



AUST-AGDER FYLKESKommUNE

FYLKESRÅDMANNEN

KOMM. OG REG. DEP
01 FEB 2006
05/3280-118
Sak: 661.0
Avd. KO / KØ / HER

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Saksbehandler: John G. Bergh
Direkte tlf.: 37017322

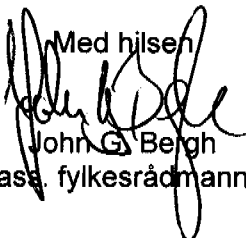
Deres ref.: 05/3280-1 MSC
Vår ref.: 2005/2727-
1646/2006

Vår dato: 31.01.2006
Arkivnr: 103

Høring - Inntektssystemutvalgets utredning - NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Vedlagt følger fylkesrådmannens saksutredning i forbindelse med høringen av NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Fylkestinget skal behandle saken 14. februar 2006. Etter avtale med avdelingsdirektør Thor Bernstrøm vil resultatet av fylkestingets behandling bli oversendt umiddelbart etter møtet.

Med hilsen

John G. Bergh
ass. fylkesrådmann

Vedlegg

- 1 Høring - NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

**Aust-Agder fylkeskommune****Saksfremlegg**

Dato: 11.01.2006
Arkivref: 2005/2727-513/2006 / 103

Saksbehandler: John G. Bergh

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Fylkestinget	

Høring - NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner**1. Forslag til vedtak**

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Aust-Agder fylkeskommune vil understreke viktigheten av at rammestyring blir det bærende prinsipp ved finansiering av kommunesektoren. Dette gjelder også ved gjennomføring av nasjonale velferdsreformer.
2. Konsultasjonsordningen må utvikles til å bli en mer forpliktene arena hvor staten og kommunesektoren i større grad enn i dag anses som likeverdige parter.
3. Aust-Agder fylkeskommune slutter seg i hovedsak til forslaget om nytt inntektssystem for fylkeskommune. En vil imidlertid understreke at det bør arbeides videre med en egen indikator for spredt bosetting. Videre må ambisjonsnivået for inntektsutjevningen sees i sammenheng med distrikts- og regionalpolitikken.
4. Fylkestinget vil peke på fylkeskommunenes rolle som regionale utviklingsaktører. De økonomiske virkemidlene må få et omfang og en utforming som setter den enkelte fylkekommune i stand til å kunne løse disse oppgavene ut fra de behov og prioriteringer en har på regionalt nivå.

2. Bakgrunn for saken

Regjeringen oppnevnte i oktober 2003 et utvalg for å gjennomgå og evaluere dagens inntektssystem. Utvalget leverte sin utredning – NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 10. oktober 2005. Utvalgets utredning er nå sendt på bred høring bl.a. til samtlige kommuner og fylkeskommuner.

Høringsfristen er satt til 1. februar 2006. Fylkesrådmannen har vært i kontakt med Kommunal- og regionaldepartementet angående høringsfristen. Departementet vil akseptere at fylkestinget behandler saken på møtet 14. februar, men har bedt om at fylkesrådmannens saksutredning sendes departementet når den foreligger.

Som vedlegg til saken følger kopi av sammendragkapitlet i utredningen.

2.1 Nærmere om NOU 2005: 18 Inntektssystemet

Utvalget er bedt om å foreta en faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme frem til et mest mulig enkelt og rettferdig system. Med fordelingsmekanismene menes her:

- Utgiftsutjevningen
- Inntektsutjevningen
- De regionalpolitiske motiverte tilskuddene.

Utvalget er spesielt bedt om å foreta en gjennomgang av utgiftsutjevningen i lys av strukturelle endringer, ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. I tillegg ble de bedt om å se nærmere på behandlingen av kommunestørrelse og kapitalkostnader.

Når det gjelder inntektsutjevningen er utvalget bedt om å vurdere den ut fra utjevningshensyn, god insentivstruktur for næringsutvikling og stabilitet i kommunesektorens inntekter.

Videre skal utvalget vurderer treffsikkerheten i de regionalpolitiske tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn.

Utvalget er også bedt om å vurdere prinsipielle spørsmål omkring rammefinansiering, herunder i hvilken grad rammefinansiering bidrar til effektiv ressursbruk. Videre er utvalget bedt om å se på hvordan kommunal likebehandling av private og kommunale aktører kan oppnåes innenfor et system med rammefinansiering og hvordan nasjonale velferdsreformer kan gjennomføres innenfor et system med rammefinansiering.

