Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Elektronisk høringsportal

Vår saksbehandler	Kopi til	Vår dato	Vår referanse	Deres referanse
Erik Orskaug		23.02.2016	DOK/2016/00119	økonomisk politikk, kommuneøkonomi

Høring – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Vi viser til departementets brev av 17.12.2015 med forslag til nytt inntektssystem for kommunene.

Overordnet om inntektssystemet

Unio vil peke på den sentrale betydningen inntektssystemet har som statlig styringsverktøy overfor kommunesektoren, både når det gjelder de økonomiske rammebetingelsene og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Inntektssystemets viktigste oppgave må være bidra til mer rettferdig fordeling ved å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i kommuner og fylkeskommuner.

Unio mener at innbyggertall i kommunen, geografi eller andre forhold ikke skal være avgjørende for kvaliteten på barnehagen, skolen eller eldreomsorgen i den enkelte kommune. Inntektssystemet bør være preget av stabilitet og forutsigbarhet. Dette er viktig for at kommunene kan planlegge å videreutvikle sitt tjenestetilbud på lang sikt. Unio viser i denne forbindelse til at departementet ønsker å bruke inntektssystemet som et aktivt virkemiddel for å gjennomføre kommunesammenslåinger. Departementet legger stor vekt på betydningen av frivillige og

ufrivillige smådriftsulemper. Unio er skeptiske til at frivilligheten av smådriftulemper kan tallfestes i en enkelt indikator slik som departementet legger til grunn. Med de foreslåtte endringene, legger regjeringen nærmest opp til at nasjonale myndigheter skal definere hvilke kommuner som frivillig eller ufrivillig bør slå seg sammen med andre kommuner. I praksis innebærer de foreslåtte endringene i inntektssystemet at kommuner vil få ulike økonomiske rammevilkår ut fra muligheten til sammenslutning med nabokommunen. Unio mener dette kan komme i konflikt med målsettingen om likeverdige tilbud i alle kommuner.

Unio vil understreke at frivillighetsprinsippet knyttet til kommunesammenslåinger må ligge fast. I den grad regjeringen ønsker å framtvinge endringer i kommunestrukturen, mener Unio at det bør tas i bruk andre virkemidler enn å tilby kommuner som ikke velger å slå seg sammen reduserte økonomiske rammevilkår.

Unio viser til regjeringens forslag til overgangsordninger knyttet til eventuell kommunesammenslåinger. Utformingen av disse overgangsordningene, med svært knappe tidsfrister for å få økonomisk gunstige rammevilkår, legger et stort press på kommunene for å beslutte en eventuell sammenslåing raskt. Unio mener det er grunn til å minne om at de økonomiske rammevilkårene for kommunene er styrende for tjenestekvaliteten. Unio mener det er problematisk at innbyggere som bor i kommuner som bruker noe lenger tid på å vedta en eventuell kommunesammenslåing, skal straffes gjennom dårligere økonomiske rammevilkår enn kommuner som vedtok sammenslåing noen måneder tidligere.

Forslag til endringer i basistilskuddet

I dag blir alle kommuner kompensert for administrative smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen, dvs. smådriftsulemper som ikke skyldes avstand og bosettingsmønster. Dette gjøres gjennom det såkalte basistilskuddet. Da beløpet er identisk for alle kommuner har det relativt sett mye større betydning for små kommuner, enn for store kommuner.

Departementet mener at denne typen administrative smådriftsulemper er delvis frivillige for noen kommuner, og at kommuner som er såkalt frivillig små ikke bør kompenseres fullt ut for disse smådriftsulempene, da frivillige små kommuner kan redusere smådriftsulempene ved å slå seg sammen med andre kommuner. Departementet peker på at det på grunn av store avstander eller geografiske forhold ikke er hensiktsmessig for alle kommuner å slå seg sammen med andre kommuner. Disse kommunene kalles ufrivillige små.

