

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak: 08/55

INNTAKTSSYSTEM FOR KOMMUNENE - SØRHEIM UTVALGET

Saksbehandler: Bjørn-Atle Hansen		Arkiv: 150
Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
PS	1/08	Formannskapet
PS	1/08	Kommunestyret
		16.01.2008
		28.01.2008

Innstilling:

Kommunestyret slutter seg til de vurderingene som framkommer i saksutredningen og i utredningen fra Norut vedrørende forslag til endring av distriktspolitisk begrunnede tilskudd i kommuneoverføringene.

Kommunestyret presiserer i tillegg følgende:

- Forslagene til Sørheim-utvalget om å samle Regionaltilskuddet, Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktspolitisk tilskudd må ikke iverksettes.
- En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om.
- Nord-Troms foreslås i fordeling av det nye distriktspolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktspolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil være bedre og ha langt mindre omfordelingseffekter at kommunene i Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.

Selv med dagens inntektssystem er det en bekymringsfull utvikling i de fleste Finnmarkskommunene, med stor fraflytting, anstrengt kommuneøkonomi og store utfordringer i forhold til de generelle levekårene.

Dersom det fortsatt er et nasjonalt mål at folketallet i Finnmark skal holdes på dagens nivå er det avgjørende at Alta kommunes økonomiske muskler ikke svekkes. Kommunen fungerer i dag som en buffer mot fraflyttingen i fylket. Alta må styrkes som regionalt senter og som motor i en regional utvikling.

Behandling/vedtak i Formannskapet den 16.01.2008 sak 1/08

Behandling:

Innstillingen vedtatt enstemmig.

Vedtak:

Kommunestyret slutter seg til de vurderingene som framkommer i saksutredningen og i utredningen fra Norut vedrørende forslag til endring av distriktpolitisk begrunnede tilskudd i kommuneoverføringene.

Kommunestyret presiserer i tillegg følgende:

- Forslagene til Sørheim-utvalget om å samle Regionaltilskuddet, Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktpolitisk tilskudd må ikke iverksettes.
- En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om.
- Nord-Troms foreslås i fordeling av det nye distriktpolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktpolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil være bedre og ha langt mindre omfordelingseffekter at kommunene i Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.

Selv med dagens inntektssystem er det en bekymringsfull utvikling i de fleste Finnmarkskommunene, med stor fraflytting, anstrengt kommuneøkonomi og store utfordringer i forhold til de generelle levekårene.

Dersom det fortsatt er et nasjonalt mål at folketallet i Finnmark skal holdes på dagens nivå er det avgjørende at Alta kommunes økonomiske muskler ikke svekkes. Kommunen fungerer i dag som en buffer mot fraflyttingen i fylket. Alta må styrkes som regionalt senter og som motor i en regional utvikling.

Behandling/vedtak i Kommunestyret den 28.01.2008 sak 1/08

Behandling:

Følgende forslag fremmet:

Fellesforslag H/FRP/V.

Tillegg til innstillingen.

Stortinget bør ta sitt ansvar i forhold til å få etablert en struktur på offentlige tjenester som er hensiktsmessig og optimal. Å kun fokusere på intern fordeling av ressursene mellom kommunene er en for snever tilnærming. Momenter som bør vurderes er antall kommuner i Norge, fordelig av oppgaver mellom stat og kommune og ikke minst hvilke beregningsmodeller som skal brukes når tjenestetilbudet til innbyggerne skal finansieres.
Forslaget falt med 14 mot 20 stemmer.

Innstillingen vedtatt enstemmig.

Vedtak:

Kommunestyret slutter seg til de vurderingene som framkommer i saksutredningen og i utredningen fra Norut vedrørende forslag til endring av distriktpolitisk begrunnede tilskudd i kommuneoverføringene.

Kommunestyret presiserer i tillegg følgende:

- Forslagene til Sørheim-utvalget om å samle Regionaltilskuddet, Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktpolitisk tilskudd må ikke iverksettes.
- En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om.
- Nord-Troms foreslås i fordeling av det nye distriktpolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktpolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil være bedre og ha langt mindre omfordelingseffekter at kommunene i Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.

Selv med dagens inntektssystem er det en bekymringsfull utvikling i de fleste Finnmarkskommunene, med stor fraflytting, anstrengt kommuneøkonomi og store utfordringer i forhold til de generelle levekårene.

Dersom det fortsatt er et nasjonalt mål at folketallet i Finnmark skal holdes på dagens nivå er det avgjørende at Alta kommunes økonomiske muskler ikke svekkes. Kommunen fungerer i dag som en buffer mot fraflyttingen i fylket. Alta må styrkes som regionalt senter og som motor i en regional utvikling.

UTREDNING:

Vedlegg: Norut

Om forslagene til endring av distriktpolitisk begrunnede tilskudd i kommuneoverføringene

Andre saksdok.:

Kommunal- og regionaldepartementet:

Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene.

Bakgrunn:

Borge-utvalget, som ble oppnevnt 3. oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Den 10. oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Utvalgets utredning ble deretter sendt ut på bred offentlig høring.

I tilleggsproposisjonen for statsbudsjettet for 2006 varslet regjeringen at den ville foreta en egen gjennomgang av Borge-utvalgets utredning, og fremme forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009.

Et tverrpolitisk utvalg for å vurdere sider ved inntektssystemet (Sørheim-utvalget) ble nedsatt 23. desember 2006 og avga sin innstilling 26. oktober 2007. Deres mandat var avgrenset til å vurdere inntektsutjamningen mellom kommunene, kommunens andel av selskapsskatten, de distriktspolitisk begrunnede tilskuddene i inntektssystemet, situasjonen for kommuner med sterk vekst i folketallet og kommuner med sterk nedgang i folketallet, samt løpende oppdatering av kriteriegrunnlaget (folketall) og endringer i overgangsordninger fra nåværende overføringsmodell til ny.

Systemeffekten av Sørheim-utvalgets forslag er at kommunene i Finnmark taper 114 mill. gjennom omleggingen av de distriktspolitiske virkemidlene i dagens inntektssystem. Alta kommune taper mest (37 mill) i og med at Nord-Norges tilskuddet gis som et fast beløp pr innbygger.

Vurdering:

Oppsummert gis det følgende kommentarer til de enkelte elementene i Sørheim-utvalgets forslag til endringer i overføringssystemet for kommunene.

Regjeringens oppfølging av Borge-utvalget

- Utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene må sees i sammenheng når inntektssystemet skal vurderes.
- Sørheim-utvalget har funnet det vanskelig å konkludere innenfor flere av mandatets områder, blant annet fordi utvalget ikke har hatt informasjon om, eller fått være med å vurdere effekten av omleggingen av kostnadsnøklerne og utgiftsutjevningen i inntektssystemet.
- Vi er uenig i at bare inntektsutjevningen i inntektssystemet av KRD defineres å være av "politisk karakter".
- Når utgiftsutjevningen i inntektssystemet av KRD ikke vurderes som et element som er egnet for politisk behandling, bygger man opp et skinn av større grad av objektivitet enn det er grunnlag for.

Oppfølging av kostnadsnøklerne og utgiftsutjevningen

- Vi legger til grunn at innspillene til Borge-utvalget i åpen høring følges opp av kommunal- og regionaldepartementet i gjennomgangen av kostnadsnøklerne og utgiftsutjevningen i inntektssystemet.
- Borge-utvalget har utført beregninger som er en klar forbedring i forhold til det forrige inntektssystemutvalget. Forslagene fra Borge-utvalget som på en langt bedre måte ivaretar avstandsulempene og bosettingsmønsteret må følges opp av KRD.

- Innspill fra mange av høringsinstansene viser at det ikke er enighet om å forlate normtall for skolestruktur. Det er behov for en ny gjennomgang av denne delkostnadsnøkkelen med større vekt på en normativ modell for skolestruktur.
- Delkostnadsnøkkelen for grunnskolen må ikke iverksettes før nye utredninger er gjennomført.
- Det må også gjennomføres nye utredninger før barnehagene implementeres i rammetilskuddet.

Skatteandel

- Skatteinntektene mellom landets kommuner er svært ulikt fordelt. Hensynet til små inntektsforskjeller mellom kommunene tilsier derfor en lav skatteandel.
- I inntektssystemet, det vil si i fordelingsmodellen, bør derfor andel rammetilskudd økes på bekostning av andel skatteinntekter. Fordelingen av vekst i skatteinntektene fra et år til en annen vil på denne måten slå mer positivt ut for skattesvake kommuner.

Selskapsskatt

- Sørheim-utvalgets forslag om at selskapsskatten avvikles som kommunal inntekt støttes.
- Andelen av skatten som selskapsskatten utgjør i dag, legges på skatt fra personlige skatteyttere.
- Stabilitet i tjenestetilbudet over tid justert for befolkningsutviklingen må vektlegges.
- Selskapsskatten er svært ulikt fordelt mellom kommunene og har dessuten store variasjoner fra ett år til et annet. Selskapsskatten er derfor lite egnet til å finansiere sentrale og viktige velferdstilbud.

Inntektsutjevning

- Borgeutvalget foreslo at inntektsutjevningen burde skje i forhold til prognostiserte og ikke faktiske skatteinntekter. Dette bør videreføres. Det vil fjerne et alvorlig problem knyttet til stabilitet i de kommunale inntektene og gir mer forutsigbare driftsbetingelser for de kommunale tjenestene.
- Sørheim-utvalgets flertall om å øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 % til 60 % er utilstrekkelig.
- For at alle kommunene skal kunne gi et nokså likt tjenestetilbud må ambisjonsnivået for inntektsutjevningen være høy.
- Den symmetriske inntektsutjevningen bør økes til 75 %
- Kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet, bør ytterligere kompenseres med 95 % av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet.

Oppdatering av befolkningstall

- Dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning gir liten forutsigbarhet.
- For kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene kan vanskelig tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.
- Hensynet til et enkelt inntektssystem tilsier at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall i beregningen av utgiftsbehov bør avvikles. Telledagen bør heller ikke flyttes til 1.juli.
- Sørheim-utvalgets anbefaling om å opprettholde oppdateringen av innbyggertallet ved beregningen av inntektsutjevningen støttes. Dette ivaretar vekstkommunene sine behov til rask kompensasjon for nye innbyggere.

Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

- Vekstkommuner har høye investeringsutgifter, men det er ikke dokumentert at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Det er derfor ikke grunnlag for å etablere et særskilt tilskudd til vekstkommuner.
- Kommuner som har særlig sterk vekst over tid og har særlige vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør ivaretas gjennom skjønnstilskuddet.
- Vi beklager at Sørheim-utvalget ikke har drøftet om det skal tas spesielle hensyn til kommuner med sterk fraflytting.
- Høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet.
- Vi finner det relevant å peke på at det er etablert ordninger for kommuner med store befolkningsendringer i både Sverige, Finland og Danmark. Det som er typisk er at inntektssystemene i disse landene har hovedfokus på ordninger rettet mot kommuner med befolkningsnedgang.
- Det er imidlertid behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.

Skjønnsmidler

- Det må legges til grunn at landet har en krevende geografi og kommunestruktur. Desentralisering av oppgaver har gjennom mange år vært omfattende. De underliggende forholdene som begrunner et betydelig skjønnstilskudd er ikke endret. Skjønnsmidlene bør derfor opprettholdes minst på dagens nivå.
- Kommunene står overfor et mangfold av utfordringer som kostnadsnøkler og veker i en modell for utgifts- og inntektsutjevning ikke helt og fullt kan fange opp. Det er derfor fortsatt behov for et "sikkerhetsnett". Skjønnsmidlene er i dag dette sikkerhetsnettet. Reduksjon av skjønnsmidlene vil gi reduserte mulighet for å kompensere for dokumenterte problemer og spesielle behov.

Overgangsordningen

- Vi støtter forslaget fra Sørheim-utvalget om et inntektsgarantitilskuddet som også omfatter endringer i kriterieverdiene. Den foreslåtte endringen fra Sørheim-utvalget vil slå positivt ut også for kommuner som har store endringer i befolkningssammensetningen.

Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

- Forslagene til Sørheim-utvalget om å samle Regionaltilskuddet (Småkommunetilskuddet), Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktpolitisk tilskudd må ikke iverksettes.
- En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om.
- Nord-Troms foreslås i fordelingen av det nye distriktpolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktpolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil være bedre og ha langt mindre omfordelings effekter at kommunene i Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.

Kommentarer

Regjeringens oppfølging av Borge-utvalget

Borge-utvalget, som ble oppnevnt 3. oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Den 10. oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Utvalgets utredning ble deretter sendt på bred offentlig høring.

I tilleggsproposisjonen for statsbudsjettet for 2006 varslet regjeringen at den ville foreta en egen gjennomgang av Borge-utvalgets utredning, og fremme forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009.

De politiske partiene med representasjon på Stortinget ble invitert til deltakelse i et utvalg som skulle vurdere deler av inntekts- og finansieringssystemet for kommunene.

Kommunal- og regionalminister Åslaug Haga nedsatte 23. desember 2006 et tverrpolitisk utvalg.

Utvalgets sammensetning og medlemmer

Arbeiderpartiet ble invitert til å ha to medlemmer i utvalget, mens Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre ble invitert til å ha én representant hver i utvalget.

To representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet og en representant fra Finansdepartementet har vært sekretariat for utvalget. Kristin Marie Sørheim, ordfører i Tingvoll kommune (SP), har vært utvalgets leder.

Bare deler av inntekts- og finansieringssystemet skulle vurderes av utvalget

Utvalget ble bedt om å kun vurdere elementene i inntektssystemet som var av politisk karakter. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet ble av regjeringen ikke definert å være av "politisk karakter". Borge-utvalgets forslag til omleggingen av kostnadsnøkklene og utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal derfor gjennomgås av kommunal- og regionaldepartementet selv.

Til dette sier utvalget:

"Utvalget har funnet det vanskelig å konkludere innenfor flere av mandatets områder, blant annet fordi vi ikke har hatt informasjon om – eller kan være med å vurdere – effekten av omleggingen av kostnadsnøkklene og utgiftsutjevningen. Dette vil kunne ha stor betydning for nivået eller grad av endring/omlegging innenfor områder som utvalget er bedt om å vurdere"

"Utvalget legger til grunn for sin vurdering at utgiftsutjevningen og kostnadsnøkkelen som gjennomgås i Kommunal- og regionaldepartementet gir full utjevning av kostnadsulempen for de sentrale velferdstjenestene."

Fag eller politikk

Kommunene i landet er svært forskjellig både når det gjelder skattegrunnlag og utgiftsbehov. For å kunne gi et mest mulig likeverdig tjenestetilbud er det derfor behov for en omfattende inntekts- og utgiftsutjevning i inntektssystemet.

Generelt sett skal utgiftsutjevningen omfordeles mellom kommuner med høye utgiftsbehov per innbygger og kommuner med lave utgiftsbehov per innbygger. Denne omfordelingen er et nullsumspill, dvs. omfordelingen skal nominelt gå i balanse.

Utjevningen baserer seg på en samlet kostnadsnøkkel som er bygget opp av delkostnadsnøkler:

Administrasjon, grunnskole, pleie- og omsorg, helsetjenester, barnevern og sosialhjelp. I dette ligger at alle utgiftsforhold ikke omfattes av utgiftsutjevningen. Sørheimutvalget vektlegger at det er de sentrale velferdstjenestene som inngår i utgiftsutjevningen.

Vektene til de ulike kriteriene som inngår i kostnadsnøklerne fastsettes stort sett ved bruk av statistiske metoder.

Borgeutvalget drøfter heller ikke utjevningsgraden, men slår fast eller legger til grunn at utgiftsutjevningen er 100 %. Det er ikke slik at det er faglig konsensus om at 100 % utgiftsutjevning ivaretas gjennom kriteriene og vektene i inntektssystemet. KRD har i stor grad basert seg på analyser fra "ett" fagmiljø. Innspill fra Norut/Niber, Høyskolen i Bodø, Høyskolen i Nord-Trøndelag, Forskningsmiljøer på Vestlandet og i Hedmark/Oppland abgående valg av kriterier og metodebruk velger KRD å ikke legge vekt på.

