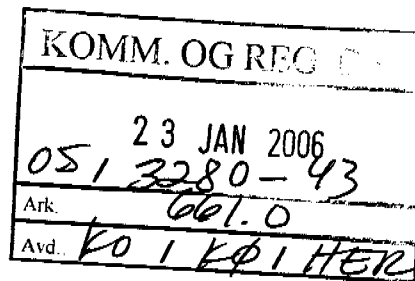




Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

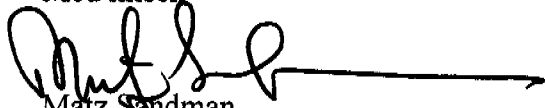


Høringssvar til NOU 2005 : 18 - fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemutvalgets innstilling

Buskerud fylkeskommune har utarbeidet høringssvar til NOU 2005 : 18 - fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemutvalgets innstilling, som følger vedlagt.

Fylkesutvalget i Buskerud vil behandle dette i sitt møte 08.02.06. Fylkesrådmannen oversender vedlagte høringssvar med forbehold om fylkesutvalgets behandling, som vil bli ettersendt.

Med hilsen


Matz Sandman
fylkesrådmann

POST ADRESSERES TIL AVDELINGEN - IKKE TIL ENKELTPERSONER

Postadresse
BUSKERUD FYLKESKOMMUNE
Fylkeshuset
N-3020 Drammen

Besøksadresse
Hauges gate 89
E-postadresse
Postmottak@bfk.no

Telefon
32 80 85 00
Internett
www.bfk.no

Telefaks
32 80 85 08

Bankkonto
2200.07.13523
Foretaksregisteret
NO 964 951 373

Høringssvar til NOU 2005 : 18 - fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemutvalgets innstilling

VEDLEGG

05 13280-42

Forslag til vedtak:

- 1. Fylkesutvalget konstaterer at inntektssystemutvalget har fremmet flere forslag til endringer som synes vel begrunnet.*
- 2. Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det likevel fylkesutvalgets oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.*
- 3. Fylkesutvalget tar for øvrig til etterretning at fylkesrådmannens merknader innsendes som faglig høringssvar.*

Bakgrunn for saken

Fylkesrådmannen viser til vedlagte utdrag (kortversjon) fra NOU:18 Fordeling, forenkling, forbedring samt selve rapporten (uttrykt vedlegg). Utredningen tar for seg en gjennomgang av kommunesektorens inntektssystem med særlig vekt på fordelingsmekanismene. Utvalget kommer med forslag til nye kostnadsnøkler, revidert system for inntektsutjevning og forslag til forenklinger av systemet.

Kort om inntektssystemet

Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å oppnå dette blir det ved fordelingen av rammetilskuddet tatt hensyn til strukturelle ulikheter i fylkeskommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntekter (inntektsutjevning). Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene fylkeskommunenes frie inntekter som fylkeskommunene kan disponere fritt innenfor de gjeldende lover og forskrifter. Det gis også et skjønnstilskudd for å korrigere for forhold som ikke blir ivaretatt godt nok i fordelingsystemet for øvrig. Inntektssystemet inneholder i tillegg tilskudd som utelukkende har en regionalpolitisk målsetting. Det samlede rammetilskuddet for fylkeskommunene har disse tilskuddene:

- Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning
- Inntektsutjevning
- Skjønnstilskudd
- Nord-Norgetilskudd
- Hovedstatstilskudd til Oslo fylkeskommune

I tillegg til disse tilskuddene består inntektssystemet av overgangsordninger som fordeler virkningen av inntektsendringer over 5 år og en korreksjonsordning for elever i statlige og frittstående skoler.

Inntektssystemet er et fordelingsystem i den forstand at departementet setter inn totalbeløpene for kommuner og fylkeskommuner og så regner ut via relative andeler hva den enkelte kommune og fylkeskommune får.

Endringer i fordelingsmekanismene

Revidering av kostnadsnøkler

Utvalget har ikke foreslått endringer i hovedtrekkene i utgiftsutjevningen, men ønsker en hyppigere oppdatering av kostnadsnøkkelen som legges til grunn for utgiftsutjevningen. Utvalget foreslår å revidere kostnadsnøkklene slik at de i større grad representerer det virkelige utgiftsbehovet i hver fylkeskommune. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for videregående opplæring, samferdsel (fylkesveger og lokale ruter) og tannhelse.

Fylkesrådmannen støtter en revidering av kostnadsnøkklene slik at de i større grad representerer utgiftsbehovet i den enkelte fylkeskommune. Dette er viktig, ikke bare av finansieringsmessige årsaker, men også fordi sammenlikninger mellom fylkeskommunene blir riktigere. Dette arbeidet vil også ha verdi ved en evt omorganisering av forvaltningsnivået i fremtiden. Når det gjelder analysene, forutsettes at disse er riktige mht reliabilitet og validitet.

Delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Utvalget har i sin gjennomgang av delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring fokusert på fire problemstillinger:

1. Utformingen av søkerkriteriet
2. Betydningen av bosettingsmønster
3. Behovet for voksenopplæring i den voksne delen av befolkningen
4. Betydningen av sosiale kriterier for spesialundervisning.

Kostnadsnøkkelen for vgo vil bestå av to alderskriterier (antall innbyggere 16-18 år og antall innbyggere 25-49 år).

Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag til en mer findeling av kostnadsnøkkelen for studieretninger; en tredeling.

Utvalget vil ikke anbefale at det tas hensyn til spredt bosetningsmønster i delkostnadsnøkkelen for vgo utfra at det ikke eksisterer vesentlig smådriftsulemper. Fylkesrådmannen er kun delvis enig i dette utfra erfaringer fra spredtbygde strøk (eksempel Numedal). I slike områder blir utfordringen å dimensjonere tilbudet til etterspørselen. Ved fulle klasser i skoler i spredtbygde strøk er klassekostnaden ikke høyere enn ved sentraltliggende skoler, men problemet er nettopp dette med oppfyllingsgrad. I spredtbygde strøk er det mer krevende å fylle opp klassene, og derfor blir kostnaden pr elev ofte høyere. Utfordringen blir å avveie politiske ønsker med økonomiske begrensninger. Fylkesrådmannen foreslår at det gjennomføres nærmere studier av disse sammenhenger og metoden som er benyttet i utvalgets analyser.

