



Tvedestrand kommune

Saksframlegg

Arkivsak: 2015/1630-3

Arkiv: 100

Saksbeh: Øyvind Johannesen

Dato: 31.01.2016

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
15/16	Formannskap	02.02.2016
4/16	Kommunestyre	09.02.2016

Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Rådmannens forslag til vedtak

Alternativ 1:

Tvedestrand kommunestyre har ikke vesentlig merknader til de nye kostnadsnøklerne, slik de ligger i høringsforslaget.

Tvedestrand kommunestyre er sterkt *imot* forslaget om det nye strukturkriteriet og endringene i de regionalpolitiske tilskuddene. Etter kommunestyret oppfatning legges det opp til i for stor grad bruk av «tvang», gjennom økonomiske virkemidler, i kommunereformprosessen ved dette forslaget. Samlet vil forslagene gi for store omfordelingseffekter, som vil ytterligere forsterke sentraliseringen i Norge.

Alternativ 2:

Tvedestrand kommunestyre *støtter alle* forslagene.

Alternativ 3:

Tvedestrand kommunestyre har ikke vesentlig merknader til de nye kostnadsnøklerne, slik de ligger i høringsforslaget.

Tvedestrand kommunestyre *støtter* forslagene om det nye strukturkriteriet og endringene i de regionalpolitiske tilskuddene *prinsipielt*, men foreslår at reiselengden settes til 13,3 km i strukturkriteriet, og at endringene i de regionalpolitiske tilskuddene ikke vris mot en fordeling pr. innbygger, men mer pr. kommune. Hensikten med endringsforslagene er at de skal gi langt mindre omfordelingseffekt enn høringsforslaget.

Saksprotokoll i Formannskap - 02.02.2016

Behandling

Morten Foss (SP) fremmet rådmannens forslag alternativ 1.

Anne Killingmo (FRP) fremmet rådmannens forslag alternativ 3.

Killingmos forslag

1 stemme

Foss sitt forslag

8 stemmer og tilrådd

Innstilling

Tvedestrand kommunestyre har ikke vesentlig merknader til de nye kostnadsnøklerne, slik de ligger i høringsforslaget.

Tvedestrand kommunestyre er sterkt *imot* forslaget om det nye strukturkriteriet og endringene i de regionalpolitiske tilskuddene. Etter kommunestyret oppfatning legges det opp til i for stor grad bruk av «tvang», gjennom økonomiske virkemidler, i kommunereformprosessen ved dette forslaget. Samlet vil forslagene gi for store omfordelingseffekter, som vil ytterligere forsterke sentraliseringen i Norge.

Saksprotokoll i Kommunestyre - 09.02.2016

Behandling

Innstilling fra formannskap enstemmig vedtatt.

Vedtak

Tvedestrand kommunestyre har ikke vesentlig merknader til de nye kostnadsnøklerne, slik de ligger i høringsforslaget.

Tvedestrand kommunestyre er sterkt *imot* forslaget om det nye strukturkriteriet og endringene i de regionalpolitiske tilskuddene. Etter kommunestyret oppfatning legges det opp til i for stor grad bruk av «tvang», gjennom økonomiske virkemidler, i kommunereformprosessen ved dette forslaget. Samlet vil forslagene gi for store omfordelingseffekter, som vil ytterligere forsterke sentraliseringen i Norge.

Bakgrunn for saken

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til nytt inntektssystem. Høringsfristen er satt til 1. mars 2016. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 som offentliggjøres 11. mai 2016.

KS hovedstyre behandler saken i møte den 14. februar 2016. Administrasjonen i KS har utarbeidet et notat datert 14.01.2016, som vedlegges saken.

Det vises ellers til departementet og KS sine nettsider for mer informasjon.

I høringen presenteres følgende:

- Nye kostnadsnøkler for kommunene
- En ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen, gitt betegnelsen «strukturkriteriet».
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene.
- En oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet.

Problemstilling

Hva skal kommunen gi som høringsuttalelse i denne saken?

