



## Saksutredning

<b>Arkivsaksnr: 15/2988</b>	<b>K-kode: FE-103, TI-&amp;13</b>
-----------------------------	-----------------------------------

<b>Utvalg, komite</b>	<b>Møtedato</b>	<b>Saksnr.</b>	<b>Saksbehandler</b>
Formannskapet	01.02.2016	08/16	AND
Kommunestyret	09.02.2016	010/16	AND

**Saksansvarlig: Malin Westby Skoglund**

### **SVAR PÅ HØRING - FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE**

#### **Saksdokumenter:**

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
1	I	17.12.2015	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	HØRING - FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE
3	I	29.01.2016	Kamilla Thue	FORSLAG TIL HØRINGSSVAR

#### **Vedlegg:**

- | Nr | Tittel   |
|----|--|
| 1. | Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(279104).pdf     |
| 2. | Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene                     |
| 3. | Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(281603).pdf |
| 4. | HØRING.EK.docx   |

**Saksopplysninger:**

Se vedlegg

**Saksvurdering:****Lovfortolkning****Konsekvenser****Økonomi**

Se innstilling

**Kommuneplan og Økonomiplan**

Se innstilling

**Folkehelse****Alternative løsninger****Drøfting med tillitsvalgte****Innstilling til vedtak:****HØRING - FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE  
(Utkast 28.01.16)**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 16. desember 2015 ut forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Forslaget består av et høringsnotat på 100 sider. Det foreslås vesentlige endringer på tre viktige områder:

- Forslag om at basistilskuddet, som alle kommuner får i dagens system, reduseres med utgangspunkt i et nytt strukturkriterium basert på reiseavstander for å nå 5000 innbyggere.
- Vesentlige endringer i den betydning folketall i ulike alders- og sosiale grupper har i kostnadsutjevningen mellom kommunene. Endringer i vekt for basiskriteriet, sonekriteriet, landbrukskriteriet og urbanitetskriteriet.
- Endringer i fordeling av regionaltilskuddene (Distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge og Namdaltilskudd) og småkommunetilskuddet.

Dette er tilskudd som utjevner forskjeller i kommunenes kostnader for å kunne yte likeverdige kommunale tjenester på de viktigste kommunale tjenesteområdene. Endringsforslagene er derimot ikke konsekvensberegnet. Endringene dreier seg i hovedsak om hvordan kostnadsutjevning mellom kommunene, herunder smådriftsulemper, skal ivaretas. Endringene synes først og fremst å være til fordel for de aller største kommunene, mens mange av de små vil tape. I KS (14.01.16) sin beregning vises også det.

Konsekvensen av å redusere basistilskuddet til mange av kommunene og fordele disse inndragningene til kommunene etter befolkningstall, vil ha karakter av å ta fra mange små og gi til de aller største. Det er imidlertid foreslått flere alternativer og også andre endringer. I tillegg er det store usikkerheter knyttet til metode,

datagrunnlaget og bruken av det. Det er derfor ikke mulig på en klar måte å se hvilke konsekvenser endringene vil ha for den enkelte kommune. Det vil først være mulig i forbindelse med Kommuneproposisjonen. Den legger regjeringene vanligvis fram i midten av mai. Skal endringene få virkning fra 1. januar 2017 må Stortinget vedta endringer i løpet av juni 2016.

### **Udemokratisk prosess og brudd på faglig metode**

Normalt har prosessene knyttet til vesentlige endringer i inntektssystemet vært gjennomført ved at det først foretas en grundig vurdering av endringer og konsekvenser av dem i en NOU. Den har så vært sendt ut på bred høring. Deretter har det vært Stortingsbehandling. En slik åpen og demokratisk prosess legges det ikke opp til fra Solberg-regjeringen. Forslagene er utarbeidet i en ren politisk prosess i Regjering og Kommunal- og moderniseringsdepartement. Høringsfristen er så kort at kommunene får liten tid til å behandle dem.

En stor fordel med NOU er at de er også gjenstand for faglig vurdering, debatt og kritikk utover utvalgsmedlemmene. Ved å gjennomføre en NOU skapes det et kontroll verktøy, som sikrer at de faglige vurderingene i NOU'en blir testet og debattert.

### **Økonomisk tvang for å fremme kommunesammenslutninger**

Inndelingstilskuddet i det kommunale inntektssystemet innebærer at kommuner ikke straffes økonomisk ved å slå seg sammen. Slik at kommuner som slår seg sammen, vil ikke tape som følge av endringer i inntektssystemet. Det naturlige ville derfor være å avvente resultatene av kommunereformen, før man gjennomførte endringer i inntektssystemet. Når kommunereformen er gjennomført burde en foreta en gjennomgang av inntektssystemet og komme med forslag til nytt system basert på den kommunestruktur man da har fått.

Det er svært uheldig å gjennomføre denne prosessen med inntektssystemet midt i en kommunereform. Kombinasjonene av denne reformen og inndelingstilskuddet vil for mange kommuner framstå som at det økonomisk er svært gunstig å slå seg sammen med andre kommuner. På den andre side skapes det i mange kommuner, som ikke ønsker å slå seg sammen, usikkerhet om framtidig økonomi. Særlig små kommuner i områder med kort reiseavstand for å nå 5000 innbyggere kan straffes økonomisk om de ikke slår seg sammen. Derfor inneholder Regjeringens forslag til inntektssystem økonomisk tvang for å få kommuner til å slå seg sammen. Dette bryter klart med Stortingets vedtak om «Frivillighetsprinsippet» ved kommunesammenslåing fra 1995.