Forslaget om at de voksnes behov for vgo innlemmes i delkostnadsnøkkelen "antall innbyggere 25-49 år" høres fornuftig ut utfra et behov om forenkling.

Fylkesrådmannen er enig i at antall skilte og separerte ikke tas inn i delkostnadsnøkkelen for vgo utfra at hele samfunnet er under endring med mange ulike samboformer; registrerte og uregistrerte. Sannsynligvis vil etnisk bakgrunn ha større effekt på behovet for spesialundersvisning, for eksempel i norsk.

Delkostnadsnøkkel for fylkesveger

Utvalget foreslår å forenkle kriteriet til kun å hensynta faktisk veglengde multiplisert med en fylkesfaktor. Således skilles ikke mellom vedlikeholds og investeringsbehov.

Fylkesrådmannen er usikker på om dette er fornuftig. Så godt som alle fylkene har i større eller mindre grad et vedlikeholdsetterslep som rettes opp ved reinvesteringer. Nivået på dette uttrykkes i dag gjennom regnskapstall. Ved at dette ikke lenger skal hensyntas, vil behovet for reinvestering pga vedlikeholdsetterslepet utvannes mellom fylkeskommunene, og det vil oppstå større økonomiske omfordelinger uten tilsvarende endringer i behov.

Delkostnadsnøkkel for lokale ruter

Nøkkelen vil etter utvalgets forslag bestå av antall innbyggere 6-34 år, to kystlinjekriterier (fastland og øyer), antall innbyggere bosatt spredtbygd og antall innbyggere pr kilometer veg. Med unntak av kriteriet "innbyggere bosatt spredt" består kostnadsnøkkelen i sin helhet av nye kriterier sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel. Endringene i nøkkelen får ikke særlig effekt for Buskerud pga av kort kystlinje. For de store kystfylkene med omfattende tilbud blir det dramatiske, negative endringer i kostnadsnøkkelen. Dagens nøkkel overkompenser disse fylkene ifht utgiftsnivået (utvalgets påstand).

Delkostnadsnøkkel for tannhelse

Dagens kostnadsnøkkel består kun av alderskriterier. Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag om en utvidet nøkkel hvor kriteriene psykisk utviklingshemmede over 16 år, antall døgnplasser på rusinstitusjon og tre alderskriterier (antall innbyggere 0-18 år, 19-20 år og 67 år og over) inngår. Utvalget finner ingen robust effekt av bosetningsmønster på utgift pr innbygger eller pr bruker i tannhelsetjenesten. Fylkestannlegen i Buskerud erfarer annet, ved at man må tilby høyere lønn for å rekruttere tannleger, for eksempel i Hallingdal. I tillegg registrerer man at pasienter fra ikke vestlige land i gjennomsnitt har dårligere tannhelse.

Indeks for beregnet utgiftsbehov i fylkeskommunene

Utvalgets forslag til nye delkostnadsnøkler gir en noe endret indeks for utgiftsbehov for fylkeskommunene. Sammenliknet med dagens indeks, vil Sogn og Fjordane samt de fire nordligste fylkeskommunene få en reduksjon i beregnet utgiftsbehov og sånn sett tape på omleggingen. Reduksjonen er særlig knyttet til kriteriene for båt- og ferjeruter som er vektet ned. Oslo er den store vinneren med høy uttelling på kriteriet antall innbyggere pr kilometer veg.

Buskeruds utgiftsbehov øker fra 0,898 til 0,911 (vinner 67 kr pr innbygger), Telemarks utgiftsbehov reduseres fra 0,981 til 0,959 (taper 115 kr pr innbygger) og Vestfolds utgiftsbehov øker fra 0,906 til 0,933 (vinner 144 kr pr innbygger). Kostnadsnøkkel på 1,000 tilsvarer landsgjennomsnittet.

Ny inntektsutjevning

Med dagens system får fylkeskommuner med skatteinntekt pr innbygger under 120% av landsgjennomsnittet et inntektsutjevningstilskudd tilsvarende 90% av differansen mellom referansenivået (120% av landsgjennomsnittet) og egen skatteinntekt.

I forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt i 2005 fikk primærkommunene en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning. Kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres med 55% av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet trekkes 55% av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Videre får kommunene en tilleggskompensasjon som utgjør 35% av differansen mellom 90% av landsgjennomsnittet per innbygger og egen skatteinntekt.

Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har inntektsutjevningen vært mer ambisiøs for fylkeskommunene enn for kommunene. Dette har vært begrunnet med at den fylkeskommunale oppgaveporteføljen i større grad har bestått av nasjonale velferdstjenester og at fylkeskommunene ikke rår over de samme virkemidler som kommunene med hensyn til å påvirke skatteinntektene.

Utvalget foreslår en mindre omfattende utjevning enn i dag for fylkeskommunene og forsvarer dette med at fylkeskommunen har mistet store nasjonale velferdstjenester, mens rollen som utviklingsaktør er styrket. Det foreslås en mer symmetrisk utjevning for fylkeskommunene etter mønster fra kommunene, og to modeller med ulik inntektsutjevning utredes. Utvalget mener at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen er et politisk spørsmål og foretar derfor ikke noe valg mellom modellene. Den ene modellen er en ren kopi av kommune modellen og den andre modellen er også lik kommunemodellen med unntak av at tilleggskompensasjonen blir hevet til 35% av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt per innbygger. Etter den siste modellen vil fylkeskommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet få kompensert 90% av differansen.

Fylkesrådmannen er enig i hovedintensjonen i utvalgets forslag.

Forslag til forenklinger

Et nytt inntektsgarantitilskudd (erstatte overgangsordningen)

Utvalget foreslår en ny ordning for dagens system for overgangsordninger.

Overgangsordningene skal sørge for at effekten av endringer i inntektssystemet skjer gradvis over tid for fylkeskommunene som berøres. Dagens system virker svært komplisert med mange ulike særordninger.

Fylkesrådmannen støtter et forslag om å forenkle overgangsordningssystemet. Det må vurderes nærmere hvilket nivå tapsgarantien skal ligge på, dvs hvor mye en enkelt fylkeskommune kan tape i kr pr innbygger ved oppgaveendringer, systemendringer o.a. Fylkesrådmannen mener utvalgets forslag på 100 kr pr innbygger er for høyt. For Buskerud, Telemark og Vestfold utgjør det hhv ca 24,3 mill kr, 16,6 mill kr og 22 mill kr.

Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

For å bedre fange opp utgiftsbehovet i vekstkommunene, ble det fom 2003 etablert en ordning hvor tilskuddsfordelingen baseres på befolkningstall pr 01.01 i budsjettåret (tidligere: året før budsjettåret). Utvalget foreslår at ordningen avvikles. Fylkesrådmannen støtter dette da dette gir større forutsigbarhet i budsjettprosessen.

Redusert skjønnstilskudd

Utvalget foreslår å redusere nivået på skjønnstilskuddet. Fylkesrådmannen støtter slike forslag til forenklinger.

Forslag til forbedringer

Prognosebasert inntektsutjevning

Utvalget foreslår et nytt system for å sikre mer stabile skatteinntekter på makronivå. De siste årene har makroskatten svingt betydelig ifht Finansdepartementets prognoser i statsbudsjettet. Dette vil sannsynligvis fortsette i fremtiden bl.a pga generelle endringer i skattesystemet. Utvalget har derfor foreslått såkalt prognosebasert inntektsutjevning. Ved skattesvikt vil kommunesektoren få dette kompensert og ved merskatteinngang vil det tilsvarende fortas avkorting. Tillegg/avkorting vil skje gjennom det inntektsutjevneende tilskuddet. Inntektsvariasjonene vil bli enda mindre enn i dag. Positivt ved skattesvikt og negativt ved skattevekst.

Fylkesrådmannen er skeptisk til ytterligere å redusere skattens betydning for inntektsnivået da beskatningsretten er en sentral del av det regionale og lokale demokratiet.

Fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Utvalget foreslår at finansieringsansvaret for frittstående vg skoler legges til fylkeskommunene som en del av inntektssystemet. I dag mottar friskolene statstilskudd direkte fra staten.

Fylkesrådmannen mener det kan være en god ide å samle finansieringsansvaret for vgs., men det forutsettes at finansieringssystemet gir bedre samsvar mellom utgiftsreduksjonen i fylkeskommunene og overføring til friskolene.

Konklusjon

Systemendringer som gir store tapere og vinnere, er alltid problematisk i kommunesektoren. I NOU 2005:18 om forslag til endringer i inntektssystemet foreslås slik endringer som skaper store vinnere og tapere i inntektskampen. Buskerud fylkeskommune er i utgangspunktet en slik vinner før vi må være med å finansiere inntektsgarantitilskuddet som skal sikre at taperne får sine tap begrenset. Bunnlinjen viser da at det kun er Oslo, Akershus og Rogaland som tjener på ordningen. Alle andre fylkeskommuner taper.

I Stoltenbergregjeringens tilleggsproposisjon for budsjettet for 2006 varsles at regjeringen vil komme med sin vurdering og forslag til endringer i inntektssystemet tidligst i kommuneproposisjonen 2007. Det betyr at virkeperioden for fylkeskommunene før en reorganisering av nivået kun vil omfatte ca 2, max 3 år. Oppgavefordelingen til de fremtidige

regionene vil sannsynligvis bli annerledes enn i dag og vil kunne påvirke utformingen av det fremtidige inntektssystemet. Dessuten er varigheten på overgangsordningene lang.

Med henvisning til dette, er det fylkesrådmannens forslag at vi som hovedkonklusjon ikke tilrår vesentlige endringer for fylkeskommunene. Slike endringer bør vurderes i lys av den bebudede forvaltningsreformen.

Vedlegg:

- Kortfattet sammendrag
- Fordelingsvirkninger for fylkeskommunene (tabell 2.1)
- Lysark fra utredningen

Uttrykt vedlegg:

- NOU 18: 2005

Fordeling, forenkling, forbedring: inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

1.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system.

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene har, på grunn av forskjeller i skattegrunnlag, befolkningssammensetning og kostnadsforhold, ulike forutsetninger for å gi innbyggerne et godt kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Inntektssystemet skal utjevne forskjellene i økonomiske forutsetninger, slik at det legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet er følgelig et sentralt virkemiddel for å sikre at kommunale og fylkeskommunale velferdstjenester når alle uavhengig av hvor i landet de bor.

Utvalget har utredet og vurdert alle sentrale elementer i inntektssystemet. Utvalget foreslår endringer med sikte på å:

- Forbedre *fordelingsmekanisme* i inntektssystemet,
- *Forenkle* systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer
- *Forbedre* rammefinansieringssystemets virkemåte.

Utvalget foreslår følgende endringer i inntektssystemet:

- Ny kostnadsnøkkel for kommunene og fylkeskommunene
- Ny inntektsutjevning for fylkeskommunene
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd
- Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo
- Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

1.2 Fordeling

De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene. Inntektsutjevningen tar utgangspunkt i at variasjoner i skatteinntekter ville gitt store forskjeller i tjenestetilbud uten et statlig utjevningssystem. Utgangspunktet for utgiftsutjevningen er at behovet for tjenester og kostnadene knyttet til å produsere én enhet av tjenestene varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Videre benyttes rammeoverføringene gjennom inntektssystemet som et virkemiddel for å nå regional- og distriktpolitiske målsetninger. Ekstra overføringer til små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge skal bidra til å opprettholde levedyktige

lokalsamfunn ved å legge til rette for et høyere nivå på tjenestetilbudet enn i de øvrige kommuner og fylkeskommuner.

Utgiftsutjevningen

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen i inntektssystemet, og det er utarbeidet nye kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner. De nye kostnadsnøkler tar hensyn til endringer siden forrige gjennomgang av inntektssystemet (i 1995/1996), ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. Utvalget mener at de nye kostnadsnøkler gir et godt grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

Inntektsutjevningen

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny inntektsutjevning for kommunene. Det skjedde i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå var gjenstand for politisk vurdering. Utvalget foreslår en ny inntektsutjevning for fylkeskommunene etter samme hovedmodell som den kommunale inntektsutjevningen. Den nye inntektsutjevningen for fylkeskommunene innebærer at utjevningsambisjonene reduseres noe i forhold til i dag.

Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene. Utvalget mener at det er en vesentlig svakhet at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktpolitikken. Utvalget foreslår derfor at de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem avvikles og erstattes med et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene. Det foreslås at det nye distriktpolitisk tilskuddet gis en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig. På denne måte vil den distriktpolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til regional- og distriktpolitiske målsettinger. Utvalgets forslag til nytt distriktpolitisk tilskudd vil medføre en gevinst for distriktskommuner i Hedmark, Oppland og Trøndelag. Dette motsvares av tap for Tromsø, Bodø, kommunene i Finnmark og små kommuner i Sør-Norge med sentral beliggenhet.

