



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Kongsvinger, 01.03.2016

Deres ref:

Vår ref: Sak. nr. 16/2369
 Saksbeh. Anne Huse Tlf.

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Høringsuttalelse

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 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.

Brudd på offentlig prosess og 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 gjennom *Norges offentlige utredninger* (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. 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 sammenslåingar 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 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 basis-kriterium 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 avstandsulempere 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 svakere vektlegging av bosettingskriteriet uheldig for Hedmark og Oppland, som har en relativt sett spredt bosetting. Konsekvensen er av dette er svekket inntekt gjennom endringer av inntektssystemet over flere år. 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.

Kritiske element ved metoden benyttet til å beregne kostnadsnøkler:

Det har blitt benyttet forskjellige former for regresjonsanalyser (partielle og simultane analyser) for å beregne kostnadsnøkler. For å kunne benytte seg av regresjonsanalyser er det flere forutsetninger som må være tilstedte¹. Hvis ikke forutsetningene er tilstedte, vil det gis misvisende resultat.

Opplysninger om forutsetningene er tilstedte eller ikke i regresjonsanalysene fra departementet, framkommer ikke av høringsnotatet. Samt om det har blitt benyttet forskjellige tiltak for å kontrollere for avvik fra forutsetningene. Brudd på noen av forutsetningene er mer alvorlige enn andre, men det er avgjørende at disse opplysningene kommer fram². Den endelige konsekvensen av dette er at det er usikkerhet om at kostnadskriteriene er statistisk signifikante, og dermed om de bør være med.

På et overordnet plan kan det også stilles spørsmål om regresjonsanalyser er en god metode for å bestemme/organisere inntektssystemet til kommunene. F.eks. er det variabler som kan øke forklaringskraften til regresjonsanalysen og er statistisk signifikante, mens som ikke er hensiktsmessig mht. politiske målsetninger. Et eksempel på dette er utdanningskriteriet innenfor barnehage.

Kritiske element ved datagrunnlaget:

Datagrunnlaget som benyttes er KOSTRA-tall. Dette kan skape feilkilder på flere plan.

Årsaken til dette er at KOSTRA-tall kan være påvirket av:

- Forskjellige rapporteringsrutiner
- Organisering av kommunen
- Andre feilkilder.

Det er derfor utfordrende å benytte seg av KOSTRA-tall. Blant annet Ranheim og Østre (2011) viste at det var betydelige variasjoner i tallgrunnlaget fra KOSTRA, selv med kommuner i samme kommunegruppe. Med et datagrunnlag som ikke gjenspeiler virkeligheten, vil ikke resultatene fra empiriske analyser være særlig gjeldene.

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.

¹ Gauss-Markov kriteriene

² Unntaket er det blir opplyst om at noen kommuner er utelatt på grunn av at de karakteriseres som ekstremverdier.

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 Hedmark og Oppland

Det er utfordrende å kunne si klart hva de konkrete konsekvensene for fylkene vil være, ved at et fullstendig forslag ikke er lagt fram. Men det er indikasjoner på at forslaget vil føre til en nedgang i inntektene for de fleste kommunene i Hedmark og Oppland. KS (14.01.16) har i sin beregning kommet fram til at fylkene samlet sett vil få redusert inntekt med om lag 109 millioner. Fordelingen blant fylkene og kommunene er derimot ujevn. For Oppland sin del vil det være en reduksjon på om lag 65 millioner, mens for Hedmark vil det være en reduksjon med om lag 44 millioner. Internt i fylkene vil om lag 80 pst av kommunene i Oppland få redusert inntekt, men om lag 63 pst av kommunene i Hedmark vil få redusert inntekt. KS uttrykker sjøl at beregningen er usikker. Likevel er det en klar tendens i forslaget at man overfører inntekter fra distriktene og til bykommuner. En reduksjon i inntektene til kommune i Hedmark og Oppland vil være negativt med hensyn til oppgaveløsningen av de kommunale tjenester og den økonomiske tilstanden til kommunene.

Oppsummering

Kommunene i Hedmark og Oppland mener at prosessen i forbindelse med Regjeringen Solbergs forslag til endring i kommunenes inntektssystem, er uheldig. 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 bør kommuner som velger å fortsette etter gammel kommunestruktur, få ordninger som har lignende effekt som inndelingstilskuddet. Kommunene i Hedmark og Oppland er primært av den oppfatning at endring i inntektssystem for kommunene først kan vurderes etter at endringer i kommunestruktur er gjennomført.

Kommunene i Hedmark og Oppland mener samlet sett 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.

For

Lise Selnes, ordfører i Nord-Odal kommune

Knut Hvithammer, ordfører i Sør-Odal kommune

Sjur Strand, ordfører i Kongsvinger kommune

Kamilla Thue, ordfører i Eidskog kommune

Wenche Huser Sund, ordfører i Grue kommune

Ørjan Bue, ordfører i Åsnes kommune

Med vennlig hilsen

Anne H. Huse

Regionrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.