



Saksbehandler
Halvard Svendsen

Telefon
77 64 20 45

Vår dato
30.01.2006
Deres dato
11.10.2005

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2005/5006 - 0 Ark. 008
Deres ref.

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
- 1 FEB 2006
0513280 - 122
Ark. 661,0
Avd. KO / KØ / HER

Høringsuttalelse vedr. Inntektssystemutvalgets utredning - NOU 2005:18 - fordeling / forenkling / forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

1. Innledning og avgrensning.

Fylkesmennene er en av mange høringsinstanser for Inntektssystemutvalgets (Borgeutvalget) utredning og Fylkesmannen i Troms kommer i denne egenskap her med sin høringsuttalelse. Uttalelsen avgrenses til å omtale forhold ved utredningen som har virkning for kommunene. De forslag til endringer som gjelder fylkeskommunene kommenteres ikke her.

Fylkesmannens inntrykk er at for mange av våre kommuner framstår dagens inntektssystem som både komplisert og uoversiktlig. En forenkling og forbedring av inntektssystemet for å gjøre det mer forståelig og oversiktlig for kommunene, samtidig som forutsigbarheten i forhold til de frie inntektene forbedres, er derfor ønskelig. I så måte har utredningen mange positive forslag til forenkling og som bl.a. gir bedre forutsigbarhet for kommunene. Dette gjelder spesielt

- inntektsgarantiordningen som erstatning for dagens uoversiktlige overgangsordning
- avviklingen av ordningen med oppdaterte befolkningstall, som i dag skaper usikkerhet rundt den endelige størrelsen på rammetilskudd og inntektsutjevning. Med dagens ordning har kommunene først den endelige oversikten over de frie inntektene når halve året er gått.
- Prognosebasert inntektsutjevning til erstatning for dagens inntektsutjevning vil også øke forutsigbarheten av de frie inntektene.

Her utdypes ikke de elementene i utredningen som nevnes ovenfor og som framstår som en klar forbedring i forhold til dagens inntektssystem. Fylkesmannen i Troms vil i stedet fokusere på noen prinsipielle forhold rundt utredningen. Fordi de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre de endringene som utredningen foreslår er store for kommunene i Troms, føler Fylkesmannen også behov for å påpeke noen av disse.

2. Noen prinsipielle forhold

Herunder gis kommentar til utvalgets sammensetning, samt et par andre prinsipielle forhold som Fylkesmannen finner det riktig å kommentere.

2.1. Uvalgets sammensetning

Utvalget ble oppnevnt i oktober 2003 med professor Lars-Erik Borge ved NTNU som formann. Når det gjelder utvalgets øvrige sammensetning er det interessant å merke seg at i tillegg til formannen fra Trondheim og et medlem bosatt i Hammerfest, har de øvrige 11 medlemmene Oslo, Bærum, Oppegård og Drammen som bostedskommune (ett medlem flyttet fra Oslo til Skjåk under utvalgets arbeid).

Ut fra utvalgets geografiske tilhørighet kan det stilles spørsmål om i hvilken utstrekning slike utenforliggende faktorer kan komme til å prege innholdet i utredningen. Det siktes her spesielt til den radikale omfordeling av overføringene fra nordnorske til sørnorske kommuner som utvalgets forslag innebærer, og de negative konsekvenser dette vil kunne ha for kvaliteten og kvantiteten av kommunale tjenester, noe som igjen er avgjørende for om statlig målsetting om bosetting i distriktene, levekår, ressursforvaltning, m.m., kan oppfylles. Dette er nærmere kommentert senere i høringsuttalelsen.

