

Høgskoledosent Paul Olav Berg,
Handelshøgskolen i Bodø/Nordlandsforskning,
8049 Bodø.
paul.olav.berg@hibo.no
www.nordlandsforskning.no/pob

28/2-03.

Regionale og distriktpolitiske effekter av statlige tiltak overfor kommunesektoren

Oppsummering fra et dags-seminar på Raddisson SAS Hotell, Gardermoen 14/1-03, arrangert av Effektutvalget – Utvalget for vurdering av virkning av ulike typer statlig innsats for distriktpolitiske mål og regional utvikling¹.

Seminaret 14/1-03

Effektutvalget skal i følge sitt mandat²

”søke å klargjøre virkningene av statlig innsats og reguleringer som har stor betydning for regional utvikling og de distriktpolitiske målene. Vurderingen av virkninger må skje i forhold til ulike typer regioner som fanger opp de store forskjellene i landet mht. nærings- og befolkningsutvikling og levekår, herunder også samiske problemstillinger. Utredningsarbeidet skal omfatte både distriktpolitisk begrunnede ordninger og annen innsats av betydning for regional utvikling og distriktpolitiske mål”.

Utvalget har ønsket å se nærmere på *statlige tiltak overfor kommunesektoren*, bl.a. lover og forskrifter, standardkrav, fastsettelse av skattøre, rammetilskudd og øremerkede tilskudd.

Disse tiltak vil enten være distriktpolitisk begrunnet eller vil utgjøre ”annen innsats av betydning for regional utvikling og distriktpolitiske mål”.

Som grunnlag for sitt arbeid ønsket utvalget å arrangere et dags-seminar, der personer som har arbeidet med disse spørsmål ble invitert til å gi til beste av sine kunnskaper og til å belyse problemstillinger som springer ut av utvalgets mandat. Høgskoledosent Paul Olav Berg ble

¹ Oppnevnt ved kgl. Res. 5/10-01.

² Se www.effektutvalget.dep.no

invitert til å forestå det faglige opplegget av seminaret, og til å sammenfatte og kommentere det som ble presentert på seminaret i en rapport.

Seminaret ble arrangert den 14. januar 2003 på Raddisson SAS Hotell, Gardermoen.

Følgende bidrag ble presentert:

Lars-Erik Borge: Kommunefinansieringens rolle i regionalpolitikken

(professor, Institutt for sosialøkonomi, NTNU, leder for Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, tidligere sekretær for Inntektssystemutvalget fra 1995).

Børre Stolp: Inntektssystemets fordelingsvirkninger – med spesiell vekt på de omlegginger som skjer i perioden 2002 – 2006.

(rådgiver, Kommunenes Sentralforbund).

Jan Mønnesland: Valg av vekstsystem i utgiftsfordelingen, direkte og indirekte regionalpolitiske aspekter.

(seniorforsker, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR))

Paul Olav Berg: De statlige tilskudd til kommunene som distriktpolitikk.

(høgskoledosent, Handelshøgskolen i Bodø/Nordlandsforskning).

Marit Gilleberg: Framtidas kommune – lokal omsorg og statlig styring.

(ordfører (Ap) Tolga kommune).

Trine Myrvold: Små kommuner – store oppgaver. Løsningsstrategier for å sikre et tjenestetilbud.

(forsker, Norsk institutt for by- og regionforskning)

Hver innleder ble bedt om å sammenfatte sitt innlegg skriftlig. De 6 notatene som ble lagt fram, følger som vedlegg til denne sammenfattende rapport.

Alle innledderne har valgt å konsentrere seg om primærkommunene.

Uten å oppsummere hvert notat, skal en her gripe fatt i en del problemstillinger og momenter som ble trukket fram under seminaret, og drøfte disse i relasjon til utvalgets mandat. Utvalget av momenter og drøftingen vil naturlig være preget av vurderingene til den person som sammenstiller denne sammenfatningen. Leseren oppfordres til å legge alle notatene til grunn når en skal gjøre seg opp en mening om de spørsmål som trekkes fram her. Henvisninger til de 6 notatene vil bli gitt fortløpende som parentes-innskudd i teksten.

Inntektssystemets fordelingsprofil er politikk!

Ut over innsats og reguleringer som påvirker vekst, næringsutvikling og sysselsetting skal Effektutvalget i følge mandatet også vurdere *tilgangen på velferds- og samfunnstjenester*. Det sies videre at ”utvalget skal konsentrere arbeidet om tema av stor betydning”.

At tilgangen på velferds- og samfunnstjenester er av stor betydning for den regionale utvikling, framstår som intuitivt riktig. Kommunene er tildelt en viktig gjennomføringsrolle i arbeidet for å sikre slik tilgang over hele landet. Dette gjelder særlig tilgangen av det som kan karakteriseres som *basistjenester*. Det følger av dette at statlige tiltak som påvirker tilgangen av kommunale tjenester, kan være virkemidler av stor betydning for å stimulere regional utvikling og realisere distriktpolitiske mål, i den utstrekning disse er utformet med dette for øye.

Dette siste spørsmålet – i hvilken utstrekning statlige tiltak overfor kommunesektoren er utformet med sikte på å fremme regional utvikling eller å bygge opp under de distriktpolitiske målene, var det viktigste temaet for seminaret og vil også stå i fokus for denne sammenfatningen.

Som det går fram, uttrykker de 6 notatene ulike syn på dette spørsmålet. Oppfatningene varierer sterkt, fra *Borge* (s. 8) som finner de regionalpolitiske ordningene i inntektssystemet problematiske, til *Berg* (s. 5-6) som stiller seg kritisk til den omfordeling fra periferi - til sentrumskommuner innenfor inntektssystemet for kommunene som for tiden finner sted.

Det kan være grunn til å understreke at spørsmålet om inntektssystemets geografiske *fordelingsprofil* er av politisk natur. Som underlag for politiske vedtak er det nyttig å kunne legge til grunn beregninger som ut fra demografiske og andre kjennetegn best mulig tallfester enkeltkommuners utgiftsbehov innenfor ulike virksomhetsområder. Men slike regnestykker har sine klare begrensninger i hvilken objektivitet og nøyaktighetsgrad det er mulig å oppnå. Når slike beregninger summeres opp til en kostnads- eller fordelingsnøkkel, er det neppe til å unngå at det ved utvelgelsen av kriterier, og ved den innbyrdes vekting mellom disse, i praksis vil måtte utøves politisk skjønn. I særlig grad gjelder dette når kostnadsnøkkelen endres fra år til år, ved at kriterier og deres innbyrdes vekting justeres for å tilpasses endringer i de oppgaver som kommunene blir pålagt.

Det kan derfor stilles et spørsmålstegn ved det premiss som den politiske ledelse i det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet la til grunn for de endringer som ble vedtatt i juni 1996, med utgangspunkt i Inntektssystemutvalgets forslag som ble lagt fram i januar samme år. En tok her utgangspunkt i at den nye kostnadsnøkkelen, som i hovedsak bygget på utvalgets forslag, gjenspeilte kommunenes utgiftsbehov på et faktisk, objektivt grunnlag (*Berg, s. 5*).

Den nye nøkkelen la i større grad enn tidligere *innbyggertall* til grunn, og ga økt uttelling særlig til mer sentrale og folkerike kommuner ved samtidig å innføre nye kriterier og vekter som tilgodeså utgiftsbehov knyttet til sosiale problemer. Samtidig fikk særlig mindre periferikommuner redusert sin kompensasjon for ekstra utgifter relatert til spredt bosetting, til interne avstander og reisetid og til drift av institusjoner i liten skala (*Berg, s. 5*). Noen av de skjevheter som her oppsto fra 1997, er senere justert gjennom innføringen av nye bosettingsrelaterte kriterier for skolesektoren i 2002. En tilsvarende kompensasjon for smådriftsulemper innenfor helse- og sosialsektoren har imidlertid ikke vært vurdert³. Av en nordisk sammenlikning framgår at kriterier som premierer spredtbygghet og fysisk avstand fra sentra er gitt relativt liten vekt (1.1%) i Norge (*Mønnesland, s. 6*).

Inntektssystemets fordelingsprofil – del av distriktspolitikken?

Uten å trekke legitimiteten av de vedtak som den gang ble fattet i tvil, kan det sies å være problematisk når faglig baserte beregninger gis en egenverdi som ”objektive”, slik det skjedde ved den politiske behandling av Inntektssystemutvalgets innstilling våren 1996 (*Berg, 2000*)⁴.

Problematisk eller ikke, de vedtak som ble fattet våren 1996 har med enkelte justeringer vært videreført av de etterfølgende regjeringer og Storting. Den omfattende omfordeling av rammetilskudd fra periferi- til sentrumskommuner som disse vedtakene innebærer, har altså vært del av norsk politikk på området, uavhengig av hvilke betegnelser man velger å gi denne politikken. Noen av justeringene, bl.a. vedtaket om å erstatte en del av rammetilskuddet med

³ Berg, P. O.: Nye bosettingsmål på inntektssystemet for kommunene. Høringsuttalelse til rapport fra en referansegruppe (Flåte-utvalget), oppnevnt av KRD, Kommunalavdelingen. NF-arbeidsnotat 1006/2000.

⁴ Berg, P. O.: *De statlige tilskudd til kommunene som distriktpolitikk*. Nordlandsforskning arbeidsnotat 1008/2000, side 34-35.

økte kommunale skatteinntekter fra 2001, vil bidra til ytterligere å skjerpe de sentraliserende virkningene som var innebygd i de første vedtakene i 1996 (*Berg*, s. 6 -7). Det samme gjelder innlemmelse av enkelte øremerkede tilskudd i rammetilskuddet, bl.a. tilskuddet til kommunenes landbruksforvaltning fra 2002.

I følge Effektutvalgets mandat, pkt. 2, skal resultatet av utredningsarbeidet være

"bedret kunnskapsstatus om årsakssammenhenger og sammenligninger mellom ulike typer statlig innsats i forhold til regional utvikling og distriktpolitiske mål".

Å skulle imøtekomme mandatet på dette punktet byr på en del spesielle utfordringer. Her som på en del andre områder har de myndigheter som har til oppgave å iverksette den politikk som Stortinget vedtar, en tilnærmet monopolstilling hva gjelder kunnskaper om virkninger og årsakssammenhenger m.v. En del kritisk debatt og kunnskapsproduksjon har funnet sted, bl.a. etter at Inntektssystemutvalget la fram sin første innstilling i januar 1996⁵. Det kan imidlertid se ut som at den kritikk som er blitt reist, har hatt vanskelig for å nå fram og bli hørt, og at departementet ikke har vært særlig villig til å låne øre til innspill fra andre. Fra departementets side har det så vidt vites til nå ikke vært initiert prosjekter med sikte på å belyse effekter av den omlegging av inntektssystemets fordelingsprofil i forhold til regional utvikling og distriktpolitiske mål som ble vedtatt i 1996.

Dette innebærer at offisiell informasjon som bygger opp under og begrunner den politikk som føres, lett får en dominerende posisjon. Når det gjelder inntektssystemet for kommunene blir dette sammen med en omfattende dokumentasjon omtalt i de årlige kommuneproposisjoner, som legges fram i mai, og i KRDs budsjettproposisjon som legges fram som del av høstens statsbudsjett.

Det kan være av interesse å se nærmere på hvordan relasjonen mellom inntektssystemet og distriktpolitiske mål for tiden framstilles i ovennevnte dokumenter. I kommuneproposisjonen for 2003 (St.prp.nr. 64(2001-2002)) sies at

"Hensikten med inntektssystemet er å fordele midlene som blir tilført kommunesektoren på en rettferdig måte slik at kommuner og fylkeskommuner får mulighet til å gi sine innbyggere et mest mulig likeverdig tjenestetilbud" (s. 128).

⁵ Tidsskriftene Plan nr. 4/96 og Regionale Trender 1/96 inneholder flere artikler som sammenfatter den kritikk som ble reist.

"Inntektssystemet skal også ivareta distriktpolitiske målsettinger. Et eget tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge, Nord-Norge tilskuddet, og et eget tilskudd til små kommuner med relativt lav skatteinntekt, regionaltilskuddet, inngår derfor som komponenter i inntektssystemet" (s. 128).

"Som et ledd i regjeringens distrikts- og regionalpolitikk skal kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge sikres muligheter for å gi et bedre tjenestetilbud enn i kommuner og fylkeskommuner ellers i landet. Nord-Norge tilskuddet er derfor forbeholdt disse kommunene og fylkeskommunene. Nord-Norge tilskuddet skal også bidra til en høy kommunal- og fylkeskommunal sysselsetting i et område med et konjunkturavhengig næringsliv" (s. 129).

Nord-Norge tilskuddet, som ble skilt ut fra skatteutjæmningsordningen og "synliggjort" i 1994, var i utgangspunktet en kompensasjon for ekstra utgifter med bakgrunn i avstandsforhold, klimaulempet m.v. Av formuleringene over går det fram at dette tilskuddet i dag også skal sikre et bedre tjenestetilbud enn ellers i landet. At nettoeffekten mellom ekstra utgifter og ekstra tilskudd er positiv, framstår neppe som selvnlysende. Spredt bosetting og tilsvarende tynne markeder gir større avhengighet av offentlige tjeneste- og velferdstilbud, noe som i seg selv er et argument for et slikt tilskudd. Dette kommer i tillegg til ønskeligheten av å opprettholde en høy offentlig sysselsetting i et område med et konjunkturavhengig næringsliv.

Formuleringene sier ellers at inntektssystemet, i tillegg til å sikre et mest mulig likeverdig tjenestetilbud over hele landet, også skal ivareta distriktpolitiske målsettinger. Dette skal skje først og fremst gjennom Nord-Norge tilskuddet, dernest gjennom Regionaltilskuddet, som ble innført fra 1997 som en "tapskompensasjon" til mindre kommuner som i særlig grad ville tape på den omfordeling som var vedtatt.

Disse formuleringene reiser en del spørsmål som det er grunn til å se kritisk på med bakgrunn i Effektutvalgets mandat: Det som sies å være hovedhensikten med inntektssystemet, *å sikre et mest mulig likeverdig tjenestetilbud over hele landet*, blir her omtalt separat fra hensynet til regional utvikling og distriktpolitiske mål. Disse omtales altså som *tilleggs mål*. De er resultat av et behov for å rette opp uønskede fordelingsvirkninger av det "ordinære" inntektssystemet

Ordbruken her kan det være grunn til å se nærmere på! Slik dette er formulert, forutsettes at dagens inntektssystem faktisk sikrer et likeverdig tjenestetilbud over hele landet.

Formuleringene kan videre leses som om systemet gjennom dagens virkemidler også ivaretar

hensyn til regional utvikling og de distriktpolitiske mål. I hvilken utstrekning dette skjer i praksis, er imidlertid et åpent spørsmål.

Innenfor dette systemet blir det som kjent gjennomført omfattende geografiske omfordelinger mellom periferi- og sentrumskommuner i perioden fra 2002 til 2007 (*Stolp, Mønnesland og Berg*). Et spørsmål som melder seg, er: I den utstrekning systemet sikrer likeverdighet i tjenestetilbudet, gjelder dette status i 2002 eller gjelder det etter at disse omfordelingene er slutført i 2006? Budsjettdokumentene sier ingen ting om dette.

Dersom det er status i 2006 som er den underliggende forutsetning, kan det ikke bety annet enn at man anser at det gjennom dagens fordelingsprofil blir gitt en *overkompensasjon* til kommuner som vil få sine rammetilskudd redusert gjennom denne omfordelingen. Når man i 2003 har funnet det nødvendig å gi en kompensasjon til kommuner med en skatteinntekt under 110% av landsgjennomsnittet og som taper mer enn 120 kroner per innbygger på omfordelingen (en "egenandel" som vil øke til 360 kroner i 2006), bekrefter dette inntrykket av at denne omfordelingen anses som nødvendig for å oppnå et likeverdig tjenestetilbud i samsvar med de kriterier for rettferdighet som legges til grunn for dette.

Den politikk som hadde vært ført fram til 1997, hadde altså med bakgrunn i Inntektssystemutvalgets utredning gitt seg utslag i en for gunstig distriktpolitisk fordelingsprofil. Det har derfor vært ansett som nødvendig å justere denne "overkompensasjonen", samtidig som det i tillegg har vært ansett som nødvendig å skjerme de økonomisk svakeste kommunene for virkningene av denne omfordelingen, i alle fall for en tid.

Som nevnt ble det tatt for gitt at den nye kostnads- og fordelingsnøkkelen i inntektssystemet for kommunene som ble innført fra 1997, var utregnet på faglig og objektivt grunnlag, og at den som sådan var hevet over politisk debatt. Dette ble bl.a. hevdet av fagstatsråden ved stortingsbehandlingen i juni 1996. Denne forutsetning var samtidig blitt trukket kraftig i tvil i den debatt om Inntektssystemutvalgets innstilling som utspant seg våren 1996 (*Berg, s. 5*).

Før eller senere vil imidlertid denne debatten måtte åpnes på nytt. Med bakgrunn i de regionale og lokale konsekvenser som trer fram etter hvert som denne kostnadsnøkkelen gradvis trer i kraft fra 2002 til 2006, vil dette på nytt forsterke behovet for å gjennomgå

beregningsgrunnlaget for kostnadsnøkkelen og de øvrige fordelingspolitiske grep som senere er foretatt, innenfor en distrikts- og regionalpolitisk referanseramme.

Det er grunn til å utfordre det offisielle grepet som går ut på at inntektssystemet ses atskilt fra distriktpolitikken. I et av de vedlagte notatene argumenteres det mot at inntektssystemet skal inkludere ”ordninger som har en eksplisitt regionalpolitisk begrunnelse, (...) fordi de setter rammefinansieringssystemet under press ved å skape nye forskjeller kommunene imellom” (*Borge*, s. 8).

Dette synspunktet kan formuleres på en annen måte: Dersom inntektssystemet hadde vært utformet slik at det faktisk sikrer et likeverdig tjenestetilbud over hele landet, *ville ekstra ordninger med en eksplisitt distriktpolitisk begrunnelse ha vært overflødige!* Utfordringen består i å utforme en fordelingsprofil som sikrer at et likeverdig tjenestetilbud samtidig oppfyller nasjonale minstestandarder (*Berg*, s. 2-3).

Det vises det til at kommuner med færre enn 1000 innbyggere i gjennomsnitt har de beste økonomiske rammebetingelsene (*Borge*, s. 5). Det vises samtidig til at det er stor variasjon innad i denne gruppen, særlig mellom kraftkommunene og de øvrige. Denne variasjonen gir seg imidlertid det utslag at gjennomsnittstallene for økonomiske rammebetingelser trekkes kraftig opp, og at de derved gir et lite dekkende bilde av situasjonen for de mange små kommunene uten ekstra kraftinntekter.

Det kan spørres om det i realiteten er en treffende beskrivelse at ”kommunefinansieringen bidrar til at små kommuner i distriktene gjennomgående har bedre økonomiske rammebetingelser enn store kommuner i sentrale strøk” (*Borge*, s. 7). Eller er dette å betrakte som en seiglivet myte som utnyttes i en politisk dragkamp mellom sentrum og periferi?

Å bygge ut og opprettholde et minimum av offentlige tjenestetilbud i et land med Norges geografiske særdrag, er nødvendigvis kostbart. Gjennom inntektssystemet tas det høyde for forskjeller i kommunenes muligheter til å gi likeverdige tjenestetilbud, ved at det foretas omfattende omfordelinger som skal kompensere, dels for ekstra utgifter som den enkelte kommune ikke kan påvirke, og dels for lave skatteinntekter. Spørsmålet er i hvilken utstrekning den kompensasjon som gis, møter de behov som det anses som et offentlig ansvar

å innfri? Er forutsetningene for å beholde ”generalistkommunen” fortsatt til stede, gitt dagens kommunestruktur og funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåene (*Myrvold*, s. 1) ?

Hvilke behov som det skal være et kommunalt ansvar å dekke, vil i siste instans måtte avgjøres på politisk grunnlag. Dette tilsier at inntektssystemets geografiske fordelingsprofil igjen vil måtte løftes på den politiske dagsorden. I hvilken grad er de premisser og forutsetninger som ble lagt til grunn for den omfordeling mellom kommuner som vil bli foretatt fra 2002 til 2006, fortsatt holdbare?

I dagens problembilde, som preges av den tiltakende underfinansiering av kommunesektoren, noe som ga seg utslag i at 3 av 5 kommuner drev med underskudd i 2002, domineres den politiske dagsorden av kommunenes økonomiske situasjon i stort. I denne situasjonen trekker fordelingsproblematikken til seg mindre oppmerksomhet.

Den nedprioritering som kommunesektoren lenge har vært gjenstand for, har ført til at konkurransen om midler innenfor sektoren har økt kraftig. Som Jan Mønnesland har påvist, ble det etter at det nye inntektssystemet ble innført i 1986, lagt et effektivt *tak* over de statlige rammetilskuddene til kommunene (*Berg*, s. 8). Den kurven som viser utviklingen av rammetilskuddene i faste priser, viser med sitt vannrette forløp nettopp et ”lokk”.

I den samme perioden har den del av Folketrygdens inntekter som dekkes gjennom et ekstraordinært tilskudd over statsbudsjettet blitt mangedoblet (*Berg*, s. 8). I denne sammenlikningen framstår kommunesektoren, som hovedsakelig har ansvaret for *kollektive* tjenester, som en salderingspost som har vært en klart lavere prioritet sammenliknet med den statlige Folketrygdens tjenester, som hovedsakelig er *individ- og rettighetsbaserte*. Mye tyder på at det her gjennom en årrekke har oppstått betydelige strukturelle skjevheter, der kommunene har sittet igjen med det som har blitt igjen etter at Folketrygdens økende underskudd har gjort sine innhogg i statsbudsjettet.

Disse spørsmålene var ikke tema for Effekttutvalgets seminar. Imidlertid vil det med utgangspunkt i utvalgets mandat være aktuelt å etterlyse en ny debatt om inntektssystemets fordelingsprofil, innenfor de totale økonomiske rammer som årlig stilles til disposisjon for kommunene.

Utsiktene til å få løftet dette politikkområdet opp på politisk nivå kan imidlertid synes små for tiden. Dette bekrefte bl.a. gjennom den avgrensning som settes for den nylig oppnevnte *Distriktskommisjonen*. Denne skal i følge sitt mandat

"foreta en gjennomgang av helheten i dagens politikk, det vil si av både "bred" og "smal" statlig politikk som har stor betydning for bosetting og regional utvikling" (KRD budsjettproposisjon for 2003, side 121).

Til tross for denne formuleringen ser det for tiden ut til at inntektssystemets fordelingsprofil og distriktspolitiske effekter ikke skal være et tema for Distriktskommisjonen. Dette ble antydnet av statssekretær Morten Anton Meyer i Kommunal- og regionaldepartementet på en distriktspolitisk konferanse i Bodø 29/1-03. På spørsmål om inntektssystemet ville bli sett på av kommisjonen, viste han til at det ville bli oppnevnt et eget utvalg i 2004 som ville få som oppgave å gjennomgå inntektssystemet for kommunene. Ut fra erfaringene hittil lover ikke dette godt for en helhetlig behandling av disse spørsmålene.

