



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112
0032 OSLO

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2016/1135

Dato
18.02.2016

Høringssvar til forslag om nytt inntektssystem 2017

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder viser til høringsnotat av 17.12.2015. Høringssvaret er todelt. I første del kommenterer vi de mest sentrale forslagene til endringer i inntektssystemet, med henvisning til aktuelt kapittel i høringsnotatet. I andre del av høringssvaret vurderer vi de foreslåtte endringene som virkemiddel for å nå målene for kommunereformen.

Del I Kommentarer til forslag til endringer i inntektssystemet

Kap. 4 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

Fylkesmannen støtter endringene i kostnadsnøkkelen ut fra at det er valgt objektive kriterier som kommunene selv ikke kan påvirke, og at de kriteriene som inngår har tilstrekkelig forklaringskraft.

Når det gjelder endringene knyttet til sosiale kriterier ber vi om at departementet jobber videre med å finne kriterier som fanger opp levekårsutfordringer på en bedre måte enn i dag. Agderkommunene er i en særstilling når det gjelder levekår, og vi får en del tilbakemeldinger fra kommuner som mener at disse utfordringene ikke fanges opp i tilstrekkelig grad av dagens kriterier.

Vi ser at noen kommuner på Agder får en stor reduksjon i delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg som følge av at PU-kriteriet vektet ned fra om lag 14 pst til under 10 pst. En nedvekting av PU-kriteriet kan gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Det er viktig at en ikke samtidig med at kompensasjonen for utgifter til PU over 16 år reduseres i inntektssystemet, også strammer inn toppfinansieringsordningen (f.eks. øker innslagspunktet, reduserer kompensasjonsgraden, reduserer prisjusteringen) i forbindelse med de årlige kommuneoppleggene.

Kap. 5 Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Vi er enige i prinsippet om å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Videre er vi enige om bare å kompensere for ufrivillig smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå bør fortsatt kompenseres fullt ut slik departementet legger opp til.

I høringsnotatet foreslås det å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper på kommunenivå gjennom å gradere basiskriteriet. Dette kriteriet har i dag verdien én for alle kommuner, og fanger opp kostnadene ved å være en kommune ut fra eksisterende bosettingsstruktur. Alle kommuner har samme verdi på kriteriet, og kriteriet utløser dermed et

likt beløp per kommune. I 2016 er dette beløpet om lag 13,2 mill. kroner per kommune, og utgjør i sum om lag 5,6 mrd. kroner.

Vi støtter forslaget om å gradere basiskriteriet i kostnadsnøkkelen gjennom strukturkriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet tett opptil grenseverdien vil dermed få en høyere verdi på det graderte basiskriteriet enn kommuner med en lavere verdi på strukturkriteriet.

Dersom grensen settes til 25,4 km vil 6 kommuner på Agder pr. definisjon være ufrivillige små. Disse vil få fullt basistilskudd. Det betyr også at noen små kommuner på Agder vil bli definert som frivillige små og følgelig får redusert basistilskudd. Vi vil i et del II kommentere nærmere i hvilken grad strukturkriteriet er et egnet virkemiddel for å gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

Verdien på strukturkriteriet skal gjenspeile graden av frivillighet i smådriftsulempene. Vi reiser spørsmålet om det er en god nok sammenheng mellom strukturkriteriet og reduksjon i basistilskudd for mellomstore kommuner. Vi etterlyser en gjennomgang av hvilke kostnader basistilskuddet skal dekke og hvordan dette antas å variere i forhold til kommunestørrelse.

Kap. 6 Regionalpolitiske tilskudd

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktpolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. Regionalpolitiske tilskudd er begrunnet ut fra ulike politiske målsettinger og prioriteringer, blant annet å gi små kommuner og kommuner i Nord-Norge bedre tjenestetilbud enn andre kommuner og dermed bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Regionalpolitiske tilskudd er ikke begrunnet med kostnadsulemper. Disse utjevnes i utgiftsutjevningen.