Svært mange vil faglig legge til grunn at en modell eller for den del ett inntektssystem bestående av kriterier med tilhørende vektorer aldri vil klare å fange opp alle utgiftsforskjeller (100 %) på en objektiv måte. Dette standpunktet eller virkelighetsbeskrivelsen betyr ikke at dette ansees som uviktig. Dette innebærer imidlertid at det er viktig å trekke inn flere fagmiljøer når det gjelder drøfting og evaluering av kriterier og vektorer der målet er å få til en best mulig utgiftsutjevning. Dette standpunktet innebærer også at man erkjenner at det også ligger elementer av skjønn i utgiftsutjevningen. KRD mener åpenbart at grensene mellom fag og politikk går mellom inntektsutjevning og utgiftsutjevning. Det tverrpolitiske utvalget skal etter mandatet bare vurdere "elementer i inntektssystemet som er av politisk karakter" dvs. inntektsutjevningen. Høyskolen i Bodø legger i sin høringsuttalelse til grunn at det ikke kan sees bort fra at faglig skjønn kan inneholde politiske føringer som kan være preget av maktforhold i samfunnet - blant annet forhold mellom sentrum og periferi og mellom større og mindre kommuner. Når utgiftsutjevningen i inntektssystemet ikke vurderes som et element som er egnet for politisk behandling, bygger man opp et skinn av større grad av objektivitet enn det er grunnlag for.

De elementene i inntektssystemet som etter en skjønnsmessig vurdering skal ivareta forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen tones derfor ned. Disse er: Regiontilskuddet (småkommunetilskuddet), Skjønnsmidlene og tilskuddet til kommunene i Nord-Norge.

I Sørheimutvalget har utvalgslederen og Steigen-ordføreren følgende særmerknad:

"Særmerknad fra medlemmene Berit Woie Berg, Venstre og Kristin Sørheim, Senterpartiet: Begrunnelsen for distriktspolitisk tilskudd (og dagens Nord-Norgetilskudd) er bedre tjenester enn ellers i landet for å hindre fraflytting/øke tilflytting. Dersom dette skal kunne skje må kommunene først evne å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud. Dette forutsetter at ufrivillige merkostnader knyttet til demografiske, geografiske, klimatiske og strukturelle forhold utjevnes fullt ut gjennom utgiftsutjevningen. Disse medlemmene tviler på at det skjer, og mener at mange kommuner må dekke disse utgiftene med reduserte inntekter på grunn av folketallsnedgang, og derfor sliter med å gi et forsvarlig og likeverdig tilbud."

Borgeutvalget har vært på full offentlig høring

Fra høringsinstansene til Borgeutvalget ligger det mange innspill til utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Spørsmålet er om disse blir fulgt opp KRD? Sørheimutvalget gjør

det klart at de ikke er kjent med at KRD har iverksatt arbeid knyttet til utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Det er heller ikke kjent at andre eksterne miljøer er engasjert til dette formålet.

Landsdelsutvalget for Nord-Norge (LU) og Kommunenes Sentralforbund i samme område nedsatte et eget utvalg, Moen-utvalget som arbeidet parallelt med Borge-utvalget. Hensikten var å bidra til et bredere grunnlag i diskusjon av Borge-utvalgets konklusjoner og å utrede alternative tilnæringsmåter. For fylkeskommunene ble det lagt vekt på å analysere videregående opplæring. For primærkommunene ble spesielt pleie- og omsorgssektoren behandlet. Problemstillinger knyttet til spredtbygdkostnader var sentral i prosjektet.

Etter oppdrag fra fylkesmannen i Finnmark utarbeidet Norut NIBR Finnmark rapporten " gode kommunale tjenester for Finnmarks befolkning og Næringsliv (2005:1)" Det dokumenteres at velferdstjenester som det er knyttet nasjonale standardkrav til har høye faste bunnkostnader – terskeltjenester som kjennetegnes av at små og desentrale kommuner har høye enhetskostnader. Opptaksområdene til tjenestene er små, her har både demografiske, topografiske og klimatiske forhold stor betydning. Det dokumenteres også at dette er forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Poenget er at dette også er en svært viktig alternativ tilnæringsmåte til drøftingen av utgiftsutjevningen i inntektssystemet som ikke følges opp av KRD.

Det samme gjelder "inntektsoverføringsmodell for lokale bil- og båtruter" utført av Møreforskning og innspill fra forskningsmiljøene knyttet til høyskolene.

Hva er det stort sett enighet om?

Borgeutvalget har på mange områder gjort et stort og viktig utredningsarbeid. For de fleste sektorenes del har Borgeutvalget utført beregninger som er en klar forbedring i forhold til det forrige inntektssystemutvalget (Rattsø-utvalget). Delkostnadsnøkklene i systemet ivaretar avstandsulempene på en langt bedre måte. Det er ikke lengre uenighet om at det innenfor pleie og omsorg er betydelige spredtbygdkostnader. Borgeutvalget vektlegger derfor bosettingsmønster sterkere i de fleste sektornøkklene.

Hva ønskes videre utredet?

Endringene som foreslås i kostnadsnøkkelen for grunnskolen drøftes i svært mange høringsuttalelser.

Borgeutvalget foreslår å gå bort fra Agder-modellens normtall for skolestruktur. Begrunnelsen er at klassedelingsreglene endres. Innspillene fra høringsinstansene er at det er behov for en ny gjennomgang av denne kostnadsnøkkelen med større vekt på en normativ modell for skolestruktur.

Sektornøkkelen for videregående opplæring i fylkeskommunene bør utredes videre. Det samme gjelder skoleskyss-kostnadene.

Implementeringen av barnehagene i inntektssystemet krever nye utredninger. Det samme gjelder kostnadsnøkkelen for samferdsel for fylkeskommunene.

Mandatet

Sørheimutvalget ble nedsatt i desember 2006 og leverte sin rapport "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene den 26. oktober 2007."

I høringsbrevet blir KS bedt om å samordne høringsuttalelsene fra enkeltkommuner. Kommuner som ønsker å komme med egne høringsuttalelser i forbindelse med utvalgets rapport er imidlertid velkomne til å gjøre det.

Utvalgets mandat har omhandlet en vurdering av:

- ✓ skattens andel av kommunenes inntekter
- ✓ nivå på og utforming av inntektsutjevningen
- ✓ selskapsskatten som kommunal skatt
- ✓ regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet
- ✓ behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner
- ✓ størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet
- ✓ ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen
- ✓ behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Departementet ønsker merknader på enkeltpunkt, i tillegg til eventuelle generelle merknader.

Forslagene fra Sørheim-utvalget

Skattens andel av kommunenes inntekter

Bakgrunn

Kommunene er i hovedsak finansiert gjennom skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetalinger. I tillegg har kommunene anledning til å kreve inn skatt på eiendom.

Utvalget er i sitt mandat bedt om å anbefale hvor stor andel av utgiftsbehovet som skal finansieres av innbyggertilskuddet og hvor stor andel som skal finansieres av skatteinntektene, dvs. forholdet mellom innbyggertilskuddet og skatteinntektene.

Utvalget vurderer at hensynet til lokal forankring tilsier isolert sett at en vesentlig andel av kommunesektorens inntekter bør komme i form av skatt.

Skatteinntektene er imidlertid svært ujevnt fordelt mellom landets kommuner. Hensynet til små inntektsforskjeller mellom kommunene tilsier derfor isolert sett en lav skatteandel.

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.

Vurdering

Utvalget sin konklusjon innebærer i realiteten en videreføring av dagens situasjon. I de senere årene har andelen variert fra ca 45 % til opp imot 50 %.

Nivå på og utforming av inntektsutjevningen

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevningen. Utvalgets flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 % til 60 %. Medlemmet fra Høyre ønsker å beholde dagens modell uten endringer.

Medlemmene fra Venstre og Senterpartiet ønsker en langt mer omfattende utjevning av skatteinntektene. Disse medlemmene går primært inn for å utvikle en modell som løfter alle kommunene opp til minst 95 % av landsgjennomsnittet og at dette løftet i forhold til dagens ordning i all hovedsak finansieres av kommuner med skatteinntekter over ca 115 % av landsgjennomsnittet.

Borgeutvalget foreslo at inntektsutjevningen burde skje i forhold til prognostiserte og ikke faktiske skatteinntekter. Dette bør videreføres. Det fjerner et alvorlig problem knyttet til stabilitet i de kommunale inntektene og gir mer forutsigbare driftsbetingelser for de kommunale tjenestene.

Inntektsutjevningen har blitt endret flere ganger. Opprinnelig ble kommunene sikret et visst minstenivå av gjennomsnittlig skatteinntekt på 85 % gjennom skatteutjamningsmidlene. Ved innføring av inntektssystemet i 1986 ble det lagt opp til at det generelle tilskuddet skulle ta seg av skatteutjamningen. Kommunene i Nord-Norge hadde et høyere minsteinntektsnivå. Skatteutviklingen medførte at det i St.meld. nr. 56 (1986-87) ble anbefalt å innføre en trekkordning for skatteinntekter som i 1985 oversteg kr. 9.300, dvs. ca. 145 % av landsgjennomsnittet. I 1989 ble det innført trekk tilsvarende 5 % av skatteinntekter som oversteg 110 % av landsgjennomsnittet og i tillegg 45 % av skatteinntekter som oversteg 144 % av landsgjennomsnittet. Minsteinntektsnivået var da om lag 94 % med unntak for kommunene i Nord-Norge som hadde et tillegg på 7 – 17,5 og 50 %-poeng i hhv. Nordland, Troms og Finnmark. Inntektsutjevningen var svært komplisert gjennom to utjevninger bl.a. også basert på skatteutviklingen fra ett år til et annet.

I 1994 ble inntektssystemet forenklet. For inntektsutjevningen var endringen at minsteinntektsnivået ble lagt på 96,2 % og innføring av en trekkgrense med 50 %

trekk i skatteinntekter utover 140 %. Særordningen med høyere minsteinntektsnivå for kommunene i Nord-Norge ble erstattet av Nord-Norge-tilskuddet.

I tråd med anbefalingene fra Rattsø-utvalget fikk kommuner med skatteinntekter under 110 % av landsgjennomsnittet kompensert 90 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 110% til erstatning for minsteinntektsnivået på 96,2 %. Man opprettholdt trekkordningen med 50 % av skatteinntekter utover 140 % av landsgjennomsnittet.

I forbindelse med Stortingets ambisjon om å øke skatteandelen fra 44 % til 50 % av kommunesektorens samlede inntekter, ble trekkgrensen gradvis redusert fra 140 % mot 130 %, med 2 %- poeng pr. år etter 2002, mens trekkprosenten på 50 % ble opprettholdt. Reduksjonen i trekkgrensen skulle dempe omfordelingen fra kommuner med lave skatteinntekter til kommuner med høye skatteinntekter som en økt skatteandel ville medføre. Siste år med denne modellen var 2004, og trekkgrensen var da 134 %.

Da en andel av selskapsskatten ble tilbakeført til kommunene i 2005, ble inntektsutjevningen lagt om til dagens modell. Modellen har i bunnen en symmetrisk utjevning med 55 % kompensasjonsgrad og trekkprosent. I tillegg får kommuner med lavere skatteinntekter enn 90 % av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon på 35 % av differansen mellom egne skatteinntekter opp til 90 %. I forbindelse med høringen av forslaget skrev Kommunal- og regionaldepartementet: "Med en utjevningsgrad på 55 % vil inntektsforskjellene mellom kommunene ikke endres vesentlig som følge av reformforslaget, når en også tar hensyn til den foreslåtte tilleggskompensasjonen for kommunene med de laveste skatteinntektene."

Generelt sett vil stort sett alle kommuner i Nord Norge tjene på et høyt ambisjonsnivå for inntektsutjevningen.

Selskapsskatten som kommunal skatt

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende kommunal selskapsskatt. Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti foreslår at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue. Medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet foreslår at dagens ordning med kommunal selskapsskatt videreføres. Medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Venstre foreslår å videreføre skattesimuleringsmodellen ved tilbakeføring av inntektene fra selskapsskatt til kommunene. Medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet foreslår primært å gå over til en skattefondsmodell, slik intensjonen var i 2005.

Utvalgets flertall anbefaler med andre ord at selskapsskatten avvikles som kommunal inntekt og at den andelen av skatten som selskapsskatten utgjør i dag, legges på skatt fra personlige skattytere. I sin begrunnelse har utvalgets flertall lagt vekt på at det er stor variasjon i selskapsskatten mellom kommunene i tillegg til at

selskapsskatten er lite stabil og dermed lite forutsigbar. Flertallet har heller ikke fått dokumentert at selskapsskatten bidrar til økte insentiver til næringsutvikling.

Det er ikke dokumentert at lokalpolitikeres interesse for næringsutvikling var lavere i de årene hele selskapsskatten tilfalt staten enn i årene før omleggingen. I Nord-Norge har tilrettelegging for etablering av nye og sikring av eksisterende arbeidsplasser hatt høy prioritet blant lokale folkevalgte.

Stabilitet i tjenestetilbudet over tid justert for befolkningsutviklingen er viktig for innbyggerne. Selskapsskatt har store variasjoner fra ett år til et annet og er lite egnet til å finansiere sentrale og viktige velferdstilbud.

Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner

Bakgrunn

Fram til 2003 ble utgiftsutjevning og innbyggertilskudd beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i året før budsjettåret, noe som var nødvendig for at tilskuddene kunne gjøres kjente i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet om høsten. Fordelingen av tilskudd ble dermed basert på 1-2 år gamle tall i forhold til den perioden tilskuddene skulle gjelde for. Tidsforskyvningen mellom tilskuddsperiode og beregningsgrunnlag bidro til at kommuner og fylkeskommuner som opplevde befolkningsvekst gjennomgående fikk lavere tilskudd enn de ville fått ved bruk av mer oppdaterte befolkningstall.

Etter 2003 er innbyggertallet pr. 1. januar i budsjettåret benyttet både i inntektsutjevningen, til fordeling av innbyggertilskudd og ved beregning av utgiftsbehovet – utgiftsutjevningen. Dette medfører at det ikke er klart før mot slutten av juni hvordan utgiftsutjevningen faktisk blir for den enkelte kommune. For mange kommuner opplever dette som et budsjetteringsproblem.

Begrunnelsen for å bruke tall per 1. januar er at dette treffer de faktiske utgiftsbehovene best mulig. De som vinner på dette er vekstkommunene, de som taper er fraflyttingskommuner.

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler å opprettholde oppdateringen av innbyggertallet ved beregningen av inntektsutjevningen. Vekstkommuner får da rask kompensasjon for nye innbyggere.

Når det gjelder fordelingen av innbyggertilskuddet og beregning av utgiftsbehov (utgiftsutjevningen) anbefaler utvalget å endre telledato til 1. juli i året før budsjettåret.

Utvalget foreslår videre at kommuner som har en befolkningsøkning som er høyere enn det doble av veksten på landsbasis i gjennomsnitt de siste tre årene, og som har lavere skatteinntekter enn 140 % av landsgjennomsnittet i samme periode, får et veksttilskudd. Tilskuddet settes til kr. 50.000 pr. nye innbygger utover vekstgrensen – altså utover det doble av landsgjennomsnittet.

Veksttilskuddet skal finansieres ved å redusere skjønnsrammen med et like stort prosentvis trekk i fylkenes skjønnsrammer.

Vurderinger – oppdatering av befolkningstall

Borge-utvalget fant at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.

Borge-utvalget foreslo at dagens ordning med oppdaterte befolkningstall (knyttet til utgiftsutjevningen) avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget vil vise til at skjønnsstilskuddet kan benyttes for å ivareta kommuner som får spesielle problemer på grunn av dette.

Vår vurdering er at ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem bør dagens ordning med oppdatering av befolkningstall i beregningen av utgiftsbehov avvikles. Telledagen bør heller ikke flyttes til 1.juli.

Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen bør videreføres og den ivaretas av den løpende inntektsutjevningen. Dette gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon.

Vurderinger – Et eget veksttilskudd

I tillegg til oppdatering av innbyggertallet, for bedre å kunne ivareta kommuner med sterk vekst i antall innbyggere, har vekstkommunene i tillegg argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til investeringer i teknisk og sosial infrastruktur.

Borgeutvalget vurderte forslaget om et eget tilskudd til vekstkommuner. Borgeutvalget konkluderte med at vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men det er vanskelig å finne sterke argumenter for at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Borgeutvalget vil derfor ikke anbefale at det etableres ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst.

Borgeutvalget mente at vekstkommuner som opplever spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fanges opp gjennom skjønnsstilskuddet.

Borgeutvalget påpekte også at høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet. Dette vil bidra til økte kapitalkostnader per innbygger, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.

Vår konklusjon er at forslaget fra Sørheim-utvalget om et eget veksttilskudd ikke har bakgrunn i faglige analyser. Det vil være et tilskudd som vil være vanskelig å handtere. Nye befolkningstall og sterkere sentralisering vil kunne føre til at omfanget av tilskuddet vil kunne vokse betydelig.

Når veksttilskuddet skal finansieres ved å redusere skjønnsrammen med et like stort prosentvis trekk i fylkenes skjønnsrammer, betyr dette at fylker med en høy andel av skjønnsrammen må finansiere en større andel av veksttilskuddet.

