

Mandat for ekspertutvalet om inntektssystemet for fylkeskommunane

Bakgrunn og grunnleggande føresetnader

Alle innbyggjarar, uansett bustad, skal ha eit godt tenestetilbod. Regjeringa vil leggje til rette for at folk kan bu der dei vil, gjennom å sikre gode grunnleggande tenester i heile landet. Det føreset at kommunesektoren har ressursar og handlefridom til å løyse oppgåvene i tråd med lokale behov, og eit inntektssystem som legg til rette for likeverdige tenester.

Fylkeskommunen har ansvar for viktige tenester for folk og lokalsamfunn, som vidaregåande skolar, fylkesvegar, kollektivtransport, skoleskyss og transport av funksjonshemma, tannhelse og kultur. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for utviklinga i regionen gjennom mellom anna overordna planarbeid, næringsutvikling og miljøoppgåver. Fylkeskommunane spelar òg ei viktig rolle for å nå klimamåla.

Det er store skilnader mellom fylkeskommunane i befolkningsamansetning, geografi og storleik. Det gir variasjonar i kva tenester innbyggjarane treng og kva kostnader fylkeskommunane har ved å tilby desse tenestene. Inntektssystemet skal jamne ut ufrivillige kostnadsulempar mellom fylkeskommunane, og på den måten leggje forholda til rette for eit likeverdig tenestetilbod over heile landet.

Regjeringa legg til grunn at prinsippa om økonomisk rammestyring framleis skal gjelde for den statlege styringa av kommunesektoren. Rammestyring styrkjer det lokale sjølvstyret og gir handlingsrom til fylkeskommunane. Eit økonomisk handlingsrom er ein føresetnad for at fylkeskommunane kan jobbe med innovasjon og lokalt tilpassa løysingar.

Dei norske fylkeskommunane er generalistkommunar. Det betyr at alle fylkeskommunar skal utføre dei same tenestene, uavhengig av innbyggjartal, busetjingsstruktur og andre kjenneteikn. Det betyr òg at det same finansieringssystemet gjeld for alle.

Dagens inntektssystem trådde i kraft i 2020, og er tilpassa dagens fylkesinndeling. Systemet bør reviderast med jamne mellomrom for å fange opp endringar i mellom anna befolkningsamansetning og strukturelle forhold. Det er særleg viktig at systemet blir revidert ved endringar i fylkesinndelinga. Kommunal- og distriktsdepartementet set derfor ned eit ekspertutval for å gå gjennom inntektssystemet for fylkeskommunane. Utvalet skal komme med forslag til eit nytt inntektssystem som kan tre i kraft frå og med 2024.

Forslaget til nytt inntektssystem skal haldast innanfor ein provenynøytral ramme.

Dagens inntektssystem for fylkeskommunane

Inntektssystemet fordeler rammetilskot og fordeler om på skatteinntektene mellom fylkeskommunane. I 2022 utgjer rammetilskotet til fylkeskommunane om lag 41 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 39 mrd. kroner. Rammetilskotet og skatteinntektene er frie inntekter som fylkeskommunane kan disponere fritt, utan andre bindingar frå staten enn gjeldande lover og reglar. Dei frie inntektene utgjer hovuddelen av inntektene til fylkeskommunane og blir brukte til å finansiere fleire ulike oppgåver.

Det overordna målet med inntektssystemet er å jamne ut dei økonomiske føresetnadene mellom fylkeskommunane. Det er fleire mekanismar i systemet som skal sikre dette. Dei to viktigaste er *utgiftsutjamninga* gjennom kostnadsnøkkelen og *inntektsutjamninga* av skatteinntektene:

- Gjennom *utgiftsutjamninga* skal fylkeskommunane i prinsippet få full kompensasjon for dei variasjonane i det berekna utgiftsbehovet som dei ikkje kan påverke sjølve. Kompensasjonen blir fordelt gjennom kostnadsnøkkelen, som er sett saman av ulike kriterium med vektorer. Kriteria er faktorar som kan forklare kvifor kostnadene varierer mellom fylkeskommunane, mens vektene seier noko om kor mykje dei ulike faktorane betyr for forskjellane.

Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunane er sett saman av delkostnadsnøklar for vidaregåande opplæring, fylkesvegar, kollektivtrafikk (buss/bane og båt/ferje) og tannhelsetenesta.

- Gjennom *inntektsutjamninga* blir variasjonane i skatteinntektene mellom fylkeskommunane delvis jamna ut. Utjammingsgraden er høg (87,5 prosent), slik at det i praksis er små skilnader i skatteinntektene mellom fylkeskommunane etter utjamninga.

Begge utjammingsmekanismane er reine omfordelingar mellom fylkeskommunane. Fylkeskommunar med eit utgiftsbehov under landsgjennomsnittet får eit trekk i rammetilskotet, mens dei som har eit utgiftsbehov over snittet får eit tillegg. Tilsvarende får fylkeskommunar med skatteinntekter under landsgjennomsnittet eit tillegg, som blir finansiert av fylkeskommunane med skatteinntekter over snittet.

Det er òg andre tilskot og fordelingsmekanismar i inntektssystemet. Nordland og Troms og Finnmark får eit eige Nord-Noregtilskot og departementet fordelar kvart år ein mindre del av rammetilskotet gjennom skjønnstilskotet. Vidare kan delar av innbyggartilskotet som ei mellombels ordning bli gitt med ei særskilt fordeling.

Oppdraget til ekspertutvalet

Utvalet skal gjere ei heilskapleg vurdering av inntektssystemet for fylkeskommunane, med særleg ved på utgiftsutjamninga. Utvalet skal leggje til grunn at systemet skal medverke til at fylkeskommunane kan tilby likeverdige og gode tenester til innbyggjarane. Inntektssystemet skal framleis jamne ut både skatteinntekter (inntektsutjamning) og ufrivillige kostnadsforskjellar (utgiftsutjamning).

Utvalet må vurdere omsynet til enkelheit opp mot målet om eit rettferdig og treffsikkert system. På den eine sida bør systemet vere så enkelt og gjennomsiktig som mogleg. På den andre sida kan det vere nødvendig å ta høgde for ei rekkje ulike forhold for å sikre ei treffsikker og rettferdig fordeling, og det kan gjere systemet meir komplekst. Eit anna sentralt omsyn er at inntektene bør vere stabile og føreseielege, sidan inntektene blir brukte til å finansiere viktige velferdstenester som ikkje bør variere mykje frå år til år. Departementet ber utvalet om vege desse omsyna opp mot kvarandre i utforminga av forslaget til nytt inntektssystem.

Utvalet skal sikre at både fylkeskommunane og relevante departement, statlege etatar og interesseorganisasjonar blir involvert undervegs i arbeidet, til dømes gjennom referansegrupper og informasjonsmøte.

Utvalet skal levere utgreiinga si i form av ein rapport til departementet innan 1. desember 2022. Under følgjer ein nærmare omtale av dei ulike delane av oppdraget.

1. Utgiftsutjamning

Utvalet skal vurdere utgiftsutjamninga i inntektssystemet og komme med forslag til ein ny kostnadsnøkkel. Utvalet skal legge følgande føresetnader og prinsipp til grunn:

- Forslaget til ny kostnadsnøkkel skal omfatte dei same tenestene som i dag, det vil seie vidaregåande opplæring, tannhelse, kollektivtransport og fylkesveg. Utvalet kan òg vurdere om det er andre tenestekområde som bør inkluderast i utgiftsutjamninga.
- Prinsippet om full kompensasjon for ufrivillige variasjonar i utgiftsbehovet skal framleis liggje til grunn.
- Kriteria i kostnadsnøkkelens skal i størst mogleg grad vere objektive, basert på offisiell statistikk og moglege å oppdatere jamleg.
- Utgiftsutjamninga skal ikkje vere eit insentiv- eller refusjonssystem.
- Utvalet må vurdere kva konsekvensar eventuelle endringar i fylkesinndelinga har for kostnadsnøkkelens, mellom anna når det gjeld kor treffsikker nøkkelen er for den nye fylkesstrukturen.