Nærmere om omfordelingen av rammetilskudd 2002 – 2006

I Børre Stolps notat m/vedlegg er det gitt en kortfattet og samtidig inngående framstilling av inntektssystemets oppbygging og fordelingsvirkninger, med spesiell vekt på den omfordeling som skjer i perioden 2002 – 2006. Den leser som ønsker å skaffe seg en bedre innsikt i inntektssystemets virkemåte anbefales å bruke en del tid på å sette seg inn i dette notatet (*Stolp*).

Uten å gå i detaljer, skal en her rette oppmerksomheten på de to tabellene på side 13 sist i figur- og tabellvedlegget til notatet. Den øverste tabellen, "fordelingsvirkninger av ny omlegging", illustrerer omfanget av omfordelingen mellom kommunene fylkesvis. Kolonne 3 viser slutteffekten av avviklingen av det ekstraordinære skjønnstilskuddet i perioden 2002 – 2006. Dette utgjør den største del av den "tapskompensasjon" som ble innført i 1997 for å nøytralisere de negative utslagene av den nye kostnadsnøkkelen som ble innført samme år.

Av kolonnene 4-6 framgår sluttvirkningene av tre nye kriterier som ble innført i 2002. Disse var nye bosettingskriterier (kol. 4), erstatning av deler av rammetilskuddet med økt skatteandel (kol. 5) og økt inntektsutjamning ved at grensen for 50% trekk i skatteinntekt pr. innbygger

senkes fra 140% til 130% av landsgjennomsnittet. I 2001 hadde 18 kommuner en inntekt som oversteg 140%. Ved å senke grensen til 130% ville ytterligere 7 kommuner komme med.

Av kolonne 3 framgår at den nye kostnadsnøkkelen gir mindre uttelling til Oslo og kommunene i Akershus, som vil motta færre ekstraordinære skjønnsmidler. Denne reduksjonen vil langt på vei bli erstattet av den gevinst som tilfaller de to fylkene når skatteandelen blir forhøyet til 50% (kol. 4). Når Oslo taper på innføringen av nye bosettingskriterier (kol. 5), skyldes det at kommunen kom spesielt godt ut av det tidligere kriteriet, som var basert på personminutter. Videre fanges de to fylkene opp av det nye trekknivået for inntektsutjamning siden gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger er høy (kol. 6).

Blant periferifylkene taper kommunene i Finnmark og Sogn og Fjordane mest på avviklingen av det ekstraordinære skjønnskuddet (kol. 3), mens kommunene i et flertall av fylkene vinner på den nye kostnadsnøkkelen. Når deler av rammetilskuddet erstattes av høyere egne skatteinntekter, taper kommunene i samtlige fylker med unntak av Oslo og kommunene i Akershus og Rogaland (kol. 4). Innføringen av nye bosettingskriterier slår ulikt ut, men særlig kommunene på Vestlandet og i Nord-Norge vinner på omleggingen (kol. 5). Innstramningen i inntektsutjamningen gjennom reduksjonen i trekknivået til 130% gir en overraskende høy uttelling i samtlige fylker unntatt i Oslo og kommunene i Akershus.

Det kan være grunn til å stoppe litt opp ved dette siste fenomenet. Som det går fram av et annet av notatene, praktiseres det i Sverige en inntektsutjamning med en helt annen styrkegrad, der avvik i kommunenes skatteinntekter ut over 5% av landsgjennomsnittet inngår i utjamningen (*Mønnesland*, s. 5). Sammenliknet med dette vil et trekknivå på 130% i Norge fortsatt måtte karakteriseres som en relativt mild utjamning. Reduksjonen av trekknivået fra 140% til 130%, som økte antallet kommuner fra 18 til 25 som må avgi 50% av sine skatteinntekter ut over 130% av landsgjennomsnittet, ga hele 180 mill. kroner til fordeling mellom landets øvrige kommuner. Dette viser at det her ligger et ikke ubetydelig inntekspotensial ved en eventuell framtidig skjerpelse av skatteutjamningen i retning av det nivå som praktiseres i Sverige.

Av tabellen nederst på side 13, som er gjengitt nedenfor, framgår de tilsvarende fordelingsvirkningene av omleggingen for de 25 kommunene i Troms fylke. Av kolonnen til

venstre (avvikling ekstraordinært skjønn) framgår med all tydelighet den sentralisering på fylkesnivå som var innebygd i den nye kostnadsnøkkelen. Av fylkets kommuner er det 8 mer sentrale kommuner som vinner og 17 perifer kommuner som taper på omfordelingen. Denne kan karakteriseres som dramatisk for et flertall av de kommuner som kommer ut i minus. Mens Tromsøs gevinst på 19,923 mill. kroner utgjør bare 326 kroner per innbygger, utgjør Karlsøys tap på 8,702 mill. kroner hele 3543 kroner per innbygger.

Som det går fram av de øvrige kolonnene i tabellen, modifiseres nettoeffektene en del gjennom de øvrige kriterieendringene som ble iverksatt fra 2002. Hovedinntrykket står imidlertid fast – den omfordeling som for tiden finner sted innenfor inntektssystemet, fører til en klart merkbar sentralisering av det statlige rammetilskuddet innenfor det enkelte fylket. At det på lokalt nivå fortsatt etterlyses en forståelig begrunnelse for denne omfordelingen, bør ikke overraske.

Anslag på fordelingsvirkninger av omleggingen av inntektssystemet 2002 - 2006 – kommunene i Troms fylke

K.nr.	Kommune	Avvikling ekstraord- skjønn	Nye bosett.- kriterier	Økt skatte- andel	Økt inntekts- utjevning					
1901	HARSTAD	7756	5382	-2069	2312	0	13 381	-	-	-
1902	TROMSØ	19923	-17410	-4606	5940	0	3 847	-	-	-
1911	KVÆFJORD	-5541	1034	-376	330	0	-4 553	-197	-648	-648
1913	SKÅNLAND	82	1184	-354	312	0	1 224	-	-	-
1915	BJARKØY	-762	-158	-71	60	0	-931	-229	-138	-138
1917	IBESTAD	-3159	-756	-200	177	0	-3 938	-367	-647	-647
1919	GRATANGEN	-1263	-273	-177	135	0	-1 578	-155	-208	-208
1920	LAVANGEN	-504	-317	-130	106	0	-845	-81	-85	-85
1922	BARDU	-4265	1126	-338	391	0	-3 086	-79	-306	-
1923	SALANGEN	39	-176	-243	236	0	-144	68	-	-
1924	MÅLSELV	2376	4321	-610	708	0	6 795	-	-	-
1925	SØRREISA	-284	392	-352	331	0	87	-	-	-
1926	DYRØY	-1158	-99	-165	134	0	-1 288	-113	-151	-151
1927	TRANØY	-2646	-532	-201	170	0	-3 209	-299	-506	-506
1928	TORSKEN	-3252	1116	-137	117	0	-2 156	-290	-338	-338
1929	BERG	-1127	1340	-122	112	0	203	-	-	-
1931	LENVIK	-3358	4527	-1155	1109	0	1 123	-	-	-
1933	BALSFIORD	-2995	2915	-665	577	0	-168	74	-	-
1936	KARLSØY	-8702	2172	-257	251	0	-6 536	-444	-1 108	-1 108
1938	LYNGEN	-1702	1502	-372	324	0	-248	65	-	-
1939	STORFIORD	-548	990	-222	188	0	408	-	-	-
1940	KÅFIORD	798	124	-319	238	0	841	-	-	-
1941	SKJERVØY	452	1164	-342	295	0	1 569	-	-	-
1942	NORDREISA	-5345	1893	-583	484	0	-3 551	-67	-325	-325
1943	KVÆNANGEN	483	1336	-178	144	0	1 785	-	-	-

(Stolp, vedlegg s. 13) For ytterligere forklaring til tabellen, se tabellen i vedlegget

Typisk norsk å være småkommune

Etter mandatet skal Effektutvalget vurdere *innsats og reguleringer som bl.a. påvirker tilgang på velferds- og samfunnstjenester*. Etter som en kommunes størrelse ofte vil være en kritisk faktor som kan begrense en slik tilgang, er dette en grunn for utvalget å se nærmere på de mindre kommunenes situasjon, og på ytre faktorer som påvirker deres evne til å fungere i samsvar med ”generalistkommuneprinsippet”. Nesten 60% av de 434 norske kommunene har mindre enn 5000 innbyggere, mens så mye som en tredel har under 3000 innbyggere (Myrvold, s. 1).

Prinsippet om ”generalistkommunen” har stått sterkt i Norge i hele etterkrigstiden. Prinsippet betyr at *samtlig* kommuner - uansett folketall og beliggenhet - skal ha ansvar for det samme brede spektrret av oppgaver. Oppgavene knyttes gjerne til fire grunnleggende dimensjoner i kommunenes virksomhet: *Demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og samfunnsutvikling*. Selv om det i praksis kan være et visst bytteforhold mellom de fire dimensjonene, er det en forutsetning at alle dimensjonene ivaretas på en tilfredsstillende måte (Myrvold, s. 1).

Det kan føyes til at dersom dette ikke skjer, eksisterer det en problem som kan defineres som et nasjonalt, men også som et distriktpolitisk problem.

Av framstillingen foran framgår at den omfordeling mellom kommuner som er resultat av den omlegging av inntektssystemet som settes i verk fra 2002 til 2006, vil resultere i reduserte statlige tilskudd til de minste kommunene. Kommuner med færre enn 9000 innbyggere vil som helhet motta reduserte tilskudd, og denne reduksjonen tiltar gradvis desto mindre kommunene er (Stolp, s. 4)⁶.

Om man tar utgangspunkt i formuleringen *statlig innsats og reguleringer* i mandatet, bør spørsmålet om *økonomiske rammebetingelser* for de mindre kommunene, som er omtalt foran, suppleres med kunnskap om hvordan dagens *lovverk og statlige reguleringer* påvirker de vilkår som disse kommunene arbeider under.

På dette området er det mulig å trekke på et visst tilfang av aktuell forskning. Det nylig

⁶ Se også tabell 6.1, 6.2 og 6.3, side 63-64 i St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v.

avsluttede "Generalistkommuneprosjektet" har undersøkt småkommunenes evne til å ivareta hele spekteret av oppgaver som er lagt til kommunesektoren i Norge (*Myrvold*). I tillegg ble kunnskaper og erfaringer ervervet gjennom praksis fra politisk arbeid som ordfører, lagt fram på seminaret (*Gilleberg*).

Uten å gi et fyllestgjørende resymé av de to notatene, skal det her trekkes fram en del momenter som belyser småkommunenes situasjon i dag. Etter noen generelle momenter vil det bli tatt utgangspunkt i firedelingen *demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og samfunnsutvikling*.

Generelt

Måten den statlige styring av kommunene utøves på i dag, har flere alvorlige mangler (*Gilleberg*):

- I tillegg til de statlige *driftstilskudd* til kommunene er statens vilje til å medvirke ved finansieringen av *infrastruktur* viktig, jfr. aktuelle spørsmål som knytter seg til utbyggingen av bredbånd.
- Det er uheldig at kommunenes domene er lagt til KRD alene, og at de øvrige departementer kun tenker sin sektor i forhold til de mange oppgaver en kommune skal utøve. Lover, forskrifter og rundskriv fra ett departement slår ofte i hjel gode intensjoner og planer fra et annet departement.
- Det etterlyses en samordnet departemental holdning og samhandling overfor kommunesektoren. Det kan synes som om de ulike regjeringer er mer opptatt av å markere seg på saker enn å tenke helhetlig og langsiktig over kommunesektoren.
- Tall fra 1999 viser at kommunesektoren styres av 272 lover, 1236 forskrifter og en rekke rundskriv, krav til rapportering m.v. En tydeligere arbeidsdeling mellom staten og kommunene bør avløse dagens detaljerte regelstyring. En slik avklaring av arbeidsdelingen er det et skrikende behov for særlig innen velferdstjenestene. Den store mengden styringsdirektiver er uoverkommelig for de som skal styre kommunene. Innføring av partnerskapsavtaler mellom stat og kommune kan være et alternativ.

Småkommunenes styrker og utfordringer (*Myrvold*):

Demokrati

Styrker

- Betingelsene for et aktivt og levende lokaldemokrati er på mange måter bedre i små kommuner enn i større.
- I mindre kommuner er det en mer direkte kontakt mellom innbyggerne og kommunenes politiske og administrative ledelse. Veien fra ønsker til praktisk politikk blir kort og oversiktlig.
- Mobilisering rundt enkeltsaker og enkeltpersoner kan få stor betydning for sammensetningen av kommunestyret. Valgdeltakelsen er jevnt over høyere i små kommuner, betydelig flere retter valglistene.
- Politikken er mindre partistyrkt, mer vanlig med lokale lister og strykninger/kumuleringer.
- Større tillit til lokale politikere.

Utfordringer

- Svakere partipolitisk styring kan medføre mindre sosial representativitet blant medlemmene av kommunestyret. Engasjement rundt enkeltsaker kan være en utfordring for en helhetlig og langsiktig styring.
- For grupper med spesielle behov er småkommunene ofte for små til at disse kan organisere seg, slik at brukerrepresentanter kan målbære disse gruppens interesser.

Tjenesteproduksjon

Styrker

- Nærheten mellom tjenesteytere og – mottakere kan bidra til at tjenester blir bedre tilpasset den enkeltes behov.
- Små forhold innbærer også oversiktighet i kommuneadministrasjonen, som kan gi fleksibilitet og evne til omstilling ved endringer i ressurser eller behov.

Utfordringer

- Et hovedproblem er rekruttering av fagpersonale. Små forhold innebærer få brukere av visse tjenester, og derfor små stillingsbrøker og små fagmiljøer. Det kan eksempelvis være vanskelig å få en barnevernspedagog til å arbeide alene med krevende barnevernsaker.
- Problemer med å gi innbyggerne differensierte tilbud og å ivareta det langsiktige og forebyggende arbeidet. Problemer med legedekning.

Rettsikkerhet

Styrker

- Kommunenes rolle som ivaretaker av rettsikkerhetsaspektet stiller strenge krav til kompetanse, kapasitet, effektivitet og avstand i saksbehandlingen. Små kommuner kan bety en styrking av rettsikkerheten fordi avgjørelsene ikke blir fjerne, upersonlige og rigide.
- Gjennomsiktighet kan motvirke forskjellsbehandling.

Utfordringer

- Nærhet og kjennskap mellom innbyggerne i små kommuner kan medføre en personfokuset saksbehandling. Det kan bli vanskeligere for politikere og administrasjon å skille sak og person.
- Relativt flere lokalpolitikere arbeider i egen kommune, ofte i ganske sentrale stillinger.
- I mange små kommuner er mye av fagkompetansen konsentrert i kommuneadministrasjonen. Noen av disse vil engasjere seg i politisk virksomhet, noe som kan føre til rolleforvirring.
- Mangel på fagfolk kan innebære at avgjørelser fattes på galt grunnlag, dvs. at den materielle rettsikkerheten kan stå i fare.

Samfunnsutvikling

Styrker

- Næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid er viktige elementer i kommunenes bidrag til samfunnsbyggingen innenfor sitt geografiske område. Noen av disse oppgavene kan oppfattes som enkle å forholde seg til i små kommuner.
- Små forhold gir oversiktighet, og kommunens mål kan nås ved å finne løsninger når enkeltsaker kommer opp.

Utfordringer

- Rollen som samfunnsutvikler representerer en av de største utfordringene for små kommuner. Oppgavene innenfor planlegging, næringsutvikling og miljøvern har ofte et større nedslagsfelt enn det lokale, noe som krever samarbeid og samordning på tvers av kommunegrenser. Oppgavene stiller dessuten særlige krav til spesialisert og kompetent arbeidskraft.
- Små kommuner savner ofte administrativ og faglig kapasitet til å drive langsiktig utviklingsarbeid, for eksempel innenfor fysisk planlegging. Problemer med å rekruttere og beholde fagfolk.
- Langsiktige bindende planlegging kan være problematisk. Fristelsen til å se bort fra planen kan være stor når konkrete saker kommer opp, og en kjenner dem som berøres.
- Små kommuner prioriterer ofte de direkte personrettede tjenestene fremfor langsiktige utviklingsoppgaver og forebyggende oppgaver når tilskuddene kommer som rammetilskudd.

Konklusjoner

- Små kommuner gir gode betingelser for bred demokratisk deltakelse.
- Småkommunene ivaretar på en god måte produksjonen av en rekke personrettede tjenester som retter seg mot store grupper av befolkningen.
- De største utfordringene ligger i å sørge for oppgaver som krever spisskompetanse og oppgaver som retter seg mot små grupper blant innbyggerne.

- Samfunnsutviklingsoppgavene som er langsiktige, helhetlige og komplekse er en spesiell utfordring for småkommunene.

Løsningsstrategier med relevans for regionalpolitikken

De praktiske konsekvenser av de problemer og utfordringer som de mindre kommunene står overfor, vil avhenge av hvilken rolle kommunene skal spille i framtiden. Er det mulig å ha kommuner som *både* er små og nære, - *samtidig* som de er gode, effektive produsenter av tunge og spesialiserte velferdstjenester (*Myrvold*, s. 4)? Mulige strategier for møte forventninger som de mindre kommunene er stilt overfor, ligger blant annet i *kommunesammenslutninger, avvikling av generalistkommunesystemet, etablering av interkommunalt samarbeid og endringer i oppgavefordelingen*. For en nærmere drøfting av disse alternativene vises til Myrvolds notat.

Kommunestørrelse og interkommunalt samarbeid

Mange av iakttakelsene fra ”generalistkommuneprojektet” støttes av praktiske erfaringer fra Tolga kommune (*Gilleberg*):

- Gjennomsnittskostnaden per elev i Tolga er 54 000 kroner, med en variasjon fra 50 000 til 100 000 kroner. Dette har sammenheng med at vi har en særdeles liten skole som ligger 4 mil fra sentrum. Hvor langt kan man sende 6-åringer?
- Fordelingen av rammetilskuddet skjer for mye etter innbyggertallet og for lite etter hvilke oppgaver som skal løses. Det er forskjell på å drive en kommune der vi har ett sentrum og lite areal, eller om vi har en kommune med bosetting på 10 øyer. Landet er mangfoldig, og geografiske forhold blir i dag tillagt for liten betydning.
- Tolga kommune taper på at det tidligere øremerkede tilskuddet til landbruksforvaltningen blir innlemmet i rammetilskuddet. Mens tilskuddet i 2001 var 793 000 kroner, blir det redusert til 178 000 kroner i 2007.
- Den sterke vektleggingen av kriteriet ”andel skilte og separerte 16-59 år” (6.3%) i kostnadsnøkkelen, slår ugunstig ut for en kommune som Tolga, der denne andelen er under halvparten (46%) av landsgjennomsnittet. For Hedmark er andelen 97% og for Oslo 131%.

- Tunge brukere kan være en stor økonomisk belastning for en kommune. En tung bruker som kom flyttende, utgjorde like mye i budsjettsammenheng som hele hjemmesykepleien eller som en klasse med 30 elever per år.
- Kommunale og regionale næringsfond er viktige. Det er nødvendig å kunne tilby risikokapital til de mange små etablerere som tar initiativ lokalt, men som ofte er så små at de er lite interessante i forhold til SND.
- I et omsorgsperspektiv er det fornuftig å ha mange og små kommuner
- Med tanke på næringsutvikling og bruk av ny teknologi innenfor tjenester som ikke angår brukerne direkte, er det naturlig å samarbeide over kommunegrenser. Sett ut fra et næringsutviklingsperspektiv har vi for mange kommuner i dag.
- Det interkommunale samarbeidet er imidlertid sårbart – her trengs noen nye virkemidler. Bl. a. innenfor barnevern og økonomi hemmes det av statlige barrierer i lovverket.
- Kommunene har fått en ny rolle som infrastrukturutbygger. Mens staten tidligere hadde et tydelig ansvar for utbyggingen av nasjonal infrastruktur, forventes kommunene nå å bidra til utbyggingen av et viktig samferdselsmiddel som bredbånd.
- Demokratiet i en kommune skal være en institusjonell beskytter og en trygghetsgaranti for innbyggerne. Bl.a. bydelsutvalg bør få en langt sterkere rolle som ombud for innbyggerne. Det er behov for en debatt om hvor mange innbyggere et institusjonelt system klarer å beskytte, og innenfor hvilke geografiske avstander.

Sluttmerknad

En konklusjon som kan trekkes av de innlegg som ble holdt på Effektutvalgets dagsseminar 14/1-03, er at det er et oppsamlet behov for å vurdere den geografiske fordelingsprofilen innenfor inntektsystemet for kommunene på nytt. Denne profilen bør så langt mulig ha innebygd de distriktspolitiske mål og hensyn til regional utvikling som ønskes ivaretatt, slik at korreksjoner ved hjelp av egne tilskudd utenom rammetilskuddet blir mindre nødvendige. Selv om det er ønskelig å legge beregninger bl.a. over utgiftsbehov til grunn, vil utforming av fordelingsprofilen alltid være et politisk spørsmål som vil være overordnet beregningene og som vil måtte behandles som sådant.

De åpenbare utfordringene man står overfor i en slik politisk prosess, er i et av notatene omtalt slik:

”Årsaken til at en i flere land renonserer på utjevningsgraden, kan dels være av politisk natur. Det er ikke alltid at de med mye ressurser ønsker å dele med de med mindre ressurser. Som et mer stuerent ideologisk argument fremheves gjerne insentiv-hensyn. Det skal lønne seg for kommunene å tiltrekke seg folk og virksomheter, ellers vil kommunene ikke anstrenge seg nok for å levere gode tjenester.

Nå er det ikke så enkelt, fordi lokaliseringsfaktorene i stor grad ligger utenfor kommunenes påvirkning. Dermed vil en mer markedsmessig orientering føre til en polarisering, de vellykkede kommunene blir attraktive og blir dermed enda mer ressurssterke, mens de svake kommunene kommer i en tilsvarende negativ spiral.

Dette innebærer, slik jeg ser det, at om en skal ha en vital kommunesektor, og samtidig unngå en sosial og geografisk polarisering, er en avhengig av å utvikle fordelingsystemer med rimelig høye utjevningsambisjoner” (*Mønnesland* s. 8).

Referanser:

Berg, P. O.: De statlige tilskudd til kommunene som distriktspolitikk. NF-arbeidsnotat nr. 1008/2000.

Berg, P. O.: Nye bosettingsmål på inntektssystemet for kommunene. Høringsuttalelse til ”Flåte-utvalgets rapport. NF-arbeidsnotat nr. 1006/2000.

Kommunal- og regionaldepartementet: Beregningsteknisk dokumentasjon til St. prp. nr. 1 (2002-2003). Rundskriv H-12/02, 3/10-02 (Grønt hefte). .

St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v.
(kommuneproposisjonen 2001)

St.prp.nr. 82 (2000-2001) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002
(kommuneproposisjonen 2002)

St.prp.nr. 64 (2002-2002) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003
(kommuneproposisjonen 2003).

St.prp.nr. 1 (2002-2003) for budsjetterminen 2003 Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet.

Vedlegg

Lars-Erik Borge: Kommunefinansieringens rolle i regionalpolitikken *(8 sider)*

Børre Stolp: Inntektssystemets fordelingsvirkninger – med spesiell vekt på de omlegginger som skjer i perioden 2002 – 2006. *(6 sider)*.

