

Retningslinjer for skjønnstildelingen 2011

1. Innledning	2
2. Kommunens inntektsgrunnlag	3
3. Kommunens utgiftsbehov	4
4. Kommunale investeringsoppgaver	5
5. Utsiktede utgifter som følge av oppgaveendringer	5
6. Kommuner med en vanskelig økonomisk situasjon	6
7. Differensiert arbeidsgiveravgift - grensekommuneproblemet	7
8. Fornyingsprosjekter	7
9. Avslutning	9

1. Innledning

Det er departementets syn at det må være rom for variasjon i fylkesmennenes arbeid med tildeling av skjønnsmidler, tilpasset de lokale forhold i hvert enkelt fylke. Departementet mener likevel at en viss grad av samordning og felles struktur i arbeidet er ønskelig. Siktemålet med retningslinjene for fylkesmennenes tildeling av skjønnsmidler er en likeverdig behandling av kommunene i alle landets fylker, slik at alle kommuner får samme mulighet til å løse pålagte oppgaver. Vi vil i dette rundskrivet redegjøre for hvilke forhold som fylkesmennene bør vektlegge ved skjønnstildelingen. Dette betyr ikke nødvendigvis at de samme forhold skal vektlegges like mye i alle fylker. Lokale forhold kan fortsatt gjøre det nødvendig å vektlegge ulikt fra fylke til fylke.

Ansvar for fastsettelsen av størrelsen på de fylkesvise rammer ligger hos departementet. Fylkesmennene har ansvaret for at en kommer frem til en god og rettferdig fordeling av skjønnsmidlene på de enkelte kommuner. Vi vil spesielt understreke at fylkesmennenes konkrete kjennskap til forholdene i den enkelte kommune er helt avgjørende for en tilfredsstillende fordeling av skjønnsmidlene.

Fylkesmennene kan holde igjen skjønnsmidler til senere fordeling gjennom budsjettåret. Dette gir fylkesmannen frihet til å gi støtte til kommuner som i løpet av året får uforutsette økonomiske problemer. Fylkesmennene har også innenfor rammen for skjønnsmidlene mulighet til å gi støtte til fornyingsprosjekter (jfr. punkt 8), både gjennom første hovedfordeling og i fordelingen av skjønnsmidler gjennom året. Skjønnsmidlene kan ikke benyttes til å finansiere intern drift i fylkesmannsembetene.

Om og eventuelt hvor mye skjønnsfordelingen mellom kommunene bør variere fra et år til et annet, avhenger av flere forhold. Etter departementets syn bør skjønnstilskuddet kunne brukes til å løse problemer og utfordringer av både midlertidig og mer permanent karakter. Dersom skjønnstilskuddet ytes til kommuner som har problemer av midlertidig karakter, innebærer det at også tildelingen av skjønnstilskudd bør være tilsvarende kortvarig. Dette innebærer at kommuner må være forberedt på å bli fratatt skjønnstilskuddet når den opprinnelige årsaken til at kommunen fikk skjønnsmidler ikke lenger er tilstede. Det er viktig at de kommunene dette gjelder, blir gjort oppmerksomme på dette på forhånd. I den utstrekning skjønnstilskuddet ytes til kommuner som har problemer av mer permanent karakter, vil det være rimelig at det er en kontinuitet i skjønnstildelingen.

Dersom det gis skjønnsmidler til ekstraordinære utgifter, tilskudd til prosjekt m.m. skal det som hovedregel legges til grunn en kommunal egenandel. Dersom kommunen mottar andre statlige tilskudd hvor det er lagt inn forutsetning om kommunal egenandel, skal skjønnsmidler ikke brukes til å dekke denne egenandelen.

Ved tildeling av skjønnsmidler bør fylkesmannen bistå kommunen med oppfølging og veiledning, slik at midlene brukes på en mest mulig effektiv måte

2. Kommunens inntektsgrunnlag

Nytt inntektssystem i 2011

Fra og med 2011 gjøres det en rekke endringer i kommunenes inntektssystem. Kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen endres. Skattens andel av kommunenes inntekter reduseres fra 45 til 40 prosent, samtidig som inntektsutjevningen trappes opp til 60 prosent. Hovedstadstilskuddet, småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet reduseres. I tillegg innføres det et nytt storbytilskudd. Endringene i inntektssystemet vil påvirke rammetilskuddet til kommunene.

