

Kommunal- og regionaldepartementet
Pb 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref.:
2005/06777-5 ODA

Arkiv:
107

Deres ref.:

Dato:
01.02.2006

Høringsuttalelse: NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag har i møte den 31.01.2006, fattet følgende vedtak i sak nr. 14/2006, *Høring: NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner:*

”

- I) Utredningen NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, inneholder vesentlige svakheter, og bør derfor ikke brukes som eneste underlag for endring av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.
- II) Hvis endringene i inntektssystemet gjennomføres som foreslått, får man for fylkeskommunene, på nytt en stor og uakseptabel omfordeling fra nord til sør og fra distrikt til by, nesten entydig i samme retning som ved forrige store endring av inntektssystemet (1997) og som i barnevernsoppjøret.
- III) Fylkesrådet vil peke på følgende elementer som må endres:
 1. Distriktstilskuddet og Nord-Norgetilskuddet: Utformingen av distriktstilskuddet innebærer en sammenblanding av kommunal tjenesteproduksjon og betingelser for næringsutvikling. Videre kan man ikke se at det finnes noen begrunnelse for redefinering og omfordeling av Nord-Norgetilskuddet. Dersom man ikke foretar endringer i distriktstilskuddet i forhold til utvalgets forslag, vil omfordelingen fra nord til sør vanskeliggjøre satsningen på nordområdene. Byer og distrikter bør ses under ett i nord da folketettheten er lav i hele området. Nord-Trøndelag bør gis noe av de samme kompensasjonene som gis til Nord-Norge i dagens Nord-Norge-tilskudd.
 2. Incentiver til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid bør ligge utenfor inntektssystemet.
 3. Skjønntilskuddet bør opprettholdes som ”sikkerhetsnett” for kommunesektoren.

4. Videregående opplæring:
 - a. Studieretningen naturbruk bør være i en egen gruppe
 - b. Det bør foretas analyser av sammenhenger mellom enhetskostnader på skolenivå og bosettingsmønster. Videre bør det gjennomføres en analyse av skoleskyss og hvilke sammenhenger det er mellom utgifter til skoleskyss og bosettingsmønster. Det bør også vurderes om det er hensiktsmessig med en normativ modell.
5. Samferdsel: Forslaget til delnøkkel for fylkesveier gir en omfordeling til Oslo. Delnøkkel for lokale ruter slår særlig negativt ut for Nordland og Sogn og Fjordane. Det foreslås at man også her vurderer en normativ modell.
6. Inntektsutjevningen: Undersøkelser tyder på at lokalforvaltningens motiver for å føre en aktiv næringspolitikk er å skaffe arbeidsplasser minst like mye som å øke skatteinntektene. Incentivvirkning kan derfor ikke brukes som begrunnelse for utformingen av inntektsutjevningen. Dette gjelder spesielt så lenge inntektsutjevningen ikke er helt symmetrisk. Ut fra dette bør ambisjonene i inntektsutjevningen heller skjerpes enn svekkes.
7. Momskompensasjon: Utvidelsen av momskompensasjonsordningen har blant annet medført et ikke ubetydelig merarbeidet for hele den kommunale sektoren.”

Utskrift av saken vedlegges.

Saken vil også bli lagt fram for fylkestinget den 21. – 23. februar 2006. Fylkestingets vedtak vil bli ettersendt.

Oddvar Andersen
økonomisjef

Vedlegg:

Utskrift av fylkesrådssak nr. 14/2006, Høring: NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

SAKSPROTOKOLL

Sak nr. 14/2006

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

Behandlet/behandles av	Møtested	Møtedato	Sak nr.
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	Fylkets Hus, Steinkjer	31.01.2006	14/2006

Saksbehandler: Oddvar Andersen

Arkivsak: 2005/06777

Arkivkode: 107

Fylkesrådsleders innstilling til vedtak:

