



# Vega kommune

Sentraladministrasjon

## Melding om vedtak

Det kgl. Kommunal- og regionaldep.

Pb. 8112 Dep.  
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref:  
03/00390-5

Saksbeh:  
Jens-Einar Johansen, 75035812

KOMM. OG REG. DEP	
08 FEB 2006 05/3280-241	
Ark:	661.0
Avd:	VO / VØ / HER
Arkivkode:	Dato:
23	06.02.06

### Særutskrift: Høring - NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Borgeutvalgets innstilling

#### Vedtak i Kommunestyret - 02.02.06:

Vega kommunestyre ser det som helt avgjørende for vår framtid at det blir gitt tilstrekkelige midler til tjenesteyting og utøvelse av demokratiet i kommunene, og at midlene blir rettferdig fordelt. For å oppnå dette må en ta utgangspunkt i dagens kommunestruktur, bosettingsmønster, befolkningssammensetningen og innbyggernes behov. I tillegg til å fordele midlene ut fra kriterier må det være et basistilskudd som dekker kostnadene enhver kommune vil ha til administrasjon og folkestyre.

Når en skal vurdere om Borge-utvalget har gitt de rette svarene på hvordan en skal få en bedre fordeling, forenkling og forbedring av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, er det viktig å se på om det er stilt riktige spørsmål. Innstillingen viser at også i dette utvalgets arbeid gir mandatet føringer for hvordan en angriper utfordringene, og videre hvordan forslagene til tiltak blir utformet.

Regjeringens målsetting om å styrke lokaldemokratiet, øke kommunenes handlefrihet, at beslutninger skal fattes nærmest mulig brukerne, tilby likeverdige tjenester av god kvalitet til lavest mulig kostnad og likebehandling er det ikke vanskelig å slutte seg til. Det må i tillegg være en forutsetning at tjenestene skal tilbys i rimelig nærhet til der folk bor. Å velge rammefinansiering som hovedfinansieringsmodell faller da naturlig. Dimensjoneringen mellom frie midler og øremerking vil likevel synliggjøre konflikten mellom sentrale myndigheters ønske om detaljstyring og kommunenes handlingsrom. Her må en ha tillit til at vettet er noenlunde likelig fordelt utover landet.

Disse målsettingene oppnår en best slik:

- tildeling mer ut fra befolkningssammensetning og faktisk tjenestebehov, mindre ut fra totalt antall innbyggere
- stort nok regionaltilskudd og Nord-Norge-tilskudd til å dekke basiskostnader til folkestyre og administrasjon
- frihet i kommunene til å forvalte pengene til beste for sine innbyggere

Utvalget har fått i mandat å utforme et enklere og mer rettferdig inntektssystem. Skal en få et rettferdig system må en ta utgangspunkt i situasjonen slik den er, og strukturen i kommune-Norge som den er, ikke å bruke inntektssystemet for å tvinge fram sammenslåing av kommuner. Kommunesammenslåinger må komme som en naturlig prosess der befolkningen ønsker å slå sammen kommuner, og ikke som et resultat av økonomisk tvang. Kommunalministerens siste uttalelser klargjør at det ikke er aktuelt å bruke økonomiske midler for å få til kommunesammenslåinger. Vega kommunestyre er tilfreds med at denne ballen dermed er lagt død.

I mandatet forutsettes det full utgiftsutjevning kommunene og fylkeskommunene i mellom. Skal en oppnå dette må en legge mer vekt på sammensetningen av befolkningen enn den totale folkemengden i kommunen. Jo mer en bruker tildeling pr. hode, desto skjevare blir fordelingen for kommuner med såkalte "kostnadskrevende" innbyggere. En må også ta hensyn til spredtbygdeffektene ved tjenesteyting.

For inntektsutjevningen bør det innføres et kriterium som tar hensyn til det gjennomsnittlige inntektsnivået blant innbyggerne i den enkelte kommune. Hvis en legger opp til at kommunene skal beholde mer av skatten fra egne innbyggere vil kommuner med gjennomsnittlig lavere inntekt tape på endringen. Derfor må det legges inn et kriterium som kompenserer for det.

Utvalget er bedt om å vurdere om regionaltilskuddet og Nord-Norge-tilskuddet i det hele tatt bør inngå i inntektssystemet. Mandatet kan lett leses som at regjeringen Bondevik ønsket disse bort.

Utvalget mener Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet var ment å gi kommuner i Nord-Norge og små kommuner bedre økonomiske rammebetingelser enn andre kommuner, og framover vil skape nye inntektsforskjeller mellom disse. Utvalget foreslår å ta bort disse tilskuddene og fordele midlene ut fra valgte kriterier. Utvalget mener videre at en vil opprettholde bosettingsmønsteret og levedyktige lokalsamfunn ved å legge til rette for et høyere nivå på tjenestene.

Vega kommunestyre mener utvalget her gjør en fatal feilvurdering i fht. at også små kommuner skal ha overlevelsesmuligheter. Utvalgets forslag vil føre til en sterk flytting av penger fra nord-norske og små kommuner til sør-norske og mer folkerike kommuner. For små kommuner vil disse tilskuddene være avgjørende både for eksistensen som kommune, men også som levedyktige lokalsamfunn. En er nødt til å ha et basistilskudd som dekker det minimum av kostnader enhver kommune må ha for å administrere kommunen og for å utøve folkestyret.

Det er liten tvil om at å fjerne disse tilskuddene vil være de mest treffsikre tiltakene for å tvinge fram kommunesammenslåing. En slik form for tvang ønsker vi ikke å bli utsatt for. En styrking av disse tilskuddene vil derimot være rett medisin til å gi også små kommuner mulighet til å yte like kvalitetsmessig gode tjenester som større kommuner.

Så lenge inntektssystemet ikke er fullkomment fordelingsmessig er vi nødt til å beholde en skjønnsmessig tildeling for å kompensere for urimelige utslag av systemet.

I punkt 4 gis det beskjed om å utrede en utforming av inntektssystemet som gir tildeling i fht. at en "mer hensiktsmessig kommunestruktur er etablert." En slik utredning kan være egnet til å vise økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, men er totalt uegnet til å kunne tilby mer likeverdige tjenester rundt om i landet.

Også i kriteriene som skal beregne kostnadene til administrasjon, landbruk og miljøvern må det tas hensyn til reelle kostnader og behov. Det er ikke akseptabelt at utvalget har foreslått å ikke bruke antallet driftsenheter i landbruket som kriterium i kostnadsnøkkelen. Areal bør også inngå i kostnadsnøkkelen, men antall driftsenheter gir et bedre bilde på behovet. Konklusjonene utvalget her har gjort tyder på at det ikke er gjort grundige nok analyser av situasjonen i kommunene.

