

Høringssvar fra Træna kommune og Fedje kommune vedr revisjon av inntektssystemet for kommunene 2016

Træna kommune og Fedje kommune viser til kommunaldepartementets forlag om endring av inntektssystemet. Forslaget, som er omfattende, er uferdig på sentrale punkter slik at det er vanskelig å se hele bildet og hvilke virkninger dette vil ha for den enkelte kommune.

De 10 øykommunene som samarbeidet om «Øykommunerapporten» (Bygdeforskning) har vurdert å fremme en felles uttalelse, der nettopp øykommunenes særstilling fokuseres. Det er likevel funnet mest hensiktsmessig at hver enkelt kommune leverer egen uttale, slik at vi også får med de særlige forhold som gjelder egen kommune, i tillegg til en felles generell del.

Høringsutkastet legger fram forslag på endring av kostnadsnøklerne, endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster, samt et skille når det gjelder basis-tilskuddet mellom frivillig og ufrivillig småkommune, der det skilles mellom kommuner som er små fordi de «ligger der de ligger» og kommuner som er små fordi de har valgt å være det. Videre foreslås endringer i de regionalpolitiske tilskuddene og en oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet.

Endringen som foreslås skal være selvfinansierende, dette medfører at noen kommuner får tilført flere midler enn tidligere, mens andre får reduksjoner i forhold til tidligere. Forslaget legger opp til en økonomisk dreining, fra distriktene og inn til mer sentrale byområder. Fra KS er det utarbeidet et tallmateriale som synliggjør noen av konsekvensene endringene får for den enkelte kommune, men det hele bildet blir ikke klart før ved fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett og kommuneøkonomiproposisjon den 12. mai 2016. Konsekvenser av kommunereformen har vi heller ikke noe klart bilde av foreløpig, men også dette forventes å påvirke inntektssystemet.

Kostnadsnøklerne

Kostnadsnøklerne gjennomgås hvert 4 år. Det foreslås endring i samtlige kostnadsnøkler med nye vektinger på mange områder og utslagene for øykommunene er ulike.

Træna kommune og Fedje kommune er positiv til grunnideen bak Regjeringen sitt forslag til nytt inntektssystem, der det gjøres et skille mellom frivillige og ufrivillige små kommuner, og der avstand til nærmeste senter får betydning.

Træna kommune og Fedje kommune oppfatter at Regjeringen anerkjenner at noen av landets kommuner er ufrivillig små og derfor ikke er aktuelle for den samme forventning til sammenslåing som man har overfor andre kommuner, som enten er frivillige små eller som har geografisk avstand som ikke er å anse som en ulempe.

Træna kommune og Fedje kommune mener at de ufrivillige små kommunene må gis de samme garantier og de samme rammevilkår som kommuner som følger anmodningen om å slå seg sammen. I praksis betyr dette at ufrivillige småkommuner bør gis et engangs tilskudd i reformprosessen, til å styrke organisasjonen og lokalsamfunnet for fremtidige løsninger, samt gis en garanti for at man får beholde rammetilskuddet på minimum nivå

med dagens, i 20 år fremover i tid. Dette vil være et tydelig og utvetydig signal om at det skal satses videre på distriktene og dagens bosettingsmønster.

Træna kommune og Fedje kommune mener at nedvekting av psykisk utviklingshemmede til 16 år og over, ikke kan anbefales uten at innslagspunktet for ressurskrevende brukere justeres ned tilsvarende, for å fange opp den underfinansieringen som her oppstår.

Strukturkriteriet

I forslaget til nytt inntektssystem presenteres et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

Træna kommune og Fedje kommune er fornøyd med at det arbeidet som ble utført med øykommuneutredningen ser ut til å ha blitt hensyntatt i det nye inntektssystemet.

Kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet, foreslås endret slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. I praksis fastsettes en grenseverdi for hvor lang reiselengde som tilsier full kompensasjon. Modellen som foreslås henviser til Borgeutvalget som tar utgangspunkt i gjennomsnittlig reiselengde for å nå sentrum i grunnkretser på til sammen 5000 innbyggere for kommuner med færre enn 5000 innbyggere. Det er beregnet en gjennomsnittlig reiseavstand for innbyggerne ut fra bosetting i landets 14 000 grunnkretser.

Det er lagt inn en korreksjonsfaktor for de kommuner der man må bruke ferge for å nå det gitte antall personer, noe som er særlig relevant for øykommunene.

Træna kommune og Fedje kommune mener at det bør differensieres mellom øykommuner med store avstandsulemper og øykommuner med ekstreme avstandsulemper.

