



SAKSPAPIR

Styre, komite, utval	Møtedato	Saknr
Giske formannskap	15.02.2016	025/16

UTTALE TIL FRAMLEGGET TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR KOMMUNANE

Innstilling:

Giske formannskap behandla utkastet til nytt inntektssystem i møte 15.2.16 og har følgende kommentar til utkastet:

«Verknaden av endringane i inntektssystemet slår til dels kraftig og relativt raskt inn i kommunane sin økonomi, sidan endringa vert iverksett frå 1.1.2017. For fleirtalet av kommunar vert endringane negative og vil krevje til dels omfattande driftsomleggingar, dersom ein skal sikre ei sunn økonomisk utvikling framover. Endring av inntektssystemet kjem på eit tidspunkt der kommunane er inne i ein aktiv og relativt kritisk fase i arbeidet med kommunereforma. Dette er uheldig og vil kunne ta kraft og fokus vekk frå det viktige arbeidet som må gjerast i høve reforma. Ingen kommunar anten ein vel å delta i å etablere ein ny kommune eller ein vel å halde fram aleine etter 2020, kjem uberørt ut av reformarbeidet. Kommunane bør derfor få høve til å bu seg på dei endringane dei må gjennomføre for å møte situasjonen frå 2020. Regjering og Storting bør vere opptatt av å sikre eit best muleg utgangspunkt for kommunane fram til 2020, ikkje berre etter 2020.

Ut frå dette meiner Giske formannskap at hovudendringane i inntektssystemet mellom anna innføring av eit ev strukturkriterium, bør skje frå 1.1.2020.

Giske formannskap vil elles peike på at det synest å vere trong for å arbeide meir med operasjonalisering av *strukturkriteriet*. Kriteriet slår særdeles uheldig ut for kommunar som, ut frå KMD si vurdering er store nok til å halde fram som eigne kommunar. Dette er eit tankekors. Det bør derfor utgreiast alternative modellar. Til dømes kan strukturkriteriet kunne nyttast til differensiering av basistilskot for kommunar der ein ønsker å skille mellom ufrivillege og frivillege kostnadsulempar pr innbyggjarar, medan kommunar over denne størrelse får berekna basistilskot som i dag. J fr. høyringsutkastet: «Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulempar knyttet til lavt innbyggertall».



15.02.2016 Giske formannskap

Forslag frå Trude Fjærli Giskås (H) om tillegg i starten:

Giske formannskap er nøgde med at saka er sendt ut på høyring, og at det er lagt opp til ein brei prosess.

Innstillinga og forslaget frå Trude Fjærli Giskås vart samrøystes vedtatt.

F- 025/16 Vedtak:

Giske formannskap er nøgde med at saka er sendt ut på høyring og at det er lagt opp til ei brei prosess.

Giske formannskap behandla utkastet til nytt inntektssystem i møte 15.2.16 og har følgande kommentar til utkastet:

«Verknaden av endringane i inntektssystemet slår til dels kraftig og relativt raskt inn i kommunane sin økonomi, sidan endringa vert iverksett frå 1.1.2017. For fleirtalet av kommunar vert endringane negative og vil krevje til dels omfattande driftsomleggingar, dersom ein skal sikre ei sunn økonomisk utvikling framover. Endring av inntektssystemet kjem på eit tidspunkt der kommunane er inne i ein aktiv og relativt kritisk fase i arbeidet med kommunereforma. Dette er uheldig og vil kunne ta kraft og fokus vekk frå det viktige arbeidet som må gjerast i høve reforma. Ingen kommunar anten ein vel å delta i å etablere ein ny kommune eller ein vel å halde fram aleine etter 2020, kjem uberørt ut av reformarbeidet. Kommunane bør derfor få høve til å bu seg på dei endringane dei må gjennomføre for å møte situasjonen frå 2020. Regjering og Storting bør vere opptatt av å sikre eit best muleg utgangspunkt for kommunane fram til 2020, ikkje berre etter 2020.

Ut frå dette meiner Giske formannskap at hovudendringane i inntektssystemet mellom anna innføring av eit ev strukturkriterium, bør skje frå 1.1.2020.

Giske formannskap vil elles peike på at det synest å vere trong for å arbeide meir med operasjonalisering av *strukturkriteriet*. Kriteriet slår særdeles uheldig ut for kommunar som, ut frå KMD si vurdering er store nok til å halde fram som eigne kommunar. Dette er eit tankekors. Det bør derfor utgreiast alternative modellar. Til dømes kan strukturkriteriet kunne nyttast til differensiering av basistilskot for kommunar der ein ønsker å skille mellom ufrivillege og frivillege kostnadsulempar pr innbyggjarar, medan kommunar over denne størrelse får berekna basistilskot som i dag. Jfr. høyringsutkastet: «Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulempar knyttet til lavt innbyggertall».