Med hilsen

Jens-Einar Johansen  
Rådmann

Vedlegg:

1. Forslaget utarbeidet av Western
2. Kommentaren "Penger til kommunene" utarbeidet av Paul Olav Berg

## 1. Innledning og generelle kommentarer til utredningen

Som kjent la det nye inntektssystemutvalget (Borge-utvalget) fram sin utredning NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, den 10. oktober 2005.

Mandatet har på flere områder styrt utredningens angrepsvinkel direkte. Mandatet er både tradisjonelt og snevert i den forstand at utvalget ikke eksplisitt blir bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av det systemet vi har sett fra de enkelte kommuners side, og spesielt da med hensyn til robusthet, forutsigbarhet og hvilke styringsproblemer kommunesektoren står ovenfor. Det mandatet ber utvalget om er å gjøre, er en oppdatering innen rammen av det system vi faktisk har samt å gjøre noen spesielle vurderinger som i hovedsak springer ut fra oppdragsgiverens politiske ståsted.

Det står i mandatet for dette utvalget, slik som det også stod forrige gang, at:  
"Utvalget skal foreta en bred, faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system."

Dette gir en føring også for Borge-utvalget, at utvalget skal gi sine synspunkter og forslag på et **faglig** grunnlag. I den utredning som legges fram nå, så er det ikke vanskelig å finne forslag som klart ligger i grenselandene mellom fag og politikk, slik var det også forrige gang. Et eksempel på dette er at som en del av mandatet ble utvalget bedt om å gi synspunkter på regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet siden disse har til hensikt å sikre regionale og distriktpolitiske målsettinger. Det norske inntektssystemet er komplisert og ønsket om forenklinger blir satt fram hver gang det gjøres en ny utredning eller endring. Totalt sett kan man ikke si at systemet har blitt enklere med årene, og ikke i denne utredningen heller kommer det forslag som forenkler systemet vesentlig.

En annen del i mandatet går på kommunestruktur. Her heter det i mandatet:  
"I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene basert på kommunestørrelse som "ufrivillig" kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en "frivillig" kostnad i deler av landet."

Det er ikke tvil om at forrige kommunalminister, Erna Solberg, hadde ønske om endringer i inntektssystemet slik at det stimulerte/tvang kommuner til å slå seg sammen. Dermed ble en del av mandatet utformet slik at utvalget skulle vurdere å komme med forslag om hvordan inntektssystemet kunne endres for å få til dette. Vi kan ikke se at det er hensiktsmessig å bruke inntektssystemet som et virkemiddel for direkte å påvirke kommunestrukturen.

I diskusjonen som har foregått mens utvalget har arbeidet, har i alle fall to momenter vært framme som kunne ha vært mer framtrepende i utredningen:

- Kommunesektoren og demokratisk utvikling
- Robusthet for et inntektssystem

## 2. Kommentarer til de enkelte deler av utredningen

I dette avsnittet vil vi komme med synspunkter på noen viktige områder, men vil ikke dekke alle områder.

## Om utgiftsutjevningen

### Grunnskole

Utvalget foreslår å gå bort fra Agdermodellen med begrunnelse om at klassesdelingsdelingsregelen nå er tatt bort. På den annen side viser utvalgets tall at klassestørrelsen og de kostnader som er forbundet med dette ikke er endret nevneverdig. Overgangen fra å vurdere kriterievektene på grunnlag av Agdermodellen til et analysegrunnlag med utgangspunkt i faktiske kostnadstall gir dramatiske endringer i kriterievektene og dermed hvor stor del av pengestrømmen som skal styres etter bosettingskriterier. Om man skal bruke en normativ modell er dette i langt større grad en politisk avveining enn en faglig vurdering. Om man ønsker det, er det fullt mulig å lage en normativ modell (for eksempel en revidert versjon av Agdermodellen) som kan tilpasses det regelverk vi har i dag.

### Helsestell

Her foreslår utvalget en kostnadsnøkkel med alderskriterier som ikke statistisk sett er utsagnskraftige (signifikante). Det er ikke tvil om at utvalget får problemer med logikken når man i kostnadsnøkkel for helsetjenester mer "på skjønn" tar inn alderskriterier som ikke er signifikante mens man i andre kostnadsnøkler, er konsekvent i synspunktene når det gjelder krav til signifikansnivå. En kostnadsnøkkel basert på SSB sin analyse (og signifikanskrav) vil gi en argumentasjon for større kriterievekter i favør av små og spredtbygde kommuner.

### Sosialhjelp

Den kritikk som ble rettet mot urbanitetskriteriet er i betydelig grad fulgt opp av utvalget. Det er vanskelig å se om utvalgets alternative forslag til opphopingsindeks, det vil si en indeks som består av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige har egenskaper som gjør den bedre egnet.

### Barnehager

Statistisk Sentralbyrå finner i sin analyse at både bosettingsmønster og smådriftsulemper er statistisk sett signifikante kriterier når man analyserer kostnader til barnehager innen rammen av en simultan strukturmodell (KOMMODE) som SSB også har brukt for de andre sektorene. Utvalget har ved flere anledninger i utredningen argumentert for at denne tilnærming er et godt faglig grep.

### Kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern

Vurderingene av forslaget til kostnadsnøkkel her er problematisk fordi at, som utvalget selv redegjør for, så har vi ikke noe kostnadsbegrep som faktisk dekker det en skal kompensere for. Utvalget har ikke undersøkt hvor store feilmarginer det er i forhold til det kostnadsbegrep som brukes og på den bakgrunn å konkludere på grunn av statistiske analyser synes ikke å være velbegrunnet. En annen faktor utvalget i liten grad tar opp er hvordan kommunene skal finansiere sitt demokratiske ansvar. Utgiftene til drift av kommunenes styringsorganer ligger i hovedsak under administrasjon, men utvalget går ikke nærmere inn på mulige sammenhenger mellom demokratisk ansvar, kostnad og kommunestruktur.

## 3. Om treffsikkerhet og utforming av regionale og distriktpolitiske virkemidler

Det utvalget i hovedsak foreslår er å bruke det distriktspolitiske kriteriesettet til å fordele pengene fra regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet samt deler av skjønstilskuddet. Dette gir relativt kraftige omfordelingseffekter mellom kommuner, for det første fra Nord-Norge og sørover og for det andre fra de typiske småkommunene til de middels store kommunene.

Dette begrunner utvalget altså ut fra:

- At den distriktspolitikken som føres gjennom kommunesektoren vil bli mer treffsikker i forhold til distriktspolitiske målsettinger
- Hensynet til enkelthet

Utvalget sier sjøl at man ikke kan konkludere om treffsikkerheten av de regionalpolitisk begrunnede tiltakene i inntektssystemet. Videre må man kunne fastslå at det nåværende systemet for utforming av regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet er enkelt.