Strukturkriteriet er gradert inn i 3 soner med henholdsvis 25,4 km, 16,6 km og 13,5 km.

Træna kommune og Fedje kommune mener at det bør legges inn minst 1 sone til, på f.eks 50 km.

Regionale tilskudd Nord-Norge og småkommunetilskuddene

Regionaltilskuddene foreslås videreført, men for å forenkle tilskuddsstrukturen foreslås det 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. Det foreslås også å gjøre de regionalpolitiske tilskuddene i større grad avhengig av innbyggertall bl.a. for å gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslåing.

I praksis gjelder dette småkommunetilskuddet som i dag gis som et fast beløp til kommuner med mindre enn 3200 innbyggere. Det sies også at de regionalpolitiske elementene i systemet bør gis en klarere begrunnelse og forankring i den øvrige regionalpolitikken. Forslag til satser for de nye tilskuddene vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017.

I det foreliggende forlaget til systemendringer synes det ikke som at revisjonen nevneverdig problematiserer eller relaterer seg til den opprinnelige grunnen for Nord-Norgetilskuddet eller småkommunetilskudd.

Dersom småkommunetillegget kun skal korrigeres for innbyggertallet, kan det få dramatiske utslag for våre minste kommuner.

Træna kommune og Fedje kommune mener det er viktig at Regjeringen anerkjenner øykommunene som ufrivillige små, selvstendige samfunn, der både eksistens- og driftsgrunnlaget må sikres gjennom inntektssystemet.

Det er også nødvendig med en anerkjennelse av at uansett hvor liten en kommune er, så finnes det en grense for hvor liten kommunen som organisasjon og tjenesteleverandør kan være. Selv om innbyggertallet er lite, så skal kommunen levere de samme tjenester som større kommuner skal levere, og det stilles statlige krav til den samme dokumentasjon, de samme planer og lovkrav og den samme rapportering. Dette alene krever et minimum av hender for å få arbeidet utført. At prosentandelen kommunalt ansatte derfor må være høyere i en liten kommune bør derfor være både forventet og akseptert.

Inntektssystemet er forsøkt utformet som et objektivt system med avgrenset bruk av skjønn. Inntektssystemet er og må være mer enn ren matematikk, dersom hele landet skal tas i bruk og man ønsker bosetting i distriktene, også i framtiden. Det er viktig at de strukturendringer som gjøres ikke forsterker de utfordringer vi allerede har. Mindre kommuner – ikke minst øykommunene, må sikres et tilfredsstillende livs - /ressursgrunnlag.

Træna kommune og Fedje kommune mener at småkommunetilskuddet må videreføres slik det fungerer i dag, korrigert for lønns – og prisvekst.

Troen på en fremtid og inntektsgrunnlaget til kommunen er helt avgjørende for at små lokalsamfunn skal kunne fremstå som attraktive kommuner, både for potensielle arbeidssøkere, for etablerere og for kommende slekter.

Træna kommune og Fedje kommune ber om at det fremlagte forslag til endring av inntektssystemet ikke settes i verk før kommunene er presentert det hele og fulle bildet, deretter gitt mulighet til å uttale oss, og nødvendig tid til å planlegge og å iverksette omorganiseringer som følger av de foreslåtte endringene. Så omfattende endringer som forslaget innebærer bør ikke iverksettes før 1.1.2018.

Tilleggsuttale fra Træna kommune: Ekstremavstand – Merutgifter i tjenesteproduksjonen

Som øykommune med ekstremavstand inn til fastlandet, påføres vi en del merkostnader vi ikke kan strukturere oss bort fra og som vi ikke kompenseres for i dagens inntektssystem. Når inntektssystemet nå skal revideres er det viktig å få på plass kompenserende ordninger for denne merkostnaden.

Til like med Røst og Værøy, så må det tilbakelegges store værutsatte avstander til havs for å komme til kommunen eller fra kommunen til fastlandet. Alle tre samfunn anløpes med bilførende ferge.

Felles for alle reisealternativene er lav frekvens (anløp 1-2 g/dag), og i store deler av året en høy risiko for kanselleringer som følge av vær-, vind- og bølgeforhold. Fergen bruker i snitt ca 4,5 timer fra Værøy/Røst til Bodø i ren reisetid, mens fra Træna vil en tur til Mo i Rana med ferge/bil ta godt over 3 timer. Den lave frekvensen gjør at faktisk reisetid ofte blir mye lengre uavhengig av hvilket reisealternativ som velges, og ved dårlig vær kan samfunnene være isolert flere dager i strekk.

