



Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 15/01841-22
Arkivkode: 103
Saksbehandler: Rune Bye
Deres referanse:
Dato: 23.02.2016

Høringsuttalelse – Nytt inntektssystem for kommunene

Det vises til departementets høringsbrev av 17.12.2015 vedrørende forslag til nytt inntektssystem for kommunene.

I lys av generalistkommuneprinsippet mener KS at ethvert inntektssystem må sikre at enhver kommune, uavhengig av størrelse, kan yte likeverdige tjenester til sine innbyggere. Samtidig må systemet sikre muligheter for lokale prioriteringer i pakt med prinsippene om lokalt sjølstyre.

Kommunereformen - skillet mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempes

KS har følgende merknader til det foreslåtte strukturkriteriet og graderingen av basistilskuddet:

- KS vil uttrykke skepsis til at det etableres ordninger i inntektssystemet som skiller mellom såkalte frivillige og ufrivillige små kommuner. Dette er en hittil ukjent måte å dele inn kommune-Norge på, og vil måtte basere seg på svært skjønsmessige vurderinger.
- KS mener at en korreksjon for «frivillige» og «ufrivillige» smådriftsulempes har så vesentlige skjønnelementer i seg at en slik korreksjonsordning bør flyttes ut av kostnadsnøkklene og rubriseres som en særskilt korreksjonsordning i inntektssystemet.
- Gitt begrunnelsen for «strukturkriteriet», mener KS at det er en svakhet at dette også får betydelige omfordelingseffekter for kommuner som ikke vurderes å ha «frivillige» smådriftsulempes. KS anbefaler at det fram mot kommuneproposisjonen arbeides videre med andre mulige korreksjonsordninger med mindre utslag for slike kommuner.
- Kommuner som fatter vedtak om sammenslåing i 2016 må garanteres et rammetilskudd på nivå med inndelingstilskuddet til den nye kommunen, hvis vedtak fører til at rammetilskuddet reduseres i mellomperioden fram til sammenslåing.
- Det må gis kompensasjon til kommuner som følge av økt vekt på basistilskuddet fra 2017 vil tape på vedtak om sammenslåing i 2016.

Strukturkriteriet innebærer en ny måte å dele inn kommune-Norge på, der det må gjøres valg både med hensyn til hvor mange personer det skal måles reiselengde til og hvilken grenseverdi for reiselengde som skal kvalifisere til fullt basiskriterium. Disse valgene vil i stor grad måtte baseres på skjønn. KS er skeptisk til at det etableres ordninger som skiller mellom såkalte frivillige og ufrivillige små kommuner. Skal dette innarbeides i inntektssystemet, bør det holdes utenom kostnadsnøkkelene fordi disse skal være basert på

objektive størrelser. Et gradert basiskriterium kan for eksempel inngå i inntektssystemet som korreksjon, på samme måte som korreksjonen for elever i private/statlige skoler.

Gradering av basistilskudd gir omfordelingsvirkninger mellom kommunene – også i forhold til kommuner som antas å være utenfor gruppen frivillige eller ufrivillige små. Opplegget i høringsnotatet innebærer f.eks. at de aller fleste kommunene med innbyggere mellom 5 000 - 20 000 taper på forslaget, mens de største kommunene og kommuner som beholder fullt basistilskudd kommer best ut. Før strukturkriteriet eventuelt innlemmes i inntektssystemet, bør det ses nærmere på anvendelsen av kriteriet med tanke på å redusere utilsiktede omfordelingsvirkninger mellom kommuner som ikke antas å ha «frivillige» smådriftsulemper.

Kommuner som fatter vedtak om kommunesammenslåinger i 2016, kan i perioden frem til sammenslåingstidspunktet få reduserte rammetilskudd som følge av gradert basistilskudd eller omlegging av regionalpolitiske tilskudd i nytt inntektssystem. Den nye kommunen kompenseres for disse reduksjonene gjennom inndelingstilskuddet. De gamle kommunene må derfor garanteres et rammetilskudd på nivå med inndelingstilskuddet i perioden fram til sammenslåing.

Forslaget til gradert basiskriterium innebærer også at inndelingstilskuddet kan bli et insentiv for kommunesammenslåinger i seg selv, og ikke bare en kompensasjon for bortfall av inntekter ved sammenslåing som i dag. Siden inndelingstilskuddet skal baseres på inntektssystemet for 2016, vil kommuner med redusert basistilskudd i nytt inntektssystem få høyere inntekter hvis de slår seg sammen. På denne annen side vil kommuner som opprettholder fullt basistilskudd i forslaget til nytt inntektssystem tape noe på basiskriteriet ved sammenslåing. Disse kommunene kan komme bedre ut økonomisk ved å utsette sammenslåingsprosessen. Inndelingstilskuddet bør derfor justeres i slike tilfeller slik at ingen kommuner taper basistilskudd ved en sammenslåing.