Departementet foreslår å innføre en gradering av basistilskuddet, der kommuner som er såkalt frivillig små, får redusert sitt tilskudd. Dette gjøres ved å innføre det såkalte «strukturkriteriet». Strukturkriteriet skal fange opp avstanden til kommunene rundt, lang reiseavstand kan indikere at det er vanskelig for denne kommunen å slå seg sammen med andre.

Unio mener at en betydelig svakhet ved å innføre strukturkriteriet er at det virker relativt lite treffsikkert. F.eks. viser beregninger fra KS at de fleste kommuner på mellom 10 000 og 20 000 innbyggere vil tape på omleggingen. Mange av disse kommunene er trolig så store at de neppe vil oppnå betydelige stordriftsfordeler ved en sammenslåing. Unio mener at dette kan indikere at strukturkriteriet ikke er god nok som indikator for om kommunene er «frivillige» eller «ufrivillige» små.

Regionpolitiske tilskudd

De regionalpolitiske tilskuddene skal være et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsettinger, blant annet å opprettholde bosettingsmønsteret og bevare levedyktige lokalsamfunn.

Departementet foreslår å samle tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres i forhold til distriktsindeksen, alternativt strukturindeksen.

Unio mener at de regionalpolitiske tilskuddene er viktige virkemidler for å styrke områder i landet med svak distriktsutvikling. Eventuelle endringer i de regionalpolitiske tilskuddene bør gjøres med henblikk på å gi bedre distriktsutvikling og likeverdig kommunale tjenester over hele landet. Enkelttilskudds manglende nøytralitet når det gjelder kommunesammenslåing, bør komme i andre rekke til disse hensynene.

Unio ser styrker og svakheter i de foreslåtte endringene i småkommunetilskuddet. Unio ser at det kan være hensiktsmessig å rette dette tilskuddet mer mot små kommuner som har store distriktsutfordringer, men er samtidig bekymret for rammevilkårene til de kommunene som får redusert sitt småkommunetilskudd. Da endringene ikke er nærmere spesifisert i høringsnotatet, er det vanskelig å vurdere totaliteten i de foreslåtte endringene. Hvis hensikten med endringene er å styrke kommuner med særlige distriktsutfordringer, virker det mest rasjonelt å gradere tilskuddet med distriktsindeksen, som er en indikator som forsøker å måle de faktiske distriktsutfordringene i kommunene. Strukturindikatoren vil trolig fange opp distriktsutfordringene i kommunen mindre presist og dermed være et dårligere alternativ.

Departementet foreslår videre at det gjøres justeringer i de regionpolitiske tilskuddene slik at en større del fordeles per innbygger. Det er vanskelig å vurdere disse endringene da størrelsen og effektene ikke går klart frem av høringsnotatet. Unio mener at en slik justering kan være positiv hvis den blir utformet slik at de bidrar til å gi kommunene rammevilkår som i større grad gir mulighet for likeverdig kommunale tjenester over hele landet og styrke områder i landet med svak distriktsutvikling. Unio er svært skeptisk til en slik type endring hvis endringene blir foretatt uten at disse hensynene kommer i første rekke, og istedenfor blir utformet slik at de i størst mulig grad skal gi kommunene incitamenter til kommunesammenslåing.

Oppdaterte kostnadsnøkler

Unio mener at kostnadsnøklene fortsatt bør fastsettes etter objektive kriterier. De bør fortsatt baseres på offentlig statistikk, som oppdateres jevnlig. Nøklene bør i tillegg være relativt stabile over tid. Utvelgelsen av kriterier bør, slik som nå, være basert på hvilke kriterier som i størst mulig grad kan forklare variasjon i kostnader mellom kommunene, slik at man i størst mulig grad får en objektiv metode for utgiftsutjevningen. Ulike politiske prioriteringer bør ivaretas andre steder i inntektssystemet.

Unio mener at vektene av kostnadsnøklene bør oppdateres jevnlig, slik at det blir tatt hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid. Departementet bør vurdere om dette bør skje oftere enn hvert fjerde år slik som i dag.

