

## Ordfører

Vår ref.: 2016/251 - 1273/2016  
Arkiv:

Saksbehandler: Ole Gustav Narud  
Dato: 08.02.2016

## Saksframlegg

### Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

| Saksnr. | Utvalg        | Møtedato   |
|---------|---------------|------------|
| 16/18   | Kommunestyret | 17.02.2016 |

#### Vedlegg som følger saksframlegget:

- 1 Høringsbrev - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene
- 2 Høringsnotat - forslag til nytt inntektssystem for kommunene
- 3 Høring endringer inntektssystem - Lokalsamfunnsforeningen
- 4 Powerpoint ved Jan Mønnesland
- 5 Powerpoint ved Bjarne Jensen

#### Ordførers forslag til vedtak:

Saken legges fram uten forslag til uttalelse.

Behandling Kommunestyret - 17.02.2016:

#### Forslag fra Høyre v/ Sissel F. Rustad:

Åmot kommune sier seg tilfreds med at Regjeringen gjennom dette fremmer et helhetlig forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene som sikrer gode velferdstjenester i hele landet, samtidig som forslaget fjerner urimelige skjevheter i dagens inntektssystem. Dette er skjevheter som hindrer fornuftige kommunesammenslåinger og som oppleves som urimelige.

Åmot kommune mener det er helt nødvendig med endringer i dagens inntektssystem, fordi dette ikke er tilpasset de betydelige endringer i demografi, kommunikasjoner og næringsgrunnlag som har funnet sted i Norge gjennom mange år. Endringer i dagens inntektssystem er derfor helt nødvendig for å bidra til en mer tjenlig kommunestruktur som kan sikre gode velferdstjenester i hele landet. Kommuner som bestemmer seg for å slå seg sammen, vil beholde basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd som i dag i hele 15 år

uavkortet, og deretter få en nedtrapping over 5 år. Dette vil etter Åmot kommunes vurdering gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og omstillingsstøtte.

### **Nærmere om ulike elementer i forslaget og Åmot kommunes syn på disse:**

#### ***Basistilskuddet***

- Med dagens inntektssystem får alle kommuner 13,2 millioner kroner i basistilskudd, som i hovedsak går til administrasjon. Det betyr at små kommuner med få innbyggere får veldig høye tilskudd pr innbygger, mens store kommuner får lave tilskudd pr innbygger. Dersom ikke dagens system for basistilskuddet endres vil det bety at kommuner som slår seg sammen på sikt får mindre basistilskudd, målt per innbygger. Dagens ordning belønner dermed små kommuner og straffer kommuner som ønsker å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner.

**Åmot kommune mener derfor det er riktig og nødvendig å gjøre de grep som regjeringen her foreslår. Åmot kommune mener det er åpenbart urimelig at en kommune med 600 innbyggere skal få like høyt basistilskudd som en kommune med 600.000 innbyggere.**

- Flere faglige utredninger viser at kommunestørrelse ikke nødvendigvis gir et godt bilde av hva det koster å drive kommunen. Små kommuner i tettbebygde strøk kan slå seg sammen med andre og dermed redusere kostandene til administrasjon av kommunen. Slike kommuner bør få lavere tilskudd til administrasjon enn i dag. Kommuner i spredtbebygde strøk med store avstander er i større grad ufrivillig små, og bør derfor få full kompensasjon fortsatt.

**Åmot kommune mener dette er rimelig og en fornuftig avveining av ulike hensyn, gitt den geografien Norge faktisk har. Det skal fortsatt gis kompensasjon for utgifter til kommunale tjenester som skyldes lange avstander og spredt bosetting. Kommuner med spredt bebyggelse vil for eksempel få høyere tilskudd til grunnskole og hjemmetjeneste.**

#### ***Regionalpolitiske tilskudd, herunder småkommunetilskuddet***

- De regionalpolitiske tilskuddene, herunder småkommunetilskuddet videreføres. Småkommunetilskuddet blir imidlertid målrettet mer mot kommuner med reelle distriktpolitiske utfordringer. Noe mer av tilskuddet bør gis pr innbygger, og noe mindre pr kommune. Dette vil gjøre systemet mer rettferdig fordi kommuner med flere innbyggere vil få høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere.

- Åmot kommune finner det rimelig at småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktpolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres i forhold til distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktpolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. For at tilskuddene skal bli mer rettferdig og nøytralt i forhold til kommunestruktur foreslås det også at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og **mindre per kommune.**

- Vekstkommunetilskuddet og storbytilskuddet videreføres. Åmot kommune vil imidlertid peke på at flere faktorer enn innbyggertall bør kunne avgjøre om kommunene kommer innenfor storbytilskuddet.

## **Forslag til vedtak fra SP v/ Ordfører:**

Åmot kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslaget om endring av inntektssystemet for kommunene:

Regjeringen har sendt viktige forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene på høring med kort høringsfrist. Forslagene har bidratt til å skape stor usikkerhet om det økonomiske grunnlaget for en lang rekke kommuner. Det framstilles som om endringene vil ramme kommuner som har «valgt å være små» og at kommuner som er «frivillig små» kan unngå kraftige økonomiske kutt ved å slå seg sammen med nabokommuner. Disse kommunene skal da få beholde sine inntekter i 15 år som belønning for at de har gjennomført kommunesammenslåing. Denne framgangsmåten er uforsvarlig. Flertallet på Stortinget har vedtatt en kommunereform og har bedt alle kommuner om å utrede muligheten for sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Samtidig har flertallet på Stortinget også sagt at det skal være reell frivillighet for kommunene og at innbyggernes og kommunenes syn skal respekteres dersom de ikke ønsker sammenslåing. Åmot kommune forventer derfor at:

- Regjeringen ikke gjør inntektssystemet for kommunene til et virkemiddel i kommunereformen for å presse fram kommunesammenslåing.
- Endringer i inntektssystemet må bygge på utredninger fra offentlige utvalg som er bredt sammensatt og med medlemmer fra kompetente fagmiljøer. Forslagene må være gjenstand for en grundig høring slik at faglige og samfunnsmessige konsekvenser av endringene er gjenstand for offentlig debatt før stortinget fatter beslutninger.
- Kommunereformen må bygge på reell frivillighet og fakta – ikke på økonomiske trusler og usikkerhet som forslag til nytt inntektssystem skaper. Tvangssammenslåing av kommuner kan ikke godtas

## **Kommentar til revisjonen av kostnadsnøkler**

Forslaget til nye kostnadsnøkler reduserer vekten for bosettingskriteriene (basis, sone og nabo) med 7,2 prosent sammenliknet med dagens inntektssystem, med tilsvarende økt vekt for alderskriteriene. Vi finner ingen god begrunnelse for dette. Tvert imot er det godt faglig dokumentert at dagens kostnadsnøkler undervurderer bosettingskriteriene knyttet til basis-tillegg og reisekostnader (sone+nabo). Vektene her bør derfor heller styrkes enn svekkes.

