



FYLKESMANNEN I NORD-TRØNDELAG

Kommunal- og administrasjonsavdelingen

Saksbehandler: Helge Holthe

Deres ref.: 05/3280-1 MSC
Vår ref.: 2005/5731

Vår dato: 31.01.2006
Arkivnr: 331.2

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
02 FEB 2006
05/3280-153
661.0
KO IKØ IHR

Høring NOU 2005:18 - Inntektssystem for kommunene

Dagens inntektssystem bygger i hovedsak på prinsippet om rammestyring av kommunesektoren. Med dette menes at Stortinget i stor grad bestemmer inntektene til kommunesektoren, og at inntektssystemet kun har som formål å fordele kommunesektorens inntekter mellom kommunene. Borge-utvalget foreslår et system som viderefører inntektssystemet som et rent fordelingssystem. I realiteten forsterkes dette ved å garantere størrelsen på kommuneskatten, slik at kommunenes inntekter i enda større grad er låst av Stortingets vedtak. Alternativt kan en tenke seg modeller som har elementer av kostnadsrefusjoner på faktisk utført produksjon. Spørsmålet om samfunnet generelt og kommunene spesielt, er best tjent med rammestyring eller med en modell som sikrer inntektsutvikling etter aktivitet og faktiske utgifter, er et stort politisk spørsmål. Vi finner det mest naturlig at vår uttalelse, med noen få unntak, avgrenses til å kommentere Borge-utvalgets innstilling.

Inntektssystemet har som uttalt formål å sikre innbyggerne likeverdige tjenester uansett hvor innbyggeren er bosatt. Vi legger til grunn at dette målet i videste forstand går lenger enn til å levere det minimum av tjenestenivå som staten indirekte har garantert gjennom rettighetslovgivningen. Vi legger til grunn at en kommune skal ha nødvendig økonomi til å fylle sin rolle som kommune. Dette må da dekke utgifter til lokaldemokrati, og til å arbeide med utvikling av levende lokalsamfunn som har arbeidsplasser, kulturliv og tilgang til nødvendige varer og tjenester. Vår hovedinnvending mot Borgeutvalget er at ufrivillige kostnadsutgiftsforskjeller utenfor de lovpålagte tjenestene ikke er synliggjort eller tatt hensyn til. Lokalsamfunn som er fattige på næringsliv, kulturtilbud, eller like gjerne fattige på penger og menneskelige ressurser, behøver ekstraordinær tilførsel av ressurser for å kunne gi innbyggere samme velferdstilbud som i landet ellers. Det vil ikke være nok for slike lokalsamfunn at det kun finnes midler til å drive skole og sykehjem.

Vi oppfatter det slik at nåværende regjering ikke har mål om å gi inntektssystemet en slik utforming at det gir incitament til omfattende sammenslåing av kommuner og strukturendringer. Inntektssystemet må derfor virke mest mulig nøytralt, og på best mulig måte fordele velferden i samfunnet. Det er derfor viktig at inntektssystemet fanger opp reelle ufrivillige kostnadsforskjeller, men også at inntektssystemet fanger opp at noen kommuner har en større oppgaveportefølje enn andre, fordi det reelt sett mangler alternativer til kommunen som samfunnsutvikler og velferdsleverandør.

Fylkesmannen har under arbeidet med høringsuttalelsen hatt tilgang til høringsnotat fra Nord-Trøndelag Fylkeskommune. Fylkesmannen støtter Fylkeskommunens uttalelser på vesentlige områder. Spesielt vil vi fremheve behovet for å gi nødvendige midler til utvikling av samfunn

som er fattige på tilbud, og behovet for tilstrekkelige skjønnsmidler til å reparere forhold som ikke kan fanges opp av inntektssystemet. Fylkeskommunen har også tatt opp momskompensasjonsordningen. Fylkesmannen forstår begrunnelsen for at ordningen ble innført, men kan samtidig konstatere at det i Nord-Trøndelag så langt er et misforhold mellom de administrative utgiftene ved ordningen, og den nytte som kommunene har av ordningen. Dette misforholdet skyldes antakeligvis en kombinasjon av manglende vilje til konkurranseutsetting og manglende marked for omfattende bruk av private løsninger.

Forslag som Fylkesmannen er enig med i utvalgets rapport.

Beregningene av kostnadsnøklene er oppdatert med nytt tallgrunnlag og nye metoder:

Det er positivt at det er foretatt nye analyser av ufrivillige kostnadsforskjeller, og at utvalget har sett nærmere på hvilke sammenhenger som faktisk lar seg beskrive med statistiske metoder. Vi tror at det har vært gjennomført en del endringer i kostnadsnøklene i de senere år som har blitt oppfattet som politikk, og ikke som rent faglig begrunnede endringer. De nye kostnadsnøklene oppfatter vi som mer robuste og lettere å forklare.