Utvalgets innstilling bygger på dagens funksjonsfordeling mellom kommuner, fylkeskommuner og stat. Dagens økonomiske rammer for kommunesektoren er også lagt til grunn for utredningen.

Utvalget har gjennomført en meget omfattende utredning. Fylkesrådmannen vil i det videre i hovedsak konsentrere seg om de av utvalgets konklusjoner som har betydning for fylkeskommunene. Når det gjelder de vurderinger som utvalget har gjort i forhold til kommunene vises det til vedlagte sammendrag.

Når det gjelder rammestyring og nasjonale reformer er det utvalgets vurdering at det vil være en fordel om nasjonale velferdsreformer i større grad enn i dag finansieres innenfor rammefinan-

sieringssystemet. Videre sier utvalget at det kan være hensiktsmessig å bruke lovbaserte virkemidler for den aktuelle tjenesten sammen med rammefinansiering.

Om bruk av øremerkede tilskudd sier utvalget at det bør begrenses av hensyn til et enkelt og forutsigbart finansieringssystem, men også ut fra hensynet til at de mest prioriterte satsingene skal få den ønskede effekt. Utvalget foreslår videre at utformingen av økonomiske virkemidler i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Dette kan bidra til at øremerkede tilskudd får en bedre utforming og at styrken i virkemiddelbruken blir bedre tilpasset kommunesektorens inntektsrammer og hensynet til de øvrige sektorer.

Dimensjoneringen av utgiftsbehovet har hittil vært basert på driftsutgifter. Innføringen av KOSTRA har gitt et bedre grunnlag for tallfesting av kapitalkostnader. Fortsatt er imidlertid grunnlaget langt dårligere enn for driftskostnader. Utvalget anbefaler derfor at dimensjoneringen av utgiftsbehovet fortsatt baseres på driftsutgifter. I følge utvalget er det heller ikke grunnlag for å ta hensyn til kapitalkostnader når en vurderer vekstkommunenes situasjon.

Utvalget mener primært at det bør innføres et distriktspolitisk tilskudd som er koplet opp mot den øvrige distriktspolitikken. Pr. i dag er det to distriktspolitiske tilskudd for fylkeskommunene. Det er Nord-Norge-tilskuddet og kompensasjonsordningen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. I følge utvalget er det vanskelig å konkretisere et nytt distriktspolitisk tilskudd til erstatning for dagens to ordninger før det fremtidige virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift er endelig fastsatt. Når det er fastlagt mener utvalget at det bør etableres et distriktspolitisk tilskudd for fylkeskommunene.

Med utgangspunkt i mandatet foreslår utvalget konkrete endringer med sikte på å:

- Forbedre fordelingsmekanismene i inntektssystemet
- Forenkle systemet ved å fjerne kompliserende elementer
- Forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte.

Utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene består av følgende elementer:

- Ny kostnadsnøkkel
- Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo
- Ny inntektsutjevning
- Prognosebasert inntektsutjevning
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående videregående skoler som innebærer at korreksjonsordningen i inntektssystemet kan avvikles.

Disse forslagene vil gi fordelingsmessige effekter dersom de blir gjennomført. Det er særlig Sogn og Fjordane som kommer dårligere ut sammenlignet med dagens fordeling. Også de 3 nordligste fylkene vil komme betydelig dårligere ut. Nord-Trøndelag, Hedemark og Oppland vil videre tape på omleggingen. Av de fylkene som kommer bedre ut er Oslo i en klasse for seg, men også Akershus og Rogaland vil få høyere inntekter. Fortsatt er det imidlertid slik at inntektsnivået er høyest i de 4 nordligste fylkene og Sogn og Fjordane, mens Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold og Buskerud har det laveste.

Når det gjelder Aust-Agder viser beregningene et tap pr innbygger på 118 kroner. Dette tilsvarer et samlet inntektstap på vel 12 mill. kroner.

3. Problemstillinger

Hovedproblemstillingen er om de forslagene som utvalget kommer med vil bidra til bedre fordeling, forenkling og forbedring i forhold til dagens system.

