.

Fylkesrådsleders vurdering

Fra Nord-Trøndelag fylkeskommune har vi flere ganger pekt på generelle svakheter i inntektssystemet, både for fylkeskommuner og kommuner. Det gjelder spesielt beregningene som knytter seg til regnskapsdata og ikke har en mer normativ tilnærming, med utgangspunkt i hvilket tjenestenivå man bør tilby.

Vi har også pekt på at opplegget hele veien er et nullsumspill. Hvis man øker vekten på et område eller på et kriterium, reduserer det tilsvarende på andre områder eller i andre kriterier. Det gjør at inntektssystemet alltid avspeiler bare relative forhold, og ikke reelle behov. Sammen med mangelen på normativ tilnærming, representerer dette en utfordring for de som skal være ombud for sine innbyggere.

Hele problematikken kan illustreres i den omfordelingen som skjer til fordel for befolkningstunge områder, til tross for at folketallet i vårt fylke også øker.

Det er allerede fokusert mye på det såkalte strukturkriteriet, som vi påvirke økonomien i relasjon til kommunestrukturen. Det er det grunn til å peke på at kommune som geografisk enhet, også har betydning for innbyggernes identitet. Betydningen av identitet er lite fokusert, men vi spør oss om identitet kan ha sammenheng med deltakelse både i sivilsamfunn og demokrati. Det er det forsket for lite på.

Stjørdal 1. mars 2016

Terje Sørvik
Fungerende fylkesrådsleder

Saksutredning for fylkesrådet

Referanse for saken:

Høringsnotat og forslag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om nytt inntektssystem for kommunene

Vedlegg:

Høringsbrev:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>

Høringsforslag:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a2d1bd7961da456c9b107253cd54c31c/horingsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-002.pdf>

Uttalelse fra KS Nord-Trøndelag:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/KS/Agendaltems/Details/227916>

Saksframstilling

Bakgrunn

Inntektssystemet og dets elementer

Inntektssystemet for kommunene er prinsipielt bygd opp på samme måte som for fylkeskommunene, men har flere elementer. De ulike delene er:

- *Innbyggertilskudd* (118 428 mill. kr), som for fylkeskommunene, med en utgiftsutjevning (nullsumspill) som omfordeler penger mellom kommunene
- *Nord-Norge- og Namdalstilskudd* (1612 mill. kr) (bare Nord-Norgetilskudd for fylkeskommunene) som tildeles etter fire ulike satser pr. innbygger
- *Distriktilskudd Sør-Norge* (409 mill. kr), for kommuner i Sør-Norge med distriktsmessige utfordringer, målt med en distriktsindeks. Tildeles etter sats pr. kommune og sats pr. innbygger, som begge varierer med distriktsindeksen.
- *Småkommunetilskudd* (964 mill. kr), for kommuner med innbyggertall under 3200 og skatteinntekt siste tre år, under 120 % av landsgjennomsnittet. Tildeles med en sats pr. kommune. Den er høyere i Finnmark og Nord-Troms.
- *Veksttilskudd* (441 mill. kr), for kommuner med årlig befolkningsvekst over 1,5 %, og skatteinntekter under 140 % av landsgjennomsnittet. Sats pr. innbygger over vekstgrensen på 56 485 kroner.
- *Storbytilskudd* (460 mill. kr) til Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, med en sats pr. innbygger på 371 kroner
- *Skjønnstilskudd* (1849 mill. kr), som for fylkeskommunene

Samlet sett overfører staten om lag 124 milliarder kroner til kommunene over inntektssystemet (fylkeskommunene 32,7 mrd. kr)

Kommunenes skatteinntekter utgjør om lag 155 milliarder kroner (fylkeskommunene 30,4 mrd. kr)

Inntektssystemet henger tett sammen med skatteinntektene, på den måten at utjevning av skatteinntektene (nullsumspill mellom kommunene) skjer ved at overføringene økes eller reduseres for hver kommune.

Dynamikken i systemet

I praksis styrer staten kommuneøkonomien med utgangspunkt i markøkonomiske rammer, som igjen er en del av finanspolitikken. Det innebærer at om man øker bevilgningen til ett element, må det redusere bevilgningene til andre elementer i det samlede opplegget – og selvsagt motsatt. Staten tar også hensyn til andre inntekter i kommunene, gjerne omtalt som gebyrinntekter (kommunale avgifter, brukerbetaling osv.).