Skjønnstilskudd

Den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidler målt i kr pr. innbygger varierer mye og følger i stor grad samme fordelingen som de regionalpolitiske tilskuddene. Det vil si at kommuner som nyter godt av regionalpolitiske tilskudd mottar også en betydelig andel av skjønnsmidlene. I høringsnotatet legger departementet til grunn at også deler av skjønnstilskuddet derfor er regionalpolitisk begrunnet.

Det er likevel slik at i retningslinjene for skjønnsdeling bes Fylkesmannen om å ta hensyn til utgiftskrevende forhold av betydning som kommunene ikke kan påvirke selv, og som ikke er fanget opp i inntektssystemet eller andre faste tilskuddsordninger. Det framgår ikke av retningslinjene at skjønnstilskuddet skal brukes til å gi et bedre tjenestetilbud ut fra regionalpolitiske hensyn.

Vår vurdering er at dagens fylkesrammer for Agderkommunene er for små til å kompensere, i tilstrekkelig grad, for lokale forhold som ikke fanges opp av inntektssystemet. Rammene er også så små at muligheten for å holde tilbake skjønnsmidler til å dekke ekstraordinære hendelser er svært begrenset. For 2016 er det satt av 0,7 mill. kroner til ekstraordinære hendelser i Aust-Agder og 1 mill. kroner til ekstraordinære hendelser i Vest-Agder.

I høringsnotatet varsler departementet en egen prosess for skjønnstilskuddet i forbindelse med fastsetting av skjønnsrammen for 2017. Vi ber i den forbindelse departementet vurdere hvilke lokale forhold som gjør seg gjeldene i større grad i fylker med kommuner som mottar mye regionalpolitiske tilskudd, enn i fylker med kommuner som ikke mottar/mottar lite regionalpolitiske tilskudd. Skjønnsmidler som kan relateres til regionalpolitiske forhold bør flyttes ut av skjønnsrammen og legges inn i de regionalpolitiske tilskuddene.

Vi ber departementet også vurdere fordelingen av skjønnsmidlene mellom fylkene i forbindelse med fastsetting av skjønnsrammen for 2017.

Småkommunetilskudd

Vi støtter forslaget om å knytte småkommunetilskuddet tettere opp til øvrig distriktpolitikk gjennom distriktsindeksen. På Agder er det i dag 8 kommuner som får småkommunetilskudd og blant dem er det 3 kommuner (Iveland, Audnedal og Hægebostad) som har en distriktsindeks som er over grensen på 46. Disse kommunene er også blant de kommunene som vil bli definert som frivillige små dersom grensen på strukturkriteriet settes til 25,4 km.

Storbytilskudd

Vi støtter departementets forslag om å endre omfang og innretning slik at storbytilskuddet ikke bare knyttes opp mot innbyggertall. Dersom Kristiansand, Søgne, Songdalen, Lillesand og Birkenes slår seg sammen bør den nye kommunen få storbytilskudd.

Kap. 7 Skattelementene

I høringsnotatet fremmes det ingen konkrete forslag til endringer i dagens modell, men departementet viser i stedet til at skatteandel og graden av skatteutjevning er noe som fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Skatteandel og skatteutjevning er viktige virkemidler for omfordeling. Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Skatteinntektene varierer mye mellom kommunene på Agder også etter skatteutjevningen. Forutsetningen for å tilby likeverdige tjenester varierer dermed også mye for kommunene på Agder.

Selskapskatten

Som varslet tidligere vil kommunene fra og med 2017 bli tilført inntekter via en ny modell for selskapskatt. Modellen skal baseres på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapskatten.

Kommunene på Agder, sammen med kommuner i andre oljerelaterte fylker, har store utfordringer knyttet til nedbemanning. Selv om det ikke er kommet en konkret modell for selskapskatt er vi bekymret for at kommunene på Agder vil få dårlig uttelling ved gjeninnføringen av selskapskatten. Vi ber derfor departement vurdere om det kan være hensiktsmessig å utsette tidspunktet for gjeninnføring av selskapskatt til situasjonen knyttet til oljerelatert industri har stabilisert seg.