## Borge-utvalgets konklusjoner mht. anslag for bosettingsvariable

Den siste grundige gjennomgang av kostnadsnøkler ble foretatt av Borgeutvalget (NOU 2005:18). Utvalget forholdt seg bl.a. til den faglige kritikken som ble reist mot det tidligere Rattsø-utvalget (NOU 1996:1), hvor kostnadsnøkler ble estimert ved uavhengige sektorvise regresjoner. Det ble påpekt at en slik partiell beregning gir skjeve resultater, bl.a. ved at en undervurderer effekten av faktorer som virker gjennomgående over flere sektorer.

Borge-utvalget ba Statistisk sentralbyrå analysere hvor mye dette betydde empirisk for estimeringen av kriterieverdier. Byråets rapport konkluderte med at "*partielle modeller kan gi opphav til feilaktige fortolkninger av de observerte utgifts- og inntektsdataene når formålet er*

*å avdekke betydningen av faktorer som påvirker kommunenes utgiftsbehov". En viktig konklusjon er at "Forskjellen i resultater mellom partielle og simultane analyser er relativt stor for effektene av variable som fanger opp kostnadsvariasjoner i flere tjenesteytende sektorer, som f.eks. kommunestørrelse og bosettingsmønster". For de øvrige kriteriene i inntektssystemet fant en mindre avvik mellom partielle og simultane regresjoner, siden en her i større grad har kriterier som påvirker enkeltsektorer mer spesifikt.*

Borgeutvalget forholdt seg til dette. En gjorde separate analyser sektor for sektor for de øvrige kriteriene hvor en så dels på egne partielle analyser og dels på SSBs simultane estimeringer. Når det gjaldt bosettingskriteriene (basis, sone, nabo) benyttet en SSBs simultan-beregnete anslag fullt ut, siden en ellers ville få for lave anslag for utgiftsbehovene. Resultatet var at en fikk en vesentlig økning i vektene for bosettingskriteriene for sektorene pleie/omsorg, helse og administrasjon.

For grunnskolen ble dette motvirket ved at en gikk bort fra normative grenser for maksimal reisetid til/fra skolen. Kommuner som fortsatt mente at det var grenser for hvor lang reise elever skal pålegges fikk ikke lenger medregnet det som objektivt utgiftsbehov. Samlet sett ble derfor bosettingskriteriene redusert for grunnskolens del. Inklusive grunnskolen ble bosettingsvariablenes vekt redusert fra 0,0610 til 0,0503 i Borge-utvalgets forslag. Ser en bort fra grunnskolen ble samlet vekt for bosettingskriteriene økt fra 0,0081 til 0,0277, dvs. godt over en tredobling pga. overgang til en faglig korrekt estimeringsmetode.

Dessverre ble ikke Borge-utvalgets forslag iverksatt. Først i kommuneproposisjonen for 2011 kom regjeringen med sitt forslag til revisjon, som avvek dramatisk fra Borge-utvalgets forslag for bosettingskriterienes del.

### Revisjonen av inntektssystemet i 2011

Også ved 2011-revisjonen ble det innhentet anslag for kriterievektene basert på en simultan estimering utført av SSB. Hadde en fulgt opp Borge-utvalgets metode og SSBs anbefaling burde en anvendt disse anslagene når en fastla nye sektorvekter i inntektsutjevningen.

I stedet for å basere seg på den faglig korrekte beregning fra SSB lager departementet partielle sektor-regresjoner hvor de estimerer anslag for kriterievektene inklusive bosettingsvariablene. Så tar de et gjennomsnitt av SSBs simultan-beregnete anslag og sine egne partiell-beregnete anslag og lar dette snittet bli de nye kostnadsnøklerne. Et gjennomsnittet av forventningsrettede anslag og anslag som påviselig undervurderer effekten av bosettingskriteriene vil gi en markert undervurdering av bosettingskriterienes betydning for utgiftsbehovet.

I kommuneproposisjonen for 2011 begrunner departementet framgangsmåten ved å vise til Borge-utvalgets utsagn om at det er en styrke ved partielle analyser at en da kan gå mer i dybden på den enkelte sektor. Det er bare riktig dersom en sammenlikner med simultane analyser som ikke er like detaljerte på sektornivå. Finner ut nye ting ved sektoranalyser kan en kjapt få tilsvarende justeringer etablert i den simultane analysen. Borge-utvalget finner ingen slike forhold for bosettingsvariabelenes del som gir avvik fra den simultane modellen. Det gjør heller ikke kommuneproposisjonen. Det er dermed ingen faglige resonnementer som kan begrunne departementets avvikende anslag. Undervurderingen av bosettingsvariablene i de aktuelle sektornøklerne framgår av nedenstående tabell.

Tabell 1. Avvik mellom SSBs anslag og departementets 2011-vedtak for bosettingskriteriene

|                                   |           | SSB    | dep.vedtak | avvik i pst |
|-----------------------------------|-----------|--------|------------|-------------|
| Administrasjon,landbruk,<br>miljø | Basis     | 0,1252 | 0,1172     | -6,4        |
|                                   |           |        |            |             |
| Grunnskole                        | Basis     | 0,0243 | 0,0184     | -24,3       |
|                                   | Sone+nabo | 0,0656 | 0,0508     | -22,6       |
| Helsetjeneste                     | Basis     | 0,0967 | 0,0568     | -41,3       |
|                                   | Sone+nabo | 0,0927 | 0,0956     | 3,1         |
| Pleie,omsorg                      | Basis     | 0,0205 | 0,0120     | -41,5       |
|                                   | Sone+nabo | 0,0306 | 0,0232     | -24,2       |

Departementets vedtak er snittet mellom SSBs beregning og departementets egne partielle beregninger

### Høringsnotatets forslag for 2017

Høringsnotatets opplegg for beregning av nye kostnadsnøkler er basert på samme metodikk som revisjonen av 2011. En har innhentet nye anslag fra SSB basert på en simultan beregning, som gir forventningsrette anslag for effekten av bosettingsvariablene på utgiftsbehovet. Så har en gjennomført egne partielle regresjoner sektor for sektor. Når en så tar snittet av SSBs tall og departementets egne beregninger vil en med nødvendighet få for lave tall for bosettingsvariablenes del.

