

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
02 FEB 2006
05/13280-174
661.0
Ad. KO / KØ / HER

Vår ref.: (nyttast ved korrespondanse)
200506511-5/107/MSOG

Dykkar ref.:

Bergen, 01. februar 2006

Utgreiing frå Inntektssystemutvalet (NOU:18) - høyring

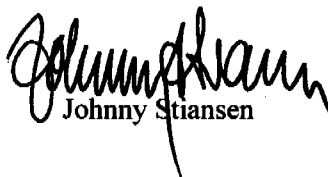
Ein viser til brev av 11. oktober 2005 og 28. oktober 2005 frå Kommunal- og regionaldepartementet.

Hordaland fylkesutval gjorde i sitt møte 26. januar 2006, sak 28, slikt vedtak:

”Fylkesutvalet tek til orientering fylkesrådmannen sitt oversyn over utgreiinga frå Inntektssystemutvalet – NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – med desse merknadene:

- Forslaget til endringar i kostnadsnøklane medfører til dels store endringar i utgiftsutjamninga fylkeskommunane imellom. Fylkesutvalet meiner det må analyserast nærare om dei nye nøklane gjenspeilar godt nok det verkelege utgiftsbehovet i fylkeskommunane.
- Fylkesutvalet meiner det er viktig med forutsigbare økonomiske rammer for kommunesektoren. Fylkesutvalet står difor forslaget om prognosebasert inntektsutjamning.
- Utforminga av nyordninga med inntektsgarantitilskot bør justerast i høve til Inntektssystemutvalet sitt forslag. Fylkesutvalet meiner det er urimeleg at fylkeskommunar som Hordaland som skal ha ein positiv effekt av dei foreslåtte inntektssystemendringane, i ein overgangsperiode skal få reduserte rammeoverføringar som følgje av utforminga av det nye inntektsgarantitilskotet i inntektssystemet.
- Fylkesutvalet legg til grunn at det skal vera best mogleg samsvar mellom inntektsnivået og folketalet i den einkilde kommune/fylkeskommune. Fylkesutvalet finn det difor rett at ein held fram med oppdaterte folketal pr. 01.01. budsjettåret, for innbyggjartilskotet og utgiftsutjamninga.”

Kopi av saksutgreiinga i fylkesutvalssak 28/06 saman med utskrift av førehavinga i fylkesutvalet følger vedlagt.


Johnny Stiansen


Magne Furnes

Vedlegg: 1. Saksutgreiing i fylkesutvalssak 28/06
2. Særutskrift av førehavinga i fylkesutvalet

SAKNR. 28/06
MØTEDATO 26.01.06

Saksgang	Møtedato	Saknr	Saksordfører
Fylkesutvalet	26.01.06	28/06	

Utgreiing frå inntektssystemutvalet (NOU 2005:18) - Høyring

Forslag til innstilling, sjå saksframlegg.



Arkivsak 200506511-3
Arkivnr. 107
Saksh. Furnes, Magne

Saksgang	Møtedato
Fylkesutvalet	26.01.2006

UTGREIING FRÅ INNTEKTSSYSTEMUTVALET (NOU 2005:18) - HØYRING

SAMANDRAG

Inntektssystemutvalet har lagt fram utgreiing med høyringsfrist 1. februar. Utvalet har utgreidd og vurdert sentrale element i inntektssystemet for kommunane og fylkeskommunane.

Fylkesrådmannen har i denne saka lagt fram oversyn over sentrale punkt i utgreiinga frå inntektssystemutvalet, med særleg vekt på dei punkta som gjeld fylkeskommunane.

Utvalet har kome med forslag som medfører til dels store endringar i inntektssystemet for kommunesektoren. For fylkeskommunane er det forslag om følgjande endringar i inntektssystemet:

- ny kostnadsnøkkel for utgiftsutjamninga
- reduksjon i hovudstadstilskotet til Oslo
- ny inntektsutjamning
- prognosebasert inntektsutjamning
- avvikling av ordninga med oppdaterte folketal i innbyggjartilskotet og utgiftsutjamninga
- reduksjon i skjønntilskotet
- nytt inntektsgaranttilskot i staden for noverande overgangsordning
- kommunalt/fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skular som medfører at korreksjonsordninga i inntektssystemet kan avviklast

Fylkesrådmannen tilrår at fylkesutvalet tek utgreiinga frå Inntektssystemutvalet til orientering med desse merknadene:

- Forslaget til endringar i kostnadsnøklane medfører til dels store endringar i utgiftsutjamninga fylkeskommunane imellom. Det er ønskjeleg å analysere nærare om dei nye nøklane gjenspeilar godt nok det verkelege utgiftsbehovet i fylkeskommunane.


- Fylkesrådmannen meiner at kommunesektoren bør behalda skatteinntektene uavkorta. Inntektsutjamninga bør difor etter fylkesrådmannen sitt syn ikkje byggja på prognosar for skatteinntektene utarbeidd av departementet.
- Utforminga av nyordninga med inntektsgarantitilskot bør justerast i høve til Inntektssystemutvalet sitt forslag. Mellom anna synest det urimeleg at fylkeskommunar som Hordaland som skal ha ein positiv effekt av dei foreslåtte inntektssystemendingane, i ein overgangsperiode skal få reduserte rammeoverføringar som følgje av utforminga av den nye overgangsordninga i inntektssystemet.

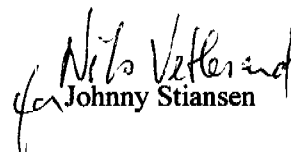
Fylkesrådmannen har merka seg at eit utval nedsett av KS kjem til andre konklusjonar når det gjeld skatteinntektene. Også dette utvalet si utgreiing er til handsaming på fylkesutvalet sitt møte.

FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesutvalet tek til orientering fylkesrådmannen sitt oversyn over utgreiinga frå Inntektssystemutvalet – NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – med desse merknadene:

- Forslaget til endringar i kostnadsnøklane medfører til dels store endringar i utgiftsutjamninga fylkeskommunane imellom. Fylkesutvalet meiner det må analyserast nærare om dei nye nøklane gjenspeilar godt nok det verkelege utgiftsbehovet i fylkeskommunane.
- Fylkesutvalet meiner at kommunesektoren framleis må få behalda skatteinntektene uavkorta. Fylkesutvalet meiner difor at prognosebasert inntektsutjamning ikkje bør innførast.
- Utforminga av nyordninga med inntektsgarantitilskot bør justerast i høve til Inntektssystemutvalet sitt forslag. Fylkesutvalet meiner det er urimeleg at fylkeskommunar som Hordaland som skal ha ein positiv effekt av dei foreslåtte inntektssystemendingane, i ein overgangsperiode skal få reduserte rammeoverføringar som følgje av utforminga av det nye inntektsgarantitilskotet i inntektssystemet.


Paul M. Nilsen


for Johnny Stiansen

FYLKESRÅDMANNEN, 12.01.2006:

1. Inntektssystemutvalet si utgreiing.

Inntektssystemutvalet si utgreiing, NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar, vart lagt fram i oktober 2005. Kommunal- og regionaldepartementet har sendt utgreiinga ut på brei høyring med høyringsfrist 1. februar 2006.

Den nye regjeringa (Regjeringa Stoltenberg) har i Tillegg nr. 1 til statsbudsjettet for 2006 skrive følgjande om oppfølging av Inntektssystemutvalet si innstilling:

”Inntektssystemutvalget overleverte sin utredning 10. oktober 2005 (NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner). Utredningen er sendt på høring med frist 1. februar 2006. Regjeringen vil komme med sin vurdering av utredningen og legge fram eventuelle forslag til endringer i inntektssystemet for kommuner tidligst i Kommuneproposisjonen 2007. I den sammenheng vil det også bli lagt fram en vurdering av om det er hensiktsmessig at selskapsskatt skal være en del av kommunenes inntektsgrunnlag.”

2. Inntektssystemutvalet – medlemmer og mandat.

Inntektssystemutvalet (også kalla Borge-utvalet) var ved oppnemninga samansett slik:

- Professor Lars-Erik Borge, Trondheim, leiar
- Fylkesrådmann Beate Stang Aas, Tromsø
- Avdelingsdirektør Thor Bernstrøm, Oslo
- Avdelingsdirektør Tove Brekke, Oppegård
- Forskningsleiar Anne Britt Djuve, Oppegård
- Underdirektør Kirsten Eknes, Oslo
- Rådgjevar Espen Erlandsen, Bærum
- Professor Terje P. Hagen, Bærum
- Seksjonssjef Pål Hernæs, Oslo
- Forskar Audun Langørgen, Oslo
- Rådmann Britt Lund, Notodden
- Avdelingsdirektør Eli Johanne Lundemo, Oslo
- Seniorrådgjevar Børre Stolp, Drammen

Sekretariatet for utvalet har vore lagt til kommunalavdelinga i Kommunal- og regionaldepartementet.

Viktige drøftingar som utvalet skulle gjennomføra i følgje mandat var:

1. Drøfta om rammefinansieringsmodellen medfører effektiv ressursbruk.
2. Ein brei fagleg gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet.
3. Drøfta nærare:
 - a. Utgiftsutjamninga (også for kapitalkostnader)
 - b. Inntektsutjamninga
 - c. Distriktpolitiske verkemiddel
 - d. Skjønnsmidlane
 - e. Overgangsordninga
4. Drøfta om kommunestruktur er ein ”frivillig” kostnad.
5. Drøfta system for kompensasjon for personar som mottek tenester i ein kommune, men som ikkje er busett i kommunen.
6. Likebehandling kommunale og private aktørar.
7. Drøfta korleis nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk kan gjennomførast i eit system basert på kommunale rammeoverføringar.

Storparten av utvalet si utgreiing er ein gjennomgang av inntektssystemet i kommunesektoren med forslag til endringar. Ein del problemstillingar som vert tekne opp, gjeld kommunane og i liten grad fylkeskommunane, og desse problemstillingane har fylkesrådmannen stort sett ikkje teke med i denne saka.

3. Inntektssystemet

I dette avsnittet er det først teke med eit kort oversyn over Hordaland fylkeskommune sine inntekter fordelt gjennom inntektssystemet. Desse inntektene vert gjerne kalla for rammeoverføringane. Vidare er det teke med ei orientering om korleis dagens inntektssystem for fylkeskommunane er bygt opp.

3.1 Hordaland fylkeskommune sine rammeoverføringar

I budsjettet for 2006 er Hordaland fylkeskommune sine frie inntekter på i alt 2 901,7 mill. kr, fordelt med skatteinntekter på 1 791,4 mill. kr og rammeoverføringar på 1 110,3 mill. kr. Dei frie inntektene utgjer 82,9% av fylkeskommunen sine samla inntekter.