Del II Foreslåtte endringer i inntektssystemet vurdert som virkemiddel for å nå målene for kommunereformen

Reformbehovet på Agder

I dette avsnittet snur vi perspektivet, og vurderer høringsforslaget samlet som et virkemiddel i arbeidet med å oppnå endringer i kommunestrukturen i tråd med målene for reformen. Endringsbehovet går langs to hovedakser. De minste kommunene bør bli større for å sikre kvalitet og stabilitet i tjenestetilbud og kommuneøkonomi, og kommunegrensene bør i større grad tilpasses felles bo- og arbeidsmarkedsregioner, spesielt der byene vokser ut over kommunegrensene og der pendlingen er omfattende. De to Agder-fylkene har til sammen 30 kommuner, hvorav halvparten har mindre enn 5.000 innbyggere, og bare 4 kommuner har over 15.000 innbyggere. Vi noterer da ekspertutvalgets anbefaling om at en kommune ideelt

sett bør ha 15-20.000 innbyggere for å gi gode tjenester i egen regi, og høringsutkastets forutsetning om at stordriftsfordelene ved å være en kommune i hovedsak er tatt ut ved 5.000 innbyggere. Lang reiseavstand er det viktigste argumentet for å fortsette å opprettholde svært små kommuner. Det er også foreslått å knytte regionalpolitiske tilskudd inkludert småkommunetilskuddet nærmere opp til reelle distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen.

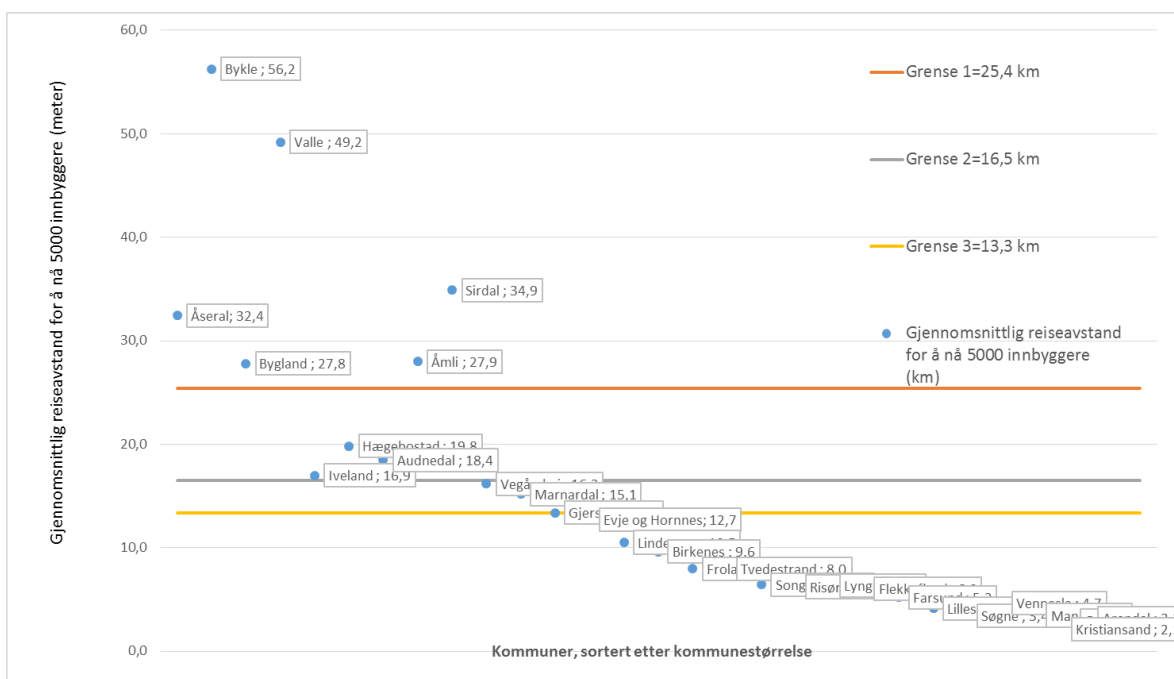
Ut fra en samlet vurdering av de lokale forholdene opp mot målene for reformen, har vi uavhengig av inntektssystemet vurdert at det er en rekke av våre kommuner som både er små eller svært små i innbyggertall, og samtidig ligger rimelig nært til større naboer. Flere av disse har relativt små distriktspolitiske utfordringer, og de har heller ikke store kraftinntekter. Dette er kommuner som åpenbart bør bli del av nye større enheter ut fra en småkommuneproblematikk.