#### 4. Om inntektsutjevningen

Ordningen med å innføre kompensasjonsgrad knyttet til et referansenivå for inntektsutjevningen kom på bakgrunn av Rattsø-utvalgets innstilling. De insentiver man bruker som begrunnelse for å innføre kompensasjonsgrad, jo mer en kommune får beholde av en inntektsøkning, jo mer "ivrig" er den til å drive næringsutvikling, er nok teoretisk vel begrunnede, men det kan ikke dokumenteres at dette stemmer med norsk kommunal virkelighet.

En konsekvens av å innføre kompensasjonsgrad i et system med en enkel utjevningsmekanisme, som for fylkeskommunene, er at å gå fra et system med 100% kompensasjonsgrad til for eksempel 90% kompensasjonsgrad vil innebære relativt sett å ta fra de fattige og gi til de rike. I systemet for primærkommunene blir resonnementene noe mer kompliserte side vi har en form for symmetrisk utjevning og "todelt" kompensasjonsgrad. Så vidt vi kan se bidrar dette systemet til at de relative fordelene "klemmes sammen" rundt kommuner med inntekter rundt gjennomsnittet. Man kan spørre seg om hvorfor dette er riktig.

Det som mangler i utvalgets diskusjon om inntektsutjevning er nærmere å gå inn på sammenhengene effektivitet (virker insitamentene/virker de ikke) og inntektsfordeling (hvor mye og hvordan skal vi utjevne).

#### 5. Oppsummering og konklusjoner

Siden Regjeringen har valgt ikke å trekke tilbake NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, så er det nå helt avgjørende at det settes i gang et utredningsarbeid for å følge opp de svakheter utredningen har. Noen viktige punkter i denne sammenhenger er:

Inntektssystemets robusthetsegenskaper: Systemet er relativisert og det er dermed vanskelig å identifisere kommunesektorens totale kostnader på viktige områder. Systemet er uforutsigbart/ustabilt i den forstand at små endringer i kriterieverdier/innføring av nye kriterier flytter store summer mellom kommunetyper.

Kostnadsutjevningen: Det må foretas en nærmere vurdering av fastsetting av kriterievekter og valg av kriterier. (For fylkeskommunene må det foretas en ny gjennomgang av kostnadsnøklene for videregående opplæring og samferdsel)

Høgskoledosent Paul Olav Berg,  
Handelshøgskolen i Bodø/Nordlandsforskning,  
8049 Bodø.  
[paul.olav.berg@hibo.no](mailto:paul.olav.berg@hibo.no)  
[www.nordlandsforskning.no/pob](http://www.nordlandsforskning.no/pob)

Manuskript til Regionale Trender  
nr. 2/2005.  
Utkast 6/12-05.

## Penger til kommunene?

### **Kommentar til Borge-utvalgets innstilling "Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner" (NOU 2005:18)**

#### **Bakgrunn**

Gjennom inntektssystemet for kommunene bestemmes hvor mye den enkelte kommune mottar i årlige tilskudd fra staten. Før dagens inntektssystem ble innført i 1986 mottok kommunene de statlige tilskudd hovedsakelig i form av sektorvise øremerkede tilskudd. Nye slike tilskudd ble opprettet etter hvert som kommunene ble pålagt ansvaret for nye tjeneste- og velferdstilbud.

Som ledd i utbyggingen av velferdssamfunnet ble kommuner med begrensede egne skatteinntekter i tillegg sikret en viss minste inntekt per innbygger gjennom et Skatteutjammingsfond, som var etablert allerede i 1936. Dette var i utgangspunktet selvfinansierende, ved at skatteinntekter gjennom denne utjammingsordningen ble omfordelt fra skattesterke til skattesvake kommuner. Etter hvert ble det behov for å forsterke Skatteutjammingsfondet med egne statlige tilskudd. De skattesvake kommunene skulle blant annet på denne måten settes i stand til å betale de egenandeler som var forutsetningen for å motta de øremerkede tilskudd som finansierte nye oppgaver som staten påla kommunene.

Med innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 ble ca. 50 slike sektorvise øremerkede tilskudd slått sammen til *ett rammetilskudd*, som den enkelte kommune selv skulle disponere innenfor de totale beløpsrammer og lovbestemmelser som var fastsatt av staten.

Rammetilskuddet besto på den ene side av et *utgiftsutjevne*nde tilskudd, som videreførte de tidligere øremerkede tilskuddene. Denne utgiftskompensasjonen skulle så langt som mulig skreddersys til den enkelte kommunes faktiske utgifter til skole, omsorg m.v. Tilskuddet

skulle bl.a. kompensere for ekstra kostnader som en kommune pådrar seg på grunn av strukturelle forhold, blant annet aldersfordeling, som kommunen ikke selv kan påvirke.

Det nye inntektssystemet besto videre av et *inntektsutjevnen*de tilskudd. Dette videreførte først og fremst den tidligere skatteutjamningsordningen, og sikret kommunene en viss minste inntekt per innbygger. Til sammen skulle utgifts- og inntektsutjamningen sikre at den enkelte kommune ble i stand til å opprettholde nasjonale standardkrav innenfor tjeneste- og velferdstilbud som kommunene var gitt ansvaret for.

For å kunne ta høyde for ekstra utgiftsbehov som ikke ble fanget opp gjennom de tilskudd som inngikk i det ordinære inntektssystemet, ble det videre innført et eget *skjønnstilskudd*.

### **Inntektssystemet fra 1986 og fram til 1997.**

For å sikre oppslutning om det nye inntektssystemet ble det i 1986 gitt en *inntektsgaranti*, der det het seg at ingen kommune skulle miste ordinære statlige tilskudd som følge av omleggingen. Utgiftskompensasjonen til den enkelte kommune ble bestemt ut fra en *kostnads- eller fordelingsnøkkel*, som besto av ulike kriterier som var innbyrdes vektet. Disse kriteriene var dels *demografiske* (for eksempel 'andel innbyggere 80 år og over' eller 'andel innbyggere 0-15 år'), eller de gjenspeiler forhold som påvirker kommunens utgifter til sosial omsorg (bl.a. 'andel skilte og separerte 16 – 59 år, og 'andel ikke-gifte over 67 år'). Kostnads- og inntektskompensasjonen var i utgangspunktet blitt tilpasset slik at det geografiske fordelingsmønsteret best mulig fulgte det mønsteret som tidligere tilskudd hadde dannet.

Mens det gjennom de tidligere øremerkede tilskuddene hadde vært problematisk for staten å kunne styre omfanget av de totale statlige tilskudd til kommunene, ga det nye inntektssystemet helt nye muligheter til en slik makro-økonomisk styring. Dette er en mulighet som staten senere til fulle har benyttet seg av. Som det går fram av figur 4.2 (side 64) i Distriktskommisjonens innstilling (NOU 2004:19), som viser utviklingen i de statlige tilskuddene til kommunene fra 1986 til 2003 (inflasjonsjustert), har de årlige rammetilskuddene praktisk talt ikke økt i denne perioden. Av dette diagrammet går det fram at denne manglende økning over tid snarere har ført til at rammetilskuddet har fungert som et "lokk" som har vært lagt over kommunenes økonomi.



Under dette "lokket" har det imidlertid skjedd omfattende omprioriteringer gjennom de 18 år som har gått siden det nye inntektssystemet ble innført. En rekke nye oppgaver har vært pålagt kommunene, ofte uten at nye, "friske" penger har fulgt med. Dette har nødvendigvis ført til at eksisterende oppgaver har vært fortrenget eller er blitt nedprioritert.

Videre har det skjedd en omfattende *sentralisering*. Den inntektsgarantien som ble gitt i 1986, viste seg snart å gå ut "på dato". Gjennom de første 10 årene fram til 1997 ble det i flere omganger foretatt endringer i kostnadsnøkkelen, der nye kriterier ble innført og der vektleggingen mellom kriteriene ble endret. Hovedmønsteret var at nye kriterier og kriterier som ble tillagt større vekt, kompenserte for sosiale utgifter som var mest følbare i de større og sentralt beliggende kommunene. På den annen side ble vekten av kriterier som kompenserte for utgifter relatert til demografi og spredt bosetting tilsvarende redusert.

### **Inntektssystemutvalget fra 1996**

Det første inntektssystemutvalget, også kalt Rattsø-utvalget, som la fram sin Delutredning I på nyåret 1996, foreslo nye endringer som ville innebære en ny, kraftig omdreining av denne sentraliseringsskruen. Ut fra en oppfatning av at de mindre distriktskommunene hadde vært overkompensert, foreslo utvalget å halvere *basistilskuddet*. Dette er et tilskudd som gis med et likt beløp per kommune, og som følgelig gir størst utslag for de minste kommunene, noe som også var hensikten. I dette tilskuddet inngikk det tidligere *småkommunetilskuddet*, som siden 1982 hadde vært gitt til kommuner med færre enn 3000 innbyggere som kompensasjon for kostnadsulemper ved drift i liten skala, blant annet til administrasjon.

I 1996 mente Rattsø-utvalget at det ikke kunne påvises at kostnadene per innbygger innen hjemmetjenester og institusjonsomsorg i kommuner med spredt bosetting og drift i liten skala var høyere enn gjennomsnittlig. Utgiftene innenfor pleie og omsorg var altså ikke ansett å være spesielt høye i mindre kommuner med små institusjoner og med store interne avstander.

De endringer i kostnadsnøkkelen som Rattsø-utvalget foreslo, innebar derimot at det ble lagt sterkere vekt på kriterier som kompenserte for utgifter knyttet til sosiale problemer som særlig er følbare i større kommuner. Halveringen av basistillegget og en redusert vekt på

utgiftsbehov knyttet til kommunestørrelse og bosettingsmønster ville samtidig føre til en omfordeling fra periferi til sentrum og fra mindre til større kommuner, i første rekke innenfor hvert fylke.

Utvalgets innstilling ble med små endringer vedtatt av Stortinget i juni 1996, av et flertall der Arbeiderpartiet fikk støtte av Høyre og Fremskrittspartiet. Det ble samtidig bestemt at kommuner som ville tape på omleggingen, inntil videre skulle holdes "skadesløs" gjennom et *ekstraordinært skjønnstilskudd*. Dette tilskuddet skulle trappes opp årlig i takt med at tapene økte. Den nye kostnadsnøkkelen ble iverksatt fra 1997.

Videre ble det innført et nytt *regionaltilskudd* som skulle gis til de aller minste kommunene som særlig ville tape, blant annet på halveringen av basistilskuddet. Dette ble gitt til kommuner med færre enn 3 000 (senere 3 200) innbyggere, som ligger innenfor den del av landet der det kan settes inn distriktpolitiske virkemidler, og som hadde en skatteinntekt per innbygger lavere enn 110 % av landsgjennomsnittet.

Det er vanskelig å tolke innføringen av disse to ekstraordinære tilskuddene annerledes enn som en innrømmelse av at utvalgets forslag generelt, og i særlig grad de forslag som hadde konsekvenser for de minste kommunene, innebar sterkere nedskjæringer enn det var politisk aksept for. Det er et åpent spørsmål hvorfor Stortinget fattet sine vedtak når full politisk dekning manglet. I stortingsdebatten framholdt statsråd Gunnar Berge at utvalgets forslag var å oppfatte som faglig begrunnet, og at disse derfor ikke burde endres i den etterfølgende politiske behandling. Dette er et synspunkt som mange vil stille spørsmål ved i ettertid.

I år 2000 vedtok Stortinget at den tapskompensasjonen som hadde vært gitt gjennom det ekstraordinære skjønnstilskuddet siden 1997, skulle avvikles gradvis over 5 år. Fra 2006 vil følgelig den nye kostnadsnøkkelen som ble vedtatt i 1996, ha fått fullt gjennomslag. Tapskompensasjonen gjennom regionaltilskuddet skulle beholdes.

### **Borge-utvalgets innstilling fra oktober 2005**

I oktober 2003 ble det oppnevnt et nytt offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunene. Utvalgets formann, professor Lars-Erik Borge ved NTNU,

var for øvrig sekretær for det første inntektssystemutvalget, som i 1996 var ledet av professor Jørn Rattsø ved samme institusjon. Utvalget la fram sin innstilling 10. oktober 2005. Det kan i utgangspunktet også være interessant å merke seg at i tillegg til formannen fra Trondheim og et medlem bosatt i Hammerfest, har de øvrige 11 medlemmene Oslo, Bærum, Oppegård og Drammen som bostedskommune (ett medlem flyttet fra Oslo til Skjåk under utvalgets arbeid). Utvalgets geografiske tilhørighet avviker neppe særlig mye fra den tilhørighet som har preget en rekke andre offentlige utvalg som har vært satt ned gjennom årene. Nok en gang kan det imidlertid stilles spørsmål om i hvilken utstrekning slike utenforliggende faktorer kan komme til å prege innholdet i den politikk som utformes gjennom slike utvalg.

Utvalgets innstilling aktualiserer på nytt den spørsmålsstilling som statsråd Gunnar Berge var inne på i stortingsdebatten om Rattsø-utvalgets første innstilling i juni 1996 – forholdet mellom fag og politikk. Hvor langt vil det være riktig å gå i retning av å la faglig baserte beregninger, som nødvendigvis må bygge på en god del skjønn, bestemme over politikkenes innhold?

#### Utgiftsutjevningen – revisjon av kostnadsnøkkelen

Utvalget har foretatt en bred gjennomgang og oppdatering av den kostnadsnøkkelen som ble utformet for 10 år siden. Dette viste seg også å være nødvendig. I motsetning til de beregninger som lå til grunn for den kostnadsnøkkel som ble utformet i 1996, har Borge-utvalget funnet ut at kommunestørrelse og bosettingsmønster har en systematisk effekt på kommunenes ressursbruk innen pleie- og omsorgssektoren:

*”Analyser av enhetskostnader viser at små kommuner har kostnadsulemper i institusjonsomsorgen knyttet til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, og at kommuner med spredt bosetting har kostnadsulemper innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. I tillegg har små kommuner en høyere andel brukere i institusjon enn andre kommuner” (avsn. 2.9.5)*

På bakgrunn av dette anbefaler Borge-utvalget at det videreføres et basiskriterium for å fange opp kostnadsulemper i små kommuner, og at et sonekriterium som fanger opp interne avstander inkluderes for å fange opp kostnadsulemper i kommuner med spredt bosetting.

En av Rattsø-utvalgets fremste kritikere, utredningsleder Jan Mønnesland i Utdanningsforbundet, påviste i debatten den gang at den kraftige reduksjonen i basistillegget som ble vedtatt i 1996, blant annet skyldtes en regnefeil. Borge-utvalget foreslår nå at basistillegget gis økt vekt i de fleste sektornøkler, og at det også tas inn der et slikt tillegg allerede skulle ha vært med.

De endringer som foreslås i kostnadsnøkkelen for *grunnskolen* har andre og dels motsatte effekter. Her foretas en metodeendring: I stedet for å benytte Agder-modellens normtall for nødvendig skolestruktur, der det ble tatt hensyn til bosettingsmønsteret når utgiftskompensasjonen ble beregnet, vrakes nå denne, og kommunenes utgiftsbehov foreslås fastlagt gjennom regresjonsberegninger. Resultatet er at basistilskuddet reduseres for grunnskolens del. Det samme skjer med utgiftsbehov knyttet til skolereiser. Begrunnelsen er at når klassedelingsreglene er opphevet, gjelder ikke Agder-modellens forutsetninger lenger. Dette blir feil; de gamle klassedelingsreglene gjelder fortsatt som minstestandard, og de aller fleste kommunene har så svak økonomi at de ikke kan gå noe særlig ut over dette minstenivået.

Utvalget gjør ellers den viktige konstatering at ulik geografi skaper ulike objektive utgiftsbehov for grunnskolens del. Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel innebærer utvalgets forslag en viss økning i beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommuner med færre enn 3000 innbyggere. Utslagene er imidlertid moderate:

*"Økningen i beregnet utgiftsbehov for de minste kommunene må ses i sammenheng med at de nye kostnadsnøkkelene for primærhelsetjeneste og pleie og omsorg ivaretar kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt at basiskriteriet har fått økt vekt i kostnadsnøkkelen for administrasjon. At økningen i beregnet utgiftsbehov for de minste kommunene likevel er nokså moderat (uthevet her), skyldes at basiskriteriet og bosettingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkelen for grunnskolen"* (avsn. 2.9.7).

#### Utvalgets rapport fyller 500 sider

Utvalget gjennomfører over hele 500 sider en detaljert gjennomgang av de ulike elementer i dagens inntektssystem. Det kan sies å være prisverdig i seg selv at en utredning som dette gir inngående forklaringer på hvordan inntektssystemet er bygget opp. Videre er det prisverdig at de forslag som settes fram, blir inngående forklart. Imidlertid kan utredningens lengde

samtidig være problematisk, etter som det vil være mange som ikke vil kunne avse den tid som trengs for å gå igjennom et så vidt omfattende dokument.

*Inntektsutjevningen*, som skal sikre skattesvake kommuner en viss minsteinntekt, foreslås i hovedsak videreført. Etter dagens regler blir kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kompensert for 55 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Dette kan for øvrig sies å være et relativt beskjedent bidrag til inntektsutjevningen mellom kommunene.

Videre får kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon, som utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt og egen skatteinntekt. Utvalget anfører at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål. I dag omfattes ikke hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og eiendomsskatt av inntektsutjevningen, noe som betyr at de rike kraftkommunene får beholde sine kraftrelaterte inntekter.

*Skjønnstilskuddet* foreslås redusert over tid, noe som vil gi reduserte muligheter til å kompensere for ekstraordinære bortfall av inntekter, noe som kan være betenkelig. Dagens *overgangsordning*, der inntektstap som skyldes endringer i kostnadsnøkkelen og effekter av at øremerkede tilskudd inkluderes i rammetilskuddet, utliknes over 5 år, utgjør i dag et svært kompliserende element. Utvalget foreslår at denne ordningen blir erstattet med et *inntektsgarantitilskudd*, som vil kompensere for tap av inntekt ut over 400 kroner per innbygger. En slik forenkling kan synes fornuftig, bl.a. fordi den innebærer at de kompliserte overgangsordningene vil falle bort. En "egenandel" på 400 kroner kan imidlertid synes å være noe høy. Dette faller imidlertid inn under spørsmål som vil måtte vurderes på politisk grunnlag.

#### Høye kostnader i små kommuner - en frivillig eller ufrivillig kostnad?

I departementets mandat vises det til at i dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en "ufrivillig" kostnad, dvs. som en kostnad som tas som gitt. Dagens system

kompenserer derfor for smådriftsulemper, også i tilfeller der det hadde vært mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur. Utvalget blir i mandatet bedt om å utrede en utforming av fordelingsmekanismene som i større grad kan tvinge fram "frivillige" kommunesammenslutninger.

Dette kan sies å være et oppsiktsvekkende grep, og mange vil hevde at departementet nå burde ta denne tankegangen opp til revisjon. Å skulle tvinge fram kommunesammenslutninger gjennom å "sultefore" finansieringen av kommunale tjenester som skole og sosial omsorg, kan sies å være en betenkelig vei å gå. Der departementet måtte mene at lokale vilkår ligger til rette for ønskelige kommunesammenslutninger, ligger det under statens myndighet å fastsette nye kommunegrenser, slik Schei-komitéens forslag fra 1950- og 60-tallet ble fulgt opp, og slik det for eksempel ble gjort i vårt naboland Sverige da dagens "kommuneblokker" ble avgrenset på 1950-tallet.

#### Skinn av objektivitet

En grunnleggende svakhet ved dagens inntektssystem er at den omfattende tallfesting av fordelingskriterier og vekter, som nødvendigvis i stor grad vil måtte baseres på skjønn, gir systemet et skinn av objektivitet som kan gi sterke politiske føringer. En kan ikke se bort fra at det skjønn som utøves, bevisst eller ubevisst kan være preget av aktuelle maktforhold i samfunnet, bl.a. av maktforholdet mellom "sentrum" og "periferi" og mellom større og mindre kommuner. Slike forhold kan bidra til å forklare den åpenbare tendens til at endringer over tid med en tilsynelatende lovmessighet resulterer i en stadig sterkere sentralisering. De endringer i inntektssystemet som er foretatt siden 1986, og de forslag som her settes fram av Borge-utvalget, peker som hovedtendens i en slik retning.

Om man imidlertid tar utgangspunkt i at det er behov for et konsekvent system for fordeling av de statlige tilskudd til kommune, og at et slikt system nødvendigvis vil måtte bygge på kvantitative elementer, er det godt mulig å kjenne seg igjen i de drøftinger som utvalget gjennomfører, uavhengig av den enkeltes oppfatning om hva som er riktig og galt.

## **Utformingen av regional- og distriktpolitiske virkemidler**

Men når utvalget på over 30 sider (kap. 15) tar for seg *"Treffsikkerhet og utforming av regional- og distriktpolitiske virkemidler"*, oppstår det imidlertid større problemer med å kjenne seg igjen. Mens utvalget åpenbart er på hjemmebane når det drøfter de øvrige elementene i inntektssystemet, kan ikke dette sies å være tilfellet når de tar for seg regional- og distriktpolitikken. Det "univers" som utvalget her bretter ut, kan sies å ligge langt på siden av den samtidige diskurs og debatt som omhandler disse spørsmålene, slik disse spørsmålene blant annet drøftes i den siste stortingsmeldingen Om regionalpolitikken (St. meld. nr. 25 (2004-2005)) og i innstillingene fra Effektutvalget (NOU 2004:2) og fra Distriktskommisjonen (NOU 2004:19).

Departementet selv, her representert ved dets Kommunalavdeling, gir i utgangspunktet visse føringer i mandatet:

*"Både regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet er særskilte tilskudd for å sikre regionale og distriktpolitiske målsetninger. Utvalget bør vurdere treffsikkerheten av tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsetninger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget bes også om å utrede om denne typen særskilte tilskudd bør inngå i inntektssystemet" (avsn. 1.3.1).*

I sin tolkning av mandatet anfører utvalget:

*"Videre skal utvalget vurdere treffsikkerheten av regionalpolitiske motiverte tilskudd ut fra regionalpolitiske målsetninger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget har drøftet regionalpolitisk relaterte tilskudd i inntektssystemet i sammenheng, samtidig som øvrige elementer i inntektssystemet er trukket inn i vurderingen og forslag til forbedringer" (avsn. 1.3.3).*

### **Forslag om et nytt distriktpolitisk tilskudd**

Utvalget foreslår å slå sammen det som anses som regionalpolitisk relaterte tilskudd, dvs. *Nord-Norgetilskuddet, Regionaltilskuddet og deler av det Ekstraordinære skjønnstilskuddet* til et nytt *Distriktpolitisk tilskudd*. Dette nye tilskuddet foreslås fordelt med utgangspunkt i det virkeområdet som er fastsatt for virkemidlene i den "lille" eller "smale" distriktpolitikken.

Dette virkeområdet er delt inn i 4 geografiske områder, område A (Finnmark og Nord-Troms), område B (resten av Nord-Norge unntatt Tromsø og Bodø og de høyest prioriterte delene av Sør-Norge), område C (de to bykommunene i Nord-Norge og de nest høyest prioriterte delene av Sør-Norge) og til sist område D, som består av den lavest prioriterte del av det distriktpolitiske virkeområdet i Sør-Norge.

Utvalget foreslår at dette nye distriktpolitiske tilskuddet avgrenses til områdene A og B. Videre foreslås det gitt til 17 kommuner fra område C og 2 kommuner fra område D. Dette er kommuner som ut fra kriterier som utvalget selv definerer, kan anses som "verdige trengende" i distriktpolitisk forstand. For fylkeskommunene foreslås dagens Nord-Norgetilskudd opprettholdt.

#### Bakgrunnen for de regionalpolitisk relaterte tilskudd i inntektssystemet

Slik utvalgets forslag om å innføre et nytt distriktpolitisk tilskudd er utformet, vil det nok vekke en god del oppsikt. Siden utvalget her kan sies å opptre noe *historieløst*, kan det være grunn til å minne om bakgrunnen for, og den opprinnelige hensikten med det som her omtales som *regionalpolitisk relaterte tilskudd i inntektssystemet*.

Som nevnt innledningsvis, ble Skatteutjanningsfondet etablert allerede i 1936, og det ble senere bygget kraftig ut med statlige midler for å sikre at også de skattesvake kommunene over hele landet kunne medvirke ved oppbyggingen av velferdssamfunnet. Det ble i tillegg gitt ekstra tilskudd til kommunene i de nordnorske fylkene for å kompensere for geografisk betingede kostnadsulemper.

I 1982 ble det som nevnt innført et "småkommunetilskudd" til kommuner med færre enn 3000 innbyggere, som kompensasjon for kostnadsulemper ved drift i liten skala. Dette ble tatt bort i 1994, og erstattet med et forhøyet basistilskudd (med vekt 5,8%) i det utgiftsutjevnete tilskuddet. Et kronetillegg per innbygger til nordnorske kommuner som ble innført i 1986, ble slått sammen med det prosentvise tillegg til minstegrensen for skattekompensasjon. Denne kompensasjonen hadde siden 1982 vært gitt til nordnorske kommuner som del av skatteutjanningsordningen.



I 1994 ble det nye sammenslåtte tilskuddet samtidig "synliggjort" som et eget Nord-Norgetilskudd. Dette beløp seg til 938 mill. kroner i 1994. Som også Borge-utvalget anfører i sin innstilling, var begrunnelsen for å gi et høyere tilskudd gjennom inntektsutjevningen "dels at Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen, og dels at en heving av inntektsnivået var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået i landsdelen etter andre verdenskrig" (avsn. 15.4.4).

Etter som det viste seg at den kostnadsnøkkelen som Stortinget vedtok i juni 1996 i samsvar med Rattsø-utvalgets forslag, ville føre til en lavere utgiftskompensasjon til de minste kommunene enn det som var politisk akseptabelt, ble det høsten 1996 som nevnt innført et ekstraordinært *regionaltilskudd* til kommuner med færre enn 3000 innbyggere, og som hadde en skatteinntekt per innbygger under 110% av landsgjennomsnittet. I år 2000 utgjorde regionaltilskuddet 394 mill. kroner, hvorav 185 mill. kroner gikk til nord-norske kommuner.

I samband med den gradvise avvikling av den regionale differensierte arbeidsgiveravgiften er det bestemt at de deler av landet som taper på denne omleggingen, skal få kompensasjon gjennom *et ekstra skjønnstilskudd*.

Av denne gjennomgangen framgår at de regionalpolitisk relaterte tilskuddene i inntektssystemet er opprettet i kompenserende hensikt og som svar på bestemte situasjoner. Det kan ikke tas for gitt at de situasjoner som her ble lagt til grunn, ikke eksisterer også i dag.

#### Finnmark vil tape mest

Utvalget foreslår å fordele det distriktpolitiske tilskuddet likt innenfor områdene A, B og til de øvrige "verdige trengende" kommunene innenfor områdene C og D. Siden Nord-Norgetilskuddet i dag er gradert fylkesvis, med 1 314 kroner per innbygger i Nordland, 2 520 kroner per innbygger i Troms og 6 159 per innbygger i Finnmark, sier det seg selv hvem som vil tape mest på den omlegging som utvalget foreslår. Den kommune i Finnmark som har færrest innbyggere, Nesseby (med 927 innbyggere per 1/1 2004) vil tape 4,95 mill. kroner ved innføring at det nye distriktstilskuddet som foreslått av utvalget, tilsvarende 12,8 % av det rammetilskuddet som kommunen mottar i 2005. Tapet utgjør 5 340 kroner per innbygger.

Utvalget foreslår videre at bare 15 % av tilskuddet skal gis per kommune mot 100 % i dag, mens 85 % av tilskuddet foreslås gitt *per innbygger*. Også dette vil ha en kraftig sentraliseringseffekt.

Ikke minst i en tid da det framvoksende internasjonale samarbeidet med tilknytning til Barentshavet tilsier en konsolidering av bosetningen i nord og i særlig grad for Finnmarks vedkommende, er det vanskelig å se for seg at en slik omlegging som Borge-utvalget foreslår, med de konsekvenser den kan ventes å få, vil være politisk gangbar.

### **Kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel**

Som bakgrunn for å vurdere *"treffsikkerheten av de særskilte tilskudd i inntektssystemet for å sikre regionale og distriktpolitiske overføringer"* (jfr. mandatet) gikk Borge-utvalget våren 2004 ut med invitasjon til en egen evaluering som skulle belyse disse spørsmålene. Det ble gitt inn 4 tilbud på dette oppdraget. Evalueringen ble utført av Erlend Berg og Jørn Rattsø ved Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU. (SØF-rapport nr. 03/05).

I evalueringen sammenliknes kommuner på ulikt økonomisk nivå (målt med frie inntekter per innbygger) med de respektive kommuners økonomiske utvikling. SØFs analyse viser at det er små ringvirkninger til privat næringsliv av en utbygging av kommunal virksomhet. De kvantitative effektene av frie inntekter, med unntak for effekten på den kommunale sysselsettingen, anses å være svært små. Utvalgets vurdering er at analysene som er utført av SØF peker i retning av at kommuneoverføringer er et lite effektivt regionalpolitisk virkemiddel.

Ifølge mandatet var utvalget bedt om å utrede om denne typen særskilte tilskudd bør inngå i inntektssystemet. Ut fra evalueringens konklusjoner skulle man derfor ha ventet at utvalget hadde anbefalt at slike tilskudd ikke burde inngå som del av inntektssystemet.

Når utvalget likevel – overraskende nok – foreslår dratt i gang et nytt prosjekt der de foreslår at de aktuelle tilskuddene som i dag inngår i inntektssystemet, skal mobiliseres som del av den smale distriktpolitikken, kan dette oppfattes som om man ikke helt følger evalueringens konklusjoner.

Det er i denne sammenheng at utvalget framstår som noe *historieløst*. Som det framgår foran, er disse tilskuddene i sin tid utformet som kompensasjon i bestemte sammenhenger og til formål som fortsatt kan anses som aktuelle. Som nevnt er Nord-Norgetilskuddet bl.a. ment å skulle kompensere for merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. At disse tilskuddene skal kunne redefineres og redistribueres slik utvalget foreslår, framstår nærmest som noe lettvindt.

Det er riktig at inntektssystemet for kommunene gjennom finansieringen av kommunenes aktiviteter har åpenbare effekter og konsekvenser for utviklingen både lokalt og regionalt. Som sådant kan inntektssystemet sies å inngå blant de viktigste virkemidlene i den "store" eller "breie" regional- og distriktpolitikken. Rattsø-utvalget møtte i sin tid kraftig kritikk nettopp fordi de geografiske konsekvensene av utvalgets forslag ville innebære en sterk sentralisering. Denne ville være resultat av den geografiske omfordeling av tilskudd fra mindre og perifere til større og mer sentrale kommuner, en sentralisering som ville være i strid med regional- og distriktpolitiske mål. Når Borge-utvalget nå foreslår at deler av de tilskuddene som i dag inngår i inntektssystemet, skal omfordeles i samsvar med de samme målene, bør det forventes at et slikt forslag gjøres til gjenstand for en grundig politisk gjennomgang og behandling av de kompetente myndigheter.

### **Inntektssystemet som "tvangstrøye"**

Det kan i tillegg være grunn til å se kritisk på det administrative "regimet" som er blitt etablert fra 1986 og utover, samtidig med at det nye inntektssystemet er blitt innført. Som anført foran ga overgangen fra øremerkede tilskudd til rammetilskudd en helt annen mulighet for makroøkonomisk styring enn tidligere, noe staten har utnyttet ved å legge et effektivt "lokk" over kommuneøkonomien. Større utredninger, som den som ble utført av Rattsø-utvalget og nå av Borge-utvalget, har tatt som utgangspunkt at de foreslåtte endringene skal iverksettes uten at totalrammene økes, dvs. innenfor et "nullsumspill". En kan ikke se bort fra at den makroøkonomiske styring som har vært utført gjennom inntektssystemet fra 1986, har hatt konsekvenser for den lave prioritering som senere er blitt kommunesektoren til del.

En sammenlikning med den utvikling som har skjedd innenfor trygdesektoren kan her være på sin plass. Mens rammetilskuddene til kommunene (i løpende kroner) økte med 31 % fra 1991 til 2003, økte Folketrygdens inntekter med 85 % og Folketrygdens utgifter med 106 % i samme periode. Folketrygdens inntektsunderskudd (differansen utgifter – inntekter), som årlig dekkes av en ekstraordinær bevilgning over statsbudsjettet, økte med hele 182 %. Dette underskuddet var på 23 mrd. kroner i 1991, og er budsjettetert til å utgjøre hele 80 mrd. kroner i 2005. Disse tallene forteller om en kraftig politisk prioritering av de rettighetsbaserte og individrettede statlige velferdstilbud som ytes gjennom Folketrygden. De hovedsakelig kollektive tilbud som kommunene er gitt ansvaret for, har åpenbart vært gitt en annen og langt lavere politisk prioritet. Dette er en problemstilling som bør løftes opp på den politiske dagsorden.

#### Referanser

NOU 2005:18 *"Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner"* Innstilling fra Borge-utvalget.

Berg, Erlend og Rattsø, Jørn (2005): *"Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel"*. SØF-rapport nr. 03/05. Senter for økonomisk forskning.

NOU 2004:19 *"Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk"*. Utredning fra Distriktskommisjonen.

NOU 2004:4 *"Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål"*. Utredning fra Effektutvalget.

Berg, Paul Olav (red.) (2003): *"Regionale og distriktpolitiske effekter av statlige tiltak overfor kommunesektoren"*. Oppsummering fra et dags-seminar på Raddisson –SAS Hotell, Gardermoen 14/1-03, arrangert av Effektutvalget. Med innlegg av Lars-Erik Borge, Børre Stolp, Jan Mønnesland, Paul Olav Berg, Marit Gilleberg og Trine Myrvold.