Rammeoverføringane, som vert fordelte gjennom inntektssystemet, er samansett av fleire komponentar, og kan for Hordaland fylkeskommune sin del i 2006 spesifiserast nærare slik:

Innbyggjartilskot	1 079,4 mill.kr
Utgiftsutjamning	- 1,5 " "
Overgangsordningar	- 36,1 " "
Utanfor overgangsordn.	- 23,3 " "
Skjønnsmidlar	102,6 " "
Tillegg tannhelse	3,7 " "
Inntektsutjamning	- 14,4 " "
Rammetilskot i alt	<u>1 110,3 mill.kr</u>

Innbyggjartilskotet vert fordelt med ein lik sum pr. innbyggjar til alle fylkeskommunar.

Trekkordninga for elevar ved frittstående og statlege skular medfører for Hordaland fylkeskommune i 2006 eit trekk på 35,9 mill. kr. Utgiftsutjamninga elles gjev Hordaland eit tillegg på 34,4 mill. kr, slik at utgiftsutjamninga samla er på -1,5 mill. kr.

Overgangsordninga i inntektssystemet, som skal hindra brå omfordelingar mellom fylkeskommunane ved ansvarsendingar og systemendingar i inntektssystemet, er for Hordaland sin del på -36,1 mill. kr. Eit negativ tal (trekk) her betyr at våre inntekter vil gå opp, etter kvart som trekket (som i stor grad har med tidlegare ansvar for barnevernet å gjera) fell bort. Overgangsordninga omfordelar midlar og går i null på landsbasis.

Trekket på 23,3 mill. kr utanfor overgangsordninga er eit nettotal der m.a. trekket for forsøket med at Bergen kommune har overteke ansvar frå fylkeskommunen innan transport og kulturminnefeltet er rekna med. Tilskot til Bjørkåsen vidaregående skole inngår også i dette talet.

Hordaland sine skatteinntekter er så høge pr. innbyggjar at det i budsjettet vert rekna med eit trekk i netto inntektsutjamning på 14,4 mill. kr.

3.2 Litt om dagens inntektssystem

Denne omtalen av inntektssystemet byggjer på framstillinga som ein finn i Beregningsteknisk dokumentasjon (grønt hefte) til statsbudsjettet for 2006.

Det overordna formålet med inntektssystemet er å utjamna kommunane og fylkeskommunane sine førsetnader for å gje eit likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane. For å nå målet vert det ved

fordelinga av rammetilskotet teke omsyn til strukturelle skilnader i kommunale og fylkeskommunale kostnader (utgiftsutjamninga) og skilnaden i skatteinntektene (inntektsutjamninga). Rammetilskotet utgjør saman med skatteinntektene dei frie inntektene som kommunesektoren fritt disponerer innanfor gjeldande lover og forskrifter. Det vert også gjeve eit skjønstilskot for å korrigera for tilhøve som ikkje vert godt nok ivareteke i fordelingsystemet elles. Inntektssystemet har i tillegg virkemiddel som er grunngeivne med regionalpolitiske målsettingar. Det samla rammetilskotet er delt i fem tilskot for kommunane og fire tilskot for fylkeskommunane.

Omfordelinga som følgje av utgifts- og inntektsutjamninga vert gjort i tilknytning til innbyggjartilskotet. Utgiftsutjamninga i inntektssystemet er grunna med at demografiske, geografiske og sosiale tilhøve medfører strukturelle kostnadsskilnader som kommunesektoren i liten grad kan påverka sjølv. For at kommunesektoren skal kunna gje eit likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane må det takast omsyn til slike strukturelle kostnadsskilnader ved fastlegging av dei økonomiske rammene. Det er også turvande å gjennomføra inntektsutjamning av skatteinntektene for å oppnå rimeleg utjamning av dei økonomiske føresetnadene.

Når kommunane/fylkeskommunane overtek ansvaret for nye oppgåver, eller øymerka tilskot vert innlemma i inntektssystemet, er fordelinga mellom kommunane/fylkeskommunane som regel ikkje den same som den vil vera når midlane vert fordelte etter inntektssystemet sine kriterium. Det er ønskeleg at overgangen til fordeling etter inntektssystemet sine kriterium ikkje skal verta for brå frå eitt år til neste år. Difor har inntektssystemet ei overgangsordning som medfører at det tek 5 år frå midlar vert innlemma (eventuelt trekte ut) til midlane vert fordelte berre etter kriteria i inntektssystemet. Det er altså ei gradvis tilpassing. Gjennom overgangsordninga sikrar ein også at ein del endringar i inntektssystemet vert gjennomført gradvis over 5 år.

Rammetilskotet er sett saman av innbyggjartilskotet (medrekna utgifts- og inntektsutjamning) og følgjande tilskot: Nord-Noregtilskotet, regiontilskotet (berre kommunane), skjønstilskotet, hovudstadstilskotet (berre fylkeskommunane) og tilskot knytta til selskapsskatten (berre kommunane). I tillegg vil overgangsordninga påverka rammeoverføringane til den einskilde kommunen/fylkeskommunen.

Nord-Noregtilskotet er eit særskilt regionalpolitisk tiltak. Tilskotet skal gjera det mogleg for kommunar og fylkeskommunar i Nord-Noreg å gje eit betre tenestetilbod enn kommunar og fylkeskommunar elles i landet.

Skjønstilskotet vert brukt for å kompensera kommunar og fylkeskommunar for spesielle lokale tilhøve som ikkje vert fanga opp i den faste delen av inntektssystemet. Sidan 2004 er kommunar og fylkeskommunar som tapte på omlegginga av ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift, vorte kompensert gjennom ordninga med skjønstilskot.

Frå og med 2004 overtok staten ansvaret som fylkeskommunane hadde i barnevernet. Oslo sitt ansvar for barnevernet vart likevel vidareført. Oslo fylkeskommune vil motta 453 mill. kr i tilskot til barnevern/hovudstadstilskot i 2006. Om lag 80 prosent av midlane er knytta til Oslo sitt ansvar for barnevern, medan om lag 20 prosent er knytta til at Oslo har spesielle oppgåver som hovudstad.

Kostnadsnøklane

Både etterspørselen etter kommunale/fylkeskommunale tenester og kostnader ved produksjonen vil variere mellom kommunane/fylkeskommunane. Som nemnt er målet med utgiftsutjamninga å fanga opp slike variasjoner. Ein tar frå dei relativt lett drivne og gir til dei relativt tung drivne.

For å finna ut om ein kommune eller fylkeskommune er meir lett driven eller tung driven enn gjennomsnittet, er det gjennomført omfattande analysar av kva faktorar som har verknad for variasjon i kostnadene ved tenesteproduksjon i den kommunale sektoren. Det er utarbeidd kostnadsnøklar for kommunane og fylkeskommunane for utrekning av utgiftsutjamninga.

Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunane er sett saman av tre delkostnadsnøklar: vidaregåande opplæring, samferdsel og tannhelsetenesta. I delkostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring inngår talet på 16 – 18-åringar og søkjarar yrkesfag som kriterium. Nøkkelen for tannhelse har innbyggjartal fordelt på årsklassar som kriterium. Når det gjeld fylkesveggar er vedlikehaldskostnader veg og reinvesteringarkostnader veg nytta. For lokale ruter er også innbyggjartal fordelt på årsklassar med som kriterium. Vidare er det for lokale ruter med kriterium for rutenett til sjøs, spredt busettnad, areal, storbyfaktor og folkemengd på øyar.

Samla kostnadsnøkkel for fylkeskommunane er slik:

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggjarar 0 –15 år	0,064
Innbyggjarar 16 –18 år	0,526
Innbyggjarar 19 –34 år	0,027
Innbyggjarar 35 –66 år	0,035
Innbyggjarar 67 –74 år	0,008
Innbyggjarar 75 år og over	0,009
Rutenett til sjøs	0,032
Busett spredt	0,022
Areal	0,007
Storbyfaktor	0,016
Folkemengd på øyar	0,009
Vedlikehaldskostnader veg	0,064
Reinvesteringarkostnader veg	0,032
Søkjarar yrkesfag	0,149
SUM	1,000

Kostnadsnøklane vert nytta saman med kriteriedata for å rekna ut utgiftsbehovet for kvar einiskild kommune og fylkeskommune. Landsgjennomsnittet er lik 1,00. Dersom indeksen for ein fylkeskommune er 1,07, så er utrekna utgiftsbehov ved å driva denne fylkekommunen 7 prosent høgare enn gjennomsnittet. Dette vert så kompensert gjennom utgiftsutjamninga. Utgiftsbehovsindeksen for Hordaland fylkeskommune er for 2006 utrekna til 1,0127.

I tillegg til utrekningane basert på kostnadsnøkkelen inngår i utgiftsutjamninga ei korreksjonsordning for elevar i frittstående og statlege skular. Trekkordninga medfører ei omfordeling mellom kommunar/fylkeskommunar som følgje av at talet på elevar som nyttar frittstående og statlege skular varierer mellom kommunane og mellom fylkeskommunane. Stor bruk medfører netto trekk og liten bruk medfører netto tillegg i denne delen av utgiftsutjamninga.

Inntektsutjamninga

Fylkeskommunar med skatteinngang på under 120 prosent av landsgjennomsnittet per innbyggjar vert kompensert for 90 prosent av differansen mellom eigen skatteinngang og 120 prosent av landsgjennomsnittet. Denne inntektsutjamninga vert finansiert ved at kvar einiskild fylkeskommune vert trekt med eit likt beløp per innbyggjar.

For Hordaland fylkeskommune sin del medfører dette at det i budsjettet for 2006 er lagt til grunn ei brutto inntektsutjamning på 324 mill. kr. Dette skal gje 90% kompensasjon av differansen mellom eigen skatteinngang og 120 prosent av landsgjennomsnittet. Det er då lagt til grunn at Hordaland fylkeskommune sin skatteinngang er på 99,9% av landsgjennomsnittet. Alle fylkeskommunar utanom Oslo har mindre enn 120% av landsgjennomsnittet i skatt og må difor få brutto inntektsutjamning. Samla brutto inntektsutjamning vert altså finansiert med eit likt trekk per innbyggjar i alle fylkeskommunar. For Hordaland fylkeskommune sin del vil dette trekket i følgje prognosen utgjera 338,4 mill. kr. Netto inntektsutjamning for Hordaland vert dermed –14,4 mill. kr.

Inntektsutjamninga vert rekna ut sju gonger i året etter kvart som skatteinngangen ligg føre. Det endelege talet for inntektsutjamninga i 2006 ligg føre i februar 2007.

