



Innst. S. nr. 108

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:8 (2002-2003)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene

Til Stortinget

INNLEDNING

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd fra staten til kommunene og fylkeskommunene. I 2003 får kommunene og fylkeskommunene til sammen 53 mrd. kroner i rammetilskudd gjennom inntektssystemet i budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet. Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene de frie inntektene.

Inntektssystemet ble lagt om i 1997 på grunnlag av NOU 1996:1 "Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner". Riksrevisjonen har undersøkt:

- hvilken betydning denne omleggingen har hatt for utviklingen i inntektsforskjellene mellom kommunene,
- hvor treffsikker utgiftsutjevningen i inntektssystemet er når det gjelder sosialhjelpsutgiftene i kommunene, samt kvaliteten på kriteriedataene for psykisk utviklingshemmede som ligger til grunn for utgiftsutjevningen,
- utviklingen i størrelsen på det ordinære skjønnstilskuddet, samt den fylkesvise og kommunevise fordelingen av dette tilskuddet.

OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Inntektsfordelingen mellom kommunene

Inntektssystemet ble lagt om i 1997 fordi det daværende inntektssystemet hadde ført til meget store forskjeller i inntektene til kommunene som i prinsippet

skal ha like muligheter til å produsere likeverdige tjenester, jf. Innst. S. nr. 286 (1995-1996) til St.prp. nr. 55 (1995-1996) om kommuneøkonomien 1997 mv. Etter innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 hadde små kommuner i distriktene hatt et relativt høyt inntektsnivå (målt ved frie inntekter i kroner per innbygger), mens store kommuner i sentrale strøk hadde hatt et lavere inntektsnivå. Samtidig med omleggingen av inntektssystemet ble det innført tapskompensasjonsordninger. Disse skulle blant annet ut fra distriktpolitiske hensyn sikre at de små utkantkommunene også etter omleggingen av inntektssystemet skulle ha mulighet for å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn landets kommuner for øvrig.

Undersøkelsen viser at inntektsforskjellene mellom kommunene, målt ved frie inntekter i kroner per innbygger, ikke har blitt vesentlig mindre etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. Inntektsforskjellene mellom kommunene var om lag like store i 2001 som de var i 1996.

Undersøkelsen viser at stabiliteten i inntektsfordelingen mellom kommunene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 har sammenheng med tapskompensasjonsordningene. Uten en slik tapskompensasjon ville omleggingen av inntektssystemet trolig ha bidratt til en noe jevnere inntektsfordeling mellom kommunene. Det kan se ut som om ønsket om å sikre velferdstilbudet på samme høye nivå i de kommunene som ville ha tapt på omleggingen, svekket muligheten for å få et mer likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Utgiftsutjevningen

Kostnadsnøkkelen

Kommunene har siden omleggingen av inntektssystemet i 1997 fått tilskudd gjennom utgiftsutjevningen til å dekke sosialhjelpsutgiftene avhengig av hvor mange arbeidsledige, skilte og separerte og innvandrere som bor i kommunen. Disse kriteriene og hvor mye de vektlegges i kostnadsnøkkelen er basert på sta-

tistiske analyser av sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 1993. Oppdaterte statistiske analyser av sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 2000 bekrefter flere av de resultatene som ble funnet i 1993, men gir til dels også andre resultater, spesielt knyttet til arbeidsledige og nærkulturelle innvandrere. Det kan derfor stilles spørsmål ved om sosialhjelpsutgiftene i kommunene fanges godt nok opp av dagens kostnadsnøkkel i inntektssystemet.

Kommunene får tre ganger så mye i tilskudd gjennom inntektssystemet for å gi sosialhjelp til en arbeidsledig ungdom som til en voksen arbeidsledig. Den oppdaterte statistiske analysen viser at det ikke er så stor forskjell i 2000 som i 1993 i kommunenes sosialhjelpsutgifter som følge av henholdsvis en ekstra arbeidsledig ungdom og en ekstra voksen arbeidsledig. Det synes derfor som om den nåværende vektleggingen av arbeidsledig ungdom i forhold til voksne arbeidsledige i inntektssystemet ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til kommunenes sosialhjelpsutgifter til voksne arbeidsledige. De statistiske analysene viste også at antallet nærkulturelle flyktninger som hadde vært mer enn fem år i landet, har en vesentlig større betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 2000 enn i 1993.

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet uttalte Stortingets kommunalkomiteé at utgiftsutjevningen i det daværende inntektssystemet spesielt var et problem for de mellomstore og større kommunene som har større sosiale problemer enn andre kommuner, jf. Innst. S. nr. 286 (1995-1996). Undersøkelsen gir grunn til å stille spørsmål ved om utgiftsutjevningen i det nåværende inntektssystemet i tilstrekkelig grad ivaretar de sosiale problemene som finnes i de større kommunene. Undersøkelsen viser at små kommuner har lavere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn større kommuner. De statistiske analysene viser også at sosial segregering og geografisk konsentrasjon av utsatte grupper har en selvstendig effekt på sosialhjelpsutgiftene til kommunene. I utgiftsutjevningen tas det ikke hensyn til dette, noe som kan ha betydning for de store kommunenes muligheter til å iverksette sosiale tiltak.

Kommunal- og regionaldepartementet har opplyst at det som varslet i kommuneproposisjonen for 2002, tar sikte på å foreta en fullstendig gjennomgang av kriteriene i utgiftsutjevningen om lag hvert tiende år. I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 viste flertallet i kommunalkomiteen til at arbeidet med å få til et rettferdig inntektssystem må pågå kontinuerlig på grunn av raske omskiftninger og endrede behov. Dette underbygges i undersøkelsen som viser at det i løpet av relativt få år kan skje betydelige endringer i hva som har betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene. Det kan derfor synes som om det er behov for å revidere kostnadsnøkkelen oftere enn det departementet har lagt opp til.

