



FYLKESMANNEN I NORD-TRØNDELAG

Kommunal- og administrasjonsavdelingen

Saksbehandler: Helge Holthe

Deres ref.: 07/2419-1 HER
Vår ref.: 2007/8288

Vår dato: 05.02.2008
Arkivnr: 331.2

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Høringsuttalelse til forslag om forbedring av inntektssystemet for kommunene - Sørheimutvalget

Sammendrag:

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har gjennomgått Sørheimutvalgets rapport med forslag til endring av sentrale deler av inntektssystemet. Det er store og viktige deler av inntektssystemet som ligger utenfor Sørheimutvalgets mandat, og det er svært viktig at det blir gjort et grundig arbeid også her. Kommunal og regionaldepartementets arbeid med kostnadsnøkler har stor betydning for inntektssystemet, og vi støtter utvalget i at det er en klar forutsetning at utgiftsutjevningen blir mest mulig fullstendig og korrekt. De nye kostnadsnøkler bør bygge på gode faglige metoder, og forslaget bør sendes på høring.

Fylkesmannen mener at Sørheimutvalgets innstilling er et skritt i riktig retning mot et bedre inntektssystem. Utvalgets innstilling representerer en metodisk forbedring innenfor skatteutjevning, selskapsskatt, distriktstilskudd og overgangsordning.

Fylkesmannen mener at utvalgets forslag mangler en prinsipiell tilnærming til målet om likeverdig tjenestetilbud. Vår mening er at hensynet til lokal forankring av inntekter må vike for et utjevningsbehov, inntil alle kommuner har kommet opp på et inntektsnivå som gir grunnlag for likeverdige tjenester. Når det gjelder inntekter ut over dette nivået, støtter Fylkesmannen utvalget i at inntekter bør være lokalt forankret.

Når det gjelder enkeltkommuner er bildet noe mer sammensatt. Fordelingen av det nye distriktstilskuddet gir i vårt fylke en del utslag som kan virke tilfeldige. Fylkesmannen er også kjent med at kommunene i Namdalen tar opp spørsmålet om nordlandsvilkår. Utviklingen i namdalskommunene det siste ti-året viser en svært alvorlig avfolkning, negativ næringsutvikling innenfor flere sektorer og en ugunstig utvikling i alderssammensetning. Fylkesmannen vil peke på at det er vanskelig å se at namdalskommunene har noe mindre behov for ekstra distriktsmidler enn kommunene i Nordland ut fra rent objektive kriterier for status og utvikling. Fylkesmannen vil derfor gi sin støtte til at dette spørsmålet tas opp.

En stadig tilbakevendende kritikk av inntektssystemet har vært at systemet er for komplisert. Fylkesmannen mener at Sørheimutvalget inneholder forslag som gir en bedre fordeling av inntektene, uten at systemet har blitt vesentlig enklere. Fylkesmannen mener likevel at det viktigste tross alt er at systemet gir en bedre fordeling. På et punkt ser vi at systemet også har blitt enklere. Overgangsordningen i forslaget (INGAR) er enklere å forstå enn den gamle overgangsordningen.

Fylkesmannen vil fremheve at vår høringsuttalelse på vesentlige punkter er sammenfallende med uttalelser fra Nord-Trøndelag Fylkeskommune, KS i Nord-Trøndelag og flere av kommunene i fylket.

Følgende tema er gjennomgått i vår høringsuttalelse:

- Overordnede mål for hvordan inntektene bør fordeles
- Forholdet mellom skatt og rammetilskudd
- Skatter og utjevning av skatter
- Selskapsskatt
- Distriktstilskudd
- Skjønnsmidler
- Mikrokommuner
- Overgangsordningen (INGAR)
- Tema utenfor Sørheim-utvalget. Kostnadsnøkler

Overordnede mål for hvordan inntektene bør fordeles

Inntektssystemets oppgave er å fordele inntektene mellom kommunene. Vår høringsuttalelse bygger på at det er et politisk uttrykt mål fra den nåværende regjering at det skal være et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Vi legger til grunn at målet omfatter mye mer enn de lovpålagte oppgavene. Vi mener målet om likeverdig tjenestetilbud er styrende for hvordan inntektssystemet bør utformes. Behovet for tilstrekkelige, stabile og forutsigbare inntekter øker i takt med økende krav til kommunesektoren, utstrakt bruk av rettighetslovgivning og en moderat vekst i inntektsnivået. Under slike rammebetingelser vil kommunene ha et begrenset økonomisk handlingsrom, og inntektene må da dimensjoneres slik at alle kommuner hvert år har inntekter på et basisnivå som gir rom til finansiering av lovpålagte krav, Stortingets forventninger og et lokalpolitisk handlingsrom. Dette tilsier at den andelen av kommunesektorens inntekter som pr i dag overstiger det beregnede utgiftsbehov, bør være jevnere fordelt mellom landets kommuner enn i dagens inntektssystem. Dette vil gi en jevnere fordeling av velferden i landet, og alle kommuner får bedre muligheter til å fylle sin samfunnsrolle både som velferdsprodusent, utvikler av lokalsamfunn og lokalpolitisk arena. Fordeling av inntekter utover et slikt basisnivå anser fylkesmannen som et spørsmål av mer politisk karakter. Vi mener Sørheimutvalget ikke går langt nok i å sikre alle kommuner et slikt basisnivå, og at det legges for stor vekt på at inntektene er lokalt forankret. Innbyggerne betaler skatt etter de samme regler over hele landet, og behovet for kommunal velferd har ingen koblinger til skatteevnen. Hensynet til lokal forankring av skatteinntekter og andre lokale inntekter bør derfor vike for utjevningsbehovet, inntil et basisnivå er oppnådd for alle kommuner.

Sørheimutvalget forutsetter en mest mulig fullstendig og faglig korrekt beregnet utgiftsutjevning. Utgiftsutjevningen utredes av departementet, og ligger derfor ikke i utvalgets mandat. Fylkesmannen er enig med Sørheimutvalget i at korrekt utgiftsutjevning, hvor alle ufrivillige utgiftsforskjeller fanges opp, er en klar forutsetning. Hvis denne forutsetningen ikke oppfylles, vil utgiftsutjevningen kunne overstyre målsettinger i forslaget fra Sørheimutvalget. Et eksempel på dette er dersom en utkantkommune må bruke av sitt distriktstilskudd til å finansiere basisnivå på sine tjenester. Distriktstilskuddet vil da ikke gi kommunen det ekstra løftet i tjenestene som ligger i formålet med distriktstilskuddet.

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannen mener at utvalgets forslag på enkelte viktige punkt ikke går langt nok i å utjevne inntektene. Fylkesmannen mener at hensynet til lokal forankring av inntekter må vike for et utjevningsbehov, inntil alle kommuner har kommet opp på et inntektsnivå som gir grunnlag for likeverdige tjenester. Når det gjelder inntekter ut over dette nivået, støtter Fylkesmannen utvalget i at inntekter bør være lokalt forankret.

Skatter og utjevning av skatter

Ulikheter i skatteinntekter kan forklare mye av den totale inntektsforskjellen mellom kommunene i landet. Kommunene i Nord-Trøndelag har lave skatteinntekter. Inntektsutjevningen gir bare delvis kompensasjon for lavt skattenivå, og slik vil det være også med Sørheimutvalgets innstilling. Utvalget foreslår å flytte utjevningsgrensene med 5%. Dette gjøres ved å øke den symmetriske utjevningen fra 55% til 60%. Vi finner ingen faglige begrunnelser for hvorfor utvalget har valgt 5%.

Dersom virkningen av skatt med tillegg av skatteutjevning analyseres isolert fra resten av inntektssystemet, ser vi at kommunene i Nord-Trøndelag har lave utjevnede skatteinntekter. Dette gir tilsvarende lave inntekter til å finansiere kommunale velferdstjenester. Avhengigheten av offentlig virksomhet er stor i et fylke der de fleste av kommunene må kunne betegnes som relativt næringsfattige, og langtidseffektene av et varig lavere inntektsnivå vil derfor også forme det nord-trønderske samfunnet.