- I) I) Utredningen NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, inneholder vesentlige svakheter, og bør derfor ikke brukes som eneste underlag for endring av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.
- II) II) Hvis endringene i inntektssystemet gjennomføres som foreslått, får man for fylkeskommunene, på nytt en stor og uakseptabel omfordeling fra nord til sør og fra distrikt til by, nesten entydig i samme retning som ved forrige store endring av inntektssystemet (1997) og som i barnevernsoppgjøret.
- III) III) Fylkesrådet vil peke på følgende elementer som må endres:
1. 1. Distriktstilskuddet og Nord-Norgetilskuddet: Utformingen av distriktstilskuddet innebærer en sammenblanding av kommunal tjenesteproduksjon og betingelser for næringsutvikling. Videre kan man ikke se at det finnes noen begrunnelse for redefinering og omfordeling av Nord-Norgetilskuddet. Dersom man ikke foretar endringer i distriktstilskuddet i forhold til utvalgets forslag, vil omfordelingen fra nord til sør vanskeliggjøre satsningen på nordområdene. Byer og distrikter bør ses under ett i nord da folketettheten er lav i hele området. Nord-Trøndelag bør gis noe av de samme kompensasjonene som gis til Nord-Norge i dagens Nord-Norge-tilskudd.
 2. 2. Incentiver til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid bør ligge utenfor inntektssystemet.
 3. 3. Skjønntilskuddet bør opprettholdes som ”sikkerhetsnett” for kommunesektoren.
 4. 4. Videregående opplæring:
 - a. a. Studieretningen naturbruk bør være i en egen gruppe
 - b. b. Det bør foretas analyser av sammenhenger mellom enhetskostnader på skolenivå og bosettingsmønster. Videre bør det gjennomføres en analyse av skoleskyss og hvilke sammenhenger det er mellom utgifter til skoleskyss og bosettingsmønster. Det bør også vurderes om det er hensiktsmessig med en normativ modell.
 5. 5. Samferdsel: Forslaget til delnøkkel for fylkesveier gir en omfordeling til Oslo. Delnøkkelen for lokale ruter slår særlig negativt ut for Nordland og Sogn og Fjordane. Det foreslås at man også her vurderer en normativ modell.

6. 6. Inntektsutjevningen: Undersøkelser tyder på at lokalforvaltningens motiver for å føre en aktiv næringspolitikk er å skaffe arbeidsplasser minst like mye som å øke skatteinntektene. Incentivvirkning kan derfor ikke brukes som begrunnelse for utformingen av inntektsutjevningen. Dette gjelder spesielt så lenge inntektsutjevningen ikke er helt symmetrisk. Ut fra dette bør ambisjonene i inntektsutjevningen heller skjerpes enn svekkes.
7. 7. Momskompensasjon: Utvidelsen av momskompensasjonsordningen har blant annet medført et ikke ubetydelig merarbeidet for hele den kommunale sektoren.

Protokoll

Saksutredningen ble supplert med følgende tillegg:

Tapene for fylkeskommunene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag skyldes i hovedsak at samferdselsdelen av kostnadsnøkkelen fordeler mindre penger til disse fylkeskommunene. Det går særlig utover Nordland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune, men som det går fram av tabellen, også utover Finnmark, Troms og Nord-Trøndelag fylkeskommuner.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Fylkesrådsleders vurdering:

Det kan forventes at det inntektssystemet som nå utvikles, vil ligge i bunnen når inntektsregimet i forbindelse med den kommende forvaltningsreformen skal utformes. Arbeidet med inntektssystemet må derfor gå videre, for å utvikle et mer robust grunnlag enn det som Borge-utvalget har foreslått. Bl.a. synes det viktig å utvikle normative modeller innenfor samferdselssektoren, istedenfor det som er foreslått fra Borge-utvalget. Dessuten bør man søke å unngå relativiseringen i systemet. Det svenske systemet er bedre på dette punktet. Bl.a. er sammenhengen med kostnadene tydeligere.

Steinkjer, 25. januar 2006

Alf Daniel Moen
fylkesrådsleder
(sign.)

