



Dato: 28.01.2016
Arkivref: 2016/2

Saksbeh: Birger Bjørnstad
Saksbeh. tlf: 77 02 30 05

Saksnr	Utvalg	Møtedato
2/16	Formannskapet	15.02.2016

Høring - nytt inntektssystem

Administrasjonssjefens innstilling

1. Kvæfjord formannskap finner at høringsforslaget til nytt inntektssystem er preget av et spinklere faglig grunnlag enn tidligere hovedrevisjoner av inntektssystemet. Forslaget synes å vektlegge tilpasninger til politiske føringer fra kommunereformens ambisjoner om større og færre kommuner. På sikt vil dette kunne svekke inntektssystemets legitimitet.
2. Formannskapet viser til at inntektssystemet ut fra en regionalpolitisk tilnærming har vært ansett som et virkemiddel for å sikre et mål om spredt bosetting i landet, ved at det også skulle gi handlingsrom for bedre kommunale tjenester i utkantene. Dette synes fraværende i det foreliggende forslag.
3. Store deler av forslagene til nye kostnadsnøkler synes i hovedsak å være en grei oppdatering, med mindre avvik fra grunnlaget for bevilgninger i 2016. Høringsnotatet synes dog å ha en mer tvetydig tilnærming til kriteriet «antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over». Etter henvisninger til (avvikende) beregninger fra SØF og SSB, ender notatet «etter en samlet vurdering» opp med det som i realiteten er en svakt fundert, men betydelig redusert vektning av kriteriet som for mange kommuner vil medføre et uttrekk fra de midler som skal finansiere tiltak og tjenester til mennesker med psykisk utviklingshemming. Dette forslaget betyr også at deler av finansieringen flyttes fra inntektssystemet til toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere, som nærmest årlig er under press ved salderingen av statsbudsjettet. Den reduserte vektningen synes også påvirket av en betraktning om at kriteriet er overvurdert og et ønske om nedjustering også for å frigjøre ressurser til bruk mot andre nye kommunale brukergrupper, slik som for eksempel omtalt i den ambisiøse primærhelsemeldingen.
4. Et nytt strukturkriterium til erstatning for et flatt basistilskudd, endrer ved et av de grunnleggende elementer i inntektssystemet. Dette framstår også som et virkemiddel for å drive fram kommunereformens ambisjoner om færre og større kommuner. Samtidig synes forslaget ikke å treffe helt godt, for eksempel utløser det betydelige omfordelingsvirkninger også sett i forhold til kommuner som må antas å være utenfor hovedmålgruppen frivillige eller ufrivillige små: kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere taper på forslaget, mens store kommunene kommer godt fra det. En alternativ tilnærming gitt at Regjeringen står fast på differensiering, kunne for eksempel være at alle kommuner over en viss størrelse fortsatt mottar et flatt basistilskudd som i dag, noe som vil redusere omfordelingsvirkningene for de øvrige kommunene. Valg av grenseverdi 25,4 km gir relativt sett helt uholdbare negative virkninger for et fåtall av kommunene i Troms.

5. Forslaget om å samle småkommunetilskuddet og distriktstilskuddene i to nye regionaltilskudd, men samtidig uten å presentere satser for nye tilskudd og dermed virkninger for kommunene, forsterker inntrykket av et svakt fundert høringsforslag. Det oppleves som opplagt urimelig og uforutsigbart å stille krav om at kommunene i arbeidet med kommunereformen skal vurdere lokale utfordringer i et 30-årsperspektiv, men samtidig tidligst i kommuneproposisjonen i mai skal få helt vesentlige signaler om det økonomiske handlingsrommet regnet kun åtte måneder fram i tid. Iverksetting av nye tilskudd på dette grunnlaget bør derfor tidligst skje fra budsjettåret 2018.