Jan Mønnesland: Valg av vektsystem i utgiftsfordelingen, direkte og indirekte regionalpolitiske aspekter. *(8 sider)*.

Paul Olav Berg: De statlige tilskudd til kommunene som distriktspolitikk. *(8 sider)*.

Marit Gilleberg: Framtidas kommune – lokal omsorg og statlig styring. *(11 sider)*

Trine Myrvold: Små kommuner – store oppgaver. Løsningsstrategier for å sikre et tjenestetilbud. *(5 sider)*

Lars-Erik Borge

Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

KOMMUNEFINANSIERINGENS ROLLE I REGIONALPOLITIKKEN⁷

1. Innledning

Dette notatet gir en kort oversikt over kommunefinansieringens rolle i regionalpolitikken. Jeg gjør først rede for hovedtrekkene i kommunefinansieringen og dens regionale fordelingsvirkninger. Deretter diskuteres det hvorvidt overføringer til kommunene er et effektivt regionalpolitisk virkemiddel. Framstillingen fokuserer på kommunene, men vil i hovedsak også være gyldig for fylkeskommunene.

2. Hovedtrekkene i kommunefinansieringen

I kommunaløkonomisk litteratur skilles det gjerne mellom lokale inntekter og statlige overføringer. Kommunenes lokale inntekter består av:

- Inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere
- Naturressursskatt fra kraftforetak
- Eiendomsskatt fra bedrifter og personer
- Konesjonskraftinntekter
- Brukerbetaling

Samlet sett er inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere den klart viktigste av disse inntektsartene, men naturressursskatt, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter betyr mye for mange kraftkommuner. I forhold til lokalt selvstyre er det et sentralt prinsipp at lokale skatteinntekter og brukerbetaling skal utgjøre en vesentlig del av kommunenes inntekter.

Når det gjelder overføringer, så skilles det mellom rammeoverføringer gjennom inntektssystemet og øremerkede overføringer. Rammeoverføringene kan disponeres fritt, mens øremerkede overføringer er knyttet til bestemte aktiviteter eller tjenester. Rammeoverføringene består av innbyggertilskudd, inntekts- og utgiftsutjevning,

⁷ Notatet er basert på et foredrag holdt for Effektutvalget den 14. januar 2003 på Gardermoen.

skjønnskudd, Nord-Norgetilskudd, regionaltilskudd, storbytilskudd og hovedstadstilskudd.⁸

Skatteinntekter, konsesjonskraftinntekter og rammeoverføringer utgjør kommunenes frie inntekter. I de årlige statsbudsjettene er fordelingen av de frie inntektene mellom skatt og rammetilskudd et viktig fordelingspolitisk instrument. For å sikre om lag samme inntektsutvikling i 'skatterike' og 'overføringsavhengige' kommuner har det vært lagt opp til om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd. For å styrke kommunefinansieringens lokale forankring legges det nå opp til at skattenes andel av de samlede inntektene skal øke til 50 prosent fram mot 2006. Dette vil isolert sett gi en omfordeling fra 'overføringsavhengige' kommuner (typisk distriktskommuner) til 'skatterike' kommuner (typisk større kommuner i sentrale strøk). Omfordelingen vil imidlertid i noen grad motvirkes av at inntektsutjevningen i inntektssystemet samtidig gjøres mer ambisiøs.

3. Nærmere om rammeoverføringene gjennom inntektssystemet

Inntektssystemets primære formål er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, og dette ivaretas gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen.⁹ Inntektsutjevningen utjevner forskjeller i skatteinntekter og omfatter inntekts- og formuesskatt, samt naturressursskatt. Kommuner med skatteinntekt per innbygger under 110 prosent av landsgjennomsnittet får et inntektsutjevrende tilskudd som utgjør 90 prosent av differansen mellom egen skatt og dette referansenivået. I tillegg trekkes kommuner med skatteinntekt per innbygger over 136 prosent av landsgjennomsnittet 50 prosent av skatteinntekten over dette treknivået.¹⁰ Utgiftsutjevningen gir ekstra til kommuner med beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet og trekk for kommuner med beregnet utgiftsbehov under landsgjennomsnittet.

Både inntekts- og utgiftsutjevningen er utformet som rene omfordelingsordninger mellom kommuner. Rent teknisk foretas tilskudd og trekk i samband med utbetaling av innbyggertilskudd. Innbyggertilskuddet er i utgangspunktet et likt beløp per innbygger, men omfordeles ved å ta hensyn til inntekts- og utgiftsutjevningen og enkelte andre mindre ordninger som ikke omtales nærmere her. Størstedelen av rammeoverføringene utbetales

⁸ I tillegg kommer inndelingstilskudd og forsøk med rammefinansiering av øremerkede tilskudd som ikke berøres nærmere her.

⁹ Hovedstadstilskuddet og storbytilskuddet begrunnes på samme måte.

¹⁰ Det er vedtatt at treknivået gradvis skal reduseres til 130 prosent av landsgjennomsnittet.

gjennom innbyggertilskuddet. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2003 utgjorde innbyggertilskuddet om lag 33 milliarder kroner.

Selv om det primære formålet med inntekts- og utgiftsutjevningen er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, så har de en klar regional fordelingsprofil. Litt grovt kan vi si at det foretas en omfordeling fra større, tettbygde kommuner i sentrale strøk (lavt beregnet utgiftsbehov og høye skatteinntekter) til mindre, spredtbygde kommuner i distriktene (høyt beregnet utgiftsbehov og lave skatteinntekter).

I motsetning til inntekts- og utgiftsutjevningen, er Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet gitt en eksplisitt regional politisk begrunnelse i den forstand at de skal bidra til å opprettholde bosettingen i bestemte deler av landet. Følgende sitater hentet fra St prp nr 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 m.v. illustrerer dette:

«Regjeringen mener det er nødvendig å sikre at Nord-Norge fortsatt skal ha et stabilt og bedre kommunalt tjenestetilbud enn øvrige deler av landet»

«Regjeringen mener det nødvendig å sikre at små utkantkommuner fortsatt har mulighet for å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn landets kommuner for øvrig»

Nord-Norgetilskuddet utgjør i 2003 om lag 1 milliard kroner og utbetales til kommunene i Nord-Norge etter følgende satser:

- 1233 kroner per innbygger til kommunene i Nordland
- 2365 kroner per innbygger til kommunene i Troms
- 5780 kroner per innbygger til kommunene i Finnmark

Regionaltilskuddet ble opprettet i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet etter Inntektssystemutvalgets første delutredning. Formålet var i noen grad å motvirke de omfordelingsvirkningene som fulgte av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Regionaltilskuddet omfatter kommuner med færre enn 3000 innbyggere og skatteinntekt per innbygger under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Tilskuddet utgjør nærmere 0,6 millioner kroner i 2003 og utbetales etter følgende satser:

- 8,3 millioner kroner per kommune i Finnmark og Nord-Troms
- 3,6 millioner kroner per kommune ellers

For en kommune med 2000 innbyggere utgjør dette henholdsvis 4150 og 1800 kroner per innbygger.

Selv om disse regionalpolitisk motiverte tilskuddene i alt utgjør små beløp sammenliknet med for eksempel innbyggertilskuddet, utgjør de betydelige beløp for de kommuner som omfattes. Jeg vil illustreres dette på to måter. For det første er de regionalpolitisk motiverte tilskuddene betydelig i forhold til den omfordeling som skjer gjennom utgiftsutjevningen. Her er omfordelingen i favør av kommunene i Nordland, Troms og Finnmark henholdsvis 2072, 414 og 1458 kroner per innbygger. For det andre er satsene betydelig når de ses i sammenheng med at de frie inntektene i gjennomsnitt utgjør om lag 23000 kroner per innbygger.

4. Illustrasjon av overføringssystemets omfordelingsvirkninger

Overføringssystemets omfordelingsvirkninger er illustrert i tabell 1 og tabell 2 hvor kommunen er gruppert etter henholdsvis antall innbyggere og fylke. I alt seks ulike inntektsbegreper er skilt ut i tabellen. Dette er i) ordinære skatteinntekter (inntekts- og formuesskatt og naturressursskatt), ii) eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter, iii) samlede skatteinntekter [(i)+ii)], iv) rammetilskudd, v) frie inntekter [(iii)+iv)], og vi) korrigert inntekt. Korrigert inntekt er frie inntekter korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov (basert på kostnadsnøkkelen i inntektssystemet), og er det inntektsbegrepet som gir det beste uttrykk for kommunenes økonomiske rammebetingelser. Denne korrigeringen tar blant hensyn til at små kommuner med et spredt bosettingsmønster er dyrere å drive enn store kommuner med et konsentrert bosettingsmønster. Korrigert inntekt tar imidlertid ikke hensyn til den geografiske differensieringen av arbeidsgiveravgiften. Alle tall i tabellene er per innbygger og er normalisert slik at landsgjennomsnittet er lik 100. Bortsett fra korrigert inntekt som er fra 2001, er alle tall fra 2000. Det rapporteres veide gjennomsnitt med antall innbyggere som vektor. Tallene for landet som helhet er i kroner per innbygger. Oslo som både er kommune og fylkeskommune, er ikke med i beregningene.

Tabell 1 viser at rammeoverføringene har en klar småkommune-profil og at de til dels virker utjevne og til dels skaper nye forskjeller. Den utjevne effekten kommer klarest til uttrykk ved å se på kommunene med mellom 5000 og 10000 innbyggere og kommunene med

over 50000 innbyggere. Kommunene med mellom 5000 og 10000 innbyggere har lokale inntekter [iii)] 7 prosent under landsgjennomsnittet og løftes gjennom overføringssystemet opp til et inntektsnivå [vi)] bare 1 prosent under landsgjennomsnittet. De største kommunene har lokale inntekter 11 prosent over landsgjennomsnittet, men ender opp bare 1 prosent over etter overføringssystemet har gjort sitt. Virkningene for de minste kommunene viser at systemet skaper nye forskjeller. De ender opp med et inntektsnivå over landsgjennomsnittet, og det er overføringene i større grad enn de lokale inntektene som bidrar til dette.

Tabell 1: Inntekter i prosent av landsgjennomsnittet. Kommunene gruppert etter antall innbyggere

Antall innbyggere	Ordinære skatteinnt.	Eiendoms-skatt og k-kraft	Samlet skatt og k-kraft	Ramme-tilskudd	Frie inntekter	Korrigert inntekt
Under 1000	131	680	161	291	211	141
1000 - 2000	96	306	108	244	160	120
2000 - 3000	89	190	95	186	130	109
3000 - 4000	87	172	92	160	118	104
4000 - 5000	97	175	101	132	113	103
5000 - 10000	92	107	93	118	103	99
10000 - 20000	95	54	93	91	92	96
20000 - 50000	103	63	101	77	92	98
Over 50000	112	99	111	67	94	101
Landet	12 591	734	13 324	8 388	21 713	100

Tabell 1 viser at det er kommunene med færre enn 1000 innbyggere som i gjennomsnitt har de beste økonomiske rammebetingelsene. Det er imidlertid stor variasjon innad i denne gruppen, særlig mellom kraftkommunene og de øvrige. Mens enkelte kraftkommuner har korrigert inntekt som utgjør 2-300 prosent av landsgjennomsnittet, har enkelte småkommuner uten kraftinntekter korrigert inntekt ned mot landsgjennomsnittet.

Tabell 2: Inntekter i prosent av landsgjennomsnittet. Kommunene gruppert etter fylke

Fylke	Ordinære skatteinnt.	Eiendoms-skatt og k-kraft	Samlet skatt og k-kraft	Ramme-tilskudd	Frie inntekter	Korrigert inntekt
Østfold	94	93	94	88	91	95
Akershus	129	0	122	45	92	107
Hedmark	87	51	85	119	98	94
Oppland	90	83	90	118	101	96
Buskerud	108	95	107	77	95	98
Vestfold	98	1	93	89	92	92
Telemark	100	205	106	101	104	100
Aust-Agder	95	91	95	111	101	97
Vest-Agder	95	159	98	97	98	98
Rogaland	111	126	111	80	99	101
Hordaland	102	189	106	91	100	98
Sogn og Fjordane	102	207	108	131	116	104
Møre og Romsdal	95	85	94	109	100	97
Sør-Trøndelag	92	88	92	98	95	97
Nord-Trøndelag	79	50	77	143	103	96
Nordland	86	159	90	149	113	105
Troms	88	90	88	154	113	111
Finnmark	83	67	82	233	140	131
Landet	12 591	734	13 324	8 388	21 713	100

Tabell 2 hvor kommunen er gruppert etter fylke viser på samme måte at overføringssystemet dels virker utjevne (Akershus, Rogaland, Hedmark, Oppland og Nord-Trøndelag) og dels skaper nye forskjeller (Nordland, Troms og Finnmark).

5. Er kommuneoverføringer et effektivt regionalpolitisk virkemiddel?

Inntektssystemet for kommunene bidrar til betydelig utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, men skaper også nye forskjeller gjennom regionalpolitisk motiverte ordninger. Fra et kommunefinansieringssynspunkt er disse ordningene problematisk fordi de setter rammefinansieringssystemet under press. Det har sammenheng med at politikerne er lite villige til å akseptere konsekvensene av det finansieringssystem de selv har vedtatt. Når de oppdager at forskjellene i økonomiske rammebetingelser skaper forskjeller i tjenestetilbud, fremmes det krav om statlige inngrep i form av minstestandarder, øremerking og særskilte tilskudd til kommuner med dårlig tjenestetilbud. Slike inngrep vil over tid bidra til svekkelse av det lokale selvstyret, myke budsjettstrammer og lavere effektivitet. Følgelig er det viktig å vurdere om andre virkemidler er mer effektive med hensyn til å realisere regionalpolitiske målsettinger. I så fall vil vi kunne

oppnå en bedre kommunefinansiering og en bedre regionalpolitikk ved å avvikle eller redusere de eksplisitte regionalpolitisk motiverte ordningene i inntektssystemet.

Å vurdere den relative effektiviteten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel ligger langt utenfor rammen av dette notatet. Jeg skal nøye meg med å presentere to indikasjoner på at kommuneoverføringer er et lite effektivt virkemiddel.

Indikasjon 1: Sammenhengen mellom flytting og kommunalt tjenestetilbud

Kommuneoverføringer som gir distriktskommuner bedre økonomiske rammebetingelser enn øvrige kommuner vil være et særlig effektivt regionalpolitisk virkemiddel dersom gode kommunale tjenester stimulerer innflytting og reduserer utflyttingen, jf begrunnelsene for Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet. Andersson og Carlsen (1996a) benytter survey-data for å studere sammenhengen mellom flyttemotiver og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet innen barnehage, primærhelsetjeneste, eldreomsorg og kultur. Analysene viser at høy tilfredshet med kulturtilbudet og primærhelsetjenesten i noen grad bidrar til å redusere utflyttingstilbøyeligheten, mens tilfredshet med barnehager, grunnskole og eldreomsorg ikke har noen systematisk effekt. Analyser av faktiske flyttestrømmer (Andersson og Carlsen 1997) gir en viss støtte til at flyttestrømmene påvirkes av standarden på det kommunale tjenestetilbudet. Men det er ikke nødvendigvis slik at tjenestetilbudet påvirker flyttestrømmene – kausaliteten kan også gå den andre veien. Når det kontrolleres for dette, blir effekten av det kommunale tjenestetilbudet på flyttestrømmene betydelig svakere. Begge studiene sitert over dokumenterer at arbeidsmarkedsforhold (ledighet og lønnsnivå) er de dominerende forklaringsfaktorene, og at standarden på det kommunale tjenestetilbudet er av begrenset betydning.

Indikasjon 2: Ubalanse mellom privat og kommunalt konsum

Som dokumentert foran bidrar kommunefinansieringen til at små kommuner i distriktene gjennomgående har bedre økonomiske rammebetingelser enn store kommuner i sentrale strøk. Samtidig er det private inntektsnivået høyere i sentrale strøk enn i distriktene. Samlet sett gir dette en 'ubalanse' mellom privat og kommunalt konsum. Litt grovt kan vi at det er 'privat rikdom og kommunal fattigdom' i sentrale strøk og 'privat fattigdom og kommunal rikdom' i distriktene. Simuleringer utført av Borge (2000) indikerer at større kommunale

beskatningsfrihet kan bidra til bedre balanse mellom privat og offentlig konsum gjennom lavere skattenivå i distriktene og høyere skattenivå i sentrale strøk. Disse resultatene kan tolkes som at distriktskommunene selv vurderer at økt privat konsum har større verdi enn bedre kommunale tjenester, noe som indikerer at personrettede tiltak kan være mer effektive regionalpolitiske tiltak enn kommuneoverføringer.

6. Oppsummering

I dette notatet er det gjort kort rede for kommunefinansieringens regionalpolitiske virkninger. Inntektssystemet for kommunene bidrar til betydelig regional omfordeling, både gjennom ordninger som har til hensikt å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud og ordninger som har en eksplisitt regionalpolitisk begrunnelse. Fra et kommunefinansieringssynspunkt er de regionalpolitisk motiverte ordningene problematiske fordi de setter rammefinansieringssystemet under press ved å skape nye forskjeller kommunene imellom. Fra et slikt synspunkt er det derfor viktig at kommuneoverføringer vurderes i forhold til andre regionalpolitiske virkemidler. Dersom det finnes bedre regionalpolitiske virkemidler, vil vi både kunne oppnå en bedre kommunefinansiering og en bedre regionalpolitikk. Ubalanse mellom privat og kommunalt konsum og det faktum at standarden på det kommunale tjenestetilbudet har begrenset effekt på flyttemønsteret indikerer at kommuneoverføringer, i hvert fall på marginen, er et lite effektivt regionalpolitisk virkemiddel.

Referanser

- Andersson, K. og F. Carlsen (1996a): Local public services, satisfaction and exit decisions, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Andersson, K. og F. Carlsen (1997): Local public services and migration: Educational change evidence from Norwegian municipalities, *Review of Regional Studies*, , 123-142.
- Borge, L.-E. (2000): More tax autonomy for Norwegian local governments: Possible implications for efficiency and service provision, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Tittel: Inntektssystemets fordelingsvirkninger – med spesielt vekt på de omlegginger som skjer i perioden 2002 – 2006

Ved:

Børre Stolp. KS

1. INNLEDNING

Oppsummert presenterte Kommunaldepartementet allerede i mai 2000 de første tall for den omleggingen av inntektssystemet som vi nå er inne i, jf St.prp.nr.62 for 1999-2000 Om kommuneøkonomien 2001 m.v. I tabell 8.1 ble det satt opp en virkningstabell som gav et anslag på de samlede fordelingsvirkninger av *avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning*. Disse tallene ble revidert i kommuneproposisjonen for 2002.

Går vi inn i dette tallmateriale sees for eksempel at en sentralt folkerik kommune som Bærum forventes å bli påført et tap (ekskl. skjønn) på nær 27 mill.kr etter 5 år (pr innbygger kr 264), mens bykommunen Kristiansand har en gevinst på 21 mill.kr (pr innbygger kr 292). Seer vi nærmere på et par mindre distriktskommuner i Troms, kommer Karlsøy ut med et større tap på 6,5 mill.kr (pr innbygger kr 2.619), mens Skjervøy kommuner forventes å tjene 1,5 mill.kr (pr innbygger kr 535). Årsakene til disse utslagene varierer og forhåpentligvis kan vi si noe mer presist om det i den analysen som følger.

Det er imidlertid på sin plass å understreke at de omlegginger som skjer i perioden 2002 til 2006 ikke kan sees uavhengig av den endringen som skjedde med inntektssystemet i 1997, og er til dels en justering av systemet basert på erfaringer etter omleggingen og avviklingen av selskapskatten i 1999.

Jeg vil i det etterfølgende konsentrert meg om situasjonen for kommunene og bruker tall for disse. Men også fylkeskommunene står overfor en tilsvarende omlegging som i tillegg har i seg effektene av sykehusreformen.

2. KORT OM DAGENS SYSTEM

Men før vi fordyper oss i de omlegginger som vi er midt inne i – igangsatt fra budsjettåret 2002 – må det gis en kort skisse av de elementene som dagens rammeoverføringer består av. En kan ikke her gå i detaljer om de enkelte elementene og i så måte vises det både til NOU 1996: 1 fra Inntektssystemutvalget, de årlige "Grønne heftene" fra KRD og omtale i de siste års kommuneproposisjoner. Vedlagte foiler gir dere en kort oversikt over enkeltelementene.

Det er viktig da å ha klart for seg at det overordnede målet med inntektssystemet er å sikre økonomisk utjevning av de økonomiske forutsetningene mellom kommunene slik at disse blir satt i stand til å kunne yte et likeverdig kommunal tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet.

Det nasjonale nivået på innbyggertilskuddet er det "makrohåndtaket" som i første rekke tilfører kommunene penger og da med et likt beløp pr innbygger - for år 2002 ca kr 7.200 pr innbygger eller vel 32,3 mrd kroner av en samlet ramme på 38,1 mrd.kr fra inntektssystemet til kommunene dette året (se foil). Vedlagte figur illustrer fordelingen på de ulike elementene i inntektssystemet i makro. Nær 85% av rammetilskuddet kommer fra innbyggertilskuddet.

Så skjer det en utjevning mellom kommunene i hovedsak på tre måter:

1. via utgiftsutjevningen knyttet til at de faktiske behovene for kommunale tjenester varierer knyttet opp til befolkningssammensetning med mer, jf egen foil om kostnadsnøkkelen
2. via inntektsutjevningen som delvis utjevner skatteforskjeller, se egen foil
3. via at det vektlegges regionalpolitiske hensyn som i første rekke ivaretas av Nord-Norge-tilskudd og regionaltilskudd, se egen foil.

Basert på dagens inntektssystem, kan man også illustrere utslagene av de enkelte elementene for de kommunene som er nevnt foran (brukt som praktiske eksempler). Tallene er hentet inn fra KS sin rammetilskuddsmodell basert på anslag som foreligger så langt for 2003 (bemerkning: inntektsutjevningen er enda basert på en prognose for skatteinntekter for 2003 og nye folketall er enda ikke lagt inn), men gir allikevel en god illustrasjon av systemet.

- ./.
- For Bærum (se figur) at det er det "flate" innbyggertilskuddet som utgjør hovedbidraget med nær 743 mill.kr. Kommunen får fra det ekstraordinære skjønnet (tapskompensasjonen) 32,7 mill.kr som etter hvert skal trappes ned til null når omleggingen er ferdig i 2006. De andre elementene gir Bærum trekk (ser bort fra det ligger et mindre bidrag på 1 mill.kr fra "utenfor overgangsordningen"). Trekkene i inntektssystemet for kommunen skyldes **a**) kommunen har en kostnadsnøkkel på om lag 93 pst, dvs at kommunen er nær 7% lettere å drive innen skole, helse/omsorg og administrasjon enn gjennomsnittskommunen (ut fra den objektive normen som er lagt til grunn etter omleggingen i 1997 av kostnadsnøkkelen for kommunene) og **b**) et høyt skattenivå på ca 145% av landsgjennomsnittet i skatt gir negative inntektsutjevning. Pr innbygger kommer Bærum ut med et samlet rammetilskudd på ca kr 3.000 pr innbygger.