Det kan her nemnast at kommunane frå 2005 har gått over til såkalla symmetrisk inntektsutjamning. Kommunar med skatteinntekter under landsgjennomsnittet vert kompensert for 55 prosent av differansen mellom eigen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommunar med skatteinngang over landsgjennomsnittet vert trekt for 55 prosent av differansen mellom eigen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Utover dette får kommunar med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensasjon for 35 prosent av differansen mellom eigne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Kommunar med skatt på under 90 prosent av landsgjennomsnittet får dermed 90 prosent kompensasjon (55+35) for differansen mellom eigne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet, og 55 prosent kompensasjon for differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittet og 100 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjon på 35 prosent vert finansiert ved at kvar einskild kommune vert trekt med eit likt beløp per innbyggjar.

4. Inntektssystemutvalet sine vurderingar og forslag

I det følgjande vil fylkesrådmannen gje eit oversyn over inntektssystemutvalet sine vurderingar og forslag med hovudvekt på den delen som vedkjem fylkeskommunane. Fylkesrådmannen har også innarbeid kommentarar til nokre punkt i utgreiinga.

4.1 Prinsipp for utforminga av inntekts- og finansieringssystemet

Inntektssystemutvalet viser til at Noreg og dei andre nordiske landa har ein relativ stor kommunal sektor med etter måten stort ansvar for tilbodet av nasjonale velferdstenester. Nasjonale styresmakter vil til vanleg ha sterke interesser knytta til det lokale tilbodet av desse tenestene og at det ikkje vert for store skilnader i tenestetilbodet mellom ulike delar av landet. For å oppnå desse målsettingane vert det nytta både generelle og sektorspesifikke virkemiddel. Dei viktigaste generelle virkemidla er styring av kommunesektoren sine inntektsrammer og økonomisk utjamning mellom kommunar og mellom fylkeskommunar. Eksempel på sektorspesifikke virkemiddel er øyremerka tilskot og lovbaserte virkemiddel som minstestandardar og fastsetjing av rettar.

Inntektssystemet skal mellom anna hjelpe til med utjamning av dei økonomiske føresetnadene for eit likeverdig tenestetilbod i alle delar av landet. Dette vert oppnådd dels gjennom inntektsutjamninga som i stor grad jamnar ut skilnader i skattegrunnlaget og dels gjennom utgiftsutjamninga som kompenserer for ufrivillige kostnads- og etterspørselstilhøve. Som ein del av det samla finansieringssystemet er inntektssystemet også eit virkemiddel for å tilføra kommunesektoren inntekter.

Inntektssystemutvalet peikar på at inntektssystemet skal ivareta fleire, og til dels motstridande målsettingar. Det er i hovudsak fire omsyn ein har freista å ta vare på gjennom utforminga av inntektsystemet:

- Utjamning av dei økonomiske føresetnadene for eit likeverdig tenestetilbod (rettferdig inntektsfordeling)
- Lokalt sjølvstyre
- Stabile og kjente inntektsrammer
- Regionalpolitiske omsyn

Omsynet til lokalt sjølvstyre tilseier i følgje Inntektssystemutvalet at kommunesektoren bør ha stor fridom til å disponera eigne inntekter. Vidare tilseier omsynet til det lokale sjølvstyret at inntektene til kommunesektoren bør ha sterk lokal forankring, slik at kommunar og fylkeskommunar har incentiv til å leggja til rette for næringsutvikling som kan gje større inntekter. Denne målsettinga går isolert sett i retning av det ikkje bør vera full utjamning av variasjonar i skatteinntektene. Målsettinga kjem dermed i konflikt med målsettinga om eit likeverdig tenestetilbod, som egentleg krev full utjamning av variasjonar i skatteinntektene.

Inntektssystemutvalet peikar vidare på at kommunesektoren har ansvaret for nasjonale velferdstenester som i liten grad kan byggjast opp eller ned frå det eine året til det andre. Dette tilseier isolert sett at kommunesektoren bør ha stabile og kjente inntektsrammer. Men også målet om stabile rammer kan koma i konflikt med omsynet til at kommunesektoren sine inntekter skal ha sterk lokal forankring. Det er gjerne slik at det er dei lokale skatteinntektene som er den mest usikre inntektsposten for kommunesektoren.

Inntektssystemet vert i dag også nytta som eit virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske mål. Små kommunar og kommunar/fylkeskommunar i Nord-Noreg får tilført ekstra overføringar gjennom inntektssystemet, noko som isolert sett medfører at denne delen av kommunesektoren kan ha høgare nivå på tenestetilbodet enn andre kommunar og fylkeskommunar. Det kan difor vera ei motsetning mellom målsettinga om eit likeverdig tenestetilbod og ønskje om å ivareta regional- og distriktspolitiske målsettingar gjennom inntektssystemet. Medan inntektssystemet gjennom utgifts- og inntektsutjamninga fører til utjamning av økonomiske føresetnader og dermed skal gje likeverdig tenestetilbod, skapar systemet sjølv gjennom dei regionalpolitisk motiverte ordningane nye inntektsskilnader.

Inntektssystemutvalet peikar på at spørsmålet om korleis ein skal ivareta dei overordna måla må stå sentralt når ein skal sjå vidare på utforminga av inntektssystemet. Utforminga av inntektssystemet må byggja på ei avvegning mellom dei ulike omsyna.

Utvalet presiserer at prinsippa for utforminga av inntektssystemet og avveginga mellom dei ulike omsyna ikkje kan baserast på fagleg grunnlag åleine. Avveginga må også baserast på politisk skjønn.

4.2 Inntektssystemutvalet sine forslag til endringar i inntektssystemet

Inntektssystemutvalet sine forslag til nytt inntektssystem medfører følgjande endringar for fylkeskommunane:

- ny kostnadsnøkkel
- reduksjon i hovudstadstilskotet
- ny inntektsutjamning
- prognosebasert inntektsutjamning
- avvikling av ordninga med oppdaterte folketal i innbyggertilskotet og utgiftsutjamninga
- eit redusert skjønntilskot med eit meir avgrensa formål
- eit nytt inntektsgarantitilskot til erstatning for dagens overgangsordning
- kommunalt finansieringsansvar for frittstående skular som medfører at korreksjonsordningar i inntektssystemet kan avviklast

Også for kommunane er det forslag om ny kostnadsnøkkel og det er forslag om eit nytt distriktspolitisk tilskot.

Fylkesrådmannen vil i det følgjande sjå nærare på endringane for fylkeskommunane.

4.2.1 Ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjamninga

Gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet skal kommunesektoren få full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadstilhøve knytta til tenesteproduksjonen. Inntektssystemutvalet ønskjer å vidareføra hovudprinsippet for utgiftsutjamninga i dagens inntektssystem. Utgiftsutjamninga for fylkeskommunane omfattar vidaregåande opplæring, tannhelse og samferdsel. Gjennom dei frie inntektene skal kommunane og fylkeskommunane finansiera både driftsutgifter og kapitalutgifter. I prinsippet medfører dette at alle utgifter til kommunal og fylkeskommunal tenesteproduksjon bør omfattast av utgiftsutjamninga, også kapitalutgifter. I dag er det likevel berre variasjonar i driftsutgiftene som ligg til grunn for utgiftsutjamninga. Dette har samanheng med mangelfulle data for kapitalutgiftene. Utvalet meiner at ein framleis har for dårlege data til at

kapitalutgiftene kan inngå i utgiftsutjamninga, men at det bør vera eit mål for framtida også å få desse utgiftene med i utgiftsutjamninga.

Inntektssystemutvalet understrekar at det er ei stor utfordring å kvantifisera skilnader i utgiftsbehov mellom kommunar og mellom fylkeskommunar. For det første må ein identifisera og kvantifisera verknaden av faktorar som forklarar kvifor behovet for tenester varierer mellom kommunar og mellom fylkeskommunar. Og for det andre må ein identifisera og kvantifisera verknaden av faktorar som forklarar kvifor kostnadene knytta til å produsera ei eining av tenestene varierer mellom kommunane og mellom fylkeskommunane.

Utvalet viser til at det er to hovudtilnærmingar for å rekna utgiftsbehovet: Den normative metoden og den statistiske metoden. Den normative metoden etablerer kriterium for utjamning basert på normer for tenesteproduksjonen, medan den statistiske metoden tek utgangspunkt i den faktiske tenesteproduksjonen. Kostnadsnøkklane er i stor grad basert på den statistiske metoden.

I perioden 1986 – 1994 var utgiftsutjamninga basert på sektornøklar for dei ulike tenestene som vart omfatta av utgiftsutjamninga. Bakgrunnen var at regjering og storting gjennom å variere storleiken på sektortilskota kunne gje signal til kommunane og fylkeskommunane om satsing på bestemte område. Utgiftsutjamninga har sidan 1994 vore basert på ein felles kostnadsnøkkel for dei tenestene eller sektorane som vert omfatta av utgiftsutjamninga. Kostnadsnøkkelen er sett saman av objektive kriterium med tilhøyrande vektorer som skal gjenspeila den kvantitative verknaden av kriteriet. Den felles kostnadsnøkkelen er eit vegd gjennomsnitt av delkostnadsnøkklane for dei einskilde sektorane. Som vektorer vert nytta sektorane sin del av netto driftsutgifter. I gjeldande nøkkel for fylkeskommunane inngår vidaregåande opplæring med vekt på 66,1%, samferdsel med vekt på 27,6% og tannhelse med vekt på 6,3%.

Inntektssystemutvalet tilrår at utgiftsutjamninga framleis skal vera basert på ein felles kostnadsnøkkel. Overgangen frå sektornøklar og sektortilskot til ein felles kostnadsnøkkel i 1994 var rett, då denne endringa synleggjorde prinsippet om at det eigentleg ikkje låg bindingar frå staten om kor stor del av rammeoverføringane som skal brukast på dei ulike sektorane.

Oversyn over noverande samla kostnadsnøkkel er gjeve i avsnitt 3.2 som har eit stutt oversyn over dagens inntektssystem.

I det følgjande er gjeve eit oversyn over endringane i delkostnadsnøkklane for fylkeskommunane som inntektssystemutvalet gjer framlegg om og verknaden for den samla kostnadsnøkkelen.

4.2.1.1 Kostnadsnøkkel for vidaregåande opplæring

I det følgjande er sett opp oversyn over noverande kostnadsnøkkel og utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel for vidaregåande opplæring.