En sammenlikning av SSBs anslag for de aktuelle sektornøklerne (tabell1 i vedlegg 2 i høringsnotatet) og departementets forslag (sektornøklerne vist i de etterfølgende tabellene i vedlegget) gir følgende oppstilling:

### Avvik mellom SSBs anslag og høringsnotatets forslag for bosettingskriteriene i 2017

|                                   |           | KOMMODE | høringsforslag | avvik i pst |
|-----------------------------------|-----------|---------|----------------|-------------|
| Administrasjon,landbruk,<br>miljø | Basis     | 0,1611  | 0,1173         | -27,2       |
|                                   |           |         |                |             |
| Grunnskole                        | Basis     | 0,0321  | 0,0197         | -38,6       |
|                                   | Sone+nabo | 0,0508  | 0,0374         | -26,4       |
| Helsetjeneste                     | Basis     | 0,1034  | 0,0695         | -32,8       |
|                                   | Sone+nabo | 0,0896  | 0,0568         | -36,6       |
| Pleie,omsorg                      | Basis     | 0,0347  | 0,0183         | -47,3       |
|                                   | Sone+nabo | 0,0344  | 0,0222         | -35,5       |

Departementets vedtak er snittet mellom SSBs beregning og departementets egne partielle beregninger

Som en ser av tabellen vil høringsnotatets forslag gi en kraftig undervurdering av bosettingsvariablene med den følge at små og spredtbygde kommuner får en klar undervurdering av utgiftsbehovene, med tilhørende underfinansiering av kommuneøkonomien. Samtidig ser en ved å sammenlikne med tabellen per 2011 at SSBs beregninger gir en gjennomgående men svak styrking av sektorvektene for bosettingsvariablene mens departementets forslag gir en svak men gjennomgående svekkelse sammenliknet med dagens nøkler. Uansett gir både dagens nøkler og høringsnotatets forslag en videreført undervurdering av bosettingskriterienes betydning for utgiftsbehovet.

### Forslag til endring

Eneste måten å rette opp undervurderingen av bosettingsvariablene på er å benytte SSBs simultan-beregnete estimater for vektingen av bosettingsvariablene slik de framkommer i tabell 1 i høringsnotatets vedlegg. Så får en nedjustere de øvrige vektene proporsjonalt slik at sektornøkklene og deretter samlet nøkkel summerer seg til 1.

### **Avkortning av basistilskuddet ved innføring av nytt strukturkriterium**

I kapitlet ovenfor er basisdelen av kostnadsnøkkelen hele tiden omtalt ut fra dagens system, dvs. uten noen avkortning basert på høringsnotatets forslag til nytt strukturkriterium.

Strukturkriteriet operasjonaliseres ved at en for hver grunnkrets måler reisedistanse for å nå et befolkningsgrunnlag på 5000 personer, uavhengig av kommunegrenser. Kommunene får fullt basistilskudd dersom gjennomsnittlig distanse overstiger en gitt kilometergrense. Er distansen lavere enn grenseverdien avkortes basistilskuddet tilsvarende distansens andel av grenseverdien. Det gjør at kommuner med større sentra i eller nær kommunen får avkortning (også store kommuner), mens små kommuner hvor omlandet er spredtbygd unngår avkortning.

Skal strukturkriteriet skille mellom kommuner hvor kommunestørrelsen er frivillig eller nødtvungen, må en anta at jo kortere gjennomsnittlig reisetid innbyggerne har for å nå et befolkningsgrunnlag på 5000 innbyggere, jo lettere er det å få til sammenslåinger. Det er ikke åpenbart. Særlig når en bare ser på administrasjonsutgifter og ikke tjenestekostnadene er det vanskelig å se at snittinnbyggerens reisetid til å treffe 5000 andre mennesker i eller utenfor kommunen kan anses avgjørende for muligheten til kommunesammenslåing. Det virker derfor som at strukturkriteriet mer er foreslått ut fra at det er operasjonelt enn at det er en god indikator for sammenslåingsmulighetene.

Kilometergrensene er presentert som illustrasjoner. Det er antydning av en grenseverdi lik gjennomsnittlig distanse for kommuner under 5000 innbyggere, anslått til 25,4 km. Siden linken mellom gjennomsnittlig reisetid og muligheten for kommunesammenslåing i beste fall er uhyrlig svak bør en velge en grense som i større grad avspeiler hva en anser som operativt nærmiljø. Da bør kilometergrensen settes lavere enn i disse eksemplene.

Det heter i høringsnotatet på s. 58, øverste avsnitt: *"Siden strukturkriteriet måler reiseavstander også til personer bosatt utenfor kommunen har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulemper ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønsteret innad i kommunen, men dette vil fanges opp av de øvrige bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (sonekriteriet og nabokriteriet)".*

Samtidig sier høringsnotatet på s. 60, første avsnitt siste setning under 5.3.4: *"Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingsnøkklene i kostnadsnøkkelen som i dag".* Det er sektornøkklenes basistilskudd som skal kompensere for smådriftsulemper på tjenestenivå. Denne setningen står derfor i motstrid til setningen sitert ovenfor som sier at det bare er avstandskriteriene (sone, nabo) som skal skjermes mot avkortning i tjenestenøkklene.

Slike selvmotsigelser i høringsnotatet gjør det uklart hvilke deler av basistilskuddet som skal avkortes ved strukturkriteriet. Skal tjenestenes smådriftsulemper skjermes må basistilskuddet i disse sektornøkklene unntas fra avkortning. Skal alle basistilskuddene både i og utenfor tjenestene tas med, vil det innebære at også tjenestene rammes av det nye forslaget. Skal

modellen innføres må avkortningen utelukkende gjelde for den delen av basistilskuddet som inngår i sektornøkkelen for administrasjon.