Videre er det viktig at en vurderer enkelte av de øvrige forholdene som er tatt opp i utredningen. Dette gjelder bl.a. rammestyring og nasjonale velferdsreformer, behandling av kapitalkostnader og vurderingene rundt distriktspolitikken og distriktspolitiske tilskudd.

Også fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør bør ses på i denne sammenheng. En viktig problemstilling kan være om rollen som regional utviklingsaktør i større grad enn i dag bør tas hensyn til i inntektssystemet og på hvilken måte det eventuelt kan gjøres.

4. Fylkesrådmannens vurderinger

4.1 Innledning

Inntektssystemet er helt sentralt ved fordeling av inntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det er derfor av vesentlig betydning at inntektssystemet har legitimitet både på politisk og administrativt nivå i den enkelte kommune og fylkeskommune. Dette innebærer bl.a. at systemet må være utformet på en måte som gjør det mulig å forstå hovedelementene uten å ha detaljert kunnskap om systemets oppbygging og virkemåte. Videre må den konkrete inntektsfordelingen oppleves som rimelig og "mest mulig rettfærdig" i forhold til den aktuelle situasjonen i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Det er derfor av stor betydning at inntektssystemet med jevne mellomrom blir oppdatert og ajourført både med hensyn til strukturelle endringer siden forrige gang (1996), ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. Så omfattende og komplisert som systemet er blitt er det særlig viktig å ha fokus på forhold som kan bidra til forenkling og bedre forståelsen av systemet.

Basert på en rekke kriterier og nøkler fordeler inntektssystemet en gitt inntekt mellom kommuner og fylkeskommuner. Enhver endring i disse kriteriene og nøklene vil dermed ha fordelingsmessige konsekvenser. Etter fylkesrådmannens vurdering bør en i størst mulig grad tilstrebe å vurdere de foreslåtte endringene på et prinsipielt grunnlag. Dette innebærer at en i utgangspunktet må prøve å se bort fra de fordelingsmessige konsekvenser det måtte for egen kommune/fylkeskommune. Dette er en utfordring i seg selv.

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner har utviklet seg til å bli et omfattende og komplisert fordelingsystem. Det er derfor en meget omfattende og grundig utredning med en rekke vanskelige problemstillinger av både teoretisk og praktisk karakter som her er lagt fram.

4.2 Rammestyring og nasjonale reformer

Fylkesrådmannen slutter seg til de vurderinger som utvalget gjør om at nasjonale reformer i større grad enn i dag bør finansieres innenfor inntektssystemet. Dette vil bidra til å klargjøre det lokale ansvaret for gjennomføringen av reformer samt sikre en bedre tilpasning til lokale/regionale forhold. Videre vil det innebære en forenkling av styringssystemet, samt bedre den økonomiske oversikten. Fylkesrådmannen ser at det i tillegg kan være hensiktsmessig å bruke lovbaserte virkemidler for å sikre at nasjonale mål oppnås.

Bruk av øremerkede midler bør i størst mulig grad begrenses. Også her er fylkesrådmannen enig med utvalget i at det vil sikre at de mest prioriterte satsingene får størst effekt. I tillegg vil det gi et enklere og mer forutsigbart finansieringssystem.

En vil videre understreke betydningen av at utformingen av de økonomiske virkemidlene i forbindelse med nasjonale reformer blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen. Fylkesrådmannen vil understreke betydningen av at denne gjøres mer forpliktene enn i dag. Staten og kommunesektoren må i større grad enn i dag anses som likeverdige parter.

4.3 Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene

Dersom en tar utgangspunkt i utvalgets forslag og grupperer forslaget i de tre hovedgruppene fordeling, forenkling og forbedring har en følgende hovedgruppering av endringer for fylkeskommunene:

Fordeling

- Nye kostnadsnøkler (utgiftsutjevning)
- Ny inntektsutjevning.

Forenkling

- Innføring av et inntektsgarantitilskudd og avvikle overgangsordningen uten egne ordninger for kompensasjon
- Fjerning av ordningen med oppdaterte befolkningstall i beregningen av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning
- Fjerne korreksjons- og trekkordningen for elever i statlige og frittstående skoler
- Mindre fordeling etter skjønn, mer etter faste kriterier.

Forbedring

- Mer stabile inntektsrammer
- Finansiering av private velferdsprodusenter
- Finansiering av reformer.