De største byene våre (Kristiansand, Arendal/Grimstad og Mandal) har alle utstrakt innpendling fra nabokommunene, og danner tyngdepunktet i hvert sitt bo- og arbeidsmarkedsområde. Evje tettsted danner tilsvarende et mulig senter på indre Agder, mens Listerregionen har flere like store bykommuner, men et godt utbygd samarbeid.

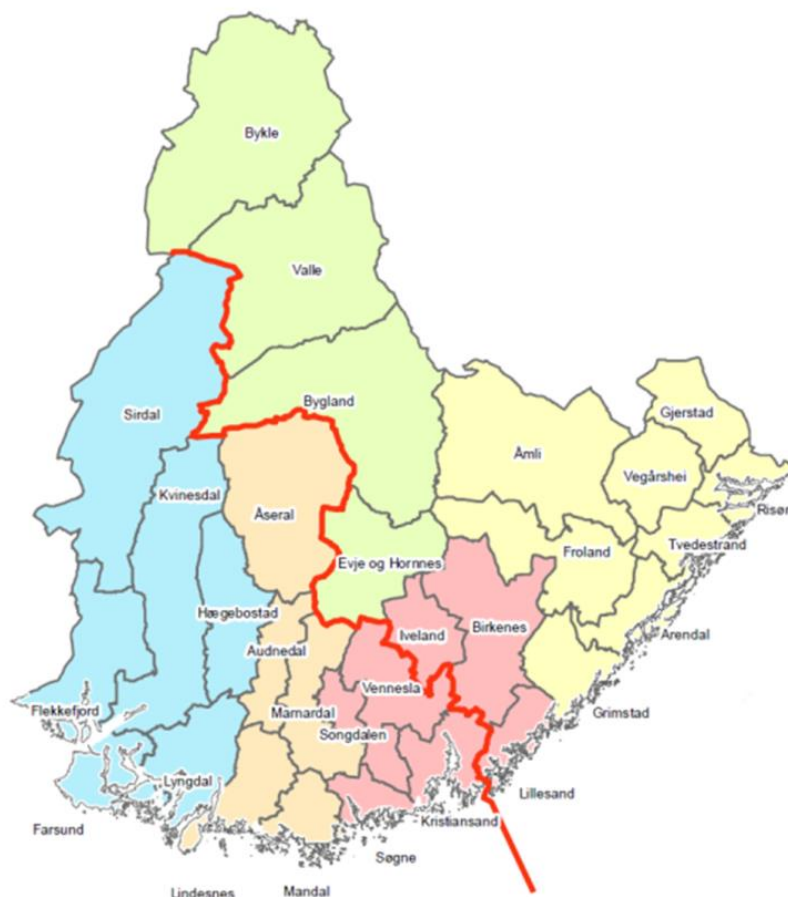
Samlet sett har dette bildet ledet ulike aktører fra academia og næringsliv mm. til å anbefale at mellom 5 og 10 kommuner på Agder vil være et godt sluttresultat for reformen hvis man tar målene på alvor.

Strukturkriteriet og småkommuneproblematikken på Agder

Hvordan vil så høringsforslaget bidra til endringer i en slik retning? I figur 1 nedenfor er avstandskriteriet vist for våre 30 kommuner sortert etter innbyggertall. 6 kommuner med mellom 900 og 1.900 innbyggere har lenger avstand enn 25,4 km, mens ytterligere 6 kommuner med færre enn 2.500 innbyggere ligger over den minste grenseverdien. At fjellkommunene Bykle, Valle og Sirdal helt øverst i dalene våre går klar på avstand er som forventet, og i tråd med det som kan synes nødvendig ut fra lokal opplevelse av reisetider mm.



