



Dato: 09.02.2016  
Arkivref: 2016/221-2 / 103

Torill Neset  
37119731  
torill.neset@gjerstad.kommune.no

Saksnr	Utvalg	Møtedato
16/19	Kommunestyret - 2015 - 2019	18.02.2016

### **Høringsuttalelse - forslag til nytt inntektssystem for kommunene**

#### **Vedtak:**

Gjerstad kommunestyre har ikke vesentlige merknader til de nye kostnadsnøklerne, slik de er fremstilt i høringsforslaget.

Gjerstad kommune støtter ikke forslaget om det nye strukturkriteriet, slik strukturkriteriet er beskrevet i høringsforslaget mener Gjerstad kommune at dette vil gi for store omfordelingsvirkninger mellom kommunene til fordel for de større byene. Gjerstad kommune mener det er behov for å arbeide mer med operasjonaliseringen av strukturkriteriet.

Om likevel strukturkriteriet skulle bli innført vil Gjerstad kommune foreslå at reiselengden settes til 13,3 km og at de regionalpolitiske tilskuddene ikke vris mot en fordeling pr innbygger, men mer pr kommune. Hensikten med disse endringsforslagene er at de skal gi mindre omfordelingseffekt enn i høringsforslaget som er et alternativ i forslaget.

#### **Rådmannens innstilling:**

Gjerstad kommunestyre har ikke vesentlige merknader til de nye kostnadsnøklerne, slik de er fremstilt i høringsforslaget.

Gjerstad kommune støtter ikke forslaget om det nye strukturkriteriet, slik strukturkriteriet er beskrevet i høringsforslaget mener Gjerstad kommune at dette vil gi for store omfordelingsvirkninger mellom kommunene til fordel for de større byene. Gjerstad kommune mener det er behov for å arbeide mer med operasjonaliseringen av strukturkriteriet.

Om likevel strukturkriteriet skulle bli innført vil Gjerstad kommune foreslå at reiselengden settes til 13,3 km og at de regionalpolitiske tilskuddene ikke vris mot en fordeling pr innbygger, men mer pr kommune. Hensikten med disse endringsforslagene er at de skal gi mindre omfordelingseffekt enn i høringsforslaget.

### **Saksprotokoll i Kommunestyret - 2015 – 2019 - 18.02.2016**

Representanten Egil Nic. Haugland (AP) fremmet følgende tilføyelse til rådmannens innstilling i tredje avsnitt:

«... som er et av alternativene i forslaget.»

Forslaget fra representanten Egil Nic. Haugland (AP) ble så votert over. Ved votering fikk forslaget 17 stemmer. Enstemmig.

#### **Vedlegg:**

- 1 KS-økonominotat om forslag til nytt inntektssystem for kommunene

#### **Saksdokumenter:**

- Forslag til nytt inntektssystem for kommunene  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a2d1bd7961da456c9b107253cd54c31c/horingsnotat-forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene-002.pdf>
- 
- KS Høringsforslag  
<http://www.ks.no/globalassets/regionene/ks-agder/kurs-og-programmer/strategikonferanse-2016/horingsforslag-nytt-inntektssystem-vagder.pdf?id=43086>

#### **Saksopplysninger:**

Inntektssystemet for kommunene vil bli endret med virkning fra 2017. Endelig innretning for endringene vil bli presentert i kommuneproposisjonen som legges frem i mai 2016. Regjeringen v/ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har nå sendt ut på høring et forslag til endringer, med høringsfrist 1. mars.

I høringen er det tre hovedendringer som legges til grunn

- Oppdaterte kostnadsnøkler for kommunene
- Nytt strukturkriterie i forhold til reiseavstand og befolkning
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene

Inntektssystemet for kommunene er en betegnelse på ordningene som avgjør størrelsen på kommunenes frie inntekter, - bestående av rammetilskudd og skatt på inntekt og formue. For Gjerstad utgjør dette 2/3 av samlede inntekter. Systemendringer kan dermed gi betydelige utslag på kommunens økonomiske handlefrihet. Gjennom inntektssystemet omfordeles penger mellom kommuner som objektivt sett er dyre og billige i drift, og mellom kommuner som har høye skatteinntekter og lave skatteinntekter. I tillegg inneholder systemet regionalpolitiske elementer, hvor politiske mål om å styrke distrikter med næringsutfordringer blir hensyntatt. I denne gjennomgangen skal inntektssystemet også ses i sammenheng med kommunereformen.

