



Trysil kommune

Økonomiavdelingen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Att. Karen Nystad
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref. 2015/4791 -4250/2016
Deres ref. 15/4746-1
Arkiv 103
Saksbehandler David Sande
Direkte telefon 48 88 41 10
Telefaks 21 55 76 11
Dato 23.02.2016

Melding om vedtak: Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Vedlagt følger utskrift av vedtak og saksfremlegg i kommunestyrets sak 16/8 som ble behandlet i møte 16.02.2016. Trysil kommunes uttalelse vedrørende forslag til nytt inntektssystem er:

Trysil kommune vil bemerke at det krever tid og ressurser å få den fulle oversikt over de vesentlige endringer det er lagt opp til i forslag til nytt inntektssystem. Systemet er i seg selv komplisert og uten konsekvensutredning. Med kort høringsfrist på det nye forslag er høringen en utfordring.

Det nye inntektssystemet ser ut til å omfordele økonomiske ressurser fra små kommuner til større, og i tillegg vil forslaget medføre større utfordringer for fraflyttingskommuner.

For Trysil kommune ser konsekvensene ut til å bli:

- Forslaget til nytt inntektssystem vil redusere Trysil kommunes økonomi og handlingsrom.*
- Trysil kommune har i dag egne inntekter fra eiendomsskatt, salg av konsesjonskraft, utbytte fra Eidsiva, overføringer fra kommuneskogen med videre. I sum for 2016 utgjør dette cirka 38 millioner kroner. Disse inntektene er et viktig bidrag til å opprettholde dagens tjenestetilbud. Til tross for store, egne inntekter har kommunen store utfordringer med å jobbe fram et budsjett i balanse. Med forslaget til nytt inntektssystem må Trysil kommune redusere nivået på sitt tilbud til innbyggerne.*
- Trysil kommune synes det er uheldig at det legges fram et forslag til nytt inntektssystem midt oppe i kommunestrukturdebatten. Det legges opp til incentiver for de kommuner som slår seg sammen, mens kommuner som ønsker å bestå i nåværende form, i en god del tilfeller blir straffet i det nye inntektssystemet. Slik skapes det i mange kommuner som ikke ønsker å slå seg sammen, usikkerhet om framtidig økonomi. Dette gir ikke et inntrykk av den frivillighet som regjeringen forsøker å legge opp til i kommunestrukturarbeidet. Trysil kommune ser ikke at et nytt inntektssystem bygger opp under muligheten til å kunne yte likeverdige kommunale tjenester.*
- Trysil kommune vil peke på behovet for å innlemme et nytt kriterium for store reiselivskommuner. Disse kommunene har gjennom året langt flere personer med krav på tjenester og infrastruktur enn egen, bosatt befolkning. I en egen rapport fra (TF349) utført av Telemarksforskning med flere på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan vi lese:
Ut fra rent kommunaløkonomisk perspektiv indikerer våre anslag at hyttebebyggelsen medfører større utgifter enn inntekter for hyttekommunene.*

Trysil kommune er kritisk til og vil avvise forslaget til nytt inntektssystem. Trysil kommune anbefaler at regjeringen skrinlegger framlagte forslag og legger opp til et inntektssystem som i større grad ivaretar små kommuners og reiselivskommuners interesser.

Med hilsen

David Sande
Økonomisjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten signatur.

Intern kopi
til:
Jan Sævig
Erik Sletten



Dato: 18.01.2016
Referanse: 1202/2016
Arkiv: 103
Vår saksbehandler: David Sande

Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Saksnr	Utvalg	Møtedato
16/11	Formannskapet	02.02.2016
16/8	Kommunestyret	16.02.2016

Saksdokumenter vedlagt:

Vedlegg:

- 1 Høringsfrist 01.03.2016 - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene
- 2 Høringsnotat - forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Øvrige saksdokumenter:

Rådmannens innstilling:

Saken legges fram uten forslag til vedtak.

Behandling i Formannskapet - 02.02.2016:

Forslag fra ordfører:

Trysil kommune vil bemerke at det krever tid og ressurser å få den fulle oversikt over de vesentlige endringer det er lagt opp til i forslag til nytt inntektssystem. Systemet er i seg selv komplisert og uten konsekvensutredning. Med kort høringsfrist på det nye forslag er høringen en utfordring.

Det nye inntektssystemet ser ut til å omfordele økonomiske ressurser fra små kommuner til større, og i tillegg vil forslaget medføre større utfordringer for fraflyttingskommuner.

For Trysil kommune ser konsekvensene ut til å bli:

- Forslaget til nytt inntektssystem vil redusere Trysil kommunes økonomi og handlingsrom.
- Trysil kommune har i dag fri inntekter fra eiendomsskatt, salg av konsesjonskraft, utbytte fra Eidsiva, overføringer fra kommuneskogen med videre. I sum for 2016 utgjør dette cirka 38 millioner kroner. Disse inntektene er et viktig bidrag til å opprettholde dagens tjenestetilbud. Til tross for store frie inntekter har kommunen store utfordringer med å jobbe fram et budsjett i balanse. Med forslaget til nytt inntektssystem må Trysil kommune redusere nivået på sitt tilbud til innbyggerne.
- Trysil kommune synes det er uheldig at det legges fram et forslag til nytt inntektssystem midt oppe i kommunestrukturdebatten. Det legges opp til incentiver for de kommuner som slår seg sammen, mens kommuner som ønsker å bestå i nåværende form, i en god del tilfeller blir straffet i det nye inntektssystemet. Slik skapes det i mange kommuner som ikke ønsker å slå seg sammen, usikkerhet om framtidig økonomi. Dette gir ikke et inntrykk av den frivillighet som regjeringen forsøker å legge opp til i kommunestrukturarbeidet. Trysil kommune ser ikke at et nytt inntektssystem bygger opp under muligheten til å kunne yte likeverdige kommunale tjenester.

Trysil kommune er kritisk til og vil avvise forslaget til nytt inntektssystem. Trysil kommune anbefaler at regjeringen skrinlegger framlagte forslag og legger opp til et inntektssystem som i større grad ivaretar små kommuners interesser.

Tilleggsforslag fra A og SV ved Randi Sætre:

Nytt kulepunkt:

Trysil kommune vil peke på behovet for å innlemme et nytt kriterium for store reiselivskommuner. Disse kommunene har gjennom året langt flere personer med krav på tjenester og infrastruktur enn egen, bosatt befolkning.

Tillegg til siste setning:

... som i større grad ivaretar små kommuners og reiselivskommuners interesser.

Votering: Ordførers forslag med tilleggsforslag fra A og SV enstemmig vedtatt.

Innstilling i Formannskapet - 02.02.2016:

Trysil kommune vil bemerke at det krever tid og ressurser å få den fulle oversikt over de vesentlige endringer det er lagt opp til i forslag til nytt inntektssystem. Systemet er i seg selv komplisert og uten konsekvensutredning. Med kort høringsfrist på det nye forslag er høringen en utfordring.

Det nye inntektssystemet ser ut til å omfordele økonomiske ressurser fra små kommuner til større, og i tillegg vil forslaget medføre større utfordringer for fraflyttingskommuner.

For Trysil kommune ser konsekvensene ut til å bli:

- Forslaget til nytt inntektssystem vil redusere Trysil kommunes økonomi og handlingsrom.
- Trysil kommune har i dag fri inntekter fra eiendomsskatt, salg av konsesjonskraft, utbytte fra Eidsiva, overføringer fra kommuneskogen med videre. I sum for 2016 utgjør dette cirka 38 millioner kroner. Disse inntektene er et viktig bidrag til å opprettholde dagens tjenestetilbud. Til tross for store frie inntekter har kommunen store utfordringer med å jobbe fram et budsjett i balanse. Med forslaget til nytt inntektssystem må Trysil kommune redusere nivået på sitt tilbud til innbyggerne.
- Trysil kommune synes det er uheldig at det legges fram et forslag til nytt inntektssystem midt oppe i kommunestrukturdebatten. Det legges opp til incentiver for de kommuner som slår seg sammen, mens kommuner som ønsker å bestå i nåværende form, i en god del tilfeller blir straffet i det nye inntektssystemet. Slik skapes det i mange kommuner som ikke ønsker å slå seg sammen, usikkerhet om framtidig økonomi. Dette gir ikke et inntrykk av den frivillighet som regjeringen forsøker å legge opp til i kommunestrukturarbeidet. Trysil kommune ser ikke at et nytt inntektssystem bygger opp under muligheten til å kunne yte likeverdige kommunale tjenester.
- Trysil kommune vil peke på behovet for å innlemme et nytt kriterium for store reiselivskommuner. Disse kommunene har gjennom året langt flere personer med krav på tjenester og infrastruktur enn egen, bosatt befolkning.

Trysil kommune er kritisk til og vil avvise forslaget til nytt inntektssystem. Trysil kommune anbefaler at regjeringen skrinlegger framlagte forslag og legger opp til et inntektssystem som i større grad ivaretar små kommuners og reiselivskommuners interesser.

Behandling i Kommunestyret - 16.02.2016:

Forslag fra ordfører:

Endring i kulepunkt 2: Frie inntekter endres til egne inntekter.

Tillegg til kulepunkt 4:

I en egen rapport fra (TF349) utført av Telemarksforskning med flere på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan vi lese:

Ut fra rent kommunaløkonomisk perspektiv indikerer våre anslag at hyttebebyggelsen medfører større utgifter enn inntekter for hyttekommunene.

Protokolltilførsel fra A v/Randi Sætre:

Arbeiderpartiet oppfordrer ordføreren å ta kontakt med flere store reiselivskommuner for å samordne og videreføre arbeidet med å få innlemmet eget kriterium som ivaretar reiselivskommuners særskilte interesser.

Votering: Formannskapetets innstilling og ordførers forslag enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret - 16.02.2016:

Trysil kommune vil bemerke at det krever tid og ressurser å få den fulle oversikt over de vesentlige endringer det er lagt opp til i forslag til nytt inntektssystem. Systemet er i seg selv komplisert og uten konsekvensutredning. Med kort høringsfrist på det nye forslag er høringen en utfordring.

Det nye inntektssystemet ser ut til å omfordele økonomiske ressurser fra små kommuner til større, og i tillegg vil forslaget medføre større utfordringer for fraflyttingskommuner.

For Trysil kommune ser konsekvensene ut til å bli:

- Forslaget til nytt inntektssystem vil redusere Trysil kommunes økonomi og handlingsrom.
- Trysil kommune har i dag egne inntekter fra eiendomsskatt, salg av konsesjonskraft, utbytte fra Eidsiva, overføringer fra kommuneskogen med videre. I sum for 2016 utgjør dette cirka 38 millioner kroner. Disse inntektene er et viktig bidrag til å opprettholde dagens tjenestetilbud. Til tross for store, egne inntekter har kommunen store utfordringer med å jobbe fram et budsjett i balanse. Med forslaget til nytt inntektssystem må Trysil kommune redusere nivået på sitt tilbud til innbyggerne.
- Trysil kommune synes det er uheldig at det legges fram et forslag til nytt inntektssystem midt oppe i kommunestrukturdebatten. Det legges opp til incentiver for de kommuner som slår seg sammen, mens kommuner som ønsker å bestå i nåværende form, i en god del tilfeller blir straffet i det nye inntektssystemet. Slik skapes det i mange kommuner som ikke ønsker å slå seg sammen, usikkerhet om framtidig økonomi. Dette gir ikke et inntrykk av den frivillighet som regjeringen forsøker å legge opp til i kommunestrukturarbeidet. Trysil kommune ser ikke at et nytt inntektssystem bygger opp under muligheten til å kunne yte likeverdige kommunale tjenester.
- Trysil kommune vil peke på behovet for å innlemme et nytt kriterium for store reiselivskommuner. Disse kommunene har gjennom året langt flere personer med krav på tjenester og infrastruktur enn egen, bosatt befolkning. I en egen rapport fra (TF349) utført av Telemarksforskning med flere på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan vi lese:
Ut fra rent kommunaløkonomisk perspektiv indikerer våre anslag at hyttebebyggelsen medfører større utgifter enn inntekter for hyttekommunene.

Trysil kommune er kritisk til og vil avvise forslaget til nytt inntektssystem. Trysil kommune anbefaler at regjeringen skinlegger framlagte forslag og legger opp til et inntektssystem som i større grad ivaretar små kommuners og reiselivskommuners interesser.

Protokolltilførsel:

Arbeiderpartiet oppfordrer ordføreren å ta kontakt med flere store reiselivskommuner for å samordne og videreføre arbeidet med å få innlemmet eget kriterium som ivaretar reiselivskommuners særskilte interesser.

Trysil kommune

Jan Sævig
rådmann

(Dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor uten signatur.)

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut et forslag til nytt inntektssystem for kommunene (se vedlegg). Regjeringen har tidligere varslet at dem ønsker en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen av inntektssystemet skal dette også ses i sammenheng med kommunereformen. Høringsdokumentene ble sendt ut 17. desember og det bes om generelle uttalelser og innspill på enkeltpunkt innen 1. mars 2016.

Inntektssystemet består av flere elementer; Innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I tilsendte høringsnotatet redegjøres det for konkret forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen og endring i regionalpolitiske tilskudd (strukturkriterie). I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det foreslåes noen endringer.

Endringer i kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen er omtalt i høringsnotatet kapittel 3. Summen av endringer gir Trysil kommunen et annet utgiftsbehov (kostnadsindeks) enn tidligere. I dagens inntektssystem har Trysil kommune en kostnadsindeks på 1,13369 i forslag til nytt inntektssystem er dette endret til 1,12362. Dette vil isolert sett medføre reduserte overføringer fra Staten til Trysil kommune. I tillegg til endringer i kostnadsnøkler er det foreslått et eget strukturkriterie. Dette skal erstatte dagens basistilskudd samt småkommunetilskudd som i sin tid ble innført for å kompensere for smådriftsulemper.

Hvordan endelig utforming av det nye strukturkriteriet blir, vil først bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017. Det nye kriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen. Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall. Ekspertutvalget for kommunereform²⁴ viste blant annet til at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, mens Langørgeⁿ m.fl.²⁵ fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse og grunnskole i stor grad er uttømt ved 5 000 innbyggere.

KS har foretatt økonomiske beregninger på hva forslag til endringer fra departementet medfører. Effekten av endringene i kostnadsnøkler er klare, men de effekter som ligger i strukturkriteriet er ikke klare ennå men det er utarbeidet tre alternativer for Trysil kommune med bruk av forskjellige grenser for strukturkriteriet.

Alternativer for strukturkriterie	Endring i rammetilskudd pr innbygger			Endring i rammetilskudd		
	Utgiftsutjevning uten strukturkriteriet	Strukturkriterie	Sum pr innbygger	Utgiftsutjevning uten strukturkriteriet	Strukturkriterie	Endring i rammetilskudd
A. Grense for full basis 25,4 km	-629	-123	-752	-4 133 000	-810 000	-4 943 000
B. Grense for full basis 16,5 km	-629	396	-233	-4 133 000	2 602 000	-1 531 000
C. Grense for full basis 13,3 km	-629	333	-296	-4 133 000	2 186 000	-1 947 000

Tabellen viser at kommunen får redusert sine inntekter med 4,1 MNOK som følge av ny kostnadsnøkkel. I tillegg vil det bli endringer som følge av det nye strukturkriteriet og dersom grensen for full basis legges på 25,4 km vil Trysil kommune få redusert sine inntekter med ytterligere 0,8 MNOK. Hva dette til slutt blir vet vi ikke før Stortinget gjør sitt vedtak om statsbudsjett for 2017 kommende høst.

Vurdering

Når det skal legges frem forslaget til nytt inntektssystem er det viktig å se helheten og ikke bare deler av den. For kommunene er det først og fremst summen av de samlede inntektene som er av betydning. Om inntektene kommer som innbyggertilskudd, rammetilskudd, utgiftsutjevning, inntektsutjevning eller skatteinntekter spiller i realiteten ingen rolle. Dette forslaget til endringer tar bare for seg deler av inntektssystemet og da er det utfordrende å komme med en god

høringsuttalelse. Ved forrige omlegging var det inntektsutjevningen som var i fokus og da resultatet forelå ble det varslet fra de som «tapte» at det ville bli omkamp ved neste behandling av inntektssystemet.

Det å gi faglige og etterrettelige vurderinger på de konkrete forslag til endringer er utfordrende, og det forutsetter tilgang til informasjon, analyseverktøy, kompetanse og kapasitet innen et fagområde kommunen ikke har. De analyser av data som ligger til grunn for forslag til nye delkostnadsnøkler er gjort av et stort og sammensatt fagmiljø i departementet som igjen støtter seg på å SSB og andre fagmiljøer. På disse punktene må vi legges til grunn at departementet og de fagfolk som har bidratt i arbeidet har tatt innover seg viktigheten av at kriteriene skal sikre et likeverdig tjenestetilbud til alle landets innbyggere. Det å komme med klare høringsuttalelse på hvilke kriterier vektingen mellom disse forutsetter samme faglige ekspertise som det departementet sitter med. Med bakgrunn i informasjon i høringsnotatet er det vanskelig å si noe om hvilke kriteriedata som bør være med og hvordan vektingen av disse skal være.

Dersom administrasjon skal komme med noen refleksjoner omkring dagens inntektssystem og kommunens samlede økonomi kan det se ut til at det i dagens system foreligger et avvik mellom det staten har beregnet i kommunens utgiftsbehov og det kommunen bruker av ressurser. Trysil kommune bruker i 2016 ca 38 MNOK i egne frie inntekter for å drifte kommunens løpende drift. Uten eiendomsskatt, salg av konsesjonskraft, utbytte fra Eidsiva, overføringer fra kommuneskogen mv ville ikke kommunen hatt det tjenestetilbudet som er i dag. I forslag til nytt inntektssystem vil denne «skjevheten» mellom statlige overføringer og kommunens bruk av ressurser bli større.

Det å se inntektssystemet i sammenheng med kommunereformen er etter rådmannens syn ikke unaturlig. Prinsippene i inntektssystemet om forutsigbarhet og objektivitet er viktig. Det overordnede målet med inntektssystemer fra Staten er å bidra til ut kommunenes sine forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Innbyggere har rett til samme tjeneste uavhengig av hvilken kommune de bor og oppholder seg i. Inntektssystemet tar hensyn til strukturelle forskjeller i kommunene sine kostnader (utgiftsutjevning) og forskjeller i skatteinntekter (inntekstutjevning). For at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, må en ta hensyn til strukturelle kostnadsforskjeller når de økonomiske rammene blir fordelt. Eksempler på slike kostnadsforskjeller er aldersfordeling (demografi) og reiseavstander innenfor kommunen.

Det kan se ut til at endringene forslaget til nytt inntektssystem legger opp til «sanksjoner» mot mindre kommuner som ikke ønsker å bli med på noen kommunesammenslåing. Det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempere, der ikke alle kommuner lenger skal motta kompensasjon for smådriftsulempere på kommunenivå (for eksempel administrasjon). I høringsnotatet skriver departementet:

«Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. I dag gjelder dette prinsippet for smådriftsulempere 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 smådriftsulempere, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulempere på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulempere 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.»

Betyr dette at forhold omkring basistilskudd nå ikke lenger er gjeldene? Vil kommunene i det nye inntektssystemet hente midler fra tjenesteområdene for å finansiere administrasjon? Dette mener rådmannen blir et feil styringssignal som kommer i konflikt med målet om å jevne ut kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Kommuner med mange innbyggere har flere å fordele kostnadene på enn kommuner med få innbyggere. Først når prosessen med kommunereformen er ferdig vil det etter rådmannens syn være hensiktsmessige å se på inntektssystemet i sin helhet, det er først da en med sikkerhet kan se forskjellen mellom kommunene og hva som må til for at alle innbyggere skal få et likeverdig tjenestetilbud.

Konklusjon

Rådmann ser det som vanskelig å komme med klare og entydige uttalelser på forslag til nytt inntektssystem. Inntektssystemet er en del av Stortingets fordelingspolitikk og et viktig bidrag til å nå målet om å gi innbyggere et likeverdig tjenestetilbud. Etter rådmanns syn ligger det rikspolitiske og distriktpolitiske momenter innbakt i de foreslåtte endringene til inntektssystem. Rådmann vil selvsagt tilrå kommunestyret å komme med en uttalelse ettersom forslaget til nytt inntektssystem vil redusere kommunens økonomi og handlingsrom for å gi kommunens innbyggere et godt tjenestetilbud. Ettersom dette er en så klar politisk sak legges den frem uten forslag til vedtak fra rådmann.