Først bestemmer man nivåene på skatteinntekter og rammetilskudd (balansen mellom dem). Så beregner man hva som går med til de delne med egne satser og beløp (Nord-Norge og Namdalstilskudd, distriktstilskudd, småkommunetilskudd, veksttilskudd, storbytilskudd og skjønn). Det resterende fordeles som innbyggertilskudd, omregnet til en sats pr. innbygger. En liten del av innbyggertilskuddet blir fordelt etter særskilt fordeling, i fagsjargongen gjerne omtalt som tabell C.

Utgiftsutjevning

Selve utgiftsutjevningen er en omfordeling, og er uavhengig av de økonomiske rammene for kommunesektoren.

Utgiftsutjevningen skjer i innbyggertilskuddet. Den er basert på et sett med kostnadsvekter og kostnadsnøkler.

Først finner man ut hvor stor andel utgifter utgjør til henholdsvis administrasjon, landbruk, grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse og barnehage. For hvert område prøver man å finne felles kostnadsfaktorer som f.eks. innbyggertall i ulike aldersgrupper, antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over, dødelighet, lav inntekt i befolkningen m.m..

Når man har funnet kostnadsfaktorer som forklarer variasjon i utgifter, fastsetter man andelen hver faktor utgjør ved hjelp av statistiske metoder. Regresjonsanalyse er en metode som brukes mye. Til grunn for beregningene bruker man regnskapstall. Det er derfor underforstått, men ikke uttalt, at regnskapstallene representerer likeverdige tjenester overalt i landet.

Når man har funnet hvilken vekt de ulike kostnadsfaktorer skal ha innenfor hver sektordel, vekter man alt sammen i en felles kostnadsnøkkel for utgiftsutjevningen. I denne sammenvektingen bruker man andelen hver sektor utgjør.

Alle deler av kommunenes utgifter er ikke med i beregningene. Det er naturlig å holde de såkalt selvfinansierende tjenestene utenom (vannforsyning, renovasjon osv.). Kostnader til kommunale vegger er heller ikke med.

Samlet effekt når endringer skjer

Av dette ser vi at det beløpet en enkelt kommune får, henger sammen med totalrammen, og med hva alle andre kommuner får, i en relativt komplisert beregning. Det er slik at justeringer både enkeltdeler (enkeltilskudd) og i kostnadsvekter og kostnadsnøkler, gir utslag for hver kommune.

Regjeringens forslag til endringer

Regjeringen varslet ifjor at man ville komme med forslag til endringer i inntektssystemet. Det endelige forslaget kommer i mai 2016, i kommuneproposisjonen for 2017.

I høringsforslaget som nå foreligger (høringsfrist 1. mars 2016), heter det at inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen. Målet er fortsatt at man skal sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på å innføre en modell der man skiller mellom *frivillige* og *ufrivillige* smådriftsulemper. Departementet bruker avstand for å gradere frivillighet/ufrivillighet (strukturkriterium). Det gjør man ved å beregne hvor langt man må reise for at omkretsen skal omfatte 5000 innbyggere. Antallet på 5000 innbyggere er et uttrykk for en slag minimumstørrelse på en kommune som ikke er altfor ineffektiv.

I dagens inntektssystem er det et basistilskudd (basiskriterium i utgiftsutjevningen) som tildeles med samme beløp pr. kommune. Beløpet utgjør rundt 13 millioner kroner. Departementet viser flere alternativer for hvor langt man skal reise, for å beholde basistilskuddet uendret som i dag. Da betrakter man dette som et kriterium som skal ivareta smådriftsulemper. Innretningen her vil åpenbart ha økonomisk betydning i relasjon til kommunesammenslåinger.

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktilskuddet og småkommunetilskuddet regnes som regionalpolitiske tilskudd. Disse foreslår departementet å slå sammen til to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet, som idag gis pr. kommune, blir et småkommunetillegg fordelt pr. innbygger, og skal differensieres etter distriktsindeksen, for å knytte det mer sammen med distriktpolitikken forøvrig. Grensen på 3200 innbyggere i kommunen vil bestå. Her vurderer departementet alternativt å bruke strukturkriteriet (reiseavstand) som fordelingsgrunnlag.

Departementet opplyser at man vil justere tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles etter innbyggertall.