Saksutredning for fylkesrådet

Hjemmel/referanse for saken:

NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Utrykte vedlegg:

NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/nou/016051-020023/dok-bn.html

Høringsbrev:

http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/hoeringer/paa_hoering/016051-080039/ram001-bn.html#ram1

Rapport i prosjekt (Moen-utvalget) i regi av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU):

Knut Ingar Westeren: *Kommentarer til NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*, Høgskolen i Nord-Trøndelag, desember 2005

Utredning:

Innledning

Det nye inntektssystemutvalget, ledet av professor Lars-Erik Borge, ble nedsatt høsten 2003 og avga sin innstilling den 10. oktober 2005.

Utredningen er sendt ut på høring med frist 01.02.06. Regjeringen vil komme med sin vurdering av utredningen og legge fram forslag til endringer i inntekts- og finansieringssystemet tidligst i sammenheng med kommuneproposisjonen for 2007.

Denne saksutredningen konsentrerer seg om de største distriktspolitiske virkemidlene i inntektssystemet samt forslag som berører fylkeskommunene.

Saksframstilling/problemstillinger

Bakgrunn og mandat

Utvalget ble 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. De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og de regionalpolitisk motiverte tilskuddene.

Utvalget var i mandatet spesielt bedt om å foreta en gjennomgang av utgiftsutjevningen i inntektssystemet i lys av strukturelle endringer siden forrige gjennomgang av inntektssystemet, ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. Innenfor utgiftsutjevningen var utvalget blant annet bedt om å vurdere behandlingen av kapitalkostnader og kommunestørrelse. Inntektsutjevningen skulle vurderes ut fra utjevningshensyn, målsettingen om en god insentivstruktur for næringsutvikling og hensynet

til stabilitet i kommunesektorens inntekter. Videre skulle utvalget vurdere treffsikkerheten av de regionalpolitisk motiverte tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn.

Utvalget var også bedt om å vurdere prinsipielle spørsmål omkring rammefinansiering, herunder i hvilken grad rammefinansiering bidrar til effektiv ressursbruk, hvordan kommunal likebehandling av private og kommunale aktører kan oppnås innenfor et system med rammefinansiering av kommunene og hvordan nasjonale velferdsreformer kan gjennomføres innenfor rammefinansieringssystemet.

Den nye regjeringen har signalisert at den vil vurdere den kommunale selskapsskatten, noe som ikke lå i Borgeutvalgets mandat. Den vil også komme med sin vurdering av momskompensasjonsordningen og legge fram eventuelle forslag til endringer på et senere tidspunkt.

Moen-utvalget ble nedsatt våren 2004 av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag sammen med Kommunenes Sentralforbund i nord. Formålet var å utrede kommuners og fylkeskommuners inntektssystem. Arbeidet har foregått parallelt med det regjeringsoppnevnte Borgeutvalgets utredningsarbeid om kommunenes inntektssystem.

Moen-utvalget har fått utarbeidet en rapport (*Kommentarer til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*) fra Høgskolen i Nord-Trøndelag, som er en kommentar til Borge-utvalgets arbeid. Rapporten er kritisk til flere av konklusjonene til Borge-utvalget. I denne saken lånes mange av synspunktene fra denne rapporten.

Kort om utvalgets forslag

Omfordelingsvirkningen som ligger i forslaget til Borge-utvalget er synliggjort i tabellen nedenfor. Tabellen under viser endringene for kommunene og fylkene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU-området).

Tabell: Systemvirkninger for kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag

	Innb. Pr 1.1.2004	Systemendring virkning pr innbygger i kroner	Samlet endring i hele tusen
Kommunene i Nordland	237 057	54	12 755
Kommunene i Troms	152 628	-1 420	-216 675
Kommunene i Finnmark	73 210	-694	-50 825
Kommunene i Nord-Norge	462 895	-550	-254 746
Nordland fylkekommune	237 057	-878	-208 136
Troms fylkekommune	152 628	-438	-66 851
Finnmark fylkekommune	73 210	-576	-42 169
Fylkeskommunene i Nord-Norge	462 895	-685	-317 156
Kommunene og fylkeskomm. i Nord-Norge	462 895	1236	-571 902
Kommunene i Nord-Trøndelag	127 973	375	47 990
Nord-Trøndelag fylkekommune	127 973	-222	- 28 398