Tilsvarende for Træna, så tar selve fergeoverfarten ca 2 timer og 15 minutter, men vi er da ikke kommet lenger enn til et avsidesliggende fergested. For å komme til Mo i Rana, må vi i tillegg kjøre bil i 1 time og 15 minutter. Fergen har 1-2 avganger daglig. Skal vi til Bodø, så tar det litt i underkant av 6 timer, med «hurtigbåt». Dette tilbudet har 1 avgang daglig. Træna kan også komme til Sandnessjøen med hurtigbåt. Dette tar ca 2,5 timer og med 1-2 avganger daglig.

Fra et *beredskapsmessig* ståsted er det derfor ofte ikke noe forsvarlig alternativ til lokal tjenesteproduksjon, selv der dette skulle falle dyrt. Ingen av våre kommuner har mulighet til å inngå legevaktsamarbeid med andre kommuner og samtidig ivareta krav til responstid. Et akuttrom som ikke ligger lokalt mister sin hensikt – det hender relativt ofte at været gjør det umulig for oss å frakte ut pasienter. Det er heller ikke mulig for oss å sikre en tilfredsstillende brannberedskap uten at denne finnes på stedet.

Også fra et *kvalitetsmessig* ståsted er det for våre samfunn ofte få alternativer til lokal tjenesteproduksjon, selv om dette ikke lar seg utgiftsmessig forsvare fra antall innbyggere alene. Det eneste tenkbare alternativet til en egen skole ville være internatskole på fastlandet fra 6-årsalder, som av mange årsaker ville være høyst betenkelig. En eldreomsorg uten en lokal representasjon ville ikke klart å tilfredsstille selv de mest grunnleggende krav til omsorgstjenester for innbyggerne.

Det er derfor ofte at våre kommuner ikke kan dra nytte av samarbeidsløsninger for å øke kapasitetsutnyttelsen og få ned enhetskostnadene. Og selv på de områdene hvor vi klarer å etablere samarbeidsløsninger med andre kommuner pådrar vi oss store merutgifter som en direkte følge av vår beliggenhet. Transport av personer og gods til og fra øyene er kostbart både i rene kroner og i tidskroner, både når våre ansatte skal besøke andre og når andre skal komme til oss. Mangel på fagressurser i egen organisasjon og tilbud ellers i lokalsamfunnet gir oss ofte få reelle valgmuligheter. Resultatet er drifts- og investeringsutgifter som ligger godt over normen for tilsvarende utgifter i andre kommuner, selv i andre mikrokommuner.

Et viktig poeng er at disse merutgiftene nesten utelukkende er knyttet til samfunnets beliggenhet, uavhengig av hvordan kommuneoverbygningen er. Det er således egentlig snakk om smådriftsulempen på *samfunnsnivå* heller enn kommunenivå, som vil vedvare all den tid innbyggerne også i våre samfunn skal ha et likeverdig tjenestetilbud.

I høringsnotatet hevdes det at gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene i dag fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse, både på tjenestenivå og på kommunenivå.

Vi har ikke klart å identifisere kriterier i dagens utgiftsutjevning som fanger opp de særskilte merutgiftene vi peker på forrige avsnitt. Det kompenseres for lokale karakteristika som spredtbebyggdhet *innad* i kommunen gjennom sone- og nabokriteriet, men det at kommunen i seg selv har spesielle geografiske karakteristika blir ikke hensyntatt. Det kompenseres også for at kommunen er *liten* gjennom basiskriteriet, men dette er for andre forhold hvor også våre kommuner har merutgifter per innbygger på grunn av kommunestørrelsen i seg selv, og hvor vi behandles likt med andre småkommuner som ikke har denne avstandsulempen.

Dette er etter vårt syn i brudd med det viktige prinsippet i inntektssystemet om at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Fylkesmannen har riktignok ved enkelte anledninger innvilget særlige skjønnsmidler til enkelte av våre merutgifter. Disse midlene kompenserer imidlertid bare en liten del av de totale merutgiftene, og har samtidig variert sterkt fra år til år. Dette skaper igjen

uforutsigbare rammebetingelser for kommunene. Våre avstandsulempen er på sin side de samme hvert eneste år, og burde etter vår mening bli hensyntatt fullt ut og systematisk.

De regionalpolitiske tilskuddene som småkommunetilskuddet og Nord-Norge tilskuddet brukes derfor utelukkende til basisproduksjon av tjenester for å tette dette hullet i utgiftsutjevningen, men selv ikke dette strekker til. Stikk i strid med formålet med slike tilskudd om relativt sett bedre tjenestetilbud ser vi at det faktiske nivået på velferdstjenester på flere viktige områder trolig er lavere på Røst, Værøy og Træna, enn i andre kommuner. Vi har store problemer med å kunne henge med i utviklingen av kompetansekrevene velferdstjenester som eksempelvis kreft- og demensomsorg, vi har ikke tilstrekkelige ressurser til å jobbe med næringsutvikling, og til en viss grad mangler vi også lovpålagt kulturskole.