Kommunestruktur

Små kommuner har smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon. I utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at små kommuner skal få full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom basistilskuddet i utgiftsutjevningen.

Utvalget er i mandatet bedt om å utrede et forslag til nytt inntektssystem hvor det tas hensyn til at smådriftsulempene i noen grad er en frivillig kostnadsulempe. Smådriftsulempene er frivillige hvis de kan reduseres gjennom kommunesammenslutninger eller gjennom interkommunalt samarbeid. Utvalget har vurdert et alternativ hvor basistilskuddet differensieres ut fra i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige. Differensieringen er basert på et strukturkriterium som fanger opp reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen. Smådriftsulempene er ufrivillig i

kommuner som har lang reiseavstand, mens smådriftsulempene er frivillig i kommuner som har korte reiseavstander.

Utvalget finner den underliggende ideen med differensiert basistilskudd god, men synes imidlertid det er vanskelig å utnytte strukturkriteriet på en god måte. Utvalget vil derfor ikke anbefale en differensiering av basistilskuddet.

Videreføring av et basistilskudd som gir full kompensasjon for smådriftsulempene i alle kommuner innebærer at inntektssystemet ikke vil være nøytralt overfor kommunesammenslutninger. Utvalget anbefaler at det distriktpolitiske tilskuddet i større grad fordeles mellom kommunene etter satser per innbygger enn etter satser per kommune (slik tilfelle er for regionaltilskuddet i dag). Inntektssystemet vil på denne måten bli mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger.

Samlede fordelingsvirkninger

Kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere vil vinne på utvalgets forslag til nytt inntektssystem, mens kommuner med færre enn 2 000 innbyggere og kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere vil tape på utvalgets forslag til nytt inntektssystem.

Når kommunene grupperes etter fylke, er det Oslo og kommunene i Hedmark, Telemark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag som kommer ut med størst gevinst. Kommunene i Akershus, Rogaland, Hordaland, Troms og Finnmark får i gjennomsnitt størst reduksjon i tilskudd.

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene gir en betydelig gevinst for Akershus, Oslo og Rogaland, og en betydelig reduksjon i inntektene for Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene.

1.3 Forenkling

Inntektssystemet er et rammeoverføringssystem hvor fordelingen av tilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner er basert på objektive kriterier. Et overføringssystem av denne typen vil normalt være vesentlig enklere enn systemer med omfattende bruk av øremerkede tilskudd. Inntektssystemet oppfattes likevel som komplisert, og det er krevende å etterberegne tilskuddet til den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utvalget mener at en vesentlig del av kompleksiteten i dagens inntektssystem er knyttet til overgangsordningen og ulike tapskompensasjonsordninger i skjønnstilskuddet. Utvalget foreslår å avvikle dagens overgangsordning og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd. Formålet med inntektsgarantitilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringer til et bestemt beløp per innbygger. Det nye inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn henholdsvis 400 og 100 kroner per innbygger lavere enn endringen på landsbasis. Utvalget betrakter det nye inntektsgarantitilskuddet som et vesentlig bidrag til forenkling av inntektssystemet, først og fremst fordi det fjerner behovet for særskilte kompensasjonsordninger som bidrar til stor kompleksitet i dagens system.

Blant utvalgets øvrige forslag er det særlig fire som bidrar til forenkling:

- Utvalget foreslår å fjerne ordningen med oppdaterte befolkningstall i beregningen av innbyggertilskudd. Dette bidrar til forenkling og forutsigbarhet ved at tilskuddene gjøres kjente i forkant av budsjettåret.
- Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, noe som representerer en forenkling ved at en større del av rammeoverføringene fordeles etter faste kriterier.
- Utvalget foreslår å samle de ulike regionalpolitiske ordningene i ett distriktpolitisk tilskudd for kommunene.
- Utvalget foreslår at kommuner og fylkeskommuner får finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester, noe som innebærer at trekk- og korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler kan fjernes.

1.4 Forbedring

Rammefinansieringssystemet består av den lokale skattefinansieringen og rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Flere deler av utvalgets utredning berører rammefinansieringssystemets virkemåte. De sentrale problemstillingen i denne sammenhengen er vurdering av tiltak som kan sikre økt stabilitet i kommunesektorens inntekter, plassering av finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester og en vurdering av hvorvidt nasjonale velferdsreformer i større grad kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet.

I hvert av årene 2003 og 2004 ble kommunesektorens skatteinntekter om lag 3½ milliarder kroner lavere enn anslått, og det er grunn til å tro at usikkerhetene i skatteinntektene vil øke i årene framover på grunn av gjeninnføring av kommunal selskapskatt og innføring av utbytteskatt. For å bidra til større stabilitet i kommunesektorens inntekter foreslår utvalget at det innføres en ordning med såkalt prognosebasert inntektsutjevning. Med prognosebasert inntektsutjevning vil kommunesektorens rammeoverføringer automatisk øke dersom skatteveksten på landsbasis blir lavere enn antatt. Motsatt, vil deler av en merskattevekst bli trukket inn i form av reduserte rammeoverføringer. Det er utvalgets vurdering at innføringen av prognosebasert inntektsutjevning vil legge til rette for økt stabilitet i tilbudet av velferdstjenester.

Det er valgt svært ulike finansieringsmodeller for henholdsvis frittstående skoler og private barnehager. Mens frittstående skoler finansieres gjennom direkte statstilskudd, legges det opp til at private barnehager skal motta offentlig tilskudd fra kommunene i henhold til et nasjonalt regelverk. Utvalget anbefaler at finansieringsansvaret for private aktører legges til kommuner og fylkeskommuner. Dette bidrar til at kommuner og fylkeskommuner får et mer helhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere, slik at ansvarsforholdene mellom staten og kommunesektoren blir klarere. I forhold til i dag innebærer utvalgets forslag at kommuner og fylkeskommuner må overta finansieringsansvaret for frittstående skoler.

Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer og større satsinger skjer ofte utenfor rammefinansieringssystemet ved at det etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og investeringskostnader. Dette ble for eksempel gjort i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorg, og med handlingsplanen for psykiatri og barnehagereformen. Utvalget er av den oppfatning at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og juridiske virkemidler.

Eksempler på dette er Reform -94, Reform -97 og kunnskapsløftet. Utvalget mener derfor det vil være en fordel om nasjonale velferdsreformen i større grad finansieres gjennom rammefinansieringen, og i kombinasjon med juridiske virkemidler dersom det betraktes som hensiktsmessig. Utvalget anbefaler videre at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses, både av hensynet til å opprettholde et enkelt og forutsigbart finansieringssystem, men også ut fra hensynet til at de mest prioriterte satsingene skal få den ønskede effekt. Utvalget anbefaler også at utformingen av økonomiske virkemidler i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Utvalget legger til grunn at dette kan bidra til en bedre utforming og riktigere dimensjonering av øremerkede tilskudd.

Tabell 2.1 Fordelingsvirkninger fylkeskommunene

	Innb. tilskudd m/utg. utjevn. m/utv. forslag	Skatte- inntekt m/innt. utjevn. m/utv. forslag	Gevinst/tap ifht i dag									1. årsvirkning	
			Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8	Kol 9	Innt. garanti tilsk.	Finan- stering av innt. garanti-tilsk.
Østfold	1 429	3 340	8	19	-40	-14	0	-86	-100				
Akershus	1 504	3 668	74	19	178	271	0	-242	29				
Oslo	1 466	3 821	883	-145	43	782	0	-242	540				
Hedmark	2 016	3 320	-337	19	-40	-359	259	0	-100				
Oppland	1 968	3 327	-180	19	-40	-202	102	0	-100				
Buskerud	1 579	3 397	67	19	-22	64	0	-164	-100				
Vestfold	1 699	3 356	144	19	-40	123	0	-223	-100				
Telemark	1 838	3 348	-115	19	-40	-137	37	0	-100				
Aust- Agder	2 440	3 340	-97	19	-40	-118	18	0	-100				
Vest- Agder	2 358	3 350	54	19	-40	32	0	-132	-100				
Rogaland	2 412	3 480	244	19	35	298	0	-242	56				
Hordaland	2 161	3 380	50	19	-40	29	0	-129	-100				
Sogn og Fjordane	3 285	3 346	-1 653	19	-40	-1 675	1 575	0	-100				
Møre og Romsdal	2 521	3 339	-158	19	-40	-179	79	0	-100				
Sør- Trøndelag	1 905	3 352	4	19	-40	-17	0	-83	-100				
Nord- Trøndelag	3 107	3 307	-200	19	-40	-222	122	0	-100				
Nordland	2 941	3 325	-856	19	-40	-878	778	0	-100				

NOU 2005:18

Fordeling, forenkling, forbedring
- Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner



Utvalgets sammensetning:

- Professor Lars-Erik Borge, Trondheim, leder
- Fylkesdirektør Helga Riise, Oslo
- Avdelingsdirektør Thor Bernstrøm, Oslo
- Avdelingsdirektør Tove Brekke, Oppegård
- Forskningsleder Anne Britt Djuve, Oppegård
- Avdelingsdirektør Eli Sundby, Lørenskog
- Rådgiver Espen Erlandsen, Bærum
- Professor Terje P. Hagen, Bærum
- Seksjonssjef Pål Hernæs, Oslo
- Forsker Audun Langørgen, Oslo
- Rådmann Dagny Haga, Hammerfest
- Avdelingsdirektør Eli Johanne Lundemo, Oslo
- Seniorrådgiver Børre Stolp, Drammen

Inntektssystemutvalget

Inntektssystemet - et system for fordeling av rammetilskudd

Inntektssystemet	48,1 mrd. kr.
Skatteinntekter	106,6 mrd. kr.
Frie inntekter	154,7 mrd. kr.
Samlede inntekter	226 mrd. kr.

3

Inntektssystemutvalget

Utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet

Fordeling

Forenkling

Forbedring

4

Fordeling

Nye kostnadsnøkler
(utgiftsutjevning)

Ny inntektsutjevning for
fylkeskommunene

Nytt distriktspolitisk tilskudd for
kommunene

5

Forenkling

Avvikle overgangsordningen

Nytt distriktspolitisk tilskudd for
kommunene

Fjerne kompliserende elementer

6

Ny kostnadsnøkkel for kommunene

Kriterier

- Alderskriterier, 77%
- Sosiale faktorer, 18%
- Bosettingsmønster og kommunestørrelse, 5%

Høyt beregnet utgiftsbehov

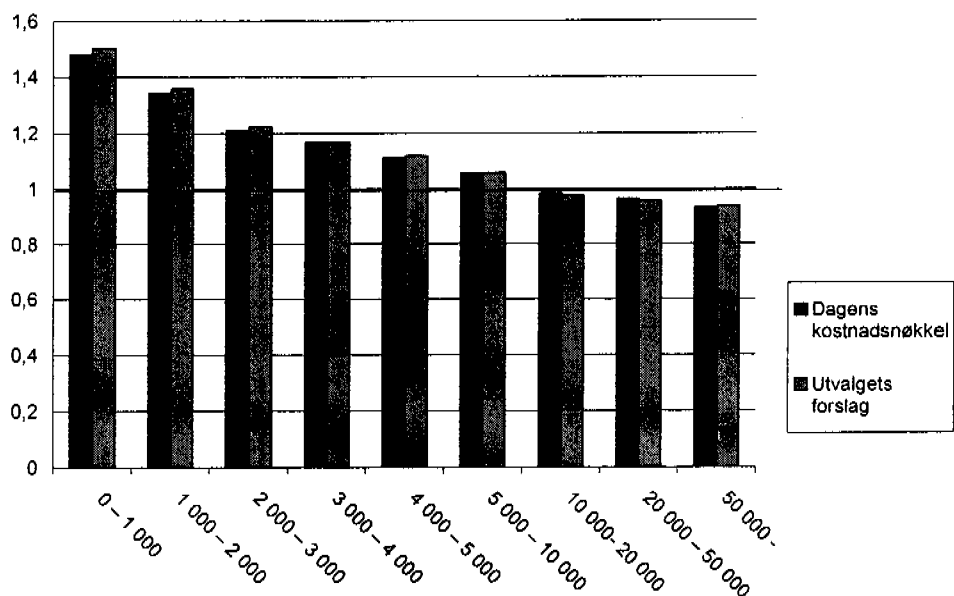
- Små kommuner og kommunene Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Nordland