Ved avkortningen vil samlet utbetaling reduseres. Høringsnotatet foreslår at det tilbakeføres ved at en øker vekten på de øvrige kriteriene tilsvarende. Det virker lite rimelig.

Store kommuner vil lett få en reisedistanse kortere enn 25,4 km for å nå 5000 innbyggere, og vil få avkortning. Om samlet avkortning deles ut igjen nærmest per innbygger, vil disse i stor grad få pengene tilbake. Mindre kommuner som får avkortning vil ikke få så mye tilbake, og kan få store økonomiske tap. Dette er et tap mange av dem ikke kan løse ved sammenslåing.

Det er en langt bedre fordelingsmessig løsning å øke vekten på basistilskuddene i de øvrige sektornøkklene utenom administrasjon. Da vil en fortsatt få redusert administrasjonssektorens basistilskudd men fordeler gevinsten mer til de kommunene som ikke har stordriftsfordeler på tjenestenivå.

En annen uklarhet er tidsprofilen. Tenker en seg at det kommer en og annen sammenslåing omlag hvert år vil virkningen av avkortning ved strukturkriteriet endres fra år til annet. Om det skal medføre samtidige justeringer av de øvrige kostnadsøkklene slik høringsnotatet foreslår, vil en måtte ha gjennomgripende årlige justeringer av kostnadsøkklene. Det virker som en unødig komplisert løsning. Det må være langt bedre å anvende avkortningsmidlene annerledes, f.eks. å la dem overføres til skjønnsporten.

Ut over synspunkter gitt ovenfor er det vår oppfatning at det i for liten grad er vurdert fordeler og ulemper med det foreslåtte strukturkriteriet. Det virker overilt å skulle presse dette gjennom nå. Å presse en ny ordning gjennom nå vil virke som et brudd på de politiske forsikringer om at sammenslåingen skal være basert på frivillighet og ikke tvangsmidler.

### **Regionalpolitiske tilskudd**

Det foreslås ingen endringer i storbytilskuddet og veksttilskuddet.

For de tre periferirettede regionaltilskuddet foreslår høringsnotatet konkrete justeringer. Forslaget er å fjerne småkommunetilskuddet som eget tilskudd og i stedet gi småkommune-tillegg innenfor hhv. Nord-Norge/Namdaltilskuddet og Distriktstilskudd Sør-Norge. Det foreslås at tillegget skal graderes ut fra distriktsindeksen. Videre foreslås det at deler av tillegget skal gis per innbygger og ikke per kommune.

Ut over dette tillegget skal Distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge/Namdaltilskuddene videreføres. Det sies ikke annet om disse enn at *"det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger"*.

For skjønnstilskuddet viser høringsnotatet til at deler av dette også er regionalpolitisk begrunnet. Samlet sett gir dette et inntrykk at så vel skjønnstilskuddet som de periferirettede regionaltilskuddene skal vris med større vekt på tilskudd per innbygger og mindre vekt på tilskudd per kommune.

Basistilskuddet er betydelig underdimensjonert. Da blir det galt å vri innretningen til tilskuddene slik at basiselementet også her svekkes. En burde gjort det motsatte, ut fra at det er kommuner hvor basistilskuddet har stor betydning at underfinansieringen er sterkest. Nettopp

her burde de regionalpolitiske tilskuddene fokusere innretningen ut fra målsettingen om å gi vekststimulanser til de kommunene som har sterkest behov for dette.

## **Skatteinntekter**

Selskapsskatten er i dag statlig. Høringsnotatet varsler at en fra 2017 vil etablere en ny modell hvor kommuner med vekst i lønnssummen for private foretak skal motta en direkte andel av selskapsskatten. Dette for å stimulere kommunene til å føre en vekstfremmende lokal politikk. Denne skatten skal inngå i den ordinære skatteutjevningen.

Dette tiltaket vil gi en gevinst for kommuner i vekstkraftige områder. Noe av gevinsten vil samtidig overføres til de andre kommunene gjennom skatteutjevningen. Samtidig må en regne med at den samlede kommunerammen ikke vil bli påvirket, slik at de øvrige delene av inntektssystemet vil bli tilsvarende nedskalert. Hvordan dette vil slå ut vil avhenge av hvordan den øvrige kommunerammen påvirkes, noe en så langt ikke har fått antydninger om. Det vil virke klart uheldig om resultatet blir at en får redusert rammetilskuddene for å veie opp mot de økte skatteinntektene

Forslaget fra SP ble satt opp imot forslaget fra H.

Forslaget fra SP ble vedtatt med 16 stemmer for og 3 stemmer imot.

## **Vedtak Kommunestyret - 17.02.2016:**

Åmot kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslaget om endring av inntektssystemet for kommunene:

Regjeringen har sendt viktige forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene på høring med kort høringsfrist. Forslagene har bidratt til å skape stor usikkerhet om det økonomiske grunnlaget for en lang rekke kommuner. Det framstilles som om endringene vil ramme kommuner som har «valgt å være små» og at kommuner som er «frivillig små» kan unngå kraftige økonomiske kutt ved å slå seg sammen med nabokommuner. Disse kommunene skal da få beholde sine inntekter i 15 år som belønning for at de har gjennomført kommunesammenslåing. Denne framgangsmåten er uforsvarlig.

Flertallet på Stortinget har vedtatt en kommunereform og har bedt alle kommuner om å utrede muligheten for sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Samtidig har flertallet på Stortinget også sagt at det skal være reell frivillighet for kommunene og at innbyggernes og kommunenes syn skal respekteres dersom de ikke ønsker sammenslåing.

Åmot kommune forventer derfor at:

- Regjeringen ikke gjør inntektssystemet for kommunene til et virkemiddel i kommunereformen for å presse fram kommunesammenslåing.
- Endringer i inntektssystemet må bygge på utredninger fra offentlige utvalg som er bredt sammensatt og med medlemmer fra kompetente fagmiljøer. Forslagene må være gjenstand for en grundig høring slik at faglige og samfunnsmessige konsekvenser av endringene er gjenstand for offentlig debatt før stortinget fatter beslutninger.