Kriterium	Kostnadsvekt Noverande nøkkel	Kostnadsvekt Ny nøkkel
Innbyggjarar 16-18 år	0,775	0,78204
Søkjarar yrkesfag	0,225	
Søkjarar studieprogram i gruppe 2		0,04880
Søkjarar studieprogram i gruppe 3		0,12986
Innbyggjarar 25-49 år		0,03930
Sum	1,000	1,00000

Variasjonar i fylkeskommunane sitt utgiftsbehov til vidaregåande opplæring vert i dag ivarteke gjennom kriteria innbyggjarar 16-18 år og søkjarar yrkesfag. Det første kriteriet skal ivareta at skilnader i fylkeskommunane sine utgiftsbehov til vidaregåande opplæring i hovudsak har samanheng med variasjonar i talet på elevar. Kriteriet søkjarar til yrkesfaglege studieretningar skal ivareta at

ressursbehovet per elev er høgare på yrkesfaglege studieretningar enn på allmenne fag. Ved utforminga av kostnadsnøkkelen er det lagt til grunn at fylkeskommunane sitt utgiftsbehov til vaksenopplæring er proporsjonalt på talet på innbyggjarar 16-18 år. Delkostnadsnøkkelen har ikkje vore endra sidan 1997.

Fylkeskommunane har ikkje finansieringsansvaret for undervisning av elevar i statlege og frittstående skular. Som nemnt i avsnitt 3.2 er det innanfor utgiftsutjamninga ei eiga korreksjonsordning med omfordeling frå fylkeskommunar med relativt mange elevar i frittstående og statlege skular til fylkeskommunar med relativt få elevar i frittstående og statlege skular.

Behovet for ny utgreiing av delkostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring har samanheng med at datagrunnlaget for noverande delkostnadsnøkkel er om lag 10 år. Utvalet meiner og det er trong for å sjå nærare på korleis busettingsmønsteret påverkar utgiftene samt verknadene av skysstgifter. Vidare har utvalet sett nærare på kostnadsskilnader mellom ulike studieretningar.

På grunnlag av analysar som er gjennomført, finn utvalet liten støtte i hypotesen om at spredt busetnad medfører meirkostnader til vidaregåande opplæring, og utvalet tilrår ikkje at det vert teke omsyn til spredt busetnad i kostnadsnøkkelen. Utvalet viser vidare til at det ikkje har vore mogleg å gjennomføra separate analysar av fylkeskommunane sine utgifter til skuleskyss fordi datakvaliteten ikkje har vore tilstrekkeleg god. Vidare heiter det at Statistisk Sentralbyrå har igangsett arbeid for å utvikla ein ny indikator for busettingsmønster i fylka.

Når det gjeld oppdeling av elevgruppene i kostnadsnøkkelen, har ein no ei tilleggsgruppe spesifisert som søkjarar yrkesfag. I den nye kostnadsnøkkelen er det forslag om to tilleggsgrupper der den eine er søkjarar studieprogram i gruppe 2 og den andre søkjarar studieprogram i gruppe 3. Dermed er i praksis elevmassen delt i 3 grupper etter kor kostbare studieprogramma er. Utvalet peikar på at inndelinga i studieprogram i kostnadsnøkkelen må gjennomgåast på nytt når ein får nærare oversyn over elevmassen innan dei forskjellige nye studieprogramma.

Inntektssystemutvalet tilrår at det vert innført eit eige alderskriterium i kostnadsnøkkelen for å fanga opp variasjonar i behovet for vaksenopplæring. Utvalet går inn for å innføra innbyggjarar 25-49 år som kriterium.

I den nye delnøkkelen for vidaregåande opplæring får innbyggjarar 16-18 år vekt på vel 78%, søkjarar i dyre studieprogram (2 kriterium) får vekt på nesten 18% og innbyggjarar 25-49 år får vekt på knapt 4%. Desse vektene er baserte på kostnadsanalysar.

Fylkesrådmannen har merka seg at i arbeidet med den nye kostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring er det ikkje påvist samanheng mellom busetnadsmønster og kostnader. Det har vorte påpeika at dette kan skuldast at dei små skulane der det er spreidd busetnad, har få studieretningar, og at dette fører til reduserte kostnader. Det kan vera ønskjeleg at det vert arbeidd vidare med problemstillingane rundt busetnad og utgifter til vidaregåande opplæring medrekna utgiftene til skuleskyss. Fylkesrådmannen viser også til Statistisk Sentralbyrå sitt arbeid med utviklinga av nye indikatorar for busettingsmønsteret.

4.2.1.2 Kostnadsnøkkel for samferdsel

Kostnadsnøkkel for samferdsel er samansett av ein nøkkel for fylkesvegar og ein nøkkel for lokale ruter. Ein kan gje slikt oversyn over desse delnøkklane slik dei er i dag og slik inntektssystemutvalet meiner dei bør sjå ut i framtida.

Kriterium	Kostnadsvekt Noverande nøkkel	Kostnadsvekt Ny nøkkel
Vedlikehaldskostnader veg	0,670	1,000
Reinvesteringskostnader veg	0,330	
Kostnadsnøkkel fylkesvegar	1,000	1,000
Kriterium	Kostnadsvekt Noverande nøkkel	Kostnadsvekt Ny nøkkel
Innbyggjarar i alt	0,520	
Rutenett til sjøs	0,180	
Busett spredt	0,120	0,341
Areal	0,040	
Storbyfaktor	0,090	
Folkemengd på øyar	0,050	
Kystlinje fastland		0,085
Kystlinje øyar		0,062
Innbyggjarar 6-34 år		0,256
Innbyggjarar per km vei		0,256
Kostnadsnøkkel lokal transport	1,000	1,000

Kostnadsnøkkel fylkesvegar

Variasjonar i fylkeskommunane sine utgiftsbehov til fylkesvegar vert i dag ivareteke gjennom kriterium som skal fanga opp skilnader i vegvedlikehaldskostnader og reinvesteringskostnader per kilometer veg, samt skilnader i veglengder. Den einskilde fylkeskommunen sin kriterieverdi for vedlikehaldskostnader og reinvesteringkostnader er produktet av ein fylkesfaktor og den faktiske fylkesveglengda. Fylkesfaktorane for vedlikehald er basert på ein normativ modell og skal fanga opp skilnader ved å vedlikehalda fylkesvegnettet til lik standard over heile landet.

Inntektssystemutvalet meiner det er vanskeleg å trekka eit klart skille mellom kva som er vedlikehald og kva som er reinvesteringar. Utvalet tilrår etter ei samla vurdering å sløyfa kriteriet for reinvesteringar i kostnadsnøkkel for fylkesvegar. Utvalet gjer framlegg om at dagens kostnadsnøkkel med kriterium for både vedlikehald og reinvesteringar vert erstatta med ny kostnadsnøkkel med eitt kriterium for vedlikehald/drift. SINTEF har utarbeidd ein ny fylkesfaktor for drift og vedlikehald, og utvalet foreslår at denne faktoren vert nytta når utgiftsbehovet skal reknast ut.

Her kan ein merka seg at Oslo ikkje har vegar med offisiell status som fylkesvegar. Ved utrekning av rammetilskotet vert det rekna med at Oslo har eit normert fylkesvegnett, som har offisiell status som kommunale vegar. Det vert presisert at utrekningane for Oslo vedkommande utgifter til fylkesvegar er meir usikre enn utrekningane for dei andre fylkeskommunane.

Kostnadsnøkkel lokale ruter

Kostnadsnøkkel for lokale ruter er uendra sidan 1997. Kriterieverdiane for dei einskilde fylkeskommunane i denne nøkkelen har i stor grad hatt fastlåste verdiar over tid. Verdiane for rutenett

til sjøs og storbyfaktor har ikkje vore endra sidan tidleg på 1990-talet. Verdiane for kriteriet folkemengd på øyar (utan fast vegsamband) vart oppdatert i 2003, men har vore uendra før og etter.

Inntektssystemutvalet meiner det er eit klart behov for å sjå på alternativ til dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter. Men samstundes vert det peika på at det kan vera vanskeleg å fastsetja ein god kostnadsnøkkel for dette området.

Utvalet utfører separate analysar for bil/bane og båt/ferje. Det er store skilnader i den fylkesvise fordelinga når det gjeld utgifter til bil/bane og utgifter til båt/ferje.

Når det gjeld båt/ferje, syner analysane som vert lagt fram, at der er samanheng mellom fylkeskommunane sine utgifter til ferje/båttrafikk og lengden på kystlinje fastland, lengden på kystlinje øyar og folkemengd på øyar. Etter nærare vurderingar forkastar utvalet det sistnemnde kriteriet og sit att med kriteria kystlinje fastland og kystlinje øyar som forklaring av utgiftsbehovet for fylkeskommunane sin del av utgiftene til ferje/båttrafikk.

Når det gjeld utgiftene til buss- og banetrafikk, peikar Inntektssystemutvalet på at busetnadsmønsteret påverkar utgiftene på forskjellige måtar. Byar og tettbygde strøk gjev grunnlag for hyppige avgangar. I område med spreidd busetnad vil reisene gjerne vera lengre enn i tettbygde strøk, samstundes som svakt trafikkgrunnlag medfører auka subsidiebehov. Dette tilseier at kostnadsnøkkelen bør innehalda kriterium som både gjenspeglar tett busetnad og spreidd busetnad.

Utvalet peikar også på at det vil vera interessant å testa ut om omfanget av skulereiser påverkar fordelinga av fylkeskommunane sitt subsidiebehov. Utvalet kjem fram til at datakvaliteten på denne variabelen er for usikker til at han kan nyttast i kostnadsnøkkelen.

Analysane som er gjort, viser at det er samanheng mellom fylkeskommunane sine utgifter til buss/banetrafikk og innbyggjar per kilometer veg, innbyggjar busett spreidd og innbyggjar 6-34 år. Utvalet foreslår at desse kriteria vert nytta i kostnadsnøkkelen for buss- og banetrafikk. Kriteriet innbyggjarar per kilometer veg fangar opp utgiftsskilnader som skuldast befolkningskonsentrasjon, og kriteriet innbyggjarar busett spreidd ivartek kostnadsulempene ved lange avstnader. Bruken av kollektivreiser varierer med omsyn på alder. Kriteriet innbyggjarar 6-34 år omfattar dei tyngste brukargruppene.

I utvalet sitt forslag til ny delnøkkel for lokale ruter får dei to kriteria som gjeld båt/ferje vekt på til saman nesten 15%, og dei tre kriteria som gjeld buss/banetrafikk vekt på vel 85%.

Når det gjeld samferdsel, er det altså forslag om endringar både i kostnadsnøkkelen for fylkesvegar og kostnadsnøkkelen for lokal transport. Fylkesrådmannen viser til at endringane i utgiftsutjamninga innan samferdsel vil slå etter måten kraftig ut for ein del fylkeskommunar. Endringa i kostnadsnøkkelen for fylkesvegar slår særleg positivt ut for Oslo. Også når det gjeld kostnadsnøkkelen for lokale ruter kjem Oslo godt ut. Sogn og Fjordane får klart størst nedgang når det gjeld lokale ruter, men nedgangen er også relativt stor for Nordland og Finnmark.