Kommunene og fylkeskommunen i Nord-Tr.lag	127 973	153	19 592
Sum kommunene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag	590 868	-175	-206 756
Sum fylkeskomm. i Nord-Norge og Nord-Trøndelag	590 868	-907	-345 554
Sum kommuner og fylkeskommuner i LU-området	1 181 736	-1 082	-552 310

Tabellen viser at kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag vil tape ca 552 mill kr i inntekter dersom forslagene til Borge-utvalget blir tatt til følge. I forslaget er det lagt inn en overgangsordning slik at ingen enkeltkommune skal tape med 400 kr pr innbygger pr år og for fylkeskommunene er beløpet satt til 100 kr pr innbygger pr år.

Tapene for fylkeskommunene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag skyldes i hovedsak at samferdselsdelen av kostnadsnøkkelen fordeler mindre penger til disse fylkeskommunene. Det går særlig utover Nordland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune, men som det går fram av tabellen, også utover Finnmark, Troms og Nord-Trøndelag fylkeskommuner.

Tapene for Nord-Norge er først og fremst et resultat av at Borge-utvalget foreslår å "øke treffsikkerheten i regional- og distriktpolitikken". Dette gjør utvalget ved å slå sammen Regionaltilskuddet, Nord-Norge tilskuddet og de delene av det nåværende skjønnstilskuddet som er begrunnet ut fra særlige distriktpolitiske hensyn. Dermed omfordeles det penger fra Nord-Norge, slik at flere kommuner i Nord-Trøndelag får økte inntekter, til tross for at kostnadsnøkkelen tilsier en nedgang. Kommunene i Nord-Trøndelag får et tap i utgiftsutjevningen på 123 kr. pr. innbygger i gjennomsnitt, mens den distriktpolitiske økningen blir på 498 kr. pr. innbygger, med store omfordelingsvirkninger innenfor fylket.

Landet er i dag delt inn 4 virkeområder, område A (Finnmark og Nord-Troms), område B (resten av Nord-Norge unntatt Tromsø og Bodø og de høyest prioriterte delene av Sør-Norge), område C (de to bykommunene i Nord-Norge og de nest høyest prioriterte delene av Sør-Norge) og til sist område D, som består av den lavest prioriterte del av virkeområdet i Sør-Norge.

Utvalget foreslår at det nye distriktpolitiske tilskuddet avgrenses til områdene A og B. Videre foreslås det gitt til 17 kommuner fra område C og 2 kommuner fra område D. Dette utvalget av kommuner er gjort ut fra kriterier som utvalget selv har definert, dvs basert på skjønn. For fylkeskommunene foreslås dagens Nord-Norge tilskudd opprettholdt. Resultatet blir et helt annet fordelingsmønster for disse midlene enn det et eget småkommunetilskudd og et eget Nord-Norge tilskudd gir.

- Nord-Norge tilskuddet

Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble skatteutjanningsordningen videreført i Nord-Norge tilskuddet. Begrunnelsen på det tidspunktet var dels at kommunene i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget inn av inntektssystemet, dels at heving av inntektsnivået var nødvendig pga det lave utbyggingsnivået etter krigen. Rattsø-utvalget (NOU 1996-1) pekte på tre begrunnelser for opprettholdelse av tilskuddet:

- • Levekår
- • Nasjonale interesser i naturressursforvaltningen

- Sårbarhet overfor svingninger i privat sektor i landsdelen

Senest i St.prp.1 2004-2005 har regjeringens begrunnelse for å opprettholde Nord-Norge tilskuddet blitt endret til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

- Regionaltilskudd

Regionaltilskuddet ble innført som kompensasjon etter at basistilskuddet (fastleddet i utgiftsutjamningen) ble sterkt redusert som følge av at Rattsø-utvalget hadde konkludert med at småkommuner hadde blitt overkompensert i utjevningen.

I dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en ”ufrivillig” kostnad, dvs. som en kostnad som tas som gitt. Systemet kompenserer derfor for smådriftsulemper, også i tilfeller der det var mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur.

- Skjønntilskudd

Skjønntilskuddet brukes i dag til å ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen:

- • Hjelp kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- • Kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- • Kompensere kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst
- • Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- • Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Borge-utvalget argumenterer for at den andelen som skjønnsmidlene har i dag kan reduseres betydelig.

Systemvirkninger for fylkeskommunene

Virkningen av utvalgets forslag for fylkeskommunene blir som denne tabellen viser:

	Kr. pr. innb.	Mill. kr.
Østfold	- 14	-3,6
Akershus	271	132,3
Oslo	782	408,0
Hedmark	- 359	-67,6
Oppland	-202	-37,0
Buskerud	64	15,4
Vestfold	123	27,0
Telemark	-137	-22,7
Aust-Agder	-118	-12,2
Vest-Agder	32	5,1
Rogaland	298	115,9
Hordaland	29	13,0
Sogn og Fjordane	-1 675	-179,6
Møre og Romsdal	-179	-43,9
Sør-Trøndelag	-17	-4,7
Nord-Trøndelag	-222	-28,4
Nordland	-878	-208,1
Troms	-438	-66,8
Finnmark	-576	-42,1
Sum	0	0

I sum omfordeles 717 mill. kroner fra Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder og Østfold fylkeskommuner til de øvrige. Dette er nesten de samme fylkeskommuner som tapte til sammen 452 mill. kroner på barnevernsoppgjøret i årene 2004 – 2008 (Østfold + Aust-Agder istederfor Vest-Agder). For de aller fleste av disse fylkeskommunene kommer altså dette tapet på toppen av barnevernsoppgjøret. Hvis vi ser lenger tilbake - til 1997 – da inntektssystemet ble endret etter Rattsø-utvalgets arbeid, finner vi at det også den gang var tilnærmet de samme fylkeskommuner som tapte på omleggingen.

Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene

Utgiftsutjevningen omfatter for fylkeskommunene: videregående opplæring, samferdsel og tannhelsetjeneste.

- Videregående opplæring

Borge-utvalget foreslår at man lager tre grupper med studieretninger med homogen kostnadsstruktur. Forslaget blir kort sagt slik at linjen allmenne, økonomiske og administrative fag blir en gruppe for seg selv mens idrettsfag plasseres sammen med de billigste yrkesfagene. Musikk, dans og drama plasseres sammen med de kostbare yrkesfaglige studieretningene.

Utvalget konkluderer med at det ikke kan dokumenteres noen entydig sammenheng mellom bosettingsmønster og fylkeskommunens ressursbruk. Utvalget har drøftet, men ikke foretatt analyse av fylkeskommunenes utgifter til skoleskys.

Delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring vil etter utvalgets forslag bestå av to alderskriterier (antall innbyggere 16-18 år og antall innbyggere 25-49 år) og to kriterier (for å ivareta tredelingen i studiegrupper).

- Samferdsel

Borge-utvalget har vurdert kostnadene for fylkesveien ut fra faktiske kostnader og faktisk trafikk for ett fylke (Oslo), mens de andre fylkene vurderes i forhold til mer normative og modellmessige betraktninger. Delkostnadsnøkkelen for fylkesveger vil etter utvalgets forslag bestå av ett kriterium for vedlikeholdskostnader. Kriteriet framkommer som produktet av den faktiske veglengden og fylkesfaktoren som gir uttrykk for vedlikeholdskostnadene per kilometer veg.

De analyser utvalget har utført viser at kystlinje langs fastland og kystlinje langs øyer påvirker fylkeskommunenes utgifter til båt- og ferjeruter. Utvalget anbefaler videre at andel innbyggere bosatt spredtbygd, antall innbyggere per kilometer veg og antall innbyggere 6-34 år tas inn i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Delkostnadsnøkkelen for lokale ruter vil etter utvalgets forslag bestå av antall innbyggere 6-34 år, to kystlinjekriterier (fastland og øyer), antall innbyggere bosatt spredtbygd og antall innbyggere per kilometer offentlig veg.