Vurderinger – kommuner med sterk fraflytting

Sørheim-utvalget ble i mandatet bedt om å vurdere om det skal tas spesielle hensyn til kommuner med sterk vekst eller fraflytting. Utvalget har konkludert med at det bør tas hensyn til kommuner med sterk vekst. Det er imidlertid overraskende at utvalget overhodet ikke drøfter kommuner med sterk fraflytting.

Det kan være relevant å trekke inn at det er etablert ordninger for kommuner med store befolkningsendringer i både Sverige, Finland og Danmark. Det som er typisk er at inntektssystemene i disse landene har hovedfokus på ordninger rettet mot kommuner med befolkningsnedgang.

I Sverige har de siden innføringen av rammefinansieringssystemet hatt en ordning som kompenserer kommuner som over en 10-årsperiode har nedgang i folketallet. Det er også en ordning basert på nedgang i antall skoleelever.

I det Danske systemet tar en hensyn til kommuner med stor nedgang i elevtallet. I Finland inngår skolestørrelse i beregningene på en måte som kompenserer for nedgang i elevtallet.

I Sverige og Finland er det fra 2005 innført ordninger som også skal kompensere kommuner med svært sterk vekst. Ordningene er begrenset og omfatter et fåtall kommuner. Overfører vi dette til norske forhold kan vi konkludere med at det er tilstrekkelig at kommuner med ekstraordinær sterk vekst ivaretas av skjønnsmidlene.

Det er imidlertid behov for at også det norske inntektssystemet etablerer ordninger som bedre ivaretar kommuner med nedgang i folketallet.

I vurderingen av inntektsutjevningen i kapittel 13 anbefaler utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektsutjevningen.

Hovedinntrykket fra inntektssystemene i andre land er at ordninger som skal ivareta kommuner med endringer i folketall hovedsakelig er rettet mot kommuner med befolkningsnedgang. De senere årene er det imidlertid satt mer fokus på kommuner med vekst i befolkningen

I Sverige har det siden innføringen av rammefinansieringssystemet vært en ordning som kompenserer kommuner som over en 10-årsperiode har nedgang i folketallet. Det er også en ordning basert på nedgang i antall elever. I Danmark tar kriteriene hensyn til kommuner med stor nedgang i elevtallet. I Finland inngår skolestørrelse i beregningene på en måte som kompenserer for nedgang i elevtallet.

I Sverige er det fra 2005 innført en ordning som skal kompensere vekstkommuner for at kompensasjonen gjennom inntektssystemet bygger på folketall fra året før budsjettåret. Ordningen er begrenset til et fåtall kommuner med sterk vekst over flere år, og innebærer en justering av folketallet for disse kommunene midt i budsjettåret. I Finland er det fra 2006 foreslått å gi tillegg til kommuner som har hatt sterk vekst i folketallet, det vil si minst 6 % i løpet av tre år.

Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler å redusere skjønnsrammen ved å overføre midler til det distriktpolitiske tilskuddet, til veksttilskuddet og at kompensasjon for endringene i inntektssystemet i perioden 2002 – 2006 legges til innbyggertilskuddet.

Skjønnsmidlene skal etter dette kompensere for spesielle lokale forhold som kostnadsnøklerne ikke tar hensyn til, ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret, bidra til utviklingsprosjekter, kompensere hyttekommuner som p.g.a. mange fritidsboliger har ekstraordinære utgifter og gi bistand til kommuner med økonomisk ubalanse.

Mange forhold underbygger at det fortsatt er behov for et betydelig skjønnsstilskudd.

Skjønnsstilskuddet brukes til å ivareta en rekke forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen:

- Hjelpe kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer i
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Utvalget argumenterer for at den andelen som skjønnsmidlene har i dag kan reduseres betydelig. Dette er det ikke faglig grunnlag for. Landet har en krevende geografi og kommunestrukturen er på mange måter sårbar. Mange kommunene har et ensidig næringsliv og kan oppleve store svingninger fra ett år til ett annet. Når dette inntreffer står kommunene overfor ekstraordinære omstillinger.

Desentralisering av oppgaver har gjennom mange år vært omfattende. Innenfor helse og pleie- og omsorgstjenestene omfatter dette også brukere med multihandikap. For disse tjenestene har kommunene det finansielle ansvaret. Fordelingen av disse brukerne er imidlertid ikke såkalt "statistisk rettferdig." Avvikling av statlige spesialskoler og nedbygging av sentrale HVPU institusjoner har vært ønskelig og nødvendig, men har gitt mange kommuner store utfordringer.

Dette illustrerer at det er et mangfold av utfordringer som kostnadsnøkler og vekter i en modell for utgifts- og inntektsutjevning ikke helt og fullt kan fange opp. Det er derfor et stort behov for et "sikkerhetsnett"

Skjønnsmidlene er i dag dette sikkerhetsnett. Skjønnen ivaretas av Fylkesmennene som har lang erfaring i å utøve og ivareta denne oppgaven. Når skjønnsmidlene foreslås redusert over tid, vil det gi reduserte muligheter til å kompensere for ekstraordinære bortfall av inntekter.

Behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning som skjermer kommunene mot endring i rammetilskuddet som er 300 kr lavere regnet pr. innbygger enn den generelle endringen i rammetilskuddet på landsbasis. Inntektsgarantiordningen finansieres ved at alle landets kommuner trekkes et like stort beløp regnet pr. innbygger.

Vurderinger

Inntektsgarantitilskuddet omfatter også endring i kriterieverdiene. Den foreslåtte endringen fra Sørheim-utvalget gir derfor et bedre sikkerhetsnett for kommuner som har store endringer i befolkningssammensetningen, og som p.g.a. dette får et lavere beregnet utgiftsbehov.

Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet

Sørheim-utvalgets anbefalinger

Utvalgets flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Høyre og Kristelig Folkeparti, forslår at dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet samles til ett nytt distriktspolitisk tilskudd. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktspolitiske virkeområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktspolitikken. Et nytt distriktspolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levevilkår i stand til å gi et bedre utbygd tjenestetilbud til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting. Innenfor det distriktspolitiske tilskuddet ønsker utvalget å prioritere kommunene i Nord-Norge spesielt. En prioritering av Nordområdene innenfor inntektssystemet er viktig for at kommunene i dette området skal være i stand til å forvalte landsdelens naturressurser på en god måte samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.

Bakgrunn

Det er svært store likhetstrekk mellom Borge-utvalget og Sørheim-utvalget sine forslag om å slå sammen de såkalte regionalpolitiske relaterte tilskuddene, deriblant Nord-Norge-tilskuddet, til et nytt distriktspolitisk tilskudd.

Disse forslagene representerer store omfordelingseffekter. Fra Nord til Sør og fra de typiske småkommunene til de middels store kommunene.

Det grepet utvalget foretar er å definere utvalgte kommunetilskudd som distriktspolitiske tilskudd. Disse tilskuddene det vil si Regionaltilskuddet (dvs. små-kommune tilskuddet), Nord-Norge-tilskuddet og de deler av det nåværende skjønnstilskuddet legges i en ny pott som kalles "Det nye distriktspolitiske tilskuddet". Dette nye tilskuddet skal omfordels til et utvidet geografisk område, der kriteriene gjenspeiler de indikatorene som inngår i soneinndelingen i det distriktspolitiske virkeområde for næringslivet.

Resultatet blir naturlig nok et dramatisk endret fordelingsmønster. Finnmark har landets mest overføringsavhengige kommunesektor. Sørheim-utvalget sine forslag vil føre til at rammebetingelsene for mange av disse kommunene vil bli svært vanskelig. Når små og desentrale kommuner har høye enhetskostnader har dette først og fremst sammenheng med at velferdstjenester som det er knyttet nasjonale standardkrav til har høye faste bunnkostnader – terskeltjenester. Opptaksområdene til tjenestene omfatter få personer, her spiller både demografiske, typografiske og klimatiske forhold inn. I mange av disse kommunene vil en ikke kunne konsentrere befolkningen ytterligere i egen kommune. Det er allerede en skole, en barnehage (gjerne organisert som oppvekstsenter), og ett sykehjem. Det er ikke mer å sentralisere i egen kommune og på grunn av avstandene mellom kommunene er det ingenting å hente på å slo sammen kommunene.

Når det gjelder videregående opplæring er det ingen andre fylker som tilnærmelsesvis har like mange borteboende elever som Finnmark. Finnmark har også flest som ikke fullfører videregående opplæring. Dette er forhold som ikke kan avfeies men bør drøftes med sikte på å finne frem til gode løsninger. Når rammebetingelsene for kommunal tjenesteproduksjon faller langt utenfor normalvariasjon vil ikke modeller som inntektssystemet fange opp alle disse forholdene. Dette gjør at det er behov for skjønnsmessige og normative elementer som kan kompensere for forhold som ikke fanges opp av dagens kostnadsnøkler med tilhørende vektorer. For nærmere drøfting vises til vedlagte "Gode kommunale tjenester for Finnmarksbefolkning og Næringsliv (2005:1) NORUT NIBR Finnmark.

Nord-Norge tilskuddet

Begrunnelsene for å gi kommunene i Nord-Norge en særskilt behandling i inntektssystemet har vært flere.

Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble skatteutjamningsordningen for de Nord-Norske kommunene videreført. Fra 1994 ble dette "synliggjort" som et eget Nord-Norgetilskudd. Begrunnelsen på dette tidspunktet var dels at kommunene i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp av utgiftsutjevningen, og dels at en heving av inntektsnivået var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået i landsdelen etter andre verdenskrig.

Rattsutvalget pekte på tre forhold som kunne begrunne at tilskuddet ble opprettholdt (NOU 1996: 1):

- Levekårsundersøkelser som viste at kommuner i Nord-Norge generelt ligger lavt i forhold til landsgjennomsnittet.

- Norge har interesse av at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser, herunder fiskeriressursene, på en god måte, samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.
- Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbar overfor svingninger i den private sektor.

Siden det er til en hver tid er opp til den sittende regjeringen å endre begrunnelsene for tiltak har formuleringene endret seg betydelig i de senere årene.

I St.prp. 1(2006-2007) heter det nå:

"Inntektssystemet inneholder to tilskudd som utelukkende er distriktspolitisk begrunnet. Det gis tilskudd til kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge, Nord-Norgetilskudd, og tilskudd til små kommuner med lav skatteinngang, regionaltilskudd."

Begrunnelsen for Nord-Norge tilskuddet er nå:

"Tilskuddet skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet."

Begrunnelsen for Nord-Norge tilskuddet er dermed over tid helt endret. Tilskuddet skal ikke lenger kompensere for utgiftsforhold eller bidra til å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud. Dette er per definisjon ivaretatt gjennom at inntektssystemet forutsettes å utjevne alle kostnadsforhold 100 %.

I stedet for analyser bidrar Sørheim-utvalget med mer høystemt retorikk:

"Utvalget mener at et nytt distriktspolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levevilkår i stand til å gi et bedre utbygd tjenestetilbud til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting. Små kommuner og kommuner som sliter med fraflytting er enda mer avhengig av at kommunen har ressurser til lokalsamfunnsutvikling og næringsutvikling enn vekstkommunene, der "markedet" og private aktører har utviklingskraft."

For en mer utfyllende drøfting vises til vedlagte arbeidsnotat fra Norut Alta; "Distriktspolitisk begrunnede tilskudd i overføringssystemet til kommunene"

Vurdering

Forslagene til Sørheim-utvalget om å samle Regionaltilskuddet (Småkommunetilskuddet), Nord-Norge tilskuddet og deler av skjønnsmidlene i nytt distriktspolitisk tilskudd må ikke iverksettes.

En slik dramatisk omfordeling av kommunerammen vil måtte forringe tjenestetilbudet i utsatte distriktskommuner og undergrave regionalpolitiske målsettinger som det er bred enighet om.

Nord-Troms foreslås i fordelingen av det nye distriktspolitiske tilskuddet å få samme status som Finnmarkskommunene. Dette er et krav Nord-Troms kommunene har fremmet lenge. Det er ikke behov for ett nytt distriktspolitisk tilskudd for å gjøre dette. Det vil ha langt mindre omfordelingseffekt at kommunene i Nord-Troms behandles som Finnmarkskommunene også når det gjelder Nord-Norge tilskuddet.

Notat
2007:2008

*Om forslagene til endring av
distriktpolitisk begrunnede
tilskudd i
kommuneoverføringene*

Inge Berg Nilssen

08.01.2008

Innhold

1. Bakgrunn, avgrensing og sammendrag	1
2. Størrelsesordenen på elementene i kommunenes nettobudsjett – skatteinntekter og rammeoverføringer. De distriktpolitisk begrunnede tilskuddenes relative betydning.....	5
3. Målsettingene for dagens distriktpolitisk begrunnede tilskudd	8
3.1. Nord-Norge-tilskuddet	8
3.2. Regionalt tilskuddet.....	8
3.3. Skjønnstilskuddet – fylkesmennenes skjønn.....	9
4. Nærmere om utgiftsutjamningen i inntektssystemet.....	11
5. Den rådende virkelighetsoppfatning om kommunenes tjenestevolum og inntektsnivå ...	14
6. Terskeltjenester og opptaksområder.....	15
7. Forslagene til endring av utgiftsutjamningen i Borge-utvalget.....	17
8. Forslag om et eget tilskudd til kommuner med sterk vekst i folketallet	17
9. Distriktpolitisk virkeområde – målsetninger og indikatorer.....	21
10. Hva bør være målsetningene for distriktpolitisk innretning i kommuneoverføringene.....	23
11. Effekter av forslaget til omlegging av distriktpolitisk	25
11.1. Generelle effekter.....	25
11.2. Effekten av forslag til endringer i tilskuddssystemet for kommuner i Troms og Finnmark	26
12. Distriktpolitikk og nordområdesatsingen.	28
13. Litteratur.....	30

1. Bakgrunn, avgrensing og sammendrag

Dette arbeidsnotatet omfatter en gjennomgang av foreliggende forslag til endring av de distriktpolitisk begrunnede tilskuddene i overføringssystemet til kommunene. Prosjektet er utført på oppdrag av Vest-Finnmark regionråd og Regionrådet for Balsfjord, Karlsøy og Tromsø.

Et tverrpolitisk utvalg for å vurdere sider ved inntektssystemet (Sørheim-utvalget) ble nedsatt 23. desember 2006 og avga sin innstilling 26. oktober 2007. Deres mandat var avgrenset til å vurdere inntektsutjamningen mellom kommunene, kommunenes andel av eiendomsskatten, de distriktpolitisk begrunnede tilskuddene i inntektssystemet, situasjonen for kommuner med sterk vekst i folketallet og kommuner med sterk nedgang i folketallet, samt løpende oppdatering av kriteriegrunnlaget (folketall) og endringer i overgangsordninger fra nåværende overføringsmodell til ny. Det er flere særmerknader og dissenser i utvalgets innstilling.

Utvalgets forslag om endringer i inntektsutjamningen og selskapsskatteandelen og oppdatering av kriteriedata omhandles ikke i dette notatet, Forslaget om endringer i overgangsordninger fra dagens modell til ny modell er heller ikke omtalt, det er systemeffektene som analyseres.

Tabellene i kapittel 11, med unntak av tabellen for alternativt Nord-Norge-tilskudd til Nord-Troms, er utarbeidet med bakgrunn i tall fra Sørheim-utvalgets innstilling. Øvrige tabeller og figurer er egne beregninger basert på ulike kilder, særlig *Beregningsteknisk dokumentasjon til St prp nr 1 (2007-2008)*. Effektene for kommunene i Troms og Finnmark er særskilt behandlet i dette notatet.

Kapittel 2 i notatet inneholder en gjennomgang av de distriktpolitisk begrunnede tilskuddenes relative betydning som del av kommunenes frie inntekter. Regional- og NordNorge-tilskuddene utgjør samlet 1,4 prosent og skjønnsstilskuddsdelen 1 prosent av kommunenes samlede frie inntekter (skatt og rameoverføringer) mens de er av vesentlig betydning i dag for enkeltkommuner i Troms og Finnmark.

Kapittel 3 omfatter en gjennomgang av begrunnelsene for de distriktpolitiske tilskuddene, slik disse har endret seg over tid siden inntektssystemet ble innført i 1986. Disse begrunnelsene har endret seg over tid etter som en rådende oppfatning har befestet seg om at utgiftsutjamningen i overføringssystemet er "forenklet", forbedret" og gjort "rettferdig", slik at "full utgiftskompensasjon" er sikret for kommuner med spesielle strukturelle forhold.

Det har som nevnt historisk vært en klar kobling mot inntektsutjamningen i begrunnelsene for – og de politiske prioriteringene bak – de nåværende distriktpolitisk begrunnede tilskuddselementene. Vi finner det derfor naturlig i også å analysere effektene av utgiftsutjammingsmekanismene i inntektssystemet i kapittel 4 i dette notatet.