Figur 1 Distriktsindeks, kommunene i Aust-Agder og Vest-Agder



Figur 2 Kommunene i Aust-Agder og Vest-Agder

Ut fra virkeligheten på Agder kan vi helt klart slå fast at grenseverdien må være minst 25,4 km dersom innføringen av dette kriteriet skal stimulere til ønskede endringer.

Virkning av IS på sammenslåing av små utkantkommuner

Et tilleggsmoment her er virkningen av grensen på 5.000 innbyggere. Slik strukturkriteriet nå fungerer, vil to eller flere små distriktskommuner som ligger nær hverandre, men som har mindre enn 5.000 innbyggere til sammen, gå klar av kutt, og i tillegg tjene på tilbakeføringen. Det er da «riktig» at disse samlet er ufrivillig små fordi det er svært langt til 5.000 innbyggere. Men for hver enkelt av dem er det likevel frivillig å være ekstra små, hvis sammenslåing med en nabo er mulig. Det vil vel åpenbart ut fra målene for reformen være gunstig å slå sammen eksempelvis to kommuner i området 1.000 innbyggere til en med 2.500? Slike sammenslåinger vil fortsatt motvirkes av IS også etter de endringer som nå er på høring.

Virkning av IS på små distriktssentre

Flere tettsteder med mindre enn 5.000 innbyggere kan være viktige som regionale handels- og servicesentre for et større oppland i distrikts-Norge. Der det er mulig å styrke slike sentre gjennom sammenslåing med nabokommuner vil dette være ønskelig, også der bosettingen er noe spredt. En høy verdi på strukturkriteriet i slike nabokommuner kan oppfattes som et politisk signal i retning av å fortsette alene, og virker da til å konservere dagens struktur. Vi antar at grensen på 5.000 har andre effekter enn om den var satt til f.eks. 4.000? Kriteriene i IS må være faste. Men i kommunereformarbeidet ville det være av stor interesse å kunne

gjøre følsomhetsanalyser. Hvor mye må folketallet i et lokalt sentrum øke, før strukturkriteriet endres vesentlig i regionen?

Det kan altså se ut som inntektssystemet etter de foreslåtte endringer med strukturkriteriet fortsatt vil motvirke sammenslåing av kommuner med innbyrdes korte avstander, når samlet folkemengde er under 5.000. Dette må være uheldig ut fra målene for reformen.

Småkommunetillegget

Forslaget om å knytte småkommunetillegget til distriktsindeksen vil også bidra betydelig til strukturendringer for noen av våre kommuner, og er slik sett et klart bidrag til å oppnå reform på småkommunesiden.

Høringsforslaget og byområdene

I våre byområder langs kysten er folketallet samlet alltid over 5.000, og det er korte avstander. De foreslåtte endringene vil bidra til strukturendringer ved at det lønner seg å bli større, og størst mulig.

Tilbakeføring av midlene – nettovirkningen av strukturkriteriet

I følge KS sine beregninger er vippepunktet for å gå fra tap til vinning ved strukturkriteriet ved 25.000 innbyggere, når grensen er 25,4 km og midlene tilbakeføres flatt pr innbygger. Få av kommunene våre har mulighet til å nå en slik størrelse. Incentivvirkningen av ordningen kan økes og målrettes ved å tilbakeføre ulikt i ulike kommunestørrelser. Eksempelvis kunne man la være å tilbakeføre noe for kommuner med under 5.000 innbyggere, ha en middels sats mellom 5 og 15.000 og full sats mellom 15 og 25.000, og deretter lavere for å unngå at de største kommunene kommer urimelig godt ut.

Med hilsen

Stein A. Ytterdahl

Tom Egerhei
ass. fylkesmann

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.
Saksbehandlere: Dag Petter Sødal, Lene Holtskog