Vedlegg:

KMD 16.12.2015 Høring – forslag til nytt inntektssystem, avsnitt 1.2 oppsummering av forslagene
Tabell: Utslag for kommunene i Troms, anslag fra KS. Vinner mest/taper mest på landsbasis, klipp fra Kommunal Rapport. Sum av endring i kostnadsnøkler/basistilskudd, IKKE med endret regionaltilskudd.

Dokumenter i saken:

K-sak 80/15 Kvæfjord kommunes budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019
F-sak 3/08 Høringsuttalelse – Sørheimutvalget: Inntektssystemet for kommunene
KMD 17.12.2015 Nytt inntektssystem for kommunene ut på høring
KMD 16.12.2015 Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene
KS 15.1.2016 Nytt inntektssystem
Kvæfjord kommune 30.11.2015 Forslag til budsjett 2016 økonomiplan 2016-2019
NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner
NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren

Saksopplysninger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har lagt fram forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2016 at det ville bli foretatt «en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017» som vil foreligge 11.5.2016. Det er videre påpekt at «i denne omgangen skal inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen». Høringsfrist er satt til 1.3.2016.

Link til høringsdokumentene hos KMD: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-inntektssystem-for-kommunene-ut-pa-horing/id2467950/>.

KS har sett nærmere på høringsforslaget til nytt inntektssystem. Det er utarbeidd et notat til hovedstyret med en faglig vurdering av forslagene. Det er så langt mulig også laget virkningstabeller for de foreslåtte endringer. Link til KS-dokumentene: <http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kommuneokonomi/effekter-av-forslag-til-nytt-inntektssystem/>

Kvæfjord kommunes budsjett og økonomiplan 2016-2019 bygger på de gjeldende finansieringsordninger for kommunene. Det framgår i budsjettforslaget (side 5):

«Regjeringen har varslet en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet i løpet av valgperioden, koblet til kommunereformen og med endringer i inntektssystemet med virkning alt fra 2017. Det er varslet at forslag til nytt inntektssystem for kommunene skal sendes på høring før jul i 2015. En proposisjon om kommunestrukturen er samtidig varslet til Stortinget våren 2017. Med unntak for de justeringer som alt er innarbeidd i inntektssystemet, bygger våre inntektsberegninger i dette dokumentet på gjeldende finansieringsordninger. Gitt dette politiske bakteppe, er det denne gangen grunn til å anta en større usikkerhet omkring inntektsanslagene utover i planperioden enn ellers vanlig. En endring som trolig har mer symbolverdi enn realverdi i denne sammenhengen, er at småkommunetilskuddet som tildeles kommuner med under 3200 innbyggere og skatteinntekter under et visst nivå, er holdt nominelt uendret fra 2015 til 2016. Dette tilskuddet har tidligere blitt prisjustert, slik som de øvrige elementer som til sammen utgjør rammetilskuddet.»

Inntektssystemet for kommunene ble innført i 1986 for å skape klarere ansvarsforhold. Rammestyring skulle være et hovedprinsipp, forutsatt at et fungerende lokaldemokrati gir en tjenestesammensetning som gjenspeiler innbyggernes ønsker og lokale kostnadsforhold. Inntektssystemet ble ut fra en regionalpolitisk tilnærming også ansett som et virkemiddel for å sikre spredt bosetting i landet, ved at noen elementer av tilskuddene også skulle gi handlingsrom for bedre kommunale tjenester. Som påvist av *Rattsøutvalget* i NOU 1997:8 *Om finansiering av kommunesektoren*, gir imidlertid systemet kontinuerlig konflikt mellom stat og kommunenivå koblet til at staten også gir (detaljerte) premisser gjennom rettighetslovgivning, standardkrav med videre, dernest i forhold til den samlede økonomiske ramme som staten bestemmer gjennom skattøre og samlet nivå på rammeoverføringene. Utredningen konkluderte at manglende avklaring av de økonomiske forutsetninger for gamle og nye oppgaver like gjerne gir ansvarsuklarhet.