Kriteria i kostnadsnøkkelens skal i størst mogleg grad vere objektive, men i praksis har det vore vanskeleg å finne kriterium som er både treffsikre og heilt objektive på samferdselsområdet. Dei fleste av kriteria i kostnadsnøkklane for fylkesveg og båt og ferje er derfor direkte knytt til tenesteproduksjonen. Kriteria er utforma slik at dei skal vere mest mogleg objektive innanfor desse rammene. Men så lenge dei er knytt til tenesteproduksjonen, kan dei ikkje vere fullt ut objektive. Departementet ber utvalet om å vurdere kva utfordringar dette kan gi, og å vege omsynet til objektivitet opp mot behovet for treffsikre nøklar.

2. Inntektsutjamning

Inntektsutjamninga for fylkeskommunane omfattar inntektsskatt og naturressursskatt. Variasjonar i skatteinntekter blir jamna ut gjennom ei symmetrisk ordning der fylkeskommunar med skatteinntekter (målt i kroner per innbyggjar) under landsgjennomsnittet får eit tillegg på 87,5 prosent av differansen mellom eige skattenivå og landsgjennomsnittet. På same måte får fylkeskommunar med skatteinntekter over snittet eit trekk på 87,5 prosent av differansen mellom eige skattenivå og landsgjennomsnittet.

Utvalet skal ikkje vurdere kva inntekter som er inkludert i inntektsutjamninga, men skal vurdere innretninga på utjammingsmekanismen, til dømes om utjammingsgraden bør endrast.

3. Andre tilskot og fordelingar

Delar av rammetilskotet blir fordelt utanom dei faste kriteria som inngår i kostnadsnøkkelens:

- Om lag 4,6 mrd. kroner av innbyggartilskotet blir gitt med ulike særskilte fordelingar mellom fylkeskommunane. Det meste av dette er knytt til fylkesveg.
- Nordland og Troms og Finnmark får i 2022 til saman 711 mill. kroner i Nord-Noregtilskot.

- Departementet fordeler 332 mill. kroner i skjønntilskot mellom fylkeskommunane, og i tillegg er det sett av ein reservepott på 50 mill. kroner til uventa hendingar.

Ekspertutvalet skal vurdere omfanget av og behovet for bruken av særskilt fordeling innanfor innbyggartilskotet, med utgangspunkt i føringane som er lagt i rettleiinga *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (2020)*.

Ekspertutvalet skal legge til grunn at det framleis skal vere tilskot med ei regionalpolitisk grunngeving i inntektssystemet. Med dette som utgangspunkt, skal utvalet vurdere korleis dei ulike tilskota og utjamningsmekanismene i systemet samla sett medverkar til målet om eit likeverdig tenestetilbod over heile landet. Utvalet kan òg foreslå endringar i omfanget av og innretninga på dei regionalpolitiske tilskota i systemet.

4. Behov for overgangsordningar

Det er vanleg praksis at fordelingsverknadene ved større systemendringar i inntektssystemet blir fasa inn gradvis gjennom overgangsordningar. I somme tilfelle har det òg blitt innført egne kompensasjonsordningar for fylkeskommunar som får størst reduksjon i dei frie inntektene ved systemendringar.

Overgangs- og kompensasjonsordningar skal skjerme fylkeskommunane mot ein brå nedgang i inntektene ved endringar i systemet. Samstundes kan slike ordningar medverke til å føre vidare forskjellar i inntektsfordelinga som ikkje er basert på objektive variasjonar i utgiftsbehovet. Departementet ber utvalet om å vege desse forholda opp mot kvarandre, og vurdere behovet for overgangs- og kompensasjonsordningar for utvalets forslag til nytt inntektssystem.

Ekspertutvalet skal òg vurdere om det er behov for ei fast overgangsordning ved den årlege utrekninga av rammetilskotet, til dømes etter modell av inntektsgarantiordninga i inntektssystemet for kommunane. I inntektssystemet for kommunane er det ei inntektsgarantiordning som skal gi ei meir heilskapleg skjerming mot brå nedgang i rammetilskotet.