- Kommunereformen må bygge på reell frivillighet og fakta – ikke på økonomiske trusler og usikkerhet som forslag til nytt inntektssystem skaper. Tvangssammenslåing av kommuner kan ikke godtas

### **Kommentar til revisjonen av kostnadsnøkler**

Forslaget til nye kostnadsnøkler reduserer vekten for bosettingskriteriene (basis, sone og nabo) med 7,2 prosent sammenliknet med dagens inntektssystem, med tilsvarende økt vekt for alderskriteriene. Vi finner ingen god begrunnelse for dette. Tvert imot er det godt faglig dokumentert at dagens kostnadsnøkler undervurderer bosettingskriteriene knyttet til basistillegg og reisekostnader (sone+nabo). Vektene her bør derfor heller styrkes enn svekkes.

### Borge-utvalgets konklusjoner mht. anslag for bosettingsvariable

Den siste grundige gjennomgang av kostnadsnøkler ble foretatt av Borgeutvalget (NOU 2005:18). Utvalget forholdt seg bl.a. til den faglige kritikken som ble reist mot det tidligere Rattsø-utvalget (NOU 1996:1), hvor kostnadsnøkler ble estimert ved uavhengige sektorvise regresjoner. Det ble påpekt at en slik partiell beregning gir skjeve resultater, bl.a. ved at en undervurderer effekten av faktorer som virker gjennomgående over flere sektorer.

Borge-utvalget ba Statistisk sentralbyrå analysere hvor mye dette betydde empirisk for estimeringen av kriterieverdier. Byråets rapport konkluderte med at "*partielle modeller kan gi opphav til feilaktige fortolkninger av de observerte utgifts- og inntektsdataene når formålet er å avdekke betydningen av faktorer som påvirker kommunenes utgiftsbehov*". En viktig konklusjon er at "*Forskjellen i resultater mellom partielle og simultane analyser er relativt stor for effektene av variable som fanger opp kostnadsvariasjoner i flere tjenesteytende sektorer, som f.eks. kommunestørrelse og bosettingsmønster*". For de øvrige kriteriene i inntektssystemet fant en mindre avvik mellom partielle og simultane regresjoner, siden en her i større grad har kriterier som påvirker enkeltsektorer mer spesifikt.

Borgeutvalget forholdt seg til dette. En gjorde separate analyser sektor for sektor for de øvrige kriteriene hvor en så dels på egne partielle analyser og dels på SSBs simultane estimeringer. Når det gjaldt bosettingskriteriene (basis, sone, nabo) benyttet en SSBs simultan-beregnete anslag fullt ut, siden en ellers ville få for lave anslag for utgiftsbehovene. Resultatet var at en fikk en vesentlig økning i vektene for bosettingskriteriene for sektorene pleie/omsorg, helse og administrasjon.

For grunnskolen ble dette motvirket ved at en gikk bort fra normative grenser for maksimal reisetid til/fra skolen. Kommuner som fortsatt mente at det var grenser for hvor lang reise elever skal pålegges fikk ikke lenger medregnet det som objektivt utgiftsbehov. Samlet sett ble derfor bosettingskriteriene redusert for grunnskolens del. Inklusive grunnskolen ble bosettingsvariablenes vekt redusert fra 0,0610 til 0,0503 i Borge-utvalgets forslag. Ser en bort fra grunnskolen ble samlet vekt for bosettingskriteriene økt fra 0,0081 til 0,0277, dvs. godt over en tredobling pga. overgang til en faglig korrekt estimeringsmetode.

Dessverre ble ikke Borge-utvalgets forslag iverksatt. Først i kommuneproposisjonen for 2011 kom regjeringen med sitt forslag til revisjon, som avvek dramatisk fra Borge-utvalgets forslag for bosettingskriterienes del.

### Revisjonen av inntektssystemet i 2011

Også ved 2011-revisjonen ble det innhentet anslag for kriterievektene basert på en simultan estimering utført av SSB. Hadde en fulgt opp Borge-utvalgets metode og SSBs anbefaling burde en anvendt disse anslagene når en fastla nye sektorvekter i inntektsutjevningen.

I stedet for å basere seg på den faglig korrekte beregning fra SSB lager departementet partielle sektor-regresjoner hvor de estimerer anslag for kriterievektene inklusive bosettingsvariablene. Så tar de et gjennomsnitt av SSBs simultan-beregnete anslag og sine egne partiell-beregnete anslag og lar dette snittet bli de nye kostnadsnøklerne. Et gjennomsnittet av forventningsrettede anslag og anslag som påviselig undervurderer effekten av bosettingskriteriene vil gi en markert undervurdering av bosettingskriterienes betydning for utgiftsbehovet.

I kommuneproposisjonen for 2011 begrunner departementet framgangsmåten ved å vise til Borge-utvalgets utsagn om at det er en styrke ved partielle analyser at en da kan gå mer i dybden på den enkelte sektor. Det er bare riktig dersom en sammenlikner med simultane analyser som ikke er like detaljerte på sektornivå. Finner ut nye ting ved sektoranalyser kan en kjapt få tilsvarende justeringer etablert i den simultane analysen. Borge-utvalget finner ingen slike forhold for bosettingsvariabelenes del som gir avvik fra den simultane modellen. Det gjør heller ikke kommune-proposisjonen. Det er dermed ingen faglige resonnementer som kan begrunne departementets avvikende anslag. Undervurderingen av bosettingsvariablene i de aktuelle sektornøklerne framgår av nedenstående tabell.

Tabell 1. Avvik mellom SSBs anslag og departementets 2011-vedtak for bosettingskriteriene

|                                |           | SSB    | dep.vedtak | avvik i pst |
|--------------------------------|-----------|--------|------------|-------------|
| Administrasjon,landbruk, miljø | Basis     | 0,1252 | 0,1172     | -6,4        |
|                                | Sone+nabo | 0,0656 | 0,0508     | -22,6       |
| Grunnskole                     | Basis     | 0,0243 | 0,0184     | -24,3       |
|                                | Sone+nabo | 0,0927 | 0,0956     | 3,1         |
| Helsetjeneste                  | Basis     | 0,0967 | 0,0568     | -41,3       |
|                                | Sone+nabo | 0,0205 | 0,0120     | -41,5       |
| Pleie,omsorg                   | Basis     | 0,0306 | 0,0232     | -24,2       |
|                                | Sone+nabo |        |            |             |

Departementets vedtak er snittet mellom SSBs beregning og departementets egne partielle beregninger

### Høringsnotatets forslag for 2017

Høringsnotatets opplegg for beregning av nye kostnadsnøkler er basert på samme metodikk som revisjonen av 2011. En har innhentet nye anslag fra SSB basert på en simultan beregning, som gir forventningsrette anslag for effekten av bosettingsvariablene på utgiftsbehovet. Så har en gjennomført egne partielle regresjoner sektor for sektor. Når en så tar snittet av SSBs tall og departementets egne beregninger vil en med nødvendighet få for lave tall for bosettingsvariablenes del.

