



# Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvernoppgaver

Prinsipper og vurderinger av egnede virkemidler

LARS HÅKONSEN

TF-notat nr. 25/2009

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvernoppgaver. Prinsipper og vurderinger av egnede virkemidler.
<b>TF-notat nr:</b>	25/2009
<b>Forfatter(e):</b>	Lars Håkonsen
<b>Dato:</b>	25.05.2009
<b>Gradering:</b>	Ingen
<b>Antall sider:</b>	31
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-297-4
<b>ISSN:</b>	0802-3662
<b>Pris:</b>	120 kr
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforsking.no">telemarksforsking.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Miljøkostnader i kommunene
<b>Prosjektnr.:</b>	20080580
<b>Prosjektleder:</b>	Lars Håkonsen
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Miljøverndepartementet

## Resymé:

Dette notatet studerer hvordan natur- og miljørelaterte kommunale oppgaver kan finansieres og styres. Vi ser dels på finansiering gjennom inntektssystemet og dels på finansiering utenfor inntektssystemet, dvs. øremerkede tilskudd eller andre finansieringsmåter. Videre diskuterer vi kort bruk av juridisk-/administrative virkemidler som supplement eller alternativ til finansielle virkemidler. Hovedformålet med notatet er å gjøre noen prinsipielle vurderinger av hva slags oppgaver som er velegnet til å ivaretas gjennom inntektssystemet, og hva slags oppgaver det vil være bedre å ivareta med ulike spesialordninger utenfor inntektssystemet.

Telemarksforsking, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

# Forord

Miljøverndepartementet er inne i en prosess der det vurderes alternative virkemidler for hvordan arbeidet med natur- og miljøoppgaver i kommunene skal stimuleres, styres og finansieres. Som et innspill til denne prosessen har Telemarksforskning gjennomført et lite oppdrag. Oppdraget har bestått av to deler. Den første delen var å gjennomføre noen tentative beregninger av alternative delkostnadsnøkler for natur- og miljørelaterte kommunale utgifter. Resultatene fra disse beregningene er omtalt i et separat notat. Den andre delen av prosjektet har munnet ut i dette notatet.

Formålet med dette notatet har vært å gi en prinsipiell beskrivelse av alternative modeller for å finansiere og styre oppgaver innenfor natur- og miljøområdet. Et hovedformål er å få fram en avgrensning mellom hvilke oppgaver som er velegnet for å bli løst innenfor rammefinansieringen og hvilke oppgaver som heller bør finansieres utenfor rammefinansieringen. I tillegg til rene finansieringsløsninger, kommer vi også kort inn på juridisk/administrative virkemidler som kan erstatte eller supplere de finansielle virkemidlene.

Bø, 25. mai 2009

Lars Håkonsen, prosjektleder



# Innhold

1. Innledning .....	7
2. Rammefinansieringen .....	9
2.1 Nærmere om utgiftsutjevningen .....	9
2.2 Utgiftsutjevning innenfor natur- og miljøområdet? .....	12
3. Øremerkede tilskudd .....	17
4. Skjønnsmidler .....	23
5. Engangserstatning .....	25
6. Juridisk/administrative virkemidler .....	27
7. Avsluttende diskusjon .....	29
Referanser .....	31



# 1. Innledning

Miljøverndepartementet er inne i en prosess der det skal foretas en vurdering omkring hvordan utgifter knyttet til natur- og miljøoppgaver bør ivaretas i finansieringen av kommunene. Telemarksforskning har fått et lite oppdrag knyttet til å gi noen prinsipielle vurderinger i tilknytning til denne problemstillingen. Finansieringen av kommunene kan i vår sammenheng med fordel deles opp i tre hovedkategorier: i) Frie inntekter i form av skatteinntekt og rammetilskudd. ii) Øremerkede tilskudd. iii) Skjønntilskudd eller skjønnsmidler. Hvert av disse elementene har sine klare særtrekk, prinsipper og begrunnelser. Når man skal vurdere hvordan natur- og miljøoppgaver i kommunene eventuelt kan finansieres via statlige finansieringskilder, er det derfor et helt vesentlig poeng å være klarest mulig på hva som er hovedprinsippene og logikken bak hver av disse tre hovedkategoriene av finansieringsformer. Vi starter derfor med å diskutere dette i de tre påfølgende avsnitt. Etter dette kommer vi inn på et ytterligere finansieringsalternativ; erstatning i form av engangsbeløp. Endelig diskuterer vi også alternativer til rene finansieringsløsninger, dvs. statlig styring av kommunenes prioriteringer gjennom juridisk/administrative føringer.





## 2. Rammefinansieringen

Den langt største delen av statens bidrag til finansiering av kommunesektoren skjer via rammetilskuddet. Dette tildeles gjennom inntektssystemet. En total gjennomgang av alle trinn og elementer i inntektssystemet ligger utenfor rammene av dette notatet. Kortversjonen av historien er imidlertid det vesentlige for våre formål, og denne er som følger:

- Tildelingen av rammetilskudd starter med et likt beløp per innbygger i alle kommuner; *innbyggertilskuddet*.
- Et likt beløp per innbygger vil være urettferdig dersom utgiftsbehovene for å skape et likeverdig tjenestetilbud varierer fra kommune til kommune. En ønsker derfor å ta hensyn til variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. Dette gjøres gjennom *utgiftsutjevningen*.
- Rammetilskuddet utgjør kun den ene av to hoveddeler av kommunenes frie inntekter. Den andre hoveddelen utgjøres av kommunenes skatteinntekter. På grunn av at skatteinntektene per innbygger varierer betydelig fra kommune til kommune, omfordeles det inntekter fra kommuner med høy skatteinntekt til kommuner med lav skatteinntekt. Dette fører til at summen av rammetilskudd og skatteinntekt blir jevnere fordelt enn det som er tilfelle før inntektsutjevning. Denne delen av inntektssystemet kalles *inntektsutjevningen*.
- Det er sentralt å merke seg at det ikke er – og ikke skal være – noe samspill eller interaksjon mellom utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen. Disse to delene har hver sine klart definerte roller og siktemål, og foregår som separate trinn i den totale beregningen som fører fram til endelig tildelt rammetilskuddsbeløp til hver kommune.
- Siden det er utgiftsutjevningen som skal ivareta oppgaven med å gi kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov, er det denne delen av inntektssystemet som er interessant å se nærmere på i fortsettelsen. Vi vil derfor i det følgende gi en nærmere beskrivelse av hovedprinsippene bak utgiftsutjevningen, og dernest vurdere hvorvidt kompensasjon for utgiftsbehov knyttet til natur- og miljøområdet kan være aktuelt for å ivaretas av utgiftsutjevningen.

### 2.1 Nærmere om utgiftsutjevningen

---

Utgiftsutjevningen har tidligere blitt grundig forklart og analysert bl.a. i to større offentlige utredninger, Rattsø-I utvalget (NOU (1996:1)) og Borge-utvalget (NOU, 2005:18)). I en prinsipiell diskusjon omkring hva som bør omfattes av utgiftsutjevningen, kan deles opp i to prinsipielt separate spørsmål: i) hvilke tjenesteområder som bør omfattes, og ii) hvilke kostnadsdrivende elementer/faktorer som bør om-

fattes. Når det gjelder det første spørsmålet har begge de nevnte utvalgene vært på samme linje, nemlig at det er kostnader knyttet til ”nasjonale velferdsoppgaver” samt administrasjon som skal kompenseres for i utgiftsutjevningen. Eventuelle kostnadsforskjeller knyttet til ”lokale oppgaver” har dermed hittil blitt anbefalt holdt utenfor kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen.

Det andre spørsmålet gjelder hvilke typer av eventuelle ufrivillige kostnader (kostnadsdrivere) systemet skal rettes inn mot å fange opp. Dette diskuteres blant annet i Borge-utvalgets avsnitt 7.8.2. Det skilles for det første mellom utgiftsforskjeller knyttet til variasjon i etterspørsel etter kommunale tjenester på den ene siden og variasjon i kostnadsforhold på den andre. Borge-utvalget anbefaler at kommuner gis full kompensasjon for sosioøkonomiske forhold som påvirker behovet (etterspørselen) etter kommunale tjenester. Eksempelvis vil en kommune med høy andel eldre over 80 år ha et høyere enn gjennomsnittlig behov for pleie- og omsorgstjenester. En slik kommune skal i prinsippet kompenseres fullt ut for dette. I den motsatte enden av befolkningens aldersfordeling, vil også en kommune med høyere enn gjennomsnittlig andel barn i grunnskolealder få full kompensasjon for beregnede merutgifter knyttet til grunnskoletjenester.

Når det gjelder kostnadsforhold viser Borge-utvalget tilbake til Rattsø-I-utredningens opplisting av faktorer som ut fra en produksjonsteoretisk tilnærming påvirker enhetskostnadene ved kommunale tjenester:

- Faktorpriser (hovedsakelig lønn, men også kapitalkostnader)
- Skala av produksjon (smådrift, stordrift)
- Lokale karakteristika (bosettingsmønster m.v.)
- X-ineffektivitet (merkostnader sammenlignet med mest mulig kostnadseffektiv drift korrigert for skalaeffekter og andre relevante forhold)
- Kvaliteten på tjenesten

Utgiftsutjevningen skal fange opp *ufrivillige kostnadsulemper* knyttet til de første tre kulepunktene ovenfor, mens det derimot ikke skal gis kompensasjon for merutgifter pga ineffektiv drift eller (selvvalgt) høyere kvalitet. Stikkordet er altså ufrivillige kostnadsulemper, og dette tilsier at kriteriene som benyttes i utgiftsutjevningen må være såkalte *objektive kriterier*, dvs. forhold som kommunen gjennom egne vedtak ikke kan påvirke direkte – i alle fall ikke på kort sikt.

Et eksempel kan være klargjørende. En kommune som har et spredt bosettingsmønster, vil i de fleste tilfeller måtte operere med flere barneskoler enn en kommune med konsentrert bosettingsmønster. Dette dersom en del elever i smågrender m.v. ikke skal få veldig lang vei mellom stedet de bor og sin barneskole. Dermed vil det typisk bli flere skoler med færre elever, og en mer kostnadskreven skolestruktur. Imidlertid er det selvsagt stor variasjon mellom konkrete kommuner på dette feltet. Noen kommuner vil til tross for sin spredtbygghet ha en konsentrert skolestruktur, mens andre kommuner med tilsvarende spredtbygghet opererer med svært små grendeskoler. Utgiftsutjevningen vil ikke og skal ikke ta hensyn til hvordan en gitt kommune faktisk har organisert sin skolestruktur. I stedet vil kompensasjonen i utgiftsutjevningen bli basert på et objektive mål som er uavhengig av kommunens faktiske skolestruktur. I kostnadsnøkkelen for grunnskolen inngår i dag følgende objektive kriterier:

- Basisdel
- Innbyggere 6-15 år
- Beregnet reisetid
- Sonekriteriet
- Nabokriteriet

Her er det slik at basisdelen fanger opp smådriftsulemper for kommuner med lavt innbyggertall, mens innbyggere i grunnskolealder (6-15 år) gir kompensasjon for høy etterspørsel etter grunnskoletjenester pga mange barn i grunnskolealder. De siste tre kriteriene skal fange opp kostnadsdrivende effekter av den type som er omtalt ovenfor, dvs. kostnadsulemper knyttet til lokale geografiske forhold som grad av spredtbygghet, reiseavstand til kommunesenter m.v. Alle disse tre kriteriene er basert på beregnede størrelser som oppdateres med visse mellomrom.

Det kan innvendes at grad av spredtbygghet og avstand fra boligområder til kommunens sentrum også til en viss grad kan påvirkes av kommunens egne vedtak. Reguleringer av boligområder vs. næringsareal og landbruksareal vil selvsagt påvirke hvordan og hvor boligbyggingen finner sted i en kommune. I neste omgang vil dette påvirke beregningene av ”beregnet reisetid”, ”sone” og ”nabo”-kriteriene i inntektssystemet. Men her snakker vi om en meget langsiktig og indirekte form for påvirkning, og disse kriteriene betraktes derfor likevel som objektive og upåvirkeli-

ge nok til å være velegnede som beregningsgrunnlag for ufrivillige kostnadsulemper.

## 2.2 Utgiftsutjevning innenfor natur- og miljøområdet?

---

Det forrige avsnitts prinsipielle gjennomgang av utgiftsutjevningen, samt eksemplet basert på grunnskolesektoren, tjener nå som et grunnlag for en vurdering av hvorvidt utgifter til kommunale natur- og miljøoppgaver kan være et aktuelt område å håndtere innenfor utgiftsutjevningssystemet.

En sentral konklusjon som følger av kravet til ”objektive kriterier”, er at enhver form for resultatpremiering eller lignende per definisjon faller utenfor virkeområdet for inntektssystemet generelt og utgiftsutjevningen spesielt. Resultatpremiering i form av en ekstra økonomisk tildeling ut fra gunstige oppnådde resultater er ikke objektive kriterier, nettopp fordi de oppnådde resultatene er knyttet til kommunens egne prioriteringer og handlinger. Dersom ulike former for resultatpremiering ønskes innført, må man derfor tenke i retning av ulike modeller for øremerkede tilskudd, se avsnitt 3 nedenfor.

Nedenfor foretas en punktvis gjennomgang av sentrale problemstillinger som trenger avklaring dersom natur- og miljøvernrelaterte utgifter skal ivaretas gjennom kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen.

### **Punkt 1. Nasjonale velferdsoppgaver?**

Et første punkt å avklare er grensdragningen mellom ”nasjonale velferdsoppgaver” og ”lokale oppgaver”. De sistnevnte har hittil i hovedsak blitt holdt utenfor utgiftsutjevningen. Utgiftsutjevningen har derfor fram til nå omfattet sektorene grunnskole, barnevern, helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, sosialhjelp, samt landbruk og miljøvern. I tillegg har det blitt gjennomført tilsvarende analyser innenfor barnehageområdet med tanke på en framtidig innlemming av barnehagetilskuddet i rammetilskuddet. En trenger da åpenbart et nytt sett av kriterier og en ny delkostnadsindeks for beregnet utgiftsbehov innenfor barnehageområdet.

Kommunal- og regionaldepartementet har nylig iverksatt en utredning omkring kommunale utgifter til vegformål som et mulig område for å bli tatt inn i utgiftsutjevningen. Telemarksforskning-Bø og ECON utarbeidet i 2007 en rapport omkring dette utgiftsområdet, inkludert et forslag til kostnadsnøkler for kommunale vegutgifter, jf. Bowitz m.fl. (2007). Dette kan i seg selv tyde på at grensedragningen i forhold til ”nasjonale velferdssoppgaver” ikke er fastlåst, og at det dermed på et overordnet nivå finnes åpninger for å la nye utgiftsområder bli omfattet av utgiftsutjevningen. Videre er det selvsagt relevant å påpeke at delkostnadsnøkkelen for landbruk og miljøvern allerede er inkludert i dagens utgiftsutjevning. Dermed bør konklusjonen være at grensedragningen mellom ”nasjonale velferdssoppgaver” og andre utgiftsformål ikke tilsier at utgifter knyttet til natur- og miljøområdet bør holdes utenfor utgiftsutjevningen.

## **Punkt 2. Hvilke utgifter?**

Det neste punktet å avklare er hvilke utgiftsområder som skal omfattes av en eventuell ny kostnadsnøkkel for natur- og miljørelaterte oppgaver. Dette spørsmålet har vært tema i tidligere utredninger, jf. ECON 2002a og 2002b. ECON har her på et prinsipielt nivå skilt mellom lovpålagte oppgaver, frivillige oppgaver og sektorintegreert eller sektorovergrepene oppgaver. I forhold til diskusjonen i punkt 1 ovenfor, kan det argumenteres for at det er de lovpålagte oppgavene som er mest aktuelle å inkludere i utgiftsutjevningen. På det mer praktiske nivået, dvs. når det skulle etableres regnskapstall for natur- og miljøoppgaver for den enkelte kommune, benyttet ECON Kostra-funksjonene vist i punktlisten nedenfor. Det kan her synes som om skillet mellom lovpålagte, frivillige og sektorintegreerte miljøvernoppgaver mer eller mindre har blitt sett bort i fra, da det neppe finnes noe veldig klar avgrensning mellom disse tre dimensjonene i de valgte funksjonene vist nedenfor.

- 300 Planarbeid
- 335 Rekreasjon i tettsted
- 360 Naturforvaltning
- 365 Kulturminnevern

Siden ECONs analyse fra 2002, har funksjon 300 blitt splittet opp i flere underfunksjonene 301, 302 og 303. ECON korrigerer den opprinnelige funksjon 300 ved å trekke fra utgifter til byggesaksbehandling. Dermed skulle resten av funksjon 300 bestå av utgifter til plansakbehandling og kart- og oppmålingsaker. Vi regner derfor med at følgende funksjonsinndeling etter dagens Kostra-definisjoner tilsvarer den ECON baserte seg på i 2002:

- 301 Plansakbehandling
- 303 Kart og oppmåling
- 335 Rekreasjon i tettsted
- 360 Naturforvaltning
- 365 Kulturminnevern

Selv om denne avgrensningen ble benyttet av ECON i 2002, kan det åpenbart diskuteres om dette er den beste måten å definere kommunenes utgifter til natur- og miljørelaterte oppgaver på. Uten at vi kjenner til dette i stor detalj, kan det ut fra navnet på disse funksjonene synes som om en god del generelle plan- og oppmålingsutgifter blir ført på disse funksjonene, og at disse i mange tilfeller ikke har spesielt mye med spesifikke miljøoppgaver å gjøre. Videre kan det åpenbart også diskuteres om alle utgifter ført på funksjonene 335 Rekreasjon i tettsted og 365 Kulturminnevern inneholder det man faktisk ønsker å måle hvis man skal fange opp kommunenes utgifter til spesifikke natur- og miljøvernoppgaver. Det er derfor et klart behov for at Miljøverndepartementet kommer med en klar og presis beskrivelse av hvilke typer av utgifter man faktisk ønsker å utjevne. Vår foreløpige vurdering omkring dette, er at slike utgifter trolig er nokså svakt avgrenset fra andre utgiftsområder som en teknisk etat typisk har som sine generelle (ikke miljøspesifikke) oppgaver. Videre er det trolig også slik at en del rene miljøbetingede utgifter ikke fanges opp av funksjonene listet opp ovenfor, eksempelvis eventuelle ekstrautgifter for å ivareta miljøhensyn innenfor andre tjenestesektorer som skolesektoren, eldreomsorgen osv. Igjen tyder dette på at Miljøverndepartementet må være mest mulig tydelig på å definere nøyaktig hva slags natur- og miljørelaterte oppgaver som ønskes omfattet av utgiftsutjevningen. Dernest må man vurdere om disse oppgavene lar seg avgrense på en god nok måte i dagens Kostra-funksjoner. Hvis ikke, bør man eventuelt foreslå innføring av nye funksjons- og/eller artsbegreper som bidrar til å løse dette. Gitt at dette er i orden, kommer neste problemstilling,

nemlig hvilke objektive kriterier som kan være velegnet til å fange opp ufrivillige forskjeller i utgiftsbehov innenfor de valgte utgiftsområdene.

### **Punkt 3. Hvilke kriterier kan forklare forskjeller i utgiftsbehov?**

Gitt en god avgrensning av punkt 2 (hvilke utgiftsområder), blir det neste kritiske punktet hvilke målbare og objektive kriterier som kan være egnet til å forklare kommunenes utgiftsbehov for de utgiftsområdene som i punkt 2 har blitt definert.

Håkonsen og Lunder (2009) benytter funksjonsinndelingen fra Kostra vist i punkt 2 ovenfor til å foreta regresjonsanalyser og teste ut ulike kriterier som kan forklare variasjon i utgiftsbehov innenfor disse utgiftsområdene. For detaljer omkring dette, vises det til Håkonsen og Lunders notat som utgjør en separat del av det samme prosjektet. I korthet oppsummerer vi resultatene fra disse beregningene som følger:

- I den modellen som totalt sett synes best egnet, benyttes følgende kriterier og tilhørende vekter i delkostnadsnøkkelen:
  - Vernet areal per innbygger      Vekt: 4,52 %
  - Totalt areal per innbygger      Vekt: 2,46 %
  - Innbyggere                              Vekt: 76,16 %
  - Andel bosatt spredtbygd      Vekt: 11,92 %
  - Basisledd                                Vekt: 4,95 %
- I dagens inntektssystem finnes det en felles kostnadsnøkkel for landbruk og miljø. I denne delkostnadsnøkkelen er ca 76 % knyttet til landbruksdelen mens kun de resterende ca. 24 % er knyttet til miljørelaterte utgifter.<sup>1</sup> Miljødelen i dagens kostnadsnøkkel har kun to kriterier:
  - Innbyggere                              Vekt 70 %
  - Basisledd                                Vekt 30 %
- Forskjellen mellom nåværende kostnadsnøkkel og forslaget til Håkonsen og Lunder (2009) er derfor grovt sagt at basisleddet (et gitt beløp til alle kommuner) blir langt mindre, mens innbyggertilskuddet (et gitt beløp per inn-

---

<sup>1</sup> Denne kostnadsnøkkelen ble opprettet fra 2004 for å erstatte de tidligere øremerkede tilskuddene til hhv. kommunal landbruksforvaltning og kommunale miljøvernledere.

bygger) blir noe større. Videre erstattes mye av det som per i dag gis gjennom basistilskuddet av 3 nye kriterier som alle har med geografiske og arealrelaterte forhold i kommunene å gjøre; vernet areal per innbygger, totalt areal per innbygger og andel innbyggere bosatt spredtbygd.

- Beregningene i Håkonsen og Lunder (2009) viser at de nye arealrelaterte kriteriene innebærer en relativt betydelig omfordeling i retning av småkommuner og kraftkommuner. For ytterligere detaljer omkring dette, se Håkonsen og Lunders notat.

Det er åpenbart muligheter for at det kan være en tvilsom eller mangelfull sammenheng mellom utgiftsbehovene for de fem Kostra-funksjonene beskrevet i punkt 2 og de valgte kriteriene listet opp ovenfor. Det finnes her et nokså svakt teoretisk fundament for å støtte opp under eventuelle sammenhenger. Det kan for eksempel godt hende at de benyttede arealkriteriene betyr vel så mye for kommunenes utgiftsbehov innenfor andre sektorer og områder enn akkurat de Kostra-funksjonene vi har testet ut. Tilsvarende kan det også hende at helt andre kriterier er vel så viktige for utgiftsbehovene innenfor de fem Kostra-funksjonene enn de kriteriene vi faktisk har testet. Disse beregningene bør derfor så absolutt sees på som tentative og ikke endelige. Det som imidlertid er klart på det nåværende tidspunkt, er at det finnes en statistisk signifikant sammenheng mellom kriteriene og utgiftsnivået innenfor de utvalgte Kostra-funksjonene. Akkurat hvorfor det er slik, og hvilken underliggende sammenheng som finnes mellom kriterier og utgiftsbehov er foreløpig mindre klart, og bør utredes grundigere enn hva det har vært grunnlag for gjennom dette lille prosjektet.



## 3. Øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd har helt andre begrunnelser enn rammefinansiering. Grovt sagt kan vi si at øremerkede tilskudd har som oppgave å supplere rammefinansiering der kommunenes prioritering av sine frie (ikke-øremerkede) midler av ulike årsaker ikke gir det ønskede utfall. Når det skrives ”supplere”, er dette fordi det norske finansieringssystemet klart er basert på rammefinansieringsprinsippet, dvs. at inntektene i hovedsak skal bestå av frie inntekter i form av rammetilskudd og lokale skatteinntekter. Bak rammefinansieringsprinsippet ligger det en ide om at kommunenes egne prioriteringer innenfor sin gitte inntekt, skal bidra til høyest mulig grad av prioriteringseffektivitet. Med prioriteringseffektivitet menes at man oppnår en best mulig utforming av det lokale tjenestetilbudet i forhold til de lokale behovene, innenfor en gitt total inntektsramme, se bl.a. NOU 1997:8, kap. 9.3 (Rattsø II-utredningen).

Øremerkede tilskudd har dermed sin hovedbegrunnelse i ulike forhold som tilsier at kommunenes egne prioriteringer gir et utfall som ikke er i overensstemmelse med overordnede nasjonale mål. Imidlertid er det sentralt å påpeke at det ikke er slik at enhver svakhet med lokale beslutninger tilsier bruk av øremerkede tilskudd. Et ytterligere krav må være at det kan sannsynliggjøres at de nasjonale prioriteringene vil innebære bedre beslutninger enn de lokale.

Spenningsforholdet mellom øremerkede tilskudd og rammefinansiering har lenge vært et sentralt tema i forholdet mellom staten og kommunene i Norge. Sektorinteresser, dvs. bl.a. fagdepartementer og sektorrepresentanter i kommunene, argumenterer ofte for at øremerkede tilskudd er nødvendige for å få god nok prioritering av ”sine” utgiftsområder. De som skal ivareta helheten i de lokale prioriteringene, dvs. bl.a. KRD, sentraladministrasjon og formannskapsrepresentanter, argumenterer imidlertid som oftest for at økt rammefinansiering og redusert bruk av øremerkede tilskudd er å foretrekke. I Håkonsen og Løyland (2000) og NOU 2005:18 kap. 19.2.3 (Borge-utvalget) finnes en argumentasjon omkring at utstrakt bruk av øremerkede tilskudd lett kan føre til en skadelig kamp mellom sektorinteresser. Resultatet av utstrakt tilskuddsbruk kan bl.a. bli en passivisering av de lokale prioriteringene, samt at totaleffekten av mange tilskudd fra mange fagdepartemen-

ter over tid godt kan tenkes å bli svært nær det kommunene selv ville ha valgt uten slike tilskudd.

Rattsø-II utredningen nevner følgende hovedbegrunnelser for bruk av øremerkede tilskudd:

- Ringvirkninger for andre kommuner (eksterne virkninger). Når kommunegrensene ikke danner naturlige grenser for bruk eller nytte av godene, vil det for eksempel bli underprioritering av en tjeneste – eksempelvis et kulturhus med diverse kulturtilbud – som gir nytte til innbyggere i mange nabokommuner samtidig som kostnadene må bæres av bare en kommune.
- Skattekonkurranse mellom mobile skattebetalere. Dette problemet er neppe stort i praksis i norske kommuner, fordi de lokale skattene i hovedsak ikke legges på mobile skattefundamenter.
- Rene ”prioriteringsfeil” i lokaldemokratiet. Dersom minoritetsinteresser ikke blir tilstrekkelig hensyntatt eller særinteresser får for stort gjennomslag i de lokale prioriteringene, vil ikke lenger fri lokal prioritering gi de beste utfallene. Øremerkede tilskuddsordninger kan da sørge for et bedre tjenestetilbud til taperne i den lokale prioriteringen.
- Øremerkede tilskudd kan i noen tilfeller stimulere til økt kostnadseffektivitet. Eksempelvis kan man oppnå likere konkurransevilkår og mer reell konkurranse mellom private og kommunale tjenestetilbydere i tilfeller der staten allerede gir subsidier til private tilbydere.
- Øremerkede tilskudd kan innføres for å stimulere til raskere oppbygging av nye tjenesteområder.

Et interessant eksempel på fenomener som tilhører det tredje kulepunktet – lokale prioriteringsfeil – er lokaldemokratiets evne (eller manglende evne) til å ivareta langsiktige hensyn. Høsten 2008 har dette vært et meget aktuelt tema i riksdekkende media i forbindelse med kommunalt vedlikehold av sin bygningsmasse. Det viser tall som viser at vedlikeholdsetterslepet i kommunale bygg er svært stort og voksende. Multiconsult og PwC (2008) har på oppdrag fra KS beregnet at vedlikeholdsetterslepet totalt sett utgjør ca. 142 mrd. kroner. Dette er et nokså slående eksempel på at kommunene har en svak evne til å ivareta langsiktige hensyn. Det å bruke driftsmidler i dag på et jevnt og planmessig vedlikehold, vil spare store framtidige beløp. Dersom dette ikke gjøres, vil vedlikeholdsbehovet vokse raskere enn rentenivået. Manglende vedlikehold i dag gir derfor økte vedlikeholdsutgifter i framtiden, og denne økningen er større enn den rente som man måtte betalt for å finansiere det løpende vedlikeholdet. Over tid vil derfor dette innebære et netto tap for kommunene, jf. Bergseng og Håkonsen (2001), kap. 9. Når en slik prioritering likevel velges, tyder dette på at kortsiktige hensyn – eksempelvis ting som er godt

synlige innenfor en valgperiode på fire år – overprioriteres i forhold til det som ville være kostnadseffektivt på lang sikt.

Diskusjonen omkring kommunenes evne til å ivareta langsiktige hensyn i forbindelse med vedlikehold av bygningsmasse, har trolig betydelig overføringsverdi i forhold til ivaretagelse av langsiktige natur- og miljøhensyn. I en viss forstand kan jo natur- og miljøutfordringer også betraktes som et vedlikeholdsproblem; vi forvalter naturen og miljøet rundt oss på vegne av alle kommende generasjoner, og bør overlate en godt vedlikeholdt natur til våre etterkommere. Hvis kommunene beviselig er dårlig i stand til å vedlikeholde sine skolebygninger og andre bygg, kan vi da stole på at lokalpolitikken er en effektiv og pålitelig agent i forhold til å ivareta langsiktige miljøhensyn? Dersom svaret på dette spørsmålet er ”nei”, vil vi kunne ha et godt argument for at nasjonale målsettinger om bedre natur- og miljøvern bør stimuleres vha øremerkede tilskudd, slik at de lokale prioriteringene blir mer i tråd med de nasjonale målsetningene.

Et motargument i forhold til øremerkede tilskudd til natur- og miljøvernformål, kan være at et øremerket tilskudd må gis til noe konkret og målbart. De fleste natur- og miljøspørsmål er imidlertid som oftest mangedimensjonale. Det trengs derfor et betydelig arbeid med å definere hvilke nasjonale målsetninger som eventuelt bør stimuleres vha. ett eller flere øremerkede tilskudd, hvordan slike tilskudd skal utformes, samt hvilke kriterier tilskuddene skal utmåles etter. En god oversikt over relevante problemstillinger i forbindelse med god tilskuddsutforming finnes i SSØ (2007). Som man der vil se, er det mye å tenke grundig gjennom fra tilskuddstilders side for å sikre seg at et tilskudd er godt utformet, fungerer med ønsket grad av treffsikkerhet, er administrativt enkelt å håndtere og kontrollere osv.

ECON (2002b) omtaler i alt seks ulike modeller for finansiering av kommunale miljøvernoppgaver. For flere av de omtalte modellene, synes imidlertid forskjellene å være svært små. De tre første av ECONs modeller er navngitt som følger: i) Fortsatt finansiering gjennom inntektssystemet, men fordeling etter befolkningsmengde. ii) Fordeling etter utgiftsbehov, men over egen post i inntektssystemet. iii) Øremerket tilskudd fordelt etter kommunenes utgiftsbehov. Alle disse tre ”modellene” kan i prinsippet gi nøyaktig samme økonomiske resultat, og gi 100 % identiske økonomiske incentiver for kommunene. Forskjellene ligger i så fall kun på det sym-

bolske plan; dvs. at de samme pengene kommer via ulike kanaler eller budsjettposter.

Vi er av den oppfatning at eventuelle nye øremerkede tilskudd som innføres overfor kommunene bør være *reelt forskjellige fra rammefinansiering*, dvs. at de reelt sett påvirker enhetskostnader og gir forskjellige økonomiske rammebetingelser (incitament) for kommunene i forhold til rammefinansiering. Man bør etter vår oppfatning ha en bedre grunn til å avvike fra rammefinansiering enn å gi deler av den samme økonomiske rammen egne navn.

Det tidligere øremerkede tilskuddet til kommunal miljøvernkompetanse, den såkalte MIK-reformen, ble innlemmet i inntektssystemet fra 1. januar 1997. MIK-reformen innebar at lønn til kommunale miljøvernledere ble subsidiert vha et øremerket tilskudd. Begrunnelsen for dette tilskuddet var i sin tid at kommunale miljøvernledere var et nytt område, og at dette trengte ”drahjelp” i form av et eget tilskudd for bli bygget opp. Når tilskuddet ble innlemmet fra 1997, hadde over 90 % av kommunene en egen miljøvernansvarlig i sin administrasjon. Oppbyggingsfasen ble da ansett som tilstrekkelig fullført, og tilskuddet ble da innlemmet, dvs. overført til det generelle finansieringssystemet (rammetilskuddet).

MIK-tilskuddet må etter vår oppfatning kunne betraktes som et relativt vellykket øremerket tilskudd. Dette tilskuddet var utformet på en enkel og klar måte, og bidro til at innføring av en ny stillingskategori ble billigere for kommunene enn det som ville vært tilfelle uten et slikt tilskudd.

Erfaringene fra kommunenes prioriteringer etter at MIK-tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet, kan tyde på at innlemmingen skjedde for tidlig. I årene etter 1997, har en rekke kommuner avviklet sine stillinger som kommunale miljøvernledere. På dette feltet synes det altså som om det er forskjeller mellom lokale og nasjonale prioriteringer gjennom de drøyt 10 årene fra innlemmingen i 1997 og fram til i dag. Et alternativt synspunkt kan være at statens stimulans til en egen kommunal miljøvernleder skjedde på et for tidlig tidspunkt, dvs. uten at en slik stilling reelt sett hadde tilstrekkelig mange og viktige oppgaver til at den ble oppfattet som legitim fra kommunenes side. Dersom dette har vært tilfelle, vil vi tro at det i særlig grad gjelder for de mindre kommunene, der de reelle oppgavene i mange tilfeller ikke har forsvart en hel stilling.

I løpet av de siste årene, har imidlertid de miljørelaterte oppgavene og kravene kommunene må ivareta på dette område vært økende. Det kan derfor synes som om grunnlaget for å kreve at kommunene har egen miljøvernkompetanse er større nå enn i 1997. Samtidig er mange kommuner under betydelig økonomisk press, og er lite villige til å innføre nye stillinger innenfor områder de selv ikke oppfatter som absolutt nødvendige. Som også påpekt av Aall og Høyer (2007), kan derfor situasjonen beskrives på følgende noe paradoksale måte: Vi fikk først en reform med en betydelig oppbygging av miljøfaglig kompetanse og administrativ kapasitet innenfor miljøområdet. Deretter har vi fått en gradvis nedbygging av denne kompetansen, samtidig som de reelle behovene nå ser ut til å være økende.

Det kan derfor her synes som om vilkårene for bruk av øremerkede tilskudd fortsatt kan være til stede: Kommunenes prioriteringer av egne midler er ikke i tråd med statens krav og forventninger, og de kommunale prioriteringene kan da enten stimuleres vha et øremerket tilskudd eller alternativt overstyres vha administrative/juridiske føringer.<sup>2</sup> Gjeninnføring av et MIK-tilskudd (eller et lignende tilskudd) kan altså så absolutt være et aktuelt alternativ for igjen å sette ny fart i kommunenes miljøvernarbeid. Det største motargumentet mot dette er trolig først og fremst av rent politisk og/eller symbolsk karakter: Det finnes så vidt vi kjenner til få eller ingen tidligere eksempler på at staten gjeninnfører et tidligere innlemmet øremerket tilskudd. Rent bortsett fra å være utradisjonelt og se noe ”rart ut”, mener vi imidlertid at gjeninnføring av et MIK-lignende tilskudd i realiteten kan være godt begrunnet ut fra at de miljørelaterte kompetansebehovene nå trolig er økende samtidig som kommunene har gått i motsatt retning siden 1997.

---

<sup>2</sup> Eksempelvis kan det innføres et absolutt krav om at alle kommuner skal ha en egen miljøvernleder.



## 4. Skjønnskudd

Skjønnskudd gis for å kunne supplere eller korrigere tildelinger fra staten gjennom hhv. rammetilskudd og øremerkede tilskudd. Siktemålet er derfor i hovedsak å ha muligheten for å rette opp særskilte forhold som ellers ikke fanges opp av de øvrige tildelingskanalene. Skjønnskudd kan også gis som hjelp til kommuner i en vanskelig økonomisk situasjon eller gi midlertidig kompensasjon for kommuner som taper på omlegginger av inntektssystemet.

Fra 1997 og framover hadde vi både et ordinært og et ekstraordinært skjønnskudd. Det ekstraordinære skjønnskuddet ble imidlertid avviklet fra 2006. Videre har beløpet for det ordinære skjønnskuddet blitt betydelige mindre i løpet av de siste årene, eksempelvis fra 3,65 mrd kroner i 2005 til ca. 1,5 mrd kroner i 2008, jf. NOU 2005: 18 Kap. 14 og St.prp. nr. 57 (2007-2008) Kap. 5.7.

I dagens system for skjønnskudd blir det først fastsatt en total ramme for kommende budsjettår i forbindelse med den årlige behandlingen av kommuneproposisjonen. Deretter foretar KRD en nedbrytning av totalrammen på kommunene fylkesvis. Den endelige tildelingen av skjønnskudd til hver enkelt kommune foretas av Fylkesmannen, basert på KRDs retningslinjer.

I avsnitt 2.2 ovenfor argumenterte vi for at det kan synes som om en del natur- og miljøvernoppgaver kan være noe vanskelig å adressere godt og presist innenfor utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Dette på grunn av at det nærmest per definisjon vil være problematisk å fange opp komplekse og multidimensjonale oppgaver med objektive og målbare kriterier. Slik sett kan da den fleksibiliteten som skjønnskudd innebærer, gjøre bruk av skjønnskudd til en aktuell kandidat for å gi kompensasjon for utgifter til miljørelaterte oppgaver i enkelte kommuner. Imidlertid vil skjønnskuddet neppe være egnet for å fange opp forhold som man ønsker å gjøre gjeldende i alle kommuner. En permanent bruk av skjønnskuddet som en form for uformell erstatning for manglende kompensasjon gjennom utgiftsutjevningen, vil være svært administrativt krevende (skjønn må utøves hvert år), og vil også innebære et brudd med intensjonene bak skjønnskuddet. Skjønnskuddet skal i hovedsak ta seg av de spesielle og ekstraordinære, og det kan ikke anbefales å

la skjønnstilskuddet skulle bli hovedkanalen for å ivareta finansiering av utgifter til miljøvernoppgaver. Et ytterligere moment som trekker i samme retning, er at det har vært en uttalt målsetning å redusere omfanget av skjønnstilskuddet og i stedet overføre mest mulig av den totale økonomiske rammen til kommunesektoren til de delene som gis etter målbare og eksplisitte kriterier. Dette forhindrer selvsagt ikke at skjønnstilskudd begrunnet ut fra særskilte miljørelaterte oppgaver kan gis til enkeltkommuner og i enkelttilfeller.

Et eksempel på mer enkeltstående tilfeller som muligens kan være aktuelle å ivareta gjennom skjønnstilskuddet, kan være naturvernoppgaver av spesielt omfattende karakter. Her tenker vi på tilfeller der enkelte kommuner verner store deler av sine utmarksarealer. Dette skjer i et relativt lite antall kommuner, og bruk av skjønnstilskudd *kan* da være et aktuelt alternativ i stedet for å søke allmenne løsninger (som påvirker alle kommuner) gjennom utgiftsutjevningen. Et annet forhold er at problemstillinger knyttet til vernet areal ofte kan være mer et spørsmål om tapte framtidige inntektsmuligheter snarere enn økte betalbare utgifter. Utgiftsutjevningen er per definisjon en kompensasjon for ufrivillige kostnadsulempet, og tapte potensielle framtidige inntekter hører derfor uansett ikke hjemme der. Som eksempel på tapte framtidige inntekter, kan nevnes at et areal som har blitt vernet ikke senere kan utnyttes til næringsformål som kraftverk eller utvikling av hytteområder, alpinanlegg osv. Noen kommuner har betydelige inntekter fra utstrakt bruk av utmarksområder til slike formål. Dersom en kommune som besitter attraktive utmarksarealer til slike formål skal velge – eller blir pålagt – å verne sin utmark, kan det derfor være en betimelig problemstilling om slike kommuner bør kompenseres.

Problemet med skjønnsmidler er først og fremst at dette vil bli en lite fast og forutsigbar ordning. Dette ligger også i navnet – det skal utøves skjønn i forbindelse med tildelingen. Dersom en søker er mer permanent kompensasjonsordning, bør det derfor heller etableres særskilte ordninger utenfor det ordinære skjønnstilskuddet. En har da i prinsippet to valg; å gi erstatning som et årlig beløp, eller gi en engangserstatning i form av et fond der en kan hente ut en viss realavkastning hvert år. Vi vil her sterkt anbefale et engangsbeløp, først og fremst på grunn av at saken kommer opp en gang for alle, i stedet for å måtte håndteres som en årvisst og langvarig ordning.



## 5. Engangserstatning

Opptakten til dette overskriftspunktet ble gitt i de siste avsnittene under forrige punkt. La oss her starte med et tenkt eksempel, med kommune A og B. Disse kommunene har begge betydelige utmarksarealer.

I kommune A har det foregått en storstilt utbygging av fjellområder med hytter, hoteller, leiligheter og alpinanlegg. Dette har også ført til betydelige ringvirkninger for kommunen for øvrig, med økning i handelsvirksomhet og arbeidsplasser tilknyttet restauranter, håndverkerfirmaer osv. Videre har en rekke grunneiere og andre næringsdrivende hatt en betydelig økonomisk uttelling slik at skattegrunnlaget i kommunen har blitt forbedret, med derav følgende forbedring i kommuneøkonomien. I tillegg har kommuneøkonomien blitt forbedret ved å innføre eiendomsskatt på fritids- og næringseiendommene i kommunen.

I kommune B har derimot de arealer som kunne ha gitt om lag samme utvikling som i kommune A blitt vernet. Utviklingen i kommune B er derfor betydelig svakere når det gjelder sentrale forhold som arbeidsplasser og skatteinntekter, og det er også større netto utflytting fra kommune B enn kommune A. Rent økonomisk sett er det derfor liten tvil om at utbyggingsløsningen til kommune A har slått langt heldigere ut enn verneløsningen til kommune B.

Eksemplet er muligens noe overdrevet og karikert, men får dermed også godt fram hovedpoenget: Bør det finnes ordninger som stimulerer til vern av betydelige arealer? Dersom det finnes nasjonale målsettinger om at slikt vern bør finne sted i et visst omfang, må dette åpenbart i praksis skje i et visst antall kommuner. Disse kommunene vil da få blokkert en del potensielle framtidige inntekter fra alternativ bruk av det vernede arealet. Hvis vern skal skje på frivillig basis, trengs da trolig økonomisk stimulans. Hvis vern skjer på tvungen basis, kan likevel særskilte økonomiske ordninger være aktuelle, men da mer som en erstatning eller kompensasjon ut fra rettferdighetshensyn enn som stimulans.

Dersom en økonomisk kompensasjon skal gis i tilfeller som skissert ovenfor, er det etter vår oppfatning best å gi dette som et engangsbeløp. Kommunen kan da opprette et fond ("naturfond") som kan gi en tilførsel lik realavkastningen av fondet til driftsøkonomien hvert år. Det fører for langt her å diskutere prinsippene som skal ligge bak fastsettelsen av hvilke beløp som innebærer rimelig kompensasjon for båndlagte naturarealer. En kunne muligens tenke seg en kategorisering av arealtyper og en slags pristabell per km<sup>2</sup> areal av disse arealkategoriene, men vi forfølger ikke dette videre her. Rent prinsipielt mener vi imidlertid at en engangskompensasjon langs de linjer som her er omtalt, synes å være bedre egnet til å løse denne type problemer på, sammenlignet med øremerkede tilskudd, utgiftsutjevning eller skjønnstilskudd. En kompensasjon basert på omfang av vernede arealer vil trolig bare være aktuelt for et fåtall av kommuner, dvs. der omfanget av vernet blir på et relativt omfattende nivå, og slik at tapet i form av alternative inntektsmuligheter m.v. blir betydelig. Da vil det trolig være mest rasjonelt og treffsikkert å innføre særskilte ordninger myntet mot å gi egnet kompensasjon til et fåtall kommuner, snarere enn å gjøre noe med hele inntektssystemet eller innføre generelle øremerkede tilskudd.

## 6. Juridisk/administrative virkemidler

Alle økonomiske ordninger har det til felles at de i utgangspunktet søker løsning på statens ønsker gjennom frivillige kommunale vedtak. Hvis problemet er for dårlig kommuneøkonomi generelt til å gjøre summen av statens mål mulig, er løsningen større rammetilskudd. Hvis problemet er for svak kommunal prioritering av et bestemt område som staten krever en økt bevilgning til, kan løsningen derimot være øremerkede tilskudd. Dette kan imidlertid alternativt oppnås ved å innføre juridisk/administrative føringer som direkte innskrenker kommunens valgmuligheter. Alternativt formulert; man umyndiggjør kommunen som en selvstendig beslutningstaker, og foretar bindende valg på statlig nivå som kommunen må forholde seg til. Prinsippet om frivillighet og desentralisert beslutningsmyndighet forlattes og erstattes av et forpliktende statlig vedtak som via lover og forskrifter må etterleves av kommunene.

Ved litt ettertanke eksisterer det en rekke føringer av denne typen allerede. Innholdet av skolefag i grunnskolen er underlagt svært detaljerte føringer som gjelder for alle landets grunnskoler. Krav om kompetanse innenfor stillinger i grunnskoler og barnehager likeså.

Det kan argumenteres for at forpliktende nasjonale vedtak i en del sammenhenger kan være langt enklere, rimeligere og mer rasjonelt enn å stimulere vha økonomiske virkemidler. Som ett av mange eksempler: Dersom man på statlig politisk nivå er enige om at samtlige eldre på omsorgsboliger eller sykehjem i Norge i framtiden skal bo på enerom, vil det trolig være både treffsikkert og formålstjenlig simpelthen å vedta at ingen nye plasser i eldreomsorgen skal bygges uten eneromsløsninger. Dette i stedet for å la valget mellom enerom eller fler-persons-rom være opptil kommunene å avgjøre, og å innføre en eller flere tilskuddsordninger for å gjøre enerom økonomisk gunstig nok framfor andre løsninger til at samtlige kommuner frivillig velger dette.

Blant de eksemplene på aktuelle problemstillinger innenfor natur- og miljøhensyn vi tidligere har omtalt i dette notatet, kan nevnes kommunale miljøvernledere og vern av arealer. Saksforholdene omkring kommunale miljøvernledere er tidligere blitt omtalt under punkt 3. Hvis statens synspunkt er at alle kommuner (eksempelvis fra 2010) uansett skal ha en kommunal miljøvernleder i hel stilling, kan det åpenbart være et aktuelt alternativ å kreve dette innført i stedet for å gjeninnføre særskilt økonomisk stimulans i form av et øremerket tilskudd. Kommunene har tidligere fått en økonomisk stimulans til å innføre denne type stilling gjennom et øremerket tilskudd. Da opptrappingen var ansett som fullført, ble et tilsvarende beløp som tilskuddet i stedet tildelt gjennom rammetilskuddet. Kommunene har altså isolert sett allerede fått den økonomiske rammebevilgning som skulle gjøre en slik stilling mulig, og staten kan således sies å være i sin fulle rett til å kreve å få en slik stilling gjeninnført i de kommuner der disse midlene har blitt overført til andre formål.

Tilsvarende kan man også tenke seg å fravike prinsippet om frivillig og lokal prioritering dersom det er vesentlig for den nasjonale politikken å få på plass viktige verneområder. I motsetning til kommunale miljøvernledere og MIK-reformen, kan man imidlertid her ikke argumentere for at et slikt inngrep allerede er ivaretatt av tidligere økonomiske virkemidler. Argumentasjonen fra avsnitt 5 om at en engangserstatning i form av et naturfond eller lignende, synes derfor her å være relevant enten det er begrunnet ut fra å stimulere kommunene til å verne arealer frivillig eller ut fra å gi kompensasjon for tapte potensielle og framtidige inntektsmuligheter på grunn av pålagt vern fra statens side.

## 7. Avsluttende diskusjon

Et av hovedpoengene med dette notatet har vært å foreta en relativt systematisk gjennomgang av oppbygningen og logikken bak ulike finansielle virkemidler som staten benytter overfor kommunesektoren. Dersom nye virkemidler for å stimulere til økt innsats innenfor natur- og miljøområdet skal innføres i framtiden, er det vesentlig å avklare hvilke deler av de eksisterende tildelingskanaler som er mest velbegrunnet ut fra de målsetninger og problemstillinger som da er aktuelle. Og dersom verken utgiftsutjevning, tradisjonelle øremerkede tilskudd eller skjønnstilskudd synes å være spesielt velegnet, må man i så fall også vurdere andre alternativer slik som engangserstatninger omtalt i avsnitt 5 eller juridisk/administrative statlige virkemidler som omtalt i avsnitt 6.

En konklusjon som synes lett å trekke ut fra framstillingen i avsnittene ovenfor, er at ”natur- og miljøvernopp-gaver” i realiteten er en samlebetegnelse på en rekke svært forskjellige og til dels komplekse kommunale oppgaver. Det vil derfor neppe være slik at en kan forvente at alle miljørelaterte oppgaver best kan ivaretas gjennom bare rammefinansiering eller evt. bare øremerkede tilskudd (eller andre enkeltstående virkemidler). I stedet synes det langt mer rimelig å tro at øremerkede tilskudd kan være aktuelle for å stimulere til økt innsats innenfor noen typer konkrete miljøvernopp-gaver, mens statlige pålegg gjennom forskrifter kan være mer velegnet overfor andre oppgaver, trolig i kombinasjon med økt rammefinansiering for å tilføre generelle inntekter i tråd med økte utgiftsbehov. Videre kan også engangsvedtak i form av erstatninger kunne være velegnede virkemidler for å gi kompensasjon til kommuner som evt. verner betydelige arealer for å nå nasjonale målsetninger på dette område.

Et ytterligere og viktig poeng, er at politikken overfor kommunene må sees i sammenheng med den nasjonale virkemiddelbruken forøvrig. Redusert energibruk eller utslipp av klimagasser oppnås mest effektivt ved å la alt forbruk av energi eller alle klimautslipp stå overfor samme priser. Det er derfor langt bedre å la kommunene stå overfor samme priser på sin energibruk eller utslipp som alle andre, snarere enn å innføre særskilte energi- eller klimapolitiske virkemidler overfor kommunesektoren.

Rent kommunaløkonomiske eller kommunespesifikke virkemidler bør derfor kun innføres når vi snakker om kommunespesifikke problemstillinger som ikke kan adresseres som en del av den nasjonale politikken innenfor natur- og miljøområdet.

# Referanser

Bergsens, E. og L. Håkonsen (2001): Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor, Arbeidsrapport nr. 7/2001, Telemarksforskning.

Bowitz, E. , L. Håkonsen, K. Lie og A. Aastvedt (2007): Utgiftsbehov kommunale veier – regnskapsstudie, Notat nr. 8/2007, Telemarksforskning-Bø.

Econ (2002a): Miljøvern i kommuner – ressursbruk og ulikheter. Rapport 93/02, Econ.

Econ (2002b): Miljøvern i kommunene – finansieringsmodeller og kriterier. Rapport 94/02, Econ.

Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse, Sosialøkonomen nr. 4/2000, s. 11-16.

Håkonsen, L. og T.E. Lunder (2009): Miljøoppgaver i kommunenes utgiftsutjevning. Tentative beregninger. Notat nr. 24/2009, Telemarksforskning.

Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008): Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde, Rapport utarbeidet for KS, September 2008. Kan lastes ned fra: [http://www.ks.no/Global/074034Vedlikehold\\_rapp.pdf](http://www.ks.no/Global/074034Vedlikehold_rapp.pdf)

NOU 1996:1. Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 1997:8. Om finansiering av kommunesektoren. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og regionaldepartementet.

SSØ (2007): Veileder. Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Rapport, Senter for Statlig Økonomistyring, 08.11.2007.

St.prp. nr. 57 (2007-2008): Kommuneproposisjonen 2009, Kommunal- og regionaldepartementet.

Aall, C. og K.G. Høyer (2007): En drøfting av statlige virkemidler for å styrke det lokale miljøvernarbeidet. En utredning laget på oppdrag fra Miljøverndepartementet, Notat nr. 5/07, Vestlandsforskning.