- Tannhelse

Utvalget anbefaler at kriterier som fanger opp de prioriterte gruppene tas inn i delkostnadsnøkkelen for tannhelse. Delkostnadsnøkkelen for tannhelse vil etter utvalgets forslag bestå av psykisk utviklingshemmede over 16 år, antall døgnplasser på rusinstitusjoner.

Inntektsutjevningen for fylkeskommunene

Utvalget har utredet to alternative opplegg for inntektsutjevningen for fylkeskommunene. Det ene er en ren kopi av inntektsutjevningen for kommunene, mens det andre er en modell med større utjevningsambisjon. Begge modellene har lavere utjevningsambisjon enn dagens inntektsutjevning.

I den første modellen taper alle fylkeskommuner utom Akershus, Oslo og Rogaland i forhold til dagens utjevningsmodell. I den andre modellen taper alle unntatt Akershus, Oslo, Rogaland, Buskerud og Hordaland fylkeskommuner.

Fylkekommunene har alltid har en høyere grad av utjevning av inntektene, begrunnet i at fylkeskommunene i større grad enn kommunene løser nasjonale oppgaver, og har mindre mulighet til å påvirke egne skatteinntekter. Etter sykehusreformen, og med større vekt på regional utvikling, mener utvalget at en mindre ambisiøs inntektsutjevning kan forsvares.

Overgangsordning

Dagens overgangsordning fungerer slik at endringer gjennomføres gradvis med likt beløp pr. år, i løpet av fem år. Utvalgets forslag er at endringer gjennomføres med et maksimalt kronerbeløp pr. innbygger pr. år. Beløpet er 100 kroner for fylkeskommunene og 400 kroner for kommunene. For eksempel vil den bebudete endringer for Nord-Trøndelag fylkeskommune på minus 222 kroner pr. innbygger (28,4 mill. kr. totalt) gjennomføres med minus 100 kroner første året, det samme i det neste, og 22 kroner i det tredje året, tilsvarende 12,8, 12,8 og 2,8 mill. kroner i de tre årene.

Vurderinger

Vurderingene av Borgeutvalgets utredning baseres i hovedsak på rapporten fra Moen-utvalget. (*Kommentarer til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*),

Mandatet til Borge-utvalget

Mandatet var både tradisjonelt og snevert i den forstand at utvalget ikke eksplisitt blir bedt om å vurdere *hensiktsmessigheten* av systemet slik det er utformet, spesielt med tanke på robusthet, forutsigbarhet og hvilke styringsproblemer kommunesektoren står ovenfor. Utvalget ble bedt om en *oppdatering* innen rammen av det system vi faktisk har samt å gjøre noen spesielle vurderinger som i hovedsak springer ut fra oppdragsgiverens politiske ståsted.

Borge-utvalget skulle gi sine synspunkter på et *faglig* grunnlag. Det kan imidlertid hevdes at flere forslag ligger i grenselandet mellom fag og politikk, slik det også var forrige gang (Rattsø-utvalget). Et eksempel på dette er at utvalget ble bedt om å gi synspunkter på regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet siden disse har til hensikt å sikre regionale og distriktpolitiske målsettinger. Det norske inntektssystemet er komplisert og ønsket om forenklinger blir satt fram hver gang det gjøres en ny utredning eller endring. Noen store forenklinger foreligger imidlertid ikke denne gangen heller.

Den synes som om forrige regjeringen hadde et fokus på at inntektssystemet skulle stimulere til kommunesammenslåinger. Utvalget skulle vurdere kommunestørrelse både som "ufrivillig" kostnad og som "frivillig" kostnad i deler av landet.

