

SAKSFRAMLEGG

Arkivsaksnr.: 06/00210/002-124

Behandles i:	Fylkesting	Sak	16.02.2006
	Fylkesutvalg	Sak	08.02.2006

HØRINGSUTTALELSE: NOU 2005:18 OM INNTektSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER (BORGEUTVALGET)

Innstilling

Borgeutvalget har lagt fram en faglig godt gjennomarbeidet utredning om inntektssystemet for fylkeskommunene. Akershus fylkesting støtter hovedtrekkene i utvalgets forslag vedrørende finansieringen av fylkeskommunene.

1. **Utgiftsutjevning**

Forslaget til nye kostnadsnøkler er basert på grundige faglige analyser og gir et bedre uttrykk for utgiftsbehov enn dagens kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelen for lokale ruter er forbedret, men fanger fremdeles ikke godt nok opp utgiftsbehovet knyttet til kollektivtrafikk i tettbygde strøk og byområder. Dette bør utredes videre. I tillegg bør det gjennomføres en analyse av fylkeskommunenes utgifter til skoleskys.

Fylkestinget støtter utvalgets forslag om at ordningen med å bruke oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen avvikles. Dette vil forenkle inntektssystemet og gi mer forutsigbare inntekter.

2. **Inntektsutjevning**

Mindre omfang av nasjonale velferdstjenester og større vekt på regional utvikling gir mindre behov for å utjevne skatteinntektene mellom fylkeskommunene. Fylkestinget støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag til endret inntektsutjevning for fylkeskommunene i henhold til modell 2.

Fylkestinget støtter utvalgets forslag til prognosebasert inntektsutjevning. Dette vil bidra til mer forutsigbare inntekter. Fylkestinget støtter ikke utvalgets forslag om å bruke oppdaterte befolkningstall som grunnlag for inntektsutjevningen. Dette vil bidra til å komplisere inntektssystemet og gi mindre forutsigbarhet. Det er bedre at vekstfylkeskommuner får et ekstra tilskudd pr innbygger i stedet for å komplisere beregningen av inntektsutjevningen med en komplisert beregningsteknisk justering midt i budsjettåret.

3. **Inntektsgarantitilskudd**

Fylkestinget mener at det inntektsgarantitilskuddet som utvalget foreslår er en god erstatning for dagens overgangsordning. Tilskuddet representerer en forenkling av inntektssystemet. Inntektsgarantitilskuddet bør delfinansieres ved at skjønnstilskuddet reduseres og overføres

som finansiering for innbyggertilskuddet (og dermed inngår det i finansieringen av inntektsgarantitilskuddet).

4. **Skjønnstilskudd**

Fylkestinget støtter utvalgets forslag om en betydelig reduksjon av skjønnstilskuddet. Av mangel på gode kriterier for å fange opp økte kapitalutgifter for vekst(fylkes)kommuner, støttes utvalgets forslag om at det først og fremst er disse (fylkes)kommunenes spesielle problemer som bør håndteres gjennom skjønnstilskuddet.

5. **Finansiering av frittstående skoler**

Fylkestinget støtter utvalgets forslag om å gi fylkeskommunene finansieringsansvar for frittstående videregående skoler. Dette bidrar til å understreke fylkeskommunenes enhetlige ansvar for undervisningstilbudet og til å forenkle inntektssystemet. Det forutsettes at fylkeskommunene selv fastsetter tilskuddssatsen pr elev ut i fra egne driftsutgifter. Fylkeskommunenes administrative merkostnader ifm ordningen må kompenseres av staten. I tillegg til å ha finansieringsansvaret, bør fylkeskommunene også ha ansvaret for å godkjenne nye skoletilbud.

6. **Befolkningsendringer**

Fylkestinget støtter utvalget i at alle utgifter til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i prinsippet bør omfattes av utgiftsutjevningen, også kapitalutgifter. Det må derfor arbeides videre med analyser vedrørende befolkningsendringer og kapitalutgifter, herunder tilrettelegge for å forbedre kvaliteten på KOSTRA-tall.

Det utarbeidede vekstkriteriet er komplisert å beregne og forstå, og bidrar ikke til et enkelt inntektssystem. Det er derfor viktig at kompensasjon for kapitalutgifter ifm befolkningsvekst blir et fast kriterium for tildeling av skjønn fram til et vekstkriterium/-tilskudd kan innføres i inntektssystemet.

7. **Finansiering av reformer**

Fylkestinget støtter utvalgets forslag om at reformer i større grad bør finansieres innenfor rammefinansieringssystemet, dvs at omfanget av handlingsplaner bør begrenses. Finansiering av handlingsplaner og nasjonale satsinger bør være tema i konsultasjonsordningen. Det forutsettes at alle nye reformer og handlingsplaner må fullfinansieres.

8. **Regioner**

Borgeutvalgets forslag forbedrer dagens inntektssystem på viktige områder som trolig vil kunne videreføres også i nye regioner. Borgeutvalgets forslag bør derfor innføres så fort som mulig, uavhengig av hva som vil skje i forbindelse med den varslede forvaltningsreformen.

Inntektssystemet for kommunene

Utvalgets forslag til inntektssystem for kommunene forsterker en fordelingspolitikk som ikke oppfattes som rimelig sett fra vår region. Kommuner i Akershus som idag har blant de laveste frie inntektene pr innbygger i landet, får ytterligere redusert sitt inntektsgrunnlag gjennom utvalgets forslag.