2.2. Forholdet mellom fag og politikk

Utvalgets innstilling aktualiserer på nytt debatten om forholdet mellom fag og politikk. Hvor langt skal faglig baserte beregninger, som nødvendigvis må bygge på en god del skjønn, bestemme over politikken innhold? Et eksempel på dette er utvalgets utredning av treffsikkerheten av Nord Norge tilskuddet og regionaltilskuddet i forhold til de *regionalpolitiske målsetningene* og vurdering om de burde inngå i inntektssystemet (kap.15 i utredningen). Her vil utvalgets konklusjon lett kunne innebære at regionalpolitikken erstattes av en matematisk fordelingsmodell. Dette kommenteres senere.

2.3. Er kommunestørrelse er en "ufrivillig" eller "frivillig" kostnad?

I departementets mandat vises det til at i dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en "ufrivillig" kostnad, dvs. som en kostnad som tas som gitt. Dagens system kompenserer derfor for smådriftsulemper, også i tilfeller der det hadde vært mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur. Utvalget blir i mandatet bedt om å utrede en utforming av fordelingsmekanismene som i større grad kan bidra til fram "frivillige" kommunesammenslutninger.

Å gjennomføre kommunesammenslutninger ved å redusere finansieringen av kommunale tjenester som skole og sosial omsorg, vil etter Fylkesmannens mening virke mot sin hensikt. Erfaringene fra kommunestrukturprosjektet viser at det for tiden utvikles andre løsninger som alternativ til kommunesammenslåing, i hovedsak gjennom utvidet interkommunalt samarbeid. Der staten måtte mene at lokale vilkår ligger til rette for ønskelige kommunesammenslutninger, ligger det under statens myndighet å fastsette nye kommunegrenser, slik Schei-komiteéns forslag fra 1950- og 60-tallet ble fulgt opp.

2.4 Forslaget om sterk reduksjon i skjønnsmidlene

Hensikten med skjønnsstilskuddet er å ivareta en rekke forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. Fylkesmennene er delegert ansvar for forvaltning og fordeling av skjønnsmidlene ut fra sin kunnskap om lokale forhold og er gjennom retningslinjene for skjønnsfordelingen bl.a. pålagt å ta hensyn til og støtte opp under

- kommuner med midlertidige problem
- kommuner med permanente problemer
- kommuner med svak skatteutvikling

- kommuner som mister eller får redusert regionaltilskudd som følge av endring i befolkning og nivå på skatteinntektene
- kommuner med utgiftskrevende forhold som kommunene selv ikke kan påvirke og som ikke fanges opp gjennom inntektssystemet, for eksempel særskilte miljøutfordringer
- kommuner med særskilte behov knyttet til rus/psykiatri/ressurskrevende brukere
- kommuner med store utbyggingsoppgaver som følge av statlige pålegg
- kommuner som blir påført klart utilsiktede utgifter som følge av nye reformer
- kommuner med særlige økonomiske problem (ROBEK kommuner)
- støtte til utviklingsprosjekter

Dette illustrerer at det er mange forhold som kostnadsnøkler og vektorer i en modell for utgifts- og inntektsutjevning ikke fanger opp. Behov for et "sikkerhetsnett" i form av skjønnsmidler er derfor tilstede og stort, iallfall for Troms kommunenes vedkommende.

Fordeling av skjønnsmidlene ivaretas av Fylkesmennene som har lang erfaring i å utøve og ivareta denne oppgaven. Når skjønnsmidlene foreslås redusert, vil det gi reduserte muligheter til å kompensere for ekstraordinære forhold i kommunene.

I Troms er det flere kommuner som i dag berøres av at Forsvaret reduserer sin aktivitet. Som vertskommuner for forsvaret gjennom mange år har disse kommunene bygget en infrastruktur tilpasset også forsvarets behov, og har i tillegg hatt inntekter fra salg av spesielt kommunaltekniske tjenester – inntekter som plutselig forsvinner "over natten" når Forsvaret trekkes helt eller delvis ut uten å yte noen form for kompensasjon. Det tar tid å bygge ned kostnadene knyttet til infrastruktur som skole, helse, osv. Dette eksemplet illustrerer forhold som kostnadsnøkler ikke fanger opp og hvor skjønnsmidler er eneste mulighet.