To andre momenter som har vært framme i debatten og som burde vært sterkere vektlagt i mandatet er:

- • Kommunesektoren og demokratisk utvikling
- • Forutsigbarhet og robusthet i inntektssystemet

Utredningen tar i liten grad opp til diskusjon det faktum at demokrati og driften av dette koster penger. Videre legges det i liten grad opp til en drøfting av sammenhengene mellom kommunesektorens finansielle stilling og de reelle mulighetene for å utøve demokratisk styring.

Det er ikke drøftet i tilstrekkelig grad drøftet at inntektssystemet ikke klart angir hva de enkelte tjenesteproduksjoner koster. Inntektssystemet beregner *relative* kostnader (andel i forhold til landet totalt), og ikke *virkelige* kostnader. Videre er det slik at relativt små endringer i for eksempel kostnadsnøkler gir store utslag i flytting av penger.

Utvalgets sammensetting

Inntektssystemutvalget sitt arbeid har betydning for kommunene i hele landet og dette burde ha vært reflektert i utvalgets sammensetting. Videre har i stor grad brukt de samme fagmiljøene som i 1996.

Distriktstilskuddet og Nord-Norgetilskuddet

- *Sammenblanding av kommunal tjenesteproduksjon og betingelse for næringsutvikling*

Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet skal blant annet sikre at det kan tilbys likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Distriktpolitiske virkemidler skal stimulere til næringsutvikling i såkalte næringssvake områder eller områder med store behov for omstillinger. Det kan hevdes at Borge-utvalget blander sammen forutsetningene for kommunal tjenesteproduksjon med betingelsene for næringsutvikling.

- Manglende begrunnelse for redefinering og omfordeling av Nord-Norge tilskuddet

Nord-Norge tilskuddet var blant annet ment å skulle kompensere for merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. At disse tilskuddene nå skal redefineres og omfordeling slik utvalget foreslår, mangler en faglig begrunnelse.

Som et eksempel kan det nevnes at det i en rapport om Finnmark ("Gode kommunale tjenester for Finnmarks befolkning og Næringsliv" Norut NIBR Finnmark (2005:1)) dokumenteres at velferdstjenester som det er knyttet nasjonal standardkrav til har høye faste bunnkostnader, noe som fører til at små og desentrale kommuner har høye enhetskostnader. Her har både demografiske, topografiske og klimatiske forhold stor betydning. Dette er driftsulemper som ikke fanges opp av den øvrige utgiftsutjevningssystemet i inntektssystemet. Lignende forhold har tidligere blitt hevdet fra Nord-Trøndelag fylkeskommune som gjeldende i fylket, og særlig i Namdalen. Konklusjonene fra den nevnte rapporten har høy overførbarhet til Nord-Trøndelag. Nord-Trøndelag bør derfor gis noe av de samme kompensasjonene som Nord-Norge.

- Omfordelingen fra nord til sør vil vanskeliggjøre satsningen på nordområdene

Den nye regjeringen har i regjeringserklæringen definert nordområdene som strategisk viktig. Dersom en foretar omlegginger i henhold til Borge-utvalgets forslag legger dette ikke til rette for bosetting og næringsutvikling i regionen.

- Byer og distrikter må ses under ett i nord

Inntektssystemet bør bygge på en målstruktur for hele Nord-Norge og Nord-Trøndelag som et sammenhengende geografisk område. I dette bildet er også en drøfting av indikatoren folketetthet på regionnivå i EUs strukturprogram interessant. Definisjon er områder med mindre enn 8 personer per km². Innenfor en slik avgrensning vil hele Nord-Norge og Nord-Trøndelag være med.

- Incentiver til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid bør ligge utenfor inntektssystemet

Det overordnede målet inntektssystemet er å sikre et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne i alle deler av landet. Det kan være forskjellige meninger om hvilken kommunestruktur som er ønskelig, men dette spørsmålet bør behandles utenfor inntektssystemet.