En sammenlikning av SSBs anslag for de aktuelle sektornøklerne (tabell1 i vedlegg 2 i høringsnotatet) og departementets forslag (sektornøklerne vist i de etterfølgende tabellene i vedlegget) gir følgende oppstilling:

Avvik mellom SSBs anslag og høringsnotatets forslag for bosettingskriteriene i 2017

|                          |       | KOMMODE | høringsforslag | avvik i pst |
|--------------------------|-------|---------|----------------|-------------|
| Administrasjon,landbruk, | Basis | 0,1611  | 0,1173         | -27,2       |

|               |           |        |        |       |
|---------------|-----------|--------|--------|-------|
| miljø         |           |        |        |       |
| Grunnskole    | Basis     | 0,0321 | 0,0197 | -38,6 |
|               | Sone+nabo | 0,0508 | 0,0374 | -26,4 |
| Helsetjeneste | Basis     | 0,1034 | 0,0695 | -32,8 |
|               | Sone+nabo | 0,0896 | 0,0568 | -36,6 |
| Pleie,omsorg  | Basis     | 0,0347 | 0,0183 | -47,3 |
|               | Sone+nabo | 0,0344 | 0,0222 | -35,5 |

Departementets vedtak er snittet mellom SSBs beregning og departementets egne partielle beregninger

Som en ser av tabellen vil høringsnotatets forslag gi en kraftig undervurdering av bosettingsvariablene med den følge at små og spredtbygde kommuner får en klar undervurdering av utgiftsbehovene, med tilhørende underfinansiering av kommuneøkonomien. Samtidig ser en ved å sammenlikne med tabellen per 2011 at SSBs beregninger gir en gjennomgående men svak styrking av sektorvektene for bosettingsvariablene mens departementets forslag gir en svak men gjennomgående svekkelse sammenliknet med dagens nøkler. Uansett gir både dagens nøkler og høringsnotatets forslag en videreført undervurdering av bosettingskriterienes betydning for utgiftsbehovet.

### Forslag til endring

Eneste måten å rette opp undervurderingen av bosettingsvariablene på er å benytte SSBs simultanberegnete estimater for vektningen av bosettingsvariablene slik de framkommer i tabell 1 i høringsnotatets vedlegg. Så får en nedjustere de øvrige vektene proporsjonalt slik at sektornøklerne og deretter samlet nøkkel summerer seg til 1.

### **Avkortning av basistilskuddet ved innføring av nytt strukturkriterium**

I kapitlet ovenfor er basisdelen av kostnadsnøkkelen hele tiden omtalt ut fra dagens system, dvs. uten noen avkortning basert på høringsnotatets forslag til nytt strukturkriterium.

Strukturkriteriet operasjonaliseres ved at en for hver grunnkrets måler reisedistanse for å nå et befolkningsgrunnlag på 5000 personer, uavhengig av kommunegrenser. Kommunene får fullt basistilskudd dersom gjennomsnittlig distanse overstiger en gitt kilometergrense. Er distansen lavere enn grenseverdien avkortes basistilskuddet tilsvarende distansens andel av grenseverdien. Det gjør at kommuner med større sentra i eller nær kommunen får avkortning (også store kommuner), mens små kommuner hvor omlandet er spredtbygd unngår avkortning.

Skal strukturkriteriet skille mellom kommuner hvor kommunestørrelsen er frivillig eller nødtvungen, må en anta at jo kortere gjennomsnittlig reisetid innbyggerne har for å nå et befolkningsgrunnlag på 5000 innbyggere, jo lettere er det å få til sammenslåinger. Det er ikke åpenbart. Særlig når en bare ser på administrasjonsutgifter og ikke tjenestekostnadene er det vanskelig å se at snittinnbyggerens reisetid til å treffe 5000 andre mennesker i eller utenfor kommunen kan anses avgjørende for muligheten til kommunesammenslåing. Det virker derfor som at strukturkriteriet mer er foreslått ut fra at det er operasjonelt enn at det er en god indikator for sammenslåingsmulighetene.

Kilometergrensene er presentert som illustrasjoner. Det er antydnet en grenseverdi lik gjennomsnittlig distanse for kommuner under 5000 innbyggere, anslått til 25,4 km. Siden linken mellom gjennomsnittlig reisetid og muligheten for kommunesammenslåing i beste fall er uhyrlig svak bør en

velge en grense som i større grad avspeiler hva en anser som operativt nærmilø. Da bør kilometergrensen settes lavere enn i disse eksemplene.

Det heter i høringsnotatet på s. 58, øverste avsnitt: *"Siden strukturkriteriet måler reiseavstander også til personer bosatt utenfor kommunen har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulemper ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønsteret innad i kommunen, men dette vil fanges opp av de øvrige bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (sonekriteriet og nabokriteriet)".*

Samtidig sier høringsnotatet på s. 60, første avsnitt siste setning under 5.3.4: *"Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingsnøkklene i kostnadsnøkkelen som i dag"*. Det er sektornøkklens basistilskudd som skal kompensere for smådriftsulemper på tjenestenivå. Denne setningen står derfor i motstrid til setningen sitert ovenfor som sier at det bare er avstandskriteriene (sone, nabo) som skal skjermes mot avkortning i tjenestenøkklene.

Slike selvmotsigelser i høringsnotatet gjør det uklart hvilke deler av basistilskuddet som skal avkortes ved strukturkriteriet. Skal tjenestenes smådriftsulemper skjermes må basistilskuddet i disse sektornøkklene unntas fra avkortning. Skal alle basistilskuddene både i og utenfor tjenestene tas med, vil det innebære at også tjenestene rammes av det nye forslaget. Skal modellen innføres må avkortningen utelukkende gjelde for den delen av basistilskuddet som inngår i sektornøkkelen for administrasjon.