4.2.1.3 Kostnadsnøkkel for tannhelse

Noverande kostnadsnøkkel for tannhelse og Inntektssystemutvalet sitt forslag til ny nøkkel kan samanfatast slik:

Kriterium	Kostnadsvekt Noverande nøkkel	Kostnadsvekt Ny nøkkel
Innbyggjarar 0-15 år	0,714	
Innbyggjarar 16-18 år	0,142	
Innbyggjarar 19-34 år	0,076	
Innbyggjarar 35-66 år	0,007	
Innbyggjarar 67-74 år	0,030	
Innbyggjarar over 75 år	0,031	
Innbyggjarar 0-18 år		0,7969
Innbyggjarar 19-20 år		0,0237
Innbyggjarar 67 år og over		0,0564
Psyk. utv. hemma over 16 år		0,1117
Døgnplassar på rusinst.		0,0113
Sum	1,000	1,0000

Variasjonar i fylkeskommunane sitt utgiftsbehov til tannhelsetenester vert i dag ivareteke med alderskriterium som skal fanga alderfordelinga til brukarane av den offentlege tannhelsetenesta. Dette har samanheng med at bruken av den offentlege tannhelsetenesta varierer med alder.

Det er til dels store variasjonar mellom fylkeskommunane når det gjeld utgifter til tannhelsetenester per innbyggjar. I 2003 varierte brutto driftsutgifter til tannhelsetenester frå 163 kroner per innbyggjar i Oslo til 854 kroner per innbyggjar i Finnmark fylkeskommune. Det er store variasjonar når det gjeld kor mange vaksne som nyttar offentlig tannhelse. Den generelle trenden er at vaksdelen stig etter lenger nord ein kjem og med lågare dekning av privatpraktiserande tannlegar.

Datagrunnlaget for eksisterande kostnadsnøkkel er om lag 10 år, og Inntekssystemutvalet har oppdatert kostnadsnøkkelen.

Barn og ungdom 0-20 år, psykisk utviklingshemma, eldre og uføre i institusjon eller heimesjukepleie, samt rusmisbrukarar i institusjon har rett til vederlagsfrie tannhelsetenester. Utvalet tilrår at kostnadsnøkkelen skal fanga opp at etterspørselen etter offentlege tannhelsetenester vil variera mellom fylkeskommunane som følge av variasjonar i talet på personar som har rett til vederlagsfrie tannhelsetenester. I forslaget til ny kostnadsnøkkel for tannhelsetenester inngår kriteria innbyggjarar 0-18 år, innbyggjarar 19-20 år og innbyggjarar 67 år og over som er dei aldersgruppene som medfører størst behov for tenestene. I tillegg er det teke med kriterium for psykisk utviklingshemma og for døgnplassar på rusinstitusjonar.

Utvalet har også sett på korleis busetnadsmønsteret påverkar tannhelseutgiftene, men vil etter ei samla vurdering ikkje tilrå at mål for busetnadsmønsteret vert teke med som kriterium i kostnadsnøkkelen for tannhelse.

4.2.1.4 Inntekssystemutvalet sitt forslag til samla kostnadsnøkkel for fylkeskommunane

I avsnitta 4.2.1.1 – 4.2.1.3 er det gjort nærare greie for Inntekssystemutvalet sitt forslag til nye delkostnadsnøklar for fylkeskommunane. Utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunane er sett saman av delkostnadsnøkklane for vidaregåande opplæring, samferdsel (fylkesvegar og lokale ruter) og tannhelsetenesta. Vekta til delkostnadsnøkklane gjenspeglar sektoren sin del av netto driftsutgifter i 2004. I forslaget til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunane inngår vidaregåande opplæring med vekt på 70,69%, samferdsel med vekt på 24,1% (lokale ruter 18,65% og fylkesvegar 5,45%) og tannhelse med vekt på 5,21%. Samanlikna med dagens nøkkel medfører

forslaget at fylkesvegar får ein vesentleg reduksjon i kostnadsnøkkelen, medan vidaregåande opplæring får auka vekt.

I den nye nøkkelen har alderskriteria vekt på til saman 67% og andre kriterium vekt på 33%.

Etter at delnøkane er vegd saman, ser ny samla kostnadsnøkkel for fylkeskommunane slik ut:

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggjarar 0-15 år	0,0354
Innbyggjarar 16-18 år	0,5589
Innbyggjarar 19-24 år	0,0012
Innbyggjarar 25-49 år	0,0278
Innbyggjarar 67 år og over	0,0029
Innbyggjarar 6-34 år	0,0477
Søkjarar i studieprogram i gruppe 2	0,0345
Søkjarar i studieprogram i gruppe 3	0,0918
Psykisk utviklingshemma over 16 år	0,0058
Døgnplassar i rusinstitusjonar	0,0006
Busett spredt	0,0636
Innbyggjarar pr. km offentleg veg	0,0477
Kystlinje på fastlandet	0,0158
Kystlinje på øyar	0,0116
Vedlikehaldskostnader fylkesveg	0,0545
Sum	1,0000

Ved å nytta kriteriedata for fylkeskommunane kan ein rekna ut indeks for utgiftsbehov for dei einkilde fylkeskommunane (landsgjennomsnittet er lik 1,00). Utgiftsbehova per innbyggjar i 2004 er i følgjande tabell rekna ut for alle fylkeskommunar både med dagens kostnadsnøkkel og med Inntekssystsemutvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunane.

Fylkeskommune	Indeks for utgiftsbehov pr. innbyggjar	Indeks for utgiftsbehov pr. innbyggjar
	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalet sitt forslag
Østfold	0,881	0,883
Akershus	0,883	0,897
Oslo	0,725	0,890
Hedmark	1,055	0,992
Oppland	1,017	0,984
Buskerud	0,898	0,911
Vestfold	0,906	0,933
Telemark	0,981	0,959
Aust-Agder	1,090	1,072
Vest-Agder	1,046	1,056
Rogaland	1,021	1,066
Hordaland	1,010	1,020
Sogn og Fjordane	1,537	1,229
Møre og Romsdal	1,116	1,087
Sør-Trøndelag	0,971	0,972
Nord-Trøndelag	1,234	1,196
Nordland	1,325	1,165
Troms	1,200	1,123
Finnmark	1,286	1,183
Landet	1,000	1,000

Både dagens kostnadsnøkkel og ny nøkkel har lågt utgiftsbehov for Østfold, Akershus og Oslo. Utgiftsbehovet er høgast i Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark etter begge nøklane. Samanlikna med dagens nøkkel vil likevel den nye nøkkelen medføra reduksjon i utrekna utgiftsbehov per innbyggjar for Sogn og Fjordane og dei fire nordlegaste fylka. Denne reduksjonen har særleg samanheng med at kriteria for båt- og ferjeruter er vekta ned.

Med utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel vil Østfold, Akershus og Oslo få eit utgiftsbehov på knapt 90 prosent av landsgjennomsnittet. For Oslo medfører dette ein vesentleg auke i høve til utrekningane med dagens nøkkel. Dette har først og fremst samanheng med endringar i delkostnadsnøkkel for lokale ruter, der Oslo har fått høg utteljing på kriteriet innbyggjarar per kilometer offentleg veg.

Av dei andre fylkeskommunane er det Vestfold og Rogaland som får størst auke i utrekna utgiftsbehov med den nye nøkkelen.

For Hordaland fylkeskommune sin del medfører utrekningane med ny nøkkel ein liten auke i utgiftsbehovet frå 101% til 102% av landsgjennomsnittet.

Det er også utarbeidd nye kostnadsnøklar for kommunane, utan at ein skal gå nærare inn på desse her. Men det kan nemnast at også når det gjeld kommunane, er Oslo mellom dei som tener mest på overgang til ny nøkkel. Den største reduksjonen i utgiftsbehovet for kommunane, dersom ein grupperer dei fylkesvis, finn ein for Hordalandskommunane.

4.2.2 Reduksjon i hovudstadstilskotet til Oslo

Oslo fylkeskommune mottok eit eige hovudstadstilskot. Tilskotet vart innført i 1999 då selskapskatten vart avvikla som kommunal/fylkeskommunal skatt. Oslo tapte på avviklinga og fekk delvis kompensasjon ved at det vart innført hovudstadstilskot i inntektssystemet. Grunngevinga for hovudstadstilskotet var at Oslo hadde spesielle oppgåver som hovudstad.

I 2004 overtok staten fylkeskommunane sitt ansvar for barnevernet, men Oslo sitt ansvar vart likevel vidareført. Den delen av Oslo sine frie inntekter som kunne tilskrivas barnevernet, vart etter dette lagt inn i hovudstadstilskotet til Oslo fylkeskommune.

Inntektssystemutvalet meiner at dei nye kostnadsnøklane har oppdatert og betra grunnlaget for utgiftsutjamninga for fylkeskommunane. Forslaget til ny kostnadsnøkkel gjev også ein gevinst til Oslo. Det same gjer utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunane. Utvalet meiner difor at hovudstadstilskotet kan avviklast, men at Oslo framleis bør få kompensasjon for ansvaret for barnevernet.

4.2.3 Ny inntektsutjamning

Som nemnt i avsnitt 3.2 får fylkeskommunane med skatteinngang på under 120 prosent av landsgjennomsnittet per innbyggjar kompensert 90 prosent av differansen mellom eigen skatteinngang og 120 prosent av landsgjennomsnittet. Denne inntektsutjamninga vert finansiert ved at kvar einskild fylkeskommune vert trekt med eit likt beløp per innbyggjar.

Kommunesektoren sine frie inntekter omfattar skatteinntekter frå eigne innbyggjarar og rammetilskot frå staten. Inntektssystemutvalet peikar på at det likevel er nokre grunnleggjande skilnader mellom skatteinntekter og rammetilskot. Ein skilnad er knytta til den lokale forankringa og ein annan er knytta til kor sikre inntektene er. Hovudgrunngevinga til at kommunar/fylkeskommunar skal ha rett til skatt, er omsynet til at ein del av kommunesektoren sine inntekter skal ha lokal forankring. Men skatteinntektene er i utgangspunktet meir usikre enn rammetilskota, og dette svekkjer omsynet til å ha

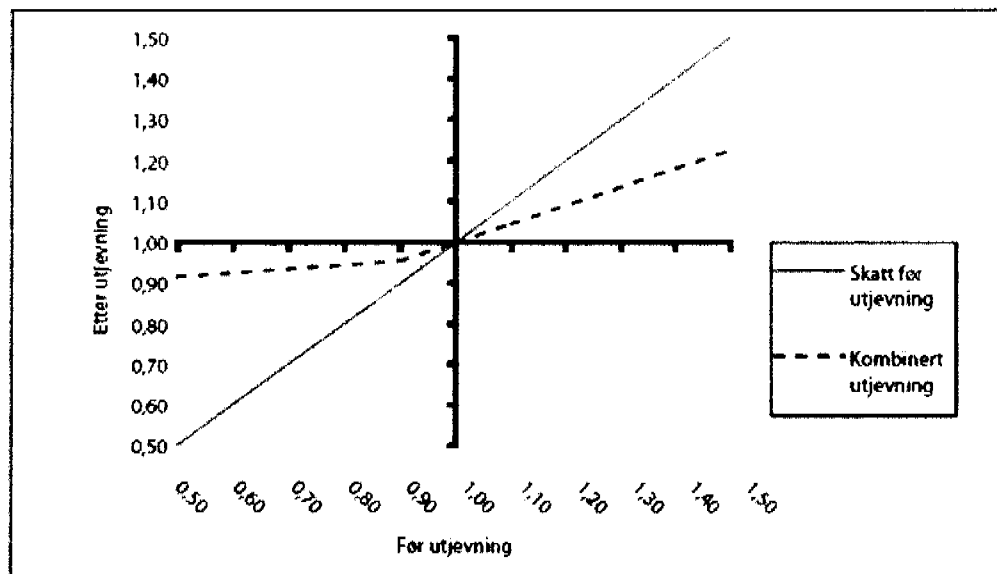
sikkerheit om storleiken på inntektene. I neste avsnitt vil ein koma attende til spørsmålet om sikring av inntektene.