Kriteriedata

Kommunene får midler gjennom utgiftsutjevningen avhengig av hvor mange psykisk utviklingshemmede som årlig rapporteres til Sosialdepartementet. Det har vært en målsetting å sikre ens praksis blant kommu-

nene i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede, jf. St.prp. nr. 61 (1996-1997). I spørreskjemaundersøkelsen oppgir nesten halvparten av kommunene at de kan være i tvil om hvorvidt personer som tildeles tjenester, kan regnes som psykisk utviklingshemmede og dermed kan innrapporteres. Det synes å være en uensartet praksis i innrapporteringen fra kommunene på dette området.

Kommunene skal dokumentere at de innrapporterte personene er å regne som psykisk utviklingshemmede, noe som kan være vanskelig for kommunene å dokumentere. Halvparten av kommunene oppgir at det ikke alltid framgår klart ut fra dokumentasjonen at diagnosen innebærer at vedkommende kan regnes som psykisk utviklingshemmet. Spørreskjemaundersøkelsen viser også at personer som ikke er blitt diagnostisert blir innrapportert. Det kan derfor være vanskelig å kontrollere innrapporteringen fra kommunene.

I perioden fra 1999 til 2002 kontrollerte kommunerevisjonene innrapporteringen fra om lag 60 pst. av kommunene. En gjennomgang av disse viser at det er funnet avvik i innrapporteringen fra halvparten av kommunene. De vanligste avvikene er at det mangler dokumentasjon på at innrapporterte personer er psykisk utviklingshemmede, og at det ikke foreligger de nødvendige enkeltvedtak for personer som er innrapportert. I om lag hver fjerde kommune som er blitt kontrollert, har kommunerevisjonen funnet disse avvikene. Spørreskjemaundersøkelsen viser tilsvarende avvik i innrapporteringen blant de resterende om lag 40 pst. av kommunene som aldri er blitt kontrollert. Dette kan ha ført til at noen kommuner har fått mer i tilskudd enn de skulle ha hatt, mens andre kommuner har fått mindre.

Skjønnskuddet

Ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 fikk kommunene og fylkeskommunene til sammen om lag 1,7 mrd. kroner i skjønnskudd (tilsvarer om lag 3,2 mrd. kroner i 2002-kroner). Den gang antok Kommunaldepartementet at det ville være mulig å redusere det samlede beløp som fordeles skjønnsmessig, jf. Ot.prp. nr. 48 (1984-1985). I Innst. O. nr. 70 (1984-1985) viste også kommunalkomiteen til at behovet for skjønnskudd ville avta etter hvert som fordelingsnøkklene ble forbedret. Til tross for dette viser undersøkelsen at skjønnskuddet har økt til nærmere 4,4 mrd. kroner i 2002, inkludert det ekstraordinære skjønnskuddet. Kommunal- og regionaldepartementet deler årlig inn det ordinære skjønnskuddet i fylkesvise rammer som fylkesmennene fordeler videre til kommunene basert på retningslinjer fra departementet. Undersøkelsen viser at fordelingen av skjønnsmidlene har vært relativt stabil i perioden fra 1986 til 2002, og det kan ikke utelukkes at denne stabiliteten har sammenheng med stabilitet i behovene for skjønnsmidler i fylkene. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om Kommunal- og regionaldepartementet har vært kritiske nok i sin fylkesvise fordeling av skjønnsmidler, slik at denne fordelingen kan være best mulig målrettet for å rette opp behov som ikke fanges opp av inntektssystemet.

I St.prp. nr. 62 (1999-2000) om kommuneøkonomien 2001 mv. viste Kommunal- og regionaldepartementet til at det var betydelige forskjeller i ordinært skjønns-tilskudd per innbygger mellom kommunene fylkesvis, og at det derfor var nødvendig med en viss omfordeling mellom fylkene ut fra målet om et likeverdig tjenestetilbud. Undersøkelsen viser at det i de senere årene har skjedd en viss omfordeling, men at det fremdeles er betydelige forskjeller. Det kan stilles spørsmål ved om den foretatte omfordelingen mellom kommunene fylkesvis er tilstrekkelig ut fra målet om et likeverdig tjenestetilbud.

Kommunalkomiteen har pekt på at det vil være i strid med intensjonene dersom fordelingen av skjønnsmidler utvikler seg til å bli faste fordelinger og ikke skjønn som vurderes hvert år, jf. Innst. S. nr. 196 (1993-1994). Undersøkelsen viser at det ikke har skjedd vesentlige endringer i den kommunevise fordelingen etter omleggingen av inntektssystemet i 1997, noe som kan ha sammenheng med omfanget av skjønnsstilskuddet. Det kan stilles spørsmål ved om en lavere skjønnsramme er en forutsetning for at kommunene ikke skal opparbeide seg skjønnsmidler på et rutinemessig grunnlag. I mange kommuner utgjør det ordinære skjønnsstilskuddet en så stor del av rammetilskuddet at en større reduksjon i skjønnsstilskuddet fra et år til det neste kan skape økonomiske problemer for kommunen.

Undersøkelsen viser at det kan være vanskelig for fylkesmennene å få til en likebehandling av kommunene på grunn av forskjellene i skjønnsrammene mellom fylkene. Undersøkelsen viser at om et fylke har en høy eller lav skjønnsramme, kan ha betydning for hvilke forhold fylkesmannen finner rom for å ta hensyn til i tildelingen. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er mulig å få til en likebehandling av kommunene i alle landets fylker gjennom retningslinjene, gitt forskjellene mellom fylkene i fordelingen av skjønnsmidlene.

I Budsjett-innst. S. nr. 5 (1996-1997) viste kommunalkomiteen til at kommuner med spesielt lave totale midler per innbygger bør tilgodeses spesielt i skjønns-tildelingen. Til tross for dette viser undersøkelsen at det er kommunene som har høye inntekter, målt ved frie inntekter eksklusiv skjønnsstilskuddet, som får mest i skjønnsstilskudd, mens kommunene som har lave inntekter får minst. Dette kan ha sammenheng med at fylkesrammene for skjønnsstilskuddet er fordelt slik at fylker hvor kommunene gjennomgående har et lavt inntektsnivå, har lave skjønnsrammer. Det kan derfor synes vanskelig å tilgode kommuner med et lavt inntektsnivå i skjønnsstildelingen uten en omfordeling av skjønnsmidlene mellom fylkene.

Når det gjelder retningslinjer gitt av departementet, viser undersøkelsen at ingen av fylkesmennene fikk tilbakemelding fra departementet om i hvilken grad deres fordeling av skjønnsmidlene for 2002 var i samsvar med retningslinjene. Det kan stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp fylkesmennenes forvaltning av skjønnsmidlene for å sikre en likebehandling av kommunene i alle landets fylker i skjønnsstildelingen.

Som en del av det ordinære skjønnsstilskuddet har kommunene i perioden fra 2000 til 2003 til sammen fått om lag 1,9 mrd. kroner knyttet til ressurskrevende brukere. Kompensasjonsordningen skulle sikre at personer med store hjelpebehov fikk de samme tilbudene uavhengig av hvilken kommune de var bosatt i. Ut fra undersøkelsen kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad kompensasjonsordningen har sikret dette. Undersøkelsen viser at forskjellene i skjønnsrammene mellom fylkene kan ha hatt betydning for hvor mye kommunene har fått i tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere. Undersøkelsen viser også at det er ulik praksis blant kommunene i innrapporteringen som grunnlag for tildeling av tilskudd. Dette kan ha ført til at noen kommuner har fått mer i skjønnsstilskudd enn de skulle ha hatt, mens andre kommuner har fått mindre.

DEPARTEMENTENES KOMMENTARER

Inntektsfordelingen

Kommunal- og regionaldepartementet framhever at hensyn til kommunenes muligheter til en likeverdig tjenesteyting og at det tas distriktspolitiske hensyn må legges til grunn ved en evaluering av inntektsfordelingen over tid, jf. bl.a. opprettelsen av regionaltilskuddet og videreføringen av Nord-Norge-tilskuddet. Det vises også til kraftkommunenes relative høye inntekter. Departementet viser også til at det politiske flertallet ikke ønsker full utjevning av forskjeller i skatteinntekter.

Departementet viser for øvrig til at innføringen av tapskompensasjon i form av ekstraordinært skjønn førte til en forlenget overgangsordning av endringene som ble foretatt i inntektssystemet i 1997. Dette var en villet utvikling for å forhindre for brå omstillinger i kommunene. Utviklingen i perioden fra 1997 til 2001 må derfor sees i lys av dette. Det ekstraordinære skjønnet vil for øvrig bli avvirket i perioden fra 2002 til 2006.

Utgiftsutjevningen

Departementet er enig i at det å finne fram til kostnadsnøkler som er treffsikre nok til å møte utgiftsbehovet i de forskjellige kommunene, er en viktig forutsetning for å sikre muligheten til en likeverdig tjenesteyting. Området er komplekst og det ligger et omfattende arbeid bak dagens kostnadsnøkkel, og det er delte meninger i fagmiljøene om hvilke metoder som bør velges ved beregning av nøkkelen.

Departementet understreker at det foruten krav til rettferdighet er nødvendig å sikre muligheter til stabilitet og forutsigbarhet i kommunesektoren i forbindelse med budsjett- og planarbeidet, noe som til en viss grad vil være i konflikt med hverandre. Departementet viser også til at overgangsordningen i inntektssystemet understreker behovet for å la systemet være i ro en viss periode. Det vil være passe å foreta en ny helhetlig gjennomgang av inntektssystemet om lag hvert tiende år, jf. de senere års kommuneproposisjoner. Departementet har oppfattet Stortinget slik at det har sluttet seg til dette.

Departementet legger for øvrig opp til å presentere resultatene av et forskningsprosjekt som skal se på kommunenes kostnader innen rus- og psykiatrisektoren for Stortinget i kommuneproposisjonen for 2004.

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at rapporten konkluderer med at det kan være vanskelig å kontrollere innrapporteringen fra kommunene av psykisk utviklingshemmede til Sosialdepartementet. Begrepet psykisk utviklingshemming var ikke uproblematisk i 1998 da kriteriet ble innført, men man valgte likevel å beholde begrepet sett i lys av den utbredelse det fortsatt hadde i forbindelse med ansvarsreformen. Departementet mener likevel at det er fullt mulig for kommunene å gjøre en faglig vurdering med evt. utarbeidelse av dokumentasjon som kan brukes ved kommunerevisjonens kontroll.

Sosialdepartementet opplyser at departementets erfaringer langt på vei bekrefter de problemene som omtales i rapporten når det gjelder dokumentasjon om hvem som er å anse som psykisk utviklingshemmet, om det foreligger enkeltvedtak og om kontrollspørsmålet. Sosialdepartementet opplyser at det vil arbeide videre sammen med Kommunal- og regionaldepartementet for på sikt å finne fram til et bedre kriterieopplegg. På kort sikt vil man vurdere å skjerpe kontrollrutinene i forbindelse med innhenting av data fra kommunene.

Skjønnstilskuddet

Kommunal- og regionaldepartementet peker på at økningen i skjønnstilskuddet fra 1986 til 2002 også inkluderer det ekstraordinære skjønnstilskuddet. Ved en vurdering av utviklingen i det ordinære skjønnstilskuddet bør det også tas i betraktning at midlene til særlig ressurskrevende brukere har utgjort en høy og økende andel av skjønnsmidlene i perioden fra 2000 til 2003. Det vises til at de regionalpolitiske hensyn som i noen grad ligger bak den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet, må ivaretas. Når det gjelder stabiliteten i den kommunevise fordelingen av skjønnsmidlene, er det i retningslinjene presisert at skjønnsmidler som hovedregel kun skal tildeles på grunnlag av forhold, både av permanent og midlertidig karakter, som kommunene selv ikke har herredømme over.

Bare i begrenset grad er det noen sammenheng mellom måten den delen av skjønnsmidlene som er knyttet til ressurskrevende brukere, er fordelt fylkesvis på, og den måten de øvrige skjønnsmidlene er fordelt fylkesvis på. I den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidler knyttet til ressurskrevende brukere er det blant annet lagt vekt på antallet innrapporterte ressurskrevende brukere. Departementet mener at man bør være meget varsom med å indikere at forskjellene mellom fylkene i skjønnsrammer er en årsak til forskjeller mellom kommunene i hvor mye de har fått i tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere.

RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens tar her utgangspunkt i Riksrevisjonens funn, jf. Pkt 2 Oppsummering av undersøkelsen knyttet opp mot Pkt 3 Departementenes kommentarer og kommer med sine bemerkninger.

Når det gjelder Inntektsfordelingen, kan det etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål ved om hensynet til et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner ble tilstrekkelig vektlagt ved omleggingen av inntektssystemet i 1997.

Når det gjelder Utgiftsutjevningen, kan det etter Riksrevisjonens vurdering synes å være behov for å revidere kostnadsnøkkelen oftere enn det departementet legger opp til. Etter Riksrevisjonens vurdering bør heller ikke hensynet til stabilitet og forutsigbarhet vektlegges så sterkt at det går på bekostning av kommunenes muligheter til å tilby et likeverdig tjenestetilbud.

Når det gjelder Skjønnstilskuddet, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Kommunal- og regionaldepartementet har forvaltet skjønnsmidlene tilstrekkelig målrettet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved i hvilken grad kompensasjonsordningen har sikret at personer med store hjelpebehov fikk de samme tilbudene uavhengig av hvilken kommune de var bosatt i. Den ulike praksisen i innrapporteringen av ressurskrevende brukere fra kommunene kan også ha ført til utilsiktede forskjeller i den fylkesvise fordelingen av midlene her.

KOMMUNAL- OG REGIONAL- DEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

Ad inntektsfordelingen

(...) Som det har framgått av departementets tidligere merknader, sikter inntektssystemet mot flere mål. Ved siden av at forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud må oppfylles, er det også sentralt at distriktpolitiske målsettinger skal ivaretas. I perioden som er analysert har det i tillegg ikke vært noen politisk målsetting å redusere kraftkommunenes inntekter eller å innføre full skatteutjevning kommunene i mellom. Både de distriktsmessige tilleggene og aksepterte skatteforskjeller vil automatisk bidra til å stabilisere inntektsforskjellene mellom kommunene, til tross for endringer i kostnadsnøkler og inntektssystemet for øvrig.

Ved innføring av endringene i 1997 som oppfølging av Inntektssystemutvalgets arbeid, ble det i tillegg innført en tapskompensasjonsordning i form av et ekstraordinært skjønn for å dempe omfordelingsvirkninger i en omleggingsfasen. I og med at tapskompensasjonsordningen avvikes i perioden 2002-06, betydde dette i realiteten at omleggingen av inntektssystemet i 1997 innføres gjennom en overgangsordning på ti år, mot fem år som ellers er vanlig. Departementet har lagt opp til den praksis at det foretas en helhetlig gjennomgang av kommunenes finansieringssystem hvert tiende år. Ut fra at det kan være ønskelig å la endringer få virke fullt ut en stund før neste revisjon av systemet, er jeg enig med Riksrevisjonen i at en ved innføring av endringer i systemet nøye bør vurdere lengden av overgangsordningen opp mot hensynet til gjennomføring av endringer som kan føre til en mer rettferdig inntektsfordeling.

Ad utgiftsutjevningen

(...) Hensynene til stabilitet og kontinuitet tilsier at systemet ikke bør endres for ofte. Samtidig vil jeg understreke at inntektssystemet ikke er et statisk system som kun blir gjenstand for endringer hvert tiende år. Det er gjort relativt store endringer med systemet fra 1997, også når det gjelder kostnadsøkene. I forlengelse av endringene som kom i 1997 er det utredet kriterier for psykisk utviklingshemmede (innført f.o.m 1998) og nye bosettingskriterier (innført f.o.m 2002). I tillegg ble beregningene i inntektssystemet fra i år basert på nyere befolkningstall, slik at kommuner med raskt økende folketall får tilskuddet som følge av nye innbyggere så raskt som mulig. Samtidig utreder departementet nå også nye kriterier for rus og psykiatri, miljø og landbruk, kapitalkostnader knyttet til kommunale investeringer, samt terskelproblematikken knyttet til regionaltilskuddet. Erfaringene er derfor så langt at det kontinuerlig foregår utredningsarbeid knyttet til inntektssystemet. Systemet er derfor ikke "fredet" i perioden mellom de større og mer helhetlige revisjonene hvert tiende år.

Riksrevisjonen bemerker at det er svakheter i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede fra kommunene til Sosialdepartementet som grunnlag for tilskudd gjennom utgiftsutjevningen. Som tidligere bemerket fra vår side vil vi sammen med Sosialdepartementet på sikt prøve å finne fram til bedre kriterier for kompensasjon på dette feltet. Som det er framhevet i tidligere brev fra departementet, mener jeg at det til tross for svakheter med dette kriteriet er mulig for kommunene å gjøre en faglig vurdering av om en person er psykisk utviklingshemmet eller ikke. En slik vurdering bør følges av et dokument som legges ved sakspapirene til den enkelte bruker som dokumentasjonsgrunnlag for kommunerevisjonens kontroll. Det er kommunenes ansvar å sørge for at rett dokumentasjon foreligger. Videre vil jeg understreke at opplysningene som kommunerevisjonen skal kontrollere, ikke i seg selv skal være gjenstand for fortolkninger fra kontrollinstansens side. For eksempel skal kommunerevisjonen kontrollere om det i sakspapirene står om en person er psykisk utviklingshemmet eller ikke. Dersom det i sakspapirene står oppført en annen diagnose, går det utover kommunerevisjonens kompetanse å ta stilling til om denne innebærer psykisk utviklingshemning. I slike tilfelle skal kommunerevisjonen påpeke at det er avvik fra Sosialdepartementets retningslinjer. Videre er det viktig å få fram at alle mangler som kommunerevisjonen dokumenterer, fører til at Sosialdepartementet gjør tilsvarende korleksjon i de innsendte kriteriedataene for psykisk utviklingshemmede før de oversendes Kommunal- og regionaldepartementet til bruk i inntektssystemet.

Ad skjønnstilskuddet

(...) Jeg vil vise til at det har skjedd en viss omfordeling av fylkesrammene de senere år. De regionalpolitiske hensyn som i noen grad ligger bak fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet må imidlertid ivaretas, og det er derfor begrenset i hvor stor grad det er mulig med en omfordeling av fylkesrammene.

Det er relativt stor stabilitet i den kommunevise tildelingen av det ordinære skjønnstilskuddet. Jeg vil imidlertid understreke at det i fylkesmennes retningslinjer fremkommer at skjønnsmidlene skal brukes til å løse problemer av både permanent og mer midlertidig karakter. I den utstrekning skjønnstilskuddet ytes til kommuner som har problemer av mer permanent karakter, er det rimelig med høy stabilitet i den kommunevise tildelingen. Jeg vil i denne sammenhengen også gjøre oppmerksom på at skjønnsmidlene som hovedregel kun skal tildeles på grunnlag av forhold som kommunene selv ikke har herredømme over, det vil si at kompensasjon på grunnlag av dårlig økonomistyring generelt ikke skal tildeles.

Riksrevisjonen viser til at departementet ikke har fulgt opp fylkesmennes fordeling av midlene mellom kommunene. Det er departementets oppfatning at vår praksis er i tråd med økonomireglementet for staten, dvs. at de funksjonelle kravene til økonomireglementet først og fremst gjelder øremerkede tilskudd og ikke kap. 571 og kap. 572. En oppfølging og kontroll av om fylkesmannens tildeling er i samsvar med retningslinjene ville vært svært ressurskrevende og etter departementets syn lite hensiktsmessig, ettersom fylkesmennes har betydelig bedre kjennskap til enkeltkommuner enn departementet.

Kompensasjon for ressurskrevende brukere gis også gjennom det ordinære skjønnnet. Det sies i Riksrevisjonens bemerkninger at ordningen skulle sikre at personer med stort hjelpebehov fikk de samme tilbudene uansett hvilken kommune de var bosatt i, og finner videre grunn til å spørre om kompensasjonsordningen har sikret dette.

For det første vil jeg her påpeke, noe som også tidligere har blitt gitt som merknad fra departementet, at fordelingen av midlene til fylkene til ressurskrevende brukere er knyttet både til innbyggertall i fylket og til antallet ressurskrevende brukere. I 2000 og i 2001 ble fordelingen også gitt i forhold til hvordan Sosialdepartementet i 1999 fordelte midler til særlig ressurskrevende psykisk utviklingshemmede. I 2002 ble også en viss sum fordelt etter hvordan man fordelte midler i 2001 og 2002. Siden det er flere kriterier som legges til grunn, og siden antallet ressurskrevende brukere i fylket framstår som en sum av innrapporteringen på kommunenivå, bør en være meget varsom med å konkludere om i hvilken grad ulik praksis av innrapporterte ressurskrevende brukere har slått igjennom ved fylkestildelingen av midler.

For det andre, det er ikke alene ordningen med kompensasjon for ressurskrevende brukere som skal sikre at den enkelte bruker får det tilbudet som vedkommende har krav på uavhengig av hvilken kommune som gir tjenesten. Det er lovverket, blant annet sosialtjenesteloven, som skal sikre den enkelte det tiltak gjennom enkeltvedtak som er nødvendig etter en individuell vurdering. Kompensasjon til kommunene gjennom skjønnnet skal bidra til å sette kommunene i stand til dette. Som departementet tidligere har bemerket er den beregningsmodellen som departementet har sendt til fylkesmannen kun ment som et hjelpemiddel for beregning av tilskudd til den enkelte kommune. Fylkesmannen skal her foreta en skjønnsmessig vurdering knyttet til kommuneøkonomi, kommunestørrelse og om kommunen har et spesielt høyt antall ressurskrevende brukere i forhold til gjennomsnittet."

RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at det synes å være enighet om at lengden på overgangsordningen kan påvirke hvor raskt man når målet om en rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene. Undersøkelsen viser at overgangsordningene som ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997, bidro til å opprettholde inntektsforskjellene mellom kommunene.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at inntektssystemet ikke er "fredet" i perioden mellom de helhetlige revisjonene hvert tiende år. Det framgår av Riksrevisjonens undersøkelse at variasjonen i sosialhjelpsutgiftene mellom kommunene ikke fanges godt nok opp av det nåværende inntektssystemet, spesielt i forhold til arbeidsledige og innvandrere. Dette viser

etter Riksrevisjonens vurdering at det igangsatte utviklingsarbeidet ikke har vært tilstrekkelig omfattende for derigjennom å legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner.

Riksrevisjonen har med tilfredshet merket seg at Kommunal- og regionaldepartementet vil arbeide videre sammen med Sosialdepartementet for på sikt å finne fram til et bedre kriterieopplegg for psykisk utviklingshemmede, samt at man på kort sikt blant annet vil vurdere å skjerpe kontrollrutinene i forbindelse med innhenting av data fra kommunene. Riksrevisjonen er også enig med Kommunal- og regionaldepartementet i at det er kommunenes ansvar å sørge for at rett dokumentasjon foreligger, og at kommunerevisjonen skal påpeke at det er avvik fra Sosialdepartementets retningslinjer hvis slik dokumentasjon mangler. Dette forutsetter imidlertid at det går klart fram av retningslinjene hvilken dokumentasjon som kreves slik at fortolkninger fra kontrollinstansen kan unngås.

Ifølge departementet er det begrenset i hvor stor grad det er mulig med en omfordeling av de betydelige forskjellene i skjønnsrammene mellom fylkene på grunn av regionalpolitiske hensyn. Riksrevisjonen vil i den forbindelse vise til at det er andre ordninger i inntektssystemet som i hovedsak skal ivareta de regionalpolitiske hensynene. Riksrevisjonen mener derfor at departementet nøye bør vurdere hvorvidt dagens fylkesvise fordeling av skjønnsmidlene på en god måte fanger opp forhold som inntektssystemet ellers ikke tar hensyn til.

Kommunal- og regionaldepartementet har ikke fulgt opp fylkesmennenes fordeling av skjønnsmidlene mellom kommunene. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det ikke er hensiktsmessig at departementet vurderer hvor mye fylkesmennene gir den enkelte kommune i skjønnsstilskudd. Etter Riksrevisjonens vurdering er det imidlertid nødvendig for departementet å følge opp fylkesmennenes praksis i skjønnsfordelingen for å kunne vurdere om departementets retningslinjer for fylkesmennenes fordeling fungerer som forutsatt.

I kommuneproposisjonen for 2003 varslet departementet at det ville komme tilbake til finansieringsordningen for ressurskrevende brukere i kommuneproposisjonen for 2004. Undersøkelsen viser at det har vært ulik praksis blant kommunene i innrapporteringen av ressurskrevende brukere som grunnlag for tildeling av tilskudd gjennom den nåværende kompensasjonsordningen. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at utformingen av rapporterings- og kontrollopplegget vektlegges i det videre arbeidet med finansieringsordningen for ressurskrevende brukere for å sikre at kommunene gis kompensasjon for de samme utgiftstypene.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra

Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til Riksrevisjonens Dokument nr. 3:8 (2002-2003) om Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene.

Komiteen er tilfreds med at Regjeringen, slik det ble varslet i kommuneproposisjonen for 2004, har nedsett et utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet. På bakgrunn av de funn som er gjort i Riksrevisjonens rapport, forutsetter komiteen at utvalget også vil foreta en vurdering av om kostnadsnøkkelen i tilstrekkelig grad fanger opp den enkelte kommunes sosialhjelpsutgifter, og en vurdering av spørsmålet om hvor ofte inntektssystemet bør evalueres.

Fleirtallet i komiteen, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til rapporten og har merka seg at Riksrevisjonen i undersøkinga av inntektssystemet for kommunane har valt ei brei tilnærming. Riksrevisjonen har både undersøkt verknadene av Stortinget sine vedtak og føresetnader ved innføringa av nytt inntektssystem for kommunane, og undersøkt korleis Kommunal- og regionaldepartementet har følgd desse opp. Fleirtallet oppfattar det med andre ord slik at rapporten dels må sjåast som eit bidrag i den politiske debatten om kva som er eit rettferdig inntektssystem for kommunane, og dels frå eit kontrollperspektiv.

Fleirtallet viser til at Riksrevisjonen har tatt utgangspunkt i at hovudoppgåva til inntektssystemet er å jamne ut inntekter og utgifter på ein måte som fører til at alle kommunar blir sett i stand til å gje eit likeverdig tenestetilbod. Fleirtallet viser vidare til at det etter Riksrevisjonen sin vurdering kan stillast spørsmål ved om det vart lagt nok vekt på omsynet til likeverdig tenestetilbod då inntektssystemet vart lagt om i 1997 (s. 5 i rapporten). Fleirtallet oppfattar denne vurderinga av inntektssystemet, slik det er vedtatt av Stortinget, som eit innspel i debatten, og tek synspunkta frå Riksrevisjonen til orientering.

Fleirtallet har dessutan merka seg at Kommunal- og regionaldepartementet i sitt svar til Riksrevisjonen viser til at inntektssystemet siktar mot fleire mål, mellom anna distriktpolitiske mål. Departementet peikar vidare i svarbrevet på at det i perioden som har vore analysert, ikkje har vore eit politisk mål å innføre full skatteutjamning mellom kommunane eller til dømes å redusere kraftkommunane sine inntekter.

Fleirtallet vil derfor peike på at avveginga mellom dei ulike måla inntektssystemet er retta inn mot, er ei skjønsmessig politisk avgjerd, og overlet eventuell vidare drøfting av behovet for endringar i inntektssystemet til den vanlege behandlinga i kommunalkomiteen.

Fleirtallet viser til at undersøkinga tyder på at sosialhjelpsutgiftene i kommunane ikkje blir fanga godt nok opp av kostnadsnøkkelen i den gjeldande utgiftsutjamninga (pr. 2003). Fleirtallet har merka seg at det etter Riksrevisjonens vurdering ser ut til å vere behov for å revidere kostnadsnøkkelen oftare enn kvart tiande år.

Fleirtalet har også merka seg at departementet peiker på at omsynet til stabilitet og kontinuitet gjer at systemet ikkje bør endrast for ofte. Fleirtalet har vidare merka seg at departementet meiner det er høveleg å gjere ein heilskapleg revisjon av kostnadsnøkkelen kvart tiande år, og at ein har oppfatta det slik at Stortinget har slutta seg til dette.

Departementet peikar samstundes på at det har vore gjort relativt store endringar undervegs, sidan nøkkelen vart innført i 1997, mellom anna når det gjeld kriterium for psykisk utviklingshemma, nye busettingskriterium, bruk av meir oppdaterte mål for busetting, kriterium for rus og psykiatri, miljø og landbruk, kapitalkostnader knytt til kommunale investeringar, samt terskelproblematikken knytt til regionaltilskotet.

Fleirtalet har merka seg at arbeidet med den neste heilskapelege revisjonen av kostnadsnøkkelen er sett i gang, med tanke på å kunne takast i bruk om lag i 2007.

Fleirtalet ser ut frå dette, og ut frå eit kontrollperspektiv, ikkje at det er nødvendig eller naturleg å ta stilling til om det er tilfredsstillande å gjere ein heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet kvart tiande år, eller om det bør skje oftare eller sjeldnare.

Fleirtalet har merka seg at undersøkinga viser at det skjer ein del feil i innrapportering av psykisk utviklingshemma frå kommunane til Sosialdepartementet, som er grunnlag for utgiftsutjamninga. Dette kan ha ført til at nokre kommunar har fått for mykje i tilskot, og at andre kommunar har fått for lite. Fleirtalet har merka seg at Sosialdepartementet vil arbeide vidare saman med Kommunal- og regionaldepartementet for på sikt å finne fram til eit betre kriterieopplegg, samt at ein på kort sikt mellom anna vil vurdere å skjerpe kontrollrutinane i samband med innhentinga av data frå kommunane. Samstundes vil fleirtalet slutte seg til påpeikinga frå Kommunal- og regionaldepartementet av at det er kommunen sitt ansvar å syte for at rett dokumentasjon på psykisk utviklingshemming ligg føre.

Når det gjeld fordelinga av skjønstilskotet, har fleirtalet merka seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om den fylkesvise fordelinga av skjønsmidlane er rimelig ut frå behovet i kommunane i kvart fylke, ved om fordelinga er for lik frå år til år, og ved om det i for stor grad vert teke regionalpolitiske omsyn ved fordelinga. Fleirtalet har også merka seg at departementet uttaler at det har skjedd ei viss omfordeling mellom fylka dei seinare åra.

Fleirtalet vil peike på at også dette er eit spørsmål om politisk skjøn som det truleg er ulike oppfatningar om blant partia på Stortinget, og reknar med at spørsmålet, om det er nødvendig, vil komme opp i fagkomiteen. Fleirtalet ser ikkje at det er grunn til å gå nærare inn på spørsmålet ut frå eit kontrollperspektiv.

Fleirtalet har merka seg at departementet og Riksrevisjonen har ulike syn på i kor stor grad, og på kva for måte, departementet skal følgje opp og kontrollere fylkesmennene sine tildelingar av skjønsmidlar. Riksrevisjonen er einig i at departementet ikkje vurderer kor mykje den enkelte kommune får i skjønstilskot, men meiner det er nødvendig at departementet følgjer

opp fylkesmennenes praksis på meir generelt grunnlag, for å kunne vurdere om retningslinene som departementet har gitt fungerer slik dei er meint. Departementet har ikkje kommentert dette siste.

Fleirtalet viser til at departementet har utarbeidd eit regelverk som fylkesmennene skal følgje ved tildelinga av skjønstilskot. I utgangspunktet må ein leggje til grunn at fylkesmennene følgjer dette. Samtidig har departementet det overordna konstitusjonelle ansvaret for fordeling av tilskota, og fleirtalet legg derfor til grunn at departementet på eigna måte held seg orientert om fylkesmennene sin praktisering av regelverket.

Fleirtalet vil peike på at fylkesmennene sin lokalkunnskap her må tilleggjast stor vekt, og at skjønstilskottet skal vera eit av dei elementa som fangar opp særskilde forhold i enkeltkommunar, slik som flomskaider, stormskader, ras etc. Fylkesmennene har såleis ansvaret for skjønnet som vert utøva ved tildelinga.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til Riksrevisjonens undersøkelse av hvilken betydning inntektssystemet som ble innført i 1997 har hatt for utviklingen av inntektsforskjeller mellom kommunene. Utgangspunktet for omleggingen var ønske om å utjevne de store økonomiske forskjellene mellom kommunene slik at de enkelte kommuner skulle få mulighet for å tilby sine innbyggere likeverdige tilbud. Skjønstilskuddet var i den sammenheng tenkt å skulle fange opp lokale forskjeller som inntektssystemet ellers ikke tar hensyn til.

Disse medlemmer har merket seg at Riksrevisjonens funn viser at inntektsforskjellene mellom kommunene, målt ved frie inntekter i kroner per innbygger, ikke har blitt vesentlig mindre etter omleggingen i 1997. Kommuner med svak økonomi i 1996 var fortsatt blant de dårligst stilte i 2001, og tilsvarende for velstående kommuner.

Etter disse medlemmers syn foranlediger dette en totalgjennomgang av inntektssystemet. Disse medlemmer er derfor tilfreds med at Regjeringen, slik det ble varslet i kommuneproposisjonen for 2004, har nedsatt et utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet.

Disse medlemmer viser til at kommunene etter omleggingen har fått tilskudd gjennom utjevningsordningen til å dekke sosialhjelpsutgifter basert på antall arbeidsledige, skilte, separerte og innvandrere som bor i kommunen. Riksrevisjonens undersøkelse indikerer at sosial segregering og geografisk konsentrasjon av utsatte grupper har en selvstendig effekt på sosialhjelpsutgiftene i kommunene, men uten at utgiftutjevningsordningene fullt ut tar hensyn til dette. Disse medlemmer forutsetter derfor at nevnte utvalg også vil foreta en vurdering av om kostnadsnøkkelen i tilstrekkelig grad fanger godt nok opp den enkelte kommunes sosialhjelpsutgifter.

Disse medlemmer viser til at endringer i flyttemønstre fører til hurtig vekst i enkelte kommuner som igjen påfører kommunene investeringsutgifter med tilhørende finansieringskostnader. Det er følgelig behov for et fleksibelt system som lett lar seg tilpasse endrin-

ger i bosettingsmønstrer. Etter disse medlemmers syn bør spørsmålet om hvor ofte inntektssystemet bør evalueres, høre inn under de temaer utvalget skal behandle.

Disse medlemmer har merket seg opplysningene om varierende praksis i kommunene når det gjelder rapportering av antall psykisk utviklingshemmede som grunnlag for utbetaling av utjevningmidler, og vil understreke behovet for klare retningslinjer.

Disse medlemmer viser til at et mål ved omleggingen av inntektssystemet var å få redusert behovet for skjønnsmidler. Utviklingen har gått i motsatt retning. Tildelingene synes dessuten å være stabile fylkene imellom på tross av at kommunalkomiteen har pekt på at det vil være i strid med intensjonene dersom fordelingen av skjønnsmidler utvikler seg til å bli faste fordelinger og ikke skjønn som vurderes hvert år. Disse medlemmer viser videre til at kommunalkomiteen har understreket at kommuner med spesielt lave totale midler pr. innbygger bør tilgodeses særskilt ved tildelingen av skjønnsmidler. Likevel viser undersøkelsen at kommuner med høye inntekter, målt ved frie inntekter eksklusive skjønnskudd, får mest i skjønnskudd.

Disse medlemmer stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om forvaltningen av skjønnsmidlene har vært tilstrekkelig målrettet.

Disse medlemmer anser Riksrevisjonens rapport om inntektssystemet i kommunene som et nyttig innspill til utvalget som skal foreta en helhetlig gjennomgang av systemet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har registrert at Riksrevisjonen påpeker at det kan synes som om omleggingen av inntektssystemet i 1997 ikke tok hensyn til at alle kommuner skulle ha anledning til å tilby et likeverdig tilbud til alle. Disse medlemmer mener dette er i tråd med den årelange politisk bestemte skjevfordelingen mellom ulike regioner. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet ønsker et inntektssystem som baserer seg på objektive kriterier og som dermed tilstreber at alle innbyggere sikres et likeverdig tjenestetilbud uansett bosted. Disse medlemmer viser til at Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomien har fastslått at det er langt bredere kommunalt tilbud i nordlige kommuner, enn hva som tilbys i sørlige.

Disse medlemmer er enig i Riksrevisjonens vurderinger, og mener samtidig at det er en bevisst politisk skjevfordeling mellom kommuner og regioner som gjør at det grunnleggende tilbudet til befolkningen blir lidende.

Disse medlemmer vil understreke det spesielle ansvaret kommunene har for å tilby forsvarlige velferdstjenester, og at dette kan synes å være underprioritert i dagens inntektssystem. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet har fremmet forslag om en statlig overtakelse av utgiftene til grunnleggende velferdsoppgaver gjennom et stykkprissystem. Disse medlemmer viser til at en slik finansiering ville sikret et likeverdig velferdstilbud til alle uansett bosted, uten å ha minsket inntektssystemets rolle som distriktspolitisk verktøy.

Disse medlemmer forutsetter at Kommunal- og regionaldepartementet vurderer slike former for kommunefinansiering i den forestående tiårige revideringen av inntektssystemet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til sin merknad i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002), der regjeringen ble bedt om å bruke Østfold fylkeskommune som case og ut fra det legge fram forslag til endring av inntektssystemet slik at den enkelte kommune og fylkeskommune får bedre samsvar mellom beregnede kostnader og faktisk utgiftsdekking gjennom inntektssystemet. Disse medlemmer mener Østfolds eksempel indikerer at det skjer en faktisk underdekning, som følge av at finansieringen av ulike tilskudd til kommunesektoren finansieres gjennom trekk i innbyggertilskuddet og dermed framstår som et nullsum-spill. Disse medlemmer vil peke på at en finansiering av slike tilskudd utenfor inntektssystemet kan være en mulig løsning for å oppnå bedre samsvar mellom utgifter og tildeling. Disse medlemmer vil videre peke på at Østfolds eksempel indikerer at staten i sine makroberegninger i realiteten bruker de samme frie inntektene til å finansiere satsninger på ulike departement, og viser til sin oppfordring til regjeringen i merknad i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002) om å legge fram beregningsgrunnlag for statlige satsninger som krever bruk av kommunenes frie inntekter, slik at det fra statens side ikke forventes at kommunesektoren skal bruke de samme pengene flere ganger.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:8 (2002-2003) - Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. januar 2004

Ågot Valle
leder

Modulf Aukan
ordfører