Faglige merknader/historikk

Sammendrag og hovedproblemstillinger

Nye kostnadsnøkler:

Høringsforslagets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkklene som gjelder i dag. Rådmannen mener at forslagene til oppdateringen av kostnadsnøkklene er godt faglig fundert.

På barnehageområdet presenteres to alternativer til delkostnadsnøkkel. Anbefalingen i høringsnotatet er å videreføre kriteriene i dagens kostnadsnøkkel (Barn 2-5 år, utdanningskriteriet og barn 1 år uten kontantstøtte). Denne delkostnadsnøkkel forklarer forskjeller i faktisk barnehageetterspørsel mellom kommunene bedre enn den alternative modellen, og forklaringskraften er like sterk som tidligere. I den alternative delkostnadsnøkkel er utdanningskriteriet og barn med kontantstøtte erstattet med antall heltidsansatte 20 44 år, og at barnegruppen utvides til 1-5 åringer. Hvilke alternativ som bør velges er vanskelig å vurdere.

Samlet økonomisk fordelingseffekt av nye kostnadsnøkler er at kommuner med under 20000 innbygger mister 184,5 mill. kroner til kommuner som er over 20000 innbyggere. Av 224 kommuner som taper på nye kriterier er 219 av kommunene under 20000 innbyggere. Det er 204 kommuner som vinner på nye kriterier, der 171 av kommunene er under 20000 innbygger og 33 kommuner over 20000 innbyggere.

Nytt strukturkriterie:

Høringsforslaget presenterer også et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd. Det måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5 000 innbyggere (måles med utgangspunkt i grunnkretsens befolkningsmessige sentrum). Gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi.

Det er utredet 3 ulike alternativer på reiselengde i høringsforslaget for å møte 5 000 innbyggere:

- 13,3 km, som gir minst omfordelingseffekt, 567,1 mill. kroner.
- 16,5 km, som gir middels omfordelingseffekt, 612,1 mill. kroner.
- 25,4 km, som gir størst omfordelingseffekt, 1 015,5 mill. kroner.

Strukturkriteriet benyttes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd, 13,2 mill. kroner i 2016, vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunen får mellom 0 og 13,2 mill. kroner i basistilskudd. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Men det vil gi store omfordelingsvirkninger mellom kommunene også i forhold til kommuner som antas å være utenfor hovedmålgruppen frivillige eller ufrivillige små. Opplegget i høringsnotatet

innebærer f.eks. også at alle kommuner med innbyggere mellom 10 000- 20 000 taper på forslaget, mens de største kommunene kommer best ut.

Samlet økonomisk fordelings-effekt av det nye strukturkriteriet med reiselengde på 25,4 km er at kommuner med under 20 000 innbygger mister 1 015,5 mill. kroner til kommuner som er over 20 000 innbyggere. Det vil være 250 kommuner under 20 000 innbyggere som taper på ordningen, mens det kun vil være 7 kommuner over 20 000 innbyggere som også taper på ordningen. De som vinner på ordningen er 123 kommuner under 20 000 innbyggere og 48 kommuner (hovedsakelig de store byene) over 20 000 innbygger.

Sett i lys av dette 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 kostnadsulemp, mens kommuner over den anbefalte størrelse får beregnet basistilskudd som i dag. Dette kan være en alternativ måte å gjennomføre det nye strukturkriteriet som gir mindre omfordelingseffekt, enn høringsforslaget.

Regionalpolitiske tilskudd:

Innenfor de regionalpolitiske tilskuddene foreslås at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/ Namdalenstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samlet i to nye tilskudd; Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd.

I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye tilskuddene, men det legges opp til at:

- Småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (eksisterende indeks for grad av distriktsutfordringer)
- Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Omleggingene som skisseres antas å ha størst betydning for kommunene med under 3 200 innbyggere. I dag får ikke kommuner med distriktsindeks over 47 distriktstilskudd Sør-Norge. Legges samme kriterier til grunn for småkommunetillegget vil 22 småkommuner i Sør-Norge med distriktsindeks over 47 miste småkommunetilskuddet. Dette er ca. 25 pst av kommunene i Sør-Norge som i dag har småkommunetilskudd. I Nord-Norge har alle kommuner med småkommunetilskudd distriktsindeks under 47 og vil derfor ventelig få småkommunetillegg.