Ved avkortningen vil samlet utbetaling reduseres. Høringsnotatet foreslår at det tilbakeføres ved at en øker vekten på de øvrige kriteriene tilsvarende. Det virker lite rimelig.

Store kommuner vil lett få en reisedistanse kortere enn 25,4 km for å nå 5000 innbyggere, og vil få avkortning. Om samlet avkortning deles ut igjen nærmest per innbygger, vil disse i stor grad få pengene tilbake. Mindre kommuner som får avkortning vil ikke få så mye tilbake, og kan få store økonomiske tap. Dette er et tap mange av dem ikke kan løse ved sammenslåing.

Det er en langt bedre fordelingsmessig løsning å øke vekten på basistilskuddene i de øvrige sektornøkklene utenom administrasjon. Da vil en fortsatt få redusert administrasjonssektorens basistilskudd men fordeler gevinsten mer til de kommunene som ikke har stordriftsfordeler på tjenestenivå.

En annen uklarhet er tidsprofilen. Tenker en seg at det kommer en og annen sammenslåing omlag hvert år vil virkningen av avkortning ved strukturkriteriet endres fra år til annet. Om det skal medføre samtidige justeringer av de øvrige kostnadsnøkklene slik høringsnotatet foreslår, vil en måtte ha gjennomgripende årlige justeringer av kostnadsnøkklene. Det virker som en unødig komplisert løsning. Det må være langt bedre å anvende avkortningsmidlene annerledes, f.eks. å la dem overføres til skjønnsporten.

Ut over synspunkter gitt ovenfor er det vår oppfatning at det i for liten grad er vurdert fordeler og ulemper med det foreslåtte strukturkriteriet. Det virker overilt å skulle presse dette gjennom nå. Å presse en ny ordning gjennom nå vil virke som et brudd på de politiske forsikringer om at sammenslåingen skal være basert på frivillighet og ikke tvangsmidler.

## **Regionalpolitiske tilskudd**

Det foreslås ingen endringer i storbytilskuddet og veksttilskuddet.

For de tre periferirettede regionaltilskuddet foreslår høringsnotatet konkrete justeringer.

Forslaget er å fjerne småkommunetilskuddet som eget tilskudd og i stedet gi småkommunetillegg innenfor hhv. Nord-Norge/Namdaltilskuddet og Distriktstilskudd Sør-Norge. Det foreslås at tillegget skal graderes ut fra distriktsindeksen. Videre foreslås det at deler av tillegget skal gis per innbygger og ikke per kommune.

Ut over dette tillegget skal Distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge/Namdaltilskuddene videreføres. Det sies ikke annet om disse enn at *"det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger"*.

For skjønnstilskuddet viser høringsnotatet til at deler av dette også er regionalpolitisk begrunnet. Samlet sett gir dette et inntrykk at så vel skjønnstilskuddet som de periferirettede regionaltilskuddene skal vris med større vekt på tilskudd per innbygger og mindre vekt på tilskudd per kommune.

Basistilskuddet er betydelig underdimensjonert. Da blir det galt å vri innretningen til tilskuddene slik at basiselementet også her svekkes. En burde gjort det motsatte, ut fra at det er kommuner hvor basistilskuddet har stor betydning at underfinansieringen er sterkest. Nettopp her burde de regionalpolitiske tilskuddene fokusere innretningen ut fra målsettingen om å gi vekststimulanser til de kommunene som har sterkest behov for dette.

### **Skatteinntekter**

Selskapsskatten er i dag statlig. Høringsnotatet varsler at en fra 2017 vil etablere en ny modell hvor kommuner med vekst i lønssummen for private foretak skal motta en direkte andel av selskapsskatten. Dette for å stimulere kommunene til å føre en vekstfremmende lokal politikk. Denne skatten skal inngå i den ordinære skatteutjevningen.

Dette tiltaket vil gi en gevinst for kommuner i vekstkraftige områder. Noe av gevinsten vil samtidig overføres til de andre kommunene gjennom skatteutjevningen. Samtidig må en regne med at den samlede kommunerammen ikke vil bli påvirket, slik at de øvrige delene av inntektssystemet vil bli tilsvarende nedskalert. Hvordan dette vil slå ut vil avhenge av hvordan den øvrige kommunerammen påvirkes, noe en så langt ikke har fått antydninger om. Det vil virke klart uheldig om resultatet blir at en får redusert rammetilskuddene for å veie opp mot de økte skatteinntektene

### **Bakgrunn**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut et forslag til nytt inntektssystem for kommunene (se vedlegg). Regjeringen har tidligere varslet at dem ønsker en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen av inntektssystemet skal dette også ses i sammenheng med kommunereformen. Høringsdokumentene ble sendt ut 17. desember og det bes om generelle uttalelser og innspill på enkeltpunkt innen 1. mars 2016.

Inntektssystemet består av flere elementer; Innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I tilsendte høringsnotatet redegjøres det for konkret forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen og endring i regionalpolitiske tilskudd (strukturkriterie). I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det foreslås noen endringer.

Endringer i kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen er omtalt i høringsnotatet kapittel 3. Summen av endringer gir Åmot kommunen et annet utgiftsbehov (kostnadsindeks) enn tidligere.

Dette vil isolert sett medføre økte overføringer fra Staten til Åmot kommune. I tillegg til endringer i kostnadsnøkler er det foreslått et eget strukturkriterium. Dette skal erstatte dagens basistilskudd på 13 millioner kroner, samt småkommunetilskudd som i sin tid ble innført for å kompensere for smådriftsulemper. Åmot mottar ikke småkommunetilskudd.

Hvordan endelig utforming av det nye strukturkriteriet blir, vil først bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017. Det nye kriteriet skal være et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og si noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Formålet med kriteriet sies å være og måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen. Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Denne måten å forsøke å beregne kostnadskompensasjon for spredtbygdhet og reiseavstander på er omstridt. Tidligere forskningssjef ved NIBR, Jan Mønnesland, har nylig utarbeidet et notat for Lokalsamfunnsforeningen (vedlagt) som argumenterer for at departementet gjennom disse endringene forsterker svakheter som allerede finnes i inntektssystemet:

*«Strukturkriteriet gir en avkortning av basistilskuddet for alle kommuner som har kortere gjennomsnittlig reisetid enn 25 km for å nå 5000 innbyggere. Det vil bl.a. ramme kommuner som ikke finner naturlige nabokommuner å slå seg sammen med. Det vil også være mange kommuner som fortsatt får avkortning selv etter sammenslåing.*

*Endringen i de periferirettede regionaltilskuddene foreslås justert slik at mer skal gis per innbygger og mindre per kommune. Dette gir en ekstra innstramming på basisdelene av det samlede inntektssystemet.*

*Endelig trekker meldingen om innføring av selskapsskatt i samme retning.*

*Den samlede virkning må derfor anses som en klar og gjennomgående innstramming nettopp av den delen av inntektssystemet som alt i dag gir en kraftig underdekning av de kommunale utgiftsbehovene.»*

KS har foretatt økonomiske beregninger på hva forslag til endringer fra departementet kan medføre. Effekten av endringene i kostnadsnøklerne er klare, men de effekter som ligger i strukturkriteriet er ikke klare ennå men det er utarbeidet tre alternativer for de enkelte kommunene med bruk av forskjellige grenser for strukturkriteriet. KS's beregninger finnes på internett for alle fylker og kommuner, her: <http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kommuneokonomi/effekter-av-forslag-til-nytt-inntektssystem/>

For Åmot innebærer dette systemet i følge KS en reduksjon i rammetilskudd pr år på 4.047.000,- kroner dersom man legger til grunn det mest ytterliggående forslaget til strukturkriterium.

Hva dette til slutt blir vet vi ikke før Stortinget gjør sitt vedtak om statsbudsjett for 2017 kommende høst. Det er derfor svært viktig at kommunene er aktive i høringsprosessen.

## **Vurderinger**

Når det skal legges frem forslaget til nytt inntektssystem er det viktig å se helheten og ikke bare deler av den. For kommunene er det først og fremst summen av de samlede inntektene som er av betydning. Om inntektene kommer som innbyggertilskudd, rammetilskudd, utgiftsutjevning, inntektsutjevning eller skatteinntekter spiller mindre rolle. Dette forslaget til endringer tar bare for seg deler av inntektssystemet og da er det utfordrende å komme med en god høringsuttalelse.

Det å gi faglige og etterrettelige vurderinger på de konkrete forslag til endringer er utfordrende, og det forutsetter tilgang til informasjon, analyseverktøy, kompetanse og kapasitet innen et fagområde kommunene ikke har. De analyser av data som ligger til grunn for forslag til nye delkostnadsnøkler er gjort av et stort og sammensatt fagmiljø i departementet som igjen støtter seg på å SSB og andre fagmiljøer. Til tross for dette ser vi at Mønnesland i sitt notat argumenterer for at et nær samlet fagmiljø er uenige i de vurderinger som nå ligger til grunn for forslaget fra KMD.

Åmot kommune bruker i 2016 ca 20 MNOK i egne frie inntekter for å drifte kommunens løpende drift. Uten eiendomsskatt, salg av konsesjonskraft, utbytte fra Eidsiva mv ville ikke kommunen hatt det tjenestetilbudet som er i dag. I forslag til nytt inntektssystem vil denne «skjevheten» mellom statlige overføringer og kommunens bruk av ressurser bli større.

Det å se inntektssystemet i sammenheng med kommunereformen er svært omstridt. Forslagene som er sendt på høring blir oppfattet som et forsøk på å påvirke kommunenes vurderinger i forbindelse med behandlingen av kommunereformen. Hvordan stortinget til slutt vil stille seg til forslagene er ikke mulig å vite nå.

Prinsippene i inntektssystemet om forutsigbarhet og objektivitet er viktig. Det overordnede målet med inntektssystemer fra Staten er å bidra til at kommunene har noenlunde like forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Innbyggere har rett til samme tjeneste uavhengig av hvilken kommune de bor og oppholder seg i. Inntektssystemet tar hensyn til strukturelle forskjeller i kommunene sine kostnader (utgiftsutjevning) og forskjeller i skatteinntekter (inntekstutjevning). For at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, må en ta hensyn til strukturelle kostnadsforskjeller når de økonomiske rammene blir fordelt. Eksempler på slike kostnadsforskjeller er aldersfordeling (demografi) og reiseavstander innenfor kommunen.

Det kan se ut til at endringene forslaget til nytt inntektssystem legger opp til «sanksjoner» mot mindre kommuner som ikke ønsker å bli med på noen kommunesammenslåing. Det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, der ikke alle kommuner lenger skal motta kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (for eksempel administrasjon). I høringsnotatet skriver departementet:

*«Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. I dag gjelder dette prinsippet for smådriftsulemper både på tjenestenivå (for eksempel grunnskole) og på kommunenivå (for eksempel administrasjon). Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.»*

Betyr dette at forhold omkring basistilskudd nå ikke lenger er gjeldene? Vil kommunene i det nye inntektssystemet hente midler fra tjenesteområdene for å finansiere administrasjon? Dette blir et feil styringssignal som kommer i konflikt med målet om å jevne ut kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Kommuner med mange innbyggere har flere å fordele kostnadene på enn kommuner med få innbyggere. Først når prosessen med kommunereformen er ferdig vil det være hensiktsmessige å se på

inntektssystemet i sin helhet, det er først da en med sikkerhet kan se forskjellen mellom kommunene og hva som må til for at alle innbyggere skal få et likeverdig tjenestetilbud.

### **Konklusjon**

Inntektssystemet er en del av Stortingets fordelingspolitikk og et viktig bidrag til å nå målet om å gi innbyggere et likeverdig tjenestetilbud. Det ligger rikspolitiske og distriktpolitiske momenter innbakt i de foreslåtte endringene til inntektssystem. Kommunestyret må komme med en uttalelse ettersom forslaget til nytt inntektssystem vil redusere kommunens økonomi og handlingsrom for å gi kommunens innbyggere et godt tjenestetilbud. Ettersom dette er en så klar politisk sak legges den frem uten forslag til vedtak. Det vil være en fordel dersom partigruppene fremmer forslag til høringsuttalelse i god tid før møtet.