

Kommunal- og regionaldepartementet,
Pb. 8112 Dep.,

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
- 2 FEB 2006	
05/3280 -150	
Ark	661.0
Sydd	KO / KØ / HER



05/1591-2/008

31.01.2006

Høringsuttalelse til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

En viser til Kommunal- og regionaldepartementets skriv av 11/10-06, ref. 05/3280-01 MSC

Høgskolen i Bodø vil gjøre gjeldende følgende synspunkter på den foreliggende utredning fra Borge-utvalget:

Utgiftskompensasjonen

Utvalget har foretatt en gjennomgang og oppdatering av den kostnadsnøkkel for utgiftskompensasjonen som ble utformet av Inntektssystemutvalget i sin Delutredning I ("Rattsø-utvalget") i 1996. Dette utvalget la blant annet til grunn at det ikke kunne påvises at kostnadene til hjemmetjenester og institusjonsomsorg i kommuner med spredt bosetting og drift i liten skala var høyere per innbygger enn i andre kommuner. Det ble derfor ikke tatt inn kriterier som fanget opp ekstra kostnader knyttet til spredt bosetting og drift i liten skala.

Til forskjell fra dette anfører Borge-utvalget at analyser av enhetskostnader viser at små kommuner har kostnadsulemper i institusjonsomsorgen knyttet til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, og at kommuner med spredt bosetting har kostnadsulemper innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. I tillegg har små kommuner en høyere andel brukere i institusjon enn andre kommuner.

På bakgrunn at dette anbefaler 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. Det foreslås 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 kostnadsnøkkel for grunnskolen har andre og dels motsatte effekter. I stedet for å videreføre Agder-modellens normtall for nødvendig skolestruktur, der det ble tatt hensyn til bosettingsmønsteret når utgiftskompensasjonen ble beregnet, vrakes nå denne, og kommunens utgiftsbehov foreslås fastlagt 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 feil: De gamle klassesdelingsreglene gjelder fortsatt som minstestandard, og de aller fleste kommunene har så svak økonomi at de ikke kan gå særlig ut over dette minstenivået. Utvalgets forslag innebærer at basiskriteriet og bosettingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkelen for grunnskolen.

Selv om utvalget altså konstaterer at ulik geografi skaper ulike objektive utgiftsbehov, tas det i liten grad konsekvensen av dette. Basistilskuddet, som gir størst utgiftskompensasjon til de minste kommunene, ble halvert av Rattsø-utvalget for 10 år siden. Dette blir i liten grad endret gjennom utvalgets forslag. Dette, sammen med reduserte tilskudd til grunnskolen betyr at den svekkelse av økonomien i de minste kommunene som har skjedd ved iverksettingen av den nye kostnadsnøkkelen som ble vedtatt i 1996, vil bli videreført. Dette er å anse som svært betenkelig.

Fag og politikk

Dagens inntektssystem bygger på en omfattende tallfesting av fordelingskriterier og vekter som i noen grad må basere seg på skjønn. Rattsø-utvalgets vurderinger og konklusjoner bygde i stor grad på bruk av partielle regresjonsanalyser. Utvalgets utredning ble blant annet av den grunn en blanding av fag og skjønnsmessige vurderinger, og reiste spørsmålet hvor grensene skal gå mellom fag og politikk

Borge-utvalget retter i noen grad opp feil som ble begått av Rattsø-utvalget, og som blant annet bidro til den sentraliserende virkning som den nye kostnadsnøkkelen fikk. Borge-utvalget baserer seg imidlertid fortsatt på en utstrakt bruk av statistiske regresjonsanalyser i stedet for bruk av normative modeller, jfr. at Agder-modellen foreslås skiftet ut med slike analyser. I normative modeller vil kommunene få kompensasjon ut fra de normer og standarder som legges til grunn. Det kan etterlyses en klarere begrunnelse for hvorfor ikke Norge i likhet med de andre nordiske land i større grad kan benytte normative modeller for å fastlegge kriteriene for utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Utvalget burde ha gitt en bedre dokumentasjon over hvordan både skjønn og variasjoner innen standardavvikene på utgiftskriteriene påvirker finansieringen av kommunene.

Det kan ikke sees bort fra at skjønn kan inneholde politiske føringer, som kan være preget av maktforhold i samfunnet, blant annet forholdet mellom sentrum og periferi og mellom større og mindre kommuner. Den omfattende tallfesting av fordelingskriterier og vekter som tar i bruk hundredeler, kan sies å gi inntektssystemet et skinn av en større grad av objektivitet enn det er grunnlag for.

Kommunestrukturen

Kommuneinndelingen og kommunestrukturen er ikke tema for denne utredningen. Til tross for dette blir utvalget i departementets mandat bedt om å utrede en utforming av fordelingsmekanismene som i større grad enn under dagens inntektssystem kan stimulere til kommunesammenslutninger. Det vises til at dagens system kompenserer for smådriftsulemper, også i tilfeller der det hadde vært mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur der enhetskostnadene er lavere.

Å skulle lokke eller tvinge fram kommunesammenslutninger gjennom utformingen av fordelingsmekanismene, noe som innebærer at en "sulteforer" finansieringen av kommunale tjenestetilbud som skole og omsorg, kan sies å være en betenkelig vei å gå. Der departementet måtte mene at lokale vilkår ligger til rette for ønskelige kommunesammenslutninger, ligger det under statens myndighet å la utrede og å fastsette nye kommunegrenser, slik Scheikomiteéns forslag fra 1950- og 60-tallet ble fulgt opp, og slik det ble gjort i vårt naboland Sverige da dagens "kommuneblocker" ble gitt sine grenser først på 1960-tallet.

Regionalpolitisk relaterte tilskudd i inntektssystemet

I mandatet viser departementet til at både regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet er særskilte tilskudd for å sikre regionale og distriktpolitiske målsettinger. Utvalget bes om å vurdere treffsikkerheten av tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget bes også om å utrede om denne typen særskilte tilskudd bør inngå i inntektssystemet.

Denne henvisningen til at nevnte tilskudd skal sikre distriktpolitiske målsettinger etterlater et inntrykk av at departementet, ved dets Kommunalavdeling der mandatet må antas å være utformet, har en oppfatning av disse tilskuddene som avviker fra den aktuelle diskurs om dette problemområdet, slik problemstillingene blant annet drøftes i den siste stortingsmeldingen Om regionalpolitikken (St. meld. nr. 25 (2004-2005)), og i innstillingene fra Effektutvalget (NOU 2004:2) og fra Distriktskommisjonen (NOU 2004:19). Disse skriftene sorterer alle under Regionalpolitisk avdeling i samme departement.

Borge-utvalget foreslår å slå sammen det som i mandatet omtales som regional- og distriktpolitiske tilskudd, dvs. Nord-Norgetilskuddet, Regionaltilskuddet og deler av de Ekstraordinære skjønnstilskuddet, til et nytt *Distriktpolitisk tilskudd*. Dette foreslås fordelt med utgangspunkt i det virkeområdet som er fastsatt for virkemidlene i den "lille" eller "smale" distriktpolitikken, og som gjelder for hele landet.

Siden utvalget her kan sies å opptre noe "historieløst", bør det minnes om den opprinnelige hensikten med disse tilskuddene:

Nord-Norgetilskuddet var opprinnelig en del av skatteutjammingsordningen, som ble kraftig bygget ut etter 1945 for å sikre at også de skattesvake kommunene over hele landet kunne medvirke ved oppbyggingen av velferdssamfunnet. Det ble gitt ekstra tilskudd til kommunene i de nordnorske fylkene for å kompensere for geografisk betingede kostnadsulemper. I 1982 ble det innført et eget småkommunetilskudd som kompensasjon for kostnadsulemper ved drift i liten skala. Dette ble i 1994 erstattet med et forhøyet basistilskudd (med vekt 5,8%, senere halvert av Rattsø-utvalget) i det utgiftsutjevneende tilskuddet i kostnadsnøkkelen.

Et kronetillegg per innbygger til nordnorske kommuner som ble innført i 1986, ble samtidig slått sammen med det prosentvise tillegg til den skattekompensasjon som siden 1982 hadde vært gitt til nordnorske kommuner som del av skatteutjammingsordningen. Dette nye sammenslåtte tilskuddet ble samtidig "synliggjort" som et eget Nord-Norgetilskudd, som beløp seg til 938 mill. kroner i 1994. Som også Borge-utvalget anfører, var begrunnelsen for å gi et høyere tilskudd gjennom inntektsutjammningen "dels at Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen, og dels at en heving av inntektsnivået var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået i landsdelen etter andre verdenskrig" (avsn. 15.5.5).

Regionaltilskuddet ble i 1996 vedtatt gitt til mindre kommuner målt i innbyggertall, som ville motta en lavere utgiftskompensasjon gjennom den nye kostnadsnøkkelen enn det viste seg å være politisk aksept for. Tilskuddet utgjorde i 2000 394 mill. kroner, hvorav 185 mill. kroner gikk til nordnorske kommuner.

I samband med den gradvise avvikling av den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften ble det bestemt at de deler av landet som taper på denne omleggingen, skulle motta en kompensasjon gjennom et *ekstraordinært skjønnstilskudd*.

Det går fram at disse tilskuddene opprinnelig er blitt gitt i en *kompenserende hensikt*, for å bøte på situasjoner der de var ansett som nødvendige. Disse ordningene er å anse som politiske realiteter. At de skal kunne redefineres og redistribueres slik Borge-utvalget foreslår, framstår nærmest som noe lettvent.

Virkinger av nytt distriktpolitisk tilskudd

Den mest iøynefallende virkningene av omleggingen er at når Bodø og Tromsø kommuner foreslås flyttet fra område B til område C, og derved flyttes til den del av det distriktpolitiske virkeområdet som ikke skal motta det nye distriktpolitiske tilskuddet, vil de statlige tilskuddene til disse to kommunene bli kraftig redusert. Den årlige reduksjon for Bodøs vedkommende vil utgjøre 1 314 kroner per innbygger, dvs. 57,520 mill. kroner for kommunen som helhet. Tilsvarende tall for Tromsøs vedkommende er 2.520 kroner per innbygger og 155,980 mill kroner for kommunen som helhet. Utvalget har ikke lagt vekt på den rolle som de to bykommunene spiller som motorer for den økonomiske utvikling i landsdelen.

Enda mer dramatisk er utslagene for de minst folkerike kommunene som følge av at hele 85% av det nye distriktpolitiske tilskuddet foreslås gitt per innbygger. De tre minste kommunene i Nordland, Træna med 456. Vevelstad med 525 og Røst med 617 innbyggere vil tape h.h.vis 4 448, 3 807 og 3 175 kroner per innbygger. Tilsvarende i Troms vil Bjarkøy med 529, Berg med 1 043 og Torsken med 1 087 innbyggere tape h.h.vis 2 669, 2 906 og 2 819 kroner per innbygger. Sterkest er utslagene for de minste Finnmarkskommunene. Nesseby med 927, Kvalsund med 1 093 og Hasvik med 1 094 innbyggere vil tape h.h.vis 4.950, 4 249 og 4 242 kroner per innbygger.

På landsbasis vil den foreslåtte omleggingen føre til at 23 kommuner med færre enn 1 000 innbyggere vil tape 2 127 kroner per innbygger (tabell 2.5). Tilsvarende tall for 72 kommuner med mellom 1 000 og 2 000 innbyggere er minus 954 kroner, og for 63 kommuner mellom 2 000 og 3 000 innbyggere er de minus 214 kroner per innbygger. Dette er kommuner som allerede har fått sine rammetilskudd kraftig redusert i perioden 1997 – 2005.

Virkinger av ny kostnadsnøkkel

Den nye kostnadsnøkkelen som Borge-utvalget foreslår, gir en viss gevinst til de minste kommunene. For kommuner med færre enn 1 000 innbyggere oppveies imidlertid gevinsten på 741 kroner per innbygger av tapet på 2 127 kroner som følge av nytt distriktpolitisk tilskudd. For kommuner med mellom 1 000 og 2 000 innbyggere motvirkes gevinsten på 419 kroner per innbygger av et tilsvarende tap på 954 kroner per innbygger.

Oppsummering

Som det går fram av figur 4.2 i innstillingen fra Distriktskommisjonen (NOU 2004:19), har de samlede statlige rammetilskuddene til kommunesektoren i faste priser vært praktisk talt uendret i perioden 1986 – 2003. I samme periode har de statlige tilskuddene som dekker differansen mellom Folketrygdens inntekter og utgifter vært mangedoblet. Dette forteller om en kraftig politisk prioritering av de rettighetsbaserte og individrettede statlige velferdstilbud som ytes gjennom Folketrygdens. De hovedsakelig kollektive tilbud som kommunene er gitt ansvaret for, har åpenbart vært gitt en annen og langt lavere prioritet.

I denne sammenheng framstår Borge-utvalgets forslag som dramatiske. Under det "lokk" som har vært lagt over kommunenes økonomi, har det vært tvunget fram omfattende omfordelinger. Kommunene har dels vært pålagt nye oppgaver uten at tilstrekkelig med friske penger har fulgt med, noe som har ført til at eksisterende oppgaver har fått lavere prioritet. Siden Rattsø-utvalget, og nå også Borge-utvalget, har lagt opp de foreslåtte endringene som "nullsumspill", skjer det også her omfattende omprioriteringer under det samme lokket. Hovedtendensen har vært at det er innført nye kriterier, og at det har vært foretatt en oppvekting av kriterier som tar høyde for sosialt relaterte problemer som er særlig følbare i de største kommunene. Samtidig har det vært lagt mindre vekt på utgifter som er relatert til oppgaver i mindre kommuner med ekstra utgifter som følge av spredt bosetting, interne avstandsforhold og drift i liten skala.

Selv om Borge-utvalgets forslag i en viss grad vil rette opp situasjonen for de aller minste kommunene, overskygges dette som vist foran av virkningene av det foreslåtte distriktpolitiske tilskuddet. Særlig omfattende er virkningene for de minste kommunene i Finnmark.

Ikke minst i en tid da det framvoksende internasjonale samarbeidet med tilknytning til Barentshavet tilsier en konsolidering av bosetningen i nord og i særlig grad for Finnmarks vedkommende, er det vanskelig å se for seg at en slik omlegging med de konsekvenser den kan ventes å få, vil være politisk gangbar.

Det er riktig at inntektssystemet for kommunene gjennom finansieringen av kommunenes aktiviteter har åpenbare effekter og konsekvenser for utviklingen både på lokale og regionale nivåer. Som sådant kan utformingen av inntektssystemet sies å inngå blant de viktigste virkemidlene i den "breie" regional- og distriktpolitikken. Rattsø-utvalget møtte i sin tid kraftig kritikk nettopp fordi de geografiske konsekvensene av utvalgets forslag ville innebære en sentralisering som ville være i strid med politiske mål. Det må forventes at de forslag som Borge-utvalget her setter fram, denne gang blir gjenstand for en grundig politisk behandling av de kompetente myndigheter.

Til sist kan det være grunn til å peke på et par praktiske forhold.

Borge-utvalgets utredning fyller 500 sider. Selv om det er prisverdig at det kompliserte saksforhold som her er tatt opp til utredning, blir grundig drøftet, kan det innvendes at et format som dette vil innebære at mange lesere vanskelig kan ta seg den tid som trengs for å gå igjennom et så vidt omfattende saksdokument.

Det også grunn til å stille et spørsmål ved utvalgets geografiske sammensetning. Av utvalgets 13 medlemmer ved avslutningen av arbeidet, har for uten formannen med bostedsadresse Trondheim og et medlem med bostedsadresse Hammerfest de resterende 11 medlemmene bostedsadresse Drammen, Bærum, Oslo og Oppegård. Selv om det neppe er uvanlig at statlige utvalg har en tilsvarende geografisk sammensetning, kan det sies å være uheldig at det kan stilles spørsmål ved om utenforliggende forhold som dette kan tenkes å ha påvirket innholdet i den politikk som utformes gjennom et utvalg som dette.

Med hilsen

for Frode Mellemvik
Rektor Høgskolen i Bodø
Inger Benzon
(Prorektor)



Pål A. Pedersen
Dekanus Handelshøgskolen i Bodø.