For Kristiansand er beskrivelsen også at det er innbyggertilskuddet som i all hovedsak tilfører kommunen midler fra inntektssystemet og også denne kommunen får trekk ut fra en kostnadsnøkkel som tilsier et normativt kostnadsnivå under landsgjennomsnittet. De andre elementene har kun en mindre betydning, men kommunen får i motsetning til Bærum en positiv netto inntektsutjevning (dette vil generelt gjelde alle kommuner som har et skattenivå under om lag 94-95% av landsgjennomsnittet). Kristiansand får også en mindre sum knyttet til skjønn, storbytilskudd og overgangsordningen. I kroner pr innbygger ca kr 7.400 i samlet rammetilskudd, dvs over dobbelt så mye som Bærum. Men sum frie inntekter (skatt og rammetilskudd) gir Bærum om lag 20% høye inntektsnivå pr innbygger.

Karlsøy kommune får derimot et bidrag fra i alt 7 av de ulike elementene; innbyggertilskudd, utgiftsutjevning (høy kostnadsnøkkel 130%), netto inntektsutjevning, Nord-Norge-tilskudd, ekstraordinært skjønn, ordinært skjønn og regionaltilskudd. Kun et av elementene er negativt nemlig overgangsordningen 1999-2005 (gir uttrykk for at kommunen har tjent på innlemminger av øremerkede tilskudd, men settes etter 5 år til null). Pr innbygger gis det et tilskudd på over kr 25.000,- fra rammetilskuddssystemet som sammen med lokal skatt gjør at de samlede frie inntektene opp betydelig høyere enn de to sør-norske kommunene. Men forklaringen ligger at det både tas høyde for et objektivi høyt utgiftsbehov (hvis tid kan vi se mer på dette ved hjelp av ks-modellen) og at de regionalpolitiske virkemidlene som regionaltilskudd og Nord-Norge-tilskuddet sikrer kommunen et høyt inntektsnivå som igjen skal gi mulighet for et godt servicetilbud for innbyggerene.

Den siste eksempelkommunen er Skjervøy. Denne har på samme måte som Karlsøy et høyt nivå på samlet rammetilskudd, nær kr 20.000,- pr innbygger. Men her kommer mer av bidraget fra regionaltilskuddet som er på "Finnmark-nivå". Også inntektsutjevningen er sterkere pga et lavere skattenivå. Derimot er utgiftsutjevningen ikke så kraftig ettersom kostnadsindeksen gir et utslag på +10% i forhold til landsgjennomsnittet.

Forhåpentligvis har eksemplene foran gitt en god illustrasjon på de hensyn som ivaretas av inntektssystemet slik det er pr dato. Jeg har her ikke tatt en nærmere omtale av de justeringer som skjer fra og med 2003 knyttet til at det legges inn bruk av nye folketall pr 1.1.2003 for beregning av innbyggertilskudd, utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen i 2003 (i motsetning til å bruke tall fra 1.2002 som har vært praksis opp til i dag). Også for de kommuner som taper på dette er det lagt opp til en egen kompensasjonsordning via skjønnet (de som taper mer enn kr 120,- pr innbygger). Men utslagene av dette vet vi ikke mer om før tall fra SSB foreligger i slutten av april 2003. Det i alt satt av nær 140 mill.kr av skjønnet for 2003 til kommuner som systemmessig taper på å ta i bruk mer oppdaterte folketall. Dette forventes i første rekke gå til kommuner som opplever befolkningssvikt fra 1.1.2002 til 1.1.2003. Men analyser viser at også kommuner hvor det skjer større enn endringer innen folketallsgruppene knyttet mot utgiftsutjevningen kan rammes (jf eksempelfoil basert på det samme faktagrunnlag som KR D har bygget inn i tabell 3 i Grønt hefte for 2003). Denne endringen gjør at ikke kommunene lenger 100% vet rammetilskuddet for neste år når budsjettet settes opp på høsten. Kommuner med sterk folkenedgang vil sterkest berøres av endringer og så langt er det uklart om den omtalte kompensasjonen som det er lagt opp til for 2003 er en tilpasning kun for dette enkeltåret.

Fra 2001 kom også på plass et nytt innlemmingstilskudd som (gjelder så ang kun Re kommune) for kommuner som slår seg sammen og taper på dette pga inntektssystemet (får i 10 år beholde basistillegget i kostnadsnøkkelen og regionaltilskuddet). Vi må heller ikke glemme at man har fortsatt å innlemme en rekke øremerkede tilskuddsordninger de senere årene. De største i omfang var lærerpensjoner i 2000 og tjenesteomsorgstilskuddet i 2002, jf tabell B i de årlige grønne heftene fra KR D.

En annen nyordning fra 2003 som kom frem i analysen for Kristiansand var at det i alt er satt av 70 mill.kr til en del storbyer (kr 87,15 pr innbygger til Fredrikstad, Drammen, Skien, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø). Alt innen den samlede potten til inntektssystemet.

3. NÆRMERE OM FORDELINGSVIRKNINGER

Som påpekt foran har inntektssystemet i dag både den viktige funksjon at det tildeler kommunene økonomiske ressurser på om lag 38,1 mrd kroner i 2002 og økende til nær 39,1 mrd kroner i 2003 noe som utgjør nær 1/3 del av de frie inntektene (skattene utgjør de resterende 2/3-deler). Men en like viktig del av inntektssystemet er den fordelingspolitiske funksjonen som er listet opp i de tre punktene under forrige avsnitt. Dette fører med seg at Stortinget når de hvert år fastlegger den makroøkonomiske rammen for kommunene også påvirker i betydelig grad inntektsfordelingen mellom kommunene. Jeg vil ikke nærmere gå inn på dette under henvisning til andre innlegg i dag, men gå over til en nærmere analyse av den omleggingen som startet i 2002.

For å kunne forstå denne omlegginger, må man også kjenne til bakgrunnen knyttet opp til de større endringer av inntektssystemet som skjedde i 1997,1998 og selskapsskattereformen fra 1999. Det nye inntektssystemet som kom i etterkant av "Rattsø-utvalgets" arbeid i 1996, førte

til at en del kommuner tapte på den nye kostnadsnøkkelen som la mer vekt på folketalls-kriteriene og mindre vekt inn mot basistilskuddet som favoriserer de mindre kommunene.

Jeg kommer ikke her nærmere inn på KS sitt syn på dette og de andre omleggingene i 1997, men viser til innstillingen fra det såkalte Carlsen-utvalget og styre / landstingsbehandling i KS (uttrykt vedlegg). Fra Landstingets høringsuttalelse kan trekke frem følgende sagt under overskriften omfordelingsvirkninger og skjønn:

”Skjønnsmidler skal rette opp reelle skjevheter i inntektssystemet og må derfor opprettholdes inntil systemet er blitt mer treffsikkert med tanke på de reelle utgiftsbehovene i kommunene og fylkeskommunene. Spesielle regionale tilskudd, som for eksempel Nord-Norgetilskuddet, må beholdes. Det må vurderes å gi en skjønsmessig kompensasjon til enkelte større byer og små kommuner inntil kriterier er utredet. Det forutsettes at endringene i inntektssystemet gjennomføres snarest mulig.

Omfordelingsvirkningene av utvalgets forslag henger sammen med at de nåværende kostnadsnøkler innehar elementer av regionalpolitisk karakter. Blant annet er nøklene basert på de tidligere øremerkede tilskuddsordninger og et tidligere småkommunetilskudd.

KS kan ikke se at det er noen regionalpolitisk målsetning å redusere det kommunale tjenestetilbudet på sentrale velferdsområder noe sted i landet.

KS vil derfor tilrå at uønskede fordelingsvirkninger ivaretas gjennom en gradvis opptrapping av inntektsrammen til kommunesektoren. Skjønnsrammen kan være egnet til bruk i denne sammenheng, selv om den på sikt bør reduseres.”

Foruten den omleggingen som ny kostnadsnøkkel fra 1997 medførte, la man om inntekts-utjevningen noe som gav en gevinst for skattesvake kommuner, men et tap i forhold til tidligere ordning for de mer skatterike kommunene. Begge disse endringene knyttet til inntekts- og utgiftsutjevningen, ble det for kommuner som tapte på omleggingen laget en egen kompensasjonsordning for med ekstraordinært skjønn (tapskompensasjon) sammen med de omlegginger som skyldes at midler til psykisk utviklingshemmede også ble innarbeidet fra 1998 og kunne gi tap. Ut fra tallnivået for budsjettåret 2001 lå bevilgningen til ekstraordinært skjønn til kommunene på nær 1,5 mrd kroner. For de to første årene ble den nye ekstraordinære skjønnet finansiert via en ekstraordinær styrkning av kommunerammen. For de tre siste årene ble det tatt av den samlede potten, dvs at det ble mindre igjen til det flate innbyggetilskuddet. Dette førte bl.a til at en del kommuner som ble betraktet som ”vinnere” av omleggingen i 1997, kom dårligere ut enn det de tidligere hadde forventninger om og betraktet seg som ”tapere”. Deres gevinst ble mindre enn tidligere beregnet. Et eksempel kan illustrere hvor komplisert disse regnestykkene var som lå til grunn for det ekstraordinære skjønnet.

- ./.
- La oss bruke Karlsøy kommune hvor etter hvert tapskompensasjonen i 2001 var kommet opp i over 9,5 mill. kr. Som vi ser skyldes dette i hovedsak at omleggingen av kostnadsnøkkelen gav et stort negativ utslag via utgiftsutjevningen. Mens man tjente litt på omleggingen av inntektsutjevningen, førte derimot PU-omleggingen i 1998 at tapet igjen økte litt. Det hele sees så også i sammenheng med regionaltilskuddet som ble etablert i 1997 og kommunen ble fullt ut gitt kompensasjon i femårsperioden 1997-2001 (når vi ser bort fra at man er med på å finansiere sin egen tapskompensasjon på om lag kr 428,- pr innbygger). Trolig har nok mange av våre dyktige økonomer ute i kommunene for lengst falt av lasset når de skulle regne på / sjekke ut denne kompensasjonsordningen.

De omlegginger som ble gjennomført etter Inntektssystemutvalgets første delinnstilling viste at det var kommuner mellom 9.000 – 100.000 som kom best ut med av endringene (106 kom-

muner) med netto om lag kr 219,- pr innbygger, jf tabell 6.2 side 63 i kommuneproposisjonen for 2001. Alle de andre kommunene tapte. Grupper vi etter nivået på de frie inntektene (tabell 6.3), er det de med lavest nivå (under kr 19.300) som tjente på omleggingen med kr 290,- pr innbygger. Gruppen kraftkommuner kom dårligst ut med et tap på kr 509 pr innbygger (alle tallene er satt opp under forutsetning av null endring for alle kommuner). Sees det fylkesvis på den samme måten (tabell 6.1) fremstår kommuner i Østfold og Vestfold som de store vinnerne (kr 532 / kr 688), mens kommuner i Sogn og Fjordane og Finnmark kommer dårligst ut etter omleggingene.

Også omleggingen av selskapsskatten i 1999 til å gjøre den statlig mot et økt kommunal skattøre knyttet til ordinær skatt på inntekt, var ventet å ramme negativt tre grupper kommuner – kraftkommunene, Oslo og en del mindre/mellomstore kommuner med høye inntekter fra bedrifter, herunder mange ensidige industrikommuner. Jeg skal ikke fordype meg i endringene her uten å peke på at som følge av denne reformen fikk kraftkommunene dekket deler av tapet (ca halvparten etter KRD's beregninger) med en økt naturressursskatt på 0,1 øre, Oslo fikk et eget hovedstadstilskudd som dekket litt under halve tapet. Fordelen med å fjerne selskapsskatten var at dette førte til en jevnere fordeling av skatteinntektene mellom kommunene. Men det svekker kommunenes insentiver for å tilrettelegge for lokal næringsvirksomhet. Det jobbes for tiden med å se på mulig alternativer på dette området av dagens regjering ut fra de signaler som ble gitt i Sem-erklæringen (ett av de punktene som er listet opp i kommuneproposisjonen for 2003 side 51).

Tilbake til de konkrete omleggingene som Stortinget gav sin tilslutning til i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2002:

1. *Avvikling av det ekstraordinære skjønnet* som en del av tapskompensasjonen etter gjennomføringen av det nye systemet fra 1997. *Men regionaltilskuddet beholdes.*
2. Det legges opp til innføring av nye *bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen* for kommunene – to nye kriterier ved siden av beregnet reisetid tas med; reiseavstand I ("sone") og reiseavstand II ("nabo").
3. *Skattenes andel av kommunesektorens samlede inntekter økes gradvis* fra 46 pst til 50 pst (allerede startet fra 2001). Dvs økning av skattøren som finansieres av en tilsvarende nedgang i rammeoverføringene.
4. Inntektsutjevningen skal økes ved at *trekkgrensen settes ned* fra 140% av landsgjennomsnittet av skatt pr innbygger til 130% (samme trekkprosent på 50%)

./.

Disse endringene skulle innføres over en 5-års periode og sees i sammenheng og knyttes opp mot en ny og enklere kompensasjonsordningen fra og med 2002 – gjennom *det ordinære skjønnet*. I kommuneproposisjonen for 2001 ble det uttalt at kommuner med skatteinntekter under 110% i hovedsak skulle gis kompensasjon for tap. I tabell 9.6 på side 89 i kommuneproposisjonen for 2002 vises fordelingsvirkningen i kroner pr innb for kommunene gruppert fylkesvis. Fordelingsvirkningen er eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.

For det første året – 2002 – ble kompensasjonen via skjønnet satt til tap over 40,- pr innbygger. Fra og med i år er ordningen vedtatt med en økt grense på kr 80,-, dvs i alt kr 120,- for 2.års effekten. Inntil denne grensen gis det ikke noe via skjønnet. Det er antatt at for 2003 vil det utløses ca 30 mill.kr mer enn i 2002 hvor det var tatt høyde for et nivå på 37 mill.kr i alt 67 mill.kr så langt. Ordningen med at kommunene i Finnmark skulle gis kompensasjon for

tap utover kr 40,- pr innbygger. Kommunene i Finnmark fikk kompensasjon gjennom et økt Nord-Norge-tilskudd i 2002, mens det ikke videreføres noen spesialordning i 2003.

I løpet av 5-årsperioden vil etter dette grensen for tap som skal dekkes via skjønn for kommuner med skatteinntekter lavere enn 110% av landsgjennomsnittet økte til kr 360,- pr innbygger.

Så den tabellen som illustrerer disse utslagene på enkeltkommuner. Her har jeg tatt ut kommunene i Troms som eksempel. Tall for alle kommuner finnes som nevnt innledningsvis som eget tabellvedlegg i kommuneproposisjonen for 2002, se tabell 6.1 i vedlegg 6.

I den første kolonnen er tatt inn det utslag som skyldes at det ekstraordinære skjønnet nedfases til null i perioden 2002 til 2006. Hvis kommunen i 2001 ikke hadde noe på ekstraordinært skjønn oppnås en gevinst som skyldes at midlene legges over mot innbyggertilskuddet og alle kommuner får like mye om lag kr 337 pr innbygger. Harstad er et eksempel på dette noe som gir kommunen en netto gevinst på 7,7 mill.kr. Karlsøy taper derimot netto 8,7 mill.kr. Det er omleggingene som fra 1997 med omleggingen av kostnadsnøkkelen som nå får utslag i denne kolonnen for mange av de kommunene med store negative tall.

I den andre kolonnen fremkommer de utslag som følger av at man har lagt om kostnadsnøkkelen med 2 nye bosettingskriterier og endret vekten på det ene av de gamle som fortsatt er med. Her er det varierende utslag, men de fleste distriktskommuner får gevinst ved denne justering, mens en del større bykommuner taper, jf utslaget for Tromsø. Det er kommuner i Finnmark, Nordland, Sogn- og Fjordane, Møre og Romsdal og Troms som tjener mest. Kommuner i Hordaland, Hedmark og Oslo kommune som taper.

I den tredje kolonnen er lagt inn utslag ved at skatteandelen trappes opp til 50% av samlede inntekter - her anslått til 6,8 mrd kroner etter gjennomføring. Samtidig justeres ned det flate innbyggertilskuddet med det samme nivå slik at tabellen angir nettoutslaget. Dvs at det er de skattesterk kommunene som kommer best ut, men effekten av endringen er også korrigert for utslag gjennom inntektsutjevningen. Disse beregningene er avhengig av en del forutsetninger om kommunenes relative skatteandeler og beregningsårets absolutte verdier. Jeg har ikke hatt mulighet til nå å nytte nyere tall enn det som er oppgitt fra KRD. I hovedsak er det kommuner i Akershus og Rogaland samt Oslo kommune som vinner på økt skatteandel. Våre kommuner i Troms kommer alle ut med tap (dvs at det flate uttrekket fra inntektssystemet på om lag kr 1.512 pr innbygger er høyere enn merskatten via økt skatteandel).

Som følge av økt inntektsutjevning ved å senke trekknivået fra 140 til 130% av landsgjennomsnittet for skatt, tjener kommunene med skattenivå under dette nivået ca 100 kr pr innbygger i perioden, kolonne fire i tabellen for Troms. Også her er omleggingen beregnet ut fra et basisnivå. En liten test med bruk av nyere tall for 2002, hadde gitt et lavere bidrag (om lag kr 68 pr innbygger uten at dette i nevneverdig grad forstyrrer beregningen). Alle kommunene i Troms tjener på denne omleggingen.

Den samlede effekten av disse justeringene er inntatt under kolonnen med tekst "Netto gevinst /tap i 1000 kr. Det fremgår at kommuner som Harstad og Tromsø kommer ut med positive tall, mens Karlsøy kommune taper ca 6,5 mill.kr. Det er dette tapet som så skal vurderes i forhold til en grense i hele perioden på kr 360,- pr innbygger. For endringen fra 2002 til 2003 er grensen på kr 80,- pr innbygger. For Karlsøy skal dette tilsi at fylkesmannen nå i år har lagt inn i skjønnet om lag denne summen (men det kan ikke sees av noen tabeller??).

De omlegginger som skjer er ikke dramatiske, men i en situasjon hvor nok kommune-økonomien er mer presset enn hva som har vært tilfelle i alle fall i de snart 25 år jeg har jobbet i den, merkes nok dette i de kommunene som må ta å dekke tapet selv helt eller delvis. En hver negativ endring lokalt føles urettferdig. For vinnerne er dette selvsagt kjærkomne penger i en slunken kommunekasse.

Valg av vekstsystem i utgiftsfordelingen: direkte og indirekte regionaløkonomiske aspekter

Jan Mønnesland

Norsk institutt for by og regionforskning

Foredrag på Effektutvalgets seminar:

Regionale og distriktpolitiske effekter av statlige tiltak overfor kommunesektoren

Gardermoen 14. januar 2003

Behovet for kommunale inntektssystemer oppstår når kommunesektoren skal ivareta viktige velferdsoppgaver, og en samtidig har en har et ønske om å unngå store ulikheter i tjenestetilbudet mellom de ulike delene av landet.

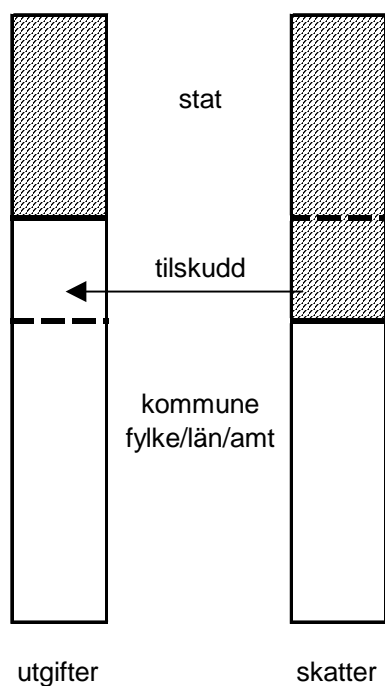
De statlige tilskuddenes plass i inntektssystemene

Staten vil i stor grad kunne avgjøre hvilke samfunnsoppgaver som skal ivaretas på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Staten har dermed stor innflytelse på kommunenes ansvar og oppgaver såvel som på deres inntekter.

Dersom kommunenes andel av de samlede offentlige inntektene er mindre enn deres andel av de offentlige utgiftene, må dette løses ved at staten overfører midler til kommunesektoren.

Figur 1 gir et bilde av behovet for statlige overføringer til kommunesektoren. Her er bare skattene framstilt som inntektskilde, og tilsvarende vil de gebyrfinansierte tjenestene ikke inngå for utgiftenes del. Dette er i samsvar med nasjonalregnskapenes avgrensninger for offentlig forbruk, hvor den gebyrfinansierte tjenesteproduksjonen ikke inngår.

Figur 1 *Behov for overføringer mellom staten og kommunesektoren.*



Statens andel er de skraverte deler av søylene, de ikke-skraverte delene er kommunesektorens andel

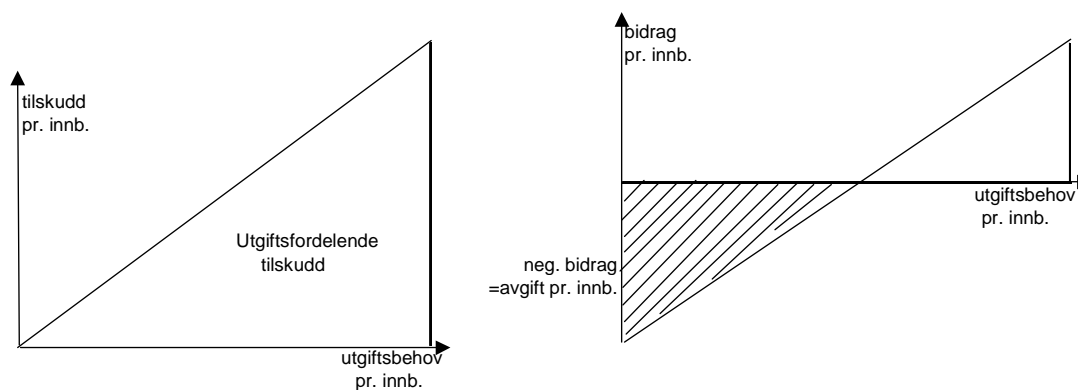
Det kan være flere grunner til at staten ønsker et system hvor endel av kommunesektorens inntekter skal passere statskassen. Dette gir staten et styringsinstrument, det kan settes vilkår knyttet til de statlige overføringene, og staten kan fordele disse slik den til enhver tid synes er best. Rent fordelingspolitisk er likevel det norske inntektssystemet nå designet slik at fordelingsvirkningene i stor grad er frikoplet fra det generelle tilskuddsnivået.

De øremerkede tilskuddene vil ofte være ordninger utenom de generelle inntektssystemene for kommunesektoren. Også øremerkede tilskudd vil imidlertid ofte ha viktige fordelingsmessige effekter av stor betydning for flere av kommunene.

Staten har fordelingspolitiske hensyn knyttet til kommunesektorens evne til å tilby likeverdige tjenestetilbud. Det skilles mellom systemer innrettet mot inntektsfordeling og systemer innrettet mot fordeling etter ulikheter i utgiftsbehov. Disse målene kan nås ved at overføringene gis som hhv. *inntektsfordelende* og som *utgiftsfordelende* tilskudd. Alternativt kan overføringene gis som *generelle tilskudd* (normalt gitt likt pr. innbygger) kombinert med inntektsutjevne og utgiftsutjevne omfordelingssystemer kommunene imellom. En kan også benytte ulike former for kombinasjoner mellom disse variantene.