Samtidig som det strider mot posisjonens eget vedtak i Kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunesammenslåing, fra juni 2014:

#### **Komiteens merkad 12.06.14:**

*Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, legg til grunn at sammenslåinger som er basert på lokale ønskjer og friviljugheit, òg gir dei beste resultatata. Difor er òg friviljugheit eit grunnleggjande premiss for arbeidet med kommunereforma. Medlemene i komiteen frå Høgre, Framstegspartiet og Venstre registrerer at det vert hevda at regjeringa i kommunereforma vil bruke tvang. Desse medlemene vil understreke at tvang ikkje er ein del av regjeringa si melding til Stortinget og heller ikkje intensjonen. Det regjeringa har sagt, er at det i spesielle tilfeller kan gjerast vedtak frå Stortinget si side som avviker frå lokale vedtak. Desse medlemene meiner det berre vil verte aktuelt i få tilfeller. Desse medlemene meiner difor det er feil å gje inntrykk av at dette er ein reform basert på tvang.*

Elementet av kraftig økonomisk tvang i kommunereformen kan nøytraliseres dersom alle kommuner får inndelingstilskudd etter den modell kommuner som slår seg sammen får. Dvs. de unngår å tape økonomisk på ikke å slå seg sammen. For å få en nøytral økonomisk virkning i forhold til kommunereformprosessen ville det riktige likevel være å utsette vurderinger av endringer inntektssystemet til kommunereformen er gjennomført.

### **Endring i kostnadsnøkkelen**

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Variasjoner i behovet for tjenester fanges i hovedsak opp gjennom alderskriterier og sosioøkonomiske kriterier (tilstand som gruppe) i kostnadsutjevningen i rammetilskuddet. Sammen med bosettingskriterier og kommunestørrelse.

Hovedtyngden av kostnadsnøkler avspeiler befolkningens aldersfordeling. Høyere andel eldre øker utgiftsbehovet per innbygger, og det samme gjør høyere andel personer i skolealder. Så er det en del nøkler som avspeiler sosiale strukturer ut over aldersfordeling, slik som andel uføre, flyktninger, aleneboere, barn med enslige forsørgere etc. som også har betydning for utgiftsbehovene.

En del kriterier reflekterer bosettingsmønster og kommunestørrelse. I dag er det ett basiskriterium og to kriterier for reiseavstand. Til sammen utgjør basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet hovedkriteriet *bosettingskriteriet*. Basiskriteriet skal reflektere at deler av administrasjonsutgiftene både samlet og på tjenestenivå er uavhengig av tjenesteomfanget, slik at små kommuner har høyere utgifter per innbygger enn større kommuner. Reiseavstandskriteriet er nå fordelt på to aspekter, et kriterium for reiseavstand innen soner (basert på grunnkretser) og ett kriterium basert på reiseavstand til nabosoner. Disse kriteriene skal for den enkelte tjeneste fange opp hvilke ekstrakostnader en får når spredtbygde kommuner må overkomme større avstandsulemper per innbygger enn tettere befolkede kommuner.

**Tabell 1. Høringsnotatets forslag til endringer i kostnadsnøkler etter hovedgrupper og tidligere verdier**

	Nøkler 1996	Nøkler for 2016	Forslag til nye nøkler
Aldersstruktur	0,4730	0,6961	0,7189
Sosiale kriterier	0,4460	0,2520	0,2343
Landbrukskriteriet	.	0,0029	0,0022
Bosettingskriterier	0,0810	0,0490	0,0446
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

I forslaget til nytt inntektssystem foreslås det at aldersstruktur vektlegges sterkere, og sosiale kriterier, bosettingskriterier og landbrukskriteriet blir vektlagt svakere. Bosettingskriteriene får en samlet vektreduksjon på om lag 9 prosent sammenliknet med dagens kostnadsnøkler. Sistnevnte kriteriet har blitt redusert over lengere tid, som det vises i tabell 1.

Et viktig spørsmål er hvorvidt slike endringer reflekterer faktiske endringer i kommunenes utgiftsbehov eller om de skyldes endringer i departementets metode for anslå kostnadsnøkler. Dersom endringene skyldes endret metodikk fra departementets side uavhengig av strukturendringer bør en vurdere i hvilken grad slike metodeendringer er faglig eller politisk begrunnet.

Samlet sett er dette uheldig for Eidskog ved at vi har en relativt sett spredt bosetting, og har derfor fått svekket inntekt gjennom endringer av inntektssystemet over flere år, utover en reduksjon i antall innbyggere. På grunn av strukturelle endringer i inntektssystemet for kommunene.

Forslaget som fremlegges viser en vridning i retning av at alderskriteriene får større betydning enn de sosioøkonomiske og bosettingskriterier. Innføring av nytt kriterium for aleneboende i aldersgruppen 30-66 år er et eksempel på dette. Kommunenes utgifter til innbyggere med utvidet behov får etter nytt forslag en redusert effekt på kostnadsnøkkelen. Dette er en uheldig utvikling.

### **Endring i inntektsfordelingssystemet**

Det foreslås en endring i inntektsfordelingssystemet for kommunene. En del av selskapsskatten, som i dag fordeles sammen med andre inntekter, skal fordeles med grunnlag i vekst i lønnsutgifter i privat næringsliv i kommunen. Grunnlaget for beregning er et gjennomsnitt av tre forutgående år. Regnskap for årene 2013-2015 vil danne grunnlag for beregning for året 2017.