Skatteelementene i inntektssystemet:

I høringsnotatet gis det en beskrivelse av dagens system for skatt og skatteutjevning. Det fremmes ikke konkrete forslag til endringer i dagens modell, men vises i stedet til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. Dette er i tråd med tidligere praksis - at det er utgiftsutjevningen og de regionalpolitiske tilskuddene som behandles når inntektssystemet revideres. Skatteandel og skatteutjevning er imidlertid viktige virkemidler for omfordeling, og bør derfor følges nøye av kommunesektoren og KS ved de årlige statsbudsjettbehandlingene.

Alternative løsninger og konsekvenser

Etter rådmannens vurdering ligger det i høringsforslaget til dels store omfordelingseffekter, som går ut over forslaget om frivillig og ufrivillig smådriftsulemp.

Det legges opp til en omfordeling av minst 1,2 mrd. kroner, som går hovedsakelig fra kommuner under 20 000 innbygger til kommuner med over 20 000 innbyggere. Forslagene i regionalpolitiske tilskudd vil også når det blir gitt mer med utgangspunkt i innbyggertallet forsterke denne omfordelingen ytterligere etter rådmannens vurdering. Svaret på kommer ikke i kommuneprp. i mai 2016.

For Aust-Agder vil det hovedsakelig være Arendal kommune som vinner på strukturkriteriet. De andre kommunene vil tape på innføring av dette kriteriet med 25,4 km reiselengde. Samlet vil kommunene i Aust-Agder tape om lag 38,7 mill. kroner på innføringen av dette kriteriet. Fylker med svakt befolkningsgrunnlag og få store og mellomstore byer, taper helt klart på denne nyordningen.

Tvedestrand kommune vil tape følgende på høringsforslaget:

- Nye kostnadsnøkler tap på om lag 1,5 mill. kroner.
- Nytt strukturkriterie med 25,4 km reiselengde tap på om lag 6,5 mill. kroner
- Nytt strukturkriterie med 16,5 km reiselengde tap på om lag 5,0 mill. kroner
- Nytt strukturkriterie med 13,3 km reiselengde tap på om lag 3,7 mill. kroner

Samlet vil Tvedestrand kommune tape mellom 5,2 til 8,0 mill. kroner, dersom høringsforslagene gjennomføres. Effekten av forslagene til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, vil kunne slå negativt ut for kommunen.

Etter rådmannens vurdering legges det opp til i større grad bruk av «tvang», gjennom økonomiske virkemidler i høringsforslaget, til å få fortgang i kommunereformprosessen, med det klare mål å få redusert antall kommuner i Norge, for å møte morgendagens utfordringer i et 50 års perspektiv.

Konklusjon

Rådmannen legger frem 3 ulike forslag til høringsuttalelse i denne svært politiske saken når det gjelder innføring av *nytt strukturkriterie* og endringer i *de regionalpolitiske tilskuddene*:

1. Avvise de nye forslagene, da de legger opp til i for stor grad bruk av «tvang», gjennom økonomiske virkemidler, i kommunereformprosessen ved dette forslaget. Samlet vil forslagene gi for store omfordelingseffekter, som vil ytterligere forsterke sentraliseringen i Norge.
2. Støtte alle forslagene,
3. Støtter forslagene prinsipielt, men foreslå at reiselengden settes til 13,3 km i strukturkriteriet, og at endringene i de regionalpolitiske tilskuddene ikke vris mot en fordeling pr. innbygger, men mer pr. kommune. Hensikten med endringsforslagene er at de skal gi langt mindre omfordelingseffekt enn høringsforslaget.

Rådmannen har ikke vesentlige merknader til de nye kostnadsnøklerne, slik de ligger i høringsforslaget.

Tvedestrand, 31.01.2016
Rådmannen