Utvalget argumenterer for at den andelen av totalrammen for kommunesektoren som skjønnsmidlene har i dag, kan reduseres betydelig med henvisning til de nye kostnadsnøklenes treffsikkerhet. Vår erfaring derimot, tilsier at kostnadsnøkler aldri vil fullt og helt kunne fange opp spesielle lokale og ekstra ressurskrevende forhold rundt om i kommunene. Mange kommuner i Troms fylke har en krevende geografi og et ensidig næringsliv og opplever store svingninger fra ett år til ett annet (nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter, m.v.) som berører inntektene. Dette medfører igjen at kommunene stadig står overfor ekstraordinære omstillinger som får følger for tjenesteytingen og derigjennom også svekker befolkningsgrunnlaget. Uten et sikkerhetsnett i form av skjønnsmidler som monner, ville disse kommunene fort komme i uoverskuelige problem som vanskelig kan rettes opp igjen.

3. Revisjon av kostnadsnøkkelen.

I kapittel 9 i utredningen foreslås en revisjon av kostnadsnøkkelen for kommunene. Utvalget har her foretatt en solid gjennomgang og oppdatering av den kostnadsnøkkelen som ble utformet av Rattsø-utvalget. I motsetning til de beregninger som lå til grunn for den eksisterende kostnadsnøkkelen har Borge-utvalget funnet ut at kommunestørrelse og bosettingsmønster har en systematisk effekt på kommunenes ressursbruk innen pleie- og omsorgssektoren. Derfor anbefaler Borge-utvalget at det videreføres et basiskriterium for å fange opp kostnadsulemper i små kommuner, og at et sonekriterium som fanger opp interne

avstander inkluderes for å fange opp kostnadsulemper i kommuner med spredt bosetting. Borge-utvalget foreslår at basistillegget gis økt vekt i de fleste sektornøkler, og at det også tas inn der et slikt tillegg allerede skulle ha vært med.

De endringer som foreslås i kostnadsnøkkelen for *grunnskolen* har andre og dels motsatte effekter. Her foretas en metodeendring i forhold til dagens praksis ved at kommunenes utgiftsbehov fastlegges gjennom regresjonsberegninger. Resultatet er at basistilskuddet reduseres for grunnskolens del. Det samme skjer med utgiftsbehov knyttet til skolereiser. Begrunnelsen er at når klassesdelingsreglene er opphevet, gjelder ikke Agder-modellens forutsetninger lenger. Dette blir etter Fylkesmannens vurdering feil.; De gamle klassesdelingsreglene gjelder fortsatt som minstestandard, og de aller fleste kommunene har så svak økonomi at de ikke kan gå noe særlig ut over dette minstenivået.

Utvalget konstaterer ellers at ulik geografi skaper ulike objektive utgiftsbehov for grunnskolens del. Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel innebærer utvalgets forslag en viss økning i beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommuner med færre enn 3000 innbyggere, men utslagene er moderate og varierer fra kommune til kommune.

Fylkesmannen konstaterer at de endringer i kostnadsnøkkelen som er gjort isolert sett vil gi en reduksjon på ca 10 mill. kroner i rammetilskuddet til Troms-kommunene, altså ingen dramatisk effekt isolert sett. Utslagene varierer imidlertid mye mellom kommunene, slik tabellen nedenfor viser. Kommunene er her sortert etter befolkningsstørrelse for å få fram utslagene for ulike kommunestørrelser.