Lavt beregnet utgiftsbehov

- Større kommuner og kommunene i Akershus og Rogaland

9

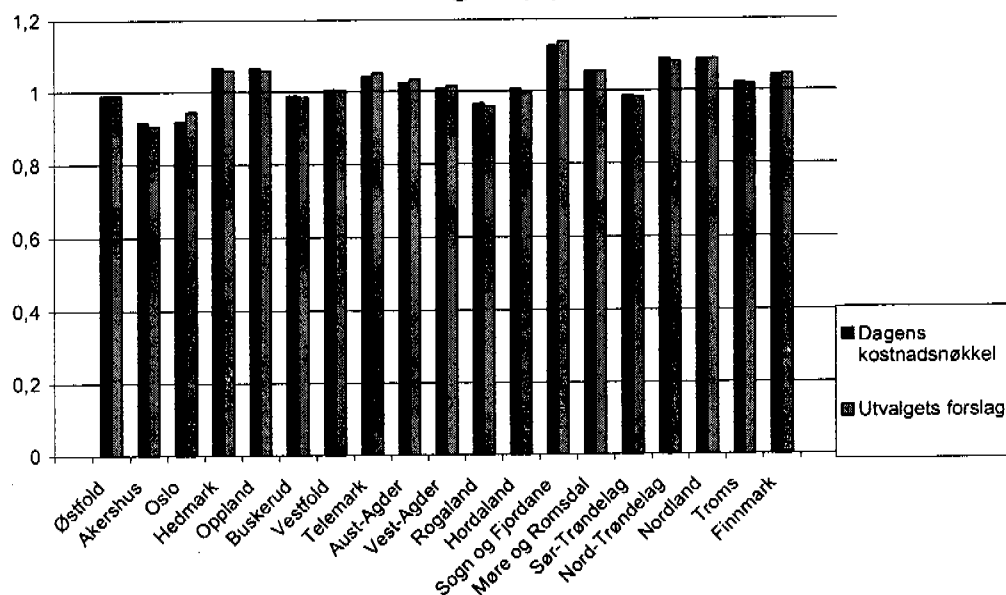
Beregnet utgiftsbehov, kommunene gruppert etter antall innbyggere



10

Inntektssystemutvalget

Beregnet utgiftsbehov, kommunene gruppert fylkesvis



11

Inntektssystemutvalget

Ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

- Alderskriterier, 67%
- Andre kriterier, 33%

Høyt beregnet utgiftsbehov

- Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag,
Nordland, Troms og Finnmark

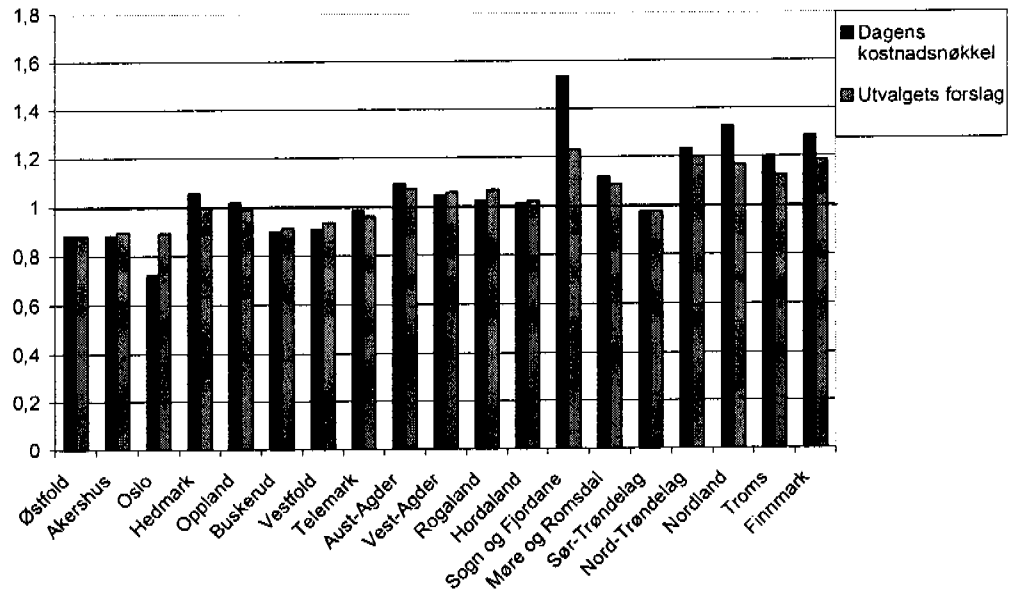
Lavt beregnet utgiftsbehov

- Østfold, Akershus og Oslo

12

Inntektssystemutvalget

Beregnet utgiftsbehov - fylkeskommunene



13

Inntektssystemutvalget

Regionalpolitiske tilskudd

Et nytt distriktpolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktpolitikken for øvrig

Differenseieres mellom virkeområder og fordeles dels per innbygger (85%) og dels per kommune (15%)

Inntektsomfordeling fra Tromsø, Bodø og kommunene i Finnmark, og til distriktskommuner i Sør-Norge

14

Nøytralitet og kommunestørrelse

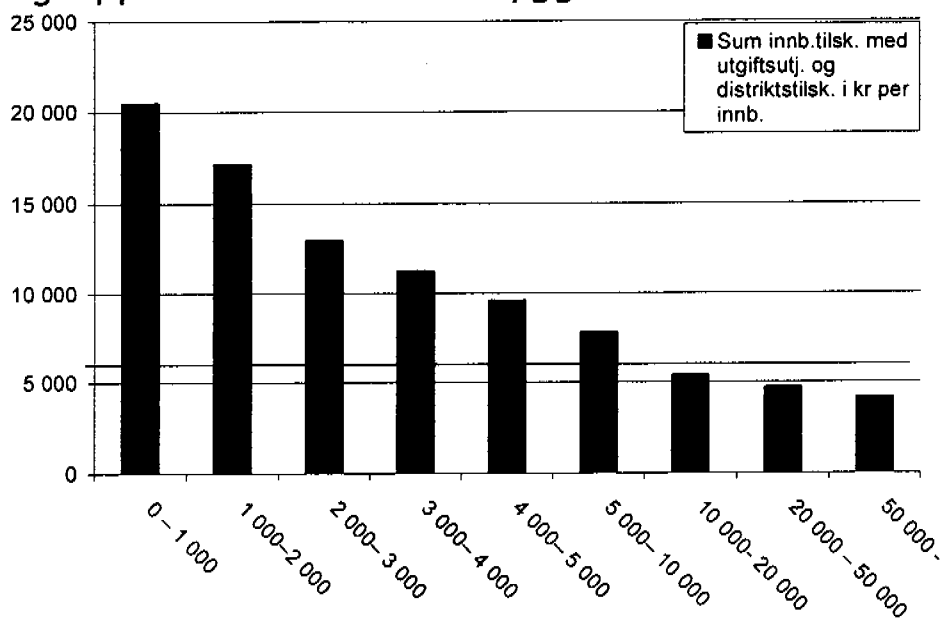
En mindre del av det distriktspolitiske tilskuddet fordeles per kommune