I kommuner hvor en bedrifter opphører vil kommunen på denne måten rammes hardt. Behovet for kommunal innsats øker samtidig med at kommunen vil få en inntektssvikt. På sikt vil virkningen av dette kriteriet være at kommuner med sterk vekst i arbeidsplasser i privat sektor tjener på forslaget, mens kommuner med

svakere vekst og reduksjon i arbeidsplasser taper. Ordningen vil omfordele inntekter fra fraflyttingskommuner til vekstkommuner, og gjøre muligheten til en fraflyttingskommune dobbelt vanskelig. Konsekvenser av forslag til en slik endring i inntektsfordelingssystemet har i likhet med andre forslag i denne høringen ikke blitt utredet. Intensjonen med forslaget er derimot ulogisk, ved at tilfeldig elementer (for kommuner) som verdensmarkedspriser, naturgitte ressurser, historisk klyngedannelser eller valutakurs m.m. kan påvirke inntektene til kommunene.

### **Konsekvenser for Eidskog kommune**

Det er utfordrende å kunne si klart hva de konkrete konsekvensene for Eidskog kommune vil være. Men det er klare indikasjoner på at forslaget vil føre til redusert inntekt for Eidskog. KS (14.01.16) har i sin beregning kommet fram til at Eidskog vil få redusert inntekten med 10,3 millioner samlet sett og 1663 kr per innbygger. For Glåmdalen samlet sett vil det være en reduksjon på 37,3 millioner, og for Hedmark vil det være en reduksjon på samlet sett 44 millioner. KS uttrykker sjøl at beregningen er usikker. Likevel er det en klar tendens i forslaget at man overfører inntekter fra distriktene og til bykommuner.

Årsaken til nedgangen i Eidskog kommunes inntekter er en kraftig reduksjon av basistilskuddet (som følge av reduksjon gjennom strukturkriteriet), og endret kostnadskriterier hvor alderskriterier/antall innbyggere får større vekt, mens betydning av de sosioøkonomiske og samlet sett bosettingskriterier blir redusert. Samtidig vil lavere vekst i privat sektor i Eidskog, kunne gi relativt mindre inntekter i Eidskog. Som følge av forslag til ny form for selskapskatt Konsekvensene av sistnevnte forslaget er ikke med i beregningen fra KS.

Samlet sett er det flere element som tilsier at forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene vil gi en reduksjon i inntektene til Eidskog. En reduksjon i inntektene til Eidskog kommune vil være negativt med hensyn til oppgaveløsningen av kommunale tjenester.

### **Oppsummering**

Eidskog kommune tar avstand fra den udemokratiske prosessen det er lagt opp til i forbindelse med Regjeringen Solbergs forslag til endring i kommunenes inntektssystem. Samtidig er det sterkt kritisk at forslaget bryter med norsk offentlig tradisjon i prosessen med større endringer av organiseringen og finansieringen av offentlig sektor.

Det er vanskelig å vite konsekvensene av endringsforslagene og derigjennom ta standpunkt til framlagte forslag. For øvrig mangler konsekvensberegninger og faglige begrunnelser for flere av endringene. Samtidig er det flere kritiske faglige momenter med metoden benyttet til forslaget.

Hovedtendensen i forslag til nytt inntektssystem er derimot at det tas midler fra distriktene, og gis til bykommunene. Slik forslaget foreligger nå, framstår det som bruk av økonomisk tvang for å få kommuner til å slå seg sammen. Dette bryter med også med Stortingets vedtak.

For å få et inntektssystem som er sammenslåingsnøytralt mener Eidskog kommune at kommuner som velger å fortsette etter gammel kommunestruktur, må få ordninger som har lignende effekt som inndelingstilskuddet. Eidskog kommune er primært av den oppfatning at endring i inntektssystem for kommunene først kan vurderes etter at endringer i kommunestruktur er gjennomført.

Eidskog kommune mener derfor at prosessen med et nytt inntektssystemet må settes på vent, og at det gjennomføres en forsvarlig faglig utredning av det kommunale inntektssystemet. Dette er avgjørende for at det skal gis likeverdig tjenester i hele landet, og sikre effektiv og hensiktsmessig finansiering av kommunale tjenester.

Behandling i møte:

#### **F-08/16 Innstilling til vedtak:**

#### **HØRINGS SVAR - FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 16. desember 2015 ut forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Forslaget består av et høringsnotat på 100 sider. Det foreslås vesentlige endringer på tre viktige områder:

- Forslag om at basistilskuddet, som alle kommuner får i dagens system, reduseres med utgangspunkt i et nytt strukturkriterium basert på reiseavstander for å nå 5000 innbyggere.
- Vesentlige endringer i den betydning folketall i ulike alders- og sosiale grupper har i kostnadsutjevningen mellom kommunene. Endringer i vektorer for basiskriteriet, sonekriteriet, landbrukskriteriet og urbanitetskriteriet.
- Endringer i fordeling av regionaltilskuddene (Distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge og Namdaltilskudd) og småkommunetilskuddet.

Dette er tilskudd som utjevner forskjeller i kommunenes kostnader for å kunne yte likeverdige kommunale tjenester på de viktigste kommunale tjenesteområdene. Endringsforslagene er derimot ikke konsekvensberegnet. Endringene dreier seg i hovedsak om hvordan kostnadsutjevning mellom kommunene, herunder smådriftsulempen, skal ivaretas. Endringene synes først og fremst å være til fordel for de aller største kommunene, mens mange av de små vil tape. I KS (14.01.16) sin beregning vises også det.