Delkostnadsnøkkel grunnskolen

Departementet har gjennomgått kostnadsnøklene for grunnskolen og konkludert med at kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (ekskl. Skandinavia) tas ut, da det ikke har signifikant forklaringskraft. Kriteriene «Innbyggere 6-15 år», «Sone», «Nabo», «Basis» og «Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia» beholdes.

Unio synes det er skuffende at det ikke har vært mulig å finne gode kriterier som kan forklare variasjonen i utgiftene til spesialundervisning, og mener at det er viktig at dette arbeidet blir intensivert i senere oppdateringer av kostnadsnøklene.

Delkostnadsnøkkel Barnehage

Dagens delkostnadsnøkler for barnehage er «antall innbyggere 2–5 år», «barn 1 år uten kontantstøtte», og «Innbyggere med høyere utdanning». Kriteriet «Innbyggere med høyere utdanning» begrunnes ut i fra en statistisk sammenheng mellom utdanningsnivå og etterspørsel etter barnehageplass.

Unio ser at kriteriet «Innbyggere med høyere utdanning» kan virke normativt, og se ut til å ha en omvendt fordelingseffekt der kommuner med høyt utdannede innbyggere får økt rammetilskudd. Dette kriteriet kan ha en uheldig signaleffekt og virke urimelig, på tross av at det er en signifikant statistisk sammenheng mellom utdanningsnivå og etterspørselen etter barnehageplass. I høringsnotatet er det ikke kvantifisert hvor mye forklaringskraft den alternative modellen med kriteriene «antall barn 1–5 år» og «antall heltidsansatte i alt» har. Disse kriteriene kan virke mindre normative, og hvis forskjellene i forklaringskraft er relativt små, bør departementet vurdere å bruke de alternative kriteriene.

Skattesystemet

Skatteinntektene utgjør om lag 40 prosent av kommunesektorens inntekter. Skatteinntektens plass i inntektssystemet begrunnes med det lokale selvstyret. Lokalt selvstyre innebærer at kommunene bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet til å beholde deler av inntekter og verdier som skapes i lokalsamfunnet. Dette tilsier at deler av kommunens inntekter bør komme fra lokale skatter. Departementet peker selv på i høringsnotatet at dette kan være i konflikt med prinsippet om likeverdige tjenester i alle kommuner, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommuner.

Det er store forskjeller i skattegrunnlaget til kommunene i Norge. Unio mener at dette gjør det nødvendig med sterke mekanismer som kan utjevne disse forskjellene.

Skatteandelen og skatteutjevningen har begge innflytelse på hvor store forskjeller det vil bli mellom skattesvake og skattesterke kommuner. Unio mener innbyggernes rett til likeverdige tjenester må veie tyngst, slik at eventuelle endringer i skattedelen av inntektssystemet må bidra til reduserte forskjeller mellom skattesvake og skattesterke kommuner. Unio vil derfor advare mot økninger i skatteandelen og endringer i skatteutjevningen som kan bidra til økte forskjeller.

Sett på denne bakgrunnen er den allerede vedtatte endringen, der kommunene får beholde deler av inntektskatten, et steg i feil retning. Unio mener denne endringen kan medføre økte forskjeller i

inntektsgrunnlaget til kommunene. Utformingen av ordningen, der kommuner med høy vekst i lønnsmassen i privat sektor belønnes, vil også kunne gi kommunene et incitament for å privatisere kommunale tjenester. Unio er kritisk til om årsaken til svak utvikling av private arbeidsplasser i noen kommuner, først og fremst skyldes manglende skatteincitamenter. Trolig har dette større sammenheng med forhold utenfor kommunenes kontroll, som f.eks. næringssammensetning og nasjonale- og internasjonale konjunkturer.

Vennlig hilsen
Unio

Ingjerd Hovdenakk
sekretariatssjef

Erik Orskaug
sjeføkonom