Det er til dels store skilnader i skattegrunnlaget mellom fylkeskommunane. Inntektsutjamninga i inntektssystemet medverkar til å utjamna desse skilnadene for å gje mest mogeleg likeverdige økonomiske føresetnader. Men ei sterk inntektsutjamning reduserer den lokale forankringa, sidan utjamninga isolert sett reduserer den delen av ei ekstra skattekrone som fylkeskommunen sit att med.

Kommunane har frå 2005 gått over til ei ny og meir symmetrisk inntektsutjamning enn den fylkeskommunane har. Den symmetriske delen av inntektsutjamninga har ein kompensasjongrad på 55 prosent. Dette betyr at kommunar med skatteinntekter per innbyggjar under landsgjennomsnittet vert kompensert med 55 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og eigen skatteinntekt, medan kommunar med skatteinntekt per innbyggjar over landsgjennomsnittet vert trekt for 55 prosent av differansen mellom eige skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Vidare får kommunar med skatteinntekt per innbyggjar under 90 prosent av landsgjennomsnittet ein tilleggskompensasjon. Tilleggskompensasjonen utgjer 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittleg skatteinntekt og eigen skatteinntekt. Tilleggskompensasjonen vert finansiert med eit likt trekk per innbyggjar i alle kommunar.

Inntektssystemutvalet tilrår at det vert innført ei meir symmetrisk inntektsutjamning for fylkeskommunane etter same mønster som for kommunane. Utvalet har sett på to alternativ, både alternativa har kompensasjonsgrad på 55 prosent. Det eine alternativet er likt kommunealternativet med tilleggskompensasjon på 35 prosent for alle fylkeskommunar med skatteinntekt per innbyggjar under 90 prosent av landsgjennomsnittet. I det andre alternativet vert det gjeve tilleggskompensasjon på 35 prosent for alle fylkeskommunar med skatteinntekt per innbyggjar under landsgjennomsnittet. Utvalet skriv at val av ambisjonsnivå i inntektsutjamninga er eit politisk spørsmål og tilrår difor ikkje kva alternativ som bør nyttast. I utrekningane som vert presenterte i utgreiinga er det andre alternativet med tilleggskompensasjon for alle fylkeskommunar med skatteinntekt per innbyggjar under landsgjennomsnittet nytta.

Følgjande figur henta frå Inntektssystemutvalet si utgreiing syner inntektsutjamninga som er vedteken for kommunane med symmetrisk utjamning og minsteinntektstilskot.



Den stipla linja på figuren viser den symmetriske utjamninga med kompensasjon på 55 prosent med tilleggskompensasjon på 35 prosent til kommunar med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen løftar kommunane med lågast inntekt. Effekten er at

ingen kommunar får inntekter som ligg langt under landsgjennomsnittet etter utjamning. Ein gjer merksam på at finansieringa av tilleggskompensasjonen ikkje er teikna inn på figuren.

4.2.4 Prognosebasert inntektsutjamning

I utgangspunktet er ordninga i dag slik at kommunesektoren sjølv må bera risikoen ved avvik mellom faktisk skatteinngang på landsbasis og det skatteoverslaget kommuneopplegget byggjer på. I åra 2003 og 2004 var skatteinntektene monaleg lågare enn overslaga på landsbasis. I 2004 fekk kommunesektoren ei ekstrordinær rammeoverføring ved slutten av året for å motverka inntektssvikten.

Inntektssystemutvalet peikar på at innføring av løpande inntektsutjamning har medført at kommunar og fylkeskommunar i liten grad vert påverka av kortsiktige svingingar i egne skatteinntekter. På den andre sida har utviklinga i skatteinntektene på landsbasis stor verknad.

Utvalet drøftar ulike modellar som kan hjelpa til med å redusera uvissa med omsyn til samla skatt og inntektsutjamning. Utvalet tilrår at det vert innført ei ordning med prognosebasert inntektsutjamning.

Ved prognosebasert inntektsutjamning vert inntektsutjamninga rekna med utgangspunktet i ein gjeven skatteprognose i staden for den faktiske skatteinngangen på landsbasis. Dermed vil ein ha større sikkerheit for at kommunar og fylkeskommunar skal få pårekna frie inntekter. Det vil verta enklare for den einskilde kommunen og fylkeskommunen å laga overslag over kor mykje som vil verta tilført eller trukke gjennom inntektsutjamninga, fordi utjamninga er basert på ein gjeven skatteprognose og ikkje på eit usikkert landsgjennomsnitt.

Dersom skatten på landsbasis vert høgare enn prognosen, vil også trongen for inntektsutjamning på landsbasis verta mindre enn rekna med. På tilsvarende måte vil trongen for inntektsutjamning verta høgare enn rekna med dersom skatteinntektene på landsbasis vert lågare enn prognosen. Dermed vil inntektsutjamninga automatisk tilføra kommunesektoren auka rammetilskot når skatteinntektene sviktar i høve til prognosen, medan rammetilskotet på landsbasis automatisk vil verta redusert dersom skatteinntektene aukar meir enn prognosen.

Fylkesrådmannen meiner kommunesektoren bør behalda skatteinntektene uavkorta. Inntektsutjamninga bør difor ikkje byggja på prognosar for skatteinntektene, men den faktiske skatteinngangen må leggjast til grunn.

4.2.5 Avvikling av ordninga med oppdaterte folketal i innbyggjartilskotet og utgiftsutjamninga

Fram til 2003 vart utgiftsutjamninga og innbyggjartilskotet i inntektssystemet rekna ut med utgangspunkt i folketal per 1. januar året før budsjettåret. Dette var nødvendig for at tilskota skulle vera kjente i samband med førehavinga av statsbudsjettet om hausten. Tidsforskyvinga mellom tilskotsperioden og utrekningsgrunnlaget medførte at kommunar og fylkeskommunar med folkevekst gjennomgåande fekk lågare tilskot enn med meir oppdaterte folketal.

I 2003 vart ei ordning med oppdaterte folketal innført. Ordninga medfører at i statsbudsjettet om hausten vert det rekna ut førebels tilskot basert på folketal per 1. januar året før budsjettåret. I juni i budsjettåret vert endeleg innbyggjartilskot og utgiftsutjamning rekna ut basert på oppdaterte tal per 1. januar i budsjettåret. Det vert også nytta oppdaterte folketal ved utrekning av inntektsutjamninga.

Etter Inntektssystemutvalet sine vurderingar har oppdatering av folketala medført betre samsvar mellom utviklinga i utgiftsbehov og tilskot. Kommunar og fylkeskommunar med rask vekst i utgiftsbehovet kan lettare møta den auka etterspørselen etter tenester.

Samstundes har ordninga medført større uvisse og større kompleksitet fordi innbyggjartilskotet og utgiftsutjamninga ikkje er kjent i forkant av budsjettåret. Vidare kan det vera vanskeleg for kommunar

og fylkeskommunar som får reduksjonar i tilskota ved den endelege utrekninga, å tilpassa utgiftene i løpet av same budsjettåret.

Utvalet vil ut frå omsyn til å få eit enklare inntektssystem gjera framlegg om at dagens ordning med ny utrekning av utgiftsutjamning og innbyggjartilskot vert avvikla.

Utvalet tilrår at ordninga med oppdaterte folketal held fram for inntektsutjamninga sin del. Inntektsutjamninga må likevel ajourførast gjennom året etter kvart som skatteinntektene kjem inn.

4.2.6 Reduksjon i skjønnstilskotet

Inntektssystemutvalet tilrår at formålet med skjønnsmidlane vert avgrensa i høve til tidlegare, først og fremst ved at regionalpolitiske omsyn og kompensasjon til kommunar/fylkeskommunar som taper på endringar som vert gjort i inntektssystemet, vert løfta ut av skjønnstilskotet. Avgrensinga i skjønnstilskotet må sjåast i samanheng med utvalet sitt forslag om å innføra eit nytt inntektsgaranttilskot.

4.2.7 Fylkeskommunalt/kommunalet finansieringsansvar for frittstående skular

Frittstående grunnskular og frittstående vidaregåande opplæring vert drive med tilskot frå staten. Dei siste åra har det vore auke i talet på elevar ved frittstående og statlege skular. Frå 2001 er det innført ei ordning med at kommunesektoren si samla inntektsramme vert justert ned etter kvart som talet på elevar ved frittstående og statlege skular aukar.

I inntektssystemet er det lagt inn ei korreksjonsordning som omfordelar midlar frå kommunar og fylkeskommunar med høg del elevar i frittstående og statlege skular til kommunar og fylkeskommunar med låg del elevar i frittstående og statlege skular. Ordninga tek altså omsyn til at det er skilnader kommunar og fylkeskommunar imellom når det gjeld kor stor del av elevane som går på frittstående og statlege skular.

Inntektssystemutvalet uttalar at kommunar og fylkeskommunar bør overta finansieringsansvaret for frittstående skular. Dette vil gje kommunesektoren eit meir omfattande ansvar for sektorar dei alt har eit stort ansvar for. Dette medfører altså at kommunane må overta finansieringsansvaret for frittstående grunnskular og at fylkeskommunane må overta finansieringsansvaret for frittstående vidaregåande skular. Dette vil medføra at korreksjonsordninga i inntektssystemet for elevar ved frittstående skular kan avviklast.

4.2.8 Nytt inntektsgaranttilskot i staden for noverande overgangsordning

For å sikra at ingen kommunar og fylkeskommunar skal få ei brå endring i inntektene som følgje av oppgåveendringar og innlemming av øyremerkte tilskot med meir, er det ei eiga overgangsordning i inntektssystemet som sikrar at denne typen endringar skjer gradvis over fem år. Gjennom overgangsordninga sikrar ein også at systemendringar i inntektssystemet kan gjennomførast gradvis over fem år.