Utgiftsutjamningen – nye kostnadsnøkler

Høringsforslagets forslag til nye kostnadsnøkler er i hovedsak en oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag.

KS har følgende merknader til de foreslåtte kostnadsnøkler:

- KS mener at legitimiteten til delkostnadsnøkkel for barnehager styrkes dersom utdanningskriteriet avvikles. KS anbefaler at antall heltidsansatte og antallet rettighetsbarn i barnehagene erstatter utdanningskriteriet.
- Innslagspunktet for psykisk utviklingshemmede i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester må innenfor en samlet provenynøytral omlegging reduseres tilsvarende nedvektingen av kriteriet for psykisk utviklingshemmede 16 år og over i kostnadsnøkkel.
- Kommunale veger bør tas inn som en egen kostnadsnøkkel i kommunenes inntektssystem.
- Vektingen av delkostnadsnøkler bør oppdateres årlig.

Selv om utdanningskriteriet har statistisk signifikant forklaringskraft i å beskrive kostnadsforskjeller mellom kommuner på barnehageområdet, har dette kriteriet i sterkere grad enn andre kriterier i delkostnadsnøkler møtt kritikk fra enkeltkommuner, og også fra regionale KS-ledd. Fjerning av

utdanningskriteriet og kriteriet barn 1 år uten kontantstøtte, samtidig som aldersgruppen endres fra barn 2- 5 år til 1 til 5 år i delkostnadsnøkkelen for barnehage, antas derfor å ville bidra til å styrke legitimiteten til inntektssystemet. Dette vil samtidig innebære omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Det er videre en svakhet med den alternative delkostnadsnøkkelen for barnehage at den ikke fanger opp alle barn med rett til barnehageplass. Det vil være en styrke om rettighetsbarn inkluderes i kostnadsnøkkelen.

Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede kriteriet berører toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. I dag er innslagspunktet for toppfinansieringsordningen nesten 600 000 kroner høyere for psykisk utviklingshemmede enn andre brukere som kommer inn under ordningen. Dvs. at hvis innslagspunktet ikke reduseres tilsvarende som endringen i kriteriet, vil i realiteten psykisk utviklingshemmede få et høyere innslagspunkt i toppfinansieringsordningen enn andre innbyggere. Da vil kommuner med mange psykisk utviklingshemmede tape økonomisk på omlegging. Siden alle delkostnadsnøkler, og relativ vektning av dem, er provenynøytrale, vil det nødvendigvis også være kommuner som tjener på nedvektingen. Innenfor en samlet provenynøytral omlegging er det derfor viktig at innslagspunktet for psykisk utviklingshemmede i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester reduseres tilsvarende nedvektingen av kriteriet for psykisk utviklingshemmede 16 år og over. Merutgiften bør dekkes inn gjennom en reduksjon av innbyggertilskuddet i inntektssystemet.

Kommunale veier er et viktig infrastrukturområde for innbyggerne og kommunene. Det brukes store ressurser på dette området, samtidig som det kan være forskjeller mellom kommunene som skyldes ufrivillige kostnadsulempes. Det anbefales derfor at det igangsettes utredninger slik at kommunale veier kan inkluderes i utgifts-utjevningen.

Ved å oppdatere vektingen av delkostnadsnøklerne årlig, får man tatt hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene er forskjellig over tid. I dag oppdateres dette bare hvert fjerde år, og basert på 2016-tall gir oppdateringen en omfordeling på om lag 460 mill. kroner i den foreslåtte revisjonen av inntektssystemet.

Kriterievektene i hoved-kostnadsnøkkelen bør også utvides med to desimaler. Dagens avrunding gjør at det blir noe avvik mellom sum tilskudd basert på sektornøklerne og faktisk tilskudd basert på hovednøklerne.

Neste revisjon av inntektssystemet

Inntektssystemet er svært viktig for kommunene, og det er viktig at det utformes slik at det gir høy legitimitet gjennom en revisjon preget av åpenhet og medvirkning. Det er over 10 år siden det ble nedsatt et faglig offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor (NOU 2005:18).

KS mener at det bør settes ned et offentlig utvalg ved neste gjennomgang av inntektssystemet.

Med hilsen

Lasse Hansen
administrerende direktør

Helge Eide
områdedirektør interessepolitikk

Vedlegg: Vurderinger/uttalelser fra KS regionalt (fylkesmøter/fylkesstyrer)