Spørsmålet om kompensasjon for smådriftsulempen i kommunal tjenesteproduksjon er gjort til et sentralt spørsmål i høringsnotatet. Det legges blant annet opp til en modell hvor det gjøres et skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen i tjenesteproduksjonen, og hvor bare de ufrivillige skal kompenseres fullt ut gjennom innføring av et såkalt strukturkriterium som graderer basiskriteriet ut fra avstandsforhold. For øvrig er det, etter det vi kan se, ikke foreslått andre nye eller endrede bosettingskriterier i utgiftsutjevningen.

Vi har forståelse for ønsket om å innføre et skille mellom frivillige og ufrivillige ulemper. Vi registrerer også at departementet selv peker på avstand til større sentra som et godt egnet kriterium for å si noe om graden av frivillighet når det gjelder smådriftsulemper. Dette er i tråd med våre egne erfaringer. Vi har skjønnet det slik at ved beregning av gjennomsnittlig reiseavstand i kilometer er det korrigert for forskjell på avstander til lands og til havs, og det er riktig. Vi er ikke like sikre på at det også er korrigert for den store forskjellen det er i praktisk avstand mellom havstrekninger som trafikkeres 1-2 ganger daglig og strekninger som trafikkeres 10-20 ganger daglig. Det er veldig ofte den totale reisetiden som er utslagsgivende for avstandsulempene, ikke kilometerne i seg selv.

Det som fortsatt mangler i departementets forslag er en tilsvarende økning av kompensasjon i den andre enden for kommuner hvor avstandsulempene er ekstra store, hvor disse gir ufrivillige smådriftsulemper som det heller ikke i dag kompenseres for.

Når det så i tillegg foreslås at småkommunetillegg i større grad skal gis per innbygger enn i dag, så vil det tvert i mot gjøre dagens skjevhet for våre mikrokommuner enda større. Departementet erkjenner på den ene siden at det finnes ufrivillige avstandsulemper på kommunenivå ved tilstrekkelig høye avstander, slik det anføres i argumentasjonen for innføringen av strukturkriteriet. På den andre siden er et av hovedargumentene mot dagens småkommunetilskudd at det ikke er nøytralt med tanke på kommunesammenslutninger. Hvis det er slik at enkelte kommuner faktisk har ufrivillige avstandsulemper som man ikke kan organisere seg bort fra, så kan vi ikke se at det er rimelig å redusere småkommunetillettet til disse ut fra et ønske om at insentivene til å stå alene skal reduseres.

Etter vår mening vil det være helt i tråd med de grunnleggende prinsippene i inntektssystemet at dette endres slik at våre kommuner får full kompensasjon for merutgifter ved tjenesteproduksjonen som en følge av våre ekstreme avstandsulemper.

En måte å løse dette på er at departementets forslag til strukturkriterium bygges ut med et graderingskriterium i den andre enden, slik at det ikke bare vil omfatte en *avkortning* av basiskriteriet for kommuner med kort avstand til sentra men også et *tillegg* i basiskriteriet for kommuner med spesielt lange avstander til sentra. Ut fra verdiene i forslag til strukturkriterium er det i dag ni kommuner med en gjennomsnittlig reiseavstand på 100 km eller mer for å nå 5 000 innbyggere, hvor våre kommuner er tre av disse, uten at vi med dette har konkludert med at 100 km vil være en riktig innslagsterskel. Det sier likevel noe om at dette er en problemstilling som antas å gjelde for kun et fåtall kommuner. Det bør like fullt tas utgangspunkt i den *praktiske* reiseavstanden ved vurdering av hvilke kommuner som har ekstreme avstandsulemper, hvor også anløpsfrekvens/reell reisetid blir hensyntatt.

En annen måte å løse dette på vil kunne være ved et eget kriterium i utgiftsutjevningen som i større grad kan skreddersy nøkler for merutgifter som følge av avstander til havs.

Det er uansett slik at for oss er det ikke hvordan man setter sammen de ulike elementene i inntektssystemet som er det viktigste. For oss er det kun ett sentralt poeng, og det er at helheten i inntektssystemet også setter kommuner med ekstreme avstandsulempen i stand til å gi sine innbyggere et likeverdig tjenestetilbud.

Træna, den 1.mars 2016

Thore Hopperstad
Rådmann