Fylkesmannen mener det er en fordel for inntektssystemets faglige robusthet at urbanitetskriteriet er tatt ut av kostnadsnøkkelen.

Vi har vel rent generelt en oppfatning av at regresjonsanalyser har sin begrensning når en kommune har verdier som ligger veldig langt unna gjennomsnittet. Det kan stilles spørsmål om sammenhengene er lineære i slike ekstremtilfeller, slik regresjonsanalyser faktisk forutsetter. Vi mener at problemstillinger rundt ekstremtilfeller er mest naturlig å ta hensyn til i forbindelse med fordeling av skjønnsmidler, fordi det er grunn til å tro at det ligger mye småkommuneproblematikk og krav til lokalkunnskap i dette.

Bedre forutsigbarhet og evnen til å tåle økonomiske svingninger

Det vil ikke være mulig å skjerme kommuner helt mot utfordringene som ligger i økonomiske svingninger. Men det kan hevdes at utviklingen i inntektssystem og forhold rundt skatteinngang de senere år har satt kommunene på prøvelser som ligger i overkant av det som mange kommuner klarer å håndtere. Vi mener derfor at det er gjort noen gode grep for å stabilisere kommunenes økonomi. Både skattegaranti (prognosebasert inntektsutjevning), bruk av "gamle befolkningstall" og inntektsgarantien (ikke tape mer enn 400 kr pr år) vil gjøre inntektene mer forutsigbare og dempe svingningene fra år til år.

Vår kontakt med kommunene viser at politisk ledelse i kommunene ofte sliter med å gjennomføre omfattende endringer, når rammevilkår forverres på kort tid. I slike situasjoner settes ofte økonomisk forsvarlighet og langsiktig tenking opp mot alle de gode formålene som skal tilgodeses på kort sikt. En følge av dette kan fort bli at kommunen graver seg ned i økonomisk ubalanse, og på denne måten forsterker krisen. Samtidig kan svingningene utløse "spillsituasjoner" både i forholdet mellom stat og kommune og mellom sektorer i kommunen, ved at noen kan finne det hensiktsmessig å overdrive inntektsbehovet ved å vise til mer eller mindre tilfeldige utgiftstopper. Et annet argument for bedre forutsigbarhet er at færre økonomiske nedturer gir færre harde omstillingsprosesser. Dette minsker igjen presset på tjenestene, og sannsynligheten for at tjenestenivået kommer i konflikt med rettighetslovgivningen. Vår klare oppfatning er at bedre forutsigbarhet gir kommunene bedre tid til å gjennomføre nødvendige endringer, og det skapes arbeidsro og mer stabil tjenesteproduksjon i kommunene.

Forenkling av inntektssystemet – overgangsordningen erstattes med inntektsgaranti

Innføring av en terskelverdi for maksimalt inntektstap fra et år til neste, gjør inntektssystemet lettere å forstå for den enkelte kommune. Dagens system krever detaljerte kunnskaper om endringer som er gjennomført i inntektssystemet siste 5 år.

Kommuner som taper 400 kr hvert år over en årrekke får en betydelig utfordring i fht omstilling. Denne problemstillingen har etter vår oppfatning ikke noe med overgangsordningen å gjøre, og vi tror denne problemstillingen bør tas opp sammen med enten skjønnsmidler eller distriktstilskudd.

Spredtbygdhetskriteriet utvides til å omfatte pleie- og omsorg

Fylkesmannen er fornøyd med at spredtbygdhetskriteriet nå er utvidet til å omfatte et område av kommunens drift som vi har hatt grunn til å tro har vært påvirket av spredtbygdhet. Når dette tidligere ikke har latt seg bevise, tror vi det skyldes at kommuner har måttet tilpasse seg til økonomiske rammer, og dermed ikke fått vist det reelle utgiftsbehovet. Dette kan samtidig sies å illustrere en svakhet med bruk av analyser på kostnadsforskjeller. En analyse av faktiske kostnadsforskjeller sier ingenting om hvor store kostnadsforskjellene burde vært.

Forhold som er uheldige i forslaget

Inntektsutvikling for de aller minste kommunene

Borge-utvalget foreslår en fordelingsprofil som gir betydelig lavere inntekter for de aller minste kommunene. De aller minste kommunene vil over tid få en utvikling som krever stor omstilling av kommunens virksomhet, og som igjen kan rokke ved infrastrukturen i mange lokalsamfunn.