Det vil likevel vera tilfelle der kommunar og fylkeskommunar får ein etter måten brå inntektsreduksjon frå det eine året til det andre, trass i at endringane inngår i overgangsordninga. Årsaka til det er at endringar i inntektssystemet skal gjennomførast over ein femårsperiode, uavhengig av kor store omfordelingsverknader endringane har. Dette kan medføra at kommunar/fylkeskommunar som taper mykje på ei endring, kan få brå inntektsreduksjon frå eitt år til eit anna, sjølv om endringa vert omfatta av overgangsordninga. Når det skal gjennomførast systemendringar som har store omfordelingsverknader, har det ofte vorte etablert kompensasjonsordningar ved sida av overgangsordninga. Slik kompensasjon har gjerne vorte dekkja frå ordninga med skjønnsmidlar i inntektssystemet.

Inntektssystemutvalet peikar på at inntektssystemet har vorte kritisert for å vera for komplisert, og at overgangsordninga kanskje er det elementet som har vorte sett på som det mest kompliserande elementet i inntektssystemet. Utvalet meiner difor at det er viktig å vurderer om det er mogleg å utforma overgangsordninga på ein enklare måte enn i dag.

Inntektssystemutvalet går inn for at dagens overgangsordning vert erstatta med eit inntektsgaranttilskot som sikrar at ingen kommunar eller fylkeskommunar får ei endringa i rammetilskotet frå eitt år til neste år som er meir enn ein fastsett sum (i kroner per innbyggjar) lågare enn endringa på landsbasis. Etter utvalet si vurdering bør kommunar og fylkeskommunar kunna tola ein inntektsreduksjon som tilsvarar om lag 1,5 prosent av dei frie inntektene. Utvalet tilrår difor at ein gjennom inntektsgaranttilskotet sikrar at ingen fylkeskommune får ei endring i rammetilskotet som er meir enn 100 kroner lågare per innbyggjar enn endringa på landsbasis (400 kroner for kommunane). 100 kroner per innbyggjar i fylkeskommunane (400 kroner i kommunane) tilsvarar om lag 1,5 prosent av frie inntekter. Utvalet sitt forslag er at inntektsgaranttilskotet vert finansiert med trekk i innbyggjartilskotet.

Det overordna målet med overgangsordninga bør etter utvalet si vurdering vera å skjerma kommunar og fylkeskommunar som får ein vesentleg reduksjon frå eitt år til eit anna som følgje av endringa i inntektssystemet. Etter utvalet si vurdering vil ei nyordning med inntektsgaranttilskotet gje ei betre løysing enn dagens overgangsordning.

Inntektssystemutvalet viser vidare til at det er mogleg å tenkja seg ulike variantar for utforming av inntektsgaranttilskotet. Utvalet har lagt til grunn at endringar i inntektssystemet skal få fullt gjennomslag frå første år for kommunar/fylkeskommunar som tener på endringane. Eit alternativ til dette kan vera å leggja til grunn at kommunar/fylkeskommunar som får ein stor vekst i rammetilskotet, skal få trekt inn delar av veksten. Dette vil medføra at finansieringa av kompensasjonsordninga for andre kommunar/fylkeskommunar vert billigare.

Fylkesrådmannen for sin del vil leggja til at utforminga av den nye overgangsordninga med inntektsgaranttilskotet får stor verknad for fordelinga av rammetilskotet på kommunar/fylkeskommunar. Særleg gjeld dette i situasjonar med store endringar i inntektssystemet. Ein vil koma attende til dette i kommentarane til tabellen med fordelingsverknadene i neste avsnitt.

4.2.9 Fordelingsverknader for fylkeskommunane

Inntektssystemutvalet har følgjande tabell over fordelingsverknader for fylkeskommunane som følgje av utvalet sitt forslag til nytt inntektssystem:

Fordelingsverknader fylkeskommunane. Kroner per innbyggjar.

	Utvalget sitt forslag til tilskot		Gevinst/tap i høve til i dag				1.årsverknad		
	Innb. tilskot m/utg. utjam.	Skatteinntekt m/innt. utjam..	Gevinst/ tap ny kostn.-nøkkel	Gevinst/ tap reduksj. hovuds.-tilskot	Gevinst/ tap ny innt. utjam.	Systemverkn.	Inntekts-garanti-tilskot.	Finans-iering av innt. garanti-tilsk.	1.års virkn.
	Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8	Kol 9
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
Troms	2 713	3 338	-416	19	-40	-438	338	0	-100
Finnmark	3 035	3 329	-554	19	-40	-576	476	0	-100
Finnmárku									
Landet	2 057	3 447	0	0	0	0	120	-120	0

Utrekningane i tabellen er basert på dei økonomiske rammene for 2004. Alle tal i tabellen er i kroner per innbyggjar 1. januar 2004.

Kolonne 1 viser innbyggjartilskotet med utgiftsutjamning etter utvalet sitt forslag.

Kolonne 2 syner skatteinntekter medrekna inntektsutjamning etter utvalet sitt forslag. I inntektsutjamninga er lagt til grunn utjamning tilsvarende 55 prosent av skilnader mellom skatteinntektene per innbyggjar i den einkilde fylkeskommunen og landsgjennomsnittet, og ein tilleggskompensasjon til fylkeskommunar med skatteinntekter under landsgjennomsnittet som tilsvarende 35 prosent av skilnadene i eigen skatt og landsgjennomsnittet.

Kolonne 3 i tabellen viser gevinst/tap med utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel. Ein ser at gevinsten er størst for Oslo og tapet størst for Sogn og Fjordane rekna per innbyggjar. For Hordaland er det ein gevinst på 50 kroner per innbyggjar.

I kolonne 4 er verknaden av at Oslo mister 20 prosent av hovudstadtilskotet (den delen som ikkje gjeld barnevernet), og denne delen vert delt med ein lik sum per innbyggjar på alle fylkeskommunane.

I kolonne 5 framgår verknaden av overgang til ny ordning for inntektsutjamning. Fylkeskommunar med skatteinntekter over landsgjennomsnittet kjem best ut her.

Kolonne 6 er summen av fordelingsverknadene i kolonne 3,4 og 5. Også når det gjeld samla verknad av systemendingane kjem Oslo best ut og Sogn og Fjordane får størst reduksjon. Hordaland kjem ut på plussida med 29 kroner per innbyggjar.

I kolonne 7 er ført opp inntektsgaranttilskotet per innbyggjar etter utvalet sitt forslag. Det er lagt til grunn at fylkeskommunane skal få full kompensasjon for tap utover 100 kroner per innbyggjar. Til dømes vil då Sogn og Fjordane som i utgangspunktet har eit tap på 1675 kroner få eit inntektsgaranttilskot på 1575 kroner per innbyggjar.

Inntektsgaranttilskotet i kolonne 7 skal finansierast med eit likt trekk per innbyggjar for alle fylkeskommunar som ikkje får inntektsgaranttilskot, men med den restriksjonen at ingen fylkeskommune skal få eit tap som overstig 100 kroner per innbyggjar. Dette trekket framgår av kolonne 8. Til dømes vil då Hordaland få eit trekk på 129 kroner. Saman med positiv verknad på 29 kroner grunna systemendingane vert dermed nettotrekket 100 kroner per innbyggjar for Hordaland sin del.

Samla verknad av Inntektssystemutvalet sine forslag framgår av kolonne 9. Ein ser at fordelingsverknaden av utvalet sitt forslag på kort sikt er positivt først og fremst for Oslo, men også Rogaland og Akershus kjem positivt ut. For alle dei andre fylkeskommunane medrekna Hordaland vil det verta eit tap på 100 kroner per innbyggjar.

Endringane i inntektssystemet, jfr. kolonne 6 i tabellen, får store fordelingsverknader for ein del fylkeskommunar. På grunn av ordninga med at ingen fylkeskommune skal ha større reduksjon enn 100 kroner per innbyggjar i høve til landsgjennomsnittet, må det setjast av etter måten store summar til inntektsgaranttilskot som igjen vert trekt ut av innbyggjartilskotet frå dei andre fylkeskommunane. Dermed kjem ei rekkje fylkeskommunar ut med maksimalt trekk på 100 kroner, jfr kolonne 9 i tabellen. Dette vert forsterka av at fylkeskommunar som kjem positivt ut (først og fremst Oslo), skal ha snøgg opptrapping til det nye inntektsnivået.

5. Nokre merknader til inntektssystemutvalet sine forslag

Etter fylkesrådmannen si vurdering har Inntektssystemutvalet gjennomført ei omfattande og grundig vurdering av inntektssystemet i kommunesektoren, utan at ein dermed er fullt ut samd med dei konklusjonane som vert trekte på alle punkt. På nokre felt kan det og vera ønskjeleg med ytterlegare utgreiingar.

Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunane er samansett av delnøklar for vidaregåande opplæring, samferdsel og tannhelse, og det er forslag om endringar i alle tre delnøklane for fylkeskommunane, og dette fører til etter måten store endringar i utgiftsutjamninga mellom fylkeskommunane.

Fylkesrådmannen har merka seg at det i arbeidet med ny kostnadsnøkkel for vidaregåande opplæring ikkje er påvist samband mellom busetnadsmønster og kostnader. Det kan vera ønskjeleg at det vert arbeidd vidare med problemstillingane rundt busetnad og utgifter til vidaregåande opplæring medrekna utgiftene til skuleskyss.

Det nye forslaget til kostnadsnøkkel for samferdsel medfører store endringar i høve til noverande nøkkel. Endringar i utgiftsbehovet for ein del fylkeskommunar er så store at det kan stillast spørsmål ved om den nye nøkkelen fullt ut forklarar det verkelege behovet.

Innan tannhelse er det naturleg at behovet for offentlege tenester er større i distrikta enn i sentrale strøk. For delnøkkelen for tannhelse kan det stillast spørsmål ved om nøkkelen godt nok forklarar dei distriktsvise forskjellane.

For Hordaland fylkeskommune medfører ny samla kostnadsnøkkel at utgiftsbehovet går litt opp frå 101% til 102% av landsgjennomsnittet. Den nye nøkkelen medfører reduksjon i utrekna utgiftsbehov per innbyggjar for Sogn og Fjordane og dei fire nordlegaste fylka. Oslo får størst auke i høve til utrekningane med dagens nøkkel.

I dag får fylkeskommunar med skatteinngang på under 120 prosent av landsgjennomsnittet per innbyggjar kompensert 90 prosent av differansen mellom eigen skatteinngang og 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Inntektssystemutvalet tilrår at fylkeskommunane går over til ordninga kommunane har med symmetrisk inntektsutjamning med 55% utjamning. Denne nye modellen for inntektsutjamning vil medføra noko svakare inntektsutjamning enn dagens ordning.

