



FYLKESMANNEN I FINNMARK

FINNMÁRKKU FYLKKÁMANNI

Kommunal og Regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
15 FEB 2006 05/3280 - 285
Ark. 661.0
Avd. KO / KØ / HER

Deres ref

Deres dato
11.10.2005Vår ref
Sak 2005/4106
Ark 320Vår dato
07.02.2006

Saksbehandler/direkte telefon: Jack Sture Muotka - 78950306

Høring - Inntektssystemutvalgets utredning - NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

I flere år har kommunene i Finnmark allerede vært nødt til å tilpasse seg lavere rammer på grunn av overgangsordningen i dagens inntektssystem. Dette har ført til omstillinger og nedbygging av organisasjonen og tjenestetilbudet. For mange små lokalsamfunn er dette fortsatt en tung prosess som skaper usikkerhet blant befolkningen. Finnmark har landets mest overføringsavhengige kommunesektor og Borge-utvalgets forslag vil føre til en ytterligere forverring av disse kommunenes situasjon. Fylkesmannen finner ikke dette forsvarlig og kan derfor ikke tilrå at hovedtrekkene i Borge-utvalgets innstilling gjennomføres:

- Virkningene av det foreslåtte distriktstilskuddet savner grunnlag i en vedtatt regional- og distriktspolitikk.
- Småkommuner i Finnmark vil få problemer med å tilby nødvendige lovpålagte tjenester.
- Finnmarkskommunene har fortsatt driftsulemper som ikke fanges opp av mekanismene i inntektssystemet.

Distriktspolitisk tilskudd

Borge-utvalgets forslag innebærer en strukturell endring av rammeoverføringene og deler av de regional- og distriktspolitiske virkemiddelordningene dersom det blir vedtatt. Fylkesmannen mener at slike endringer i så fall burde ha vært drøftet i et helhetlig regionalpolitisk perspektiv og ikke som en del av endringene av inntektssystemet for kommunene. Dersom strukturelle og tekniske endringer i virkemiddelordningene skal avgjøre hvilken regionalpolitikk som skal føres i fremtiden blir det feil utgangspunkt.

Det er forslaget om etablering av et nytt Distriktspolitisk tilskudd bestående av Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av det ekstraordinære skjønnstilskuddet som i hovedsak bidrar til at kommunene i Finnmark samlet får 51 millioner kroner mindre i rammeoverføringer dersom Borge-utvalgets forslag blir gjennomført. Dette utgjør kr. 694,- pr. innbygger, eller ca. 4 % mindre enn det de til sammen får i dag. Forslaget innebærer også en omfordeling mellom Nord og Sør. For kommunene i Nord-Norge alene er det snakk om en samlet reduksjon på 254,7 millioner kroner eller kr. 550,- pr. innbygger.

Fylkesmannen registrerer at for flere av de mindre kommunene i Finnmark får Borge-utvalgets forslag til dels alvorlige konsekvenser dersom det blir vedtatt slik det foreligger. For noen kommuner er det faktisk grunn til å stille spørsmål om de i det hele tatt vil være i stand til å produsere nødvendige lovpålagte tjenester innenfor det inntektssystemet Borge-utvalget legger opp til. Det foreslås dog en overgangsordning hvor det skal gis garanti for at kommunene ikke trekkes mer enn kr. 400,- pr. innbygger pr. år inntil endringsforslaget får full effekt. Likevel viser systemvirkningen at ved full effekt vil flere av småkommunene i Finnmark få mellom 10-16 % mindre enn det kommunen mottar i rammeoverføringer i dag. Dette kommer i tillegg til at kommunene i fylket samlet sett har hatt en reell reduksjon i rammeoverføringer på 7,8 % i perioden 2000-2005. Hvilket grunnlag Borge-utvalget har for å kunne foreslå såpass betydelige reduksjoner uten at det går utover kommunenes evne til å produsere nødvendige lovpålagte tjenester fremkommer ikke. Fylkesmannen savner en bredere vurdering av denne siden av saken fra utvalgets side. Det vil faktisk ikke være forsvarlig å gå videre med endringer av den karakter som foreslås før det er gjennomført nærmere utredning av sammenhengene mellom forsvarlig og likeverdig tjenestenivå, lovpålagte tjenester og småkommunenes økonomiske rammebetingelser i spredtbodde områder som Finnmark.

I rapporten "Gode kommunale tjenester for Finnmarks befolkning og Næringsliv (2005:1)", som Norut NIBR Finnmark utarbeidet etter oppdrag fra fylkesmannen, dokumenteres det at velferdstjenester som det er knyttet nasjonale standardkrav til har høye faste bunnkostnader - terskeltjenester - noe som kjennetegnes av at små og desentrale kommuner har høye enhetskostnader. Opptaksområdene til tjenestene er små, her har både demografiske, topografiske og klimatiske forhold stor betydning. Dette er driftsulempesom ikke fanges opp av den øvrige utgiftsutjevningssystemet i inntektssystemet. Opptaksområdene og dermed kostnadene vil heller ikke endres gjennom kommunesammenslåinger.

Borge utvalget viser bl.a. til at begrunnelsen for Nord-Norgetilskuddet har endret seg over tid uten at utformingen av tilskuddet er endret i samme periode. Utvalget sier videre at Nord-Norgetilskuddet begrunnes i dag ut i fra regionalpolitiske hensyn, og ikke som tidligere med at kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge har merkostnader til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon som de ikke får kompensasjon for gjennom utgiftsutjevningen. At begrunnelsen for tilskuddet har endret seg over tid kan bare konstateres, men fylkesmannen mener det er dokumentert at det fortsatt er dyrere å produsere en del kommunale tjenester i Finnmark enn i mer sentrale strøk av landet. Dette har utvalget valgt å overse.

Forskningsrapporten fra Finnmark viser dessuten også at dersom fordelings- og omfordelingsmekanismene i inntektssystemet skal virke forutsetter det en viss grad av homogenitet i strukturene kommunene i mellom. Rammebetingelsene for kommunal tjenesteproduksjon i Finnmark faller såpass langt utenfor normalvariasjonen at en ikke vil kunne fange opp ulempene ved dette i slike modeller som inntektssystemet representerer. Fylkesmannen ser dette som et moment som taler for en styrking av de skjønnsmessige komponentene i kommuneoverføringene til Finnmark og tilsvarende berørte områder.

Kommunestørrelse – "Frivillig" eller "Ufrivillig" kostnad.

Fylkesmannen mener at de nye begrepene "frivillig" eller "ufrivillig" kostnad ved kommunestørrelse må drøftes på bakgrunn av Finnmarks spesielle geografiske og kommunikasjonsmessige forhold. Sammenlignet med andre steder i landet er det vanskelig å se for seg særlig "frivillighet" omkring kostnader ved kommunestørrelse. På grunn av de store geografiske avstandene vi har i dette fylket vil det ikke være økonomisk lønnsomt å slå sammen særlig mange kommuner. Derfor må man også i fremtiden betrakte

kommunestørrelse som en "ufrivillig" kostnad for de aller fleste Finnmarkskommunene. Generelt sett vil fylkesmannen fremheve at innføringen av kostnadsbegrepene frivillig/ufrivillig virker kunstig og kompliserende mer enn forenklende. Skal det gjøres noe med kommunestrukturen bør man finne andre og mer målrettede måter å gjennomføre slike prosesser på.

Revisjon av kostnadsnøkkelen

En av begrunnelsene for endring i kostnadsnøkkelen for skole er at man har gått bort fra klassesdeling til gruppedeling. Utvalget vektlegger dette og mener det må få konsekvenser. Stortinget vedtok imidlertid at dette ikke skulle medføre dårligere tilbud.

Utdanningsdepartementet tolket vedtaket slik at det ville være brudd på Stortingets forutsetninger dersom man opprettet større grupper enn tidligere elevtall i klassene. Argumentet for endring av kostnadsnøkkel basert på endring i opplæringsloven er derfor i strid med forutsetningene.

Utvalget foreslår endring i kriteriene sone, nabo og reisetid. Reisetid som kriterium foreslås fjernet. I tillegg er basiskriteriet som bl.a. skulle fange opp små kommuner foreslått redusert. Finnmark har kommuner med spredt bebyggelse og et svært desentralisert skolemønster og endringsforslaget får derfor en uheldig virkning i vårt fylke.

Borge utvalget har foreslått å legge inn noen nye kriterier. Bl.a. gjelder det 1. generasjonsinnvandrere 6 -15 år. For store kommuner kan det ha en positiv effekt, men for små kommuner med få elever fra språklige minoriteter kan dette føre til at disse elevene mister en del av de rettigheter de har ved at timetallet blir mindre ved at særtilskuddet forsvinner. For øvrig synes utvalget å ha tolket opplæringsloven feil i pkt. 9.2.4.4., 5. avsnitt. Det sies her at det kun er de elevene som er svakest i norsk som har rett til morsmålsundervisning, og at det ikke er de samme elevgruppene som får morsmålsopplæring samtidig med norskopplæring. I følge loven og forarbeidene til loven har alle elever fra språklige minoriteter rett til morsmålsopplæring og særskilt norskopplæring helt til de behersker norsk så godt at de kan følge vanlig undervisning.

Et annet kriterium som foreslås innført er antall barn med grunn- og hjelpestønad. Utvalget mener at man ved dette kriteriet fanger opp omfanget av spesialundervisning. I analysene forut for forslaget kobles dette kriteriet sterkt opp mot elever med fysiske vansker og antall psykisk utviklingshemmede som mottar grunn- og hjelpestønad og antall elever som får spesialundervisning. Analysene er ikke klare nok, og det sies at sammenligningen ikke er signifikant. Slik vi kjenner Finnmark, kan dette slå skjevt ut. Vi mener at et bedre kriterium er antall elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak. Utvalget avviser dette med begrunnelse i at det ikke tilfredsstillt kravene om objektivitet. Man mener kommunene kan påvirke dette elevtallet ved å foreta egne prioriteringer og valg av organisering for å komme bedre ut. Vi mener her at utvalget undervurderer kommunene. Det er så store kostnader ellers ved spesialundervisning at kommunene må være nøktern likevel.

I pkt. 9.2.5.2 siste avsnitt sies det at utvalget vil foreslå at variasjoner i kommunenes utgiftbehov til bl.a. voksenopplæring skal fanges opp gjennom kriteriet innbyggere 6-15 år. Vi kan ikke se at koblingen mellom voksenopplæring og aldersgruppen 6 – 15 år er god og mener den ikke hører hjemme her.

Når det gjelder forslaget om justering av kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg fremgår det at utvalget ønsker å ta bort aldersgruppen under 67 år som kriterium. Helsetilsynet har, i sin rapport 7/2005, dokumentert at fra 1992 til 2004 ble mottakere av hjemmetjenester for aldersgruppen under 67 år fordoblet. Av alle som mottar hjemmetjenester er 29 % under 67 år. Andelen av disse som både får praktisk hjelp og hjemmesykepleie stiger. Det er innen

hjemmesykepleie økningen er størst. Kommunene får ingen inntekter av dette. Å drive hjemmetjenester er dyrt, og behovet vil stige i framtiden. Aldersgruppen under 67 år bør derfor fortsatt være ett av alderskriteriene.

I Finnmark inntreer behovet for hjelp tidligere enn ellers i landet på grunn tidlig aldring. Dette skyldes vanskeligere levekår gjennom hele livsløpet. Det gjelder både for innbyggere fra 67-79 år og personer under 67 år. Aldersvektingen bør derfor være annerledes enn det utvalget foreslår.

Et annet forhold som kanskje skulle vært vektlagt er andelen minstepensjonister. De har vi svært mange av i Finnmark. Dette betyr at Finnmarkskommunene bærer en relativt høyere kostnad for å kunne opprettholde sykehjemstilbud til sine innbyggere enn landsgjennomsnittet.

Med hilsen



Gunnar Kjønnøy



Tor Stafsnes
Ass. fylkesmann

Gjenpart : Kommunene i Finnmark