Har vurdert en differensiering av basistilskuddet basert på reiseavstander

Vanskelig å differensiere på en god måte

15

Tilskudd etter utvalgets forslag, kommunene gruppert etter antall innbyggere



16

Inntektssystemutvalget

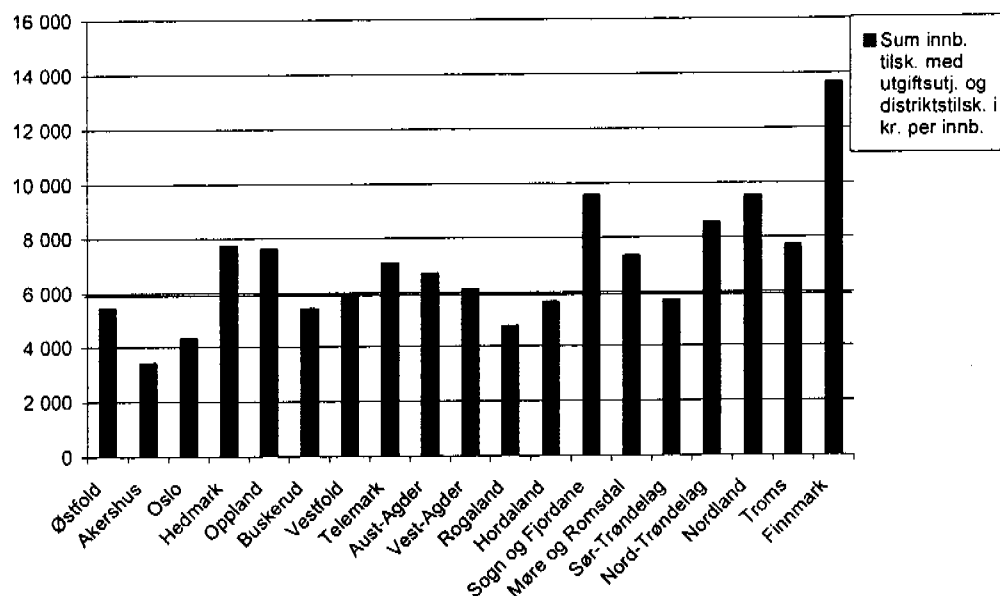
Fordelingsvirkninger, kommunene gruppert etter antall innbyggere (kr. per innb.)

Antall innbyggere	Sum innb. tilskudd og distrikts-pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-pol. tilskudd	Systemvirkning
0 - 1 000	20 481	741	-2 127	-1 386
1 000-2 000	17 148	419	-954	-535
2 000- 3 000	12 980	357	-214	143
3 000-4 000	11 252	23	444	467
4 000-5 000	9 586	208	610	818
5 000- 10 000	7 793	32	274	306
10 000- 20 000	5 373	-154	43	-111
20 000 - 50 000	4 710	-149	-65	-214
50 000 -	4 156	63	-101	-38
Landet	6 099	0	0	0

17

Inntektssystemutvalget

Tilskudd etter utvalgets forslag, kommunene gruppert etter fylke



18

Inntektssystemutvalget

Fordelingsvirkninger – kommunene gruppert etter fylke

(kr. per. innb.)

Fylke	Sum innb. tilskudd og distrikts- pol. tilskudd	Gevinst/tap ny kostnads- nøkkel	Gevinst/tap nytt distrikts- politisk tilskudd	System- virkning
Østfold	5 463	-29	-19	-48
Akershus	3 416	-233	-7	-240
Oslo	4 332	499	0	499
Hedmark	7 769	-103	425	322
Oppland	7 629	-206	305	99
Buskerud	5 428	-95	10	-85
Vestfold	5 848	-29	-27	-56
Telemark	7 111	252	12	264
Aust-Agder	6 710	246	-50	196
Vest-Agder	6 143	152	-43	109
Rogaland	4 747	-184	-22	-206
Hordaland	5 653	-240	-6	-246
Sogn og Fjordane	9 571	304	69	373
Møre og Romsdal	7 343	30	104	134
Sør-Trøndelag	5 694	-35	281	246
Nord- Trøndelag	8 551	-123	498	375
Nordland	9 560	117	-63	54
Troms	7 726	-67	-1 353	-1 420
Finnmark	13 672	42	-736	-694
Landet	6 099	0	0	0

19

Inntektssystemutvalget

Ny inntektsutjevning for fylkeskommunene

Samme hovedmodell som for kommunene

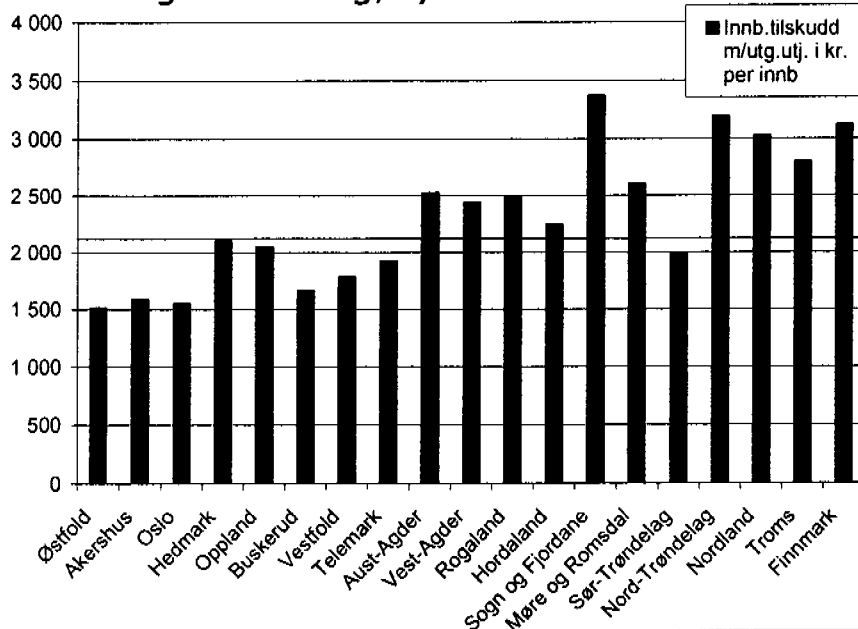
- Symmetrisk del med kompensasjonsgrad på 55%
- Tilleggskompensasjon på 35% for fylkeskommuner med skatteinntekt under landsgjennomsnittet

