

REGIONKOMMUNE SUNNMØRE

SLUTTRAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPE 4, ØKONOMI

Deltakarar i arbeidsgruppa:

Roar Dyb Sandnes, Giske (Leder)

Magny Hauge Dyrkorn, Ørskog

Jarle Strømmegjerde, Sykkylven

Lars Joranger, Stordal

Frank Sve, Stranda

Per Magnus Berdal, Norddal

Ronny Frekhaug, Ålesund

Kristian Fuglseth, Hareid,

Knut Erik Engh, Ulstein

Kommunereformen

Arbeidsgruppe økonomi

Momenter som må drøftes i prosessen mot sammenslåing:

Innledning

I dette notatet er det forsøkt å peke på momenter det er viktig å drøfte og konkludere på i arbeidet fram mot en intensjonsavtale om å danne en ny kommune. Det er samtidig gjort en kort oppsummering av enkelte forhold som departementet har avklart gjennom kommuneprosisjonen for 2016. Dette som et grunnlag for videre drøftinger.

Å vurdere økonomiske konsekvenser av å etablere en ny større kommune vil alltid være beheftet med usikkerhet. Ikke minst kan de premisser som legges til grunn for vurderingene endres ved politiske vedtak i Storting og regjering. Til grunn for arbeidsgruppens rapport ligger derfor de fakta som er kjent i dag. Vi vet f.eks. at inntektssystemet vil endres fram i tid, men vi kjenner ikke nødvendigvis effektene av dette. Det er riktignok gitt ulike garantier fra regjeringen, f.eks. når det gjelder inndelingstilskuddet. Men effekten av andre endringer i inntektssystemet er det vanskelig å si noe om på det nåværende tidspunkt. Inntektssystemet kommenteres senere i dette notatet.

Beregning av økonomiske innsparingseffekter vil også være beheftet med en stor grad av usikkerhet. Det er likevel arbeidsgruppens oppfatning at det bør uttrykkes en klar ambisjon om at en ny kommune skal kunne realisere effektiviseringsgevinster både innenfor administrasjon og publikumsrettede tjenester. Effektiviseringsgevinster innenfor administrative funksjoner kommenteres kort nedenfor. Hvordan effektiviseringsgevinster disponeres vil være opp til framtidige kommunestyre.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at kommunereformen ikke primært er en reform for å spare kommunale utgifter samlet sett, men som en reform som bl.a. gir muligheter for å omdisponere midler til økt kvalitet og kvantitet i de publikumsrettede tjenestene gjennom bedre rutiner, samordning, digitalisering m.m.

Effektiviseringsgevinster administrasjon

Gjennom å slå sammen flere kommuner vil det erfaringsmessig være mulig å redusere kostnadene ved administrasjon av den nye kommunen sammenliknet med administrasjon av de samme kommunene enkeltvis. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og unngår dermed doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Telemarksforskning har gjort anslag på slike gevinster i sin rapport for landkommunealternativet. Et tilsvarende regnestykke kan også gjøres for regionkommunealternativet.

Ålesund kommune har de laveste netto driftsutgiftene til administrasjon og styring pr. innbygger av de 13 kommunene i regionkommunealternativet. Dersom en ny kommune dannet av disse 13 har like lave utgifter vil det gi en besparelse på ca. 87 mill. kroner årlig. Dette regnestykket gir kun en antydning av et potensiale og er ingen fasit. Det vil være mange faktorer som spiller inn. De 13 kommunene har i dag over hundre tusen innbyggere og det vil kunne hevdes at der vil være effekter i en så stor kommune som motvirker effektiviseringspotensialet. Det bør likevel være mulig å realisere betydelige besparelser innenfor administrative funksjoner.

Prinsipp for «økonomisk oppgjør» ved sammenslåing; «all-in» eller forhandlinger om overgangsordninger

I en prosess mot en ny kommune vil det alltid kunne være en diskusjon om hvilken «bagasje» den enkelte kommune har med seg inn i samarbeidet. Kommunene stiller ulikt på mange punkt, både når det gjelder inntekter, driftsresultat, formuesverdier, vedlikeholdsetterslep m.m. Det vil etter KMD sin oppfatning være mulig å knytte dagens økonomiske utgangspunkt til de gamle geografiske områdene i en ny sammenslått kommune. Departementet har svart følgende på et spørsmål om dette:

«Kan nytt kommunestyre bestemme at dagens økonomiske utgangspunkt følger med til kommunedelsutvalgene, dvs. håndtere dagens gjeld og forvaltning av oppspart kapital?»

«Dette vil være opp til hvilke prioriteringer kommunestyret gjør i årsbudsjettet. Hvis kommunestyret ønsker det og følger det opp gjennom sine årlige budsjettvedtak, kan de legge opp til at dagens økonomiske utgangspunkt følger med de samme geografiske områdene i en ny kommune.»