Konsekvensen av å redusere basistilskuddet til mange av kommunene og fordele disse inndragningene til kommunene etter befolkningstall, vil ha karakter av å ta fra mange små og gi til de aller største. Det er imidlertid foreslått flere alternativer og også andre endringer. I tillegg er det store usikkerheter knyttet til metode, datagrunnlaget og bruken av det. Det er derfor ikke mulig på en klar måte å se hvilke konsekvenser endringene vil ha for den enkelte kommune. Det vil først være mulig i forbindelse med Kommuneproposisjonen. Den legger regjeringene vanligvis fram i midten av mai. Skal endringene få virkning fra 1. januar 2017 må Stortinget vedta endringer i løpet av juni 2016.

#### **Udemokratisk prosess og brudd på faglig metode**

Normalt har prosessene knyttet til vesentlige endringer i inntektssystemet vært gjennomført ved at det først foretas en grundig vurdering av endringer og konsekvenser av dem i en NOU. Den har så vært sendt ut på bred høring. Deretter har det vært Stortingsbehandling. En slik åpen og demokratisk prosess legges det ikke opp til fra Solberg-regjeringen. Forslagene er utarbeidet i en ren politisk prosess i Regjering og Kommunal- og moderniseringsdepartement. Høringsfristen er så kort at kommunene får liten tid til å behandle dem.

En stor fordel med NOU er at de er også gjenstand for faglig vurdering, debatt og kritikk utover utvalgsmedlemmene. Ved å gjennomføre en NOU skapes det et kontroll verktøy, som sikrer at de faglige vurderingene i NOU'en blir testet og debattert.

#### **Økonomisk tvang for å fremme kommunesammenslutninger**

Inndelingstilskuddet i det kommunale inntektssystemet innebærer at kommuner ikke straffes økonomisk ved å slå seg sammen. Slik at kommuner som slår seg sammen, vil ikke tape som følge av endringer i inntektssystemet. Det naturlige ville derfor være å avvente resultatene av kommunereformen, før man gjennomførte endringer i inntektssystemet. Når kommunereformen er gjennomført burde en foreta en gjennomgang av inntektssystemet og komme med forslag til nytt system basert på den kommunestruktur man da har fått.

Det er svært uheldig å gjennomføre denne prosessen med inntektssystemet midt i en kommunereform. Kombinasjonene av denne reformen og inndelingstilskuddet vil for mange kommuner framstå som at det økonomisk er svært gunstig å slå seg sammen med andre kommuner. På den andre side skapes det i mange kommuner, som ikke ønsker å slå seg sammen, usikkerhet om framtidig økonomi. Særlig små kommuner i områder med kort reiseavstand for å nå 5000 innbyggere kan straffes

økonomisk om de ikke slår seg sammen. Derfor inneholder Regjeringens forslag til inntektssystem økonomisk tvang for å få kommuner til å slå seg sammen. Dette bryter klart med Stortingets vedtak om «Frivillighetsprinsippet» ved kommunesammenslåing fra 1995.

Samtidig som det strider mot posisjonens eget vedtak i Kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunesammenslåing, fra juni 2014:

**Komiteens merkad 12.06.14:**

*Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, legg til grunn at sammenslåinger som er basert på lokale ønskjer og friviljugheit, òg gir dei beste resultata. Difor er òg friviljugheit eit grunnleggjande premiss for arbeidet med kommunereforma. Medlemene i komiteen frå Høgre, Framstegspartiet og Venstre registrerer at det vert hevda at regjeringa i kommunereforma vil bruke tvang. Desse medlemene vil understreke at tvang ikkje er ein del av regjeringa si melding til Stortinget og heller ikkje intensjonen. Det regjeringa har sagt, er at det i spesielle tilfeller kan gjerast vedtak frå Stortinget si side som avviker frå lokale vedtak. Desse medlemene meiner det berre vil verte aktuelt i få tilfeller. Desse medlemene meiner difor det er feil å gje inntrykk av at dette er ein reform basert på tvang.*

Elementet av kraftig økonomisk tvang i kommunereformen kan nøytraliseres dersom alle kommuner får inndelingstilskudd etter den modell kommuner som slår seg sammen får. Dvs. de unngår å tape økonomisk på ikke å slå seg sammen. For å få en nøytral økonomisk virkning i forhold til kommunereformprosessen ville det riktige likevel være å utsette vurderinger av endringer inntektssystemet til kommunereformen er gjennomført.

**Endring i kostnadsnøkkelen**

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Variasjoner i behovet for tjenester fanges i hovedsak opp gjennom alderskriterier og sosioøkonomiske kriterier (tilstand som gruppe) i kostnadsutjevningen i rammetilskuddet. Sammen med bosettingskriterier og kommunestørrelse.

Hovedtyngden av kostnadsnøklerne avspeiler befolkningens aldersfordeling. Høyere andel eldre øker utgiftsbehovet per innbygger, og det samme gjør høyere andel personer i skolealder. Så er det en del nøkler som avspeiler sosiale strukturer ut over aldersfordeling, slik som andel uføre, flyktninger, aleneboere, barn med enslige forsørgere etc. som også har betydning for utgiftsbehovene.