Vedlegg:

Høringsnotat forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(281603).pdf



Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene (L)(279104).pdf
more-og-romsdal-okonomiske-utslag nytt inntektssystem
notat---forslag-til-nytt- inntektssystem. KS notat
Vedlegg til sak om nytt inntektssystem februar 2016

Saksutgreiing

Regjeringa har sendt ut på høyring framlegg til nytt inntektssystem for kommunesektoren. Høyringsfrist er 1.3.2016. Endringane i inntektssystemer tenkt gjennomførte frå 1.1.2017. Det vert synst til vedlegga, og saksutgreiinga går derfor ikkje djupt inn i endringane.

Hovudpunkta i framlegget er:

1. Kostnadsnøkkelen som fordeler innbyggartilskot til kommunane er oppdatert i tråd med endringar i demografi, busetjingsmønster, levekår og andre forhold som gjer at det vert kostnadsforskjellar mellom kommunane. Dette vert gjort om lag kvart fjerde år.
2. Det vil framleis verte gitt kompensasjon for utgifter til kommunale tenester som skuldast lange avstander og spredd busetjing. Kommunar med spredd busetnad vil til dømes få høgare tilskot til grunnskole og heimetjeneste.
3. *Kommunar som er ufrivilleg små pga lange avstander vil framleis få fullt basistilskot, som i hovudsak er kompensasjon for kostnader til administrasjon av kommunen. Kommunar i meir tettbygde område som vel å vere små vil ikkje få like høgt basistilskot til administrasjonskostnader som i dag.**
4. De regionalpolitiske tilskota herunder småkommunetilskotet vert vidareført. Småkommunetilskotet vert målretta meir mot kommunar med distriktpolitiske utfordringar. Noko meir av tilskotet bør verte gitt pr innbyggjar, og noko mindre pr kommune. Dette vil gjere systemet meir rettferdig fordi kommunar med fleire innbyggjarar vil få høgare tilskot enn kommunar med færre.
5. *Dagens inntektssystem premierer kommunar som vel å vere små, og fører til at kommunar som slår seg saman taper inntekter. Regjeringa vil fjerne hindre for kommunesamanslåing gjennom endringane i systemet.**
6. Kommunar som bestemmer seg for å slå seg saman, vil behalde basistilskotet og regionalpolitiske tilskot som i dag i 15 år uavkortet, og får deretter ei nedtrapping over 5 år. Regjeringa meiner at dette vil vere føreseieleg og gi god tid til omstilling for desse kommunane. I tillegg får dei reformstøtte og omstillingsstøtte.

**Tekst i kursiv er utheving gjort i denne saksutgreiinga. Tiltaket for å oppnå ønskt endring er innføring av strukturkriterium.*

Det er ein føresetnad med framlegget at det skal stimulere (tvinge vil nokre seie) til samanslåing. I tillegg skal det bidra til omfordeling av midlar frå små kommunar (tradisjonelt tenkt på som kommunar med fråflytting) til større kommunar.

Skal ein få ut dei ønskete effektane må det gjerast endringar i kriteriesettet. Dette vert gjort på fleire måtar. To av dei vil eg nemne særskild då dei berører Giske direkte:

- *Endring i kostnadsnøkkel* (sjå punkt 1 over). Denne vert gjort regelmessig, omtrent



kvart fjerde år og ville kome no uansett. Ser ein landet under eitt er det 204 kommunar som kjem ut med pluss, medan 224 kjem ut med minus som følge av endringa. For Giske slår endringa denne gongen negativt ut med vel 1,1 mill kroner. *Strukturkriterium for å fastsette basistilskotet.* Dette er eit nytt kriterium, som er utvikla for å skille mellom «frivillige og ufrivillige smådriftsulemper». Kriteriet måler reiseavstanden for den einskilde innbygger for å møte 5.000 innbyggerar. Gjennomsnittet for alle innbyggerane i kommunen vert kommunen sin verdi. KMD sitt framlegg går ut på at strukturkriteriet skal skille ut kommunar som har smådriftsulemper som ikkje fullt ut kan definerast som ufrivillege. Desse skal få en reduksjon i basistilskuddet. Ser ein verknaden på landsbasis er det 171 kommunar som kjem ut i pluss medan 227 kjem ut minus.