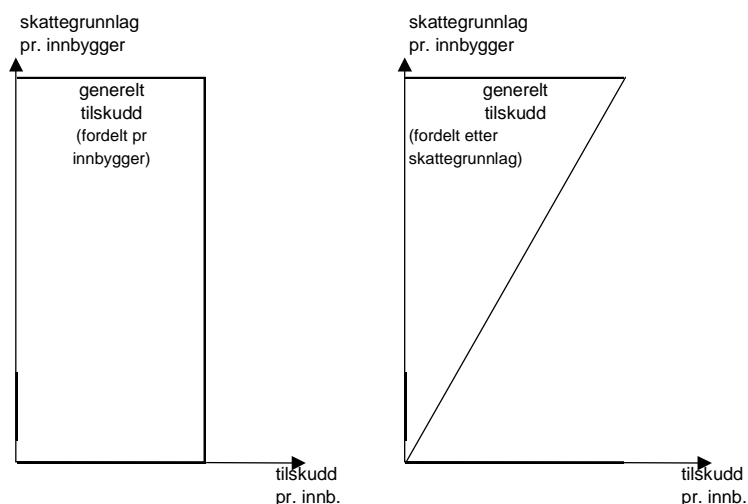
En ren utjevningsordning vil kunne gå i balanse uten å knyttes opp mot statlige utgifter/inntekter, dvs. en intern omfordeling innen sektoren. En modell hvor fordelingshensyn ivaretas gjennom slike utjevningsordninger vil kunne kombineres med at de statlige tilskuddene gis som generelle tilskudd.

Figur 2. Utgiftsutjevne tilskudd og utgiftsutjevning



I Danmark gis det generelle tilskuddet likt i forhold til skattegrunnlaget. Dette gjør det enkelt å foreta avveininger mellom generelle statlige tilskudd og kommunale skatteøkninger. Men fordelingsvirkningen blir en helt annen. Figur 3 viser fordelingen av generelt tilskudd etter den danske modellen og etter modellen i Norge, Finland og Sverige hvor tilskuddene gis likt pr. innbygger. Når en velger å gi det generelle tilskuddet etter et pr. capita-prinsipp, vil en dermed oppnå en viss fordelingseffekt, i forhold til et system hvor kommunene bare ble finansiert via lokal skattlegging.

Figur 3 *Generelt tilskudd fordelt likt pr. innbygger (finsk, svensk, norsk modell) og etter skattegrunnlag (dansk modell)*



Når skattegrunnlaget varierer kommunene imellom, vil noen kommuner som utgangspunkt få bedre inntektsmuligheter enn andre kommuner. For at disse ulikhetene ikke skal få for stor betydning for tjenestetilbudet, har de kommunale inntektssystemene ordninger som bidrar til å utjevne større eller mindre deler av ulikheten i det skattebaserte inntektsgrunnlaget.

Dersom en hadde en fullstendig utjevning av inntektsgrunnlaget, ville ulikheter i utgiftsbehov likevel føre til at en enhet ville ha vanskeligere får å få pengene til å rekke like langt som en annen enhet. Slike forhold kan være knyttet til alderssammensetningen i kommunen. Jo større andel av innbyggerne som er barn og ungdom, jo mer må kommunen yte av tjenester innen barneomsorg og undervisning. Jo større andel av innbyggerne som er eldre, jo mer må kommunen yte av tjenester innen eldreomsorg og helsesektor.

Avstander og befolkningstetthet har betydning for hva det koster å produsere likeverdige tjenester. Lange avstander gjør transportbehovet større, og liten befolkning kan begrense muligheten til å ta ut stordriftsfordeler i driften. Samtidig er det også kostnader knyttet til konsentrasjon, store enheter kan medføre kostnadselementer som mindre enheter ikke har. Sentrumsområder vil dessuten ofte ha større behov for sosialtjenester etc. enn mindre konsentrerte bosettinger. Ulikheter i prisnivåene for bl.a. lokaler vil også påvirke utgiftsbehovene (selv om dette elementet normalt ikke tas med i beregningene i de nordiske landenes inntektssystemer). Det er et omdiskutert spørsmål i hvilken grad avstand og tettbygdhet/spredtbygdhet påvirker kostnadene for tjenesteproduksjonen i de ulike sektorene, noe som derfor blir sterkt fokusert når systemene revideres og evalueres.

Ulikheter i utgiftsbehov finnes i forhold til en rekke tjenestetyper, og de vil trekke i ulike retninger som delvis kan jevne seg ut kommunene imellom. Likevel vil noen kommuner samlet sett ha et større utgiftsbehov pr. innbygger enn andre. For at slike ulikheter ikke skal få for stort utslag i kommunenes evne til å gi likeverdige tjenestetilbud, er det iverksatt fordelingsiltak for å kanalisere mer ressurser til de kommunene som har et høyere utgiftsbehov pr. innbygger enn andre kommuner.

Alle de nordiske landene har både inntektsfordelende og utgiftsfordelende elementer i sine inntektssystemer. Det varierer landene imellom i hvilken grad en baserer seg på fordelende tilskudd eller rene utjevninger kombinert med generelle tilskudd, og hvordan fordelingsprinsippene er utformet.

Kommunesektorens inntekter kommer fra direkte skattelegging samt brukerbetaling i tillegg til statlige overføringer. I Norge utgjør de statlige tilskuddene ca. 40% av kommunesektorens samlede inntekter mot ca. 20% i Finland, Sverige og Danmark og 15% i Island. Norge ligger også høyest i øremerkede tilskudd utenom inntektssystemene som utgjør 17% av sektorens inntekter, mot 8% i Danmark og fra 2 til 5 % i de andre landene. Her har imidlertid både Island og Finland en del ordninger innen sine inntektssystemer som reelt er av øremerket karakter. De formelle inntektssystemene utgjør 23% av kommunesektorens samlede inntekter i Norge, 17% i Finland, 15% i Sverige, og 10% i Danmark og Island.

Tabell 1 *Kommunesektorens inntekter fordelt etter type, 1999*

Andeler i prosent	Finland	Sverige	Danmark	Norge	Island	Åland	Færøyene	Grønland
Skatteinntekter:								
inntekts- og formuesskatter	42	60	52	40	66	40	75	65
bedrifts- og eiendomsskatter	12		8	1	11	13		2
Statlige tilskudd:								
inntektssystemet	17	16	10	23	10	24		30
øremerkede tilskudd utenfor inntektssystemet	2	5	8	17	4	1		1
gebyrer etc.	25	18	21	14	5	17	25	
andre inntekter	3	1	1	5	4	5		2
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: kommuneregnskap

Utformingen av inntektssystemene

Finlands inntektssystem er basert dels på et generelt tilskudd med fordelingselementer, dels på en inntektsutjevning, og dels på utgiftsfordelende sektortilskudd. Sektortilskuddene utgjør omlag 4/5 av de kanaliserte midler, mens inntektsutjevningen står for rundt 10%. Under inntektsutjevningen mottar kommunene bidrag som bringer dem opp til 90% av gjennomsnittlig skatteinntekt, og kommuner over snittet betaler en avgift på 40% av det overskytende (maks. 15% av anslått skatteinntekt). Det generelle tilskuddet (som etter budsjettmessige nedskjæringer på siste del av 1990-tallet har nådd et svært lavt nivå) gis primært pr. innbygger, men 10% av rammen gis som tillegg for skjærgård og avsideshet, tettstedstillegg, samt tillegg for tospråklighet (svensk, samisk).

Tilskuddet for helse- og sosialsektoren gis med 93% etter alderskriterier og 7% etter ledighet, men med et tillegg på 5 eller 15% for avsidesliggende kommuner og skjærgårdskommuner. Tilskuddet for undervisningssektoren gis direkte til undervisende enhet (kommuner, samkommuner eller andre), her utbetales hele det normerte kostnadsgrunnlaget, og kommunene må betale inn til staten en egenandel på 43% av dette grunnlaget. For alle sektorene regnes en egenandel som utliknes pr. innbygger, uavhengig av anslått utgiftsbehov.

Sveriges inntektssystem er basert på et generelt tilskudd samt inntektsutjevning og utgiftsutjevning, hvor de to utjevningsordningene begge går i balanse (ren omfordeling innen kommunesektoren). Både tilskuddet og utjevningene opereres separat for kommunene og for landstingene. Tilskuddene utgjør omlag $\frac{3}{4}$ av de fordelte midlene, og inntektsutjevningen kanaliserte tre ganger mer midler enn utgiftsutjevningen. For landstingene fordeles det generelle tilskuddet likt pr. innbygger. For kommunene fordeles 90% av det generelle tilskuddet likt pr. innbygger, mens 10% fordeles ut fra andelen barn/ ungdom i skolealder samt andel eldre. Inntektsutjevningen gir enhetene et bidrag på 95% av avviket opp til landssnittet for kommunene resp. landstingene, og tilsvarende en avgift på 95% av skattepotensialet over dette snittet.

Utgiftsutjevningen er basert på 4 komponenter for landstingene og 16 komponenter for kommunene. For hver komponent beregnes en kostnad, og det gis bidrag når kostnaden pr. innbygger ligger over landssnittet og betales avgift når kostnaden pr. innbygger er under landssnittet, både bidraget og avgiften utgjør hele avviket fra hhv. kommunenes eller landstingenes gjennomsnitt. De tyngste komponentene er barneomsorg, grunnskole, videregående skole, eldreomsorg og individ- og familieomsorg for kommunene, og helsetjenester for landstingene. Her veier de demografiske indikatorene tyngst i beregningen, men også bosettingsrelaterte faktorer (tetthet, avstand, enhetsstørrelser) samt sosiale faktorer (ledighet, eneforsørgere) medregnes. For de øvrige komponentene spiller ikke-demografiske faktorer en sterkere rolle (kuldetillegg, vann, avløp, veier, oppvarming, behov for nærings- og sysselsettingstiltak, befolkningsreduksjon etc). Samlet sett får dermed faktorer knyttet til periferi, avstand, spredtbygdhet en ikke uvesentlig plass i utgiftsfordelingen. Det samme gjelder storbyrelaterte faktorer, dog i noe mindre grad. Når de samlede omfordelte midler i utgiftsutjevningen blir beskjedne, skyldes det at komponentene trekker i ulik retning og det er nettobalansene som utgjør den avgift som skal betales eller bidrag som skal mottas over utjevningen.

Danmark har et system basert på et blokktilskudd med en generell del og en mindre del (ca. 4% av kommunenes blokktilskudd) som gis etter egne kriterier, samt en utgiftsutjevning og en inntektsutjevning som begge går i balanse (samlede bidrag er lik samlede avgifter). Både blokktilskuddet og utjevningene opereres separat for primærkommunene og amtskommunene. For primærkommunene har en dessuten en særskilt utgiftsutjevning og inntektsutjevning for hovedstadsområdet. I tillegg finnes et par utjevningende ordninger og tilskudd utenom det ordinære inntektssystemet, herunder et tilskudd til vanskeligstilte kommuner og et tilskudd til øykommuner (beskjedne samlede beløp). Utjevningene utgjør tilsammen $\frac{1}{3}$ av de samlede fordelte midler for kommunene og $\frac{1}{4}$ for amtene (utjevningenes andel blir høyere for hovedstadsområdets kommuner). For kommunene fordeler inntektsutjevningen mer enn tre ganger beløpet som utgiftsutjevningen fordeler, for amtene mer enn fire ganger utgiftsutjevningens beløp.

Den generelle delen av blokktilskuddet fordeles etter skattegrunnlag. Dette letter avklaringen mellom kommuner/amt og stat om forholdet mellom egen skattelegging og samlede tilskudd, men det gjør samtidig at blokktilskuddet motvirker den fordelende effekt av inntektsutjevningen. De 4% av blokktilskuddet for kommunene som gis etter kriterier er bl.a. et tilskudd for kommuner med regionaløkonomiske vansker samt (den største delen) et tilskudd til kommuner med svakt skattegrunnlag. Dette dekker 40% av avviket mellom kommunens skatteinntekter og 90% av landssnittet.

Inntektsutjevningen gir bidrag på 45% av avviket fra gjennomsnittlig skatteinntekt for kommuner og 80% for amter, med tilsvarende avgift om en ligger over gjennomsnittet. Den tilsvarende utjevning for kommuner i hovedstadsområdet utjevner 40% av avviket, men her fra et hovedstadsgjennomsnitt som er høyere enn landssnittet. Utgiftsutjevningen for kommuner består av et grunntillegg (likt kronebeløp pr. kommune), et demografisk basert element samt ett element (20% av anslått utgiftsbehov) basert på sosiale kriterier som ledige, andel enslige forsørgere, andel tyngre boligområder, andel innvandrere. For hovedstadsutjevningen utgjør sosialdelen 25% og for amtene 22,5%. Avvikene fra gjennomsnittlig utgiftsbehov medfører avgift eller bidrag på 45% av avviket for kommunene (40% i hovedstadsutjevningen) og 80% for amtene.

Norge har et generelt tilskudd som fordeles likt pr. innbygger, samt en inntektsutjevning og en utgiftsutjevning som begge går i balanse. I tillegg finnes et eget regionaltilskudd til mindre kommuner i ikke-sentrale områder under en gitt inntektsgrense, et Nord-Norge-tilskudd til kommuner og fylker i den nordlige landsdelen, og et hovedstadstilskudd til Oslo. Det generelle tilskuddet er i volum 6-7 ganger større enn de regionaldestinerte tilskuddene samlet. Tilskuddene kanaliserer ialt 5-6 ganger mer midler enn utjevningsordningene. Inntektsutjevningen for kommuner gir bidrag på 91% av avviket opp til 108% av landssnittet, mens kommuner med over 140% av landssnittet betaler avgift på 50% av overskytende. Dette gir et underskudd, som dekkes med en lik avgift pr. innbygger for alle kommuner. Fylkene mottar bidrag på 91% av avviket under 119% av snittet, her dekkes alt inn ved en avgift utliknet pr. innbygger.

Utgiftsutjevningen skjer etter en samlet vektfordeling av indikatorer, hvor de demografiske kriteriene utgjør omlag 75% både for kommuner og fylker. Av de øvrige 25% utgjør sosiale kriterier den viktigste del. Kriterier som premierer spredtbygghet og fysisk avstand fra sentra har liten vekt (1,1% for kommunene og 3,1% for fylkene).

Islands inntektssystem er basert på statlige tilskudd som fordeles etter ulike kriterier. De generelle tilskuddene utgjør en relativt liten del av de samlede tilskudd og dermed av kommunenes inntekter. 43% av tilskuddene er en kompensasjon for at kommunene overtok hele ansvaret for drift av grunnskoler pr. 1996. Denne delen fordeles etter anslått kostnadsprofil (herunder kompensasjon for småskalalempen).

Inntektsfordelingen gir en kompensasjon opp til 96% av skattegrunnlaget pr. innbygger innen hver størrelsesklasse. Klasseinndelingen innebærer imidlertid at utjevningen skjer til et vesentlig lavere nivå for de minste kommunene (under 300 innbyggere). Dette skal bl.a. stimulere til kommunesammenslåinger.

73,5% av det utgiftsutjevningstilskuddet fordeles etter demografiske kriterier (andeler barn, ungdom, eldre samt innvandrere), 10% etter snørøddingsbehov (klimasone og veilengde) og 16,5% etter interne avstander. Tildelingen etter demografiske kriterier avtrappes med økende kommunestørrelse. Det samlede utgiftsfordelende tilskuddet avtrappes også etter kommunenes inntektsgrunnlag.

Det finnes i tillegg et eget tilskudd som gis til kommuner som har hatt nedgang i folketallet. Tilskuddet ble innført midlertidig i 1999, men har deretter blitt videreført.

En grov sammenlikning

Selv om systemene har klare særtrekk fra land til land, er det likevel endel felles trekk.

Alle landene har en kombinasjon av generelle tilskudd og enten tilskudd eller utjevningsordninger innrettet dels mot å kompensere lave skatteinntekter og dels høye utgiftsbehov. Volumet på samlede tilskudd vil påvirkes av hvordan forholdet er mellom statlig og kommunal skatteinnngang relativt til kommunesektorens oppgaver, og er dermed ingen god indikator for å sammenlikne selve inntektssystemenes funksjonsmåte. Graden av fordelende styrke må avklares ved å sammenlikne de elementene som er av hhv. inntekts- og utgiftsfordelende karakter.

Sverige har den mest ambisiøse inntektsutjevningen, som bringer kommunene opp til ca. 98% av landsgjennomsnittet og bringer de rikere enhetene ned til ca. 106%. I praksis vil systemets overgangsordninger gjøre at dagens utjevning er noe svakere enn systemeffekten. Islands tilskudd bringer alle kommuner opp til 95% av snittet, mens Finlands system gir et nedre gulv på 90% av snittet. Norge og Danmark har ikke tilsvarende gulv. Medregnet innbetalingsdelen vil norske kommuner først motta tilskudd når de ligger under 94% av gjennomsnittlig skatteinntekt, noe som er lavere enn gulvet i Sverige og Island, og Norge kommer sannsynligvis også godt under Finlands nivå. Danmark kompenserer 85% av avviket opp til 90% av snittet. Her vil imidlertid utjevningen avdempes ved at de generelle tilskuddene gis etter skattegrunnlag og ikke pr. innbygger. Tas hensyn til dette, kommer Danmark ut med den klart minst omfordelende ordningen.

Utgiftsfordelingen er det vanskeligere å sammenlikne på tilsvarende kvantitative måte. Her er det forskjellene i innretning som framstår mest markert. Samlet sett gir Danmark de storbyrelaterte kostnader sterkest vekt. Forholdet mellom Norge og Sverige er ikke helt lett å sammenlikne. Finland, og i enda sterkere grad Island, gir minst uttelling til storbyrelaterte kostnader. Når det gjelder periferirettede elementer, har Danmark den svakeste innretning. Island ser ut til å ha den sterkeste innretningen mot periferirettede indikatorer. Forholdet mellom Sverige, Norge og Finland blir litt mer komplekst. Innen utgiftsutjevningen alene har Norge det svakeste innslaget av de tre, men gitt de regionalpolitisk orienterte tilskuddene er det uklart rankering de tre landene imellom.

Den viktigste avveiningen går i forhold til hvorvidt en aksepterer ulikheter skapt av ulike skattegrunnlag og utgiftsbehov, og i hvilken grad en vil utjevne slike ujevnheter for å oppnå lik kvalitet på kommunale servicetilbud.

I alle landene er det lagt vekt på fysisk ressursbruk når en begrunner de utgiftsutjevningene. Et unntak er at en i Finland og Sverige har et periferitillegg begrunnet i at lønningene pga. tidligere tariffbestemmelser er satt høyere i visse strøk. Forøvrig er det intet som relaterer kostnadsulikheter basert på avvik i prisnivå. I de fleste landene er det de sentrale områder som har et prispress som kan gi seg store utslag bl.a. i bolig- og eiendomsmarkedet. Dels har dette en direkte kostnadsside for lokalutgifter, og dels kan det påvirke den lønnsplasing en må gi for å få tak i egnet arbeidskraft. Når slike faktorer ikke er eksplisitt medregnet, kan en tolke dette som at en er bekvem med at ikke mer av midlene havner i sentrale strøk, noe som bl.a. kan være regionalpolitisk motivert.

Går en så langt i likhetstenkningen at tjenestene blir identiske i sin innretning, f.eks. gjennom ulike typer standardkrav, kan en like gjerne la tjenestene leveres i statlig regi. Det er bare i

den grad en ønsker at kommunene skal kunne tilpasse seg ut fra ulikheter i befolkningens prioriteringer, at det finnes noe demokrati-argument for at tjenestene skal produseres i kommunal regi. Det innebærer at en med utjevningen ikke skal tilstrebe likhet i tjenestetilbudet, men likeverdighet. De ulikheter en ønsker at det kommunale selvstyret skal generere, skal oppfattes som nivåmessig mer eller mindre ekvivalent med det som tilbys i andre deler av landet, om en velger en sterk utjevningsgrad.

Årsaken til at en i flere land renonserer på utjevningsgraden, kan dels være av politisk natur. Det er ikke alltid at de med mye ressurser ønsker å dele med de med mindre ressurser. Som et mer stuerent ideologisk argument framheves gjerne insentiv-hensyn. Det skal lønne seg for kommunene å tiltrekke seg folk og virksomheter, ellers vil kommunene ikke anstrenge seg nok for å levere gode tjenester.

Nå er det ikke så enkelt, fordi lokaliseringsfaktorene i stor grad ligger utenfor kommunenes påvirkning. Dermed vil en mer markedsmessig orientering føre til en polarisering, de vellykkede kommunene blir attraktive og blir dermed enda mer ressurssterke, mens de svake kommunene kommer i en tilsvarende negativ spiral.

Det innebærer, slik jeg ser det, at om en skal ha en vital kommunesektor, og samtidig unngå en sosial og geografisk polarisering, er en avhengige av å utvikle fordelingsystemer med rimelig høye utjevningsambisjoner.

Høgskoledosent Paul Olav Berg,
 Handelshøgskolen i Bodø/Nordlandsforskning,
 8049 Bodø.
paul.olav.berg@hibo.no
www.nordlandsforskning.no/pob

Notat til Effektutvalgets seminar
 på SAS Raddisson Hotell, Garder-
 moen 14/1-03: ”Regionale og
 distriktpolitiske effekter av statlige
 tiltak overfor kommunesektoren”
 effutv03106

De statlige tilskudd til kommunene som distriktpolitikk

Dette seminaret skal søke å belyse *regionale* og *distriktpolitiske* effekter av statlige tiltak overfor kommunesektoren. Det er ingen enkel materie å begi seg inn i.

Regionale effekter

Med *regionale effekter* vil man i denne sammenheng umiddelbart tenke på effekter for regional utvikling, dvs. hvordan staten gjennom sin styring av kommunesektoren og kommuneøkonomien kan påvirke utviklingen i landets regioner i positiv eller negativ retning. Denne styring skjer dels gjennom strukturelle og langsiktige grep som gjelder oppgavefordeling, geografisk inndeling/kommunestruktur og dels gjennom det lovverk som organiserer kommunenes virksomhet.

I et mer kortsiktig perspektiv skjer styringen gjennom den statlige finansiering, eller rettere sagt medfinansiering, av kommunenes virksomhet. At kvaliteten på, og omfanget av det kommunale tjeneste- og velferdstilbudet er viktig, både for folks levekår og for næringslivet, trenger ingen nærmere begrunnelse. Siden kommunenes virksomhet i så vidt stor grad er avhengig av statlig medfinansiering i tillegg til inntekter fra egne skatter og avgifter, sier det seg selv at måten staten fordeler tilskuddene mellom kommunene på, nødvendigvis vil være av stor betydning for samfunnsutviklingen lokalt og regionalt.