Forslaget med nye kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen fordeles med 67 % på alderskriterier og 33 % på andre kriterier. Det er om lag samme fordeling som i dag. Sammensetningen av alderskriteriene er med utgangspunkt i dagens alderssammensetning noe annerledes enn forrige gang inntektssystemet ble gjennomgått.

For de andre kriteriene er det foreslått flere endringer. Det er særlig på områder knyttet opp mot fylkesveger og kollektivtrafikk dette er tilfelle. På de øvrige kriteriene er det også foreslått justeringer. Etter fylkesrådmannens vurdering synes utvalget å ha en god faglig argumentasjon for de foreslåtte endringer.

Utvalget anbefaler at det ikke innarbeides en egen indikator for spredt bosetting. Det begrunnes med at de foreliggende analysene ikke gir grunnlag til å konkludere med at spredt bosetting har noen betydning for utgifter pr. elev. Det foreligger ikke analyser av spredt bosetting knyttet opp mot skoleskys. Utvalget anbefaler at det arbeides videre med denne problemstillingen. Etter fylkesrådmannens vurdering er det viktig at dette arbeidet forseres slik at det ved neste gjennomgang blir foretatt en samlet og bred analyse av effektene av spredt bosetting.

Fylkeskommunene har siden innføringen av inntektssystemet i 1986 hatt en mer ambisiøs inntektsutjevning enn kommune. Begrunnelsen for det har vært at oppgaveporteføljen til fylkeskommunene i større grad enn for kommunene har vært produksjon av nasjonale velferdstjenester. Som følge av sykehusreformen vil utvalget nå anbefale at en reduserer dette ambisjonsnivået. Fylkesrådmannen vil i den forbindelse peke på at fylkeskommunene etter sykehusreformen har fått større fokus på rollen som regional utviklingsaktør. Det er særlig tilfelle for fylkeskommuner med store distriktmessige utfordringer og lave skatteinntekter. Fylkesrådmannen er derfor skeptisk til å redusere ambisjonsnivået når det gjelder inntektsutjevningen. Dette må i alle fall ses i sammenheng med hvordan fylkeskommune for øvrig settes i stand til å løse oppgaven som regional utviklingsaktør.

For fylkeskommunene har en i dag et system for inntektsutjevning hvor fylkeskommuner med et skattenivå pr. innbygger under 120 % av landsgjennomsnittet mottar inntektsutjevningstilskudd tilsvarende 90 % av differensen mellom referansenivået og egen skatteinntekt. Utvalget foreslår at en nå går over til et opplegg med mer symmetrisk inntektsutjevning. Det innebærer at fylkeskommuner med et skattenivå over vist nivå blir trukket for en viss andel av differensen av eget skattegrunnlaget i forhold til landsgjennomsnittet. På samme måte vil fylkeskommuner med skattenivå under et vist nivå få et inntektsutjevningstilskudd svarende til en viss andel av differensen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Prissippet om å gå over til et mer symmetrisk opplegg for inntektsutjevning har fylkesrådmannen ingen spesielle merknader til.

Skatteinntektenes andel av de samlede inntektene er trappet opp til 50 %. Svingninger i skatteinntektene vil derfor få større betydning for den samlede inntektsutviklingen. For å få mer stabilitet i inntektsrammene foreslår utvalget å legge opp prognosebasert inntektsutjevning hvor inntektsutjevningen baserer seg på prognostiserte skatteinntekter og ikke faktisk skatteinntekter.

Fylkesrådmannen har i og for seg sans for et slikt forslag. Det vil bidra til å stabilisere og øke forutsigbarheten i inntektsrammene. Det er viktig i et slikt system at en hele tiden opererer med oppdaterte skatteprognoser som bl.a. tar hensyn til inntektsutviklingen i samfunnet. Med unntak av årene 2002 -2004 er det imidlertid fylkesrådmannens vurdering at skatteprognosene gjennomgående undervurderer inntektsutviklingen slik at en ikke får full kompensasjon for denne.

Overgangsordningen er et kompliserende element i dagens system. En fjerning av denne og innføring av et inntektsgarantitilskudd vil være et forslag som vil bidra til å forenkle systemet uten å ha de store fordelingsmessige effektene. Fylkesrådmannen vil anbefale at en gir sin tilslutning til dette forslaget.