Kommune	Gevinst/tap pr innb. ny kostnads- nøkkel	Folketall	Samlet virkning av endring i kostnadsnøkkelen
Tromsø	-179	Over 4000 innb.	-11 197 882
Harstad	132	Over 4000 innb.	3 050 256
Leivik	339	Over 4000 innb.	3 740 865
Målselv	-89	Over 4000 innb.	-592 562
Balsfjord	-261	Over 4000 innb.	-1 451 160
Nordreisa	-525	Over 4000 innb.	-2 490 600
Bardu	-613	3000-4000 innb.	-2 374 762
Sørreisa	828	3000-4000 innb.	2 757 240
Lyngen	-756	3000-4000 innb.	-2 387 448
Kvæfjord	-5 400	3000-4000 innb.	-16 588 800
Skjervøy	-32	3000-4000 innb.	-96 096
Skånland	-115	2000-3000 innb.	-339 710
Karlsøy	-110	2000-3000 innb.	-260 920
Gaiivuotna-Kåfjord	1 435	2000-3000 innb.	3 283 280
Salangen	128	2000-3000 innb.	287 232
Storfjord	751	Under 2000 innb.	1 452 434
Ibestad	951	Under 2000 innb.	1 568 199
Tranøy	681	Under 2000 innb.	1 111 392
Kvænangen	-1 358	Under 2000 innb.	-1 902 558
Dyrøy	1 307	Under 2000 innb.	1 683 416
Gratangen	2 147	Under 2000 innb.	2 722 396
Torsken	2 075	Under 2000 innb.	2 143 475
Lavangen	2 329	Under 2000 innb.	2 396 541
Berg	1 303	Under 2000 innb.	1 321 242
Bjarkøy	-2 669	Under 2000 innb.	-1 427 915
Troms	-67		-10 233 647

Tabellen viser at av kommuner i Troms over 3000 innbyggere er det særlig i Tromsø og Kvæfjord kommuner at den nye kostnadsnøkkelen slår negativt ut. (Kvæfjord er

vertskommune for PU). Målt etter kommunestørrelsen er utslaget for Kvæfjord betydelig større enn for Tromsø og medfører en dramatisk reduksjon i rammetilskuddet når full systemvirkning er nådd. Bjarkøy, som fylkets minste kommune med vel 500 innbyggere, har det største tap pr innbygger av de små kommunene. Inntektsgarantiordningen som foreslås i utredningen, sikrer en gradvis tilpasning til nytt inntektsnivå, slik at effekten av nye kostnadsnøkler isolert sett nok vil være til "å leve med" for de aller fleste av Troms kommunene. Fylkesmannen ber likevel departementet vurdere nærmere om de uheldige utslagene for enkeltkommuner som er konstatert her, kan rettes opp ved justering av kostnadsnøkkelen.

4. Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet

Utvalget har i kapittel 15 vurdert kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel opp mot andre virkemidler. Konklusjonen er at Nord Norge tilskuddet og regionaltilskuddet foreslås erstattet med et "distriktpolitisk tilskudd". Det nye tilskuddet omfordes til et utvidet geografisk område, der kriteriene gjenspeiler de indikatorene som inngår i inndelingen i *distriktpolitiske virkeområder*. Dette er de virkeområder som gjelder for virkemidlene i den øvrige distriktpolitikken, dvs. område A (Finnmark og Nord-Troms), område B (resten av Nord-Norge unntatt Tromsø og Bodø og de høyest prioriterte delene av Sør-Norge), område C (de to bykommunene i Nord-Norge og de nest høyest prioriterte delene av Sør-Norge) og til sist område D, som består av den lavest prioriterte del av virkeområdet i Sør-Norge.

Etter utvalgets forslag skal det nye distriktpolitiske tilskuddet avgrenses til områdene A og B, samt til 17 kommuner fra område C og 2 kommuner fra område D. Kommunene som målgruppe for distriktpolitisk tilskudd er avgrenset ut fra kriterier som utvalget selv har definert, dvs basert på skjønn. De beregnede virkningene av omleggingen viser at konsekvensene vil være negative i form av mindre overføringer til de fleste av kommunene i Troms og for noen kommuner som for eksempel Tromsø, får omfordelingen dramatiske følger. I denne sammenheng vil Fylkesmannen påpeke de spesielle geografiske forhold som også våre bykommuner er undergitt og som ikke er vurdert ved fastsettelsen av grensene for det distriktpolitiske skjønnnet. I tabellen nedenfor er vist befolkningstettheten i Tromsø sammenlignet med de største byene, samt Bodø, som etter utvalgets skjønnsmessige vurdering også er unntatt fra virkemiddelsoenen.

	Folketall	Areal (km ²)	Befolkning pr km ²
Oslo	526 846	426	1236,7
Fredrikstad	70 418	283	248,8
Drammen	57 148	135	423,3
Kristiansand	76 066	259	293,7
Stavanger	113 991	68	1676,3
Bergen	239 209	445	537,5
Trondheim	156 161	322	485,0
Bodø	44 414	1 308	34,0
Tromsø	62 558	2 519	24,8
Troms fylke	153 374	24 884	6,2
Norge	4 606 363	304 280	15,1

Tabellen viser også at folketettheten i fylket ligger godt under gjennomsnitt for landet.

Hensikten med innføring av Nord-Norge tilskuddet var bl.a. for å kompensere for merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. Tilskuddet er videre begrunnet ut fra særlige distriktspolitiske hensyn som å demme opp for fraflytting fra nord til sør: kommunene i Nord-Norge skal kunne tilby litt bedre kommunale tjenester nettopp for å stimulere til bosetting i nord.

Regionaltilskuddet ble innført som kompensasjon etter at basistilskuddet (fastleddet i utgiftsutjevningen) ble sterkt redusert som følge av at Rattsø-utvalget hadde konkludert med at småkommuner hadde blitt overkompensert i utjevningen. Fylkesmannen kan ikke finne at utvalget har en fullgod begrunnelse for den redefinerings av virkemiddelsoener for det distriktspolitiske tilskudd som foreslås i utredningen. Eksempelvis er Tromsø og Bodø foreslått utelatt uten annen argumentasjon enn at de er med i virkemiddelområde C.

Inntektssystemet for kommunene har gjennom finansieringen av kommunenes aktiviteter åpenbare effekter og konsekvenser for utviklingen både lokalt og regionalt og er et av de viktigste virkemidlene i den "brede" regional- og distriktspolitikken. Rattsø-utvalget møtte i sin tid kraftig kritikk fordi de geografiske konsekvensene av utvalgets forslag ville innebære en sterk sentralisering ved omfordeling av tilskudd fra mindre og perifere til større og mer sentrale kommuner, en sentralisering som ville være i strid med regional- og distriktspolitiske mål. Når Borge-utvalget nå foreslår at deler av de tilskuddene som i dag inngår i inntektssystemet, skal omfordeles i samsvar med de samme målene, bør det forventes at et slikt forslag gjøres til gjenstand for en grundig politisk gjennomgang og behandling av Storting og Regjering.

For Troms kommunene samlet vil innføring av et nytt distriktspolitisk tilskudd i tråd med utvalgets forslag, medføre en inntektsreduksjon på 206 mill kroner eller 11 % i forhold til beregnet inntektsnivå i 2006, d.v.s. etter at det er tatt hensyn til de påplussinger som er foretatt av den nye regjeringen. Inntektsreduksjonen for Tromsø kommune alene er på 157 mill kr i forhold til inntektsnivået i 2006. Som følge av omdefineringen av virkemiddelområdene taper alle Troms kommunene bortsett fra de fire nordligste av fylkets kommuner, på det forelagte forslag. Virkningen er gjengitt i tabellen nedenfor, som også her er sortert etter kommunestørrelse.

Kommune	Gevinst/tap pr innb. nytt distrikts- tilskudd	Kommune- størrelse	Full system- virkning av nytt distrikts- tilskudd
Tromsø	-2 520	Over 4000 innb.	-157 646 160
Harstad	-723	Over 4000 innb.	-16 707 084
Lenvik	-670	Over 4000 innb.	-7 393 450
Målselv	-605	Over 4000 innb.	-4 028 090
Balsfjord	-571	Over 4000 innb.	-3 174 760
Nordreisa	4 113	Over 4000 innb.	19 512 072
Bardu	-480	3000-4000 innb.	-1 859 520
Sørreisa	-434	3000-4000 innb.	-1 445 220
Lyngen	-629	3000-4000 innb.	-1 986 382
Kvæfjord	-1 060	3000-4000 innb.	-3 256 320
Skjervøy	2 420	3000-4000 innb.	7 267 260
Skånland	-1 289	2000-3000 innb.	-3 807 706
Karlsøy	-1 697	2000-3000 innb.	-4 025 284
Gaivuotna-Kåfjord	1 472	2000-3000 innb.	3 367 936
Salangen	-1 754	2000-3000 innb.	-3 935 976
Storfjord	-1 936	Under 2000 innb.	-3 744 224
Ibestad	-2 084	Under 2000 innb.	-3 436 516
Tranøy	-2 111	Under 2000 innb.	-3 445 152
Kvænangen	236	Under 2000 innb.	330 636

Dyrøy	-2 480	Under 2000 innb.	-3 194 240
Gratangen	-2 508	Under 2000 innb.	-3 180 144
Torsken	-2 819	Under 2000 innb.	-2 912 027
Lavangen	-2 866	Under 2000 innb.	-2 949 114
Berg	-2 906	Under 2000 innb.	-2 946 684
Bjarkøy	-4 980	Under 2000 innb.	-2 664 300
Troms	-1 353		-206 658 573

En så dramatisk omfordeling av kommunerammen som det her legges opp til, vil etter Fylkesmannens syn medføre en forringelse av tjenestetilbudet i fylkets kommuner og derigjennom undergrave de regionalpolitiske målsettingene som det er bred enighet om.

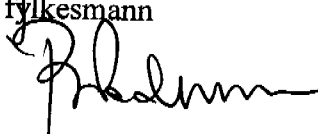
I rapporten "Gode kommunale tjenester for Finnmarks befolkning og Næringsliv" Norut NIBR Finnmark (2005:1) dokumenteres det at velferdstjenester som det er knyttet nasjonale standardkrav til, har høye faste bunnkostnader. Disse tjenestene benevnes i rapporten som terskeltjenester og er symptomatiske for små og desentrale kommuner. KOSTRA nøkkeltallene viser en tendens til at små og desentrale kommuner har høye enhetskostnader for nøkkeltjenestene. I rapporten dokumenteres at enhetskostnadene er høye der opptaksområdene til tjenestene er små og hvor både demografiske, topografiske og klimatiske forhold er atypiske. Dette er driftsulemper som ikke fanges opp av den øvrige utgiftsutjevningmekanismen i inntektssystemet. I Troms har 14 av fylkets 25 kommuner en befolkning på under 3000 innbyggere og kommer innenfor kategorien små og desentrale kommuner med spesielle demografiske, topografiske og klimatiske utfordringer.


5. Oppsummering

Fylkesmannen i Troms oppsummerer høringsuttalelsen i følgende punkter:

- Borgeutvalgets utredning inneholder flere gode forslag til forenkling og forbedring av dagens kompliserte og (for legmann) uoversiktlige inntektssystem.
- Var gjennomgang viser uheldige økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag særlig for små, næringssvake og perifere kommuner i vårt fylke.
- Det kan stilles spørsmål ved om konsekvensen av å gjennomføre utvalgets forslag er at de distriktpolitiske målene som gjelder, endres. Som det er påvis her vil endringene som foreslås få dramatiske konsekvenser for de nordnorske byene Tromsø og Bodø som også fungerer som "motorer" i sine regioner.

Med hilsen

for
Svein Ludvigsen
fylkesmann



Halvard Svendsen
økonomirådgiver