En del kriterier reflekterer bosettingsmønster og kommunestørrelse. I dag er det ett basiskriterium og to kriterier for reiseavstand. Til sammen utgjør basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet hovedkriteriet *bosettingskriteriet*. Basiskriteriet skal reflektere at deler av administrasjonsutgiftene både samlet og på tjenestenivå er uavhengig av tjenesteomfanget, slik at små kommuner har høyere utgifter per innbygger enn større kommuner. Reiseavstandskriteriet er nå fordelt på to aspekter, et kriterium for reiseavstand innen soner (basert på grunnkretser) og ett kriterium basert på reiseavstand til nabosoner. Disse kriteriene skal for den enkelte tjeneste fange opp hvilke ekstrakostnader en får når spredtbygde kommuner må overkomme større avstandsulemper per innbygger enn tettere befolkede kommuner.

**Tabell 1. Høringsnotatets forslag til endringer i kostnadsnøkler etter hovedgrupper og tidligere verdier**

	Nøkler 1996	Nøkler for 2016	Forslag til nye nøkler
Aldersstruktur	0,4730	0,6961	0,7189
Sosiale kriterier	0,4460	0,2520	0,2343
Landbrukskriteriet	.	0,0029	0,0022
Bosettingskriterier	0,0810	0,0490	0,0446
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

I forslaget til nytt inntektssystem foreslås det at aldersstruktur vektlegges sterkere, og sosiale kriterier, bosettingskriterier og landbrukskriteriet blir vektlagt svakere. Bosettingskriteriene får en samlet vektreduksjon på om lag 9 prosent sammenliknet

med dagens kostnadsnøkler. Sistnevnte kriteriet har blitt redusert over lengere tid, som det vises i tabell 1.

Et viktig spørsmål er hvorvidt slike endringer reflekterer faktiske endringer i kommunenes utgiftsbehov eller om de skyldes endringer i departementets metode for anslå kostnadsnøkler. Dersom endringene skyldes endret metodikk fra departementets side uavhengig av strukturendringer bør en vurdere i hvilken grad slike metodeendringer er faglig eller politisk begrunnet.

Samlet sett er dette uheldig for Eidskog ved at vi har en relativt sett spredt bosetting, og har derfor fått svekket inntekt gjennom endringer av inntektssystemet over flere år, utover en reduksjon i antall innbyggere. På grunn av strukturelle endringer i inntektssystemet for kommunene.

Forslaget som fremlegges viser en vridning i retning av at alderskriteriene får større betydning enn de sosioøkonomiske og bosettingskriterier. Innføring av nytt kriterium for aleneboende i aldersgruppen 30-66 år er et eksempel på dette. Kommunenes utgifter til innbyggere med utvidet behov får etter nytt forslag en redusert effekt på kostnadsnøkkel. Dette er en uheldig utvikling.

### **Endring i inntektsfordelingssystemet**

Det foreslås en endring i inntektsfordelingssystemet for kommunene. En del av selskapskatten, som i dag fordeles sammen med andre inntekter, skal fordeles med grunnlag i vekst i lønnsutgifter i privat næringsliv i kommunen. Grunnlaget for beregning er et gjennomsnitt av tre forutgående år. Regnskap for årene 2013-2015 vil danne grunnlag for beregning for året 2017.

I kommuner hvor en bedrifter opphører vil kommunen på denne måten rammes hardt. Behovet for kommunal innsats øker samtidig med at kommunen vil få en inntektssvikt. På sikt vil virkningen av dette kriteriet være at kommuner med sterk vekst i arbeidsplasser i privat sektor tjener på forslaget, mens kommuner med svakere vekst og reduksjon i arbeidsplasser taper. Ordningen vil omfordele inntekter fra fraflyttingskommuner til vekstkommuner, og gjøre muligheten til en fraflyttingskommune dobbelt vanskelig. Konsekvenser av forslag til en slik endring i inntektsfordelingssystemet har i likhet med andre forslag i denne høringen ikke blitt utredet. Intensjonen med forslaget er derimot ulogisk, ved at tilfeldig elementer (for kommuner) som verdensmarkedspriser, naturgitte ressurser, historisk klyngedannelser eller valutakurs m.m. kan påvirke inntektene til kommunene.

### **Konsekvenser for Eidskog kommune**

Det er utfordrende å kunne si klart hva de konkrete konsekvensene for Eidskog kommune vil være. Men det er klare indikasjoner på at forslaget vil føre til redusert inntekt for Eidskog. KS (14.01.16) har i sin beregning kommet fram til at Eidskog vil få redusert inntekten med 10,3 millioner samlet sett og 1663 kr per innbygger. For Glåmdalen samlet sett vil det være en reduksjon på 37,3 millioner, og for Hedmark vil det være en reduksjon på samlet sett 44 millioner. KS uttrykker sjøl at beregningen er usikker. Likevel er det en klar tendens i forslaget at man overfører inntekter fra distriktene og til bykommuner.

Årsaken til nedgangen i Eidskog kommunes inntekter er en kraftig reduksjon av basistilskuddet (som følge av reduksjon gjennom strukturkriteriet), og endret kostnadskriterier hvor alderskriterier/antall innbyggere får større vekt, mens betydning av de sosioøkonomiske og samlet sett bosettingskriterier blir redusert. Samtidig vil lavere vekst i privat sektor i Eidskog, kunne gi relativt mindre inntekter i Eidskog. Som følge av forslag til ny form for selskapskatt Konsekvensene av sistnevnte forslaget er ikke med i beregningen fra KS.