Et sentralt spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper, og i hvilken grad kommunene skal kompenseres fullt ut for denne type kostnader. Regjeringen tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, der de ufrivillige kompenseres fullt ut. De regionalpolitiske tilskuddene blir også vurdert.

## **Prinsipper og målsetning med inntektssystemet**

Regjeringen legger opp til å videreføre prinsippet om økonomisk rammestyring. Det er i tillegg videreført målsetningen at inntektssystemet skal bidra til at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud. Dette håndteres først og fremst gjennom kostnadsnøkler hvor utgiftsutjevningen omfordeler midler mellom kommuner. På samme måte omfordeles deler av forskjellene i skatteinntekter.

Prinsippene om rammefinansiering og et likeverdig tjenestetilbud er videreført fra tidligere revisjoner. Likevel er det et faktum at kommunene har svært ulikt nivå på sine frie inntekter. Det var derfor forventet at endringene i kostnadsnøkkelene skulle være større, og at inntektsutjevningen ift skatteinntektene i større grad vært vurdert. Det er vanskelig å se at tjenestetilbudet kan være likeverdig med svært ulik økonomisk ramme, selv med ulik innbyggermasse og lokale forhold.

## **Nye kostnadsnøkler**

Utgiftsutjevningen består av kostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, barnehager, administrasjon og landbruk. Det er ikke tatt inn nye nøkler i forslaget. Det som er nytt er et forsøk på å skille frivillige og ufrivillige merkostnader. I prinsippet er alle tjenestekostnadene regnet som ufrivillige merkostnader, mens administrasjonskostnader i større grad vurderes som frivillige merkostnader.

KMD har gjort oppdaterte analyser av alle kostnadsnøkler og det foreslås endringer i alle nøklene.

- Grunnskole: Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (ekskl Skandinavia) tas ut.
- Pleie og omsorg: Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 år vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned.
- Barnehager: Ingen endring i kriterier. Det legges i tillegg frem et alternativt forslag
- Kommunehelse: Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut.
- Barnevern: Ingen endringer i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får mindre vekt.
- Sosialhjelp: Urbanitetskriteriet erstattes med kriteriet aleneboende 30-66 år. Dette gjør også at vektingen mellom kriteriene endres. Opphopingsindeksen som skal ta inn effektene av levekårsutfordringer reduseres.
- Landbruk: Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp.
- Administrasjon: Ingen endring i kriterier.

Analysearbeidet har tatt utgangspunkt i hva som forklarer ulike kostnader på best mulig måte. Uten at effekten av disse endringene er presentert synes det som om det i større grad legges til grunn alderssammensetning i utregningene. Dette virker i utgangspunktet som et positivt grep og likestiller kommuner ift innbyggere.

Det er to kostnadsnøkler som fortjener litt ekstra oppmerksomhet. Delkostnadsnøkkel for barnehagene foreslås endret og innbyggertall legges inn med større vekt. Dette særlig viktig knyttet til tjenester hvor brukerne har en rett på tilbud. Når dagens tjeneste er grunnlag for tildeling slik som kriterie "barn i barnehage" eller "hjemmeværende foreldre" vil dette kunne sementere dagens bruk av tjenester. Av de modeller som er lagt frem er det å foretrekke det alternative forslaget, som i større grad likestiller kommuner og legger til rette for fremtidige barn i barnehagen.

Det var ventet en større endring i kostnadsnøkler ved en hovedgjennomgang enn det som er presentert i høringen. Det er en lav prosent av kommunenes utgifter som kan forklares ved hjelp av kriteriene, og det bør letes etter bedre kriterier frem mot neste revisjon av inntektssystemet.