Det er noe uklart hvordan dette svaret skal tolkes, og om det bare gjelder gjeld og oppspart kapital. Uansett er det arbeidsgruppens oppfatning at dette vil være vanskelig å håndtere, og i alle fall bare bør gjelde i en overgangsperiode.

Det vil i en prosess med 13 kommuner, være svært vanskelig å håndtere konkrete forhandlinger om tilpasninger og overgangsordninger i stort omfang. Arbeidsgruppen mener derfor at prinsippet om «all-in» bør gjelde. Dvs. at kommunene som går sammen i en ny kommune bringer med seg sine verdier og sin gjeld slik de er på tidspunktet for etablering av den nye kommunen. Det vil likevel kunne tenkes unntak fra dette prinsippet for spesielle forhold som avdekkes i det videre arbeid.

Et slikt «all-in» prinsipp fordrer lojalitet kommunene i mellom i tiden fram mot nyetablering. I en intensjonsavtale om å gå sammen i en ny kommune bør det derfor tas inn omforente avtaler om større investeringsprosjekt og andre økonomiske beslutninger av vesentlig betydning fram til tidspunkt for nyetablering. Dette vil skape åpenhet og tillit mellom kommunene i prosessen framover.

Eiendomsskatt

Håndtering av eiendomsskatt i en ny kommune kan være en utfordring i og med at kommunene her er ulikt stilt i dag. Dersom det ikke er mulig å avvikle all eiendomsskatt ved etablering av en ny kommune, bør den nye kommunen innføre eiendomsskatt i hele den nye kommunen. Det er likevel mulig å frita klart avgrensede deler av en ny kommune for eiendomsskatt etter eiendomsskattelovens § 3b. Det vil ellers være mulig å skille mellom eiendomstyper når det gjelder å ilegge eiendomsskatt, f.eks. bolig vs næring.

Det vil også være mulig å tilpasse skattesatsen (promillesatsen) slik at den samlede inntekt fra eiendomsskatt ikke øker i den nye kommunen selv om skattegrunnlaget øker med økt befolkning.

Inndelingslovens § 17 gir departementet hjemmel til å gjøre unntak fra reglene i eiendomsskatteloven i en overgangsperiode slik at deler av en ny kommune kan fritas for eiendomsskatt i denne overgangsperioden. Dette ble bl.a. gjort ved sammenslåing av Harstad og Bjarkøy kommuner der Bjarkøy ble fritatt for eiendomsskatt i to år.

Arbeidsgruppen legger til grunn at dersom det skal være eiendomsskatt i den nye kommunen så må dette være likt i hele kommunen.

Betalingssatser og gebyrer

Betalingssatser og gebyrer for lovpålagte tjenester vil normalt måtte samordnes. Det vil vanligvis ikke være anledning til å ta ulikt betalt for den samme tjenesten i ulike deler av en kommune. Det finnes likevel unntak. Departementet uttaler bl.a. at innbyggerne i en kommunedel som er tilknyttet et vannverk som er mye dyrere å drive enn andre vannverk i den nye kommunen, kan ilegges høyere gebyr enn resten av innbyggerne. Ut over dette kan vann- og avløpsgebyrene ikke differensieres ut fra geografi.

I vurderingen av betalingssatser, gebyrer og eiendomsskatt vil det være de samlede utgiftene som betyr noe for innbyggerne.

Eksisterende interkommunale avtaler og selskap

Ved etablering av en ny og større kommune må det tas aktivt stilling til hvilke interkommunale samarbeid og avtaler som skal videreføres. Dersom alle kommunene som er med i et interkommunalt samarbeid går sammen i en ny kommune, vil det være naturlig at samarbeidet blir en del av den nye kommunens ordinære organisasjon. Dette med mindre en annen selskapsform er spesielt formålstjenlig.

Dersom noen kommuner som i dag er med i et samarbeid ikke blir del av en ny kommune, må det vurderes i det enkelte tilfellet om samarbeidet skal opprettholdes. Det er ikke gitt at f.eks. et IKS skal opprettholdes av hensyn til en eller et fåtall kommuner som velger ikke å gå inn i en ny kommune. Som et alternativ til IKS kan evt. vertskommunesamarbeid eller kjøp av tjenester vurderes.

Effekter på elementer i inntektssystemet

Ved sammenslåing av kommuner vil ulike elementer i inntektssystemet bli påvirket. Dette gjelder bl.a. basistilskuddet, de distriktpolitiske delene av inntektssystemet (f.eks. småkommunetilskuddet), inntektsutjevningen, vekstkommunetilskuddet, urbanitetskriteriet, opphopnings- og avstandsindeksene. Den største effekten utgjøres av basistilskuddet som i 2015 utgjør 12,8 mill. pr. kommune uavhengig av kommunestørrelse. Dersom 13 kommuner slår seg sammen vil de miste 12 basistilskudd som utgjør et beløp på 153,6 millioner kroner. For å motvirke dette innfører regjeringen et inndelingstilskudd. Inndelingstilskuddet kompensere fullt ut for reduksjon i basistilskuddet og nettoeffekten av endringer i de distriktpolitiske delene av rammetilskuddet. Inndelingstilskuddet beholdes i 15 år og trappes deretter ned over de fem neste årene.

Det kompenseres ikke for andre elementer i inntektssystemet. Det er vanskelig å anslå effekten på de øvrige elementene. KS har laget en beregningsmodell for å anslå slike effekter, men den er beheftet med en god del usikkerhet. Den takler dessuten bare sammenslåing av inntil syv kommuner.

Inndelingstilskuddet vil bli beregnet ut fra inntektssystemet i 2016. Eventuelle endringer i inntektssystemet i perioden 2017 – 2019 vil ikke påvirke inndelingstilskuddet.

ROBEK-status.

Det er ikke gitt at en ny kommune vil bli ROBEK-kommune selv om en eller flere av de sammenslåtte kommunene er i ROBEK. Dette avhenger av om den nye kommunen er i stand til å vedta et budsjett og en økonomiplan som tilfredsstiller kravene til utmelding av ROBEK.

Differensiert arbeidsgiveravgift

Dersom to eller flere kommuner som befinner seg i ulike soner for arbeidsgiveravgift slår seg sammen, vil satsen på arbeidsgiveravgiften i den nye kommunen bli videreført innenfor de «gamle» kommunegrensene som om det fortsatt var to eller flere kommuner. Dette vil gjelde fram til neste revisjon av det geografiske området for differensiert arbeidsgiveravgift. Neste revisjon vil gjelde fra 1.1.2021. Deretter vil den nye kommunen bli behandlet som en kommune.

Det distriktpolitiske virkeområdet

Også når det gjelder det distriktpolitiske virkeområdet vil det i hovedsak være slik at den gamle inndelingen opprettholdes innenfor grensene til en ny kommune ved sammenslåing. Dette vil som for arbeidsgiveravgiften gjelde fram til neste revisjon som er pr. 1.1.2021. Etter dette vil den nye kommunen bli behandlet som en kommune.

Landbruksstøtte

Der det er ulike soner for ulike tilskudd til landbruket i kommuner som slår seg sammen, vil soneinndelingen opprettholdes også etter at kommunene er slått sammen. Det vil da kunne være ulike soner og ulike tilskuddssatser innenfor den nye kommunen. Det skal altså ikke medføre tap av landbruksstøtte at kommuner slår seg sammen.

Kraftkommuner

Kommunene kan ha ulike inntekter fra kraftbransjen. Herunder eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, hjemfallsinntekter og naturressursskatt. I tillegg kan kommunene ha verdier og inntekter som en konsekvens av å være eiere av kraftselskap, f.eks. utbytte eller renteinntekter på ansvarlig lån.

Konsesjonskraftinntektene er i dag fordelt til kommunen kraftanlegget ligger i ut fra behovet for alminnelig el-forsyning i kommunen. Dersom folketall og næringsliv øker ved en kommunesammenslåing, vil den nye kommunen kunne få økte konsesjonskraftinntekter sammenliknet med hva den opprinnelige kraftkommunen fikk.

Eiendomsskatt og naturressursskatt er derimot knyttet til kraftanleggets verdi og produksjon og påvirkes ikke av økning i folketallet i en ny kommune. Her vil verdiene og inntektene måtte deles med innbyggerne i hele den nye sammenslåtte kommunen.

Når det gjelder aksjeverdier og utbytteinntekter arbeider departementet med en snarlig avklaring av problemstillinger knyttet til reglene om eierskifte av aksjer ved sammenslåing av kommuner.

Departementet presiserer likevel at det i spørsmålet om fordeling av kraftinntekter er avtalefrihet mellom kommunene. Det er med andre ord mulig å avtale overgangsordninger når det gjelder fordeling av kraftinntekter i en ny kommune.

Økonomisk risiko

I det videre arbeid med etablering av en ny kommune må det også foretas en vurdering av økonomisk risiko. Økonomisk risiko vil i denne sammenheng f.eks. kunne være risikoeksponerte investeringer i næringslivet, høy grad av avhengighet av utbytte fra eierskap eller fra finansielle plasseringer o.l.

Avslutning

Det er viktig at det ved inngåelse av intensjonsavtale om etablering av en ny kommune blir tatt stilling til de viktigste momentene ovenfor. På denne måten vil det skapes forutsigbarhet og tillit i prosessen videre mot endelig nyetablering.

Avslutningsvis vil arbeidsgruppen minne om at etter en sammenslåing vil det til syvende og sist være kommunestyret i den nye kommunen som har myndighet til å fatte beslutninger om økonomiske og andre disposisjoner.

Ålesund 01.07.15

For arbeidsgruppen

Ronny Frekhaug