Samlet sett er det flere element som tilsier at forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene vil gi en reduksjon i inntektene til Eidskog. En reduksjon i inntektene til Eidskog kommune vil være negativt med hensyn til oppgaveløsningen av kommunale tjenester.

### **Oppsummering**

Eidskog kommune tar avstand fra den udemokratiske prosessen det er lagt opp til i forbindelse med Regjeringen Solbergs forslag til endring i kommunenes inntektssystem. Samtidig er det sterkt kritisk at forslaget bryter med norsk offentlig



tradisjon i prosessen med større endringer av organiseringen og finansieringen av offentlig sektor.

Det er vanskelig å vite konsekvensene av endringsforslagene og derigjennom ta standpunkt til fremlagte forslag. For øvrig mangler konsekvensberegninger og faglige begrunnelser for flere av endringene. Samtidig er det flere kritiske faglige momenter med metoden benyttet til forslaget.

Hovedtendensen i forslag til nytt inntektssystem er derimot at det tas midler fra distriktene, og gis til bykommunene. Slik forslaget foreligger nå, framstår det som bruk av økonomisk tvang for å få kommuner til å slå seg sammen. Dette bryter med også med Stortingets vedtak.

For å få et inntektssystem som er sammenslåingsnøytralt mener Eidskog kommune at kommuner som velger å fortsette etter gammel kommunestruktur, må få ordninger som har lignende effekt som inndelingstilskuddet. Eidskog kommune er primært av den oppfatning at endring i inntektssystem for kommunene først kan vurderes etter at endringer i kommunestruktur er gjennomført.

Eidskog kommune mener derfor at prosessen med et nytt inntektssystemet må settes på vent, og at det gjennomføres en forsvarlig faglig utredning av det kommunale inntektssystemet. Dette er avgjørende for at det skal gis likeverdig tjenester i hele landet, og sikre effektiv og hensiktsmessig finansiering av kommunale tjenester.

## 09.02.2016 Kommunestyret

Behandling i møte:

Følgende hadde ordet i saken:

Kamilla Thue

Knut Gustav Woie

Alexander Berg Erichsen

Guttorm Kristiansen

Per Stenslet

Alexander Berg Erichsen er saksbehandler i saken.

<b>K-010/16 Endelig vedtak:</b>	<b>Vedtatt mot 1(V) stemme</b>
---------------------------------	--------------------------------

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 16. desember 2015 ut forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Forslaget består av et høringsnotat på 100 sider. Det foreslås vesentlige endringer på tre viktige områder:

- Forslag om at basistilskuddet, som alle kommuner får i dagens system, reduseres med utgangspunkt i et nytt strukturkriterium basert på reiseavstander for å nå 5000 innbyggere.
- Vesentlige endringer i den betydning folketall i ulike alders- og sosiale grupper har i kostnadsutjevningen mellom kommunene. Endringer i vektorer for basiskriteriet, sonekriteriet, landbrukskriteriet og urbanitetskriteriet.
- Endringer i fordeling av regionaltilskuddene (Distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge og Namdaltilskudd) og småkommunetilskuddet.

Dette er tilskudd som utjevner forskjeller i kommunenes kostnader for å kunne yte likeverdige kommunale tjenester på de viktigste kommunale tjenesteområdene. Endringsforslagene er derimot ikke konsekvensberegnet. Endringene dreier seg i hovedsak om hvordan kostnadsutjevning mellom kommunene, herunder smådriftsulempen, skal ivaretas. Endringene synes først og fremst å være til fordel for de aller største kommunene, mens mange av de små vil tape. I KS (14.01.16) sin beregning vises også det.

Konsekvensen av å redusere basistilskuddet til mange av kommunene og fordele disse inndragningene til kommunene etter befolkningstall, vil ha karakter av å ta fra mange små og gi til de aller største. Det er imidlertid foreslått flere alternativer og også andre endringer. I tillegg er det store usikkerheter knyttet til metode, datagrunnlaget og bruken av det. Det er derfor ikke mulig på en klar måte å se hvilke konsekvenser endringene vil ha for den enkelte kommune. Det vil først være mulig i forbindelse med Kommuneproposisjonen. Den legger regjeringene vanligvis fram i midten av mai. Skal endringene få virkning fra 1. januar 2017 må Stortinget vedta endringer i løpet av juni 2016.

### **Udemokratisk prosess og brudd på faglig metode**

Normalt har prosessene knyttet til vesentlige endringer i inntektssystemet vært gjennomført ved at det først foretas en grundig vurdering av endringer og konsekvenser av dem i en NOU. Den har så vært sendt ut på bred høring. Deretter har det vært Stortingsbehandling. En slik åpen og demokratisk prosess legges det ikke opp til fra Solberg-regjeringen. Forslagene er utarbeidet i en ren politisk prosess i Regjering og Kommunal- og moderniseringsdepartement. Høringsfristen er så kort at kommunene får liten tid til å behandle dem.

En stor fordel med NOU er at de er også gjenstand for faglig vurdering, debatt og kritikk utover utvalgsmedlemmene. Ved å gjennomføre en NOU skapes det et kontroll verktøy, som sikrer at de faglige vurderingene i NOU'en blir testet og debattert.