## Nytt strukturkriterium

Det presenteres et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Dette strukturkriteriet legger til grunn at ufrivillige kostnader skal kompenseres, mens frivillige kostnader ikke kompenseres full ut.

KMD foreslår at kommuner som har smådriftsulempene som ikke fullt ut kan anses som ufrivillige skal få en reduksjon i den delen av tilskuddet som knyttes til basiskriteriet. Basiskriteriet fordeler i dag et tilskudd med et likt beløp per kommune, for 2016 er det på ca 13,2 mill kroner.

Med innføring av et strukturkriterium hvor reiseavstand til nærmeste 5000 innbyggere er den bestemmende faktoren vil det si at kommunene vil få et tilskudd på mellom 0 og 14,2 mill kroner – avhengig av reiselengde. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. I realiteten blir den en omfordeling av sum trekk i basistilskudd til innbyggertilskuddet som tilfaller alle kommuner.

Kuttet i basistilskuddet beregnes ut fra forholdet mellom kommunens gjennomsnittlige reiseavstand og en grense for reiseavstand. I høringsnotatet opereres det med tre ulike alternativer for en slik grense (25,4 km, 16,5 km og 13,3 km). De kommuner som har en gjennomsnittlig reiseavstand over disse grensene får beholde basistilskuddet som i dag. De kommuner som har reiseavstand under grensen får kutt. Jo kortere reiseavstand, jo større kutt. Det teoretisk største kutt er lik hele basistilskuddet.

## Aust-Agder - netto omfordeling ved bruk av strukturkriteriet

Kommune	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innb. <i>km</i>	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	
		1000 kr	kr per innb	1000 kr	kr per innb	1000 kr	kr per innb
0901 Risør	6,2	-7 039	-1 019	-6 144	-889	-5 295	-766
0904 Grimstad	2,9	-714	-32	-2 964	-134	-3 761	-170
0906 Arendal	3,2	11 331	256	6 028	136	3 885	88
0911 Gjerstad	13,4	-5 416	-2 183	-1 733	-699	826	333
0912 Vegårshei	16,2	-4 095	-2 029	500	248	671	333
0914 Tvedestrand	8,0	-6 520	-1 078	-4 973	-822	-3 705	-613
0919 Froland	8,0	-6 799	-1 229	-5 179	-936	-3 880	-701
0926 Lillesand	4,1	-6 367	-616	-6 591	-637	-6 394	-618
0928 Birkenes	9,6	-6 152	-1 222	-3 969	-788	-2 300	-457
0929 Åmli	27,9	985	538	726	396	610	333
0935 Iveland	16,9	-4 029	-3 064	521	396	438	333
0937 Evje og Hornnes	12,7	-5 223	-1 464	-1 905	-534	494	138
0938 Bygland	27,8	639	538	471	396	396	333
0940 Valle	49,2	673	538	496	396	416	333
0941 Bykle	56,2	502	538	370	396	310	333

Gjerstad har i forslaget fått verdien 13,4 km når det gjelder gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere.

Tabellen viser at Gjerstad vil få ca. 5,4 mill. i reduserte inntekter pga omfordeling ved bruk av strukturkriteriet, forutsatt at grenseverdi 25,4 km benyttes, og ca 1,7 mill. i reduserte inntekter dersom grenseverdi 16,5 km benyttes. Velges grenseverdi 13,3 km vil vi ikke tape i forhold til dette kriteriet.

Det er viktig å merke seg at de innsparte midlene fra kutt i basistilskuddet omfordeles med et likt beløp pr innbygger avhengig av hvilken grense som blir valgt. Ved 25,4 km blir økningen i innbyggertilskuddet kr 538, ved 16,5 km 396 kr og ved 13,3 km 333 kr pr innbygger. Denne omfordelingen reduserer virkningen av kuttet og er særlig gunstig for de største kommunene. Kommuner over 20 – 25 000 innbyggere vil tjene på den foreslåtte omleggingen. Som eksempel nevnes at Kristiansand vil få ca 34 mill. kr. mer på grunn av omfordelingen basert på grense 25,4 km, mens Arendal vil få ca 11,3 mill. kr.

KS fremhever i sitt høringsnotat at det sett i lys av kommunereformen er uheldig at kommuner som tilfredsstill Eksperutvalgets anbefaling om en størrelse på 15 – 20 000 innbyggere taper på omleggingen. Selv om inntektssystemet gjør det gunstig å bli større, burde inntektssystemet blitt innrettet slik at kommuner som slår seg sammen ikke taper på omleggingen av strukturkriteriet. Riktig nok kompenseres denne effekten gjennom inndelingstilskuddet hvor de sammenslåtte kommunene får beholde basistilskuddene fra de gamle kommunene i 15 år før det trappes ned over 5 år. De kommunene som vedtar sammenslutning innen 1. juli 2016 får beholde basistilskuddene i form av inndelingstilskudd slik inntektssystemet er i 2016.

KS anbefaler at regjeringen bør vurdere overgangsordninger for kommuner som vedtar sammenslutning innen 1. juli 2016. Disse kommunene bør få beholde basistilskuddet ut fra inntektssystemet i 2016 i perioden frem til sammenslutning. Rådmannen støtter dette.

### **Regionale tilskudd**

Småkommunetilskudd, Nord-Norge og Namdalen tilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge foreslås samlet i 2 nye tilskudd:

- Nord-Norge og Namdalen tilskuddet videreføres og slås sammen med småkommunetilskuddet for disse kommunene til et nytt Nord-Norgetilskudd.
- Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet slås sammen
- Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg innenfor de to tilskuddene; Nord-Norgetilskuddet og Sør-Norgetilskuddet.
- Satsene på småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (indeks for grad av distriktsutfordringer)
- Det blir gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Småkommunetilskuddet går til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere, og har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger). På distriktsindeksen har kommunene verdi fra 0-100, jo lavere verdi, jo høyere distriktsutfordringer. Distriktstilskudd Sør-Norge gis i dag til kommuner med distriktsindeks under 46.

Gjerstad kommune har verdi 31 på distriktsindeksen og mottar småkommunetilskudd på kr 5,745 millioner (dette er 4. laveste verdi på distriktsindeksen blant kommunene i Aust-Agder). Det legges opp til en gradering av tilskuddet basert på distriktsindeksen, men på nåværende tidspunkt ser det ikke ut som dette vil få konsekvenser for Gjerstad kommune.

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

I og med at det ikke er fremmet forslag til nye tilskuddssatser har det ikke vært mulig å lage virkningstabeller ned på kommunenivå. (kilde: KS)

### **Økonomiske konsekvenser:**

De økonomiske konsekvensene av nytt inntektssystem er usikre. Dersom forslaget blir vedtatt vil dette sannsynligvis innebære betydelige omfordelinger av statlige rammeoverføringer fra små og mellomstore kommuner til de største kommunene.

**Konsekvenser for barn og unge:**

Reduserte rammeoverføringer til Gjerstad kommune vil ha negativ effekt for alle grupper, også barn og unge.

**Rådmannens vurdering/merknader:**

Rådmannen har i sitt forslag til høringsuttalelse lagt bred vekt på KS sine kritiske merknader til utforming av nytt strukturkriterium som erstatning for dagens basistilskudd.

Rådmannen vil anbefale at kommunestyret stiller seg negativ til utformingen av nytt strukturkriterium som erstatning for gjeldende basistilskudd. Dette begrunnet med at slik det er utformet i høringsforslaget vil det gi for sterk omfordelings- og sentraliseringseffekt til fordel for de større byene. Rådmannen mener det er behov for å arbeide mer med operasjonaliseringen av strukturkriteriet.

**Melding om vedtak sendes til:**

[https://svar.regjeringen.no/nb/registrer\\_horingsuttalelse/H2467858/](https://svar.regjeringen.no/nb/registrer_horingsuttalelse/H2467858/)