Det er om lag hvert tiende år foretatt en gjennomgang av inntektssystemet. Vesentlige endringer ble sist iverksatt i 2009 og i 2011, blant annet ut fra en rapport fra *Sørheimutvalget* og forutgående forslag fra *Borgeutvalget* i NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Hovedelementene av gjennomførte endringer av lokal betydning var da for en stor del sammenfallende med omfangsrik høringsuttalelse gitt av Kvæfjord formannskap under F-sak 3/08, herunder:

- reduksjon av skatteinntektenes andel av de samlede inntekter
- avvikling av selskapsskatt til kommunene
- gradvis opptrapping av inntektsutjevningen
- regionaltilskudd erstattet av småkommunetilskudd, til kommuner med under 3200 innbyggere
- nytt inntektsgarantitilskudd INGAR erstattet den tidligere overgangsordningen.

Regjeringens forslag til nytt inntektssystem har i hovedsak to innfallsvinkler. For det første forslag til endringer i kostnadsnøkkel, for det andre endret innretning på de regionalpolitiske tilskudd. Med unntak for gjennomgangen av dagens kompensasjon for smådriftsulemper, må forslaget til nye oppdaterte kostnadsnøkler for en stor del ses som en faglig gjennomgang av de kostnadsnøkler som gjelder i dag. De reviderte kostnadsnøkler utenom strukturkriteriet, er av KS beregnet å gi reduserte inntekter for Kvæfjord kommune med 456 kr/innbygger eller like i underkant av 1,4 mill kr. Det gis mer omtale av virkninger av endrede kostnadsnøkler under de etterfølgende vurderinger.

Sentralt for Regjeringen står en vurdering av dagens kompensasjon for smådriftsulemper, der det uforbeholdent tas utgangspunkt i at kommunene gjennom basiskriteriet får «full kompensasjon for smådriftsulemper på grunn av kommunestørrelse» og konkluderer med et forslag om å differensiere denne kompensasjonen «slik at ikke alle kommuner lenger vil motta full kompensasjon for denne typen kostnader på kommunenivå». Dette må ses mot ambisjonen om å se endringer i inntektssystemet i sammenheng med kommunereformen.

I dagens ordning får alle kommuner likt basistilskudd; i 2016 med 13,2 mill kr som lokalt er videreført i økonomiplanens etterfølgende år. Forslaget innebærer et nytt strukturkriterium for fastsettelse av basistilskuddet, som måler reiseavstand for inntil 5000 innbyggere til grunnkretsens befolkningsmessige sentrum og slik at gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi. De samlede inntekter for kommunesektoren påvirkes ikke ved dette grepet, som kun vil ha omfordelingsvirkninger.

Høringsnotatet opererer med tre ulike grenseverdier (reiseavstand i km) for bruk av dette strukturkriteriet, henholdsvis 25,4, 16,5 og 13,2 km. Beregningene fra KS tilsier slik endring i basistilskudd til Kvæfjord kommune målt mot 2016, avhengig av de ulike grenseverdier:

- Grenseverdi 25,4 km = redusert basistilskudd med 4,0 mill kr (det er bare Sørreisa i Troms som kommer dårligere ut).

- Grenseverdi 16,5 km = økt basistilskudd med 202 000 kr (dvs tilnærmet nøytral virkning).
- Grenseverdi 13,3 km = økt basistilskudd med 1,0 mill kr (220 kommuner får redusert tilskudd).

Tallet for gjennomsnittlig reiseavstand i Kvæfjord kommune er 15,3 km. Økningen ved grenseverdi 16,5 km henger sammen med at andre kommuner taper vesentlig mer, innenfor det som netto skal være et nullsumspill. Frigjorte penger ved innføring av grenseverdier tilbakeføres med likt beløp per innbygger.

I høringsnotatet foreslås småkommunetilskuddet og distriktstilskuddene til Nord-Norge, Namdalen og de øvrige deler av Sør-Norge samlet i to nye tilskudd; Nord-Norgetilskudd og Sør-Norgetilskudd. Det presenteres dog ingen forslag til satser for de nye tilskuddene og dermed virkninger for kommunene, men vektlegges at småkommunetillegget skal differensieres i forhold til kommunenes verdi på en eksisterende indeks for grad av distriktutfordringer. Omleggingen antas ut fra småkommunetilskuddets innretning å ha størst betydning for kommuner under 3200 innbyggere. Kvæfjord kommune mottar i 2016 Nord-Norgetilskudd med knapt 10,0 mill kr og småkommunetilskudd med 5,5 mill kr, i sum vél 15,4 mill kr. Tilskuddet er videreført i økonomiplanens etterfølgende år.

Det gjelder fra 2009 en inntektsgarantiordning (INGAR), til erstatning for tidligere overgangsordninger. Formålet med INGAR er å gi kommunene en samlet skjerming mot for brå nedgang i rammetilskuddet. INGAR sikrer at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kr per innbygger under beregnet vekst på landsbasis per innbygger, regnet før finansiering av selve ordningen. Innenfor dagens regelverk kompenserer INGAR for systemendringer, endringer i de regionalpolitiske tilskudd og endringer i kriteriedata, men derimot ikke for endret skatt/skatteutjevning, skjønnstilskudd eller saker med særskilt fordeling (se omtale i budsjettforslaget for 2016 side 7).

Kommunestyret har i budsjettsak 80/15 vedtatt en uttalelse som konkluderer at «kommunestyre vil sterkt advare mot en politikk som gjennom økonomiske virkemidler skal tvinge kommunene til sammenslåing mot innbyggernes vilje. Kvæfjord kommunestyre forventer at regjeringen står ved sitt løfte om ikke å tvinge fram en endret kommunestruktur».

Vurderinger

Administrasjonssjefen oppfatter at høringsforslaget til nytt inntektssystem har et spinklere faglig grunnlag enn de tidligere hovedrevisjoner; først i 1997 ut fra første delutredning fra *Rattsøutvalget* og dernest i 2009 (og 2011) ut fra forslag fra *Sørheimutvalget* og *Borgeutvalget*. Gjennomgangen i høringsnotatet og Regjeringens endringsforslag synes denne gangen mest å bygge på politiske føringer for tilpasninger til kommunereformens ambisjoner om færre og større kommuner.

Inntektssystemet ble i sin tid ut fra en regionalpolitisk tilnærming, også ansett som et virkemiddel for å sikre et mål om spredt bosetting i landet, ved at (mindre) deler av rammetilskuddet også skulle gi handlingsrom for bedre kommunale tjenester i utkantene. Dette synes fraværende i foreliggende forslag.

Forslaget til nye kostnadsnøkler er i hovedsak en oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag. Disse er gjengitt i budsjettforslaget for 2016 (side 6). Reviderte kostnadsnøkler utenom strukturkriteriet er foreløpig beregnet å gi reduserte inntekter for Kvæfjord kommune med 1 373 000 kr, sammenholdt med 2016-bevilgningen.

Innenfor kostnadsnøklerne har høringsnotatet en noe tvetydig tilnærming til kriteriet «antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over». Det vises innledningsvis til et forskningsprosjekt under *Senter for økonomisk forskning* (SØF) som i 2013 konkluderte «at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel i hovedsak er statistisk utsagnskraftige», videre at uttrekket av tilskudd i inntektssystemet når kommunenes egenandel i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester skal beregnes vil gi økte utgifter og dermed økt tilskudd fra toppfinansieringsordningen. I praksis flytter dette deler av finanseringen fra inntektssystemet og til en øremerket tilskuddsordning som årlig er under betydelig press ved statsbudsjettets saldering.

Regjeringen viser også til at SSB's beregningsmodell KOMMODE kommer ut med et noe høyere anslag på vektingen av kriteriet «antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over» enn det KMD i egne analyser kommer fram til, og bruker dette som del av argumentasjonen for «etter en samlet vurdering» å foreslå redusert vekting fra 0,1396 til 0,0973. Administrasjonssjefen er kjent med at det over flere år har hersket en oppfatning internt i KMD om at dette kriteriet er overvurdert og derfor bør nedjusteres, det kan derfor være grunn til å anta at denne oppfatningen også har påvirket en slik «samlet vurdering». Nedjustering av kriteriet med 30 prosent betyr samlet sett en betydelig frigjøring av ressurser, for eksempel til å møte nye aktuelle kommunale brukergrupper slik som for eksempel omtalt i primærhelsemeldingen, Meld. St. 26 (2014-2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*.

Isolert for Kvæfjord kommune bidrar lavere vekting av kriteriet «antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over» til å trekke ned rammetilskuddet med 3 483 000 kr, regnet i forhold til 2016-bevilgningen. Endring i denne kriterieverdien slik som foreslått, påvirker alene rammetilskuddet til Kvæfjord kommune mer enn summen av alle andre virkninger av nye kostnadsnøkler. Samlet nedjusteres rammetilskuddet ut fra endret delkostnadsnøkkel pleie/omsorg med 2 881 000 kr, dvs andre elementer øker noe (mest basistillegg, men også innbyggere 16-22 år og innbyggere 80-89 år).

Selv om kriteriet «antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over» ikke favner personer regnet under den særskilte vertskommunefinansieringen, har administrasjonssjefen foretatt en summering av virkninger av foreslått reduksjon av kriteriet basert på KS sin oppdatering av beregningsmodellen til inntektssystemet, for de 33 såkalte vertskommunene målt mot 2016-budsjettet. Gitt at vi holder 4 relativt store kommuner utenfor, som får økt tilskudd med 37,5 mill kr (hvorav Bærum 26,4 mill kr) betyr forslaget isolert sett et uttrekk fra rammetilskuddet kun for denne kommunegruppen med 55,5 mill kr. Dette underbygger en oppfatning om at redusert vekting betyr et betydelig uttrekk av midler fra det som skal finansiere tiltak og tjenester i kommunene til mennesker med utviklingshemming.

Samlet kostnadsindeks for Kvæfjord kommune i 2016 er 1,1923, dvs kommunen er beregnet å være 19,23 prosent tyngre å drive enn landsgjennomsnittet (se omtale på side 7 i budsjettforslaget for 2016). Indeks ut fra høringsforslaget blir 1,1828. Denne reduksjonen gir altså samlet nettoreduksjon i rammetilskuddet med 1 373 000 kr, sammenlignet med bevilgningene for 2016.

I tillegg til ny kostnadsnøkkel, kommer virkninger av forslaget om å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, som ledd i å koble endringer i inntektssystemet til kommunereformen. Forslaget bygger altså på et nytt strukturkriterium for fastsettelse av basistilskuddet, som måler reiseavstand for inntil 5000 innbyggere til grunnkretsens befolkningsmessige sentrum og slik at gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi.

Administrasjonssjefen oppfatter at dette innebærer å gå bort fra elementet med et flatt basiskriterium til de grunnleggende kostnader for drift av en kommune, som har stått siden inntektssystemets tilblivelse. Dette framstår i hovedsak som et virkemiddel for å drive fram kommunereformens ambisjoner om færre og større kommuner. Samtidig synes forslaget ikke å treffe helt godt. Uten å påvirke kommunesektorens samlede inntekter, vil det utløse betydelige omfordelingsvirkninger, også sett i forhold til de som vél må antas å være utenfor hovedmålgruppen frivillige eller ufrivillige små: alle kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere taper på forslaget, mens de store kommunene kommer godt fra det. Dette tilsier at kriteriet er for svakt fundert; en alternativ tilnærming gitt at Regjeringen står fast på differensiering vil for eksempel kunne være at alle kommuner over en viss størrelse (hvor ufrivillige kostnadsulemper ved å drive i smått ikke står på dagsorden) fortsatt mottar et flatt basistilskudd slik som i dag, noe som til dels vil redusere (uheldige) virkninger for øvrige kommunene.

Avhengig av valg av grenseverdi, vil Kvæfjord kommune med gjennomsnittlig reiseavstand 13,2 km komme ut med endring i basistilskuddet varierende fra reduksjon 4,0 mill kr til økning 1,0 mill kr. Bruk

av høyeste grenseverdi 25,4 km vil i Troms relativt sett gi særlig negative utslag i kommunene Sørreisa, Kvæfjord, Bardu og Salangen, men også i absolutte tall: et samlet inntektsbortfall for disse 4 kommunene med 16 mill kr.

Forslaget om å samle småkommunetilskuddet og distriktstilskuddene til Nord-Norge, Namdalen og de øvrige deler av Sør-Norge i to nye tilskudd; Nord-Norgetilskudd og Sør-Norgetilskudd, men uten å presentere noe forslag til satser for nye tilskudd og dermed virkninger for kommunene, forsterker inntrykket av et svakt fundert høringsforslag. Det er i kommunereformen stilt krav om at kommunene skal vurdere lokale utfordringer i et 30-årsperspektiv, samtidig skal vi tidligst i kommuneproposisjonen i mai få vesentlige signaler om handlingsrommet regnet kun noen måneder fram i tid.

Det skisseres at småkommunetillegget skal differensieres i forhold til kommunenes verdi på eksisterende indeks for grad av distriktutfordring og det vil bli gjort justeringer slik at en større andel fordeles per innbygger. Omleggingen må antas å ha størst betydning for kommuner under 3200 innbyggere, men kan komme til å få svært negativ effekt for småkommuner i Sør-Norge som ikke skårer høyt på distriktsindeksen. Hvor dette ender opp til slutt har vesentlig lokal betydning: i 2016 mottar Kvæfjord kommune samlet småkommunetilskudd og Nord-Norgetilskudd med vél 15,4 mill kr.

Høringsnotatet gir også en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. Det fremmes ingen forslag til endringer i dagens modell, men vises til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. Dette er for så vidt i tråd med tidligere praksis om å se på utgiftsutjevningen og de regionalpolitiske tilskuddene ved revisjon av inntektssystemet, selv om en reduksjon av skatteandelen av inntektene etter hvert ble gjort til et sentralt tema ved inntektssystemrevisjonen i 2009. I tråd med Stortingets ønske om jevnere inntektsfordeling, er inntektsutjevningen gradvis trappet opp til 60 prosent fra 2011, som fortsatt er gjeldende. En reversering av denne utjevningen vil medføre at nærmere 90 prosent av landets kommuner får reduserte inntekter. Skatteandel og skatteutjevning er viktige virkemidler for omfordeling, og må derfor følges opp mot statsbudsjettbehandlingen.

Administrasjonssjefen finner deler av høringsnotatet om nytt inntektssystem å være preget av kommunereformens avtrykk, og har innenfor deler av overstående trolig beveget seg inn på kommunalpolitiske betraktninger, selv om disse er holdt utenfor en partipolitisk kontekst. Det må dog være anledning til å peke på vesentlige forhold i et høringsnotat som er av stor betydning, både for et lokalsamfunn og for en tjenesteproduserende kommuneorganisasjon, som samtidig skal utøve et vesentlig arbeidsgiveransvar.

Merete Hessen
Administrasjonssjef

Vedlegg:

KMD 16.12.2015 Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene UTDRAG

1.2 Oppsummering av forslagene til endring

I høringsnotatet legges det fram et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er utført nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og det foreslås endringer i alle delkostnadsnøkklene i tråd med disse.

Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Dette påvirker både behovet for og kostnadene ved å tilby kommunale tjenester. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. For at kostnadsnøkklene skal fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold bør disse oppdateres jevnlig.

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander (strukturkriteriet). I hovedsak dekker basiskriteriet i dag administrative kostnader ved å være en kommune, det vil si kostnader knyttet til smådriftsulemper som ikke skyldes avstander og bosettingsmønster. Kompensasjonen for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen differensieres deretter med strukturkriteriet. Jo større avstandene er, jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillige – og jo høyere blir kompensasjonen. Det betyr at kommuner som på grunn av store reiseavstander er ufrivillig små fortsatt vil motta full kompensasjon. Kommuner som frivillig er små vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen. Denne endringen gjelder bare smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå, for eksempel ved å gi et desentralisert skoletilbud i en kommune med spredt bosetting, vil fortsatt kompenseres fullt ut.

I dag får alle kommuner i Nord-Norge og 14 kommuner i Nord-Trøndelag Nord-Norge- og Namdalstilskudd med et fast beløp per innbygger. Kommuner i Sør-Norge kan motta distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen. Dette tilskuddet gis delvis med et beløp per kommune og delvis per innbygger. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, både i Nord- og Sør-Norge, får småkommunetilskudd med et fast beløp per kommune. Kommuner i Nord-Norge kan motta både Nord-Norge- og Namdalstilskudd og småkommunetilskudd, mens kommuner i Sør-Norge mottar enten småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge.

For å forenkle tilskuddsstrukturen foreslår regjeringen å slå sammen disse tre tilskuddene til to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Det foreslås å knytte dette småkommunetillegget tettere opp til distriktpolitikken for øvrig enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget.

Tilskudd som gis, helt eller delvis, med et fast beløp per kommune innebærer at det gis betydelig høyere tilskudd pr innbygger i små kommuner enn i større kommuner. Dette gir mellomstore og større kommuner dårligere forutsetninger for å gi gode tjenestetilbud enn små kommuner. Videre er dette problematisk ved at kommuner som slår seg sammen vil miste tilskudd. Selv om kommunene kompenseres for dette gjennom inndelingstilskuddet kan det svekke insentivene til sammenslutning. Regionalpolitiske tilskudd bør derfor i større grad fordeles pr innbygger, slik at kommunene får et mer likeverdig mulighet for å gi gode tjenester uavhengig av størrelse. De regionalpolitiske elementene i systemet bør også gis en klarere begrunnelse og forankring i den øvrige regionalpolitikken.

1.2.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen.

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsførte utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag, og foreslår i dette notatet endringer i alle delkostnadsnøkklene.

Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (i hovedsak knyttet til administrasjon) er en del av kostnadsnøkkelen, og gis gjennom basiskriteriet. I dette høringsnotatet skisseres en mulig modell for hvordan denne kompensasjonen kan graderes. Gradering av basiskriteriet er foreløpig ikke inkludert i departementets forslag til ny kostnadsnøkkel, men dette vil bli en del av kostnadsnøkkelen når modellen innføres.

Gradert kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. I dag gjelder dette prinsippet for smådriftsulemper både på tjenestenivå (for eksempel grunnskole) og på kommunenivå (for eksempel administrasjon).

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Med en modell som skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med store avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

Departementets forslag til modell er nærmere omtalt i kapittel 5, og den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1. Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

1.2.2 Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktpolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen, gis det i dag også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet. Dette er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger, og ikke med dokumenterte kostnadsforskjeller.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre 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 distriktpolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktpolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktpolitikken for øvrig. Dagens småkommunetilskudd tildeles med ett tilskudd per kommune, uavhengig av antall innbyggere. Dette innebærer at jo færre innbyggere kommunen har, jo høyere blir tilskuddet per innbygger. Det foreslås at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere, uavhengig av kommunestørrelse. En slik endring vil gjøre tilskuddet med rettferdig, fordi kommuner med flere innbyggere dermed kan få et høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere. Tilskuddet vil med denne innretningen også bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur.