

## Beskrivelse av skjønnsmiddelmodell/-prosess for Statsforvalteren i Troms og Finnmark (Modellen gjelder fra og med 2023)

Skjønnsmidlene er en del av rammetilskuddet til kommunene. Skjønnsmidlene tildeles skjønnsmessig etter innstilling fra Statsforvalterne og ikke etter inntektssystemet for kommunene. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) gir retningslinjer for tildelingen. Hovedinnholdet i retningslinjene står stort sett fast, men det gjøres gjerne mindre endringer fra et år til et annet.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark startet med en felles modell for fordeling av skjønnsmidler for kommunene i Troms og Finnmark fra og med 2020. Etter 3 år i bruk er modellen evaluert og revidert. Modellen er utviklet etter en prosess med en arbeidsgruppe bestående av deltagere fra Kommunedirektørutvalget i KS og representanter fra Statsforvalteren. Modellen ble sendt på høring til kommunene og det kom inn to høringsvar.

### Overordnet beskrivelse av rammeverk

Ifølge retningslinjene for skjønnsmidlene fra KDD er det fire hovedbegrunnelser eller overordnede formål for å tildele skjønnsmidler:

- Utgiftskrevende forhold som kommunene ikke kan påvirke og som ikke er dekket av rammetilskudd eller andre ordninger
- Prosjektmidler (Innovasjon/fornyning)
- Kommuner i økonomisk ubalanse
- Uforutsette hendelser og ekstraordinære økonomiske utfordringer i løpet av året inkl. naturskade (Krise)

Det er vanlig å dele skjønnsmidlene i basisskjønn som er tildeling av skjønnsmidler som kunngjøres for kommunene i statsbudsjettet og tilbakeholdt skjønn som tildeles i løpet av året.

Statsforvalterne har stor frihet i hvordan skjønnsmidlene prioriteres på formål og om tildelingene skjer som basisskjønn eller tilbakeholdt skjønn.

### Skjønnsmiddelfordelingen i Troms og Finnmark

For å ha en forutsigbar prosess velger vi å annonsere en anslått fordeling mellom overordnede formål og mellom basisskjønn og tilbakeholdt skjønn. I tillegg anslår vi hvor stor del av skjønnsmiddelpotten vi tenker brukt på de ulike formål. Tabellen under viser skjønnsmidlene i en tabell med fordeling på basis og tilbakeholdt og på de 4 hovedformål.

Formål/type skjønn	Anslått fordeling i %	Låst/ikke låst fordeling
Utgiftskrevende forhold i basisskjønn	25 %	Ikke låst
Utgiftskrevende forhold i tilbakeholdt skjønn	35 %	Ikke låst
Prosjektskjønn/utvikling (tilbakeholdt)	30 %	Ikke låst
Økonomisk ubalanse/omstilling (tilbakeholdt)	5 %	Ikke låst
Uforutsette hendelser/ekstraordinære utfordringer/krise (tilbakeholdt)	5 %	Min.avsetning

Fordelingen mellom de ulike formålene er ikke absolutte beskrankninger, men antydninger om prioritering på overordnet nivå.

#### Basisskjønn

Det legges opp til at om lag en fjerdedel av skjønnsmidlene fordeles som basisskjønn. Og at dette skal være kompensasjon for utgiftskrevende forhold, men utgiftskrevende forhold kan også kompenseres i tilbakeholdt skjønn.

#### Tilbakeholdt skjønn

Andelen tilbakeholdt skjønn er med tiden økt og utgjør nå hoveddelen av skjønnsmidlene. Det er flere grunner til at andelen er økt. Utvikling i kommunene anses som stadig viktigere og prosjektskjønn er et av Statsforvalterens viktigste verktøy for å stimulere utvikling. Det legges også opp til opp til mer individuell behandling der kommunene i større grad skal søke om skjønnsmidler.

#### Prosjektskjønn

Andelen til prosjektskjønn er økt med tiden fordi fornyings- og innovasjonsprosjekter kan gi varige effekter i form av bedre tjenester og bedre økonomi. I stedet for å kompensere for ulemper år etter år så prioriteres utviklingsprosjekter som gjør at kommunene og innbyggerne får mer igjen for de midlene som kommunene disponerer hvert år.

#### Økonomisk ubalanse/omstilling

Potten til økonomisk ubalanse/omstilling kan brukes både til kommuner i ROBEK, men også andre kommuner med økonomisk ubalanse. Disse midlene vil prioriteres til prosjekter i kommunene med tanke på å bedre kommunenes økonomiske bærekraft på lang sikt.

Det er satt av en egen pott til dette formålet. Mange tenker kanskje at dette er det samme som prosjektskjønn og burde vært behandlet sammen med denne potten, men prosjektskjønn er forbeholdt innovasjon og fornying. Kommuner i økonomisk ubalanse har ofte behov for å gjennomføre prosjekter som kun skal redusere utgifter for eksempel ved å omorganisere eller dimensjonerer tjenestene ned til et nivå som det er økonomisk dekning for osv. Ofte vil slike prosjekter ikke oppfylle kriteriene for prosjektskjønn og derfor er det viktig å håndtere disse to formålene adskilt.

Kommuner som får skjønnsmidler med begrunnelsen økonomisk ubalanse må på samme måte som ROBEK-kommuner utarbeide og følge en tiltaksplan som viser hvordan kommunen skal oppnå balanse i økonomien.

#### Kriseskjønn

Potten til Uforutsette hendelser/krise er videreført med 5%. Dette er i tråd med departementets føring om minimum 5 % avsetning til dette formålet. Statsforvalteren kan øke potten ved behov og dersom behovet er mindre kan potten disponeres til andre formål.

Søknader om kriseskjønn skal omfatte uforutsette forhold, inkludert naturskade. Forhold som er kjent før budsjettåret starter regnes ikke som uforutsett, men kan søkes kompensert under rubrikken utgiftskrevende forhold.

## Prosess og grunnlag for de ulike tildelingene

Tabellen viser de ulike formål spesifisert på ulikt grunnlag for tildeling og ulik tildelingsprosess.

Formål/type skjønn	Grunnlag for tildeling	Tildelingsprosess
Utgiftskrevende forhold i basisskjønn	SFTF-kunnskap	Internt hos Statsforvalteren
Utgiftskrevende forhold i tilbakeholdt skjønn	Søknader fra kommunene + Felles utfordringer	1. mai
Prosjektskjønn/utvikling (tilbakeholdt)	Søknader fra kommunene	Søknadsfrist februar Prosjektskjønnsportalen
Økonomisk ubalanse/omstilling (tilbakeholdt)	Søknader fra kommunene	Løpende behandling, siste frist 1. september
Uforutsette hendelser/ekstraordinære utfordringer (tilbakeholdt)	Søknader fra kommunene	1. september

Basisskjønnet fordeles i en prosess hos statsforvalteren i august/september før budsjettåret og før statsbudsjettet legges frem i oktober. Prosjektskjønn har sin egen prosess med egen søknadsfrist. Alt som tilfredsstillende retningslinjenes krav til prosjektmidler regnes som prosjektskjønn og søknadene leveres elektronisk i søknadsportalen Prosjektskjønn (<https://prosjektskjonn.fylkesmannen.no/>). Statsforvalteren sender eget skriv til kommunene om prosjektskjønnsprosessen.

Tilbakeholdte skjønnsmidler fordeles i hovedsak etter søknad. Noe av tilbakeholdt skjønn kan også fordeles etter statsforvalterens kjennskap utenom søknader. Det kan for eksempel gjelde utfordringer som er felles for alle kommuner eller forhold som gjelder mange kommuner, der noen kommuner kommer gunstig ut og andre ugunstig. Det kan også gjelde satsninger som kommunene og Statsforvalteren samarbeider om.

### Frister og søknadsprosess for tilbakeholdte skjønnsmidler.

Statsforvalteren skal vurdere alle søknader om skjønnsmidler ut fra en helhetlig vurdering av kommunens økonomi og behov i tråd med retningslinjene for skjønnsfordeling. Kommunene sender som hovedregel én søknad om tilbakeholdte skjønnsmidler utenom prosjektskjønn som har sin egen prosess. Det er anledning til å sende flere søknader, men siden Statsforvalteren skal gjøre en helhetlig vurdering av kommunenes behov er det en fordel å ha en mest mulig komplett beskrivelse av kommunenes behov når midlene skal fordeles.

Søknadsfristen er satt til 1. september på grunn av statsforvalterens frist til å melde tildelinger inn til Kommunal- og distriktsdepartementet. Det er anledning for kommunene til å sende inn søknader før fristen, men Statsforvalteren avgjør når søknadene blir behandlet. Kriseskjønn vil ikke bli fordelt før etter at siste søknadsfristen er gått ut.

### Krav til søknadene

Kommunene kan søke skjønnsmidler og begrunne sitt behov for skjønnsmidler med flere forhold i samme søknad og kommunene må kategorisere de ulike forholdene i følgende tre kategorier:

- U-Utgiftskrevende forhold
- Ø-Økonomisk ubalanse/omstilling
- K-Krise/Uforutsette hendelser/ekstraordinære utfordringer

Kommunene må beskrive hvert enkelte forhold de begrunner sin søknad med, og de må også kvantifisere sitt behov/den negative effekten av hvert enkelte forhold.

Kommunene søker skjønnsmidler i brev, men det legges opp til at kommunene fyller ut en standard tabell for alle de forhold som begrunner kommunens skjønnsmiddelbehov. Alle forhold må i tillegg utdypes med forklaring/tekst i tillegg til tabellen. Det kan være forhold både av kortere og lengre varighet og kommunene må spesifisere i skjemaet om det gjelder midlertidige (M) eller permanente (P) forhold.

Tabellen under skal brukes for å beskrive de forhold som kommunen begrunner sitt skjønnsmiddelbehov med. Tabellen legges tilgjengelig for kommunene på nett og kommunene kan lime tabellen inn i søknaden eller legge den ved som eget dokument.

Forhold som underbygger behov for tildeling av tilbakeholdte skjønnsmidler	Økonomisk belastning/behov	Varighet M/P	Kategori U/Ø/K

Når det gjelder hvilke forhold som skal kunne kompenseres så er det ingen begrensninger på hva kommunene kan søke om, men Statsforvalteren vil legge vekt på i hvilken grad kommunenes utfordringer er spesifikke for den enkelte kommunen eller ikke. Forhold som er spesifikke for en enkelt kommune eller for et mindre utvalg av kommuner har størst sannsynlighet for å bli kompensert. Kommunene bør prioritere forhold etter hvor stor belastning det utgjør for kommunen og etter i hvilken grad de er spesifikke for kommunen.

Varige forhold, som kommunene søker kompensert via tilbakeholdt skjønn, kan i spesielle tilfeller legges til grunn for tildeling av basisskjønn i påfølgende år.

### Hvilke forhold kan kompenseres med skjønn

Av de fire hovedformålene som kan kompenseres med skjønn så er det ganske klart hva som kan støttes når det gjelder prosjektskjønn, økonomisk ubalanse og uforutsette hendelser/krise. Det er mer uklart hva som skal kompenseres av utgiftskrevende forhold. Vi redegjør derfor litt om hvilke vurderinger som har ligget til grunn tidligere og forhold som har kommet opp i prosessen med å utforme den nye skjønnsmiddelprosessen. Statsforvalteren kan også legge andre forhold til grunn hvis det vurderes som mere relevant. Det vil uansett være skjønnsmessige vurderinger som legges til grunn for tildelingene.

Kommunene kan løpende komme med innspill til formål som bør prioriteres for skjønnstildeling som Statsforvalteren vil vurdere og eventuelt legge fram for de andre kommunene/KS til uttalelse.

### Utgiftskrevende forhold

#### *Basisskjønn*

Kompensasjon av utgiftskrevende forhold i basisskjønnet vil skje i en prosess internt hos Statsforvalteren. Statsforvalteren vil bygge videre på vurderinger som er lagt til grunn i tidligere år. Der hvor det er relevant kan Statsforvalteren legge til grunn tilgjengelig statistikk for å vurdere kommunenes behov/utfordringer.

- Statsforvalteren kan se hen til inntektstap på grunn av brå befolkningsnedgang. Kompensasjon gis kun fra et år til et annet og virker kun som en delvis og midlertidig utsettelse av den inntektsnedgangen som følger av befolkningsnedgang. Kompensasjon vurderes kun til kommuner med store utfordringer.

- Arbeidsgruppa har foreslått å ta hensyn til avstandsulemper. Statsforvalteren vil vurdere hvordan dette best kan identifiseres hos kommunene og i hvilken grad det legges til grunn for tildelingene.
- Utsiktede utslag ved innarbeiding av øremerkede tilskudd i rammetilskudd kan kompenseres med skjønnsmidler. Signaler fra prosessen i arbeidsgruppa er at slike utslag kan kompenseres i en kort periode, men ikke permanent.
- Historikk i form av tidligere års tildelinger har vært lagt vekt på i senere års tildeling av basisskjønn. Dette elementet blir mindre relevant etter som basisskjønnet utgjør mindre andel totalt og det legges større vekt på enkeltkommunenes individuelle behov.

#### *Tilbakeholdt skjønn*

Statsforvalteren vil behandle alle søknader som kommer inn fra kommunene og legger ikke spesielle føringer på hvilke forhold som kan søkes kompensert eller begrunn et behov for skjønnsmidler. Når det gjelder felles utfordringer så vil vi også vurdere forhold i tillegg til kommunenes søknader.

- Statsforvalteren ser at det er et behov for å kompensere kommuner som tar på seg verts-kommuneansvar i samarbeid mellom flere kommuner og vil se hen til slike kostnader i vurderingen av behov for skjønnsmidler.
- Ulikheter i kostnader til ressurskrevende tjenester har i flere år blitt kompensert i tilbakeholdt skjønn. Ressurskrevende tjenester er årsak til store ulikheter i kommunenes utgifter og det er fortsatt aktuelt å ta hensyn til dette både når det gjelder spesielt høye egenandeler i toppfinansieringsordningen og kostnader for brukere som er over 67 år. Kommunal- og distriktsdepartementet har imidlertid innført en egen ordning som kompenserer kommuner under 3200 innbyggere med spesielt høye kostnader til ressurskrevende tjenester. Dette forholdet blir dermed mindre relevant i fordelingen av skjønnsmidler, og evt. kompensasjon med skjønnsmidler vil vurderes etter at KDD-midlene er fordelt. Her vil statsforvalteren støtte seg på tilgjengelig statistikk for å se kommunenes behov i forhold til hverandre.

#### *Rasutsatte kommuner basisskjønn/tilbakeholdt skjønn*

Inntektssystemet tar ikke spesielt hensyn til rasutsatte kommuner. Vi ser at noen kommuner har betydelige merutgifter knyttet til blant annet rasforebygging, risikoanalyser og beredskapsplanlegging. Konkrete krisehendelser vil kunne fanges opp av kriseskjønnsmidlene, mens kommunenes årlige forebygging/beredskap må dekkes innenfor ordinære budsjettammer.

#### **Hvordan skal skjønnsmidler fordeles/prioriteres mellom kommunene.**

Kommunal- og distriktsdepartementet understreker at tildelingen av skjønn skal baseres på helhetlige vurderinger av den enkelte kommune. I retningslinjene for skjønnsmiddeltildelingen så påpekes følgende:

*«Ved tildeling av skjønnsmidler skal statsforvalteren gjøre en helhetlig vurdering av kommunens økonomi og behov. Skjønnsmidler bør tildeles på grunnlag av kommunens økonomi som helhet, og ikke kun på grunnlag av enkeltstående sektorer eller saker.»*

Dette kan tolkes som at det bare er de kommunene med dårligst økonomi som kan få skjønnsmidler. Dersom det skulle vært praktisert slikt ville skjønnsmidlene gitt uheldige insentiver for kommunene med tanke på å opprettholde en sunn og bærekraftig økonomi.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark legger til grunn at økonomisk stilling for kommunen skal inngå i vurderingene som et element som vektet kommunenes behov opp eller ned, men ikke som et element som utelukker godt drevne kommuner eller kommuner med god økonomi fra å kunne få skjønnsmidler. I den helhetsvurderingen som Statsforvalteren skal gjøre så vil kommunenes utfordringer også vektet etter hvilken konsekvens de har for kommunenes økonomiske situasjon og for innbyggernes velferd.

I denne modellen legges det opp til at kommunene i større grad enn tidligere skal søke om skjønnsmidler. Det åpner for større forskjeller mellom kommunene og større variasjoner fra år til år. En del kommuner kan enkelte år risikere å ikke få basisskjønn eller skjønnsmidler i det hele tatt. Det betyr at ingen kommuner bør planlegge sin aktivitet med en forutsetning om å få skjønnsmidler som en del av sine frie inntekter.

Det forventes at alle kommuner tar tak i sin økonomi og iverksetter tiltak for å oppnå en sunn og bærekraftig økonomi. Det forventes også at kommunene aktivt bruker planlegging som verktøy for utvikling av kommunen som samfunn og som organisasjon. Det gjelder i kommuneplanens samfunnsdel, men også i kommunedelplaner/temaplaner. Det gjelder også dimensjonering av kommunen sin aktivitet og tilpasning av utgifter til tilgjengelige inntekter.