Inntektsgarantitilskuddet (INGAR) sikrer at ingen kommuner får en utvikling i rammetilskuddet fra et år til et annet som ligger mer enn 300 kroner under landsgjennomsnittet. Endringene som gjøres i inntektssystemet, utenom endringene knyttet til skatt og skjønnstilskuddet, vil omfattes av INGAR. I tillegg innføres det fra 2011 et skjønnstilskudd på 400 millioner kroner som skal gå til alle kommuner som taper mer enn 100 kroner på virkningene av nytt inntektssystem. Midlene vil fordeles direkte fra departementet, og fordelingen vil ligge fast til neste revisjon av kostnadsnøkkelen. INGAR og tilskuddet på 400 mill. kroner i skjønn vil dempe noen av effektene av nytt inntektssystem.

Departementet ber fylkesmennene om å ta hensyn til hvordan endringene i inntektssystemet påvirker rammetilskuddet til kommunene, og vurdere dette i sammenheng med INGAR og skjønnstilskuddet på 400 mill. kroner.

Skjønnstildeling i forhold til svak skatteutvikling

Som hovedregel skal det ikke gis skjønnstilskudd på grunn av svak skatteutvikling til kommuner med skatteinntekt over 110 prosent av landsgjennomsnittet. Unntaksvis kan det gis en midlertidig hjelp som gir kommunen tid til å tilpasse seg et lavere inntektsnivå.

Fra og med 2011 reduseres skattens andel av kommunenes samlede inntekter fra 45 til 40 prosent. Samtidig trappes inntektsutjevningen opp til 60 prosent. Dette kan redusere behovet for å gi skjønn i forhold til svak skatteutvikling.

Vurdering av andre økonomiske forhold

Foruten rammetilskudd og skatt på inntekt og formue fra personer, har kommuner også andre typer inntekter. Fylkesmennene kan ta hensyn til andre typer inntekter i forbindelse med en totalvurdering av kommunens økonomi. Fylkesmennene bør være varsomme med å tildele skjønnsmidler til kommuner

som ikke utnytter sitt eget inntektsgrunnlag eller som motsetter seg gjennomføring av forsvarlige utgiftsreducerende tiltak. Fylkesmennene skal legge til grunn at det er opp til det enkelte kommunestyre selv å prioritere økte inntekter eller reduserte utgifter, samt hvilke inntektskilder som bør økes eller hvilke utgiftsområder som bør reduseres.

3. Kommunens utgiftsbehov

Kostnadsnøklerne og kriteriedata brukes sammen for å lage indekser for beregnet utgiftsbehov for hver enkelt kommune. På grunnlag av disse beregnes utgiftsutjevningen for kommunene. Nye kostnadsnøkler vil gjelde fra og med 2011. De nye kostnadsnøklerne vil bedre fange opp kommunenes utgiftsbehov enn de gamle nøklene. 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 skjønnstildelingen 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 som følge av regelen om språkdeling (nynorsk/bokmål). Fylkesmannen bør ha dette med i vurderingen av skjønnstildelingen.

Noen kommuner har merutgifter knyttet til at de har både en norsk og en samisk befolkning. Det er etablert ordninger for å kompensere kommuner som har kostnader knyttet til tospråklighet. Likevel kan enkelte kommuner ha utgifter som ikke fanges tilstrekkelig opp gjennom de etablerte ordningene. Fylkesmannen bør ta hensyn til dette i skjønnstildelingen.

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. Enkelte kommuner kan ha økende utfordringer knyttet til rovviltbestanden. Fylkesmenn med slike kommuner bør prioritere disse ved skjønnstildelingen. Skjønnstilskuddet bør gå til konfliktdempende og forebyggende tiltak.

Noen kommuner har økonomisk belastning som følge av et høyt antall fritidsboliger. Fylkesmannen bør i sin fordeling av skjønnsmidler til kommunene ta hensyn til kommuner som har forholdsvis høye kostnader

knyttet til mange fritidsboliger. I de tilfeller der kommuner tildeles skjønnsmidler på grunnlag av økonomisk belastning knyttet til fritidsboliger, skal fylkesmennene sende inn skriftlig dokumentasjon til departementet over kommunens merutgifter knyttet til fritidsboliger.

Fylkesmannen bes om å ta hensyn til kommuner som har spesielt høye kostnader knyttet til særlig ressurskrevende tjenestemottakere, og hvor dette ikke fanges tilstrekkelig opp gjennom inntektssystemet og toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenestemottakere.

4. Kommunale investeringsoppgaver

Inntektssystemet er rettet mot kommunenes driftsutgifter. Sett på lengre sikt er det grunn til å tro at drifts- og kapitalutgifter vil stå i et noenlunde likt forhold til hverandre i alle kommuner. De prinsipper inntektssystemet er bygd på tilsier at alle kommuner også på lengre sikt blir likestilt når det gjelder muligheten til å dekke sine kapitalutgifter.

Fra og med 2009 blir det tildelt veksttilskudd til kommuner med skatteinntekter under 140 prosent av landsgjennomsnittet, som gjennom den siste treårsperioden har hatt en gjennomsnittlig vekst på over 175 prosent av landsgjennomsnittet. Utdelingen av skjønnsmidler må også sees i sammenheng med dette.

Gjennomføringen av utbyggingsoppgavene kan imidlertid i praksis føre til at kapitalutgiftene varierer mye over tid. Fylkesmennene bør derfor vurdere om skjønnsfordelingen bør brukes for å gjøre det mulig for en kommune å gjennomføre helt nødvendige investeringer. Spesielt vil dette gjelde ved større utbyggingsoppgaver som følger av statlige pålegg. I slike tilfeller skal eventuell skjønnsfordeling sees i sammenheng med om kommunen har utnyttet sitt eget inntektsgrunnlag og/eller gjennomført forsvarlige utgiftsreducerende tiltak.

Økt skjønnsstilskudd som støtte til kommunale investeringer bør normalt føre til at kommunens lånebehov blir redusert. Den enkelte kommune bør ikke ta opp større lån til nødvendige investeringer enn den kan forrente uten å være avhengig av økte skjønnsstilskudd.

5. Utilsiktede utgifter som følge av oppgaveendringer

Gjennomføringen av oppgaveoverføringer mellom kommunene og staten eller mellom kommunene og fylkeskommunene er basert på at det nivå som overtar en oppgave skal gis full økonomisk kompensasjon for de merutgiftene som påføres. Beregningen av de økonomiske virkningene vil i mange tilfeller basere seg på foreløpig tallmateriale som ikke alltid reflekterer alle konsekvenser av

overføringen. I mange tilfelle vil det også være vanskelig å forutse konsekvensene fullt ut før reformen er gjennomført.

I den grad den enkelte kommune blir påført klart utilsiktede utgifter som følge av slike reformer, bør fylkesmannen vurdere om det skal ytes ekstra skjønnstilskudd. Det må presiseres at økt skjønnstilskudd i så tilfelle må ta utgangspunkt i forhold som skyldes reformen, og som kommunen selv ikke har hatt innflytelse på.

Dersom slike konsekvenser gjelder et større antall kommuner, vil det i ettertid kunne være aktuelt å gi en ekstra direkte kompensasjon fra staten. I så tilfelle må fylkesmennene passe på at ikke enkelte kommuner gis dobbelt kompensasjon.

Skyss av helsepersonell

Ansvar for skyss av helsepersonell ble overført fra Rikstrygdeverket til kommunene fra 1. januar 2004, og midlene ble lagt over i rammetilskuddet. Departementet ber om at embetene vurderer skjønnstilskudd til kommuner som har særskilt høye utgifter til skyss av helsepersonell uten at de kompenseres for dette gjennom inntektssystemet. I tilfeller hvor flere kommuner samarbeider om transport av helsepersonell bør embetene vektlegge helhetlige og gode løsninger i fylket sett under ett.

6. Kommuner med en vanskelig økonomisk situasjon

Skjønn til kommuner i økonomisk ubalanse (registrert i Register for betinget godkjenning og kontroll – ROBEC) skal alltid knyttes opp til en forpliktende plan for å komme i økonomisk balanse. Denne planen skal enten være økonomiplan/ budsjett, eller en egen spesifisering av økonomiplan/ budsjett. Kommunen skal i denne planen redegjøre for hvorledes økonomisk balanse kan oppnås. Planen bør inneholde konkrete tiltak for å komme i økonomisk balanse. Fylkesmannen skal følge opp at planen blir fulgt, gjerne ved bruk av tilstands- og statusrapportering. Fylkesmannen har anledning til å holde tilbake midler, eventuelt gradvis utbetale skjønn dersom kommunen ikke følger vedtatt plan.

Kommuner som ikke er i ROBEC kan også gis skjønn basert på en vanskelig økonomisk situasjon. Også for slike kommuner skal skjønnstildelingen som hovedregel knyttes til en plan for å oppnå økonomisk balanse. Fylkesmannens oppfølging blir den samme som for ROBEC-kommuner.

7. Differensiert arbeidsgiveravgift - grensekommuneproblemet

De kommuner som i 2007 fikk gjeninnført differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) med en høyere sats enn i 2003, samt de kommuner som ikke fikk gjeninnført DAA vil også i 2010 kompenseres for merutgiftene gjennom skjønnnet.

I beregningene av kommunenes merutgifter knyttet til omleggingen av differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) har departementet lagt til grunn at kommunens ansatte er bosatt i kommunen. Departementet er kjent med at for enkelte kommuner som har mange ansatte boende i nabokommuner med en lavere arbeidsgiveravgiftssone, vil beregningene undervurdere kommunens merkostnader knyttet til omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Det beregnede kompensasjonsbeløpet vil dermed også kunne være for lavt. Fylkesmannen bør i sin fordeling av skjønnsmidler også kunne ta hensyn til dette.

8. Fornyingsprosjekter

Kommunesektoren må kontinuerlig forbedre sin virksomhet i takt med nye utfordringer og nye krav. Tilpasning av tjenestetilbudet som følge av demografiske endringer og økte forventninger blant innbyggerne om kvalitet i tjenesten innebærer at det må pågå et kontinuerlig utviklingsarbeid i kommunesektoren.

I tråd med regjeringens politikk bør det lokale fornyingsarbeidet ha et spesielt fokus på systematisk kvalitetsutvikling av tjenestene, effektiv ressursbruk og økonomistyring. Sektorovergripende prosjekter og prosjekter som bidrar til helhetlig styring innenfor disse temaene vil være særlig relevante.

Innenfor kvalitetskommuneprogrammet, 2007-2010, har et stort antall kommuner arbeidet aktivt med kvalitetsforbedrende tiltak i møte med innbyggerne og tiltak for å redusere sykefraværet gjennom lokale prosjekter og lokalt trepartssamarbeid.

Sykefraværet i kommunal sektor ligger jevnt over høyere enn i privat og statlig sektor. Regjeringen ønsker at kommunene skal jobbe aktivt med å redusere sykefraværet. Et stabilt lavt sykefravær sikrer stabilitet og kontinuitet i tjenesten, noe som i mange tilfeller er en forutsetning for god kvalitet i tjenesten. Dersom kommunesektoren lykkes med å redusere sykefraværet, vil det frigjøre midler som kan benyttes til flere eller bedre tjenester. Prosjekter

rettet mot reduksjon av sykefravær vil kunne være aktuelle for støtte. Det er viktig at sykefraværsarbeidet blir en del av den ordinære virksomheten i kommunene og forankres i hele organisasjonen. Prosjekter som søker å oppnå dette vil være særlig relevante.

Departementet har over flere år hatt fokus på nødvendigheten av en høy etisk standard i kommunal virksomhet, jf. blant annet Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) og Ot.prp. nr. 50 (2008-2009). Det viktigste arbeidet for å skape tillit til kommunene må finne sted og slå rot på grunnplanet i den enkelte kommune, og det vil i den sammenheng være anledning for fylkesmennene å gi støtte til fornyingsprosjekter om etikk og tillitskapende forvaltning. Fylkesmennene bør prioritere prosjekter som etablerer regionale eller interkommunale arenaer hvor folkevalgte og/eller ansatte kan møtes for opplæring, erfaringsdeling og diskusjon omkring det lokale arbeidet med etikk og tillitskapende forvaltning, jf. den nye plikten til å rapportere i årsmeldingen om tiltak som er iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten (kommuneloven § 48 nr. 5).

For å sikre overføringsverdi mellom kommunene og for å sikre en bevisst pengebruk bør fornyingsprosjektenes resultater dokumenteres. Departementet ønsker at fylkesmennene, i sin oppfølging av de kommunale fornyingsprosjektene skal formidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner. Fylkesmennene bør stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene, eksempelvis gjennom å bidra til at det finnes gode læringsarenaer.

Fylkesmennene skal ikke benytte midlene til å gi støtte til rene næringsutviklingsprosjekter da dette vil kunne overlapse fylkeskommunens virkemidler og skape uklarhet om rollefordelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Med mindre det ikke foreligger en ekstraordinær situasjon, skal skjønnsmidlene ikke benyttes til å støtte interne strukturelle omorganiseringer av varig karakter.

I den grad det er aktuelt med statlig økonomisk støtte til interkommunale prosjekter knyttet til omstilling og fornying, skal slike søknader vurderes og eventuelt finansieres av fylkesmannen. For å sikre forankring og forpliktelse i prosjektet bør kommunene gå inn i prosjektet med en kommunal egenandel. Ordinære interkommunale prosjekter bør normalt ikke kunne utløse økonomisk støtte fra skjønnsmidlene til omstilling og fornying. Fylkesmannen skal heller ikke tildele skjønnsmidler til kommunestrukturprosjekter.

Alle søknader som må behandles etter forsøksloven skal oversendes departementet.

9. Avslutning

Departementet vil avslutningsvis presisere at de hensyn som er nevnt i disse retningslinjene er ment som en hjelp i fylkesmennenes arbeid, og at de til enhver tid må suppleres med fylkesmennenes egne vurderinger av hvilke forhold som bør tillegges vekt ved skjønnstildelingen til kommunene.

Fylkesmennene må selv vurdere i hvilken grad de skal informere kommunene om vurderingene embetet foretar i forbindelse med skjønnstildelingen. Fylkesmannsembetene som har informert kommunene om grunnlaget for skjønnstildelingen, har hatt positive erfaringer med dette.