For ytterligere å forenkle systemet foreslår utvalget å fjerne ordningen med oppdaterte befolkningstall i beregningen av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning. Dette var en ordning som ble innført i 2003. Siktemålet var i større grad å kunne prioritere vekstkommuner. Ordningen har imidlertid ført til at inntektsrammen for et budsjettår først blir fastsatt når endelige befolkningstall foreligger i mai måned. Fylkesrådmannen vil anbefale at en gir sin tilslutning til utvalgets forslag.

Utvalget foreslår videre at kommuner og fylkeskommuner bør ha det finansielle ansvaret for private aktører. For fylkeskommunene vil det innebære at en vil få det finansielle ansvaret for frittstående videregående skoler. Dette vil sikre et helhetlig ansvar for det videregående skoleverket i fylket. Videre kan en som konsekvens av dette fjerne korreksjons- og trekkordningen for elever i statlige og private skoler. Dette vil bidra til å forenkle inntektssystemet. Dette er et forslag en etter fylkesrådmannens vurdering bør støtte.

Videre foreslår utvalget at formålet med skjønnsmidler reduseres i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnsstilskuddet. Videre argumenter utvalget med at det med løpende inntektsutjevning og etter hvert symmetrisk inntektsutjevning ikke er behov for å kompensere kommuner og fylkes-

kommuner med svak skattevekst via skjønnsmidlene. Fylkesrådmannen kan i for seg være enig i disse vurderingene, men vil understreke viktigheten av at fylkeskommunene også gjennom inntektssystemet gis økonomisk rom for å kunne fylle rollen som regional utviklingsaktør på en god måte.

4.3 Inntektssystemet og utformingen av distriktpolitiske virkemidler

Gjennom den såkalte ansvarsreformen fikk fylkeskommunene fra 2003 et større ansvar for distrikts- og regionalpolitikken. Dette innebærer som kjent at fylkeskommunene blir tildelt årlige øremerkede midler til disse formålene. Fordelingen av disse midlene skjer dels etter skjønn, dels etter objektiver kriterier hvor inndelingen av landet i distriktpolitiske virkeområder er sentral. Det er den enkelte fylkeskommune i samråd med partnerskapet som prioriterer og fordeler midlene som er tildelt. Dette er et vesentlig element i fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Omfanget av denne ordningen har imidlertid ikke blitt så omfattende som forventet og tidligere forespeilet av sentrale myndigheter. De makroøkonomiske rammene og fordelingsmekanismene i inntektssystemet tar heller ikke på en god måte høyde for denne viktige rollen for fylkeskommunene.

Etter fylkesrådmannens vurdering har fylkeskommunene tatt rollen som regional utviklingsaktør på alvor og innenfor de økonomiske rammene en har til disposisjon fylt den på en god måte. Det økonomiske grunnlaget har imidlertid ikke hatt det ønskede omfang, selv om en i Aust-Agder fylkeskommune har kompensert for dette ved å disponere konsesjonskraftinntektene til slike formål.

Etter fylkesrådmannens vurdering burde en ved denne gjennomgangen av inntektssystemet benytte anledningen til i større grad enn det som er gjort i utredningen se nærmere på fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør. Dette innebærer både en vurdering av de økonomiske rammene til regional- og distriktpolitikken og en vurdering av hvilke fordelingsmekanismer som vil være mest egnet i den forbindelse. I dette ligger også en vurdering av om inntektssystemet er egnet til å ta høyde for fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør eller om det må gjøres i kombinasjon med andre øremerkede ordninger.

5. Konklusjon

Fylkesrådmannen vil hovedsak anbefale at en slutter seg til de forslagene som kommer fra Inntektssystemutvalget. En vil i den forbindelse særlige fokusere på betydningen av at ramme- og styring blir det bærende prinsipp for finansiering kommunesektoren også i forbindelse med gjennomføringen av nasjonale reformer.

Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør har fått økt fokus i fylkeskommunene etter sykehusreformen. Det er viktig at de økonomiske virkemidlene gis et omfang som gjør sektoren i stand til å løse denne rollen på en god måte. Videre vil fordelingsmekanismene være av vesentlig betydning. En må i den forbindelse vurdere om inntektssystemet er et egnet virkemiddel eller om det må kombineres med andre øremerkede ordninger.

Vedlegg: Kapittel 2: Sammendrag fra NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring. (trykkes særskilt)