Departementet har laget nye analyser for kostnadsnøkklene, men ikke tatt inn noen nye sektorer (tjenesteområder). Det betyr f.eks. at vegutgifter fortsatt står utenfor inntektssystemet. Uten at det er sagt eksplisitt, er nok årsaken at utgifter til kommunale veger varierer svært mye. Standard, trafikkbelastning, klima og flere andre faktorer har stor betydning, og mye taler for at beregningene vil måtte bli krevende.

Noen vurderinger

Vanligvis er det slik at alt som fordeles etter innbyggertall, selv med korrigeringsfaktorer, gir fordeler for befolkningstunge eområder.

Vi ser det i dette forslaget ved at omlag 70 mill. kroner omfordeles fra kommunene i Nord-Trøndelag til befolkningstunge områder, og at f.eks Oslos andel øker med rundt 400 millioner kroner. Noe av forklaringen er nok at justeringen av kostnadsnøkler bare avspeiler endringene i folketallet, og at det i teorien skal gi lavere kostnader der folketallet går ned. Folketallet i Nord-Trøndelag har ikke sunket, men har vokst saktere enn i Oslo. Dette illustrerer samtidig en svakhet med inntektssystemet,

nemlig at kostnadsnøkklene ikke avspeiler kostnadene, men *en relativ andel* av kostnadene.

Vi har flere ganger påpekt at beregningene må bli mer normative, i den forstand at tilskuddsbehov skal avspeile de (likeverdige) tjenester man bør yte, og ikke det man har hatt råd til i den enkelte kommune.

Det er derfor en svakhet at alle analyser for kostnadsnøkklene bygger på regnskapsdata. Det forutsetter egentlig at regnskapsdata avspeiler likeverdige tjenester for alle innbyggere. Det vet vi at disse tallene ikke gjør. Den enkelte kommunes regnskapstall reflekterer den aktiviteten man har hatt råd til, innenfor den enkelte kommune. Om tjenestene da blir likeverdige sett i forhold til andre kommuner, er tilfeldig. Når penger bevilges etter en beregning som er basert på det man hadde råd til, kan vi hevde at det i neste omgang fører til "sementering" av dagens tjenestetilbud, eventuelt uttalt som sementering av dagens skjevheter.

Ettersom inntektssystemet nå skal gi Oslo 400 millioner kroner mer til kommunale tjenester, kan det synes som innbyggerne i Oslo pr. i dag, ikke får tjenester som er likeverdige med f.eks. innbyggerne i Nord-Trøndelag. Et forhold som taler imot en slik formodning, er at Oslo i mange år, har hatt råd til ikke å utnytte sitt inntekspotensiale fullt ut; Oslo har ikke eiendomsskatt, slik flertallet av kommunene har sett seg nødt til å innføre.

Oslo og tre andre storbyer har et eget storbytilskudd. Begrunnelsen var i sin tid bl.a. at storbyene har egne utfordringer knyttet til urbanitet og befolkningkonsentrasjon, særlig knyttet til sosiale forhold og levekår. Dette er (var) forhold som ikke var fanget godt nok opp i kostnadsnøkkelsen. Det vil være rimelig, når inntektssystemet perfektioneres mer og mer, å anse de spesielle storbyutfordringene som ivaretatt innenfor de generelle kriteriene i inntektssystemet, og dermed utelate storbytilskuddet. Vi kan her vise til at utgiftsutjevningen allerede har f.eks. urbanitet og opphopingsindeks som grunnlag.

Den tydelige tilknytningen man gjør til kommunereformen, ved at man erstatter basiskriteriet med et strukturkriterium, påvirker spørsmålet om kommunesammenslåinger økonomisk. Økonomien i kommunesammenslåinger har på et vis, lenge vært ivaretatt gjennom et eget tilskudd, inndelingstilskuddet. Det er et tilskudd med tidsbegrenset varighet, mens strukturkriteriet blir mer permanent. Begrunnelsen for strukturkriteriet er at det skal ivareta smådriftsulemper, og ikke premiere såkalt frivillige smådriftsulemper.

I og med at dette i praksis påvirker kommunestrukturen, er det grunn til å peke på at kommune som geografisk enhet, også har betydning for innbyggernes identitet. Betydningen av identitet er lite fokusert, men identitet kan ha sammenheng med deltakelse både i sivilsamfunn og demokrati. Det er det forsket for lite på.

Når det gjelder andre vurderinger, viser vi til KS' sitt fylkessytyre i Nord-Trøndelag, som har avgitt en uttalelse med fokus på kostnadsnøkler, strukturkriterium, regionale tilskudd, skatteelementene og økonomi ved kommunesammenslåinger.