Man har her per definisjon et kraftig distriktpolitisk virkemiddel, for å bruke et etter hvert noe forslitt begrep som for tiden er i ferd med å få negative overtoner. De statlige tilskudd til kommunene har imidlertid aldri utgjort en del av den offisielle eller ”lille” distriktpolitikken, til tross for deres åpenbare betydning som distriktpolitisk virkemiddel. Dette betyr ikke at det ikke har vært tatt distriktpolitiske hensyn når statlige midler gjennom årene har vært fordelt ut over kommune-Norge. Men dette har vært en mindre formalisert prosess, som inngår i det mer diffuse begrep ”den store distriktpolitikken”.

Distriktpolitiske effekter

Når temaet er *distriktpolitiske effekter*, vil man måtte velge om man skal forholde seg til den ”lille” eller til den ”store” distriktpolitikken. Siden den statlige medfinansieringen av primærkommunene som nevnt ikke har inngått som del av den ”lille” distriktpolitikken, vil dette valget være enkelt; kommunenes økonomi hører ikke med her. Men man kommer

likevel ikke utenom å måtte forholde seg til kommunefinansieringens distriktspolitiske eller regionale betydning.

Distriktspolitikken og den statlige finansieringen av kommunene figurerer tilsynelatende fredelig side om side i Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, dels som kategori 13.50 *Regional og distriktspolitikk* og dels som kategori 13.70 *Overføringer gjennom inntektssystemet til kommuner og fylkeskommuner*. De to programkategoriene har da også hver sin departementsavdeling til å passe på seg. Og de er vel å merke underlagt den samme politiske ledelse. Jeg ser for meg at statsråden tar på seg en hatt merket 'distriktspolitikk' når dette temaet kommer opp, mens hatten heter 'kommuneøkonomi' når det skal tas stilling til slike spørsmål. At den distriktspolitiske profil i blant kan sprike ganske kraftig mellom disse to politikkområdene, ser ikke ut til å bli oppfattet som noe problem.

Det er samtidig svært forskjellige beløp som skal voktes av de to departementsavdelingene. Budsjettforslaget for 2003 for regional- og distriktspolitikken var på vel 1.5 mrd. kroner, mens rammetilskuddet til kommunene utgjør opp mot 40 mrd. kroner. De to tallene er selvsagt ikke sammenlignbare, men de forteller likevel noe om programkategoriernes omfang og betydning som statlige virkemidler. Dersom man skal nærme seg problemstillingen "distriktspolitiske effekter av statlige tiltak overfor kommunesektoren", som er vårt tema i dag, unngår man derfor ikke å måtte se nærmere på betydningen for regional utvikling av det *store* beløpet.

Nasjonale minstestandarder

Det kan ellers være på tide å overhale den begrepsbruken som jeg har referert; mye tyder på at den holder på å gå ut på dato. I stedet for uttrykket "distriktspolitikk", som er i ferd med å komme i miskreditt og som etter hvert lukter av særbehandling, bør vi innenfor den *regionale velferdspolitikken* heller snakke om *nasjonale (minste)standarder* som skal gjelde alle som bor her i landet uansett bosted. Å definere nasjonale minstestandarder for kommunale basistjenester burde være like viktig som å fastsette grunnbeløpet i Folketrygden. Betydningen av det kommunale tjeneste- og velferdstilbudet gjør derfor kommunenes økonomi til et sentralt spørsmål i en regional utviklingsammenheng.

I motsetning til finansieringen av den *statlige* velferdspolitikken gjennom Folketrygden, som nærmest er et ikke-tema i den offentlige debatt, trekker den jevnt over miserable kommuneøkonomien til seg stor oppmerksomhet i den offentlige debatt for tiden. Den sterke fokuseringen på underfinansieringen av kommunesektoren som sådan har imidlertid kommet til å skygge for sentrum/periferisdimensjonen og den regionale utviklingsdimensjonen, som dette utvalget vil være opptatt av.

De regionale fordelingsspørsmålene ligger imidlertid og ulmer like under overflaten. De fleste av oss trekker vel med oss et slags ekko av sosialdemokratisk tankegods, der grunntonen sier at de nasjonale basistilbud som kommunene har ansvaret for, skal være tilgjengelig for folk uansett hvor de bor i landet. På samme måte som lovverket forplikter kommunene til å holde en viss definert minstestandard innenfor grunnskolen, vil det også innenfor andre sektorer, blant annet innenfor helse- og sosialsektoren, være forventninger om at motsvarende minstestandarder, slik de måtte bli definert, bør gjelde.

Imidlertid kan det under dagens ideologiske klima, med økende krav til markedsorientering, neppe tas for gitt at slike forventninger blir innfridd. En påminnelse i denne retning kom fram i et nyttårsintervju med Fremskrittspartiets formann Carl I. Hagen nylig, der han uttrykte stor bekymring over de høye kostnader det innebærer å skulle opprettholde det offentlige tjenestetilbudet ”i distriktene” og særlig i den nordligste del av landet. Og han later etter hvert ikke til å være alene om å ha slike bekymringer.

Det som det politiske miljøet imidlertid vil måtte forholde seg til, er at det nødvendigvis vil måtte koste penger å bygge ut og drive et basis tjeneste- og velferdstilbud med utgangspunkt i den geografi som vi nå engang er utstyrt med. Dette gitt at den spredte bosetning som vi har fått overlevert fra tidligere generasjoner, fortsatt skal være inkludert i det norske velferdssamfunnet. På hvilken måte det skal tas høyde for geografiske realiteter, danner nettopp kjernen i den diskusjon vi er inne i.

Det vil for øvrig være viktig at de fagmiljøer som medvirker i utredninger og i debatten om disse spørsmål, klarer å skille egne politiske verdivurderinger fra faglige innspill som de samme fagmiljøene kan bidra med som utrednings- og beslutningsunderlag. Her blir det nok syndet ikke så helt lite.

Kort historikk

Det kan være nyttig å friske opp noen historiske linjer når man skal forholde seg til dagens turbulente situasjon på kommuneøkonomiens område.

I nesten 100 år, fra Formannskapslovene ble vedtatt i 1837 og fram til 1920-tallet, var finansieringen av de norske kommunene hovedsakelig basert på kommunenes egne inntekter, særlig fra eiendomskatt. De første tilskuddene fra staten av noe omfang kom som resultat av den økonomiske krisen på 1920-tallet, da mange kommuner måtte settes under statlig administrasjon. I 1936 ble det etablert et fond for skatteutjamning, som i utgangspunkt skulle være selvfinansierende, og som skulle sikre skattesvake kommuner en viss minste inntekt.

Men det var først da velferdsstaten skulle bygges opp etter krigen at staten for alvor begynte å gi tilskudd til kommunene. Det ble etter hvert klart at skatteutjammingsfondet måtte tilføres store statlige tilskudd, dersom også de skattesvake kommunene skulle settes i stand til å påta seg den rolle som kommunene var tiltenkt som iverksettere av den nye statlige velferdspolitikken. Det viste seg videre at det ikke var tilstrekkelig å styrke inntektene bare til de økonomisk svakeste kommunene. I tillegg ble det nødvendig å overføre store midler til *alle* kommuner gjennom nye refusjonsordninger, der staten gjennom øremerkede tilskudd ”spleiset” på finansieringen av nye kommunale tjeneste- og velferdstilbud.

Tilskuddene fra staten økte kraftig særlig fra begynnelsen av 1970-årene, da bl.a. grunnskolereformen og nye sosiale tiltak skulle finansieres. Mulighetene til å bruke framtidige oljeinntekter på forskudd stimulerte også reformprosessen. Særlig økte de øremerkede tilskuddene, som spesielt de økonomisk sterke kommuner var i stand til å benytte seg av. Tilskudd fra skatteutjammingsfondet gjorde det samtidig mulig for skattesvake kommuner å finansiere nødvendige egenandeler, slik at også de på den måten kunne gjøre seg nytte av de øremerkede tilskuddene.

Den kraftige og fragmenterte veksten på 1970-tallet gjorde det etter hvert klart at det var nødvendig med en mer samordnet statlig styring av kommuneøkonomien. Blant annet var det av konjunkturpolitiske hensyn behov for å kunne sette et ”lokk” over de samlede statlige tilskudd til kommunene. Dette hadde det gjennom årene ikke vært lett å få til overfor reformivrige sektordepartementer, som bidro med nye øremerkede tilskudd over sine respektive sektorbudsjetter.

Nytt inntektssystem i 1986

Løsningen ble innføringen av et nytt inntektssystem i 1986. Her ble et 50-talls øremerkede refusjonsordninger slått sammen til *ett utgiftsutjevne*nde rammetilskudd. Dette ble fordelt mellom kommunene i samsvar med en kostnadsnøkkel, som var bygget opp av ulike kriterier, f. eks demografiske og sosiale kjennetegn, som igjen var innbyrdes vektet. Denne nøkkelen skulle forutsetningsvis gjenspeile den enkelte kommunes spesielle utgiftsbehov, bl.a. ved at den tok hensyn til sosiale forhold og til alderssammensetningens og geografiske kjennetegnets betydning for utgiftsbehovet.

Den tidligere skatteutjammingsordningen ble videre avløst av et *inntektsutjevne*nde tilskudd. Gjennom dette ble skatteinntekten per innbygger i skattesvake kommuner hevet opp til en viss prosent av landsgjennomsnittet.

For å sikre nødvendig oppslutning om reformen ble det i utgangspunktet gitt en *inntektsgaranti*, der det ble sagt at ingen kommune skulle tape på omleggingen på den måten at ordinære tilskudd som kommunen tidligere hadde mottatt, skulle bli redusert. Da systemet ble innført ble kostnadsnøkkelens kriterier og vekter tilpasset slik at den geografiske fordeling av det utgiftsutjevne

Den distriktpolitiske profil svekkes

Inntektsgarantien gikk imidlertid snart ut ”på dato”. I det etterfølgende tiår ble kostnadsnøkkelens kriterier og vekter endret flere ganger. Kriterier som fanger opp ekstra utgifter som har sammenheng med sosiale forhold særlig i større bykommuner, ble gitt økt vekt, mens kriterier som skulle fange opp ekstra utgiftsbehov som har sammenheng med geografi, dvs. interne avstandsforhold, spredt bosetting og drift i liten skala, fikk redusert vekt¹¹.

Disse endringene var imidlertid relativt beskjedne sammenliknet med de som ble vedtatt av Stortinget i 1996 etter at Inntektssystemutvalget, som var oppnevnt av departementet i 1995, hadde foretatt en gjennomgang av inntektssystemet for kommunene¹². Disse mer omfattende endringene fulgte imidlertid det samme mønster som tidligere. *Basistillegget*, som videreførte det tidligere småkommunetillegg, ble mer enn halvert. Dette skulle kompensere for kostnadsulemper ved drift i liten skala, og samtidig styrke de aller minste kommunenes muligheter til å drive egenutvikling. Det ble videre innført et endret tilskudd til *grunnskolen* som la hovedvekten på elevtallet, mens det i mindre grad ble tatt hensyn til bosettingsmønsteret når utgiftskompensasjonen skulle beregnes.

¹¹ Paul Olav Berg: *De statlige tilskudd til kommunene som distriktpolitikk*. NF-arbeidsnotat nr. 1008/2000.

¹² NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.

Den nye kostnadsnøkkelen ga samtidig større uttelling for kostnadsbehov knyttet til innbyggertall og til sosiale forhold. Som resultat ville en større del av utgiftskompensasjonen bli kanalisert til mer sentrale og folkerike kommuner.

Et eksempel fra Sandøy kommune i Møre og Romsdal, der de vel 1300 innbyggerne bor på 5 øyer, kan illustrere rekkevidden i disse endringene. Mens den tidligere kostnadsnøkkelen definerte et utgiftsbehov som var 66 % høyere enn landsgjennomsnittet, var dette avviket blitt redusert til 21 % i følge den nye nøkkelen¹³. Dette var hovedsakelig resultat av det reduserte basistillegget og av at behovet for et desentralisert skoletilbud på de mindre øyene ikke ble fanget opp på samme måte som tidligere.

Fag eller politikk?

Etter at utvalgets innstilling var lagt fram, utspant det seg en diskusjon om det påståtte faglige grunnlag for den nye kostnadsnøkkelen. Statsråden la i debatten i Stortinget til grunn at den var ”faglig begrunnet” og at nøkkelen tok ”utgangspunkt i hva som er de faktiske kostnadene forbundet med å bringe fram ulike tjenester i kommunene, og hvordan variasjonene er fra kommune til kommune”¹⁴. Dette faglige grunnlag ble imidlertid trukket kraftig i tvil i den debatt som utspant seg etter at utvalget la fram sin innstilling vinteren 1996¹⁵.

Tapskompensasjon innføres og avvikles

Hvorfor ofre så vidt stor oppmerksomhet på et vedtak og en debatt som fant sted for hele 6-7 år siden? Forklaringen er at det er først nå at konsekvensene av det som her skjedde, utspiller seg for alvor.

For å dempe de mest følbare negative utslag av nye kostnadsnøkkelen, ble det allerede til stortingsbehandlingen i juni 1996 foreslått å innføre et nytt *regionaltilskudd* til kommuner under 3000 innbygger, som ellers oppfylte visse vilkår. Etter at statsråd Gunnar Berge ble etterfulgt av Kjell Opseth sommeren 1996, vurderte imidlertid departementet det slik at de endringer i inntektssystemet som var vedtatt, var så vidt drastiske at de ikke kunne iverksettes som forutsatt fra 1997 uten at virkningene samtidig ble dempet. Høsten 1996 ble det derfor vedtatt å innføre et *ekstraordinært skjønnstilskudd*, som sammen med regionaltilskuddet skulle nøytralisere virkningene i alle kommuner av den nye kostnadsnøkkelen inntil videre. De to tilskuddene ble samlet omtalt som en ”tapskompensasjon”. I takt med at den nye nøkkelen og den tilhørende omfordeling mellom kommunene ble iverksatt over en 5-årsperiode fra 1997, skulle denne tapskompensasjonen samtidig trappes opp årlig over 5 år.

I 2000 ble det bestemt at dette ekstraordinære skjønnstilskuddet skulle avvikles gradvis over 5 år etter overgangsperiodens utløp i 2001. Etter å ha vært trappet opp over 5 år, blir altså den

¹³ Inge Dyrhol: Sandøy kommune og Inntektssystemutvalet (Rattsø-utvalet). Notat 3/96 Høgskulen i Volda/Møreforskning, Volda.

¹⁴ Debatt i Stortinget juni 1996.

¹⁵ Tidsskriftene Plan nr. 4/96 og Regionale Trender 1/96 inneholder flere artikler som sammenfatter den kritikk som ble reist.

største delen av tapskompensasjonen nå trappet ned. Dette vil si at den nye kostnadsnøkkelen som ble vedtatt i 1996, gradvis vil bli gjort effektiv fra 2002 til 2007.

Det ekstraordinære skjønnstilskuddet ble også gitt som tapskompensasjon til en del større kommuner som også tapte på omleggingen. Av det samlede ekstraordinære skjønnstilskudd på 1472 mill. kroner i 2001, gikk nesten halvparten (46 %) til Oslo og Akershus og vel 10 % til Rogaland. For de tre nordligste fylkene utgjorde det 216 mill. kroner eller 15 %.

Småkommuner i skvis

Det gradvise bortfallet av det ekstraordinære skjønnstilskuddet til de mindre kommunene som vil tape på omleggingen, vil være mest følbart i de skattesvake kommuner der rammetilskuddet utgjør en relativt stor del av de samlede (frie) inntektene. En slik reduksjon vil få en helt annen betydning for en kommune som Skjerstad med knapt 1100 innbyggere, der rammetilskuddet utgjør bortimot 80 % av de frie inntektene, enn i en kommune som Bodø der rammetilskuddet utgjør ca. 35 % av de frie inntektene.

En videre virkning er at når kommuneøkonomien i framtiden skal styrkes ved at rammetilskuddet økes på landsbasis, vil disse kommunene motta en relativt mindre andel av denne økningen etter hvert som den nye kostnadsnøkkelen slår inn.

I 2000 ble det vedtatt en ytterligere endring i disfavør av den samme gruppe kommuner. Fra 2001 er det gjennomført en gradvis økning av det kommunale skattøret, i den hensikt at kommuneskattens andel av de frie inntektene på landsbasis skal øke fra ca. 45 % i 2001 til 50 % etter få år.

At kommunene får beholde en større del av sine egne skatteinntekter, høres umiddelbart positivt ut. Haken ved det er at når dette skal skje uten at de frie inntektene samtidig skal øke, vil rammetilskuddene måtte reduseres i takt med denne økningen i skatteinntektene. For noen år sidene ble skattøren satt ned over en periode, nettopp for å unngå en slik reduksjon i rammetilskuddet, som særlig ville ramme de skattesvake kommunene. Dette hensynet blir nå åpenbart ikke lenger tillagt vekt. Reduksjon i rammetilskuddet gir som nevnt størst utslag i kommuner der dette utgjør en relativt stor del av de frie inntektene, jfr. eksempelet fra Skjerstad.

Gjennom *inntektsutjamningen* i inntektssystemet får kommunene tilført 90 % av differansen mellom egen inntekt og 110 % av gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger. Denne styrking av inntekten gir imidlertid begrenset utslag i kommuner der skatteinntekten utgjør en relativt liten del av samlet inntekt. I Skjerstad utgjør egne skatteinntekter 22 % av samlet inntekt. Tilskuddet gjennom inntektsutjamningen har derved begrenset effekt.

Som en siste endring som påvirker spesielt *landbrukskommunenes* inntekter, kan nevnes at når landbruksstøtten i de senere årene har vært gitt i form av økte minstefradrag ved skattelikningen, påvirker dette også det kommunale skattegrunnlaget i negativ retning.

Den egentlige distriktpolitikk?

Som det går fram, er det de senere årene fattet en rekke politiske vedtak som samlet vil føre til at de mindre distriktskommunene vil gå en merkbar "inntektstørke" i møte de nærmeste årene.

Riktignok er det fra 2002 innført en ny "tapskompensasjon", der kommuner som taper vesentlig på endringene og som har en skatteinntekt under 110 % av landsgjennomsnittet pr. innbygger, i 2003 vil få kompensert tap utover 120 kroner pr. innbygger gjennom skjønns-tilskuddet. Denne "egenandelen" skal øke over tid og vil utgjøre 360 kroner pr. innbygger etter 5 år. Videre er innført nye bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen som i noen grad oppveier de endringer i disfavør av spredtbygde områder som ble innført i 1996. Dette endrer imidlertid ikke det hovedinntrykk at summen av de omlegginger som for tiden foretas, vil innebære at de mindre distriktskommunene vil bli tilført til dels sterkt reduserte rammetilskudd.

Noen vil kanskje si seg uenig i at disse endringene blir omtalt som del av den distriktpolitikk som føres. Men at den omfordeling fra periferi til sentrum som her finner sted, vil få konsekvenser for samfunnsutviklingen på regionale og lokale nivåer, vil det imidlertid være vanskelig å komme utenom. Om disse konsekvensene er akseptable, vil det være opp til de politiske myndigheter å forholde seg til.

Det kan sies å være et tankekors at det politiske ansvar for inntektssystemet for kommunene er forankret i den samme departementsledelse som også har ansvaret for distriktpolitikken! Det er vanskelig å unngå inntrykket av at det her gis med den ene hånden og tas mangedobbelt igjen med den andre.

Som del av den "lille" distriktpolitikken har det de senere årene fram til utgangen av 2001 vært gjennomført et fireårig utkantkommuneprosjekt med en årlig budsjetttramme på 15 –20 mill. kroner. I KRDs budsjett for 2003 er det under Kap 552, Post 72 (Nasjonale tiltak for regional utvikling) satt av et ikke nærmere spesifisert beløp til *småsamfunnssatsing*, som skal videreføre dette utkantkommuneprosjektet. I lys av den "inntektstørke" som er beskrevet foran, og som særlig rammer de minste kommunene, er det vanskelig å unngå inntrykket av en slik satsing som symbolpolitikk. Det aller meste av den statlige styring av kommunenes økonomi skjer gjennom inntektssystemet for kommunene.

Kommunesektoren som salderingspost

I den aktuelle debatt om kommunenes økonomi konsentrerer som nevnt interessen seg om underfinansieringen av kommunesektoren som sådan. Den pågående omfordeling fra periferi til sentrum som er omtalt her, og som er av spesiell interesse i en distriktpolitisk sammenheng, trekker samtidig til seg liten oppmerksomhet.

Uten å gå nærmere inn på den store, landsomfattende debatten skal jeg kort rette oppmerksomheten mot et forhold som framgår av tabellen nedenfor, og som har trukket til seg overraskende lite oppmerksomhet i den offentlige debatt. I tabellen gis det en indikasjon på at den statlige medfinansiering av de kommunale tjeneste- og velferdstilbudene, som hovedsakelig har form av *kollektive* tilbud, blir nedprioritert som salderingspost. Dette i forhold til de *individ-* og *rettighetsbaserte* statlige ordninger som finansieres hovedsakelig gjennom Folketrygden, der et økende underskudd år for år dekkes over statsbudsjettet.

Det går fram av tabellen at rammetilskuddene til kommuneforvaltningen *økte med 31 %* fra 1991 til 2003. Seniorforsker Jan Mønnesland ved Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR), som har inflasjonsjustert disse tallene, har påvist at rammetilskuddene knapt har økt i realverdi over en periode på 15 år. Det har på denne måten vært lagt et *lokk* over kommuneøkonomien i denne perioden (se diagrammet nedenfor).

Det går videre fram av tabellen at Folketrygdens utgifter i forskjell til dette *har økt med hele 106 %* fra 1991 til 2003. Den økende forskjellen mellom Folketrygdens inntekter og utgifter, som dekkes gjennom et årlig ekstraordinært tilskudd over statsbudsjettet, har økt med hele *182 %* i samme periode! Dette underskuddet, som vil beløpe seg til hele 64.4 mrd. kroner i 2003, er større enn det årlige rammetilskuddet til kommuneforvaltningen på 53.4 mrd. kroner!

Denne økningen i Folketrygdens underskudd har vært særlig sterk de aller seneste årene. Fra 2002 til 2003 vil det øke med hele 6.1 mrd. kroner, hvorav økningen i sykelønnen utgjør over halvparten, eller 3.7 mrd. kroner!