Etter omlegging i 1997 ble kostnadsvektene og kriteriene endret slik at en vesentlig grad av omfordelingen skjer til kommuner med kriterier relatert til større etterspørsel etter tjenester enn gjennomsnittet (særlig knyttet til antallet personer i ulike aldersgrupper) fra kommuner med etterspørselsrelaterte kriterier mindre enn gjennomsnittet. Dette på bekostning av omfordeling til kommuner med strukturelle utfordringer knyttet til avstand og størrelse.

Den forrige regjeringen nedsatte et utvalg som fikk i mandat å vurdere alle elementene i inntektssystemene for kommunene og fylkeskommunene (Borge-utvalget) på bredt grunnlag. Dette utvalget avga sin innstilling NOU 2005:18 i oktober 2005, rett før regjeringsskiftet.

En gjennomgang av blant annet utgiftsutjamningen lå ikke i Sørheim-utvalgets mandat. Utvalget sier om dette

"Utvalget har funnet det vanskelig å konkludere innenfor flere av mandatets områder, blant annet fordi vi ikke har hatt informasjon om – eller kan være med å vurdere – effekten av omleggingen av kostnadsnøkler og utgiftsutjevningen. Dette vil kunne ha stor betydning for nivået eller grad av endring/omlegging innenfor områder som utvalget er bedt om å vurdere."

Dette medfører at premissene for Sørheim-utvalgets forslag i vesentlig grad er lagt i den rådende virkelighetsoppfatning om kommunenes tjenestevolum og inntektsnivå basert på at regional-, skjønns- og Nord-Norge-tilskudd er mertilskudd som sikrer et *bedre* tjenestetilbud enn gjennomsnittet. Utvalgslederen og ordføreren i Steigen har for øvrig en særmerknad vedrørende dette. Virkelighetsoppfatningen og argumentasjonsrekken bak er nærmere omtalt i kapittel 5.

Et sentralt begrep i den rådende virkelighetsoppfatningen om det kommunale tjenestetilbud er den såkalte "produksjonsindeksen", der to-tre enkle pr.capita-rater i stor grad er bestemmende for en kommune score på denne. I en analyse av produksjonsbetingelsene og utgiftsnivået i et utvalg småkommuner fra 2005 fant vi at opptaksområdene var en mye viktigere dimensjon enn kommunestørrelse for sentrale velferdstjenester som er undelagt nasjonale standarder og normer bestemt utenfor kommunens grenser. Kommunene i utvalget og deres utkantområder var for små opptaksområder til at tjenestene skulle kunne være effektive i forhold til de økonomiske overføringsmekanismer som gjelder. Disse kommunene drev tjenestene så effektivt de kunne og finansierte differansen mellom det statlig beregnede utgiftsbehovet (som i liten grad tar hensyn til små opptaksområder) og faktiske utgifter fullt ut gjennom de distriktpolitisk begrunnede tilskuddene. De var følgelig i en situasjon der de hadde lite handlingsrom til andre disposisjoner, samtidig som kommunestrukturendringer eller sentralisering av tjenestetilbudet innen kommunegrensene ikke ville være alternativer som kunne endre dere lite økonomisk optimale opptaksområder. Dette er også kommuner som i den rådende virkelighetsoppfatningen omtales som kommuner med høye "produksjonsindekser" og høye "korrigerte inntekter". Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.

Også Borge-utvalget foreslo en omlegging av de distriktpolitisk begrunnede tilskuddene. I tillegg foreslo de endringer i kostnadsnøkler for utgiftsutjamningen som delvis var i favør av småkommunene og delvis i disfavør av småkommunene. Dette er kort beskrevet i kapittel 7.

I Sørheim-utvalgets mandat lå det at de skulle se på behovet for særskilte tilskudd til kommuner med sterk vekst og kommuner med sterk nedgang i folketallet. Utvalget har ikke behandlet spørsmålet om et særskilt tilskudd til kommuner med sterk nedgang i folketallet. Utvalget har derimot foreslått et eget tilskuddselement til kommuner med sterk folketallsvekst. Borge-utvalget konkluderte, blant annet med bakgrunn i utredninger med sprikende konklusjoner, med at høye kapitalkostnader tvert imot kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Analysen av vekstkommunenes handlefrihet i kapittel 8 indikerer at disse kommunene ikke har svakere

økonomisk handlefrihet sammenlignet med øvrige kommuner. Dette er også kommuner som for en stor del i liten grad har utnyttet eget inntekspotensiale i form av eiendomsskatt. Anslagsvis vil dette være et inntekspotensiale i størrelsesorden opp mot den samlede summen av de regionalpolitisk begrunnede tilskuddene. Utvalgets forslag til utforming av kriterier for dette tilskuddet er også kriteriefølsomt, og vil lett kunne fungere sentralitetsforsterkende og akselerert provenybelastende etter hvert som flere større sentrale kommuner slår inn i kriteriegrunnlaget.

Sørheim-utvalget foreslår i likhet med det foregående Borge-utvalget en omlegging av de distriktspolitisk begrunnede tilskuddene tilpasset det geografiske virkeområdet for næringsstøtte, som medfører en omfordeling fra nord til sør og fra små til noe større kommuner. Det distriktspolitiske virkeområdet for næringsstøtte er avgrenset fra området utenfor gjennom en bruk av kvantitative indikatorer og skjønn. De distriktspolitiske målsetningene for virkeområdet og bakgrunnen for valg av indikatorer som inngår er beskrevet i kapittel 9. Målsetningene for næringsstøtte i distriktene er flere og tolkbare, og felles for næringsstøtteordningene er at de må tilpasses EU og ESAs regelverk for regionalstøtte. I forarbeidene til siste revisjon av distriktspolitisk virkeområde er det understreket det ikke finnes gode og entydige faglige begrunnelser som munner ut i en klar prioritering mellom ulike indikatorer og hvordan disse skal vektas, dette vil være uttrykk for politiske prioriteringer og ikke for faglighet.

Hverken Borge-utvalget eller flertallet i Sørheim-utvalget har basert sine anbefalinger om omlegging av de regionalpolitiske tilskuddene på forskningsmessig kunnskap om hvorvidt målsetninger for en distriktspolitisk innretning i kommuneoverføringene samsvarer med målsetningene for næringsstøtte i distriktene. Dette omfatter blant annet hvorvidt de sysselsettingsrelaterte indikatorene i næringsstøtte-modellen er relevante i forhold til om de for eksempel reflekterer behovet for en styrket kommunal sektor som kompensasjon for et svakt utbygget, ensidig og konjunkturutsatt næringsliv. Det omfatter videre hvorvidt det er behov for å trekke inn demografiske faktorer ut over det som allerede ligger inne i utgiftsutjamningen, og hvorvidt man i en distriktspolitisk innretning av kommuneoverføringene fortsatt bør ha et element av lokalkunnskapsbasert skjønn for å fange opp forhold som forenklede kriteriebaserte modeller ikke kan fange opp. Et tilleggsmoment er hvordan man skal tilrettelegge for at distriktskommuner skal kunne oppfylle en langt bredere målstruktur enn det sentrale kommuner har. I tillegg til å levere lovpålagte tjenester har de langt større utfordringer i stimulering av næringsaktivitet og bolyst, oppgaver som er langt mer selvdrevne i sentrale kommuner. I notatet er disse problemstillingene tatt opp til diskusjon i kapittel 10.

Kapittel 11 viser de økonomiske effektene av forslaget til omlegging av distriktspolitisk begrunnede tilskudd, basert på utvalgets beregninger. Generelt innebærer omleggingen en omfordeling fra små distriktskommuner til større, fordi utvalget foreslår et fastbeløp pr. kommune i det nye tilskuddet mindre enn dagens regionaltilskudd. Den distriktspolitiske delen av fylkesmennenes skjønn foreslås også fjernet. Gjennomgående får de minste kommunene mest skjønnsmidler pr innbygger i dag. Forslaget innebærer også en omfordeling fra nord til sør, idet Nord-Norge-tilskuddet foreslås omfordelt til hele virkeområdet for næringsstøtte. Finnmarkskommunene, som i dag har de høyeste tilskuddssatsene taper mest, ikke bare de minste, men også store kommuner som Alta og Sør-Varanger vil miste betydelige beløp, i likhet med Tromsø og Harstad i Troms. I kapitlet er også presentert en alternativ beregning av Nord-Norge-tilskudd for for virkemiddelkommunene i Nord-Troms

Nordområdestrategien ble lansert i desember 2006, nærmere beskrevet i kapittel 12. Regjeringen uttrykker her at denne ikke minst handler om en bred og langsiktig mobilisering av egne krefter og ressurser for utvikling av hele den nordlige landsdelen, et prosjekt som ikke bare er for nord, men et prosjekt for hele landet og det nordligste Europa – med betydning for hele kontinentet. Videre er det uttrykt at det skal iverksettes tiltak for å stimulere til større innflytting til Nord-Norge, en positiv utvikling i Nord-områdene blant annet forutsetter at det skapes nye muligheter for kvinner i regionen, og at unge mennesker blir boende og stifter familie der, heter det. Tiltak innen helse, idrett og kultur er listet som områder regjeringen ønsker å stimulere. To rapporter konkluderer imidlertid med at effektene av petroleumssatsingen i nord kan bli små og svært geografisk avgrensede i denne landsdelen dersom ikke sterke politiske grep tas. I kapittel 12 argumenterer vi for at det høyst sannsynlig er to sterke grep som er viktige, det ene er å styrke de regionale sentrene i nord som motorer i en regional utvikling, det andre er ut fra nasjonale interesse å opprettholde bosettingsmessig tilstedeværelse i området på en bred geografisk skala. Til tross for intensjoner om det motsatte vil Sørheim-utvalgets konkrete forslag motarbeide begge disse grepene.

2. Størrelsesordenen på elementene i kommunenes nettobudsjett – skatteinntekter og rammeoverføringer. De distriktspolitisk begrunnede tilskuddenes relative betydning

Et anslag for kommunenes frie inntekter i 2008 for kommuner i landet og i Troms og Finnmark¹ er vist nedenfor.

Mrd kr 2008	Kriterie	Landet	Troms	Finnmark
Egne skatteinntekter (residualanslag formue og inntekt)		102,0	2,669	1,223
Omfordelt ved inntektsutjamning		5,6	0,356	0,198
Andel selskapsskatt		5,4	0,106	0,038
Innbyggertilskudd, omfordelt ved utgiftsutjamning		35,8	1,320	0,690
Regionaltilskudd	<i>mindre enn 3000,*</i>	0,9	0,100	0,135
Nord-Norge-tilskudd	<i>geografi</i>	1,3	0,431	0,496
Skjønnstilskudd	<i>skjønn</i>	1,5	0,137	0,086
Eiendomsskatt (anslag)		5,0	0,160	0,119
Nettobudsjett (anslag grønt hefte)		151,8	5,279	2,985

Egne skatteinntekter er anslått som restbeløp ut fra anslaget på frie inntekter i beregningsteknisk dokumentasjon til St. prp. nr 1 (2007-2008). Vi har beregnet at om lag 5,6 mrd. kr av skatteinntektene omfordeles fra skattesterke til skattesvake kommuner. Anslaget for eiendomsskatt er gjort ut fra eiendomsskatt 2006 og vekstrater fra Rapport fra Beregningsteknisk utvalg for kommunesektoren. Med disse anslagene forventes frie inntekter i 2008 å utgjøre 151,8 mrd. kr. for kommunene i landet, herav 5,3 mrd kr. for kommunene i Troms og 3 mrd. kr for kommunene i Finnmark.

Den relative fordelingen av disse inntektene, som kommunene i prinsippet kan prioritere fritt, er vist i tabell nedenfor.

Prosent	Kriterie	Landet	Troms	Finnmark
Egne skatteinntekter (formue og inntekt)		67 %	51 %	41 %
Omfordelt ved inntektsutjamning		4 %	7 %	7 %
Andel selskapsskatt		4 %	2 %	1 %
Innbyggertilskudd, omfordelt ved utgiftsutjamning		24 %	25 %	23 %
Regionaltilskudd	<i>mindre enn 3000,*</i>	0,6 %	2 %	5 %
Nord-Norge-tilskudd	<i>geografi</i>	0,8 %	8 %	17 %
Skjønnstilskudd	<i>skjønn</i>	1,0 %	3 %	3 %
Eiendomsskatt		3 %	3 %	4 %
Nettobudsjett (anslag)		100 %	100 %	100 %

Tabellen med den relative fordelingen viser at de regionalpolitisk begrunnede tilskuddene til kommunene samlet utgjør 2,4 prosent av kommunenes frie inntekter (nettobudsjettet), mens de i dag utgjør betydelig del av inntektene for kommuner i Troms og Finnmark.

¹ Bare kommuner, ikke fylkeskommuner

Tabellen nedenfor viser nettoeffekter av Sørheim-utvalgets endringsforslag for kommuneoverføringene.

Nettoeffekt mill. kr	Kriterie	Landet	Troms	Finnmark
Egne skatteinntekter (anslag formue og inntekt)		5 375	0	0
Omfordelt ved inntektsutjamning		458	29	7
Andel selskapsskatt		-5 375		
Omfordelingseffekt		382	21	9
Innbyggertilskudd , omfordelt ved utgiftsutjamning		0	0	0
Distriktstilskudd	<i>Virkemiddelsone</i>	2 089	}	-114
Nord-Norge- og regionaltilskudd		-1 959		
Skjønnstilskudd	<i>skjønn</i>	-248		
Veksttilskudd	<i>folkevekst</i>	118	-7	-3
Eiendomsskatt (anslag)		0	0	0
Sum netto endring		0	-30	-102

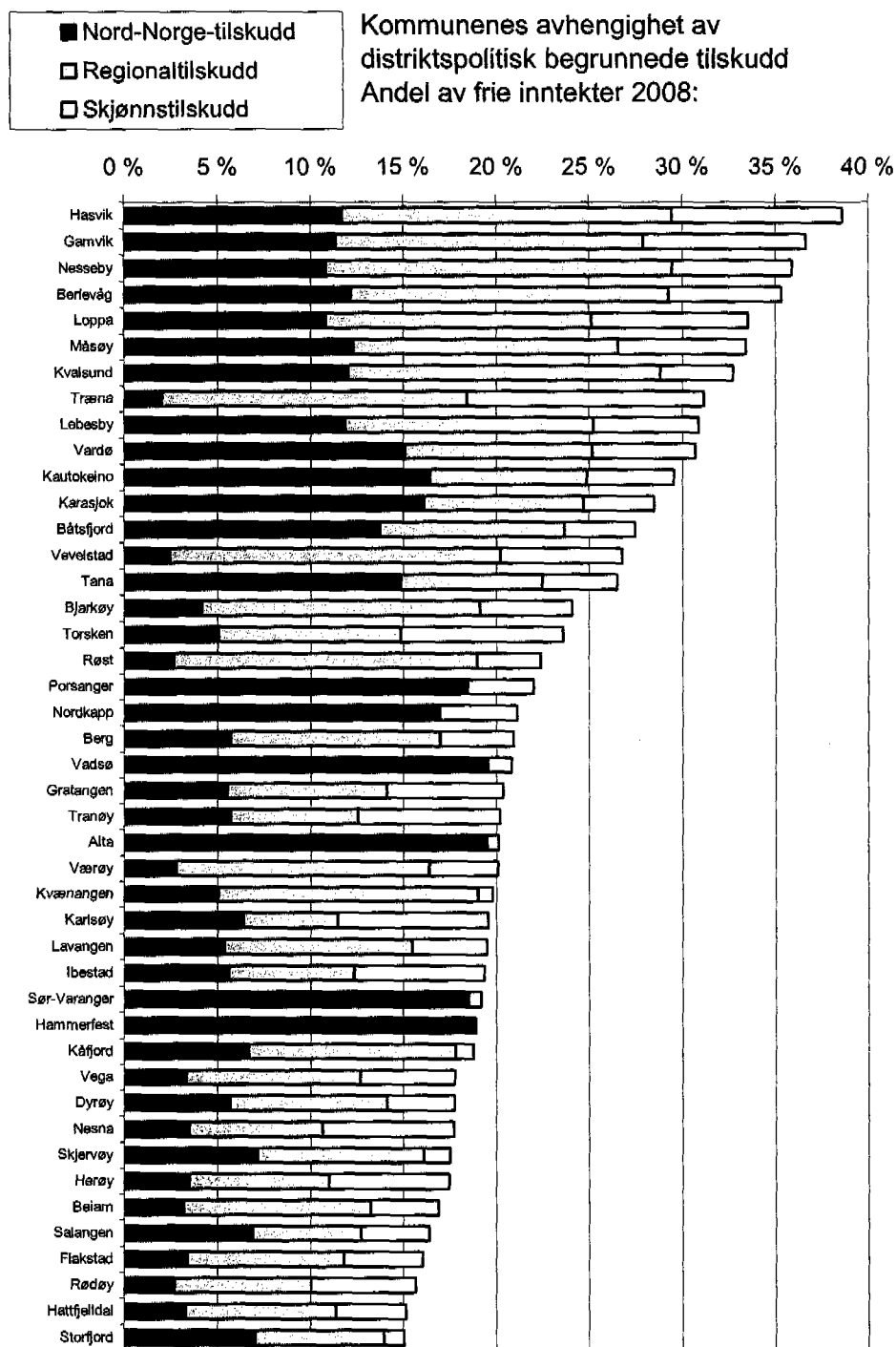
Utvalgsflertallets forslag om å øke inntektsutjamningen medfører at ytterligere 460 millioner kroner overføres fra skattesterke til skattesvake kommuner. Av dette får tromskommunene samlet en økning i skatteinntektskompensasjonen på 29 millioner kroner, hvorav mesteparten til Tromsø. Finnmarkskommunene får netto en økning på samlet 7 millioner kroner².