Tabellen under syner korleis strukturkriteriet vil slå ut for Giske kommune

Kommune	Gjennom- snittlig reise- avstand for å nå 5000 innb.	Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet Grenseverdi lik 25,4 km	Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet Grenseverdi lik 16,5 km	Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet Grenseverdi lik 13,3 km
1532 Giske	6,1 km	6.559.000	5.844.000	5.084.000

Summen av endring av kostnadsnøkkel og innføring av strukturkriteriet er negativ for Giske kommune. Avhengig av om grenseverdien vert sett til 13,3 16,5 eller 25,4 km vil samla økonomisk effekt vert mellom -6,2 og opp til -7,6 mill kroner.

Heimelsgrunnlaget

Framlegget kjem frå regjeringa og er ikkje heimla i lov.

Økonomiske konsekvensar:

Omlegginga i seg sjølv er ikkje avskrekkande. Det kan vere muleg for Giske kommune å leve med 7 million i reduksjon sjølv om det vil bety ytterlegare reduksjon i drift. Reduksjonen kan naturlegvis kompensere ved å justere tapte inntekter til dømes gjennom auke i eigedomskatt.

Den store utfordringa er knytt til at endringane skal ha verknad frå 1.1.2017 og slår dermed rett inn i det omfattande omstillingsarbeidet vi må gjennomføre for å få redusert drifta med ca 40 mill til 2019. Ei ev omlegging av inntektssystemet forverrer situasjonen vesentleg.

Vurdering:

Endringane i kriteriesetta rammer Giske kommune på ein uventa måte, sett i lys av kva som er sagt om føremålet med kommunereforma. Det fjerner til dømes effektivt alle økonomiske verknader og insentiv som var etablert for vekstkommunane. Rådmannen trur ikkje det er tilfeldig, men tilsikta sidan omlegginga rammer omtrent 100% av kommunane mellom 5000 og 20000 innbyggerar, sjølv om fleire av desse kommunane ikkje er i den primære målgruppa for reformen. Det er særleg strukturkriteriet som slår ut for desse kommunane sin del. Ser ein omlegginga i lys av kva regjeringa sjølv seier om strukturkriteriet i høyringsuttalen vert det



underleg at ein vel denne innretninga:

«Strukturkriteriet 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 kommunereformen viste blant annet til at *administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, mens Langørgen m.fl. fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse og grunnskole i stor grad er uttømt ved 5 000 innbyggere**.»

**Tekst i kursiv er markering frå rådmannen. Det vert slått fast at smådriftsulemper i hovudsak er å finne hos kommunar under 5000 innbyggjarar.*

Av 89 kommunar mellom 5000 og 10000 innbyggjarar tener 2 stk på innføring av strukturkriteriet, medan 87 stk taper. Tapet utgjør vel 492 mill kroner for desse kommunane. Tilsvarende tal for kommunar mellom 10000 og 20000 innbyggjarar er at alle tapar på omlegging. Tapet utgjør vel 234 mill kroner. Dette bør vere tankevekkande, det heng ikkje saman med signala om føremålet med reforma.

Omlegginga er meld og kjem slik sett ikkje overraskande. Den kjem likevel på eit dårleg tidspunkt etter rådmannen si vurdering. Kommunane treng å kunne halde fokus på reformarbeidet, skal det verte vellukka. Skal endringane stimulere til samling av kommunar bør nytt system tre i kraft frå 1.1.2020 og ikkje 1.1.2017. I åra som kjem vil kommunane sin innsats verte retta mot å kutte kostnader, for å sikre ei sunn økonomisk utvikling og eit sunt økonomisk grunnlag som startpunkt for ein ev ny kommune. Endringane som er presenterte i inntektssystem gir ikkje positivt bidrag til det arbeidet.

I notat til KS finn ein følgande kommentar til strukturkriteriet:

«..... synes det å være behov for å arbeide mer med operasjonaliseringen av

strukturkriteriet, der det bl.a. ses på alternative modeller. For eksempel at strukturkriteriet kun

benyttes til differensiering av basistilskuddet for kommuner hvor en ønsker å skille mellom ufrivillige

og frivillige kostnadsulemper, mens kommuner over denne størrelse får beregnet basistilskudd som i

dag.»

Rådmannen vil rå til at formannskapet slutter seg til ein slik konklusjon, samstundes som det vert foreslått at innføring av strukturkriteriet vert utsett til 1.1.2020. Då veit ein kva effekten har vore av reformarbeidet og vil sjå om det må nyttast så kraftige økonomiske virkemidlar



GISKE KOMMUNE

for å få etablert ein kommunestruktur i tråd med Stortinget sine ønskjer.

Saka vert lagt fram med slik