Inntektssystemutvalet foreslår overgang til prognosebasert inntektsutjamning. Då skal inntektsutjamninga reknast med utgangspunkt i ein gjeven skatteprognose i staden for den faktiske skatteinngangen på landsbasis. Dermed vil skatt medrekna inntektsutjamning – i alle fall for kommunesektoren samla – vera bestemt av prognosen som vert sett opp på førehand. Dermed vil ein ha større sikkerheit for pårekna inntekter. I grunngjevinga for å gå inn for denne ordninga viser Inntektssystemutvalet til at skatteinntektene i 2003 og 2004 var monaleg lågare enn overslaga på landsbasis, og at ein hadde unngått denne store svikten ved å nytta prognosebasert inntektsutjamning. Fylkesrådmannen vil peika på at i mange år tidlegare og samleis i 2005 har skatteinntektene vore høgare enn landsprognosen, og det har vore viktig for kommunesektoren å få desse meirinntektene. I mange høve har bakgrunnen for dei auka skatteinntektene vore at lønsveksten vart større enn rekna med. Dei auka skatteinntektene har dermed gått med til å dekkja auka lønsvekst i høve til overslaga.

Fylkesrådmannen meiner at kommunesektoren bør behalda skatteinntektene uavkorta. Inntektsutjamninga bør difor etter fylkesrådmannen sitt syn ikkje byggja på prognosar for skatteinntektene utarbeidd av departementet.

Inntektssystemutvalet går inn for at ein skal sløyfa ordninga ein har i dag med at rammeoverføringane vert rekna ut på nytt i budsjettåret etter at nye folketal er kjende. Fylkesrådmannen er samd i dette, og dermed held ein fast på dei utrekningane som vert gjort i samband med at statsbudsjettet vert lagt fram.

Inntektssystemutvalet uttalar at kommunar og fylkeskommunar bør overta finansieringsansvaret for frittstående skular. Dette medfører at fylkeskommunane må overta finansieringsansvaret for frittstående vidaregåande skular. I dag er det staten som har ansvaret for finansieringa av desse skulane. Ei slik nyordning vil gje kommunesektoren eit meir omfattande ansvar for ein sektor dei alt har eit stort ansvar for. Fylkesrådmannen meiner at mykje talar for ei slik nyordning og er samd i forslaget.

Ein har i dag overgangsordning i inntektssystemet som sikrar at ymse endringar i inntektssystemet skjer gradvis over fem år. Inntektssystemutvalet peikar på at ved endringar som har store omfordelingsverknader mellom fylkeskommunane, kan likevel endringar frå eitt år til eit anna år verta store. I ein del tilfelle har det difor vorte etablert kompensasjonsordningar ved sida av overgangsordninga. Etter utvalet si vurdering vil ei nyordning med inntektsgaranttilskot gje ein betre løysing enn dagens overgangsordning. Inntektsgaranttilskotet skal sikra at ingen kommunar eller fylkeskommunar får ei endring i dei frie inntektene som er meir enn om lag 1,5 prosent lågare enn endringa på landsbasis. For fylkeskommunane tilsvarar 100 kroner per innbyggjar om lag 1,5 prosent av dei frie inntektene. Utvalet legg vidare til grunn at endringar i inntektssystemet skal få fullt gjennomslag frå første år for kommunar/ fylkeskommunar som tenar på endringane. Inntektsgaranttilskotet skal finansierast med eit likt trekk per innbyggjar for alle fylkeskommunar som ikkje får inntektsgaranttilskot, men med den restriksjonen at ingen fylkeskommune skal få eit tap som overstig 100 kroner per innbyggjar.

Fylkesrådmannen viser til at eit viktig formål med å gå over til eit nytt inntektsgarantitilskot er å gjera overgangsordninga i inntektssystemet mindre komplisert. Men også utrekningane av dette nye tilskotet kan tykkjast vera noko kompliserte.

Gjennom ordninga med inntektsgarantitilskot må det altså for det første fastsetjast kor store inntektsgarantitilskota skal vera og for det andre korleis trekket i innbyggjartilskotet som skal finansiera inntektsgarantitilskota skal fordelast mellom fylkeskommunane. Her kan det tenkjast forskjellige alternativ for korleis dette skal gjennomførast. Utslaga av ordninga med dei føresetnadene Inntektssystemutvalet har lagt til grunn, framgår av tabellen i avsnitt 4.2.9 ovanfor, jf. kolonne 7-9 i tabellen. Inntektsgarantitilskotet er rekna ut med føresetnaden om at fylkeskommunane skal få full kompensasjon for tap utover 100 kroner per innbyggjar. Det kan sjølvstund diskutert om akkurat 100 kroner er den rette storleiken her. Vidare kan ein merka seg at storleiken på inntektsgarantitilskotet er avhengig av at systemendringane i inntektssystemet fører til etter måten stor inntektsreduksjon for ein del fylkeskommunar, og som igjen skal delvis kompensert gjennom inntektsgarantitilskotet.

Utrekningane viser at alle fylkeskommunar utan nokre få med særleg stor gevinst av systemomleggingane (Oslo, Rogaland og Akershus), på kort sikt vil få eit nettotap på 100 kroner per innbyggjar ved overgang til det endra inntektssystemet. For Hordaland sin del – som eigentleg har ein positiv effekt av systemendringane – betyr dette også inntektsreduksjon på kort sikt. Det kan synast urimeleg at nyordninga med inntektsgarantitilskot skal få slike konsekvensar, og fylkesrådmannen meiner at forslaget til ny overgangsordning med inntektsgarantitilskot må justerast for å unngå slike uheldige utslag. Her kan leggjast til at den hurtige opptrappinga av tilskota til fylkeskommunar som kjem særleg gunstig ut av systemendringane, påverkar trekket for dei andre fylkeskommunane. Eit alternativ kan vera at fylkeskommunar som i følgje systemendringane skal ha stor vekst i rammetilskota, får opptrappa denne veksten over fleire år. Dette vil medføra at finansieringa av overgangsordninga vert billigare for dei andre fylkeskommunane.

Som eit døme på utslaga av omlegginga, vil fylkesrådmannen visa til at Sogn og Fjordane vil få eit årleg tap på om lag 10 mill. kr i 16 år framover. Føresetnaden for eit slikt reknestykke er at det ikkje skjer endringar elles som har innverknad. Med same føresetnader kan det sjå ut som Hordaland taper 45 mill. kr årleg dei første åra. Effekten av omlegginga utover første året er ikkje vist i utgreiinga.

Fylkesrådmannen tilrår at fylkesutvalet tek utgreiinga frå Inntektssystemutvalet til orientering med desse merknadene:

- Forslaget til endringar i kostnadsnøklane medfører til dels store endringar i utgiftsutjamninga fylkeskommunane imellom. Det er ønskjeleg å analysere nærare om dei nye nøklane gjenspeilar godt nok det verkelege utgiftsbehovet i fylkeskommunane.
- Inntektssystemutvalet tilrår at fylkeskommunane skal gå over til symmetrisk inntektsutjamning. Dette medfører noko svakare inntektsutjamning enn dagens ordning og dette er lite ønskjeleg.
- Ved eventuell overgang til prognosebasert inntektsutjamning må det vera eit vilkår at det vert gjeve særskilt kompensasjon frå staten for eventuell lønsvekst utover den lønsveksten som er lagt til grunn for skatteprognosen som er nytta i inntektsutjamninga.
- Utforminga av nyordninga med inntektsgarantitilskot bør justerast i høve til Inntektssystemutvalet sitt forslag. Mellom anna synest det urimeleg at fylkeskommunar som Hordaland som skal ha ein positiv effekt av dei foreslåtte inntektssystemendringane, i ein overgangsperiode skal få reduserte rammeoverføringar som følgje av utforminga av den nye overgangsordninga i inntektssystemet.



VEDLEGG I

05/3280 -174

SÆRUTSKRIFT

Arkivsak 200506511
Arkivnr. 107
Sakshandsamar Furnes, Magne

Saksgang	Møtedato	Saknr.
Fylkesutvalet	26.01.06	28/06

UTGREIING FRÅ INNTEKTSSYSTEMUTVALET (NOU 2005:18) - HØYRING

Fylkesutvalet 26.01.06

Terje Søviknes sette fram slikt forslag på vegner av Frp, H, KrF og P/U:

”Nytt framlegg til strekpunkt 2;
Fylkesutvalet meiner det er viktig med forutsigbare økonomiske rammer for kommunesektoren. Fylkesutvalet stør difor forslaget om prognosebasert inntektsutjamning.

Nytt strekpunkt 4;
Fylkesutvalet legg til grunn at det skal vera best mogleg samsvar mellom inntektsnivået og folketalet i den einskilde kommune/fylkeskommune. Fylkesutvalet finn det difor rett at ein held fram med oppdaterte folketal pr. 01.01. budsjettåret, for innbyggjartilskotet og utgiftsutjamninga.”

Røysting

Søviknes sitt fellesforslag vart vedteke med 8 røyster mot 7 røyster (A, SV, Sp, V) for innstillinga.

VEDTAK

Fylkesutvalet tek til orientering fylkesrådmannen sitt oversyn over utgreiinga frå Inntektssystemutvalet – NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – med desse merknadene:

- Forslaget til endringar i kostnadsnøklane medfører til dels store endringar i utgiftsutjamninga fylkeskommunane imellom. Fylkesutvalet meiner det må analyserast nærare om dei nye nøklane gjenspeilar godt nok det verkelege utgiftsbehovet i fylkeskommunane.
- Fylkesutvalet meiner det er viktig med forutsigbare økonomiske rammer for kommunesektoren. Fylkesutvalet stør difor forslaget om prognosebasert inntektsutjamning.
- Utforminga av nyordninga med inntektsgaranttilskot bør justerast i høve til Inntektssystemutvalet sitt forslag. Fylkesutvalet meiner det er urimeleg at fylkeskommunar som Hordaland som skal ha

ein positiv effekt av dei foreslåtte inntektssystemendringane, i ein overgangsperiode skal få reduserte rammeoverføringar som følgje av utforminga av det nye inntektsgarantitilskotet i inntektssystemet.

- Fylkesutvalet legg til grunn at det skal vera best mogleg samsvar mellom inntektsnivået og folketalet i den einkilde kommune/fylkeskommune. Fylkesutvalet finn det difor rett at ein held fram med oppdaterte folketal pr. 01.01. budsjettåret, for innbyggjartilskotet og utgiftsutjamninga.

RETT UTSKRIFT:

DATO: 30. januar 2006

FYLKESRÅDMANNEN I HORDALAND
Mildrid Ferkelsen