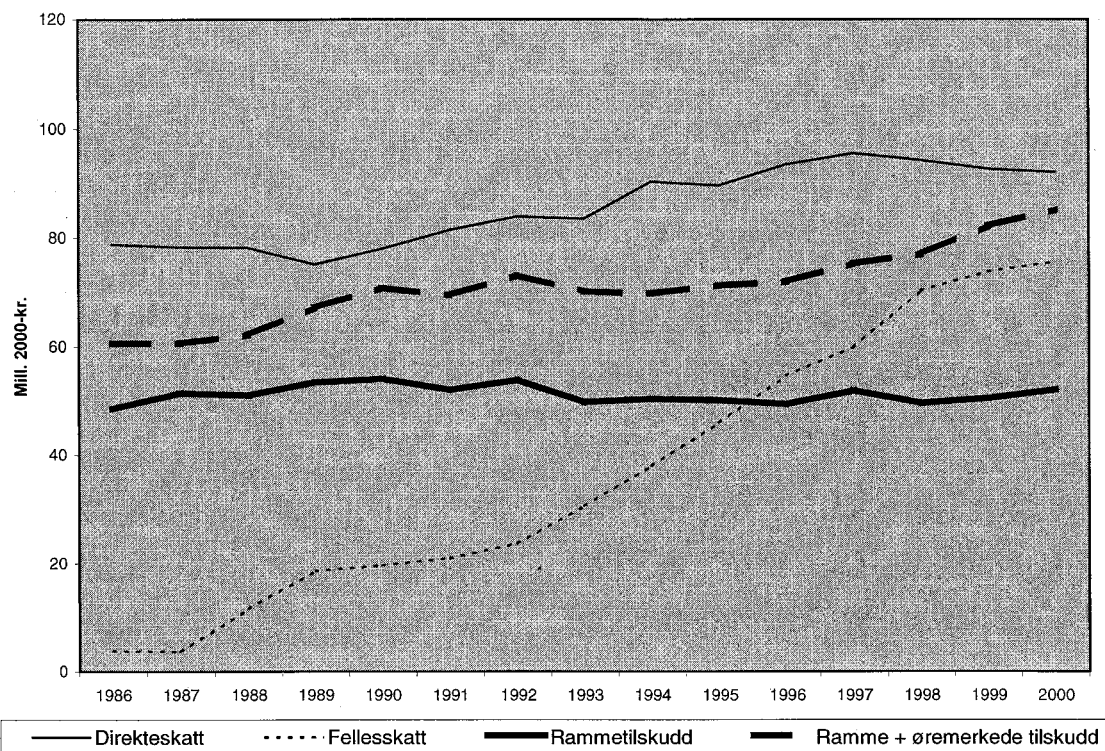
Mye tyder på at det her gjennom en årrekke har oppstått betydelige strukturelle skjevheter, der kommunene, som i hovedsak har ansvaret for *kollektive* tjenester, har blitt tildelt det som er blitt igjen etter at de *individrettede og rettighetsbaserte* statlige ytelsene gjennom sin automatikk har gjort sine innhogg i statsbudsjettet. Det kan se ut til å være en klar sammenheng mellom den automatiske dekning av Folketrygdens utgifter, og det "lokke" som har vært lagt over kommuneforvaltningens økonomi. Å skape en bedre balanse i prioriteringen mellom de individ- og rettighetsbaserte statlige ytelsene på den ene side, og kommunenes kollektive tjeneste- og velferdstilbud på den annen side, vil representere en stor utfordring i årene som kommer.

Hovedtall for Folketrygdens utgifter og inntekter og statlige tilskudd til kommuneforvaltningen (kommuner og fylkeskommuner) 1991 og 2001 (millioner kroner, løpende priser)

	1991	2003	endring	prosent
Folketrygdens utgifter	103 974	214 280	+110 306	106 %
Folketrygdens inntekter	81 172	149 883	+68 711	85%
Folketrygdens inntektsunderskudd (dekkes ved tilskudd over statsbudsjettet)	22 802	64 397	+41 594	182%
Tilskudd til kommuneforvaltningen – rammetilskudd	40 706	53 393	+12 687	31%
Tilskudd til kommuneforvaltningen – øremerkede tilskudd	13 637	(2001) 36 300	+19 443	143%
Sum rammetilskudd og øremerkede tilskudd	54 524	(2001) 90 377	+25853	47%

St.prp. nr. 1 (Gul Bok) for 1991 og 2003. St. meld. nr. (Nasjonalbudsjettet) for 1991 og 2001.

Skatter og statlige tilskudd, kommunesektoren



Kilde: Jan Mønnesland: *Ingen kommer unna politikken*. Tidsskriftet Plan 4/96, s. 19. Ajourført av J. M.

Marit Gilleberg
 2542 Vingelen
marit.gilleberg@tolga.kommune.no
 Mobil 951 62 946

Til effektutvalget 14.01.03

FRAMTIDAS KOMMUNE . LOKAL OMSORG OG STATLIG STYRING.

Litt om Tolga:

Tolga kommune er en av kommunene i Norge med høyest sysselsetting i landbruket- over 30 % (for øvrig 30 % offentlig sektor og 40 % andre næringer). Med så tradisjonell sysselsetting står vi overfor store omstillinger p.g.a. store endringer i landbruket. Tolga er i et regionalt arbeidsmarked med pendlings avstand til 2 regionsentra- Røros og Tynset. Tolga har en av Norges best bevarte bygder med tanke på kulturlandskap og byggeskikk – Vingelen. Videre holdes setertradisjonen i hevd. Kommunen har ca 60 setre i drift. ”Den tredje sektor” blomstrer og det legges ned enormt av frivillig innsats i lag og foreninger. Idrett og kultur står sterkt. Dette har gjort at mange ungdommer har sterk identitet til hjembygda og kommunen sin. Mange velger utdanning innen idrett og musikk.

Skolene holder høy kvalitet. Vi har 3 skoler. Tolga skole midt i sentrum med 200 elever. Vingelen skole med ca 65 elver. Åstun skole kommer ned i kun 8 elever fra høsten -03. Vi har derfor satt i gang høring om å slå Åstun skole sammen med Tolga skole. Utfordringen er imidlertid at den ligger 4 mil fra sentrum og det blir lang kjørevei for 6 åringer hver dag. Vi har i flere år ligget på topp hva angår resultater for avgangselevne i grunnskolene i Hedmark.

Tolga har ca 1.850 innbyggere med sunn alderssammensetning og kjønnsbalanse. Netto driftsramme for Tolga kommune i 2003 er på 60 millioner, fordelt på 20.3 millioner skatt på formue og inntekt og 39.7 millioner i rammetilskudd.

Takk for invitasjonen !

Etter å ha sittet og hørt på dagens debatt om kriterier i inntektssystemet, synes jeg det er viktig å debattere: Hva er målet med kommunene? Hva er kommunenes primærøppgave ?

Vi skal drive omsorg fra vugge til grav. Vi tar hånd om unger i ettårsalderen og har de i barnehagene og skolene til de er 16 år.

Vi gir omsorg til eldre som trenger våre tjenester.

Dessuten må vi ha fokus på at mer og mer oppdragelse og omsorg er flyttet vekk fra hjemmene til barnehager og skole. Dette betyr utrolig mye merarbeid, og er et særdeles viktig arbeid og gir økte kostnader for kommunene.

Kommunen er med på å skape og tilrettelegge for at alle barn blir ”Gangs mennesker” og slik at de vil takle framtida si, samspille med andre mennesker og ha respekt for sine medmennesker.

Det er målet.

Kanskje inntektssystemet må ha mer fokus på hvilke oppgaver som skal løses i offentlig sektor, enn tilsynelatende litt teoretiske diskusjoner om vektning av kriterier.

Ellers synes jeg KOSTRA er et særdeles interessant verktøy for oss i kommunene. Vi får se hvordan vi driver i forhold til sammenlignbare kommuner. KS prognosemodell er et godt hjelpemiddel for oss politikere.

Jeg nevner noen eksempler fra Tolga kommune:

Tunge brukere. 1 tung bruker kom flyttende og utgjorde like mye i budsjettsammenheng som hele hjemmesykepleien eller som 1 klasse med 30 elever pr år.

Antall skilte. NRK Hedmark påstod at Tolga kommune taper særdeles mye fordi vi har så få skilte ? Hvorfor vektlegges dette kriteriet da? Er det en forutinntatt holdning om at enslige belaster skole og helsevesen mer?

Tilskudd til landbruksforvaltning. Tolga kommune tapte på omleggingen ved at landbrukstilskuddet ble fordelt etter antall innbyggere. Oslo kommune med færrest gardsbruk tjente mest og fikk 30 millioner. Jeg siterer ordfører i Ringsaker:

"Jeg er helt enig i at landbrukstilskuddet fordeles etter antall innbyggere, hvis barnehagetilskuddet heretter fordeles etter antall kalver ."

Skole. Gjennomsnittskostnaden pr elev i Tolga er på 54.000 netto driftsutgift. Vi har en intern variasjon fra 50.000 pr elev til 100.000. Dette har sammenheng med at vi har en særdeles liten skole som ligger 4 mil fra sentrum. Hvor langt kan man sende 6 åringer ?

Geografi. Kommuneøkonomi handler særdeles mye om geografi. Det er forskjell på å drive en kommune der vi har ett sentrum og lite areal eller om vi har en kommune med bosetting på 10 øyer.

Min påstand: Fordelingskriteriene skjer for mye etter antall innbyggere og for lite etter hvilke oppgave som skal løses, og geografi har vel fått mindre og mindre betydning.

1. Effektutvalgets mandat. Kommunens status i regional utvikling.

Effektutvalget skal klargjøre virkningene av statlig innsats og reguleringer som har stor betydning for regional utvikling og de distriktspolitiske mål.

- Kommuneøkonomi er helt sentralt her og i tillegg statens vilje til fortsatt finansiering av infrastruktur.

Kommunenes rolle og status er en helt avgjørende faktor for den regionale utvikling. Jeg fortviler over at kommunenes domene er lagt til KRD – alene - og at de øvrige departementer tenker kun sin sektor i forhold til de mange oppgaver en kommune skal utøve. Lover, forskrifter og rundskriv fra ett departement slår derfor ofte i hjel gode intensjoner og planer fra et annet departement. (Eksempel: Forholdet mellom plan- og bygningsloven, jordloven og forholdet til næringsutvikling. Bruk av 5 mål dyrka jord til næringsformål må til godkjenning i fylkeskommunen og hos fylkesmann/fylkeslandbruksstyre. Og hvis det gjøres vedtak av fylkeslandbruksstyret som avviker fra innstilling vil det i mange tilfeller bli klaget inn til statens landbruksforvaltning.)

Jeg etterlyser en samordna departemental holdning og samhandling overfor kommunesektoren. Og det er dessuten et problem for oss at de ulike regjeringer er mer opptatt av å markere sin reform, sette sitt varemerke på sin regjering enn å tenke helhetlig og langsiktig overfor kommunesektoren.

Kommunene driver omsorg fra vugge til grav og vi må ha fokus på hele livets gang.

Skolene er særdeles viktige i den regionale utvikling.

Den regionale utvikling er mye avhengig av kvaliteten og kompetansen i skolene – grunnskole og videregående skole. Vi er på ville veier hvis utdanningsnivået i de ulike regioner skal dimensjoneres etter dagens status i næringslivet - altså en kortsiktig markedstilpassing. I Nord-Østerdalen ville dette betydd 30 % landbruk og naturfag, 30 % offentlig sektor. En videregående skole skal skape entusiasme for morgendagens muligheter; vise muligheter for å starte andre næringer enn det dagens arbeidsliv byr på. Ungdommen er vår framtid og det er ungdommen som bestemmer framtida i de ulike regioner.

Vellykkede regioner viser en klar samhandling mellom det offentlige og næringslivet. Suksess- kriterier er sterkt og stabilt lederskap, nye samarbeidsarenaer, felles strategier og regioner som jobber målretta med godt forankra ideer og prosjekter. Her har kommunene mye å ta tak i.

Differensiert Arbeidsgiveravgift.

Ellers betyr redusert arbeidsgiveravgift særdeles mye for oss og for den regionale utvikling. Endringen fra 10.6 til 6.4% arbeidsgiveravgift utgjør ca 2 millioner på årsbasis for Tolga kommune og ca 27 millioner for hele Fjellregionen (9 kommuner) - beregna ut fra KOSTRA –tall i 2001. For næringslivet betyr det selvfølgelig enda mer.

2. Arbeidsdelingen mellom Stat og kommune.

STAT	KOMMUNE
Overordna mål og Verdier Rammevilkår: <ul style="list-style-type: none"> • Økonomi • Lover, forskrifter, rundskriv (overgang til rettighetslovgivning) 	Utøver av nasjonale velferdstjenester: <ul style="list-style-type: none"> • Skole og barnehage • Helse • Omsorg Kommunen må gi Staten tilbakemelding på hva den kan gjøre innen for de gitte mål og rammevilkår. _____Kommune n et redskap for å løse felles lokale utfordringer: Infrastruktur Næringsutvikling Kultur og bidrag til lag og foreninger Demokratiet som inst. beskytter

Andreas Skartveit, tidligere forlegger og NRK- direktør, har uttalt :
”Norge er et vanstyrt konsern. Hvis ledelsen i et privat konsern hadde vært så dårlig til å delegere makt og ressurser som Stortinget og regjeringen er vis a vis kommunen, hadde ledelsen fått sparken. ”

Tall fra 1999 viser at kommunesektoren ble styrt av 272 lover, 1236 forskrifter og en rekke rundskriv, krav til rapportering m.v. Det er behov for nasjonale standarder og

rammebetingelser vis a vis kommunesektoren, men mengden styringsdirektiver er uoverkommelig for oss som skal styre kommunene.

Min konklusjon er klar - i stedet for detaljrike forskrifter og rundskriv fra Statsforvaltningen og Stortinget - la oss komme over på tydeligere arbeidsdeling mellom Stat og kommune. Det er ingen bedrifter som klarer seg markedsmessig eller økonomisk hvis en ikke har tydelig arbeidsdeling mellom eierne, styret, daglig leder og ansatte. Denne avklaring av arbeidsdeling er det et skrikende behov for innen velferdstjenestene. Innføring av partnerskapsavtaler mellom stat og kommune kan være et alternativ.

Spør kommunene om hva de kan gjøre innenfor de statlige midler kommunen får til disposisjon i stedet for å si hva de skal gjøre til hvilken pris. (jamfør barnehageforliket) Kommunene må ta hånd om kvalitet og fleksibilitet sammen med brukerne. Kvalitet henger mest sammen med kompetansen til de 100 tusener som arbeider i offentlig sektor og handler lite om store ord og detaljstyring fra departementer og Storting.

2.1. Behovet for nasjonale standarder.

Nasjonale standarder er særdeles viktig og spesielt i skolen. Jeg mener vi har langt større behov for nasjonale standarder i skolen enn i pleie og omsorg. Det er stor forskjell på skole og pleie og omsorgssektoren. I skolen skal vi utdanne barn for en nasjonal og internasjonal verden - lære dem å takle framtida. I pleie og omsorg dreier det seg om å dekke omsorgsbehov - og det er særdeles individuelt hva den enkelte bruker trenger utover basisbehova.

Vi trenger læringsmål slik "Læreplanverket for den 10 – årige grunnskolen" er bygd opp. Nasjonale læringsmål for grunnskolen er viktig med tanke på at elevene skal over i nasjonale og internasjonale utdanningssystemer og det at det er stor mobilitet i befolkningen. Standard læringsmål er med på å gjøre det enklere for elever å flytte til klasser på nye skoler. .

Om de nasjonale læringsmåla nås er igjen avhengig av flere forhold ved den enkelte skole. Det er

- Trivsel
- Voksenpersonalets kompetanse (erfaringer, holdninger og fagkunnskap) og miljø for livslang læring og evne til organisatorisk læring.
- Miljøet og læringsmiljøet ved den enkelte skole
- Sosialt samspill og holdninger til hverandre

Den forskning som er gjort på skoleprestasjoner har ikke klart å påvise at skolestørrelser, klassestørrelser, nye eller gamle skoler har betydning for prestasjonene. Det eneste de klarer å si noe om er at læreren og foreldrene har betydning. Konklusjon: Kommune og fylkeskommune må få bli så gode arbeidsgivere og skoleeiere at de kan få ut de ressurser som lærerene og foreldrene er for skolen.

Alle disse forholdene er avhengige av mellommenneskelige relasjoner og elevene det gjelder. Dette handler kun om hva de ansatte og elevene ved den enkelte skole får til. Case: Mobbing.

Dette er en utfordring både i skole og i arbeidslivet. Jeg synes det er veldig bra at Statsministeren setter dette på sakskartet. Men deretter må regjeringen og Stortinget være seg bevisst på at det holdningsskapende arbeidet og om vi får bukt med mobbingen kun kommer an på holdningene og tiltakene ved den enkelte skole og samspillet elevene imellom og personalets håndtering av saken. Den faktiske situasjon i skolene etter budsjett 2003 er at antall rammetimer er redusert betydelig og dermed voksentettheten pr elev. Og det gjør det faktisk vanskeligere å få bukt med den økende tendensen vi ser angående mobbing.

Hva er kvalitet ? Refleksjon rundt kvalitet i pleie og omsorgs-sektoren og min påstand:

”Om brukerne er fornøyde avhenger av både dagsform og hva som er behovet akkurat der og da. Klart definerte standarder/serviceavtaler på hvilke tjenester som skal utføres innen kanskje spesielt pleie og omsorg, vil gjøre at mange vil være misfornøyde med den servicen de får. Dette fordi behovet varierer fra dag til dag avhengig av dagsformen, om de har hatt hjelp eller besøk fra nærmeste familie og venner etc. etc.

Hvordan servicen blir oppfatta avhenger nok mest av den som yter tjenesten, om vedkommende har intuisjon og klarer å matche behovene til den enkelte bruker der og da. En kaffeprat kan være det som avgjør om brukeren er fornøyd. Derfor er standardiserte serviceavtaler litt betenkelig – spesielt innenfor pleie og omsorg.

Kvalitet avhenger nok særdeles mye av kvaliteten og kompetansen den enkelte ansatte i kommunen har og av læringsmiljøet totalt ved den enkelte virksomhet.

Kvalitet på tjenester måles ofte ved brukerundersøkelser og ved standardiserte rutiner for tilbakemeldinger og via beskrivelser om hva brukeren kan forvente av tjenester. Det er fornuftig. Jeg mener at kvalitet i pleie og omsorg avhenger av de økonomiske rammevilkår og deretter mest av ansattes evne til å ”snu seg på hælen” og matche brukernes behov der og da, humør m.v. Dette er omsorg i praksis - evnen til å bry seg om den det gjelder der og da og se behovene i øyeblikket!”

2.2. Styringsdialogen mellom Stat og kommune – ulike reformer.

Det er ofte slik at den kommunen som er litt framsynt og offensiv, den kommunen blir straffet hva angår finansiering. Vi såg flere slike eksempler i forbindelse med eldre-satsingen.

I forbindelse med eldre-satsingen ble det gitt øremerka midler til kommunene for å styrke eldreomsorgen. Det ble stilt krav om egne planer og statusrapporter. I 1999 fikk Tolga kommune følgende beskjed fra Fylkesmannen angående uttalelse til budsjettet for 2000: .
”Tolga kommune har alt for høyt driftsnivå i forhold til inntektene og driftsnivået må senkes.”

Fra Fylkeslegen kom følgende beskjed:

”Når det gjelder satsingen innen eldreomsorg, må kommunen vise til økning i antall stillinger.”

Som dere ser her fikk Tolga kommune 2 helt motstridende styringssignaler fra Staten angående driftsnivået i Tolga kommune.

Nå venter vi spent på hva som skjer innen barnehagesektoren og makspriser på barnehageplasser. Innen barnehagesektoren har samtlige kommuner med sine politikere og ansatte nitidig gått sammen om å skape barnehagetilbud tilpasset det lokale arbeidsliv og lokale forhold Dette i sammen med et mangfold av private barnehager. Ambisjonene for barnehager varierer selvfølgelig fra kommune til kommune avhengig av politisk sammensetning, administrasjonen, tilgang på dyktige fagfolk, arbeidslivets behov, økonomi m.v.

Det er lagt opp til fleksibilitet i åpningstider, søskenmoderasjon og mange kommuner har innført inntektsavhengig foreldrebetaling. I noen barnehager kan foreldre kjøpe seg barnepass etter behov. Andre barnehager har døgnåpent. Prisene i barnehagetilbudet

varierer sterkt, avhengig av både fleksibilitet og kvalitet. Alle barnehager er særegne og svært avhengig av de ansattes kompetanse og samspillet med foresatte og andre aktører. Bedre vare koster mer.

Det er derfor betenkelig at Stortinget med et pennestrøk kan gjøre et slikt vedtak og uten i tilstrekkelig grad å skjele til mangfoldet i barnehagetilbudet i 435 kommuner. Rettferdigheten kan man også spørre om da foreldrenes inntekter kan variere fra 200.000 til 1.5 millioner.

Det later til at Stortinget synes det er langt morsommere å detaljstyre norske kommuner enn å vie oppmerksomhet til overordna rammebetingelser og nasjonale og internasjonale utfordringer. Stortinget besittes kanskje kun av lokalpolitikere?

2.3. Barrierer i interkommunalt samarbeid.

Kommunekartet vil neppe være som i dag om 10 år. Jeg mener at i et omsorgsperspektiv er det fornuftig og ha mange og små kommuner.

Demokratiet i en kommune skal også være en institusjonell beskytter for borgerne/innbyggerne innenfor en geografisk enhet; kommunen. Demokratiet er et system som skal bry seg om innbyggerne i alle aldre og ta tak når blant annet negative utviklingstendenser er på gang i samhandlingen mellom mennesker. Det demokratiske system har en særdeles viktig ombudsrolle. Demokratiet skal være en trygghets-garanti innenfor et geografisk område – altså en kommune. Sånn sett er det en utfordring å få fart og en ”vitamin- innsprøyting” i bydelsutvalg og politiske utvalg som ser og har evner til å ta tak i bl.a. barne- og ungdomsproblematikk. D.v.s. utvalg som er nært folket og som kjenner der skoen trykker. Det er viktig at kommunestyre og bydelsutvalg setter fokus på mobbing og mellommenneskelige forhold på dagsorden og oppfordrer til holdningsskapende arbeid.

Ombudsrollen er en lokalpolitisk rolle som blir særdeles viktig framover. Her er nærhet og oversiktighet en nødvendighet. Og da er det faktisk slik at jo mindre, jo bedre - men ikke for smått heller. Det er derfor grunnlag for en debatt om hvor mange innbyggere et institusjonelt system klarer å beskytte og innenfor hvilke geografiske avstander. Bydelsutvalg blir også helt sentrale i ombudsrollen. Jeg mener bydelsutvalgene bør ha en langt sterkere rolle som ombud for sine innbyggere.

Næringsutvikling , økonomi og teknologi.

Med tanke på næringsutvikling og bruk av ny teknologi innenfor tjenester som ikke angår brukerne direkte, er det naturlig å samarbeide over kommunegrensene og i mindre og større regioner. Sett ut fra næringsutviklings-perspektivet har vi for mange kommuner i dag.

I Nord-Østerdalen tenker vi nå samarbeid og nye løsninger innenfor utviklingsoppgavene. Innenfor skole og pleie og omsorg tror vi ikke det er så mye å hente på samarbeid, med unntak av felles kompetanseutvikling og erfaringsutveksling. Vi planlegger arbeidsdeling og samordning innen blant annet næring og landbruk, økonomi og utstrakt felles bruk av IKT. Dette er et utviklingsarbeid som ble påbegynt i oktober- 02.

Men interkommunalt samarbeid og utviklingsarbeid er sårbart – i alle fall før det er formalisert i vedtekter og selskaper. Viljen er avhengig av de politiske konstellasjoner og

samarbeidsklimaet mellom kommunene. Ting kan endre seg radikalt etter et kommunevalg, og utviklingsarbeid som er påbegynt i én kommunestyreperiode, kan etter et valg og med nytt kommunestyre stoppe helt opp.

Det interkommunale samarbeidet er så sårbart at her trengs noen nye virkemidler.

Politikerne har en særdeles viktig pådriver- rolle i utviklingsarbeid.