- Skjønnstilskuddet bør opprettholdes som "sikkerhetsnett"

Mange kommuner har et ensidig næringsliv og kan oppleve store svingninger. Videre har overføring av særlig kostnadskreven oppgaver i sammenheng med desentralisering av velferdsoppgaver, medført ulik belastning for kommunene. Det er med andre ord et mangfold

av utfordringer som kostnadsnøkler og vektorer i en modell for utgifts- og inntektsutjevning ikke helt og fullt kan fange opp. Det er derfor behov for et "sikkerhetsnett".

Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene

- Videregående opplæring

Borgeutvalgets inndeling etter studieretninger med samme kostnadsstruktur er fornuftig, men studieretningen naturbruk bør være i en egen gruppe. I likhet med Rattsø-utvalget analyserer Borge-utvalget kostnadene innenfor videregående opplæring bare på fylkesnivå. Før det foreslås en ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring bør det foreligge analyser av sammenhenger mellom enhetskostnader på *skolenivå* og bosettingsmønster. Det bør også vurderes om det er hensiktsmessig med en normativ modell. Det bør også gjennomføres en analyse av skoleskyss og hvilke sammenhenger det er mellom utgifter til skoleskyss og bosettingsmønster.

- Samferdsel

Forslaget til delnøkkel for fylkesveier gir en omfordeling til Oslo. Delnøkkel for lokale ruter slår særlig negativt ut for Nordland og Sogn og Fjordane. I rapport fra Høyskolen i Nord-Trøndelag fremmes innvendinger mot begge delnøkklene (vei og lokale ruter) og en foreslår at en vurderer en normativ modell.

Inntektsutjevningen

Det har vært påpekt at det kan være en motsetning mellom det å ha en god insentivstruktur for kommunene til å drive lokal næringspolitikk og en god inntektsutjevning. Undersøkelser tyder imidlertid på at motivet for å føre en aktivt næringspolitikk er å skaffe arbeidsplasser minst like viktig som å øke skatteinntektene.

Et annet moment er at så lenge inntektsutjevningen ikke er helt symmetrisk (dvs. at reduksjon hos fylkeskommuner med høye utgifter skjer i samme takt som økningen hos fylkeskommuner med lave inntekter), vil incentivvirkningen for å drive næringsutvikling være størst for skatteintensive fylkeskommuner og minst (evt. null) for skattesvake fylkeskommuner, der behovet bør være størst. Samme resonnering gjelder for kommunene. Som eksempel kan nevnes situasjonen for Oslo kommune der man ikke har eiendomsskatt. Sannsynligvis er det slik at det lønner seg for den kommunen ikke å ha eiendomsskatt, fordi man da får mer igjen i inntekts- og selskapskatt (som blir lite utjevnet for Oslos vedkommende).

Ut fra dette vil det være mest rimelig å skjerpe utjevningssambisjonene istedenfor å senke dem, slik utvalget foreslår.

Momskompensasjon

Det er fornuftig av den nye regjeringen å vurdere effektene av utvidelse av momskompensasjonsordningen. Utvidelsen av momskompensasjonsordningen har blant annet medført et ikke ubetydelig merarbeid for hele den kommunale sektoren..

Andre modeller

I rapporten ”Kommentarer til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner” fra Høgskolen i Nord-Trøndelag (2005) har en trukket frem den svenske modellen. Den synes å være enklere å forstå, da den bl.a. fordeler etter faktiske kostnader og ikke etter relative kostnader. Derfor bør det arbeides.

Kommunene

Som nevnt innledningsvis konsentrerer denne utredningen seg i hovedsak om fylkeskommunene og om de distriktpolitiske virkemidlene. Det må imidlertid nevnes at vesentlige deler i den foreslåtte utgiftsutjevningen for kommunene har flere svakheter. I den forannevnte rapporten fra Høgskolen i Nord-Trøndelag er det påvist at kostnadsnøklerne for grunnskole, barnevern, pleie- og omsorg og sosialhjelp har svakheter, er dårlig utredet eller er offer for dårlig ”håndverk” i tolkning av statistiske beregninger. Før materialet kan tas i bruk, må det således ytterligere analyser og vurderinger til.