

Saksframlegg med vedlegg

Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Ståle Ruud	FE - 230, TI - &13	15/3153

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
16/13	Formannskap	PS	11.02.2016
16/14	Kommunestyret	PS	18.02.2016

Rådmannens forslag:

Saken legges fram for formannskapet/kommunestyret med slik **innstilling**:

1. Eidsberg kommune er positiv til endringer som støtter opp under kommunestrukturendringer.
2. Eidsberg kommune støtter i all hovedsak høringsnotatets forslag til nye kostnadsnøkler, men ber samtidig departementet se nærmere på presisjonen på utdanningskriteriet i delkostnadsnøkkelen for barnehage.
3. Eidsberg kommune støtter prinsippene i departementets forslag til nytt strukturkriterium, men mener at kriteriets treffsikkerhet må bedres for å skille bedre mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.
4. Eidsberg kommune støtter departementets forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene slik at tilskuddene blir mer nøytrale i forhold til kommunestrukturendringer.
5. Eidsberg kommune er opptatt av å opprettholde det lokale selvstyre og mener det er viktig å ha en lokal forankring mot egne skatteinntekter. Eidsberg kommune mener dagens innretning med en fordeling mellom skatt og rammetilskudd og symetrisk inntektsutjevning balanserer hensynet til det lokale selvstyre og muligheten til likeverdige tjenester i hele landet på en god måte.

Kommunestyrets behandling:

Elisabeth S. Gundersen (SP) fremmet Bjerknes' forslag i formannskapet.

Votering:

Det ble votert alternativt mellom formannskapets innstilling og Gundersens forslag.

Formannskapetets innstilling ble vedtat med 19 mot 16 stemmer (8AP, 5SP, 2Frp og SV).

Kommunestyrets vedtak med 19 mot 16 stemmer:

Formannskapetets innstilling vedtas.

Formannskapetets behandling:

Per Inge Bjerknes (SP) fremmet følgende forslag:

1. Eidsberg kommune mener inntektssystemet for kommunene skal ivareta likeverdige tjenester og levende lokalsamfunn uavhengig av geografi. Det forutsettes at det ikke kuttes i nødvendige inntekter til kommunene som et pressmiddel for gjennomføring av nasjonale reformer.
2. Eidsberg kommune støtter ikke forslagene til strukturkriterier da dette vil bidra til en uønsket sentralisering og svekkelse av det lokale handlingsrommet i mange kommuner. Regjeringen foreslår endringer i basistilskuddet som gjør at Indre Østfold samlet vil tape store midler. Tapet kan utsettes i 15-20 år gjennom kommunesammenslåing. Eidsberg kommune mener:
 - a. At det ikke bør settes en datostempling på inndelingstilskuddet. Støtten til kommuner som velger å slå seg sammen bør gjelde uavhengig av når et slikt vedtak fattes.
 - b. at Indre Østfold bør komme styrket ut av en omlegging av basistilskuddet uavhengig av en eventuell kommunesammenslåing. Foreliggende forslag er uakseptabelt fordi det vil svekke mulighetene for gode tjenester til innbyggerne i Indre Østfold, enten øyeblikkelig eller etter 15-20 år.
3. Eidsberg kommune mener dagens inntektssystem i for liten grad kompenserer kommuner som tar et stort sosialt ansvar på vegne av storsamfunnet, noe som naturlig fører til lav skatteinngang. Eidsberg kommune støtter derfor ikke en omfordeling fra skattesvake til skattesterke kommuner. I stedet bør skatteandelen reduseres og inntektsutjevningen forsterkes. For å unngå en uheldig omfordeling og en usunn konkurranse om næringsetablering mellom kommunene, støttes heller ikke gjeninnføring av kommunal selskapsskatt.
4. Utdanningskriteriet innen delkostnadsnøkkelen for barnehager belønner kommuner med en høyt utdannet befolkning. Eidsberg kommune støtter ikke en videreføring av dette kriteriet. Utdanningskriteriet bør fjernes, eventuelt speilvendes slik at kommuner med en lavt utdannet befolkning får mulighet til å støtte opp om familiene som har størst behov.

Votering:

Det ble votert alternativt mellom rådmannens og Bjerknes' forslag.

Rådmannens forslag ble vedtatt med 5 mot 3 stemmer (2AP og SP).

Formannskapetets innstilling:

Rådmannens forslag vedtas.

Saksopplysninger:

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet sendte 17. desember 2015 ut et høringsnotat med forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Høringsfristen er satt til 01. mars 2016. Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2016 (mai 2015) at regjeringen ville foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017 som legges fram 11. mai 2016. Det ble presisert at denne gjennomgangen av inntektssystemet også skulle sees i sammenheng med kommunereformen.

Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 % av sektorens samlede inntekter. Inntektssystemet består av flere elementer – innbyggertilskuddet inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. Dette høringsnotatet har sitt utspring i at både kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen skal oppdateres med jevne mellomrom og den pågående diskusjonen om kommunestruktur.

I høringsnotatet presenteres:

1. nye kostnadsnøkler for kommunene herunder en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
2. endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
3. en oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet

Rådmannens merknader:

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Det er da viktig at ressursene fordeles og forvaltes på en god måte for å oppnå mest mulig velferd. Den demografiske utviklingen vil medføre økt behov for offentlige velferdstjenester i årene framover. Endringer i befolknings-sammensetningen vil for alvor begynne å gjøre seg gjeldende fra 2020. Det forventes en sterk vekst i de eldre aldersgruppene, som vil gi en markant økning i etterspørselen etter omsorgstjenester. Det er forventet at sentraliseringen vil fortsette. Mange kommuner vil oppleve befolkningsvekst, mens andre vil oppleve fraflytting. Utfordringsbildet mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner vil variere. Alderssammensetningen i befolkningen har betydning for hvilke offentlige tjenester det er behov for i lokalsamfunnet. Eidsberg kommune støtter regjeringens mål om at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud, men er opptatt av at kommunesektoren driftes effektivt samtidig som den ivaretar viktige velferdsoppgaver.

Eidsberg kommune mener at prinsippene om økonomisk rammestyring framfor øremerking av midler fortsatt skal være det bærende prinsipp i den statlige styringen av kommunesektoren. Staten styrer kommunene gjennom inntektene og ikke gjennom detaljstyring av utgiftene. Rammestyring fremmer effektivitet ved å gi kommunalt handlingsrom til å prioritere ressursbruken i tråd med lokale forhold og behov. Inntektssystemet og inntektssystemets oppbygning har i all hovedsak en gjennomgående

god legitimitet som prinsipp for fordeling av ressurser mellom kommunene. For å sikre inntektssystemets legitimitet må det imidlertid være fokus på at inntektssystemet er forutsigbart og til enhver tid gir en mest mulig objektiv og rettferdig fordeling av rammetilskuddet. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet bidrar til dette, og omfordeler rammetilskuddet mellom kommunene etter deres varierende utgiftsbehov.

Eidsberg kommune mener hoveddelen av rammetilskuddet - innbyggertilskuddet korrigerer for utgiftsbehov – på en best mulig måte må fange opp de ulike utfordringene ved å tilby tjenester i landets kommuner. Da må kostnadsnøkkelen og kriterienes vektor oppdateres jevnlig. Eidsberg kommune støtter derfor regjeringen i at det legges opp til en jevnlig oppdatering av kostnadsnøkkelen minimum om lag hvert fjerde år.

Innbyggertilskuddet og korrigering for utgiftsbehov

Innbyggertilskuddet fordeles med et likt beløp pr innbygger. Det er imidlertid store forskjeller i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse mellom kommunene. Dette gir variasjoner i innbyggernes tjenestebehov og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene. I inntektssystemet har det vært et prinsipp at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Graden av utgiftsutjevning har vært og er derfor 100 prosent. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner finansieres med trekk fra andre kommuner.

Det er bare de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen. Utgiftsutjevningen baserer seg på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune. Dette utgiftsbehovet beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen skal fange opp de bakenforliggende forklaringsfaktorene som indirekte påvirker kommunens kostnader. Kostnadsnøkkelen er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt for å regne ut en indeks for hvor dyr en kommune er å drive. Med bakgrunn i indeksene og et oppdatert sett med kriteriedata, blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov utjevnet fullt ut mellom kommunene.

Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov sammenlignet med gjennomsnittet får trekk i rammetilskuddet, mens kommuner med høyt beregnet utgiftsbehov sammenlignet med gjennomsnittet får et tillegg i rammetilskuddet.

Nye kostnadsnøkler

Forslaget til kostnadsnøkkel som presenteres i høringsnotatet er i all hovedsak en ren oppdatering av de delkostnadsnøkler som gjelder i dag på bakgrunn av nye analyser og oppdatert datagrunnlag. Den samlede kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevningen består av delkostnadsnøkler for grunnskole, pleie- og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, barnehager, administrasjon og landbruk.

Disse nøklene baserer seg på et sett kriterier som er vektet inn i delkostnadsnøkkelene ut fra hvor mye de forklarer av forskjeller i utgiftene mellom kommunene. Gjennomgående er forslagene til oppdatering av kostnadsnøkler faglig fundert. Endringer i kostnadsnøkler enten gjennom endringer i kriterier eller vekting av kriterier vil påvirke kommunene i form av trekk eller tillegg i ulik retning fra dagens nivå. Det er da viktig å holde fast ved at prinsippet om økonomisk rammestyring er det beste for sektoren og at kriteriene og vektingen av

kriteriene er objektive og faglig fundert. Om vurderingene i sin helhet skal gå på økonomisk utslag for den enkelte kommune ville det kommet like mange høringssvar som trakk i ulike retninger som det er kommuner i Norge.

Følgende endringer foreslås i de ulike delkostnadsnøkklene:

- **Grunnskole** (se s. 28 i høringsnotatet): Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandringsforeldre (ekskl. Skandinavia) tas ut. Videre endres vektingen på de 5 øvrige kriteriene noe.
- **Pleie og omsorg** (se s. 30 i høringsnotatet): Ingen endringer i kriterier. Alderskriteriene vektes noe opp samlet sett. De eldste og de yngste eldre reduseres noe, mens innbyggere 0-66 år vektes opp. Bosettingskriteriene (sone og nabo) og kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over får en lavere vekt enn i dagens kostnadsnøkkel, mens basiskriteriet vektes noe høyere. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede 16 år og over vil ventelig redusere innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere.
- **Barnehage** (se s. 35 i høringsnotatet): Det foreslås ingen endringer i kriterier. I denne nøkkelen har spesielt utdanningskriteriet blitt kritisert for å være med som kriterie for å forklare utgiftsforskjeller. Kriteriet har slått svært negativt ut for Østfoldkommunene, men samtidig viser analyser at dette har en signifikant forklaringskraft på utgiftsforskjeller. På grunn av kritikken mot utdanningskriteriet har departementet skissert en alternativ modell hvor den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet er erstattet med antall heltidsansatte 20-44 år. Den alternative modellen har noe lavere forklaringskraft samlet sett, men er også et godt alternativ. Regjeringen foreslår å holde fast ved dagens nøkkel fremfor en modell med antall heltidsansatte.
- **Kommunehelse** (se s. 39 i høringsnotatet): I hovedsak går endringene ut på at det legges større vekt på kriteriet over 67 år og over, samtidig som kriteriet dødelighet tas ut.
- **Barnevern** (se s. 41 i høringsnotatet): Ingen forslag til endringer i kriterier, men det legges større vekt på kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får noe mindre vekt.
- **Sosialhjelp** (se s. 44 i høringsnotatet): Urbanitetskriteriet erstattes med kriteriet aleneboende 30-66 år. Dette gjør også at vektingen mellom kriteriene endres. Delkostnadsnøkkelene administrasjon, miljø og landbruk foreslås splittet i to delkostnadsnøkler – landbruk - administrasjon og miljø.
 - **Landbruk** (se s. 46 i høringsnotatet): Kriteriet areal dyrket mark går ut. Samtidig vektes kriteriet antall jordbruksbedrifter betydelig opp.
 - **Administrasjon** (se s. 48 i høringsnotatet): Ingen endringer i kriterier.

Departementet har ikke synliggjort de økonomiske effektene av oppdateringen og endringene, men KS har gjort beregninger som følger vedlagt. Tabellen nedenfor viser samlet omfordeling (systemeffekt – ikke hensyn tatt til inntektsgarantiordningen) som skyldes endringene i utgiftsutjevningen basert på 2016-tall fordelt etter folketall.

Tabell 1: Fordelingseffekt av ny kostnadsnøkkel fordelt etter innbyggertall

Innb.gruppe	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	1000 kr
<3000	88	133 676	83 539	625	71	143 807	-102 318	-711	-18 779
3000-5000	24	93 393	32 076	343	42	167 942	-82 266	-490	-50 190
5000-10000	36	241 012	60 449	251	53	372 558	-139 686	-375	-79 237
10000-20000	23	339 227	72 148	213	36	499 711	-108 405	-217	-36 258
20000-50000	23	699 027	164 036	235	17	479 538	-70 407	-147	93 630
>50000	9	785 178	97 633	124	5	582 419	-74 824	-128	22 810
Oslo	1	652 032	68 025	104					68 025
	204	2 943 545	577 906	196	224	2 245 975	-577 906	-257	0

For kommunene gir oppdateringen av vektingen og nye sektornøkler en samlet netto omfordeling på om lag 580 mill kroner. De samlede kriterieendringene som foreslås medfører svært små endringer fra dagens nivå for Eidsberg. Det samlede nettoutslaget for Eidsberg kommune er som følge av oppdatering av kriteriene og revekting av delkostnadsnøkler beregnet å gi en marginal positiv netto effekt på 24 kroner pr innbygger. Kriterieendringene er anslått til å gi et negativt utslag på 3 kroner pr innbygger, mens revektingen av delkostnadsnøkler basert på regnskapet for 2014 er anslått å gi Eidsberg kommune et positivt utslag på 27 kroner pr. innbygger.

Eidsberg kommune ser på departementets forslag til kostnadsnøkler i all hovedsak som en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag, og kriteriene som inngår i delkostnadsnøkler gir den beste forklaringskraften. Eidsberg kommune anmoder imidlertid departementet om å gjøre nye vurdering av om utdanningskriteriet i delkostnadsnøkkel for barnehage kan gjøres enda mer treffsikkert ved å avgrense andelen av innbyggere med høyere utdanning til de med barn i barnehage.

Eidsberg kommune har for øvrig ingen andre merknader til de foreslåtte endringene.

Ufrivillige og frivillige smådriftsulemper

Slik inntektssystemet er i dag får kommunene gjennom basiskriteriet fullt ut kompensasjon for smådriftsulemper, hovedsakelig knyttet til administrasjon i kommunen. Dette er et resultat av at smådriftsulempene sees på som en ufrivillig kostnadsulempe. I tillegg kompenseres kommunene for smådriftsulemper på tjenestenivå gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkler. Disse kriteriene ivaretar kommuner med store avstander, uavhengig av kommunestørrelse. I tillegg til kompensasjonen som gis gjennom utgiftsutjevningen får kommuner med færre enn 3 200 innbyggere et småkommunetilskudd. Småkommunetilskuddet er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger, og er ikke direkte knyttet til smådriftsulemper.

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet foreslår i høringsforslaget endringer i inntektssystemet som skiller mellom ufrivillige og frivillige smådriftsulemper. Eidsberg kommunestyre vedtok i juni 2015 å støtte opp under å bidra til kommunestrukturendringer, og er positiv til forslag som gir insentiver til dette, men samtidig tar hensyn til ufrivillige smådriftsulemper. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet foreslår et strukturkriterium der kommuner som har smådriftsulemper som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige, skal få en reduksjon i basistilskuddet. Basiskriteriet har i dag samme verdi for alle kommuner og utgjør i overkant av 13 mill kroner i 2016, og utgjør om lag 5,6 mrd. kroner for kommunene samlet. Siden beløpet er like stort for alle kommuner får følgelig de minste

kommunene med dette et høyere beløp pr innbygger enn større kommuner. Et differensiert strukturkriterium vil ikke berøre kommunesektorens samlede inntekter, da reduksjonen i basistilskuddet vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Frigjorte beløp vil tilbakeføres med et likt beløp pr innbygger til alle kommuner og vil isolert sett styrke overføringene til folkerike kommuner.

Slik forslaget til et nytt strukturkriterium er utformet vil det bli fastsatt en grenseverdi for hvor lang reiselengde innbyggerne i en kommune må reise for å nå for eksempel 5 000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene i kostnadsnøkler som er avgrenset innad i kommunen. Kommuner med kortere reiselengde enn en valgt grenseverdi (grenseverdi=1) vil få en forholdsmessig reduksjon i basistilskuddet. Det vil si at en kommune som har en reiselengde som er halvparten av grenseverdien isolert sett vil få redusert basistilskuddet med 6,6 mill kroner. Fastsetting av grenseverdiene vil nødvendigvis være noe skjønnsmessig, men departementets vurdering er at det er fornuftig å knytte grenseverdiene opp til en gjennomsnittsverdi i datamaterialet.

I dag er det slik at dagens basiskriterium er utformet slik at det bare er kommuner med mindre enn 12 000 innbyggere som har smådriftsulempen. Siden det nye forslaget til strukturkriterium måler reiselengde til kun 5 000 innbyggere, vil bruken av strukturkriteriet på større kommuner i hovedsak kun gi informasjon om reiselengde internt i kommunen. Dette sier lite om hvordan det ligger til rette for sammenslåing med andre kommuner. Samlet basistilskudd blir lavere med strukturkriteriet, og fører til at kommuner opp mot drøyt 20.000 innbyggere vil få lavere rammetilskudd enn i dag. Innføring av gradert basiskriterium vil følgelig først og fremst gi insentiv til kommunesammenslåinger gjennom inndelingstilskuddet. Siden inndelingstilskuddet vil være basert på inntektssystemet for 2016, vil kommuner med redusert basistilskudd, få høyere inntekter hvis de slår seg sammen, mens hvis de ikke slår seg sammen vil de kun motta et redusert basistilskudd.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i høringsnotatet ikke presentert en endelig modell, men gitt en omtale av hvordan modellen kan bli utformet og noen konsekvenser av dette. En endelig modell vil først bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017. Departementet har heller ikke presentert beregninger på hvordan endringene vil slå ut. KS har imidlertid gjort noen beregninger som viser fordelingseffekt av nytt strukturkriterium med ulike grenseverdier (25,4 km, 16,5 km og 13,3 km). Som vist i tabell 2-4 nedenfor er det kommuner på over 20-25 000 innbyggere og kommuner under 3 000 innbyggere som tjener på det nye forslaget til strukturkriterium for alle grenseverdier. Samtidig viser beregninger gjort av KS at majoriteten av kommuner mellom 10 000-20 000 innbyggere taper på forslaget. Med utgangspunkt KS's beregninger av omfordelingsvirkninger treffer derfor ikke det foreslåtte strukturkriteriet godt nok. Eidsberg kommune mener derfor at departementet må jobbe videre med å operasjonalisere treffsikkerheten på strukturkriteriet slik at et flertall av kommuner mellom 10.000 – 20.000 innbyggere som ikke har smådriftsulempen kommer bedre ut.

Tabell 2: Fordelingseffekt av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 25,4 km

KMD	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	
25,4 km									
<3000	106	162 666	84 777	521	52	111 785	-161 135	-1 441	-76 358
3000-5000	15	57 348	23 491	410	52	206 585	-238 928	-1 157	-215 437
5000-10000	2	12 174	3 399	279	87	599 767	-492 761	-822	-489 362
10000-20000	0	0	0		59	834 363	-234 387	-281	-234 387
20000-50000	33	1 019 949	137 679	135	7	152 286	-5 760	-38	131 919
>50000	14	1 361 203	548 970	403	0	0	0	0	548 970
Oslo	1	647 676	334 654	517					334 654
	171	3 261 016	1 132 971	347	257	1 904 786	-1 132 971	-595	0

Tabell 3: Fordelingseffekt av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 16,5 km

KMD	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	
16,5 km									
<3000	146	244 650	95 384	390	12	29 801	-25 456	-854	69 927
3000-5000	34	129 675	41 776	322	33	134 258	-103 795	-773	-62 020
5000-10000	12	75 847	21 549	284	77	536 094	-373 355	-696	-351 806
10000-20000	1	13 234	35	3	58	821 129	-268 233	-327	-268 198
20000-50000	16	581 688	45 010	77	24	590 547	-41 010	-69	4 000
>50000	14	1 361 203	364 873	268	0	0	0	0	364 873
Oslo	1	647 676	243 224	376					243 224
	224	3 053 973	811 850	266	204	2 111 829	-811 850	-384	0

Tabell 4: Fordelingseffekt av nytt strukturkriterium ved reiselengde på 13,3 km

KMD	Kommuner som kommer ut i pluss				Kommuner som kommer ut i minus				Netto
	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	Antall komm	Antall innb	1000 kr	Per innb	
16,5 km									
<3000	154	264 477	88 002	333	4	9 974	-9 231	-925	78 771
3000-5000	46	175 726	54 294	309	21	88 207	-52 940	-600	1 354
5000-10000	21	134 934	34 617	257	68	477 007	-294 419	-617	-259 802
10000-20000	2	24 769	2 597	105	57	809 594	-265 747	-328	-263 151
20000-50000	8	326 619	22 622	69	32	845 616	-66 750	-79	-44 127
>50000	14	1 361 203	284 572	209	0	0	0	0	284 572
Oslo	1	647 676	202 383	312					202 383
	246	2 935 404	689 087	235	182	2 230 398	-689 087	-309	0

Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er fem tilskudd regionpolitisk begrunnet – småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, veksttilskuddet og storbytilskuddet. Totalt utgjør disse 3,1 prosent av det totale rammetilskuddet til kommunene. 321 av de 427 kommunene i Norge mottar 3,9 mrd. kroner gjennom ett eller flere tilskudd. De øvrige 106 mottar ikke regionalpolitisk tilskudd, men er med på å finansiere tilskuddene da finansieringen av tilskuddene skjer ved uttrekk av det totale rammetilskuddet/innbyggertilskuddet før det resterende blir fordelt gjennom innbyggertilskuddet. Eidsberg kommune mottar ikke noen form for regionalpolitiske tilskudd, men er med å finansierer tilskuddet gjennom uttrekk fra totale rammen. De

regionalpolitiske tilskuddene har vært begrunnet med at de skal være et virkemiddel for å nå regional- og distriktpolitiske målsettinger, blant annet å opprettholde bosettingsmønsteret og bevare levedyktige lokalsamfunn. Tilskuddene er følgelig av politisk karakter og ikke objektive og faglig funderte tilskudd. Hadde alle regionalpolitiske tilskudd vært fordelt som innbyggertilskudd i 2016 ville innbyggertilskuddet økt med i underkant av 750 kroner pr innbygger i alle kommuner, om lag 8,5 mill kroner i økte inntekter for Eidsberg kommune. Småkommunetilskuddet, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge er i ulik grad nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. Nøytralitet i forhold til kommunesammenslutning er avhengig av hvor stor grad tilskuddet fordeles som tilskudd pr kommune eller pr innbygger. Om det fordeles pr kommune vil deler av tilskuddet falle bort hvis to kommuner slår seg sammen. Pr. i dag vil kommunene kompenseres for dette bortfallet av inntekt gjennom inndelingstilskuddet i de første 20 årene etter en sammenslutning.

Småkommunetilskuddet, som gis som et beløp pr kommune er ikke nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Nord-Norge- og Namdalstilskudd gis i sin helhet med en fast sats pr innbygger og er derfor nøytral. Distriktstilskudd Sør-Norge gis delvis med en sats pr. kommune og delvis pr innbygger, og er dermed bare delvis nøytral i forhold til kommunesammenslåing.

Distriktstilskudd Sør-Norge gis delvis med en sats pr. kommune og delvis pr innbygger, og er dermed bare delvis nøytral i forhold til kommunesammenslåing.

For å forenkle tilskuddsstrukturen noe foreslår departementet i høringsnotatet å erstatte de tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet med to nye tilskudd – ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. I tillegg foreslås det endringer i innretning på tilskuddene, slik at de i større grad knyttes opp til distriktpolitikken for øvrig gjennom distriktsindeksen og tilskuddene blir noe mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger ved at en større andel av tilskuddene gis med en sats pr innbygger.

Eidsberg kommune ser at de regionalpolitiske tilskuddene har sin funksjon for å opprettholde bosettingen i hele landet, bevare levedyktige lokalsamfunn og ivareta kommuner med særskilte utfordringer. Eidsberg kommune støtter allikevel departementets forslag om å gjøre tilskuddene noe mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger ved at en større andel av tilskuddene gis med en sats pr innbygger samtidig som de i sterkere grad knyttes opp mot distriktpolitikken for øvrig gjennom distriktsindeksen.

Skatteelementer i inntektssystemet

Eidsberg kommune er opptatt av det lokale selvstyret. Det innebærer at kommunesektoren bør ha en økonomisk selvstendighet og mulighet for å beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i et eget lokalsamfunn. Eidsberg kommune støtter departementets syn på at en andel av inntektene bør komme gjennom lokale skatteinntekter. Samtidig er det viktig å legge forholdene til rette for likeverdige tjenester til innbyggerne uavhengig av eget inntektsgrunnlag. Skatteinntektene er skjevt fordelt i kommunenorge og bør således utjevnes for å legge til rette for likeverdige tjenester.

Eidsberg kommune mener at dagens ordning med løpende symetrisk inntektsjevning løser dette på en god måte. Denne ordningen gjør at kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 60 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Samtidig er det slik at de med lavere skatteinngang enn 90 % av landsgjennomsnittet får en tilleggskompensasjon på 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet. Ordningen finansieres ved at de kommunene med høyere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet blir trukket tilsvarende (60 % + 35 %) i skatteinntekter pr. innbygger.

Eidsberg kommune mener dette er en god ordning som understøtter det lokale selvstyre med lokale skatteinntekter samtidig som det utjevner forskjeller og gir muligheten for å legge til rette for likeverdige tjenester i kommunenorge.

Konklusjon:

Eidsberg kommune ser på departementets forslag til kostnadsnøkler i all hovedsak som en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag, og kriteriene som inngår i delkostnadsnøkler gir den beste forklaringskraften. Eidsberg kommune ber imidlertid departementet om å gjøre nye vurdering av om utdanningskriteriet i delkostnadsnøkkelen for barnehage kan gjøres enda mer treffsikkert ved å avgrense andelen av innbyggere med høyere utdanning til de med barn i barnehage. Eidsberg kommune har for øvrig ingen andre merknader til de foreslåtte endringene, men er opptatt av at det legges opp til en oppdatering av kostnadsnøkkelen om lag hvert fjerde år.

Eidsberg kommune ønsker å støtte opp under tiltak som støtter opp under kommunestrukturendringer, og er positiv til forslag som gir insentiver til dette, men samtidig tar hensyn til ufrivillige smådriftsulemp. Eidsberg kommune støtter prinsippene i strukturkriteriet, men mener departementet må jobbe videre med å operasjonalisere treffsikkerheten på strukturkriteriet slik at et flertall av kommuner mellom 10.000 – 20.000 innbyggere som ikke har smådriftsulemp kommer bedre ut.

Eidsberg kommune støtter departementets forslag om å gjøre de distriktpolitiske tilskuddene noe mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. Departementets forslag ser ut til å legge opp til dette ved at en større andel av tilskuddene gis med en sats pr innbygger samtidig som de i sterkere grad knyttes opp mot distriktpolitikken for øvrig gjennom distriktsindeksen.

Eidsberg kommune er opptatt av det lokale selvstyre og mener en vesentlig del av sektorens inntekter bør komme fra skatteinntekter. Dagens fordeling skatt/rammetilskudd og innretningen på symetrisk inntektsutjevning understøtter det lokale selvstyre samtidig som det utjevner forskjeller og gir muligheten for å legge til rette for likeverdige tjenester.

Vedlegg:

Høringsbrev - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Høringsnotat - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