Det er også statlige barrierer i det interkommunale arbeidet – blant annet i lovverket. Det gjelder bl.a. innenfor barnevern og økonomi

Det interkommunale samarbeidet i Nord- Østerdalen vises i vedlegg 1.

2.4. Kommunens rolle innen næringsutvikling og infrastruktur.

Kommunen har fått en helt annen rolle som infrastrukturutbygger også. Dette fordi oppgaver som tidligere ble sett på som viktig infrastruktur i hele landet og betalt av Staten, nå skal drives med bedriftsøkonomisk lønnsomhet og styres etter markedet.

Mens staten hadde en tydelig rolle som infrastrukturutbygger, må kommunene nå gå sammen om å bygge ut bredbånd. Regioner er ikke konkurransedyktige uten bredbånd og det er like viktig infrastruktur som samferdsel generelt. Fjellregionen har fått bredbånd gjennom et samarbeid mellom kraftselskapet og et dataselskap – Nord-Østerdal Kraftlag og Daldata.

Kommunale og regionale næringsfond er viktige. Nødvendig med risikokapital til de mange små etablerere som tar initiativ lokalt, men som ofte er så små at de er lite interessante i forhold til SND.

Til slutt – dere som skal arbeide med statlige virkemidler i den regionale utvikling. Ha blant annet målretta fokus på det kommunen skal drive med – omsorg fra vugge til grav- og det at vi skal skape ”gangs mennesker” som taker framtida si og samspill med andre mennesker. Legg det til grunn når kriteriene i inntektssystemet vurderes.

I tillegg til økonomi er styringsdialogen mellom stat og kommune særdeles viktig og vi trenger en grenseoppgang på hvem gjør hva – partnerskapsavtaler. (Lover, rundskriv- hvem skal eie og drive hvilke tjenester.....)

Og geografi da – landet er mangfoldig!

Lykke til!

Hilsen ordfører Marit Gilleberg.
14.01.03

Vedlegg 1: Tolga kommune arbeider slik i 2003: Vi samarbeider med nabokommunene der jeg har markert de med grått.

	Tolga	Tynset	Alvdal	Os
1. Omsorg fra vugge til grav.				
Skoler	54.505 kr pr elev-netto utg.			
Hjemmesykepleie Omsorgsboliger				
Barnevern – forsøk fra b.lova	Statlig barriere i lov			
2. Utv.prosjekt				
Kommuneplan- kjøp av tj.				
Forollhogna – lokal forvaltning				
Forsøk 2003				
Økonomisamarbeid .	Lokalisert her Statlig barriere			
Næring		Lokalisert til Tynset n.hage		
Landbruk			Til Storsteigen videregående Landbruk
3. Interkomm. Selskap				
Renovasjon AS				+ 5 kommuner
Næringsmiddel				+ 2 kommuner
Reiseliv				+ 3 kommuner
PPT				
4. Regionråd : Samferdsel Politisk lobbying				+ 5 kommuner to fylkeskommuner
Reg.prosjekter 1.SLANK 2. Innovasjon landb.	SLANK Innovasjon Landbruk og	Disse prosjektene Gjelder hele Fjellregionen.		

3. Innovasjon SMB	SMB			
4. Seterkultur 5.LØFT 6. Desentr.utd.	Initiativtager Setersatsing			

Transparent:

STAT	KOMMUNE
<p>Overordna mål og Verdier</p> <p>Rammevilkår:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økonomi • Lover, forskrifter, rundskriv. <p>(Overgang til rettighetslovgivning)</p>	<p>Utøver av nasjonale velferdstjenester:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skole og barnehage • Helse • Omsorg <p>Kommunen må gi tilbakemelding på hva den kan gjøre innen for de fastsatte rammer</p> <hr/> <p>Kommunen et redskap for å løse felles lokale utfordringer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infrastruktur • Næringsutvikling

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• Kultur og bidrag til lag og foreninger |
|--|--|

Små kommuner – store oppgaver Strategier for sikring av god kommunal oppgaveløsning

Notat til Effektutvalget, 13.01.03

Av forsker Trine M. Myrvold, Norsk institutt for by- og regionforskning

1. Bakgrunn

I fjor var det ti år siden Christiansenutvalget anbefalte at norske kommuner som hovedregel bør ha minst 5000 innbyggere (NOU 1992:15). Den betydelige omveltningen i kommunestrukturen dette forslaget ville innebære, er uteblitt. Fremdeles er nesten 60 prosent av kommunene mindre enn Christiansenutvalgets minstemål. Omtrent en tredel av alle norske kommuner har under 3000 innbyggere.

I dette tiåret har utviklingen i retning av ytterligere desentralisering av tunge oppgaver til kommunalt nivå fortsatt. Utviklingen har vært fulgt av en vedvarende debatt om den eksisterende kommunestrukturen er tilpasset kommunenes brede ansvar. Erfaringsmessig har det vært vanskelig å endre kommunestrukturen gjennom frivillig sammenslutning av kommuner. Samtidig har politikerne i vekslende regjeringer og Storting kviet seg for å gjennomføre tvangssammenslutninger av småkommuner.

Dette notatet drøfter kommunestruktur og oppgavefordeling, med et særlig fokus på de minste kommunenes evne til å ivareta hele spekteret av oppgaver lagt til kommunalt nivå. Avslutningsvis peker jeg på mulige strategier staten kan forfølge for å sikre god kommunal oppgaveløsning i de minste norske kommunene.

2. Forskningsmessig utgangspunkt

Notatet bygger i hovedsak på kunnskap ervervet gjennom det såkalte "Generalistkommuneprosjektet", utført av Sissel Hovik og Trine Myrvold for Kommunal- og Regionaldepartementet. Hensikten med prosjektet var undersøke småkommunenes evne til å ivareta hele spekteret av oppgaver som er lagt til kommunesektoren i Norge. Prosjektet var tredelt: Første del oppsummerte eksisterende forskning på sammenhengen mellom kommunestørrelse og oppgaveløsning. Andre del besto av en case-studie av fire småkommuner (ca.. 2000 innbyggere), mens vi i tredje del av prosjektet gjennomførte statistiske analyser av et utvalg indikatorer i samtlige norske kommuner. Generalistkommuneprosjektet studerte om små forhold kan være en *styrke* i oppgaveløsningen, men også hvilke *utfordringer* de små kommunene møter (Myrvold, 2001; Hovik og Myrvold, 2002a, 2002b). Kostnadseffektiviteten i kommunenes tjenesteproduksjon er ikke studert.

Notatet drar også i noen grad veksler på arbeid med prosjekter knyttet til Evalueringen av Opptrappingsplanen for psykisk helse (NFR), Kommunal boligpolitikk (NFR) og Kommunal kultursektor (Norsk kulturråd).

I samtlige prosjekter er det *kommunen* som er analyseenhet. Dette betyr at det er situasjonen i primærkommunene som utgjør utgangspunktet for drøftingen av mulige strategier og tiltak fra statens side.

3. Generalistkommuneprinsippet

Prinsippet om ”generalistkommunen” har stått sterkt i Norge i hele etterkrigstiden. Prinsippet betyr at *samtlige* kommuner – uansett folketall og beliggenhet – skal ha ansvar for det samme brede spekteret av oppgaver. Oppgavene knyttes gjerne til fire grunnleggende dimensjoner i kommunenes virksomhet: demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og samfunnsutvikling. Selv om det i praksis kan være et visst bytteforhold mellom de fire dimensjonene, er det en forutsetning at alle dimensjonene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

I neste avsnitt oppsummerer jeg kort småkommunenes viktigste styrke og utfordringer innenfor demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og samfunnsutvikling.

4. Småkommunenes styrker og utfordringer innenfor de fire dimensjonene

Demokrati – nært, men for nært?

Kommunenes *demokratiske funksjon* innebærer at innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser, ved deltakelse i valgprosessen, ved direkte kontakt med politikere eller ved andre former for deltakelse.

Betingelsene for et aktivt og levende lokaldemokrati er på mange måter bedre i små kommuner enn i større. Nærhet og kjennskap mellom innbyggerne og kommunens politiske og administrative ledelse betyr mer direkte kontakt. Veien fra ønsker til praktisk politikk blir kort og oversiktlig. Få stemmer bak hver representant i kommunestyret gjør at lokalpolitisk deltakelse og engasjement nytter, i den forstand at mobilisering rundt enkeltsaker og enkeltpersoner kan få stor betydning for sammen-setningen av kommunestyret. Undersøkelser viser at valgdeltakelsen jevnt over er høyere i de små kommunene, og at det er betydelig flere som retter valglistene. Politikken er mindre partistyrte, både pga. forekomsten av lokale lister, og fordi partiene ikke har kontroll over aktiviteten knyttet til strykninger og kumuleringer på valglistene. Innbyggerne i småkommunene har dessuten mer tillit til sine lokalpolitikere.

Men det finnes også utfordringer for demokratiet i småkommunene. Svakere partipolitisk styring av valgprosessen ser ut til å medføre mindre sosial representativitet blant medlemmene av kommunestyret. Mens de store partiene sørger for å ivareta en viss fordeling mht. kjønn, alder, yrke og geografi i nominasjonen, er ikke lokale lister i samme grad bundet av slike hensyn. Det store omfanget av listeretting synes dessuten å føre til at relativt flere kvinner strykes ved valgene. Bred deltakelse og effektivt engasjement rundt enkeltsaker og enkeltpersoner kan dessuten være en utfordring for den helhetlige og langsiktige styringen i små kommuner.

Tiltak for å styrke innbyggernes rolle som brukere eller borgere er lite brukt i de små kommuner, og en ser stort sett lite behov for slike tiltak. Unntaket her er at kommunene til tider kan ha behov for den kunnskap som finnes om grupper med spesielle behov. Her er småkommunene ofte for små til at disse gruppene har organisert seg, slik at kommunen ikke kan henvende seg til brukerrepresentanter som kan målbare gruppenes interesser.

Tjenesteproduksjon – generalister, ikke spesialister

Kommunenes funksjon som *tjenesteyter* er mangesidig. Ett aspekt er hvilket omfang av tjenester kommunene kan tilby sine innbyggere. Et annet aspekt er knyttet til tjenestenes kvalitet. Og ikke minst er effektiviteten i kommunenes produksjon av tjenester en viktig side ved tjenesteytingen.

Kommunenes produksjon av tjenester skal ideelt sett både ha et stort omfang, være av god kvalitet, og utføres effektivt. Nærheten mellom tjenesteytere og –mottakere i små kommuner kan bidra til at tjenestene som ytes blir bedre tilpasset den enkeltes behov. Når f.eks. pleieren kjenner de gamle og deres familier, vil hun strekke seg langt for å sikre en best mulig omsorg. Små forhold innebærer også

oversiktlig i kommuneorganisasjonen, noe som kan gi fleksibilitet og evne til omstilling ved endringer i ressurser eller behov.

Men det mangler heller ikke på utfordringer for små kommuner i tjenesteproduksjonen. For mange kommuner er hovedproblemet rekruttering av fagpersonale. Små forhold innebærer få brukere av visse tjenester, og derfor små stillingsbrøker og små fagmiljøer. Det kan være vanskelig å få ansatt en jordmor i 25% stilling. Det kan også være vanskelig å få en barnevernpedagog til å jobbe helt alene, uten faglig støtte i kommunen, med vanskelige og krevende barnevernsaker. Små kommuner kan ha problemer med å gi innbyggerne differensierte tilbud. Hvis kommunens eneste lege er kvinne, har ikke kommunen et tilbud til dem som ønsker en mannlig lege. Mange småkommuner opplever dessuten problemer med å ivareta det langsiktige og forebyggende arbeidet. Det er f.eks. ikke lett å få vikarleger, som jobber i kommunen en kort periode, til å prioritere forebyggende tiltak. Mange småkommuner sliter med at legedekningen må sikres gjennom kortvarige vikariater.

Rettsikkerhet – gjennomsiktighet på godt og vondt

I et samfunn der hovedtyngden av offentlige tjenester ytes gjennom kommunene, blir rettsikkerhet et viktig aspekt ved kommunenes oppgaveløsning. Rettsikkerhet innebærer at innbyggerne har rett til å få sine saker behandlet av uhildede personer innenfor rimelige tidsfrister. Dette er elementer ved rettsikkerhetens prosessuelle side. Den materielle siden ved rettsikkerhet betyr at de avgjørelsene som tas skal være riktige i forhold til det som er bestemt i lover og forskrifter. En forutsetning for at dette skal skje, er at sakene behandles av kompetente personer.

Kommunenes rolle som ivaretaker av rettsikkerhetsaspektet stiller strenge krav til kompetanse, kapasitet, effektivitet og avstand i saksbehandlingen. Små kommuner kan bety en styrking av rettsikkerheten fordi avgjørelsene ikke blir fjerne, upersonlige og rigide. Gjennomsiktighet kan dessuten motvirke forskjellsbehandling – 'alle' vet hvem som mottar ytelse fra kommunen.

Små forhold kan på den annen side også representere en utfordring for rettsikkerheten. Nærhet og kjennskap mellom innbyggerne i små kommuner kan medføre en personfokuset saksbehandling. Det kan bli vanskeligere for politikere og administrasjon å skille sak og person. En annen utfordring for småkommunene er at relativt sett flere lokalpolitikere arbeider i egen kommune, ofte i ganske sentrale stillinger. I mange små kommuner er mye av fagkompetansen konsentrert i kommuneadministrasjonen, og det er naturlig at en del av disse engasjerer seg i politisk virksomhet. Politikere som arbeider i egen kommune kan innebære rolleforvirring, f.eks. når skolens rektor, i kraft av å være medlem av kommunestyret, engasjerer seg i skolepolitiske debatter. Mangel på fagfolk i småkommunene kan dessuten innebære at avgjørelser fattes på galt grunnlag, dvs. at den materielle rettsikkerheten kan stå i fare.

Samfunnsutvikling – en oppgave på defensiven

Samfunnsutviklingsfunksjonen kan defineres som kommunenes oppgaver knyttet til tilretteleggingen og styringen av utviklingen i lokalsamfunnet. Næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid er viktige elementer i kommunenes bidrag til samfunnsbyggingen innenfor sitt geografiske område. Noen av disse oppgavene kan oppfattes som enkle å forholde seg til i små kommuner. Små forhold gir oversiktlig, og kommunens mål kan nås ved å finne løsninger når enkeltsaker kommer opp.

Det er imidlertid grunn til å tro at rollen som samfunnsutvikler representerer en av de største utfordringene for små kommuner. Oppgavene innenfor planlegging, næringsutvikling og miljøvern har ofte et større nedslagsfelt enn det lokale, noe som krever samarbeid og samordning på tvers av kommunegrensene. Oppgavene stiller dessuten særlige krav til spesialisert og kompetent arbeidskraft. Små kommuner savner ofte administrativ og faglig kapasitet til å drive langsiktig utviklingsarbeid, f.eks. innenfor fysisk planlegging, og også på dette området er det gjerne problemer med å rekruttere og beholde fagfolkene. Langsiktig bindende planlegging oppleves spesielt vanskelig i en del småkommuner, fordi fristelsen til å se bort fra planen er stor når konkrete saker kommer opp, og en kjenner dem som berøres. Dette kan bidra til at mange kommuner har vansker med å oppnå en god helhetlig og langsiktig utvikling.

Case-studiene indikerer også en tendens til at små kommuner prioriterer de direkte personrettede tjenestene fremfor langsiktige utviklingsoppgaver og forebyggende oppgaver når tilskuddene kommer som rammetilskudd. Dette kan være en resultat av de nære bånd mellom kommunen og innbyggerne i småkommunene, som gjør de akutte problemene mer synlige for politikerne.

5. Hovedkonklusjoner

Kort oppsummert kan vi si at små forhold i de små kommunene gir gode betingelser for bred demokratisk deltakelse. Småkommunene ivaretar også på en god måte produksjonen av en rekke personrettede tjenester som retter seg mot store grupper av befolkningen. De største utfordringene for de små kommunene ligger i å sørge for oppgaver som krever spisskompetanse og oppgaver som retter seg mot små grupper blant innbyggerne. Likeledes representerer samfunnsutviklingsoppgavene – langsiktige, helhetlige og komplekse oppgaver – en utfordring for småkommunene.

Generelt ser det ut til å være betydelig mer variasjon mellom små kommuner enn mellom større kommuner. Dette betyr at noen små kommuner ivaretar sine oppgaver på en utmerket måte, mens andre har atskillig større problemer.

6. Løsningsstrategier med relevans for regionalpolitikken

De praktiske konsekvensene av problemene en del småkommuner opplever i oppgaveløsningen, avhenger langt på vei av hva vi ønsker kommunen skal være for innbyggerne. Dette berører det viktige spørsmålet om oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene i Norge (NOU 2000:22). Det er vanskelig å løsrive debatten om kommunestruktur fra debatten om oppgavefordeling. Spørsmålet er om det er mulig å ha kommuner som *både* er små og nære *og* gode, effektive produsenter av tunge og spesialiserte velferdstjenester. Jeg vil her kort drøfte noen mulige strategier for å sikre god oppgaveløsning i småkommunene: kommunesammenslutninger, avvikling av generalistkommunesystemet, etablering av interkommunalt samarbeid og endringer i oppgavefordelingen.

Kommunesammenslutninger

Hvis vi skal fortsette utviklingen i retning av å gi samtlige kommuner et stadig større ansvar for tunge, kompetansekrevede oppgaver, vil det sannsynligvis tvinge seg frem ganske betydelige endringer i kommunestrukturen, i form av kommunesammenslutninger. Erfaringsmessig er det vanskelig å få til frivillige sammenslutninger, og verken stortingspolitikere eller vekslende regjeringer har tatt belastningen med omfattende kommunesammenslutninger de senere årene. Effektene av slike sammenslutninger er dessuten i relativt beskjeden grad studert. Analyser indikerer at mulighetene for å utnytte fordelene ved sammenslåing kan være betinget av kommunenes beliggenhet langs en sentrum-periferi dimensjon. Hvis sammenslåinger resulterer i at det blir flere folkerike kommuner i utkanten, er utsiktene til forbedringer i tjenestetilbudets omfang og kvalitet heller små. Store perifere kommuner ser ut til å tape på to fronter: de har ikke fordelene av tette, nære forhold, og heller ikke fordelene av å befinne seg nær kvalifisert arbeidskraft. Det er her viktig å understreke at det her er snakk om en mulig *størrelseeffekt*, snarere enn en *sammenslutningseffekt*.

Avvikling av generalistkommunesystemet

En annen mulighet er å si farvel til systemet med generalistkommuner, slik at store kommuner kan få større oppgaver enn små kommuner. Dette innebærer at en i oppgavefordelingen tar konsekvensen av mangfoldet blant norske kommuner. Regjeringen er nå i ferd med å starte opp forsøk med differensiert oppgaveløsning, ved at noen kommuner får ansvar for oppgaver som er lagt til statlig eller fylkeskommunalt nivå. Selv om avviklingen av generalistkommunesystemet foreløpig i liten grad har vært gjenstand for prinsipiell politisk debatt, har det kommet kritikk mot denne utviklingen. Noen er redd oppgavedifferensiering vil gi A- og B-lag av kommuner, og en mindre oversiktlig oppgavefordeling og ansvars plassering for innbyggerne. En slik utvikling vil også måtte innebære differensiering av de statlige styringsvirkemidlene overfor kommunene, og kan innebære doble strukturer fordi det fremdeles må eksistere et tilbud på statlig eller fylkeskommunalt nivå.

Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid kan representere en løsning. Slikt samarbeid er utviklet på en rekke områder i de fleste kommuner. Den sparsomme forskningen som finnes på interkommunale samarbeidsløsninger, tyder på at slik samarbeid gjerne etableres i produksjonen av konkrete og klart avgrensede tjenester, mens det er vanskeligere å få til et bredt, langsiktig samarbeid. Det er lite samarbeid om samfunnsutviklingsoppgavene. Samarbeid med nabokommuner møtes ofte med skepsis fra befolkningens og kommunepolitikernes side, fordi de er redde for å miste sitt lokale tilbud og styringen av dette. Interkommunalt samarbeid kan representere en utfordring for den lokal-demokratiske styringen, og det er viktig at det utvikles modeller som sikrer ivaretagelsen av lokaldemokratiet ved slikt samarbeid. En annen hindring ligger i at nabokommuner ikke har samme behov for samarbeid. Når samarbeidet er saksspesifikt, er det en forutsetning at alle partene tjener på samarbeidstiltaket. Et tredje forhold som kan være av betydning, er at samarbeid vanskeliggjøres fordi de aktuelle kommunene er organisert ulikt. Samarbeid synes å være enklest å etablere mellom jevnstore nabokommuner som ligger i relativt kort avstand fra hverandre. For noen oppgaver kan det imidlertid være mer naturlig at små kommuner samarbeider med større. Dette gjelder særlig tjenester der ansatte i små kommuner uten fagfellesskap, har behov for veiledning og hjelp fra et større og sterkere fagmiljø. For en del tjenester eksisterer det faglige nettverk i regionen. Slike nettverk synes imidlertid sårbare for lange og vanskelige reiseveier. Flere informanter gir uttrykk for at initiativ og midler fra fylkesnivåets side er viktig for å etablere og opprettholde kontakten i slike regionale faglige nettverk.

Etablering av kompetanse og veiledning på regionalt nivå

En mulighet som jeg vil fremheve her, er at det systematisk etableres enheter på regionalt nivå som kan bistå kommunene med veiledning i særlig tunge oppgaver. Slik veiledning eksisterer i dag, både formelt og uformelt, for eksempel innenfor psykiatri og barnevern. Inntrykket er imidlertid at de regionale enhetene ofte ikke har eksplisitt veiledningsansvar, og at det derfor er svært variabelt hvordan denne kompetansen utnyttes av kommunene. For noen tjenester der fylkesmannen bidrar med (uformell) veiledning, oppstår det usikkerhet fordi fylkesmannen også er klage- og kontrollinstans. Det er derfor helt nødvendig at det etableres klare skiller mellom ulike roller det regionale nivået har overfor kommunene.

Endret oppgavefordeling – (re)sentralisering av de tyngste oppgavene

De mulighetene som er nevnt ovenfor vektlegger – i alle fall implisitt – kommunenes rolle som effektive og gode produsenter av avanserte velferdstjenester. Hvis vi ønsker at kommunen primært skal være et forum for kontakt, debatt og beslutninger om saker av direkte betydning for de fleste i nærsamfunnet, er det ingenting i veien for at dagens mange småkommuner kan opprettholdes. Dette vil sannsynligvis måtte innebære at noen spesialiserte, kompetansekrevene oppgaver må hentes ut av kommunen og legges til regionalt eller statlig nivå. De viktigste ulempene med en slik utvikling vil bestå i at kompetente kommuner får mindre å spille på i formingen av lokalsamfunnet, og at løsningene både for kommunen som helhet og for enkeltbrukere av tjenester kan bli mindre helhetlige og langsiktige.

Referanser:

Hovik, Sissel og Trine Myrvold (2002a): *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner.* NIBR Prosjektrapport 2001:8. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Hovik, Sissel og Trine Myrvold (2002b): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet?* NIBR Prosjektrapport 2001:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Myrvold, Trine (2001): *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon.* NIBR Prosjektrapport 2001:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*

NOU 2000:22: *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune*