



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref
07/2419

Vår ref
200703632

Dato
28 JAN 2008

Miljøverndepartementets merknader til Sørheim-utvalgets rapport og oppfølgingsarbeid i forhold til inntektssystemet og finansieringen av kommunenes miljøvernoppgaver

Miljøverndepartementet viser til brev av 26.10.2007 og Sørheim-utvalgets rapport. MD er i denne omgang bedt om å avgi uttalelse til Sørheim-utvalget. Departementet er imidlertid kjent med at KRD har under arbeid mulige forslag til endringer i inntektssystemet i lys av bl.a. Borge-utvalgets utredning (NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*). I den sammenheng vil departementet vise til vår høringsuttalelse til NOU 2005:18 i brev av 31.01.2006. Enkelte hovedpunkter herfra er tatt inn i dette brevet.

MD vil understreke at det er behov for et nasjonalt løft for styrking av lokalt miljøvernarbeid i tråd med Soria-Moria erklæringens målsetting om å gjenreise kommunenes miljøkompetanse. Det vises også til Innstilling fra energi og miljøkomiteen til St.meld. nr 24 om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, Inst.S.nr.295 (2000 – 2001) der *"komiteen mener det bør utvikles kriterier for verdsetting av den miljøinnsats ulike kommuner gjør med sikte på positiv uttelling i inntektssystemet"*. Flertallet uttalte her blant annet: *"...kommuner som får vernet store deler av sine arealer etter naturvernloven.....bør få uttelling for dette ved vurdering av de årlige overføringene fra staten. Dette fordi et fåtall kommuner på denne måten tar et spesielt ansvar for å realisere nasjonale miljømål og dermed internasjonale forpliktelser på vegne av hele landet"*.

Finansieringen av kommunenes miljøvernarbeid må styrkes, dersom regjeringen skal nå sine ambisjoner. MD ønsker å drøfte ulike modeller med KRD og FIN i tilknytning til oppfølging av Borge- og Sørheimutvalget.

Dette høringsbrevet er disponert i fire deler:

1. MDs prioriteringer for finansieringssystemet

2. MDs merknader til Sørheim-utvalgets rapport.
3. Oppsummering av MDs tidligere avgitte merknader til NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*
4. Behovet for styrking av kommunenes ressurser knyttet til miljøvernarbeid

1. MDs hovedprioriteringer for finansieringssystemet

Med dagens tunge miljøutfordringer, både på klima- og biomangfoldområdet, er det både logisk og nødvendig at kommunenes oppgaver blir tydelige innenfor finansieringssystemet. Kommunenes innsats på disse områdene blir helt avgjørende for at viktige nasjonale og internasjonale mål kan nås.

MD ønsker derfor at både nåværende objektive kriterier og nye objektive miljøfordelingskriterier inngår i grunnlaget for inntektssystemet, jfr, også Inst.S.nr.295 (2000 – 2001) nevnt foran. En slik omlegging vil også tydeliggjøre kommunens ansvar for miljø og samfunnsutvikling slik det er nedfelt i Soria Moria-erklæringen. Det vil også gi et tydelig signal om at regjeringen med dette gir et viktig bidrag til den gjenreisningen av kommunenes natur og miljøkompetanse som Soria Moria erklæringen lover.

MD melder med dette inn behovet for at en egen pott innenfor inntektssystemet fordeles til kommunene, enten ved at det opprettes en ny post for miljøverntilskudd på KRDs budsjett eller ved at det utvikles en ny fordelingsnøkkel for miljø basert på objektive kriterier.

Kommunene har viktige oppgaver og et stort ansvar i forbindelse med forvaltningen av truede og sårbare arter og naturtyper. Dette bør følges av økonomiske incentiver for kommuner som har og tar slikt ansvar. De nye kriteriene skal resultere i at kommuner som bidrar til at viktige nasjonale miljømål nås, gis bedre rammebetingelser. På samme måte bør kommuner som får store deler av sine arealer vernet etter naturvernloven få en uttelling for dette gjennom finansieringssystemet. Dette vil både være en tydeliggjøring av det bidraget kommunene gir til samfunnsutviklingen og den økte innsatsen de gjør gjennom dette. I denne sammenheng må både objektive kriterier i inntektssystemet og skjønnstilskuddet vurderes. Arbeidet med ny naturmangfoldlov aktualiserer et slikt resonnement ytterligere.

En slik utvidelse av kriteriene for rammetilskuddet og/eller en eventuell annen innretning av skjønnstilskuddet vil også være en konkret oppfølging av kommunalministerens og miljø- og utviklingsministerens felles brev til kommunene i desember 2007 om kommunenes ansvar for forvaltningen av det biologisk mangfoldet.

Beløpsstørrelse og kriteriesett vil måtte drøftes nærmere i prosessen opp mot kommuneproposisjonen for 2009.

2. MDs merknader til utredningen fra Sørheim-utvalget

MDs merknader er konsentrert om forslaget til endringer i skjønnstilskuddet, jf. punkt 4 i utvalgets rapport der det heter at:

”Utvalget skal vurdere hvilke hensyn som skal ivaretas gjennom fordelingen av skjønnstilskuddet. I forlengelsen av det bes utvalget også om å vurdere omfanget på skjønnstilskuddet”.

Utvalgets forslag

Utvalget mener at skjønnsmidlene hovedsakelig bør begrenses til ekstraordinære formål som ikke fanges opp av inntektssystemet, og i mindre grad til generelle utviklingsprosjekter og distriktpolitiske satsinger. Utvalget forutsetter at gjennomgangen av kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen bidrar til å rette opp enkelte skjevfordelinger som i dag blir kompensert via skjønnsmidlene. Den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene kan derfor i større grad enn i dag knyttes til innbyggertall. Utvalget mener derfor at størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier, og at en reduksjon i skjønnsmidlene og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning for et mer rettferdig inntektssystem.

- Utvalget foreslår at hensynene som skal ivaretas innenfor skjønnsrammen begrenses til å kompensere for spesielle lokale forhold som utgiftsutjevningen ikke tar hensyn.

MD vil understreke at det er avgjørende for det lokale miljøvernarbeidet at inntektssystemet sikrer god sammenheng mellom ressurstildelingen til kommunene og kommunenes utfordringer og oppgaver på miljøområdet. MD vil også vise til regjeringens politiske plattform (Soria-Moria erklæringen) og Regjeringens satsning på å gjenreise kommunenes miljøvernkompetanse. Inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren generelt må ivareta kommunenes utgifter til miljøvernoppgaver og bidra til å synliggjøre statens forventninger og bidrag for å finansiere dette politikkområdet.

I 1997 ble tilskuddet til kommunale miljøvernledere på 107,5 millioner kroner (1996-kroner) innlemmet i inntektssystemet. Midlene ble lagt inn i overgangsordningen fra 1998. I tråd med målsettingen om at alle kommuner burde ha en miljøvernleder, ble basiskriteriet i administrasjonsnøkkel vektet opp, slik at midlene ble fordelt med et likt beløp per kommune. I 2004 ble det, på bakgrunn av forslag som regjeringen la fram i kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr 66 (2002-2003)), innført en egen delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern i inntektssystemet. Miljøvernmidlene fordeles i dag med 1/3 på basiskriteriet og 2/3 på kriteriet andel innbyggere.

Til nå er det ikke utviklet andre objektive kriterier for å fange opp kommunenes utgiftsbehov. Det ble derfor innført endringer i retningslinjene for fordelingen av skjønnsstilskuddet slik at kommunenes kostnader til å møte miljøvernutfordringer kunne dekkes. Begrunnelsen for å endre retningslinjene for skjønnsstilskuddet ligger i retningslinjene for fylkesmennenes skjønnsdeling for 2008 der heter det bl.a. følgende som berører miljøvernområdet

"Kostnadsnøkler og kriteriedata brukes sammen for å lage indekser for beregnet utgiftsbehov for hver enkelt kommune. På grunnlag av disse beregnes utgiftsutjevningen for kommunene. Det er imidlertid ikke mulig gjennom faste kriterier å fange opp alle forhold som det burde vært tatt hensyn til. I tillegg kommer at inntektssystemet må ta utgangspunkt i utviklingen slik den registreres gjennom offentlig statistikk. Ved skjønnsdelingen bør fylkesmannen derfor ta hensyn til utgiftskrevende forhold av betydning som kommunene selv ikke kan påvirke, og som ikke er fanget opp i inntektssystemet.

Noen kommuner har utgifter knyttet til landbruksforvaltning som ikke i tilstrekkelig grad fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. Noen kommuner har også særskilte miljøutfordringer knyttet til forvaltning av samfunnets fellesressurser som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. Dette kan for eksempel gjelde kommuner som får store deler av arealet

vernet etter naturvernloven, kommuner med nasjonale kulturminner/kulturmiljøer eller kommuner som har særskilte utfordringer knyttet til en miljøvennlig by- og tettstedsutvikling.

Fylkesmannen bør i sin fordeling av skjønnsmidlene til kommunene vektlegge kommunenes miljøvernmessige utfordringer samt særskilte utfordringer knyttet til landbruk. Enkelt kommuner kan ha økende utfordringer knyttet til rovviltbestanden. Fylkesmenn med slike kommuner bør prioritere disse ved skjønnstildelingen. Skjønnstilskuddet vil gå til konfliktdempende og forebyggende tiltak."

MD vil understreke at det er avgjørende å opprettholde og videreutvikle retningslinjene for bruk av skjønnsmidler til miljøområdet, samt å styrke fylkesmennenes praksis for fordeling av økonomiske ressurser i samhandling med kommunene.

Konklusjon

Departementet vil sterkt frarå Sørheim-utvalgets avgrensning når det gjelder hvilke hensyn som skal ivaretas av skjønnsrammen og der miljøvernutfordringene og behovet for finansieringen av disse ikke lenger er nevnt. I den sammenheng viser vi også til begrunnelsen for nåværende ordning for fordeling av skjønnsmidler: Skjønnsmidler skal fange opp alle forhold som det burde vært tatt hensyn til som ikke er mulig gjennom faste kriterier. Så lenge det ikke er etablert andre fleksible finansieringsordninger som fanger opp utgiftsbehovet, vil MD understreke at det er avgjørende å opprettholde og videreutvikle retningslinjene for bruk av skjønnsmidler til miljøområdet, samt å styrke fylkesmennenes praksis for fordeling av økonomiske ressurser i samhandling med kommunene. Dette gjelder både tiltaksmidler til prioriterte nasjonale miljøoppgaver og midler til modernisering og utviklingsprosjekter som fremmer interkommunalt samarbeid om miljøkompetanse.

Departementet vil også sterkt frarå utvalgets forslag om å redusere skjønnsrammen. Departementet er bekymret for at en reduksjon i totalrammen også vil innebære en reduksjon i omfanget av skjønnsmidler som kan brukes til miljøvern.

Departementet forutsetter at dersom utvalgets forslag likevel blir vurdert nærmere, så må dette gjelde den del av skjønnsrammen som er regional- og distriktpolitisk begrunnet. Det må da innarbeides tydelige miljøkriterier i en eventuell redusert skjønnspott. Departementet forutsetter i tilfelle å bli trukket inn i dette arbeidet.

3. Kort om MDs merknader til NOU 2005:18

MD vil vise til Borge-utvalgets forslag om innlemme miljø i delkostnadsnøkkelen for administrasjon og at denne nøkkelens andel av den totale kostnadsnøkkelen blir langt lavere enn i dag. Generelt innebærer dette at administrasjon inkludert miljøvern vil få en lavere vekt i inntektssystemets utgiftsutjevning, mens andre sektorer får økt vekt. I lys av ovennevnte begrunnelser for å styrke miljøvernarbeidet i kommunene, vil MD imøtegå forslag som reduserer vekten av kriterier som er knyttet til miljøvern. Per i dag er det disse kostnadsnøkklene som utgjør grunnfinansieringen av samtlige kommuners miljøvernarbeid.

Departementet vil også imøtegå forslaget om å endre administrasjonsnøkkelen slik at landbruk og miljøvern faller ut og blir en ordinær del av administrasjonsnøkkelen. Forslaget vil innebære en usynliggjøring av miljø som kriterium. Dette er uheldig i forhold til miljøvernsektorens synlighet. MD mener i tråd med de generelle argumenter framført i punkt

1 at det i stedet må igangsettes arbeid for å utvikle og vurdere nye objektive kriterier i inntektssystemet. Det vises for øvrig til vår høringsuttalelse 31.01.2006

4. Generelt om behovet for styrking av kommunenes ressurser knyttet til miljøvernarbeid

I Soria-Moria erklæringen heter det at Norge skal gjenreises som foregangsland i miljøpolitikken gjennom en langt mer aktiv miljøpolitikk. Mange internasjonale og nasjonale utfordringer krever lokal handling, ikke minst på klimafeltet. En av vår tids største utfordringer er å styrke arbeidet for et sektorovergripende og forankret arbeid for miljøvernet, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

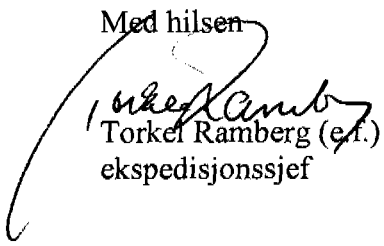
MD er bekymret for kommunenes prioritering av miljøvern og kommunenes miljøvernkompetanse. Det har vært en sterk nedgang i antallet miljøvernledere i kommunene etter at det øremerkede tilskuddet ble innlemmet for 10 år siden. Denne utviklingen har gjort det til en utfordring å holde fokus på det langsiktige plan- og miljøvernarbeidet i kommunene. I avveiningen og prioriteringen mellom tradisjonelle vekst-vern vurderinger vinner vekst ofte fram – ikke minst på grunn av manglende kompetanse om miljøvern og på grunn av miljøarbeidets kostnader og langsiktige perspektiver.

Kommunene står overfor nye og komplekse utfordringer på klimafeltet, både på forebyggings- og tilpasningssiden. Nye bestemmelser om konsekvensutredninger er allerede innarbeidet i plan- og bygningsloven. Gjennom ny plandel i plan og bygningsloven får kommunene et mer dynamisk verktøy for å ivareta miljøhensyn gjennom planleggingen. I arbeidet med ny naturmangfoldlov vurderes det å legge nye oppgaver til kommunene. Dette forutsetter tilstrekkelig kompetanse.

MD har igangsatt en rekke tiltak for å stimulere til en offensiv lokal miljøpolitikk og styrke kommunenes miljøkompetanse. Det vises blant annet til samarbeidsavtalen mellom MD og KS om det 5-årige programmet "Livskraftige kommuner - kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling" (oppstart i 2006). Programmet skal fornye oppmerksomheten og bedre kompetansen innen miljø- og samfunnsutvikling i kommunene.

Dette er imidlertid ikke nok – lokal handling og kompetanse krever større ressurser. MD ønsker derfor en drøfting med KRD og FIN om ulike modeller som sikrer finansiering av prioriterte miljøoppgaver gjennom inntektssystemet. I en slik prosess må både de ordinære kriteriene i inntektssystemet, skjønnsordningen, øremerking og ev andre virkemidler vurderes.

Med hilsen



Torkel Ramberg (e.f.)
ekspedisjonssjef



Trygve Homme
seniorrådgiver