Vi kan ikke se at dagens regjering har en politisk målsetting om sammenslåing av kommuner eller nedbygging av infrastruktur i distriktene, og vil derfor gjøre spesielt oppmerksom på de kommuner som får den aller største nedgangen i inntekt. Vi vil også peke på behovet for at Borge-utvalgets beregninger blir oppdatert med den nye situasjonen etter at ny regjering har gjennomført endringer i nivå og fordelingsprofil for kommunene. Dette fordi nåværende regjeringens kommunepolitikk rokker ved enkelte av beregningsforutsetningene som lå til grunn for Borge-utvalgets analyser av vinnere og tapere. Spesielt vil vi her rette fokus på tildelingen av regionaltilskuddet i 2006, hvor flere kommuner nå peker på at de ikke får være med på den inntektsvekst som andre kommuner får.

Manglende synliggjøring av sentrale områder– næringsutvikling mv

I den foreslåtte kostnadsnøkkel er det lagt stor vekt på innbyggerrelaterte kostnadsforhold, og for tjenester som er lovpålagte. Dette er i og for seg positivt, i og med at dette styrer ressurser til kommuner med ekstra store utfordringer innen lovpålagte tjenester. Det er ikke tatt hensyn til at kommuner kan ha ekstra store utfordringer innenfor områder som ikke er lovpålagte. I praksis innebærer det for eksempel at alle kommuner er å betrakte som gjennomsnittskommuner, når vi ser på store viktige områder som for eksempel næringsutvikling, kultur og kirke. Når det gjelder kirkesektoren spesielt er det også en haltende logikk, fordi kommunene faktisk har lovpålagte plikter overfor kirkene.

Næringsutvikling, kultur og kirke er eksempler på områder der vi mener det er slik at noen kommuner faktisk har større behov enn andre.

Næring

Behovet for næringsutvikling vil være stort i et næringsfattig og spredtbygd område, i forhold til et område med et utviklet næringsliv, der næringslivet selv kan være en motor i utviklingen. Tilbakeføring av selskapsskatten er heller ikke egnet til å rette på dette. Den vil bare forsterke skjevheten ved å forfordle kommuner med mye næringsliv.

Kultur

Et minimum av et kulturtilbud har en startkostnad. Spredtbygde kommuner mangler private aktører som kan levere et kulturtilbud. Det kommunale tilbudet blir gjerne det eneste som finnes, når det ikke eksisterer tilbud som i mer urbane strøk.

Kirken

Kirkens infrastruktur har blitt til av hensyn som ikke er sammenlignbar med dagens demografi og infrastruktur. Befolkningssituasjon og reisemønster for opptil 1000 år siden, og tidligere kommunestrukturer, har plassert kirkene der de ligger i dag. Mange småkommuner sitter igjen med "kirker på hver haug og hvert nes", og har ikke økonomi til å ta vare på denne kulturarven. I tillegg kommer at det neppe er opp til kommunestyret å legge ned de kirkene det ikke er økonomi til å drive. Denne myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd, og kommunene har fått en plikt til å betale.

I Borge-utvalget har en forsøkt å ta hensyn til sammenhenger mellom kommunestørrelser og utgifter ved å erkjenne at administrasjonsutgifter øker når folketallet går ned. Borge-utvalget har derfor foreslått å videreføre en kostnadsnøkkel for administrasjon. Det argumenteres for at landbruk og miljøutgifter følger samme kostnadsmonster som administrasjon, og at kostnadsforskjeller derfor fanges opp av administrasjonsnøkkelen. Etter det vi kan se er kostrafunksjoner for næringsvirksomhet utelatt i analysene av administrasjonsnøkkelen. Administrasjonsnøkkelen vil dermed ikke gi noen ekstra midler til kommuner som har store behov for satsing på næring, eller generelt et stort behov for å utvikle et levedyktig samfunn. Vi mener det er riktig å legge inn en kostnadsnøkkel for administrasjon, men samtidig at det er stor tvil om administrasjonsnøkkelen alene er egnet til å fange opp vesentlige ufrivillige kostnadsforskjeller for kommunene. Det samme kan sies også om kultur og kirke, men vi kan ikke se at Borge-utvalget har argumentert med at administrasjonsnøkkelen skal dekke kultur og kirke. Vår konklusjon er følgelig at det mangler elementer i Borge-utvalgets forslag som identifiserer reelle ufrivillige kostnadsforskjeller. Samtidig fjernes kriteriet for landbruk, som var ment å dekke et slikt formål.

Rammetilskuddet er frie inntekter for kommunene. Det er følgelig ingen sektor som har noen øremerkede krav i deler av rammetilskuddet. Heller ikke når en merinntekt er utløst av spesielle behov som lett kan henføres til en bestemt sektor eller tjeneste. Problemstillingen kan være aktuell når for eksempel stor andel barn i skolepliktig alder, tilfører kommunen ekstra inntekter. Skolesektoren har da ikke noe krav på disse inntektene. Det er kommunestyret som skal foreta prioriteringen. Samtidig er det også slik at kommunesektoren har høyere inntekter enn det som medgår til å yte de lovpålagte oppgavene. Kommunestyrene skal dermed ha et handlingsrom til å prioritere sine inntekter, både innenfor de områder som dekkes av kostnadsnøkklene og til andre formål. Slik sett kan det selvsagt argumenteres for at det ikke er behov for å lage kostnadsnøkler som dekker alle mulige ufrivillige kostnadsforskjeller, og alle sektorer/tjenester i kommunen. Vi er likevel av den oppfatning at det er et behov for å synliggjøre de deler av kommunens virksomhet som nå er utelatt fra kostnadsnøkklene. Vi håper dette er mulig å få til ved en eller bare noen få nye tilleggsnøkler.

Argumentasjonen ovenfor med manglende analyse av næringsområdet, og ufrivillige kostnadsforskjeller innenfor næring, kultur og kirke er en del av dette. Samtidig handler dette også om å synliggjøre at en kommune består av mer enn de lovpålagte oppgavene. I de senere år har nord-trønderkommunenes økonomi vært anstrengt, og det har blitt gjennomført betydelig slanking av den kommunale drift. Vår oppfatning er at dette i stor grad har betydd reduksjoner innenfor eksempelvis administrasjon, næring og kultur. Det er altså nettopp oppgaver utenfor de lovpålagte oppgavene som her er redusert. En analyse bør inneholde mål om hva som er naturlig nivå på tjenestene. En analyse som bare bruker historiske verdier på områder som er "slanket bort", vil gi kunstig lave vekter i forhold til andre kommunale behov. Gjennom å legge inn kostnadsnøkler beregnet ut fra faktiske behov, vil en bedre synliggjøre at disse områdene er en del av kommunens normale drift, og kommuner med stort behov får tilført ekstra inntekter.

I mange kommuner er det betydelige utfordringer knyttet til verneoppgaver som er pålagt kommunene fra nasjonalt nivå. Dette gjelder opprettelse av store nasjonalparker, så vel som rovdyrplager som følger med store ubebodde områder. Dette er utgifter som vi tror i veldig liten grad samvarierer med innbyggerrelaterte kriterier. Samtidig ser vi at dette kanskje er et område som vanskelig lar seg kartlegge gjennom rent objektive kriterier av den typen som brukes i inntektssystemet. Vår løsning er derfor at dette legges inn i skjønnsmidlene, og at det tas hensyn til behovene når skjønnsmidlene fordeles mellom fylkene.

Avslutningsvis vil vi nevne at det er spesielt uheldig at næring blir sett i sammenheng med administrasjon. Dette fordi administrasjon er en nøkkel som nødvendigvis blir satt under press. Alle kommuner som effektiviserer vil se på mulighetene for å redusere administrasjonsutgiftene. Dermed vil jevnlig oppdatering av tallgrunnlagene sannsynligvis gi den utvikling at administrasjonsnøkkelen får mindre og mindre vekt for hver oppdatering. Dette vil igjen bety at mindre kommuner får relativt sett mindre inntekter gjennom utgiftsutjevningen. Dette kan i neste omgang bety at det ikke finnes ressurser til satsing på næring.

Skjønnsmidler – Reduksjon av regional del

Borge-utvalget foreslår at skjønnsmidler fordeles jevnere pr innbygger, og at de merinntekter som noen fylker har i dagens inntektssystem overføres til distriktstilskuddet. Dette vil i praksis si at de merinntekter som gis til kommuner i nordlige fylker og Sogn og Fjordane omfordles til distriktstilskuddet. Borge-utvalget har gjort gode grep for å stabilisere inntektssiden til kommunene. Likevel vil det være betydelige utfordringer knyttet til uforutsigbare hendelser og spesielle hensyn på kommunenes utgiftsside. Det er for oss klart at mindre kommuner har mindre evne til å bære ekstraordinære hendelser og skjevheter enn større kommuner. I en mindre kommune vil for eksempel en større barnevernssak påvirke kommunens totaløkonomi i en årrekke, mens dette i en stor kommune vil være naturlige variasjoner mellom år, og hvor finansieringen kan løses med en fornuftig fondsstrategi. Videre har mange av de mindre kommunene en langvarig negativ befolkningsnedgang og "forgubbing", som krever store strukturelle endringer i kommunen.

I Nord-Trøndelag har vi storstormen "Narve" i friskt minne, og det viser oss at vi også har en del beredskapsmessige hensyn. Stormen viste litt av sårbarheten til småsamfunn som utgjør "ytterste leddet" i våre samferdelssystem og kommunikasjonssystem. I slike småsamfunn er det mangel på både innbyggere og økonomi i forhold til å opprettholde en infrastruktur som gir innbyggerne den nødvendige trygghet. Legedekning i nærmiljøet har en verdi når fjelloverganger er sperret eller ferga ikke går flere dager i strekk. Det kan selvsagt hevdes at

dette ivaretas av kostnadsnøklerne og distriktstilskudd. Vi tror at dette bare delvis er tilfelle. Vi tror at det er behov for høyere skjønnsmidler pr innbygger til fylker som har mange småsamfunn og mange kommuner med lave inntekter (her menes lave "korrigerede inntekter" jf definisjoner fra Teknisk BeregningsUtvalg).

Vår praksis fra Nord-Trøndelag tilsier at det ikke vil være mulig å lage et inntektssystem som vil være presist nok til å fange opp den store variasjon av spesielle og urimelige forhold som kan ramme en enkelt kommune. Fylkesmannen vil derfor fokusere på behovet for at skjønnsmidler blir dimensjonert slik at det i alle fylker finnes tilstrekkelige midler til å reparere på feil og svakheter i inntektssystemet, og til å ta hensyn til ekstraordinære forhold i kommunenes utgifter. Det bør også være rom innenfor skjønnsmidlene til å kunne ta tak i mer generelle utfordringer som har innvirkning på tjenesteproduksjonen. Dette kan være alt fra behov for kommunesamarbeid, sterk langvarig befolkningsnedgang, store tap av arbeidsplasser mv. Vår oppfatning er at riktig dimensjonering av skjønnsmidlene må gjøres i kombinasjon med de forbedringer som Borge-utvalget selv foreslår på andre områder av inntektssystemet.

Distriktstilskudd – Behov for annen fordeling?


Vi oppfatter det slik at hensikten med distriktstilskuddet er å finansiere en tjenesteproduksjon som mottakerkommunene ellers ikke ville ha råd til å drive. Det vil være oppstartskostnader knyttet til å produsere en tjeneste. Uansett hvor liten tjenesteproduksjonen er, vil det være et minimum av ressursinnsats som kreves for i det hele tatt å kunne drive tjenesten. Det kan være mye fornuftig å beregne en større del av distriktstilskuddet pr innbygger, men dette må ikke gå ut over behovet for å finansiere et visst minimumsnivå. Vi tar ikke stilling til om dette er et forhold som bør løses i utformingen av kostnadsnøkler (administrasjon, spredtbygghet), i skjønnsmiddelfordelingen mellom fylkene eller på annet vis. Det vi ser er at de alle minste kommunene får betydelig mindre inntekter totalt i utvalgets forslag. Vi ser derfor ikke at det totalt sett er gitt god nok dekning for "oppstartskostnader" i disse kommunene.

Hovedkonklusjon

Vi har ikke tatt stilling til om alternative finansieringssystemer er bedre for kommunesektoren enn det utvalget har presentert, og vi er bedt om å avgi høring til. Med utgangspunkt i gitt mandat, mener vi at utvalget har kommet med mange forslag som vil forbedre dagens inntektssystem. Forslaget inneholder en del omfordelingseffekter vi finner uheldig, men tror det er mulig å ta hensyn til alle våre innsigelser innenfor det systemet som er foreslått. Dette krever imidlertid omfattende justeringer av flere sentrale variabler i det foreslåtte system. Først og fremst mener vi det er behov for å synliggjøre og finansiere behovet for satsing på utvikling av levende lokalsamfunn. Dette er en forutsetning for å gi innhold til målsettingen om et likt tjenestetilbud uavhengig av bokommune. For å få dette til må inntektssystemet identifisere ufrivillige kostnadsforskjeller innenfor sentrale områder som næring, kultur og kirke.

Vi har også liten grunn til å tro at det vil være mulig å lage et inntektssystem som er presist nok til at det kan forsvares å redusere skjønnsmidlene. Vi anmoder om at fordelingen av skjønnsmidler mellom fylkene dimensjoneres i forhold til en vurdering av behovene. En slik vurdering kan ikke overse den kommunestruktur vi nå faktisk har.

Med hilsen


Oddbjørn Nordset
fung Fylkesmann



Roald Huseth

Saksbehandlers telefon: 74 16 84 27