Flertallsforslaget om at kommunenes andel av selskapsskatten skal utgå gir en omfordeling til kommuner som i dag har lavere selskapsskattenivå på i størrelsesorden 382 millioner kroner, hvorav tromskommunene netto blir ytterligere kompensert med 21 millioner kroner og finnmarkskommunene netto med 7 millioner.

Vurdering av utgiftsutjamningen var, som omtalt i kapittel 1, ikke definert innenfor utvalgets mandat.

Utvalgets forslag om å erstatte Nord-Norge- og regionaltilskuddet med et nytt distriktstilskudd etter kriterier basert på virkemiddelsonen for bedriftsstøtte medfører en systemeffekt med netto samlet trekk for kommunene i Troms på 73 millioner kroner, mens omfordelingseffektene for kommunene i Finnmark er – 144 millioner kroner. Utslagene for enkeltkommuner i disse to fylkene er betydelig, særlig for mindre distriktskommuner som i dag har regionaltilskudd og Nord-Norge-tilskudd som en vesentlig del av sitt finansieringsgrunnlag. Figuren nedenfor omfatter 45 av de 88 nordnorske kommunene og viser de distriktpolitisk begrunnede tilskuddenes andel av kommunenes nettobudsjett (frie inntekter) i 2008. For Hasvik utgjør de i 2008 nær 40 prosent av nettobudsjettet.

² bare Hammerfest har høyere skatteinntekter pr innbygger enn landsgjennomsnittet.



Sørheim-utvalgets forslag om innføring av et eget tilskudd for kommuner med sterk vekst i folketallet³ er av utvalget beregnet til å medføre en provenyeffekt på samlet 188 millioner kroner. Dette forutsetter utvalget finansiert ved fylkesvis proporsjonalt trekk i skjønnsmidlene. For kommunene i Troms har utvalget beregnet at dette medfører en relativt beskjeden omfordeling på minus 7 millioner kroner, og for kommunene i Finnmark minus 3 millioner kroner (se imidlertid kapittel 8).

³ kommuner med over to ganger landsgjennomsnittlig vekst i folketallet under et skattetak på 140 prosent av landsgjennomsnittet

3. Målsettingene for dagens distriktpolitisk begrunnede tilskudd

3.1. Nord-Norge-tilskuddet

Historisk har begrunnelsen for Nord-Norge-tilskuddet, slik den er nedfelt i offentlige dokumenter, endret seg over tid. Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 hadde kommunene i Nord-Norge en høyere grad av inntektsutjamning enn øvrige kommuner, en videreføring av den gamle skatteutjevningsordningen. Dette ble begrunnet med merkostnader i disse kommunene på grunn av strukturelle forhold som ikke ble fanget opp av rammetilskuddet og et lavere utbyggingsnivå i etterkrigstiden enn kommuner i øvrige deler av landet. Ved den forenklingen av overføringskriteriene som ble gjennomført i 1994 ble dette tatt ut av den øvrige inntektsutjamningen og skilt ut som eget Nord-Norge-tilskudd med differensierte satser pr. innbygger mellom de nordligste fylkene. I det daværende inntektssystemutvalgets (Rattsø-utvalget) utredning NOU 1996:1⁴ ble begrunnelsen endret til å være av regionalpolitisk karakter. Begrunnelsen, slik den fortsatt står, ble formulert til at

- levekårene i disse fylkene er lavere enn gjennomsnittet i landet i henhold til levekårsundersøkelser, og overføringene til kommunesektoren skal motvirke de klimatiske og topografiske ulempene ved å bo i landsdelen
- Det er i nasjonal interesse at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser samt å hevde Norges interesser i Nordområdene
- Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbar overfor svingninger i privat sektor

I og med at Rattsø-utvalget la til grunn at omleggingen utgiftsutjamningsdelen av overføringssystemet fullt ut skulle kompensere for enkeltkommuners merkostnader, falt denne delen av den tidligere begrunnelsen (merkostnader på grunn av strukturelle forhold) ut.

3.2. Regionaltilskuddet

Bakgrunnen for at regionaltilskuddet ble innført som eget tilskuddselement i inntektssystemet var at forslagene i NOU 1996:1 (Rattsø-utvalget) om en sterk omfordeling av inntekt fra små kommuner til større kommuner i inntektsutjamningsdelen av overføringssystemet ble tatt til følge. Daværende regjering ønsket likevel å sikre inntektsnivået til små utkantkommuner. Ved omleggingen av inntektssystemet i 1997 ble regionaltilskuddet derfor innført som kompensasjon for kommuner med under 3000 innbyggere. Også dette ble gitt en regionalpolitisk begrunnelse. Regionaltilskuddet gis som grunntilskudd til disse kommunene. Fra 1997 til 2003 gjaldt dette tilskuddet bare kommuner innenfor distriktpolitisk virkeområde med skatteinntekter under et skatteinntektstak. Med begrunnelsen om forenkling av fordelingsmodellen falt kravet om at tilskuddsberettigede kommuner skulle være innenfor virkeområde bort. Fra 2003 ble det også innført en avtrappingsordning for kommuner med fra 3001 til 3200 innbyggere for å unngå at kommuner svingte inn og ut av tilskuddsordningen ved små endringer i folketallet.

⁴ NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner

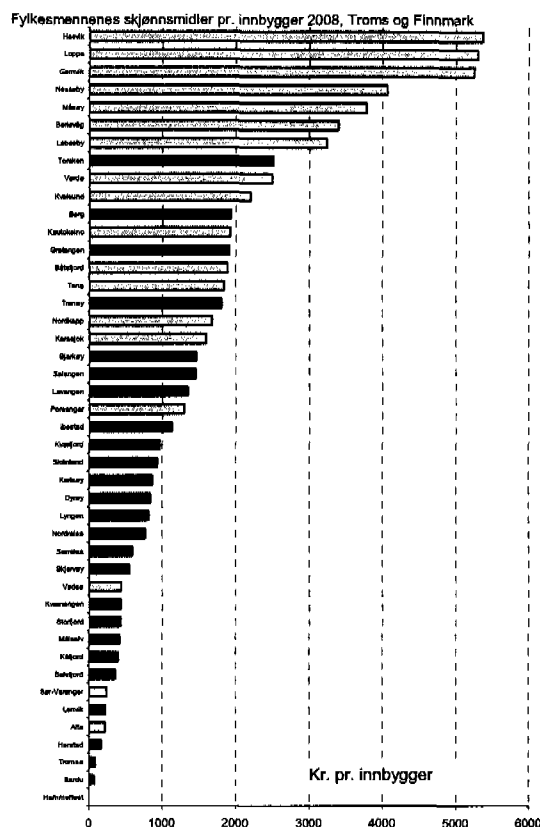
3.3. Skjønnskuddet – fylkesmennenes skjønn

Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble et beløp til fordeling etter skjønn holdt utenfor rammetilskuddet, en videreføring av fordeling til kommunene og fylkeskommunene fra Skattefordelingsfondet.⁵ Skjønnskuddet ble ved innføringen av inntektssystemet fordelt fylkesvis av departementet og videre til den enkelte kommune etter tilråding fra fylkesmennene. Målsettingen med dette tilskuddselementet var å sikre muligheten for å rette opp kortsiktig inntektssvikt i enkelte kommuner, å ivareta spesielle forhold som ikke fanges opp i utgiftsutjevningen og å ivareta en mulighet for å korrigere for eventuelle unøyaktigheter i datagrunnlaget for beregning av tilskudd gjennom inntektssystemet. I retningslinjene fra for fylkesmennene fra Kommunaldepartementet i 1988 ble det vektlagt at skjønnskuddet kunne benyttes til å forskottere skatteinntektskompensasjon som ikke ble fanget opp av gamle skattetall i fordelingsnøkkelene, at det kunne benyttes til å kompensere for særlige lokale forhold som ikke ble fanget opp av kriteriene i inntektssystemet, særlig knyttet til spesielle forhold i utkantkommuner og kommuner med spredt bosetting som ikke ble fanget godt nok opp i kostnadsnøkklene. Videre ble bidrag til finansiering av helt nødvendige investeringer i kommuner og kompensasjon for utilsiktede effekter av funksjonsfordelingsendringer pekt på som områder der skjønnskudd kunne anvendes, samt som et femte område tilskudd til kommuner som hadde kommet opp i en vanskelig økonomisk situasjon.

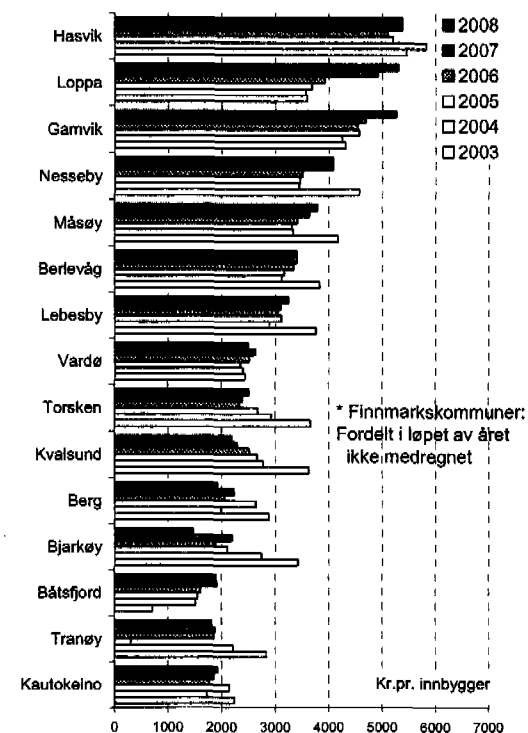
De ovennevnte forhold er også i dag retningsgivende for fordelingen av de ordinære basisskjønnsmidlene som fylkesmennene i praksis utøver. I tillegg kan skjønnsmidlene brukes til å støtte kommunale utviklingsprosjekter samt at en del av midlene holdes igjen over året for å ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret.

Figurene på neste side viser fylkesmennenes basisskjønnskudd pr. innbygger til kommuner i Troms og Finnmark. Figuren til venstre alle kommuner i Troms og Finnmark i 2008 og figuren til høyre tilskudd pr. innbygger i perioden 2003-2008 for de 15 kommunene i Troms og Finnmark som får høyest tilskudd pr innbygger i 2008.

⁵ Skatteutjevningen før innføringen av inntektssystemet omfattet både utjevning av forskjeller i skattegrunnlag og tilskudd etter skjønn.



Fylkesmennenes skjønnstilskudd pr. innbygger 2003-2008 i 15 kommuner



Figurene illustrerer at fylkesmennene i de to fylkene i vesentlig grad legger distriktspolitiske prioriteringer til grunn i sine tildelinger. Figuren som viser utviklingen over tid illustrerer også at prioriteringene mellom kommunene endres fra år til år i takt med nye situasjoner som oppstår. Tildelingen til Tranøy i 2005 er også et eksempel på at skjønnsmidlene kan være et kraftig styringsverktøy for fylkesmennene. Kommunens skjønnsmidler ble sterkt redusert dette året idet kommunen ikke viste tilstrekkelig vilje til å overholde forpliktende plan for underskuddsdekning.

4. Nærmere om utgiftsutjamningen i inntektssystemet

Kostnadsnøklerne i utgiftsutjanningskomponenten⁶ av inntektssystemet (omfordeling av tilskudd pr innbygger i kommunene, innbyggertilskuddet) bygger i prinsippet på en omfordeling mellom kommuner som

1. har større eller mindre etterspørsel etter enkelttjenester enn landsgjennomsnittet
2. har større eller mindre utgifter enn landsgjennomsnittet i produksjonen av disse tjenestene på grunn av strukturelle forhold (som er påført uavhengig av kommunenes egne disposisjoner).

Modellopplegget for denne omfordelingen omfatter en nullsumsberegning mellom kommuner innenfor rammen av den samlede rammen for innbyggertilskudd, i 2008 satt til 35,8 mrd. kr.⁷ Ved omleggingen av finansieringssystemet i 1997 ble kostnadsvektene endret slik at en vesentlig del av omfordelingen ble tillagt etterspørselselementene, mens det ble lagt mindre vekt på strukturelle forhold i tjenesteproduksjonen. I 2008 er omfordelingseffektene innenfor den samlede rammen som vist i tabell.

Utgiftsutjamningen 2008:

Kriterium	Før omfordelt Milliarder kr	Omfordelt til kommuner	Kommuner i	
			Troms mill. kr netto	Finnmark
Innbyggertilskudd pr. innbygger	35,8	430	1177	555
Omfordeling i utgiftsutjamningen				
Etterspørselsrelaterte kriterier				
Andel barn over gj.sn	1,9	250	38	43
Andel eldre over gj.sn	2,9	313	-105	-84
Andel PU over gj.sn	1,4	280	78	28
Sosio-økonomiske over gj.sn	0,7	270	-15	18
Landbruk over gj.sn	0,3	338	7	8
Urbanitet over 40 000 innb	0,7	18	-24	-26
Sum etterspørselsrelaterte	8,0		-21	-13
Strukturrelaterte kriterier				
Basis under 11000 innb	1,6	336	81	92
Intern reisetid/avstand over gj.sn	0,9	298	83	56
Sum strukturrelaterte	2,5		164	148
Netto omfordelingseffekt			143	135
Innbyggertilskudd etter omfordeling	35,8 mrd kr		1320	690

Etterspørselsrelaterte omfordelingskriterier

I etterspørselskomponentene i omfordelingsmekanismen er ulikheter i aldersstruktur i befolkningen mellom kommunene tillagt stor vekt. I 2008 blir 1,9 mrd. kr av rammen på 35,8 mrd. kr omfordelt fra 180 kommuner med lavere andel barn og unge enn landsgjennomsnittet til 250 kommuner med høyere andel barn og unge, mens 2,9 mrd kr. blir omfordelt fra 117 kommuner med lavere andel eldre i befolkningen enn landsgjennomsnittet til 313 kommuner

⁶ Utgiftsbegrepet (hendelser som medfører utbetaling) henger fortsatt igjen i kommunesektoren, som følge av at kameralistisk baserte regnskapsprinsipper ennå bare delvis og lite konsistent er erstattet av prinsipper fra kostnadsregnskapet.

⁷ Jfr. tabell i kapittel 2

med høyere eldreandel⁸. Kommunale tjenester for psykisk utviklingshemmede innbyggere er kostnadskrevende, og andelen psykisk utviklingshemmede pr. innbygger, differensiert mellom tjenester for unge og eldre tjenesteetterspørere i disse gruppene inngår også i omfordelingen. I omfordelingsmekanismen omfordes 1,4 mrd kr fra 150 kommuner med lav andel psykisk utviklingshemmede pr innbygger til 280 kommuner med høyere andel psykisk utviklingshemmede i forhold til folketallet. Ut fra at etterspørselen etter sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester og andre kommunale tjenester også vil være påvirket av andre sosio-demografiske forhold i kommunene inngår også sosio-demografiske ulikheter som andelene av arbeidsledige, andelen skilte og separerte, andel ikke-gifte eldre i befolkningen, andel innvandrere og beregnet dødelighet som omfordelingskriteria. Samlet omfordes 700 millioner kroner mellom kommuner med lavere kriteriedata innenfor disse kategoriene til kommuner som ligger over landsgjennomsnittet etter disse kriteriene samlet.

Tilskudd til landbruksformål i kommunene er også innarbeidet i utgiftsutjamningsmekanismen i rammeoverføringssystemet. Ut fra de kriteriene som ligger til grunn omfordes 300 millioner kroner i 2008 fra 92 kommuner med beregnet utgiftsbehov pr innbygger under landsgjennomsnittet for denne sektoren til 338 kommuner med beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet.

Urbanitetstilskuddet er begrunnet i at store kommuner har en opphopning i etterspørselen etter sosiale tjenester som ikke fanges opp av de øvrige elementene i omfordelingsmodellen. Dette innebærer en omfordeling på 700 mill. kr. fra de øvrige kommunene til 18 kommuner med over 40 000 innbyggere, der Oslo er største tilskuddsmottaker med 432 millioner kroner.

Strukturbaserte omfordelingskriteria

Slik kriteriesettet i dag er bygget opp omfatter omfordeling til kommuner med merutgifter knyttet til strukturelle forhold for tjenesteproduksjonen som de ikke kan påvirke samlet 2,5 mrd. kr. Av dette utgjør basistilskuddet, som er et fast kommunetilskudd, men som finansieres ved trekk pr. innbygger i alle kommuner⁹ en omfordeling fra kommuner med over 11 000 innbyggere på samlet 1,6 mrd kr til 336 kommuner med under 11 000 innbyggere, der de minste kommunene netto er største tilskuddsmottakere. Kriteria som er forutsatt å ivareta ulikheter i interne avstands- og reisetidsulemper i kommunene medfører en omfordeling fra kommuner med reise- og avstandsulemper under gjennomsnittet til 298 kommuner med slike ulemper over gjennomsnittet på 900 millioner kroner.

Omfordelingseffekter av utgiftsutjamningen for kommuner i Troms og Finnmark

Omfordeling etter etterspørselsbaserte kriteria gir samlet sett netto trekk i innbyggertilskuddet for kommunene i Troms sett under ett og kommunene i Finnmark samlet. En viktig faktor er lav eldreandel i kommunene, sammenlignet med landsgjennomsnittet, som gir et trekk i 2008 for kommunene i Troms samlet på 104 millioner kroner og for kommunene i Finnmark samlet på 84 millioner kr. Kompensasjon for høy andel yngre og for Troms' vedkommende høyere andel psykisk utviklingshemmede pr. innbygger, bidrar til å redusere trekket i den etterspørselsrelaterte delen. Finnmarkskommunene bidrar med 26 millioner kroner til å finansiere urbanitetstilskuddet, og tromsøkommunene netto med 24 millioner kr. (Tromsø mottar 7 millioner kroner fra dette tilskuddselementet).

⁸ De samlede omfordelingseffektene av befolkningsandelene og kostnadsnøklerne for aldersgruppene over 15 år.

⁹ Tilsvarende finansiering som urbanitetstilskuddet

Når det gjelder de strukturrelaterte kriteriene, omfordeler 54 millioner kroner netto til finnmarkskommunene på grunn av avstandsureferanse i 2008, mens Tromskommunene netto kompenseres med 83 millioner kroner. Basistilskuddselementet innebærer en netto småkommunekompensasjon for kommuner i Troms på 81 millioner kroner og for kommuner i Finnmark på 92 millioner kroner

Endringer i profilen på utgiftutjamningen

Kostnadsnøkklene er blitt endret flere ganger etter at inntektssystemet ble innført, gjennom endringer både kriterier og vektorer. Ved revisjonene før 1996 ble kriterier og vektorer i kostnadsnøkkelene for utgiftskompensasjon gradvis endret i favør av mer sentrale strøk av landet i det særlig kompensasjonen for ekstra utgifter relatert til sosiale problemer i større bykommuner ble øket, samtidig som kriterier som skulle kompensere for spredtbygghet fikk redusert vekt. Dette ble ytterligere forsterket ved revisjonen i 1996, der det igjen ble lagt større vekt på utgiftsbehov knyttet til innbyggertall og sosiale forhold, mens utgiftsbehov knyttet til geografi, avstandsforhold, spredt bosetting og drift i liten skala ble tonet ytterligere ned [Berg, 2000].

5. Den rådende virkelighetsoppfatning om kommunenes tjenestevolum og inntektsnivå

Siden 1997 har det etter hvert avtegnet seg en virkelighetsoppfatning om kommunenes tjenestevolum og inntektsnivå i dokumentene fra kommunal- og regionaldepartementet som kan oppsummeres i en argumentasjonsrekke på 5 punkter

1. Utgiftsutjamningen i overføringssystemet er "forenklet", forbedret" og "rettferdig", og sikrer "full utgiftskompensasjon" for kommuner som har
 - a. flere etterspørere av tjenester enn gjennomsnittet
 - b. merutgifter av strukturell art .
2. Når man trekker fra dette, framkommer kommunenes "korrigerte inntekter"
3. Overføringsdelen av "korrigerte inntekter" er "distrikts- og regionalpolitisk begrunnet"
4. Kommunenes "produksjonsindeks" reflekterer ulikheter i kommunenes tjenesteproduksjon. Kommuner med høy "produksjonsindeks" har høyt tjenestevolum.
5. Det er korrelasjon mellom høy "produksjonsindeks" og høy "korrigert inntekt"

Når så Sørheim-utvalget får i mandat å utrede de distriktspolitisk begrunnede tilskuddene uten å kunne se disse i sammenheng med utgiftsutjamningen, er det i praksis bundet fast til å føye et sjette punkt til argumentasjonsrekken.

6. Fordeling av regionalpolitiske tilskudd handler om positiv *merfordeling* til kommuner ut fra distriktspolitiske målsetninger.

At utvalget reserverer seg noe mot disse premissene er referert til i kapittel 1. Utvalgslederen og ordføreren i Steigen har også gitt følgende særmerknad

"Begrunnelsen for distriktspolitisk tilskudd (og dagens Nord-Norge-tilskudd) er bedre tjenester enn ellers i landet for å hindre fraflytting/øke tilflytting. Dersom dette skal kunne skje må kommunene først evne å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud. Dette forutsetter at ufrivillige merkostnader knyttet til demografiske, geografiske, klimatiske og strukturelle forhold utjevnes fullt ut gjennom utgiftsutjevningen. Disse medlemmene tviler på at det skjer..." (side 64).

Det er ikke forskningsmessig konsensus om at full kompensasjon for merutgifter ivaretas gjennom kriteriene for utgiftsutjamning i inntektssystemet. KRD har i stor grad basert seg på analyser fra ett fagmiljø, mens innspill fra andre fagmiljø som Høyskolen i Bodø, Høyskolen i Nord-Trøndelag, forskningsmiljøer på Vestlandet og i Hedmark/Oppland til valg av kriterier og metodebruk i liten grad er vektlagt.

"Produksjonsindeksen" som blant annet teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren aktivt benytter for å påvise forskjeller i tjenesteproduksjon kommuner imellom er i det vesentlige basert på relativt primitive rater, vektet etter enkeltsektorenes andel av totaløkonomien. I det vesentlige er to-tre rater bestemmende for en kommunes score på "produksjonsindeksen",

- Lærertimer pr. elev,
- Antall legetimer pr uke pr 10000 innbyggere og
- Andel av innbyggerne over 80 år som mottar hjemmetjenester og/ eller er i institusjon.

Høy ”produksjonsindeks” kan imidlertid like godt sies å reflektere høyt utgiftsnivå som følge av lav kapasitetsutnyttelsesbetingelser i små opptaksområder, der statlige standardkrav gir høye terskelutgifter.

6. Terskeltjenester og opptaksområder

Daværende Norut NIBR Finnmark (nå Norut Alta) kom i 2005 med rapporten ”Gode kommunale tjenester for Finnmarks befolkning og næringsliv”¹⁰. I denne ble blant annet produksjonsbetingelsene og kostnadsnivået i sju kommuner inngående analysert.

Det meste av disse kommunenes ressurser ble brukt på velferdstjenester som er lov- og/ eller avtaleregulert, og i prinsippet skal være like uansett hvor i landet brukeren befinner seg. Standarder og regler bestemt utenfor kommunens grenser er i overveiende grad dimensjonerende for disse tjenestene.

De velferdstjenestene som har standarder som gir høye faste bunnkostnader, ble her definert som terskeltjenester. Terskeltjenester kjennetegnes i praksis av at små enheter har høye enhetsutgifter.

I dette forskningsprosjektet ble det særlig sett på tre ulike velferdstjenester, grunnskole, institusjonsbasert eldreomsorg og legetjeneste. Disse tjenester er alle terskeltjenester, med høye enhetsutgifter for små enheter. Dette kan kommunene gjøre lite med, annet enn å drive tjenestene så rasjonelt som mulig. På grunn av de terskelgenererende standardkrav som gjelder, fant vi at disse kommunene måtte ha overdimensjonerte tjenester som var dyre ut fra rene effektivitetsbetraktninger. Kommunene (og utkantområdene) var for små opptaksområder for at tjenestene skal kunne være effektive i forhold til de økonomiske overføringer og nasjonale standarder som gjelder

Differansen mellom faktiske netto driftsutgifter og statlig beregnet utgiftsbehov for disse kommunene lå jevnt over i samme størrelsesorden som det disse kommunene hadde til disposisjon gjennom de distriktpolitisk begrunnede tilskuddene - regionaltilskuddet, Nord-Norge-tilskuddet og skjønnstilskuddet. Siden innbyggertilskuddet og utgiftsutjamningen reflekter beregnet utgiftsbehov, og lave skatteinntekter er utjevnet til et visst nivå av landsgjennomsnittet, betyr dette at disse kommunene finansierte de ekstra utgiftene til velferdstjenester og administrasjon, i forhold til det som er normert, gjennom å bruke de regionalpolitiske tilskuddene fullt ut til dette. Disse tilskuddene oppfylte altså ikke de regionalpolitiske målsetningene de presumptivt var innrettet mot. Kommuner i en slik situasjon har lite handlingsrom til å foreta andre disposisjoner.

En kan i prinsippet oppnå økonomiske effektiviseringsgevinster der tjenester med terskelutgifter kan slås sammen enten gjennom sentraliseringer innenfor eksisterende kommunestruktur eller ved kommunestrukturendringer i form av sammenslåing av kommuner. Sentralisering av tjenestetilbudene vil ha sin motsats i redusert

¹⁰ [Nilssen m.fl. 2005]

tjenestetilgjengelighet for deler av befolkningen. Den bosettingsstrukturen en har i et fylke som Finnmark medfører at prinsippene om kostnadsoptimal dimensjonering av tjenestetilbudet og befolkningens tilgjengelighet til tjenestene ofte ikke kan forenes.

Kommunegruppen periferikommune med lav folketetthet, stor utstrekning og reiseavstand er ikke en homogen gruppe, og eksempelkommunene i dette prosjektet representerte en forholdsvis stor variasjonsbredde i bosettingsmessige, kommunikasjonsmessige, topografiske og klimatiske forutsetninger, men Berlevåg som eksempel illustrerer problemstillingene godt. Berlevåg har samlet tilnærmet hele sin befolkning på ca 1200 innbyggere i Berlevåg sentrum. Lange avstander og vanskelige klimatiske forhold gjør at kommunen med dagens normer og tenkning ikke kan etablere utgiftstunge velferdstjenester sammen med andre kommuner, f.eks. Tana eller Båtsfjord.

Berlevåg har en sentral 1 – 10 skole med ca 150 elever. Dette gir en utnyttingsgrad på ca 70 prosent i forhold til landsgjennomsnittet. Basert på de terskelregler som i dag gjelder, er det ikke mulig for Berlevåg å redusere de ordinære undervisningsressurser. Det er ikke mulig for kommunen å øke sin effektivitet på dette området. Kommunene har i liten grad frihetsgradet i fastsetting av lærertimer, der de ordinære lærertimene utgjør den alt vesentligste delen, når skolestrukturen er fastlagt. Her er det sentrale normer og standarder som er førende. Det de har frihetsgrader til å gjøre noe med er skolestrukturen. For svært mange kommuner i Troms og Finnmark er denne friheten i praksis illusorisk, idet det ut fra avstand og tilgjengelighet ikke vil være mulig å sentralisere skoletilbudet ytterligere så lenge internatskoler må anses å være en forlatt del av norsk skolepolitikk.

Når det gjelder helsetjenestene behøver Berlevåg likeledes egentlig bare en lege ut fra folketallet. Kommunen har tre som følge av lovpålagt krav om legevakt, og kan gjøre lite med dette.

Eksempelet med Berlevåg illustrerer at "opptaksområde" er en mye viktigere dimensjon enn kommunegrense for velferdstjenester med terskelkrav. Gitt dagens terskelregler, lar kravet om mer effektiv tjenesteproduksjon seg vanskelig realisere, dersom en ikke samtidig endrer (og sentraliserer) opptaksområdet. Store kommuner med et desentralisert bosettingsmønster har slik sett akkurat de samme problem som små kommuner med små opptaksområder.

7. Forslagene til endring av utgiftsutjamningen i Borge-utvalget

Også Borgeutvalget foreslo en tilpassing av kommuneoverføringene til virkemiddelområdet for næringsstøtte gjennom innlemming av Nord-Norge- og regionaltilskuddene og deler av det ekstraordinære skjønnstilskuddet i et nytt distriktpolitisk tilskudd. Oppsummeringsvis kan Borge-utvalgets viktigste endringsforslag vedrørende utgiftsutjamningen sammenfattes slik:

1. En tilpasning til forventet endring av kostnadsstrukturen i skolesektoren som følge av oppheving av klassesdelingsreglene gjennom reduksjon av basistilskudd i kostnadsnøkkelen for grunnskole
2. Oppfangning av smådriftseffekter ved institusjonsdrift i omsorgstjenesten og merkostnader i primærhelsetjenesten i spredtbodde kommuner gjennom økning i basistilskudd og avstandskompenserende kriterier i kostnadsnøkkelen for disse.
3. Urbanitetskriteriet tas ut og erstattes av økt vekt på sosioøkonomiske kriterier

Dersom Borge-utvalgets forslag hadde blitt fulgt, ville de samlede effektene for de små og spredtbodde kommunene av pkt. 1 og 2 i stor grad blitt oppveiet av hverandre. Når det gjelder punkt 1 viste Utdanningsforbundet i sin høringsuttalelse til at klassesdelingsreglene fortsatt har gyldighet som norm for minste-ressurser, forbundet mente at det må foretas nye utredninger for å få etablert en oppdatert sektornøkkel under bibehold av den normative modellen for skolestruktur. For øvrig drøftet Borge-utvalget et nytt strukturkriterium for avstandsulemp, utvalget koblet imidlertid ikke dette opp mot opptaksområder for kommunale tjenester.

Forslaget om et endret distriktpolitisk tilskudd ville i likhet med Sørheim-utvalgets forslag medført omfordeling fra Nord-Norge og sørover og fra små til middels store kommuner, om enn ikke i like sterk grad som i Sørheim-utvalgets forslag. Borge-utvalgets forslag til omlegging ville imidlertid fått særlig effekt for regionsentrene Bodø og Tromsø, som ikke er definert innenfor de prioriterte områdene i virkemiddelsonen.

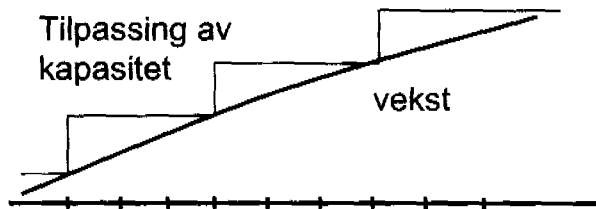
8. Forslag om et eget tilskudd til kommuner med sterk vekst i folketallet

I mandatet for Sørheim-utvalget heter det at utvalget skal vurdere om det er behov for en egen kompensasjon for vekstkommuner og for kommuner med sterk befolkningsnedgang i inntektssystemet. Utvalget foreslår et eget tilskudd for kommuner med vekst. Spørsmålet om egen kompensasjon til kommuner med sterk nedgang i folketallet ikke er behandlet. Spørsmålet om eget vekstkommunetilskudd begrunnet i høye kapitalkostnader er også drøftet i innstillingen fra Borge-utvalget i NOU 2005:18. Borge-utvalget refererer blant annet utredninger fra Agenda¹¹ og Econ¹² med sprikende konklusjoner, og konkluderer med å ikke anbefale at det etableres ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst, tvert imot skriver utvalget at høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene.