### **Økonomisk tvang for å fremme kommunesammenslutninger**

Inndelingstilskuddet i det kommunale inntektssystemet innebærer at kommuner ikke straffes økonomisk ved å slå seg sammen. Slik at kommuner som slår seg sammen, vil ikke tape som følge av endringer i inntektssystemet. Det naturlige ville derfor være å avvende resultatene av kommunereformen, før man gjennomførte endringer i inntektssystemet. Når kommunereformen er gjennomført burde en foreta en gjennomgang av inntektssystemet og komme med forslag til nytt system basert på den kommunestruktur man da har fått.

Det er svært uheldig å gjennomføre denne prosessen med inntektssystemet midt i en kommunereform. Kombinasjonene av denne reformen og inndelingstilskuddet vil for mange kommuner framstå som at det økonomisk er svært gunstig å slå seg sammen med andre kommuner. På den andre side skapes det i mange kommuner, som ikke ønsker å slå seg sammen, usikkerhet om framtidig økonomi. Særlig små kommuner i områder med kort reiseavstand for å nå 5000 innbyggere kan straffes økonomisk om de ikke slår seg sammen. Derfor inneholder Regjeringens forslag til inntektssystem økonomisk tvang for å få kommuner til å slå seg sammen. Dette bryter klart med Stortingets vedtak om «Frivillighetsprinsippet» ved kommunesammenslåing fra 1995.

Samtidig som det strider mot posisjonens eget vedtak i Kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunesammenslåing, fra juni 2014:

#### **Komiteens merkad 12.06.14:**

*Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, legg til grunn at sammenslåinger som er basert på lokale ønskjer og friviljugheit, òg gir dei beste resultatata. Difor er òg friviljugheit eit grunnleggjande premiss for arbeidet med kommunereforma. Medlemene i komiteen frå Høgre, Framstegspartiet og Venstre registrerer at det vert hevda at regjeringa i kommunereforma vil bruke tvang. Desse medlemene vil understreke at tvang ikkje er ein del av regjeringa si melding til Stortinget og heller ikkje intensjonen. Det regjeringa har sagt, er at det i spesielle tilfeller kan gjerast vedtak frå Stortinget si side som avviker frå lokale vedtak. Desse medlemene meiner det berre vil verte aktuelt i få tilfeller. Desse medlemene meiner difor det er feil å gje inntrykk av at dette er ein reform basert på tvang.*

Elementet av kraftig økonomisk tvang i kommunereformen kan nøytraliseres dersom alle kommuner får inndelingstilskudd etter den modell kommuner som slår seg sammen får. Dvs. de unngår å tape økonomisk på ikke å slå seg sammen. For å få en nøytral økonomisk virkning i forhold til kommunereformprosessen ville det

riktigste likevel være å utsette vurderinger av endringer inntektssystemet til kommunereformen er gjennomført.

### **Endring i kostnadsnøkkelen**

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Variasjoner i behovet for tjenester fanges i hovedsak opp gjennom alderskriterier og sosioøkonomiske kriterier (tilstand som gruppe) i kostnadsutjevningen i rammetilskuddet. Sammen med bosettingskriterier og kommunestørrelse.

Hovedtyngden av kostnadsnøkler avspeiler befolkningens aldersfordeling. Høyere andel eldre øker utgiftsbehovet per innbygger, og det samme gjør høyere andel personer i skolealder. Så er det en del nøkler som avspeiler sosiale strukturer ut over aldersfordeling, slik som andel uføre, flyktninger, aleneboere, barn med enslige forsørgere etc. som også har betydning for utgiftsbehovene.

En del kriterier reflekterer bosettingsmønster og kommunestørrelse. I dag er det ett basiskriterium og to kriterier for reiseavstand. Til sammen utgjør basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet hovedkriteriet *bosettingskriteriet*. Basiskriteriet skal reflektere at deler av administrasjonsutgiftene både samlet og på tjenestenivå er uavhengig av tjenesteomfanget, slik at små kommuner har høyere utgifter per innbygger enn større kommuner. Reiseavstandskriteriet er nå fordelt på to aspekter, et kriterium for reiseavstand innen soner (basert på grunnkretser) og ett kriterium basert på reiseavstand til nabosoner. Disse kriteriene skal for den enkelte tjeneste fange opp hvilke ekstrakostnader en får når spredtbygde kommuner må overkomme større avstandsulempet per innbygger enn tettere befolkede kommuner.

### **Tabell 1. Høringsnotatets forslag til endringer i kostnadsnøkler etter hovedgrupper og tidligere verdier**

	Nøkler 1996	Nøkler for 2016	Forslag til nye nøkler
Aldersstruktur	0,4730	0,6961	0,7189
Sosiale kriterier	0,4460	0,2520	0,2343
Landbrukskriteriet	.	0,0029	0,0022
Bosettingskriterier	0,0810	0,0490	0,0446
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

I forslaget til nytt inntektssystem foreslås det at aldersstruktur vektlegges sterkere, og sosiale kriterier, bosettingskriterier og landbrukskriteriet blir vektlagt svakere. Bosettingskriteriene får en samlet vektreduksjon på om lag 9 prosent sammenliknet med dagens kostnadsnøkler. Sistnevnte kriteriet har blitt redusert over lengere tid, som det vises i tabell 1.

Et viktig spørsmål er hvorvidt slike endringer reflekterer faktiske endringer i kommunenes utgiftsbehov eller om de skyldes endringer i departementets metode for anslå kostnadsnøkler. Dersom endringene skyldes endret metodikk fra departementets side uavhengig av strukturendringer bør en vurdere i hvilken grad slike metodeendringer er faglig eller politisk begrunnet.