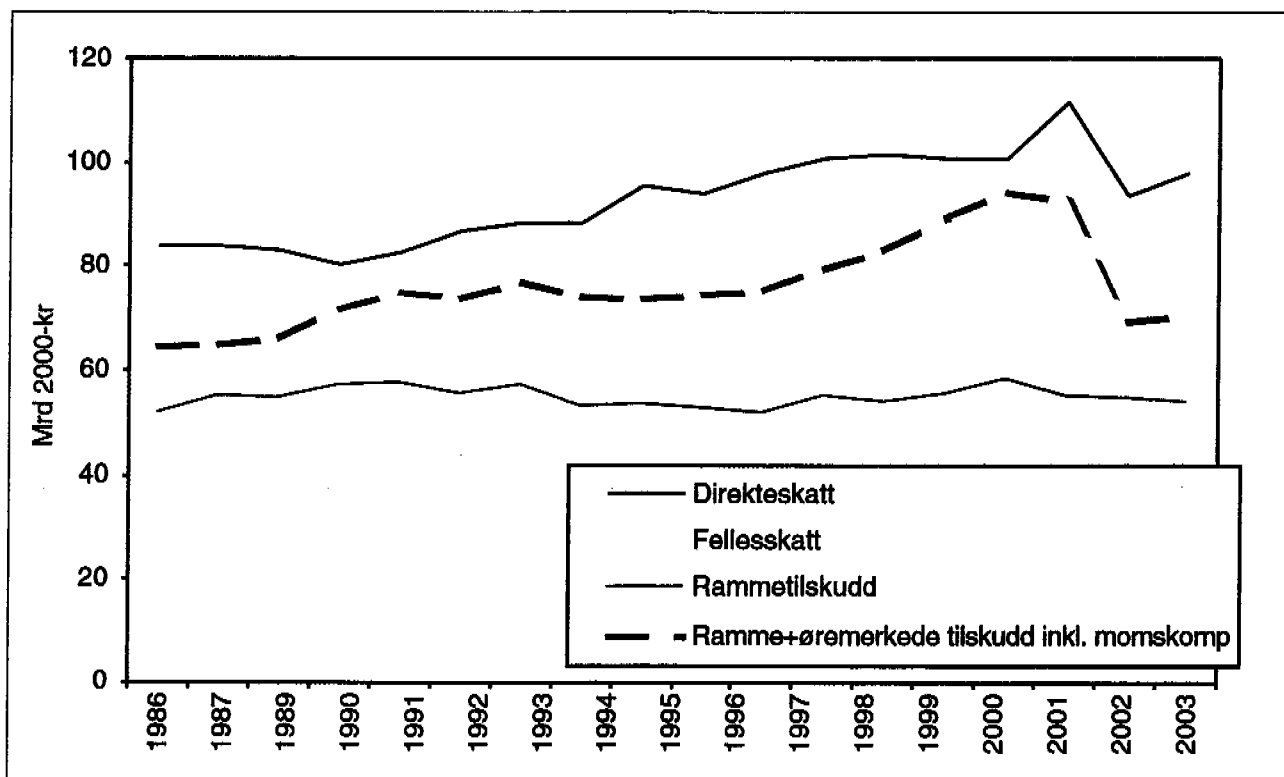
Berg, Paul Olav (2003): *"Staten som distriktpolitisk aktør – nasjonale påvirkningsmuligheter i den "store" distriktpolitikken"*. Handelshøgskolen i Bodø, Working Paper No. 8/2003.

Berg, Paul Olav (2000): *"De statlige tilskudd til kommunene som distriktpolitikk"* NF-arbeidsnotat nr. 1008/2000. Nordlandsforskning.

Berg, Paul Olav (2000): *"Nye bosettingsmål på inntektssystemet for kommunene"*. NF-arbeidsnotat nr. 1006/2000. Nordlandsforskning

NOU 1996:1 *"Et enklere og mer rettferdis inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner"* Delutredning I fra Inntektssystemutvalget.

Berg, Paul Olav (1995): *"Det kommunale inntektssystemet – distriktpolitikk eller storbypolitikk?"* Høgskolen i Bodø, Avdeling for siviløkonomutdanning. Rapport 1995:1.



Figur 4.2 Skatter og statelige tilskudd, kommunesektoren. Mrd. 2000-kroner.

Kilde: Hentet fra NOU 2004:2

det er mindre. Dette kan tilsa en politikk som bidrar til at det kommunale tjenestetilbudet er mer omfattende i distriktsområdene. Oppbyggingen av inntektssystemet for kommunesektoren i dag avspeiler også dette, tydeligst i begrunnelsen for relativt nye elementer som Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet.

Kommunenes tjenesteproduserende rolle blir ofte framhevet med hovedvekt på velferds- og tjenestetilbud for ulike grupper av innbyggere, som barn/ungdom, eldre, pleietrengende osv. Disse velferdstjenestene, særlig knyttet til omsorg for barn og eldre, har også vært avgjørende for kvinners muligheter til å ta arbeid utenfor hjemmet. For å få en helhetlig tilnærming til lokal næringsutvikling og verdiskaping må imidlertid kommunenes tjenestetilbud også ses i forhold til denne dimensjonen. Et godt utbygd tjenestetilbud vil ofte være en nødvendig betingelse for å tiltrekke og beholde mennesker med nøkkelkompetanse. Dette kan dermed være en viktig konkurransefaktor for den enkelte kommune, blant annet i forhold til å etablere og utvikle bedrifter og arbeidsplasser innenfor det som ofte betegnes som kunnskapsbaserte næringer, men også i forhold til kommunens egen virksomhet innenfor administrasjon, utdanning etc.

#### 4.6.4 Kommunen som tilrettelegger og samfunnsutvikler

Denne rollen er blant annet knyttet til kommunens tilrettelegging for næringsutvikling og etablering, men kan også innebære å tilby gunstige lokaliseringsvilkår og tjenestetilbud med sikte på etablering av offentlig virksomhet og arbeidsplasser (fysisk infrastruktur, tjenester som for eksempel barnehageplasser etc). Kommunale myndigheter spiller en viktig rolle i denne sammenheng, ikke minst i mange små kommuner. I områder som mangler større, dynamiske næringsmiljøer vil næringsutviklingsarbeidet i større grad enn ellers være avhengig av at offentlig sektor kan sette inn ressurser på nettverksbygging og å etablere arenaer for samarbeid og utvikling.

Siden dette ikke er pålagte oppgaver for kommunesektoren, opplever mange kommuner at det økonomiske handlingsrommet for denne type aktivitet er mindre enn ambisjonsnivået. For mange kommuner vil derfor tilførsel av fylkeskommunale eller statlige midler til næringsutvikling være avgjørende, enten det gjelder bedriftsrettede tilskudd (via kommunale næringsfond og lignende) eller midler til utbygging/tilrettelegging av infrastruktur (for eksempel bredbåndsdekning).