Gir noe mindre utjevning enn dagens
fylkeskommunale inntektsutjevning

20

Inntektssystemutvalget

Innbyggertilskudd og utgiftutjevning etter utvalgets forslag, fylkeskommunene



21

Inntektssystemutvalget

Fordelingsvirkninger - fylkeskommunene (kr. per innb.)

	Innb. tilskudd m/utg. utjev. m/utv. forslag	Gevinst/ tap ny kostnadsnøkkel	Gevinst/ tap reduksjon hovedstads-tilskudd	Gevinst/ tap ny innt. utjev.	Systemvirkning
01 Østfold	1 429	8	19	-40	-14
02 Akershus	1 504	74	19	178	271
03 Oslo	1 466	883	-145	43	782
04 Hedmark	2 016	-337	19	-40	-359
05 Oppland	1 968	-180	19	-40	-202
06 Buskerud	1 579	67	19	-22	64
07 Vestfold	1 699	144	19	-40	123
08 Telemark	1 838	-115	19	-40	-137
09 Aust-Agder	2 440	-97	19	-40	-118
10 Vest-Agder	2 358	54	19	-40	32
11 Rogaland	2 412	244	19	35	298
12 Hordaland	2 161	50	19	-40	29
14 Sogn og Fjordane	3 285	-1 653	19	-40	-1 675
15 Møre og Romsdal	2 521	-158	19	-40	-179
16 Sør-Trøndelag	1 905	4	19	-40	-17
17 Nord-Trøndelag	3 107	-200	19	-40	-222
18 Nordland	2 941	-856	19	-40	-878
19 Troms	2 713	-416	19	-40	-438
20 Finnmark	3 035	-554	19	-40	-576
Finnmárku					
Landet	2 057	0	0	0	0

22

Forenkling

Inntektsgarantitilskudd

- Kommunene: tilskuddsendring begrenset til 400 kr per innbygger per år
- Fylkeskommunene: tilskuddsendring begrenset til 100 kr per innbygger per år

Dagens overgangsordning kan avvikles og behovet for kompensasjonsordninger elimineres

Andre bidrag til forenkling

Fjerner oppdatering av befolkningstall i beregningen av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning

Fjerner korreksjons- og trekkordningen for elever i statlige og frittstående skoler

Nytt distriktspolitisk tilskudd

Mindre fordeling etter skjønn, mer etter faste kriterier

Forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte

Økt stabilitet i inntekter og tilbud av velferdstjenester

- Prognosebasert inntektsutjevning
- Avvik fra prognose medfører endringer i rammeoverføringer gjennom året
- Skattesvikt gir økte overføringer, merskattevekst gir reduserte overføringer
- Staten overtar risiko

25

Andre bidrag til forbedring av rammefinansieringssystemet

Mer enhetlig kommunalt og fylkeskommunalt ansvar for velferdstilbudet

- I dag benyttes ulike modeller
- Samle finansieringsansvaret lokalt
- Kommuner og fylkeskommuner overtar finansieringsansvaret for frittstående skoler

26

Finansiering av reformer

I større grad innenfor
rammefinansieringssystemet

Handlingsplaner og satsinger bør begrenses

Utforming av økonomiske virkemidler bør
behandles i konsultasjonsordningen

Inntektssystemutvalget

Utvalgets forslag til ny
kostnadsnøkkel for kommunene

Kriterium	Kostnadsvekt
<i>Alders kriterier</i>	
Andel innbyggere 0-5 år	0,0164
Andel innbyggere 6-15 år	0,3341
Andel innbyggere 16-21 år	0,0198
Andel innbyggere over 22-66 år	0,1149
Andel innbyggere 67-79 år	0,0888
Andel innbyggere 80-89 år	0,1328
Andel innbyggere 90 år og over	0,0608
<i>Sosiale kriterier</i>	
1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år	0,0147
Barn med grunn- og hjelpestønad 6-15 år	0,0106
Ikke gifte over 67 år	0,0624
Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,0147
Barn som ikke bor hos begge foreldre 0-15 år	0,0413
Antall fattige	0,0096
Opphøringsindeks (skilte, arbeidsledige og fattige)	0,0216
Uførepensjonister 18-49 år	0,0058
<i>Kostnadsfaktorer</i>	
Sone	0,0191
Nabo	0,0043
Basis	0,0269
Sum	1,0000

28

Tilleggslysark

Inntektssystemutvalget

Utvalgets forslag til ny
kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Kriterium	Kostnadsvekt
<i>Alders kriterier</i>	
Andel innbyggere 0-15 år	0,0354
Andel innbyggere 16-18 år	0,5589
Andel innbyggere 19-20 år	0,0012
Andel innbyggere 25-49 år	0,0278
Andel innbyggere 67 år og over	0,0029
Andel innbyggere 6-34 år (utover 34 pst)	0,0477
<i>Andre kriterier</i>	
Søkere i studieprogram i gruppe 2	0,0345
Søkere i studieprogram i gruppe 3	0,0918
Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,0058
Andel døgnplasser på rusinstitusjoner	0,0006
Andel bosatt spredt (utover 0,3 pst)	0,0636
Innbyggere per km offentlig vei (utover 17 personer)	0,0477
Andel kystlinje på fastlandet	0,0158
Andel kystlinje på øyer	0,0116
Vedlikeholdskostnader fylkesvei	0,0545
Sum	1,0000

29

Tilleggslysark