Samlet sett er dette uheldig for Eidskog ved at vi har en relativt sett spredt bosetting, og har derfor fått svekket inntekt gjennom endringer av inntektssystemet over flere år, utover en reduksjon i antall innbyggere. På grunn av strukturelle endringer i inntektssystemet for kommunene.

Forslaget som fremlegges viser en vridning i retning av at alderskriteriene får større betydning enn de sosioøkonomiske og bosettingskriterier. Innføring av nytt kriterium for aleneboende i aldersgruppen 30-66 år er et eksempel på dette. Kommunenes utgifter til innbyggere med utvidet behov får etter nytt forslag en redusert effekt på kostnadsnøkkelen. Dette er en uheldig utvikling.

### **Endring i inntektsfordelingssystemet**

Det foreslås en endring i inntektsfordelingssystemet for kommunene. En del av selskapsskatten, som i dag fordeles sammen med andre inntekter, skal fordeles med grunnlag i vekst i lønnsutgifter i privat næringsliv i kommunen. Grunnlaget for beregning er et gjennomsnitt av tre forutgående år. Regnskap for årene 2013-2015 vil danne grunnlag for beregning for året 2017.

I kommuner hvor en bedrifter opphører vil kommunen på denne måten rammes hardt. Behovet for kommunal innsats øker samtidig med at kommunen vil få en inntektssvikt. På sikt vil virkningen av dette kriteriet være at kommuner med sterk vekst i arbeidsplasser i privat sektor tjener på forslaget, mens kommuner med svakere vekst og reduksjon i arbeidsplasser taper. Ordningen vil omfordele inntekter fra fraflyttingskommuner til vekstkommuner, og gjøre muligheten til en fraflyttingskommune dobbelt vanskelig. Konsekvenser av forslag til en slik endring i inntektsfordelingssystemet har i likhet med andre forslag i denne høringen ikke blitt utredet. Intensjonen med forslaget er derimot ulogisk, ved at tilfeldig elementer (for kommuner) som verdensmarkedspriser, naturgitte ressurser, historisk klyngedannelser eller valutakurs m.m. kan påvirke inntektene til kommunene.

### **Konsekvenser for Eidskog kommune**

Det er utfordrende å kunne si klart hva de konkrete konsekvensene for Eidskog kommune vil være. Men det er klare indikasjoner på at forslaget vil føre til redusert inntekt for Eidskog. KS (14.01.16) har i sin beregning kommet fram til at Eidskog vil få redusert inntekten med 10,3 millioner samlet sett og 1663 kr per innbygger. For Glåmdalen samlet sett vil det være en reduksjon på 37,3 millioner, og for Hedmark vil det være en reduksjon på samlet sett 44 millioner. KS uttrykker sjøl at beregningen er usikker. Likevel er det en klar tendens i forslaget at man overfører inntekter fra distriktene og til bykommuner.

Årsaken til nedgangen i Eidskog kommunes inntekter er en kraftig reduksjon av basistilskuddet (som følge av reduksjon gjennom strukturkriteriet), og endret kostnadskriterier hvor alderskriterier/antall innbyggere får større vekt, mens betydning av de sosioøkonomiske og samlet sett bosettingskriterier blir redusert. Samtidig vil lavere vekst i privat sektor i Eidskog, kunne gi relativt mindre inntekter i Eidskog. Som følge av forslag til ny form for selskapsskatt Konsekvensene av sistnevnte forslaget er ikke med i beregningen fra KS.

Samlet sett er det flere element som tilsier at forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene vil gi en reduksjon i inntektene til Eidskog. En reduksjon i inntektene til Eidskog kommune vil være negativt med hensyn til oppgaveløsningen av kommunale tjenester.

### **Oppsummering**

Eidskog kommune tar avstand fra den udemokratiske prosessen det er lagt opp til i forbindelse med Regjeringen Solbergs forslag til endring i kommunenes inntektssystem. Samtidig er det sterkt kritisk at forslaget bryter med norsk offentlig tradisjon i prosessen med større endringer av organiseringen og finansieringen av offentlig sektor.

Det er vanskelig å vite konsekvensene av endringsforslagene og derigjennom ta standpunkt til framlagte forslag. For øvrig mangler konsekvensberegninger og faglige begrunnelser for flere av endringene. Samtidig er det er flere kritiske faglige momenter med metoden benyttet til forslaget.

Hovedtendensen i forslag til nytt inntektssystem er derimot at det tas midler fra distriktene, og gis til bykommunene. Slik forslaget foreligger nå, framstår det som bruk av økonomisk tvang for å få kommuner til å slå seg sammen. Dette bryter med også med Stortingets vedtak.

For å få et inntektssystem som er sammenslåingsnøytralt mener Eidskog kommune at kommuner som velger å fortsette etter gammel kommunestruktur, må få ordninger som har lignende effekt som inndelingstilskuddet. Eidskog kommune er primært av den oppfatning at endring i inntektssystem for kommunene først kan vurderes etter at endringer i kommunestruktur er gjennomført.

Eidskog kommune mener derfor at prosessen med et nytt inntektssystemet må settes på vent, og at det gjennomføres en forsvarlig faglig utredning av det kommunale inntektssystemet. Dette er avgjørende for at det skal gis likeverdig tjenester i hele landet, og sikre effektiv og hensiktsmessig finansiering av kommunale tjenester.