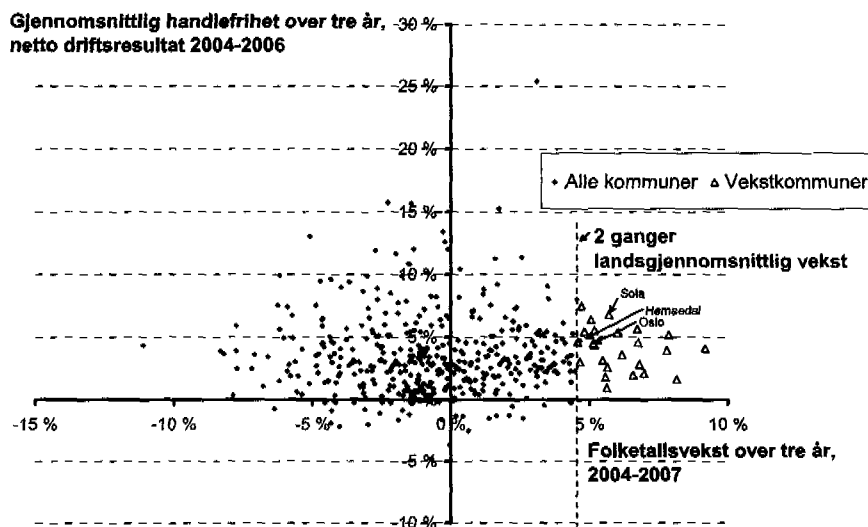
¹¹ Agenda (2000): Kommunale investeringer knyttet til befolkningsvekst

¹² ECON (2005): Finansielle ubalanser i kommunene

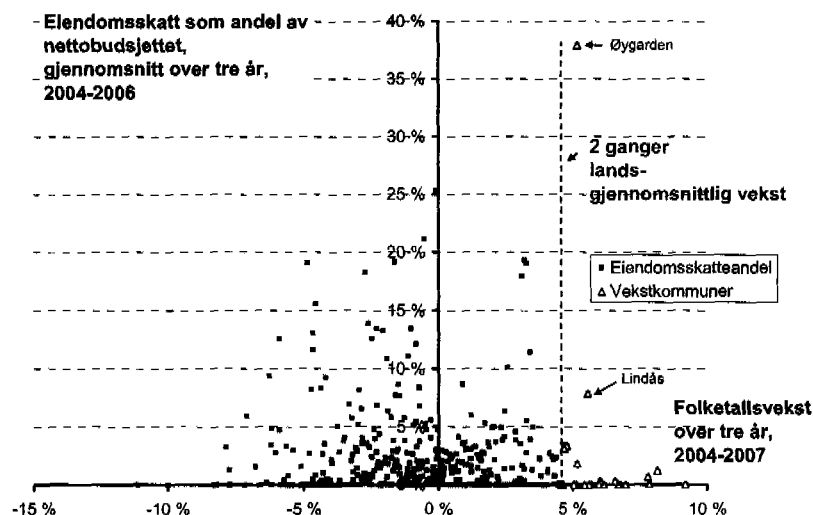
Tjenesteutbygging i en vekstsituasjon er i prinsippet en trinnvis tilpassing av kapasiteten, mens befolkningsveksten gir en jevn økning i skatteinntekter og overføringer.



Dette kan medføre høye investeringsutgifter i enkeltår i slike kommuner, men Borge-utvalget viser altså til at det er vanskelig å finne sterke argumenter for at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. En indikator på dette finner vi ved å sammenligne vekstkommuners handlefrihet over tid med andre kommuner, målt ved gjennomsnittlig driftsresultat i prosent av driftsinntektene 2004-2006. Figuren indikerer at det ikke er noen eksplisitt sammenheng mellom folketallsvekst og handlefrihet. Sørheim-utvalgets forslag til tilskuddskriterium, befolkningsvekst dobbelt så høy som landsgjennomsnittet, er markert med rød linje i figuren.



Ut fra den frie kommunale beskatningsretten inngår ikke eiendomsskatt i grunnlaget for omfordeling av inntekt i overføringssystemet. Eiendomsskatt inngår like fullt i kommunenes frie inntekter, de inntekter som kommunene i prinsippet skal kunne disponere etter egne prioriteringer. Flere kommuner, også i distriktene, har i den senere tiden ut fra redusert handlefrihet i det ordinære inntektsgrunnlaget sett seg nødt til å innføre eiendomsskatt innkrevd fra kommunens egne selskaper og innbyggere. Med unntak av Trondheim og enkelte andre kommuner, særlig de med naturlige skatteobjekter i større verker og bruk, har øvrige vekstkommuner i liten grad valgt å "snu alle steiner" i så henseende, som det fremgår av figuren nedenfor, der eiendomsskatteinntektenes andel av nettobudsjettet er plottet inn langs y-aksen.



Inntektspotensiale fra eiendomsskatt i Oslo kommune er anslått til i størrelsesorden 1,2 milliarder kroner¹³. Innbyggertallet i andre vekstkommuner uten eiendomsskatt som kommer inn under tilskuddskriteriene i utvalgets forslag summerer seg til nær halvparten av Oslos befolkning¹⁴. Et grovt estimat på samlet inntektspotensial i disse vekstkommunene basert på en proporsjonalitetsbetraktning vil da være i størrelsesorden 1,8 milliarder kroner.

Figurene ovenfor er basert på nyere kriteriedata enn i utvalgets beregninger. To års framføring med de samme kriterier medfører at antall tilskuddsmottagende kommuner reduseres fra 29 til 25,¹⁵ samtidig øker antall innbyggere over vekstgrensen fra 2 352 i Sørheim-utvalgets beregninger til 10668, Oslo kommer blant annet inn med 3090 innbyggere over vekstgrensen som følge av at de faller under et skattetak på 140 prosent av landsgjennomsnittet. Dette gir at tilskuddsbehovet etter utvalgets kriterier øker fra 118 millioner til 533 millioner. Forslaget er utformet slik at det vil medføre et økende tilskuddsbehov til vekstkommunene i takt med en mer konsentrert sentralisering.

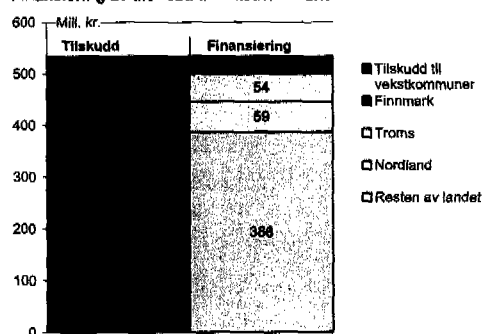
Videre forutsetter utvalget at tilskuddet skal finansieres ved å trekke i skjønnsmidlene proporsjonalt med skjønnstilskudd pr. innbygger i fylkene, noe som betyr at trekket for å finansiere ordningen blir størst for kommunene i Troms og Finnmark.

¹³ Advokat Caroline Lund, partner i advokatfirmaet Hjort DA, fagdag om eiendomsskatt, Kirkenes 26.4.2007

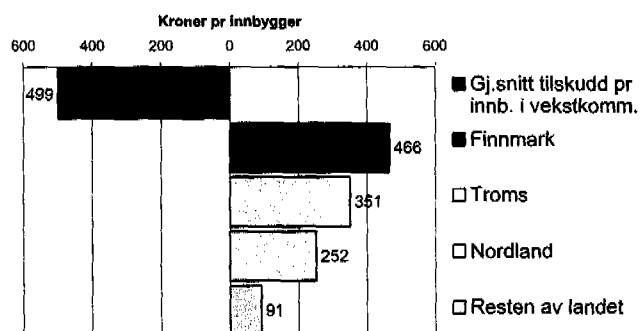
¹⁴ 266396

¹⁵ Fordelt på 1 i Østfold, 8 i Akershus, Oslo, 7 i Rogaland, 5 i Hordland 1 i Sør-Trøndelag og 1 i Nord-Trøndelag (Stjørdal)

Kriteriedata 2008: 25 vekstkommuner
Finansiering av tilskudd til vekstkommuner



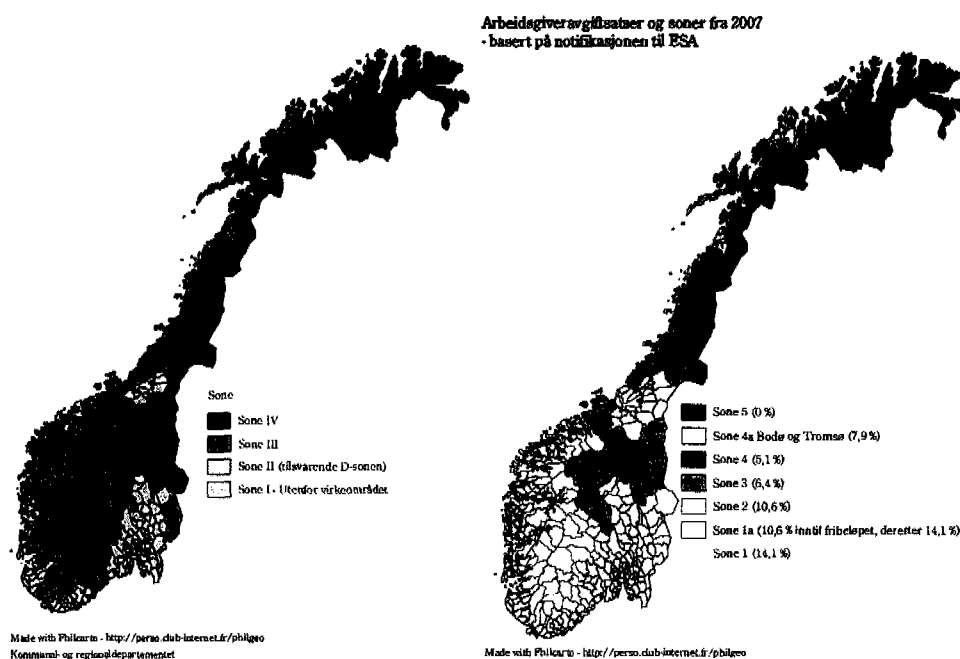
Innbyggertilbud til
finansieringen av vekstkommunetilskudd



Dette samtidig som storparten av vekstkommunene frivillig gir avkall på egne inntekter i størrelsesorden opp mot den samlede provenybelastningen av de distriktspolitisk begrunnede tilskuddene.

9. Distriktpolitisk virkeområde – målsetninger og indikatorer

Fra 1. januar 2007 ble ny soneinndeling for det distriktpolitiske virkeområdet iverksatt, godkjent av EFTAS overvåkningsorgan ESA. Endringen medførte at det distriktpolitiske virkeområdet ble utvidet, slik at flere bedrifter kom innenfor området med høyest støtteintensitet. Det geografiske virkeområdet avgrenses blant annet



direkte bedriftsrettet støtte gjennom Innovasjon Norge og tilretteleggende virkemidler. Det nye virkeområdet inneholder to soner (sone IV og III) med differensiert støtteintensitet for direkte bedriftsrettet støtte. Videre inneholder virkeområdet en sone (sone II) for tilretteleggende virkemidler. Samtidig ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift utenfor tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark gjeninnført.

Bakgrunnen for dette var at EU-kommisjonen i 2005, etterfulgt av ESA året etter, vedtok nye retningslinjer for regionalstøtte som skal gjelde fra 2007 til 2013. Retningslinjene setter ytre rammer for hva EØS-landene kan gi av regionalpolitisk offentlig støtte til næringslivet og slik sett regulerer ordningene differensiert arbeidsgiveravgift og distriktsrettet investeringsstøtte. Innenfor disse rammene er det ESA som fortolker og håndhever regelverket og skal godkjenne de norske ordningene og virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene.

I og med at EUs nye regelverk åpnet for å ta i bruk differensiert arbeidsgiveravgift på ny, har ordningen med nasjonal transportstøtte falt bort etter 2007. Denne ordningen ble etablert som kompensasjon for bortfallet av den differensierte arbeidsgiveravgiften. ESA har imidlertid godkjent en regional transportstøtteordning som omfatter kommuner i de tre nordligste fylkeskommunene, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Buskerud. Målsetningen med den regionale transportstøtten er å redusere de konkurransemessige ulemper som følger av lange transportavstander, vanskelige transportforhold og spredt bosetting i enkelte distrikter. Ordningen tar sikte på å kompensere for en del av de merkostnader til transport som påføres bedrifter som ligger perifert i forhold

til mer sentrale områder i Norge. Det er imidlertid fylkeskommunene som avgjør hvorvidt de ønsker å prioritere midler til transportstøtte.

Støtteordningene til næringslivet i distriktene omfatter følgelig et arbeidskraftsubsidium i form av differensiert arbeidsgiveravgift, et kapitalsubsidium gjennom bedriftsrettet støtte og tilretteleggende virkemidler og, i den grad fylkeskommunene gjennomfører ordningen, et transportsubsidium i form av regional transportstøtte.

Felles for de tre støtteordningene er at de må tilpasses EU og ESAs regelverk for regionalstøtte, forut for den endelige godkjenningen har det vært forhandlinger med ESA og en rekke tilleggshensyn har vært ivarettatt.

Det distriktspolitiske virkeområdet for næringsstøtte er avgrenset fra området utenfor gjennom en bruk av kvantitative indikatorer og skjønn¹⁶. Avgrensingen av det distriktspolitiske virkeområdet for næringsstøtte er fra revisjonen i 2004 satt ut fra befolkningsandel, som historisk har medført at omtrent i en firedel av Norges befolkning bor innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Denne befolkningsandelen har i store trekk ligget fast. Målsetningene for næringsstøtte i distriktene er flere og tolkbare. I forarbeidet for det nye distriktspolitiske virkeområdet, som Transportøkonomisk institutt og Norsk institutt for by- og regionforskning gjennomførte for Kommunal- og regionaldepartementet er det derfor utviklet et sett av indikatorer som er forutsatt i størst mulig grad å skulle reflektere og operasjonalisere de aspekter som er innarbeidet i de distriktspolitiske målsetningene for næringsstøtten. Disse er sammenveid i *distriktsindeksen*. Både i forarbeidene til siste revisjon og tidligere er det valgt indikatorsett som omfatter fire forhold; geografi, demografi, arbeidsmarked og levekårsforhold. I indikatorsettet for geografi inngår nå sentralitet, befolkningstetthet og reisetid fra Oslo, indikatorer som reflekterer tilgjengelighet. Det demografiske indikatorsettet inneholder indikatorene folketallsendring, andel personer over 67 år og andel kvinner i alderen 20-39 år, mens arbeidsmarkedsindikatorene er sysselsettingsandel i befolkningen og sysselsettingsvekst i en femårsperiode. I tillegg kommer levekårsindikatoren inntekt pr innbygger 17 år og over.

Disse indikatorene er sammenvektet ut fra faglige vurderinger og følsomhetsanalyser i en "distriktsindeks". I tillegg er det i den endelige inndelingen i virkemiddelsoner foretatt politiske og administrative tilleggsvurderinger, i siste revisjon blant annet ut fra at soneinndelingen ikke skulle avvike vesentlig fra tidligere inndeling. I sammenfatningen av sitt arbeid skriver forfatterne bak rapporten fra forarbeidene til siste revisjon

*"Distriktsindeksen gir ... et uttrykk for valg, Vi har valgt indikatorer, vi har valgt vektorer og vi har valgt å basere grensene mellom sonene og mellom kommunene på konstante befolkningsandeler. Andre valg kan være like legitime, selv om vi har valgt å basere oss på vårt beste faglige skjønn"*¹⁷

Dette er utdypet slik i rapportens kapittel om vekting:

Det finnes ingen gode og entydige faglige begrunnelse som munner ut i en klar prioritering mellom ulike indikatorer, enn mindre i en klar kvantitativ vekting mellom dem. Bare det å si at for eksempel geografi skal telle mer enn demografi, og at arbeidsmarked skal telle noe mer enn levekår (inntekt), som gis laveste vekt, er et uttrykk for politiske prioriteringer, ikke for faglighet."

¹⁶ TØI 2006, side 31

¹⁷ TØI 2006 side V

10. Hva bør være målsetningene for distriktspolitisk innretning i kommuneoverføringene

Både flertallet i det tverrpolitiske Sørheim-utvalget og det forutgående Borge-utvalget har begrunnet sine forslag om omlegging av regional-, Nord-Norge- og deler av skjønnstilskuddet til et nytt distriktstilskudd med at det skaper en kobling mot distriktspolitikken for øvrig.¹⁸ Utvalgene har imidlertid ikke basert sine anbefalinger på forskningsmessig kunnskap om hvorvidt målsetninger for en distriktspolitisk innretning i kommuneoverføringene samsvarer med målsetningene for næringsstøtte i distriktene.

En må kunne anta at kompensasjon for mindre grad av tilgjengelighet vil være et relevant mål i en slik distriktspolitisk innretning. Det gjelder tilgjengelighet i vid forstand, i forhold til tjenestetilbudet og tjenesteytnerne og de kommunale beslutningstakernes tilgjengelighet til sentrale utviklings- og beslutningsarenaer.

[Mønnesland et al. 2002] peker på at det er viktige ulikheter mellom utformingen av den kontinental-europeiske regionalpolitikken knyttet til næringsstrukturelle problemer, slik den manifesterer seg blant annet i EUs strukturfondsstøtte og en distriktspolitikk av norsk og nordisk type, ulikheter som består i ulike årsaker til den regionale polariseringen politikken skal rettes inn mot. Forfatterne viser til at bakgrunnen for den distriktsorienterte regionalpolitikken ligger i at alle de nordiske landene med unntak av Danmark er preget av en liten befolkning på et til dels stort og avlangt landområde med lav befolkningstetthet, noe som gjør det vanskelig å utvikle mer enn ett større senter på et nivå sammenlignbart med de større bysentra i resten av Europa. Følgelig vil store deler av landene ha konkurranseulempen knyttet til avstanden til det nasjonale senteret og til dels til regionale sentra samt svakere lokale markeder.

En kan også med rimelighet hevde at næringsstrukturelle forhold er sentrale forhold som bør vektlegges i en distriktspolitisk innretning for kommuneoverføringene. Men en bør kanskje i større grad vektlegge å styrke kommuner som har behov for en sterkere kommunal sektor for å kompensere for et svakt utbygget, ensidig og konjunkturutsatt næringsliv framfor rene yrkesdeltakelsesindikatorer fra distriktsindeksen. Som omtalt tidligere er det en slik begrunnelse som i dag er en av begrunnelsene for det nåværende Nord-Norge-tilskuddet.

Det er kanskje større grunn til å stille spørsmålstegn ved hvorvidt indikatorer som beskriver demografiske og sosio-demografiske forhold bør trekkes inn, og hvilke. Den ordinære utgiftsutjamningsdelen av inntektssystemet, slik det fungerer i dag, vektlegger ulikhet i demografiske og sosio-demografiske forhold i stor grad, høy andel eldre i befolkningen er i dag for eksempel forutsatt å være kompensert gjennom utgiftsutjamningen.

Vi har tidligere i notatet målbært et kritisk syn på hvorvidt full utgiftskompensasjon er ivarettatt i utgiftsutjamningsmodulen i inntektssystemet. I den norske geografien med sin store variasjonsbredde i topografiske, klimatiske og bosettingsstrukturelle forhold som påvirker tjenestetilgjengeligheten er det neppe mulig å konstruere modellforenklinger som kompenserer for alle disse forhold fullt ut. Dette tilsier blant annet at lokalkunnskapsbaserte skjønnselementer i overføringssystemet bør ivaretas.

¹⁸ [NOU 2005:18] s 52, [Sørheim-utvalget], s 63

Et tilleggsmoment som er relevant i en drøfting av distriktpolitisk innretning på kommuneoverføringene, er at distriktskommuner har en langt bredere målstruktur enn mer sentrale kommuner. I tillegg til å levere lovpålagte tjenester har de langt større utfordringer i å tilrettelegge og stimulere til næringsaktivitet og bolyst i kommunen, oppgaver som i langt større grad er selvdrevne i mer sentrale kommuner. For at dette skal ivaretas må det tilrettelegges for at de kan sikre seg handlingsrom til utviklingsoppgaver innenfor steds- og næringsutvikling ut over å være finansielt bundet til underoptimal og underkompensert velferdsproduksjon etter nasjonale standarder. Hvordan det skal prioriteres mellom kommuner på dette området er en kompleks problemstilling. En måte å prioritere innenfor dette feltet er å koble et slikt distriktpolitisk element innenfor kommunesektoren opp mot andre nasjonale politikkområder.

Effektutvalget slo fast at staten rår over kraftige virkemidler overfor kommunesektoren. Politikken overfor kommunesektoren kan med andre ord styres i ønsket retning når det gjelder regionalpolitisk utvikling og distriktpolitiske mål [NOU 2004:2].

Det er behov for forskningsmessig klargjøring og drøfting av problemstillingene nevnt ovenfor. Borge-utvalget og flertallet i Sørheim-utvalget foreslår endringer i de distriktpolitisk begrunnede tilskuddselementene, som for øvrig ikke omfattes av krav om notifikasjon til ESA, som innebærer en politisk endring i prioriteringer uten at disse problemstillingene er belyst i særlig grad.

11. Effekter av forslaget til omlegging av distriktspolitisk begrunnede tilskudd

11.1. Generelle effekter

Sørheim-utvalgets forslag til omlegging av de distriktspolitisk begrunnede tilskuddene innebærer en utvidelse av folketallet i kommuner innenfor tilskuddsberettiget område fra 678 000 til 1 028 000 (57 prosent vekst) der antall kommuner som foreslås å komme inn i den omlagte ordningen øker fra 180 til 237. Utvalgets forslag om å gjeninnføre kriteriet om at bare kommuner innenfor virkemiddelssonen skal være tilskuddsberettigede medfører at 16 små kommuner i Sør-Norge som i dag mottar regionaltilskudd faller ut.¹⁹ I stedet kommer 73 nye kommuner i Sør-Norge med et samlet folketall på 421 000 inn.

Distriktspolitisk tilskudd: endringer	Antall	Folketall	Gevinst-tap mill. kr
Kommuner som faller ut	16	35 801	-70
Kommuner som kommer inn	73	421 016	364
Kommuner innenfor gammel og ny	164	642 701	-295
Geografisk omfordeling			
Finnmark	19	73 074	-114
Troms	25	152 741	-73
Nordland	44	236 825	-6
Sør-Norge	149	565 137	193
Kommuner i nytt tilskudd	237	1 027 777	0

Geografisk innebærer forslaget en omfordeling netto fra finnmarkskommunene på 114 millioner kroner, fra tromsøkommunene netto 73 millioner kroner og fra kommunene i Nordland netto 6 millioner kroner til kommuner i Sør-Norge netto 193 millioner kroner

Omfordelingseffektene for kommuner i Sør-Norge er fra små til større kommuner, som vist i tabell. Effekten skyldes at fastdelen av det foreslåtte tilskuddet er vesentlig lavere enn nivået på dagens regionaltilskudd.

Omfordeling kommunestørrelse

Sør-Norge	Mill. kr
< 3200	-157
3201-6000	208
6001-9000	100
9001-21000	42
totalt	193

Omfordeling kommunestørrelse

Sør-Norge, gjennomsnitt pr. innbygger				
Innbyggertall	Tap/gevinst pr innbygger kommuner som			
	faller ut	er inne	kommer inn	mister skjønn
< 3200	-1950	-2067	2498	-56
3201-6000			1126	-193
6001-9000			727	-49
9001-21000			467	-29

¹⁹ Utvalget foreslår at disse skal kompenseres ved skjønnsmidler. Dette er lite konsistent med at utvalget foreslår å ta ut den regionalpolitisk begrunnede delen av skjønnstilskuddet

Tilsvarende omfordelingseffekt innebærer forslaget for kommuner i Nordland. Her taper også de største, idet innbyggerdelen av tilskuddet med foreslått tilskuddssats er mindre enn dagens Nord-Norge-tilskudd.

Omfordeling kommunestørrelse		
Nordland	Mill. kr	Kr pr. innb., gj.sn
Innbyggertall		
< 3200	-22	-463
3201-6000	13	566
6001-9000	9	297
9001-21000	8	107
21001-	-13	-188
totalt	-6	

11.2.Effekten av forslag til endringer i tilskuddssystemet for kommuner i Troms og Finnmark

For kommunene i Midt- og Sør-Troms er omfordelingseffektene og årsakene tilsvarende som for kommunene i Nordland, Samlet innebærer forslaget en omfordeling på 150 millioner kroner fra disse kommunene i forhold til dagens tilskuddsordning.

Omfordeling kommunestørrelse		
Midt- og Sør-Troms	Mill. kr	Kr pr. innb., gj.sn
< 3200	-28	-1 557
3201-6000	-3	-264
6001-9000	-5	-680
9001-21000	-11	-966
21001-	-104	-1 216
totalt	-150	

Nord-Troms	Mill. kr	Kr pr. innb., gj.sn
< 3200	59	4 195
3201-6000	18	3 831
Totalt	78	

Sørheim-utvalget foreslår at kommunene i Nord-Troms i tiltakssonen får samme satser som finnmarkskommunene. Dette betyr en merfordeling til disse kommunene på 78 millioner kr. Det er i og for seg mange grunner til at kommunene i tiltakssonen både i Nord-Troms og Finnmark bør likebehandles ut fra samme kriterier, Nord-Troms-kommunene har på mange måter de samme strukturelle utfordringene som kommuner i Finnmark. Dette kan imidlertid gjøres på flere måter, en er ikke avhengig av den omleggingen utvalget legger opp til for å få dette til. Eksempelvis viser tabellen nedenfor effektene en provenynøytral endring av satsene i Nord-Norge-tilskuddet slik det er i dag, der kommunene i tiltakssonen har samme sats som kommunene i Finnmark og der det relative tilskuddsnivået er bibeholdt.

Alternativ

Provenynøytral omfordeling til Nord-Troms

	Kr. pr. innb.		Mill. kr	
	Gml sats	Ny sats	+/- 2008	+/- Sørheim
Nordland	1 457	1 375	-19	-14
Rest-Troms	2 795	2 638	-73	77
Nord-Troms	2 795	6 445	120	43
Finnmark	6 828	6 445	-28	86
			0	193

Forutsatt opprettholdelse av samme relative tilskuddsnivåer
 Nordland- Rest-Troms - Tiltakssonen, som
 Nordland - Troms - Finnmark

For kommunene i Finnmark innebærer forslaget en omfordeling fra de minste kommunene og fra de største kommunene i fylket. For de minste kommunene en kombinasjon av lavere fastdel av tilskuddet enn dagens regionaltilskudd og lavere innbyggerdel av tilskuddet enn dagens Nord-Norge-tilskudd. For mellomgruppen av kommuner er det mindre effekter, noe som skyldes at disse, som ikke mottar regionaltilskudd i dag, også får en fastdel som kompenserer for lavere innbyggersats.

Omfordeling kommunestørrelse

Finnmark	Mill. kr	Kr pr. innb., gj.sn
<3000	-40	-1 762
3201-6000	4	568
6001-9000	-6	-987
9001-21000	-73	-2 008
Totalt	-114	

For de største kommunene skyldes omfordelingseffekten at innbyggerdelen av det foreslåtte nye tilskuddet er vesentlig lavere enn dagens Nord-Norge-tilskudd.

12. Distriktpolitikk og nordområdesatsingen.

I desember 2006 ble den rød-grønne regjeringens helhetlige nordområdestrategi lansert, som Norges viktigste satsingsområde i årene som kommer, med hovedformål å skape bærekraftig vekst og utvikling i Nordområdene. I denne strategien uttrykker regjeringen at i tillegg til videreføring av ansvarlig ressursforvaltning, gjenkjennelig suverenitetshevdelse og nært samarbeid med naboer og allierte, handler dette om en bred og langsiktig mobilisering av egne krefter og ressurser for utvikling av hele den nordlige landsdelen, et prosjekt som ikke bare er for nord, men et prosjekt for hele landet og det nordligste Europa – med betydning for hele kontinentet.

Det heter videre at bærekraftig utvikling i nord ikke bare er en distriktpolitisk målsetning, det er av strategisk betydning for oss alle. I følge strategien handler en bærekraftig utvikling i nord om å legge forholdene til rette slik at folk i nord kan bygge en tilværelse i levedyktige lokalsamfunn, med fremtidsrettede arbeidsplasser, gode helse- og utdanningstilbud og rike natur- og kulturopplevelser. Allerede i regjeringens Soria-Moria-erklæring ved tiltredelsen i oktober 2005 var det et sterkt politisk fokus på utfordringer og muligheter i nordområdene, en videreføring av Stortingsmelding nr 30 (2004-2005), som samlet bred støtte i Stortinget. Både i denne erklæringen og i den påfølgende Nordområdestrategien er det uttrykt at man ønsker å rette søkelyset mot tradisjonelle politikkområder slik at også disse kan få et sterkere nordområdeperspektiv.

Nordområdestrategien omtaler de særskilte utfordringene som preger levekårene til befolkningen i nordområdene og viser til at folketallet har gått ned og fødselstallene har vært lave i de nordligste fylkene de siste ti årene. Regjeringen uttrykker at den vil iverksette tiltak for å stimulere til større innflytting til Nord-Norge, og viser til at en positiv utvikling i Nordområdene blant annet forutsetter at det skapes nye muligheter for kvinner i regionen, og at unge mennesker blir boende og stifter familie der. Tiltak innen helse, idrett og kultur er listet som områder regjeringen ønsker å stimulere.

Følgeforskningen knyttet til de regionale effektene av Snøhvitutbyggingen viser at ringvirkningene i landsdelen utenfor de nærmeste kommunene til utbyggingsstedet, Hammerfest, Kvalsund og Alta har vært små. Videre peker rapportene fra følgeforskningen på at det ligger i fare i at ulikhetene mellom kommunene i regionen kan øke ved at de omkringliggende områdene taper i konkurransen om kvalifisert arbeidskraft, noe som kan medføre en forsering av den sterke fraflyttingen som har virket over lang tid.

Forskningsstiftelsen Fafo har nylig kommet med rapporten "Varsel om vekst", et fremtidsstudie-prosjekt utført på oppdrag av Konkraft. Her peker forskningsstiftelsen på at norsk leverandørindustri, som gjennom tretti år har bygget seg sterk – også i internasjonal målestokk – i Rogaland og Hordaland samt energiring-miljøet i den sentrale Oslo/Akershus-regionen, kan komme til å høste brorparten av effektene ved en eventuell petroleumsutvinning i nord framover. Dette innebærer i følge forfatterne at det er en stor mulighet for at de nordligste fylkene blir forbigått i nordområdesatsingen dersom ikke sterke politiske grep blir tatt.

I denne sammenheng er det høyst sannsynlig to sentrale grep som må tas. For det første må de regionale sentraene i nord styrkes som motorer i en regional utvikling. For det andre må det ut fra nasjonens utenrikspolitiske forhandlingsstyrke, miljø- og andre beredskapsmessige forhold

sikres at vi opprettholder bosettingsmessig tilstedeværelse over hele territoriet på en bred geografisk skala.

Til tross for at Sørheim-utvalgets intensjoner er motsatt, som det blant annet kommer til uttrykk i innstillingen,

”En prioritering av Nordområdene innenfor inntektssystemet er viktig for at kommunene i dette området skal være i stand til å forvalte landsdelens ressurser på en god måte samt å hevde Norges interesser i Nordområdene samt å hevde Norges interesser i Nordområdene. Sysselsetting og bosetting i landsdelen vil være svært sårbar overfor svingninger i den private sektor uten en sterk offentlig sektor. Forskjeller i levekår og inntektsnivå tilsier også en fortsatt prioritering av Nord-Norge innenfor inntektssystemet. Kommunene i Nordområdene må være i stand til å forvalte viktige nasjonale ressurser” (side 58)

er derimot de-facto-virkningene av utvalgets konkrete forslag en nedprioritering av kommunene i Nordområdene, både i forhold til dagens nivå på kommuneoverføringene og, når en ser bort fra Bodø og Tromsø, i forhold til Borge-utvalgets forslag om den samme endringen i prioriteringer, og således ikke i samsvar med de grep som må tas for å trekke nordområdesatsingen inn på land for å skape bedre samfunn, slik daværende kommunalminister uttrykte det da regjeringens nordområdemelding ble presentert.

13. Litteratur

Inntektssystemet 2008 for kommuner og fylkeskommuner
Beregningsteknisk dokumentasjon til St prp nr 1 (2007-2008)
Publikasjonsnummer H-2202, Kommunal- og regionaldepartementet

Berg, Paul Olav: De statlige tilskudd til kommunene som distriktpolitikk.
Nordlandsforskning arbeidsnotat nr. 1008/2000

Mønnesland, J. m.fl: Distriktpolitisk avgrensning, evaluering av geografisk virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift. NIBR-TØI-samarbeidsrapport 2002

Johansen, S. m.fl. Distriktpolitisk virkeområde for Norge 2006, TØI-rapport 824/2006

Nilssen, I.B m.fl.: Gode kommunale tjenester til Finnmarks befolkning og næringsliv. Norut NIBR Finnmark rapport 2005:1

NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner
Delutredning I fra Inntektssystemutvalget ved kongelig resolusjon av 24.
februar 1995. ("Rattsø-utvalget")

NOU 2004:2 Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål ("Effektutvalget")

NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner ("Borge-utvalget")

Rapport til kommunaldepartementet. Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommuner. ("Sørheimutvalget")

Utenriksdepartementet: Regjeringens nordområdestrategi, 2006.

Angell, E. m.fl: Samfunnsvirkninger fra første feltutbygging i Barenstshavet. Norut NIBR Finnmark rapport 2006:6

Hernes, G m.fl: Varsel om vekst? Fremtidsbilder av olje og gassvirksomhet i Nord-Norge. Fafo-rapport 2007:36