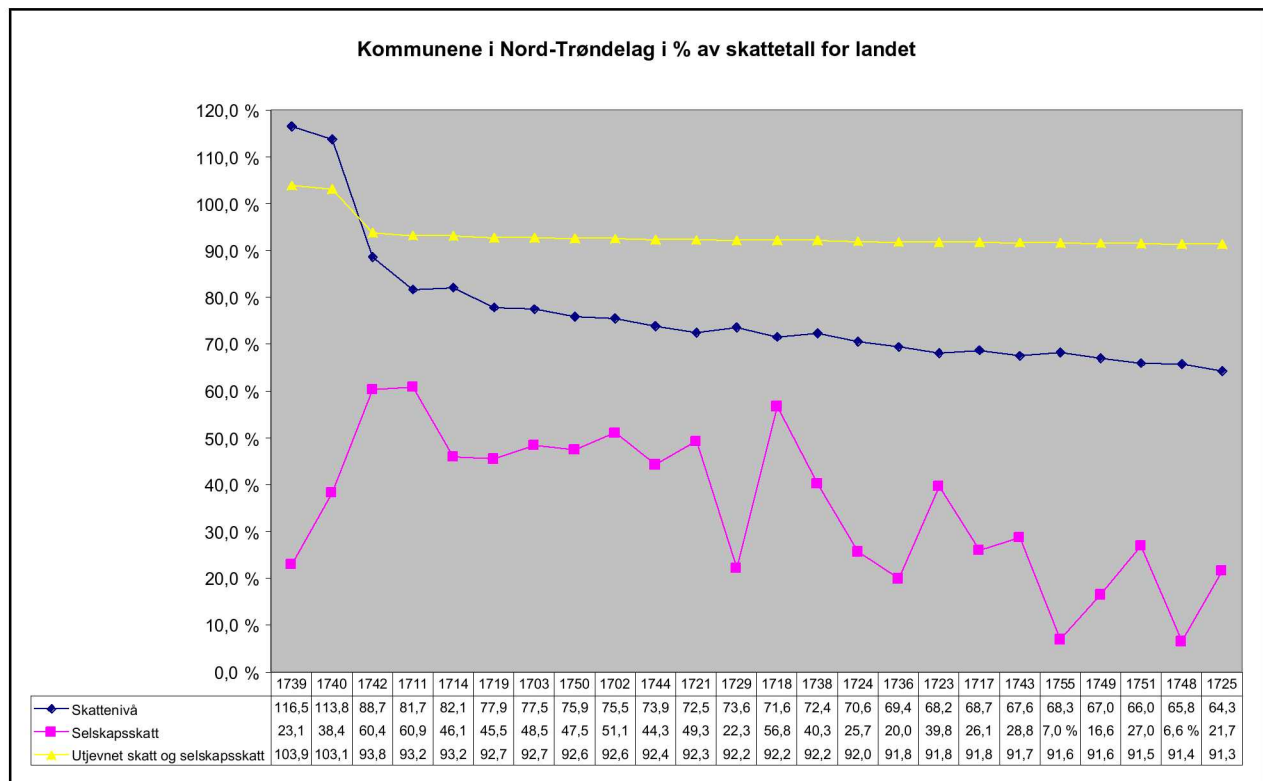
Det er også grunn til å tro at varig lavt inntektsnivå medfører en dreining mot basisproduksjon, i stor grad sammenfallende med de plikter som ligger på kommunene i forhold til rettighetslovgivning. Det er et paradoks at begrunnelsen for delvis inntektsutjevning er at dette stimulerer til næringsutvikling, samtidig som lav skatteinntekt vil trekke prioriteringene bort fra utvikling og over mot basisproduksjon. Dermed trekkes også ressursene bort fra tiltak som i neste omgang kunne gitt økt skattenivå. Et lavt inntektsnivå vil påføre kommunene en økonomisk sårbarhet, ved at det blir vanskeligere å bygge opp reserver mot helt normale uforutsette svingninger i behov og utgiftsnivå. I verste fall kan det bety at kommuner tvinges til omstillinger av rent likviditetsmessige årsaker.

Skatteinntekter vil i stor grad være styrt av innbyggernes skatteevne, som igjen avhenger av næringsstruktur i den enkelte kommune. På den andre siden er det slik at kravene til god skole og helse/eldreomsorg styres av helt andre faktorer enn skatteevnen. Når inntektsforskjellen ikke gir seg større utslag i tjenestene enn de faktisk gjør, har nok dette sammenheng med at kommuner med lave inntekter dreier midlene mot basisproduksjon.

Utjevning med dagens modell:

For å illustrere hvilke tallstørrelser som ligger i en sterkere utjevning, har vi har foretatt en enkel omregning av dagens inntektsutjevning under forutsetning av at alle kommuner i landet utjevnes på nivået til gjennomsnittskommunen. Beregningen viser at på beregningstidspunktet ville 22 av fylkets 24 kommuner fått høyere inntekter med en fullstendig utjevning. For fylket totalt tilsvarer dette en tilleggsinntekt på ca 200 mill kroner, ut fra de forutsetninger vi har lagt til grunn i vår beregning. Beløpet er så vidt høyt at selv en mer begrenset omlegging av inntektsutjevningen vil utløse et betydelig løft i inntektene.

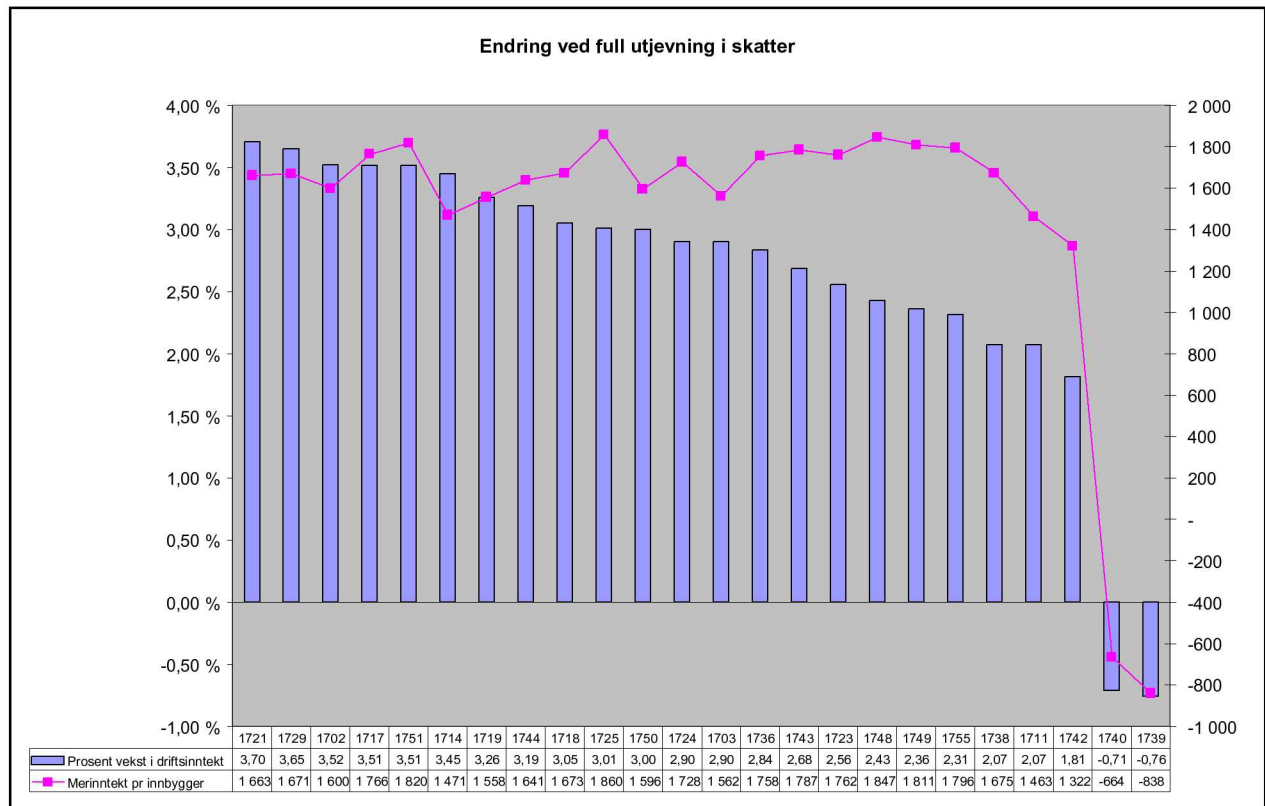
I vår illustrasjonsberegning har vi lagt til grunn prognosemodell fra KS (versjon prok0704) for inntektsutjevning 2007. Beregningen viser potensialet ved 100% utjevning av skatt og selskapsskatt på de tall som lå i denne versjon av prognosemodellen. Beregningen viser et øyeblikksbilde, mens den faktiske virkningen vil variere over tid avhengig av faktisk skatteinnngang og hvordan denne er fordelt mellom kommunene. I tillegg vil også andre faktorer virke inn over tid, slik som fremtidig fordeling mellom skatt og rammetilskudd, befolkningsutvikling mv.



Figuren viser at skatteinntektene for nord-trønderske kommuner blir utjevnet til et nivå som ligger fra 91.3% til 93.8% av landets gjennomsnittlige skatteinntekt, når de to kraftkommunene Rørvik og Namsskogan holdes utenfor.

Figuren viser også at selskapsskatten i Nord-Trøndelag er svært lav, og at det er store variasjoner i selskapsskatten, fra nesten ingenting og til ca 60% av nivået på landsbasis. Tabellene som ligger i høringsnotatet viser at dette er et ganske vanlig mønster på landsbasis. Kommuner med lave skatteinntekter har oftest lave inntekter fra selskapsskatt. Noen unntak finnes nok, men ikke i Nord-Trøndelag.

For sammenligningens skyld, har vi også sett hvor mye dette utgjør i forhold til kommunenes totale driftsinntekter. Tallene viser at utjevningspotensialet utgjør fra 1.8% til 3.7% av driftsinntektene, eller helt opp til nesten 1900 kr pr innbygger.



I tabellen ovenfor er det satt opp beløp både i 1000 kr og i kroner pr innbygger.

Fylkesmannens vurdering:

Det er grunnlag for å se nærmere på om sterkere utjevning av skatteinntekter, kan være et bidrag til å oppnå et sikrere og mer rettferdig fundament for finansiering av et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Dette vil i så fall få den konsekvens at hensynet til lokal forankring av inntekter må vike inntil utjevningsnivået er oppnådd.

Selskapsskatt

Vår mening er at selskapsskatt er for ujevnt fordelt og for konjunkturavhengig til å være et fundament for finansiering av kommunal basisproduksjon. Vi finner heller ikke faglig dokumentasjon for at selskapsskatten har incentivvirkninger som forsvarer at selskapsskatten må være en kommunal skatt. Hvis dagens ordning med selskapsskatt skal bestå, bør selskapsskatten reduseres til en ren toppfinansiering, utover det basisnivå alle kommuner må ha.

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannen mener at selskapsskatten bør avvikles som kommunal skatt, og erstattes med mer stabile og forutsigbare finansieringskilder.

Fordelingen mellom skatt og rammetilskudd

Fylkesmannen legger til grunn at en forskyvning av inntekter fra skatt med inntektsutjevning til et tilsvarende høyere rammetilskudd, vil dempe effekten av et lavt skattenivå. Dette vil være et positivt bidrag til alle skattesvake kommuner i landet.

Det er etter det vi erfarer mange som deler våre argumenter for å se nærmere på inntektsutjevningen, eller å forskyve skatt til rammetilskudd. Vi kan blant annet vise til en

utredning som er skrevet i et samarbeid av kommuner, fylkesmenn m fl i Buskerud, Telemark og Vestfold.

Fra rapporten til samarbeidet Buskerud, Telemark, Vestfold har vi sakset følgende argumentasjon for bedre skatteutjevning. Vi tiltrer argumentasjonen i utredningen:

Inntektsforskjeller kommunene imellom er hovedgrunnen til at velferdstilbudet varierer. Skatteinntekter er en av hovedfinansieringskildene for både statlig og kommunalt velferdstilbud, og kommuneskatt og rammetilskudd utgjør kommunenes største inntektsposter. Hovedgrepet for å oppnå et likeverdig velferdstilbud er større utjevning av kommunenes skatteinntekter.

Regjeringen til grunn at kommunene skal sikres inntekter som gir et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet man er bosatt. Et likeverdig tjenestetilbud skal oppnås gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen, mens tilrettelegging for et ønsket bosettingsmønster skal oppnås gjennom de regionalpolitiske virkemidlene.

Ved sammenlikning av kommunenes korrigerede frie inntekter har kommunene i Vestfold og Østfold landets laveste inntekter. Når årsaken til dette skal forklares, blir det ofte vist til at de lave inntektene skyldes at kommunene i disse fylkene ikke mottar regionalpolitiske virkemidler. Verken Oslo, Bærum, Sandefjord, Skien eller Steinkjer mottar regionalpolitiske virkemidler, men det er store forskjeller i inntektsnivået i disse kommunene. Dette skyldes forskjeller i skatteinntekter og begrenset inntektsutjevning. Inntektsforskjeller gjør at kommuner ikke kan gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

En så beskjedne finansiering gjennom innbyggertilskuddet bygger ikke opp under den overordnede målsettingen om å skape økonomisk grunnlag for et likeverdig velferdstilbud i landet og krever derfor en betydelig utjevning av skatteinntektene. Dersom man øker innbyggertilskuddet på bekostning av skatteinntektene, øker de økonomiske forutsetningene for at innbyggerne kan få et likeverdig velferdstilbud. Dette medfører ingen endring i samlet beskatning, men bare en omfordeling for kommunene fra skatt til rammetilskudd innenfor den samme inntektsrammen. Staten får økt sin andel av skatteinntektene, og denne økningen gis tilbake til kommunene som økt rammetilskudd.

Valg av nivå på inntektsutjevningen

Argumentasjonen for å ikke utjevne skatteinntektene fullt ut er knyttet til at inntektene bør ha lokal forankring. Det er viktig å se forskjellene på privat forbruk basert på forbrukernes egne inntekter og tilbud av offentlige tjenester som i stor grad blir finansiert over skatteseddelen. Folk betaler skatt etter noenlunde de samme skattereglene i Norge. Skattyterne betaler skatt etter evne, mens det forventes at man har samme rett til offentlige velferdstilbud. Når man har behov for sykehusinnleggelse, spør man ikke om hvor mye man har betalt i skatt, eller hvor store skatteinntekter kommunen man bor i har. På den annen side er kommunens skatteinntekter avgjørende for hvor skrøpelig man må være for å få en sykehjemsplass. Likebehandling av innbyggerne når det gjelder sentrale velferdstilbud er viktigere enn lokal forankring på inntektssiden.

Fylkesmannens vurdering:

På samme vis som foran under skatteutjevning er det grunnlag for å se nærmere på om forskyvning av inntekter fra skatt til rammetilskudd, kan være et bidrag til å oppnå et sikrere og mer rettferdig fundament for finansiering av et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Dette vil i så fall få den konsekvens at hensynet til lokal forankring av inntekter må vike inntil utjevningsnivået er oppnådd.

Distriktstilskudd

Vi legger til grunn at hensikten med å gi distriktstilskudd er å finansiere en tjenesteproduksjon eller en samfunnsinnsats som går ut over ren basisproduksjon av de tjenester som innbyggerne regner som selvfølgeligheter, enten de er lovpålagte eller ikke. Det vil ikke være nok for et lokalsamfunn at det kun finnes midler til å drive skole, sykehjem og tilsvarende basistjenester. Dette fremgår også av Sørheimutvalgets rapport på side 48:

Begrunnelsen for disse særskilte tilskuddene å gi små kommuner og kommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre utbygd tjenestetilbud enn andre kommuner, og med dette bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og til å sikre gode levevilkår i distriktene.

Det kan være vanskelig helt eksakt å si hvor skillet mellom ufrivillige utgiftsbehov og ønsket distriktssatsing egentlig går. Derfor vil deler av argumentasjonen i forhold til distriktstilskudd også være relevant i en utredning av behovet for utgiftsutjevning.

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

Tjenesteproduksjon og utviklingsarbeid i utkantkommuner har en del særtrekk som skiller disse kommunene fra de store kommunene. Et slikt særtrekk er at typiske oppstartskostnader til tjenesteproduksjon, forvaltning og utvikling vil ha et minstenivå uansett kommunestørrelse. Eksempler er behovet for en minimumsadministrasjon, minimum politisk ledelse, og til ønsket om å satse på utvikling av samfunn og næring. Et distriktstilskudd må ta hensyn til at utkantkommunene har behov for at også fastdelen av distriktstilskuddet blir tilstrekkelig høyt. I Sørheimutvalgets rapport vil de minste kommunene i Nord-Trøndelag tape på at regionaltilskuddet erstattes med et nytt distriktstilskudd der 50% av tilskuddet gis som kommunetillegg. Vi kan ikke se at det er gitt noen faglig begrunnelse for at disse kommunene nå skal ha et mindre behov for tilførsel av midler.

I det siste 10-året har nord-trønderkommunenes økonomi vært anstrengt, og det har blitt gjennomført betydelig slanking av den kommunale drift. Situasjonen er likevel bedret noe i løpet av de to siste år. Vi erfarer at kommunene har tilpasset seg en vanskelig økonomi ved å redusere bevilgningene til områder som administrasjon, næring og kultur. Dette er oppgaver som ikke er lovpålagte og heller ikke finansiert med øremerkede midler. Innenfor dagens inntektssystem er næring plassert under utgiftsutjevningen, som en delnøkkel til administrasjonsnøkkelen. Dermed vil ikke kostnadsforskjeller til næringsarbeid bli målt som en selvstendig størrelse, men få en samvariasjon med behovet for administrasjon. Effekten av dette kan bli at behovet for satsing på næring blir målt som stadig mindre, i takt med at kommunene bruker mindre midler til administrasjon. Dette vil være i strid med faktisk behov for satsing på næring i en nedgangsperiode. Inntektssystemet bør konstrueres slik at inntektsnivået ikke påvirkes av midlertidige økonomiske tilpasninger og konjunkturer.

Fylkesmannen mener at Sørheimutvalgets forslag til nytt distriktstilskudd er et skritt i riktig retning mot et bedre inntektssystem. De motforestillinger vi har, er knyttet til kommunetyper og enkeltkommuner. Vi klarer ikke å se at nedgangen i distriktstilskudd for de minste

kommunene er tilsiktet. Vi oppfatter det slik at inntektssystemet er ment å være nøytralt i fht spørsmålet om kommunesammenslåing. Dette vil ikke være tilfelle med Sørheimutvalgets forslag når det gjelder de minste kommunene. Videre finner vi at det i flere tilfeller er vanskelig å se noen klar faglig begrunnelse for at noen kommuner kommer i pluss, mens andre ikke gjør det. Se for eksempel de to nabokommunene Verdal og Inderøy, begge i sone 3, med Verdal som vinner og Inderøy med nullvirkning. Begge kommunene har et felles arbeidsmarked, Verdal har arbeidsplassene og Inderøy har kommune har relativt stor pendling til Verdal.

Fylkesmannens vurdering:

Forslaget til nytt distriktstilskudd bør gjennomgås kritisk på mikronivå, for å sjekke ut at fordelingen mellom enkeltkommuner fremstår som logisk og forklarbar. Den negative virkningen for de aller minste kommunene oppfatter vi som ikke tilsiktet, slik at en ny gjennomgang er nødvendig også her. Inntektssystemet bør utformes slik at det ikke bidrar til ytterligere svekkelse av fraflyttingskommuner.

Skjønnsmidler – Reduksjon av regional del

Utviklingen i tildeling av skjønnsmidler har de siste årene gått mot en jevnere fordeling pr innbygger. Sørheimutvalgets innstilling vil bidra til å stabilisere en del av inntekts-svingningene i kommunene. Vi vil peke på at det fortsatt er betydelige utfordringer knyttet til uforutsigbare hendelser og utgiftsøkninger. Vi erfarer at mindre kommuner har mindre evne til å bære ekstraordinære hendelser og skjevheter enn større kommuner. I en mindre kommune vil for eksempel en større barnevernssak eller en større reparasjon etter en orkan påvirke kommunens totaløkonomi i en årrekke. I en stor kommune vil virkningen av slike hendelser jevne seg bedre ut over tid, og variasjonene kan innarbeides i årlig driftsbuffer og fornuftig fondsstrategi. Videre har mange av de mindre kommunene en langvarig negativ befolkningsnedgang og aldrende befolkning, som krever kontinuerlig store strukturelle endringer i kommunen.

Ekstremvær de senere årene viser at vi også har mange beredskapsmessige forhold å ta hensyn til. Hendelser knyttet til ekstremvær viser sårbarheten til småsamfunn som utgjør ytterste leddet i samferdselssystem og kommunikasjonssystem. Beredskapsmessige hensyn kan derfor medføre at det er behov for å skjevfordele kommuner på en måte som inntektssystemet ikke tar høyde for.

Det kan selvsagt hevdes at både kriseformål og andre grunner for skjevfordeling ivaretas av kostnadsnøklerne og distriktstilskudd. Vi mener dette bare delvis er riktig og at det er et reelt behov for høyere skjønnsmidler pr innbygger til fylker som har mange småsamfunn og/eller mange kommuner med lave inntekter (les ”korrigerte inntekter” jf definisjoner fra Teknisk BeregningsUtvalg).

Våre erfaringer fra Nord-Trøndelag tilsier at det ikke vil være mulig å lage et inntektssystem som er presist nok til å fange opp den store variasjon av spesielle forhold som dukker opp i kommunene over år. I tillegg bør det også være et handlingsrom for å kunne ta tak i mer generelle og langsiktige utfordringer som har innvirkning på tjenesteproduksjon og samfunn. Dette kan være mange typer utfordringer som for eksempel behov for kommunesamarbeid, prosjektinnsats mot sterk langvarig befolkningsnedgang, store tap av arbeidsplasser mv.

Vår mening er derfor at skjønnsmidlene må dimensjoneres og fordeles i hht de utfordringer som ligger i kommunene, og kommunenes muligheter til selv å bære tap og/eller inntektssvikt. Samtidig bør bruk av skjønn inngå i en klar avtale mellom kommuner og stat om hvor store svingninger kommunene selv skal takle ved god styring av egen økonomi, og hvor terskelen skal gå for at det tilføres ekstramidler for eksempel i form av skjønnsmidler. En slik vurdering trekker i retning av at det gis mer skjønnsmidler til fylker som har mange små kommuner og/eller andre typer kommuner som har spesielle utfordringer som ikke lar seg løse gjennom inntektssystemets fordelingsmekanismer og god økonomistyring.

Sørheimutvalget foreslår at skjønnsmidler som i dag gis til kommuner som har tapt på endringer i inntektssystemet i perioden 2002-2006 skal trekkes ut av skjønnsmidlene og legges på innbyggertilskuddet (rapporten side 84). For en del nord-trønderske kommuner utgjør dette en betydelig nedgang i inntektsnivået. For noen kommuner vil dette bety at inntektene reduseres med flere tusen kroner pr innbygger. Overgangsordningen (INGAR) vil medføre at den maksimale nedgangen pr år blir på 300 kr.

Erfaringsmessig blir alle slike midlertidige overgangsordninger avviklet over tid. Fylkesmannen legger derfor til grunn at disse inntektene uansett fremtidig inntektssystem vil forsvinne på et senere tidspunkt. Dette er mager trøst for de kommuner dette gjelder, og Fylkesmannen vil derfor anbefale at det blir nærmere vurdert om noe må gjøres for de kommuner som får det største tapet.

Fylkesmannens vurdering:

Skjønnsmidler bør opprettholdes på et tilstrekkelig nivå for å møte de reelle behov for skjønnsmidler i kommunene. Fylkesmannen har ingen tro på at inntektssystemet noen gang vil ha evne til å fange opp alle de variasjoner som finnes ute i kommunene. Det vil derfor alltid vil være et behov for skjønnsmidler. Skjønnsmidlene bør fordeles mellom fylkene i forhold til i hvor stor grad kommunene kan bære egenfinansiering av mangler i inntektssystem, uforutsigbare hendelser, uforutsigbare utgiftsøkninger/inntektssvikt, nødvendige omstillingstiltak osv. I en slik fordeling kan bæreevnen defineres i form av egenandeler i kr/pr innbygger eller i prosent av driftsinntekter. Det bør også ses nærmere på de kommuner som taper mest på at skjønnsmidler for endringer i inntektssystemet 2002-2006 forsvinner.

Mikrokommuner

Vi ser et behov for at det vurderes spesielle tiltak overfor en liten gruppe av små kommuner. Dette gjelder kommuner som er så små at mange av de tilpasningsmuligheter som vanlige kommuner har, ikke eksisterer i disse kommunene. Et kjennetegn kan være at det finnes bare en skole, en barnehage og en sykeheim. I en normalkommune kan det være mye å hente på å planlegge med økonomisk optimale størrelser på skoleklasser, størrelse på barnehage osv. I en mikrokommune kan slike muligheter være låst fordi det ikke er barn nok til nå de optimale størrelsene og strukturene.

Kommunesamarbeid og/eller kommunesammenslutninger kan fremstå som en god løsning på mange av småkommunenes problemer. Men i noen tilfeller er ikke de geografiske forutsetningene til stede for å gjennomføre dette i praksis. Det er heller ikke gitt at nabokommuner kan eller vil levere tjenester til de minste kommunene til en akseptabel pris. Det er i dagens system ingen mulighet til å pålegge en nabokommune å levere tjenester til en annen kommune.

De nasjonale utgiftene ved å innføre særordninger for denne typen kommuner vil være minimale. Vi mener det bør vurderes å innføre andre systemer for beregning av rammetilskudd for et begrenset antall mikrokommuner. En løsning kan være at disse kommuner får beregnet et alternativt rammetilskudd. Tilskuddet kan defineres slik at kommunen får dekket et beregnet basisnivå som i tillegg til finansiering av tjenesteproduksjonen også dekker et minimum av kommunal infrastruktur, samfunnsutvikling og utgifter til kommunalt selvstyre. Dette alternative rammetilskuddet bør holdes stabilt selv om folketallet reduseres. Dette vil gi mikrokommuner en kapasitet på et gitt nivå, og vi unngår at kommunen må drive en kontinuerlig nedbygging. På denne måten beholder mikrokommunene en viss velferdskapasitet, og kan fremstå som attraktive for ny innflytting.

Fylkesmannens vurdering:

Det bør vurderes å innføre et "inntektsgolv" for mikrokommuner, slik at disse kommunene ikke får en kontinuerlig nedgang i inntekter i takt med nedgang i folketallet. Dette sikrer at mikrokommunene klarer å opprettholde en gitt velferdskapasitet som en buffer mot videre avfolkning og videre svekking av tjenestetilbud.

INGAR - Overgangsordningen

Det vil ikke være mulig å skjerme kommuner helt mot utfordringene som ligger i økonomiske svingninger, enten dette er utløst av konjunkturer eller av variasjoner i bevilgninger og omfordeling til kommunene. Vi har likevel erfart at summen av utviklingen i inntektssystem, befolkningsutvikling og svingninger i skatteinntang i enkelte år, har satt kommuner på prøvelser som ligger i overkant av det mange kommuner klarer å håndtere over ett budsjettår, eller til og med over en økonomiplanperiode. Vi mener derfor at det bør gjøres gode grep for å sikre stabil og mer forutsigbar utvikling av enkeltkommuners økonomi over tid.

Utformingen av den nye overgangsordningen, INGAR, gir et godt bidrag til å stabilisere rammetilskuddet. Det vil fortsatt være svingninger i skatteinntekter som slår inn i kommuneøkonomien. Vi forstår argumentasjonen for at høykonjunktur bør gi gevinst (les mer skatt) også for kommunene, men utfordringen vil være at nedgangstider også vil slå inn i kommuneøkonomien, uten at det er noe som tilsier en nedgang i velferdsbehovet i nedgangstider. Kanskje tvert i mot!

INGAR gir heller ingen skjerming mot svingninger i kommunenes utgiftsside. Som ren overgangsordning er likevel INGAR klart å foretrekke fremfor dagens ordning. Først og fremst fordi systemet er lettere å forstå, men også fordi systemet gir muligheter til å unngå faktisk nedgang i rammetilskudd ved å holde en høy inntektsvekst i kommunesektoren.

Fylkesmannens vurdering:

INGAR er metodisk sett en bedre overgangsordning, som også vil bidra som stabilisator på rammetilskuddet. INGAR vil ikke gi kommunene noen fullstendig skjerming mot store svingninger i kommuneøkonomien, fordi INGAR kun dekker rammetilskuddet.

Utenfor Sørheim-utvalget - Kostnadsnøklerne

Som nevnt innledningsvis vil utformingen av de nye kostnadsnøklerne helt eller delvis kunne overstyre profilen i Sørheimutvalgets forslag. Vi tillater oss derfor også å gi noen få innspill til departementets arbeid med de nye kostnadsnøklerne. Av naturlige grunner vil våre innspill

være lik den uttalelse vi ga til Borge-utvalget. Vi viser til vår uttalelse til Borgeutvalget for mer utførlige kommentarer til utgiftsutjevningen generelt.

Urbanitetskriteriet

Vi mener det har vært gjennomført en del endringer i kostnadsnøkklene i de senere år som har blitt oppfattet som politikk, og ikke som rent faglig begrunnede endringer. Vi mener det er en fordel for inntektssystemets faglige robusthet at urbanitetskriteriet tas ut av kostnadsnøkkelene. Dette er noe vi finner god faglig støtte for i Borgeutvalgets rapport.

Verneoppgaver

I mange kommuner er det betydelige utfordringer knyttet til verneoppgaver som er pålagt kommunene fra nasjonalt nivå. Dette gjelder opprettelse av store nasjonalparker, så vel som rovdyrproblematikk. Dette er utgifter som vi mener i veldig liten grad samvarierer med innbyggerrelaterte kriterier. Samtidig ser vi at dette kanskje er et område som vanskelig lar seg kartlegge gjennom rent objektive kriterier av den typen som brukes i inntektssystemet.

Kirken

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

Med hilsen

Inger Lise Gjørv
fylkesmann

Roald Huseth