



FYLKESMANNEN I FINNMARK

FINNMÁRKKU FYLKKÁMANNI

Kommunal og Regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Deres ref

Deres dato

Vår ref
Sak 2007/4217

Vår dato
31.01.2008

Saksbehandler/direkte telefon: Tor Stafsnes - 78 95 03 02

Høringsuttalelse nytt inntektssystem for kommunene - Sørheimutvalget

Innledende kommentarer:

Målsettinger om å etablere et nytt, enklere og mer "objektivt korrekt" inntektssystem for kommunesektor har vært grunnlaget for flere store systemrevisjonsprosesser siden 1985. Entydige erfaringer har imidlertid vist at disse målsettingene har vært meget vanskelige å nå; det handler om å forsøke å realisere like rammebetingelser for en svært mangfoldig kommunesektor med innbyrdes svært ulike eksistensmessige forutsetninger. Implementeringene av systemet vedtatt på midten av 1980'tallet har vist dette til fulle.

I Finnmark finner vi landets desidert mest overføringsavhengige kommuner, i tillegg til at fylket har opplevd en til dels dramatisk folketallsnedgang de siste tiårene. Med unntak av Hammerfest er også samtlige såkalte "minsteinntektskommuner". Dette betyr at effekter som konsekvens av justeringer i inntektssystemet for kommunesektor normalt vil få størst virkning i vårt fylke. Dette vises både gjennom beregning av systemeffektene av Borge-utvalgets og Sørheimutvalgets forslag. Førstnevnte representerte i forslaget en systemeffekt på minus 51 mill. til fylkets kommuner samlet, i tillegg til betydelige omfordelingseffekter internt i fylket.

Systemeffektene av Sørheimutvalgets forslag representerer et inntektstap for fylkets primærkommunesektor på om lag 110 millioner i forhold til dagens nivå for betjene behovene til fylkets samlede befolkning på ca 72 000 innbyggerne. Samtlige kommuner i Finnmark, med unntak av Nesseby (som får en samlet økning på om lag 150 000 kr), får ved nytt foreslått system kutt i rammeoverføringene – mange til dels dramatisk. Reduksjonen som konsekvens av systemet kompenseres riktignok langt på veg via INGAR for finnmarkskommunene samlet, med unntak av ca 4,5 mill. Det fremgår imidlertid av premissene for INGAR at dette er en overgangsordning – med den usikkerhet dette representerer over tid.

Om mandatet og målsettingen:

Sørheimutvalgets oppdrag relaterer seg til å korrigere systemet for inntektsutjamning; departementet har i mandatet tatt utgangspunkt i at det er i samband med systemet for inntektsutjamninga de "politiske komponentene" befinner seg. Dette vurderer vi som en betydelig metodisk begrensning med hensyn på å skulle realisere et helhetlig system. Utvalget har da også selv uttrykt det problematiske i å presentere konklusjoner uten å kunne se/vurdere inntektsutjamninga i forhold til et system for utgiftsutjamning. Dette forholdet blir en viktig premiss for høringen i dette tilfellet.

Både rent metodisk og for alle praktiske formål mener fylkesmannen derfor det ville vært korrekt å se inntekts- og utgiftsutjamninga i sammenheng i en felles høring - selv om Borgeutvalget (utgiftsutjamninga) isolert har vært i slik prosess allerede: inntekts- og utgiftsutjamninga vil langt på veg være gjensidig avhengige komponenter i et helhetlig inntektssystem.

Om utvalgets forslag:

a) Nytt distriktspolitisk tilskudd:

Sørheimutvalget foreslår å slå sammen Regionaltilskuddet, Nord-Norge-tilskuddet og de delene av det nåværende skjønnstilskuddet som er begrunnet ut fra særlige distriktspolitiske hensyn til et nytt distriktspolitisk tilskudd. Begrunnelsen for dette er at også andre perifere kommuner i landet har den typen utfordringer som kommunene i Nord-Norge – ikke minst Nord-Troms og Finnmark – har. Fylkesmannen ser selvsagt at også andre kommuner i landet kan ha den typen utfordringer som Finnmarkskommunene sliter med, og som i noen grad lå til grunn for etablering av Nord-Norge-komponentene i inntektssystemet.

Dagens Nord-Norgetilskudd hadde i utgangspunktet sin begrunnelse i kompensasjon for merkostnader/strukturelle forhold som ikke var fanget opp av inntektssystemet og som gjorde produksjonen av viktige velferdstjenester dyrere i de nordnorske kommunene. Etter omleggingen av systemet i 1997 ble begrunnelsen endret; argumentasjonen for tilskuddet ble nå et ønske om å sikre kommunene i Nord-Troms og Finnmark merinntekt som buffer mot det Stortinget anså som uønskede utviklingsrekk i samfunnene her nord: fraflytting, kompetanseutfordringer i kommunene. I tillegg ble disse komponentene etablert ut fra en kjensgjerning om at i samband med samfunnsutviklerollen i kommuner med en svak privat sektor er standarden på de kommunale tjenestene en langt mer kritisk faktor. Nord-Norge-komponentene skulle gi en "merhandelfrihet" i Finnmark ut fra dette – distriktspolitisk motivert.

Realitetene er imidlertid at disse merinntektene har fått en annen funksjon. Et forskningsarbeid utført av Norut/NIBR–Alta for Fylkesmannen i rapporten *"Gode kommunale tjenester for Finnmarks befolkning og Næringsliv (2005:1)"* viste at disse midlene gikk til saldering av ikke-tilsiktete merkostnader som kommunene fikk som resultat av å skulle iverksette sitt ansvar på sentrale rettsikkerhetsområder i et fylke der rammebetingelsene for kommunene avviker radikalt fra den nasjonale gjennomsnittskommunen i inntektssystemet. Realisering av nasjonalt lovbestemte standarder på viktige rettsikkerhetsområder tvinger våre kommuner til å etablere noe som statistisk fremstår som overkapasitet isolert målt i forhold til folketall: våre små og usentrale kommuner har svært høye enhetskostnader. Som eksempel medfører til krav til forsvarlig turnus for leger at en gjennomsnitts kystkommune i Finnmark har en legetetthet som er mer enn det dobbelte av landssnittet. I tillegg må de fleste Finnmarkskommunene – i motsetning til størstedelen av det øvrige kommune-Norge - betale disse fastlønn fordi pasientgrunnet er så lite som det er. Slik sett koster det betydelig mer å etablere og drifte nasjonale standarder på velferdstjenester i Finnmark enn i resten av landet. Opptaksområdene til tjenestene er små,

og her har både demografiske, topografiske og klimatiske forhold stor betydning. Dette er driftsulemper som ikke fanges opp av den øvrige utgiftsutjevningssystemet i dag. Opptaksområdene og dermed kostnadene vil heller ikke endres gjennom kommunesammenslåinger.

At begrunnelsen for tilskuddet har endret seg over tid kan bare konstateres, men Fylkesmannen mener altså Norut/NIBR-rapporten dokumenterer at det er dyrere å produsere en del kommunale tjenester i Finnmark enn i mer sentrale strøk av landet, og at dette ikke kompenseres i dagens system. I tillegg kommer det faktum at kommunene i fylket samlet har hatt en reell reduksjon i rammeoverføringer på 7,8 % i perioden 2000-2005. Rapportens innhold er slik sett en sterk indikasjon på at Sørheim-utvalgets vurderinger hva angår premissene for alternativ anvendelse av Nord-Norgetilskuddet ikke treffer; en innlemmelse av Nord-Norgetilskuddet i et nytt distriktpolitisk tilskudd salderer ut både merhandlefrihet i kommunesektor i Finnmark til fordel for en politisk begrunnet nasjonal refordeling, og kutter i Finnmarkskommunenes forutsetninger for å realisere ansvar i forhold til å opprettholde nasjonale standarder på lovpålagte oppgaver.

Et annet relevant eksempel på dette så en i forhold til Borge-utvalgets forslag til endring kostnadsnøkler for utgiftsutjamninga, der aldergruppen under 67 år ble foreslått tatt ut. Finnmarkskommunene avviker demografisk sterkt fra landsgjennomsnittet i forhold til mange etterspørselskomponenter. I Finnmark inntreffer som eksempel behovet for omsorgstjenester tidligere enn ellers i landet på grunn av tidlig aldring. Dette skyldes vanskeligere levekår gjennom hele livsløpet, noe som gjelder både for innbyggere fra 67-79 år og personer under 67 år. Fylkesmannen påpekte da også under denne høringen at situasjonen i vårt fylke tilsa en annen og mer fleksibel aldersvekting enn det utvalget foreslo.

Dette understreker etter Fylkesmannens mening sterkt det ovennevnte behovet for å se inntektssutjamning og utgiftsutjamning i sammenheng ved systemrevisjon. Hvis ikke dette gjøres vil en systemrevisjon kunne få betydelige uuntenderte negative distriktpolitiske konsekvenser. For øvrig vil en omfordeling av Nord-Norge-komponentene uten å endre rammen, isolert sett gi marginalt positive konsekvenser for de kommunene som får mer – i forhold til de negative konsekvensene for kommunene i Nord-Troms og Finnmark.

I samband med Regjeringens Nord-områdesatsing er det uttalt store forventinger også til Finnmarkskommunenes rolle. Sørheimutvalgets forslag representerer et betydelig kutt via systemet. Dersom dette realiseres, vil det, jfr. ovennevnte, ytterligere bidra til å redusere kommunenes forutsetninger for å kunne ivareta sin rolle som lokalpolitisk utviklingsaktør.

b) Skatteandelen:

Utvalgets anbefaling er at skatteandelen av kommunenes totale inntekter bør ligge på om lag 50 % - noenlunde slik det nasjonalt er i dag. Situasjonen i dag er at skatteinntektenes andel her varierer svært mellom landets kommuner, med Finnmarkskommunene som noen av de mest skattesvake. Dersom målsettingene er å minimalisere inntektsforskjeller mellom kommunene, vil et viktig virkemiddel være en lav skatteandel. I fordelingsmodellen i inntektssystemet bør derfor andel rammetilskudd vektes opp på bekostning av skatteinntekter. Fordelingen av vekst i skatteinntektene fra et år til en annen vil på denne måten slå mer positivt ut for skattesvake kommuner.

c) Selskapsskatten:

Det er i dag store variasjoner i selskapsskatten mellom kommunene i tillegg til at den varierer fra år til år. Flertallet i utvalget viser også til at denne skatten i liten grad bidrar til økte insentiver til næringsutvikling. Fylkesmannen støtter utvalgsflertallet i dette spørsmålet, ut fra en konstatering av at ordningen slik den er i dag er et lite egnet bidrag til å sikre stabilitet i kommunenes forutsetninger for å ivareta ansvaret for viktige velferdstilbud og rettsikkerhet, slik målet må være med et godt inntektssystem.

d) Skjønnsmidlene:

Fylkesmannen er svært bekymret for utvalgets forslag om å redusere skjønnsrammen i systemet. I vårt fylke har skjønnsmiddelpotten, som til tross for reduksjon over tid fortsatt utgjør et betydelig bidrag til Finnmarkskommunene, gjennom tidene vært et viktig korrektiv til et inntektssystem der våre kommuner i struktur sterkt har avveket fra den nasjonale gjennomsnittskommunen. En rekke distriktskommuner og Finnmarkskommunene spesielt står slik overfor et mangfold av utfordringer som kostnadsnøkler og vekter i standardiserte systemmodellene for utgifts- og inntektsutjevning ikke helt og fullt har maktet å fange opp.

Skjønnsmidlene har vist seg å være en sentral og nødvendig sikringsmekanisme i denne sammenhengen – som korrektiv til et standardisert inntektssystem, og som virkemiddel for utgiftsutjamning. Fylkesmennene foreslår i dag fordeling av disse midlene etter kriterier i stor grad utformet i dialog med kommunene. Dette har sikret fordeling med utgangspunkt i lokal kompetanse og innsikt, og med basis i lokale behov. En innlemmelse av disse midlene i distriktstilskuddet vil redusere treffsikkerheten mhp disse midlene betydelig.

Fylkesmannen kan ikke se at de underliggende forholdene som i utgangspunktet begrunnet et betydelig skjønnsstilskudd i inntektssystemet er endret i forhold til det opprinnelige. Slik sett vil en reduksjon/bortfall av skjønnsmidlene vil gi reduserte mulighet for å kompensere for dokumenterte problemer og spesielle behov. Etter vår mening bør derfor ordningen med skjønnsmidlene også framover opprettholdes minst på dagens nivå.

e) Oppdatering av befolkningstall samt etablering av veksttilskudd mv:

Fylkesmannen mener bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen bør videreføres og ivaretas av løpende utjevning basert på oppdaterte befolkningstall, slik også utvalget foreslår. Denne ordningen gir "gevinst" for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og "tap" for kommuner og fylkeskommuner med reduksjon. Gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall er altså i hovedsak knyttet til inntektsutjevningen.

Det er imidlertid en stor oppgave raskt å kunne respondere med justeringer på utgiftssiden for den enkelte kommune med stor fraflytting og stor overføringsavhengighet – slik tilfellet har vært for kommunene i vårt fylke i mange år. Også i dette perspektivet gir befolkningsutviklingen i fylket vårt over de siste 30 årene grunn til bekymring: fylket samlet har hatt en årlig folketallsnedgang på om lag 0.3 % siden 1980, mens kystkommunene i samme periode har hatt en årlig nedgang på nærmere 2 % i snitt. I tillegg til alle andre levekårmessige konsekvenser av dette, representerer denne utviklingen en betydelig kommunaløkonomisk utfordring, ikke minst i forhold til Sørheimutvalgets forslag.

Utvalget foreslår at kommuner med befolkningsøkning høyere enn det doble av veksten nasjonalt i snitt siste tre år, og med lavere skatteinntekter enn 140 % av landssnittet skal ha et veksttilskudd. Utvalget foreslår et tilskudd på kr. 50.000 pr. nye innbygger utover vekstgrensen for slike kommuner. Dette tilskuddet tenkes så finansiert ved redusere skjønnsrammen med et like stort prosentvis trekk i fylkenes skjønnsrammer.

Også Borgeutvalget vurderte forslaget om eget tilskudd til vekstkommuner. Dette utvalget konkluderte med at vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men det er vanskelig å finne dokumentasjon på at disse som konsekvens har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Borgeutvalget ville derfor ikke anbefale etablert nye ordninger som skal ta særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst. Dersom disse kommunene opplevde spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur, mente en dette kunne fanges opp gjennom skjønnsstilskuddet.

Sørheimtvalget har i henhold til mandatet konkludert med at det bør tas hensyn til kommuner med sterk vekst. Vekstkommuner har nok høye investeringsutgifter, men det fremgår ikke av

utvalgsrapporten dokumentasjon at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Fylkesmannen konstaterer videre at utvalget ikke drøfter kommuner med sterk fråflytting i et tilsvarende perspektiv. Høye kapitalkostnader kan være en betydelig større utfordring for kommuner med befolkningsnedgang enn for vekstkommuner. Det har direkte sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil ha vansker med å redusere realkapitalen i takt med fallende innbyggertall.

I arbeidet med å skaffe seg økonomisk handlefrihet har det for øvrig vært en løpende oppfordring til norske kommuner om å "utnytte sitt inntekspotensiale" for å løse samlet oppgaveportefølje. Mange distriktskommuner har da også sett det nødvendig å innføre eiendomsskatt, til tross for at dette ofte oppfattes som skrankebygging i forhold til å stimulere til nødvendige nyetableringer. For Fylkesmannen er det slik sett et paradoks at mange av de kommunene som påberoper seg problemer knyttet til "voksesmerter" i liten grad synes å utnytte det inntekspotensialet som ligger innenfor etablerte ordninger – så som eiendomsskatten. Som eksempel er inntekspotensialet ved eiendomsskatt for vekstkommunene som ikke har innført dette estimert til 3 mrd., tallet for Oslos vedkommende er alene estimert til om lag 1,2 mrd.

På dette grunnlaget finner Fylkesmannen grunnlag for å stille spørsmål ved begrunnelsen for etablering av et særskilt tilskudd til vekstkommuner. Når så dette veksttilskuddet i tillegg tenkes finansiert ved reduksjon i skjønnsrammen, betyr dette at fylker med en høy andel av skjønnsrammen må finansiere en større andel av veksttilskuddet. Med utgangspunkt i ovennevnte – ikke minst begrunnelsen for opprettholdelse av skjønnsmidlene på et relevant nivå ut fra et utgiftskompenserende perspektiv – finner Fylkesmannen det vanskelig å støtte etablering av et veksttilskudd.

Oppsummering:

Fylkesmannen mener i utgangspunktet det burde vært gjennomført en høring basert på et konsept der utgiftsutjamninga (Borgeutvalget) og inntektsutjamninga (Sørheimutvalget) var komplementære deler av et helhetlig system. Sørheimutvalget har da også selv indirekte pekt på dette som en svakhet for sitt arbeid.

Hva angår de konkrete forslagene vil Fylkesmannen, med henvisning til det forannevnte, fraråde etablering av et nytt regionaltilskudd med den foreslåtte modellen. Dersom et slikt tilskudd skal finansieres av skjønnsmidler og Nord-Norge-tilskuddet – komponenter som dels har helt andre funksjoner enn å skulle være generelle elementer i et system for inntektskompensasjon – kan/vil resultatet bli en omfordeling med betydelig ikkeintenderte og kritiske konsekvenser for kommunene i Nord-Norge og Finnmark.

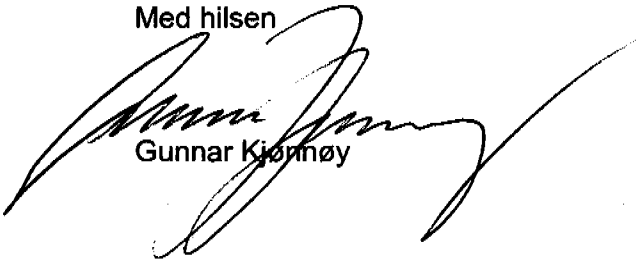
Fylkesmannen vil også fraråde avvikling av ordningen med skjønnsmidler. Disse midlene har, til tross for løpende intensjoner om avvikling, vist seg å ha sin åpenbare berettigelse. Dessuten har man maktet å etablere et fordelingsregime hva angår disse midlene i dialog mellom Fylkesmannen og kommunene som baserer seg på lokal konkret innsikt og derved god treffsikkerhet med utgangspunkt i spesifikke lokale behov - ut over det et generelt inntektssystem vil kunne make å ta hensyn til. Dette har vært viktig i et fylke der kommunene avviker sterkt fra den nasjonale gjennomsnittskommunen.

Regjeringens Nordområdestrategi er presentert som et svært viktig nasjonalt prosjekt, der tilrettelegging for aktivitet og relevant bosetting i regionen blir viktige forutsetninger for å kunne lykkes. Finnmark er presentert som et nøkkelområde for denne satsingen, og det er uttrykt store forventninger også til kommunenes rolle som aktive og dynamiske aktører i utforming av innholdet i denne nordområdesatsing. Dette er også omtalt som premiss i Sørheimutvalgets rapport, men avspeiles ikke i de konkrete forslagene der systemeffektene

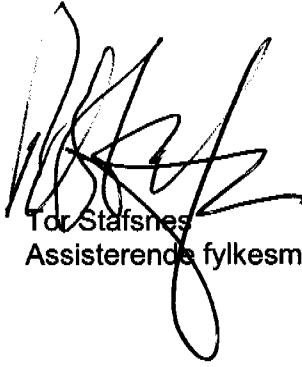
altså summerer seg til en reduksjon i overføringene over inntektssystemet til våre kommuner på om lag 110 millioner. Også på dette grunnlaget anbefaler Fylkesmannen videreføring av de regionalpolitisk begrunnede komponentene i inntektssystemet slik det er i dag.

For de øvrige forslagene vises det til forannevnte.

Med hilsen



Gunnar Kjønnøy



Tor Ståfsnes
Assisterende fylkesmann

Kopi: Kommunene i Finnmark