Det er viktig også for kommunene at økte kapitalutgifter knyttet til befolkningsvekst blir fanget opp gjennom skjønnstilskuddet, inntil eventuelt andre elementer i inntektssystemet kan fange opp denne type utgiftsbehov.

Viktige punkter i saken

Inntektssystemutvalget (Borge-utvalget) har lagt fram fram NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring: inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har sendt NOU'en på høring.

Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og de regionalpolitisk motiverte tilskuddene. Utvalget er i mandatet bl.a. bedt om å vurdere behandlingen av kapitalkostnader i inntektssystemet ifm. befolkningsendringer.

Utvalget foreslår følgende endringer i inntektssystemet:

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

Borgeutvalget har lagt fram en faglig godt gjennomarbeidet utredning om inntektssystemet for fylkeskommunene. Fylkesrådmannen støtter hovedtrekkene i utvalgets forslag vedrørende finansieringen av fylkeskommunene. Det bør arbeides videre med hvordan man bedre skal fange opp vekstkommunenes økte utgiftsbehov knyttet til finansiering av investeringer. Utforming av kriterier for lokale ruter (kollektivtrafikk) har heller ikke funnet sin endelige form, og bør videre utredes.

Borgeutvalgets forslag forbedrer dagens inntektssystem på viktige områder som trolig vil kunne videreføres også i nye regioner. Borgeutvalgets forslag bør derfor innføres så fort som mulig, uavhengig av hva som vil skje i forbindelse med den varslede forvaltningsreformen.

Saksredegjørelse

Bakgrunn

Inntektssystemutvalget (Borge-utvalget) har lagt fram fram NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring: inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har sendt NOU'en på høring, med frist 1. februar. KRD har akseptert at Akershus fylkeskommune sender sin høringsuttalelse etter fylkestingets vedtak den 16.2. Fylkesutvalgets innstilling 8. februar vil også bli sendt departementet til underretning.

Dagens inntektssystem

Hovedformålet med inntektssystemet er å bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Hovedelementene i dagens inntektssystem er:

- Innbyggertilskudd
- Utgiftsutjevning
- Inntektsutjevning
- Regionaltilskudd (bare for kommunene)
- Nord-Norgetilskudd
- Skjønntilskudd
- Overgangsordning

Utgiftsutjevningen skal kompensere for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold som skaper forskjeller i (fylkes)kommunenes utgiftsbehov. De sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen for fylkeskommunene er de sentrale velferdsområdene: videregående opplæring, tannhelse fylkesveier og lokale ruter (kollektivtrafikk).

Utgiftsutjevningen er todelt. Først tildeles et likt beløp pr innbygger (innbyggertilskuddet). Deretter korrigeres dette beløpet ut i fra hvilken score fylkeskommunen får på den såkalte kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen skal oppsummere hvilke kostnads- og etterspørselsforhold som påvirker fylkeskommunenes utgiftsbehov. Kriteriene i kostnadsnøkkelene er "objektive", dvs at de er utformet slik at fylkeskommunene selv ikke kan påvirke sin egen score på dem (f eks er et kriterium "andel 16-19 åringer"). Forskjeller i dette beregnede utgiftsbehovet blir fullt ut kompensert gjennom inntektssystemet. Akershus fylkeskommune har en score på kostnadsnøkkelen på ca 0,9 (1 er landsgjennomsnittet). Det betyr at ihht kriteriene i kostnadsnøkkelen er AFK ca 10 % billigere i drift enn landsgjennomsnittet innenfor de fire tjenesteområdene som inngår i kostnadsnøkkelen). AFK får derfor et trekk gjennom utgiftsutjevningen.

Gjennom inntektsutjevningen foretas det delvis utjevning av forskjeller i skatteinntekter. Skatteutjevningen har vært sterk for fylkeskommunene fordi fylkeskommunene har hatt ansvaret for sentrale velferdstjenester. Fylkeskommunene får inntektsutjevningstilskudd pr innbygger som tilsvarer 90 % av differansen mellom egen skatteinntekt og det som er 120% av landsgjennomsnittet.

Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet er regionalpolitisk begrunnede tilskudd, som skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge og små kommuner bedre økonomiske rammebetingelser enn de øvrige kommuner og fylkeskommuner.

Det ordinære skjønnstilskuddet skal blant annet ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av kriteriene i kostnadsnøkkelen (utgiftsutjevningen). I tillegg består skjønnstilskuddet av særskilte kompensasjonsordninger som skal begrense inntektsreduksjoner som følge av endringer i inntektssystemet og kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

I tillegg til de ordningene som er nevnt over består inntektssystemet av overgangsordning (som begrenser inntektsendringer fra år til år), inndelingstilskudd (som hindrer tilskuddsreduksjon på grunn av kommunesammenslutninger), hovedstadstilskudd til Oslo fylkeskommune og en korreksjonsordning for elever i statlige og frittstående skoler.

Utvalgets mandat

Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og de regionalpolitisk motiverte tilskuddene. Utvalget er i mandatet bl.a. bedt om å vurdere behandlingen av kapitalkostnader i inntektssystemet ifm. befolkningsendringer.

Det framkom kritikk fra kommunesektoren knyttet til utformingen av utvalgets mandat. KS nedsatte et utvalg (Wisløffutvalget) som fikk i oppdrag å konkretisere ulike alternativer for finansiering av kommunesektoren som sikrer en større grad av lokal frihet (dvs friere lokal inntektsdannelse/beskatning). Dette emnet var ikke innenfor Borgeutvalgets mandat.

Det vises til fylkestingssak om Wisløffutvalgets forslag. KS har satt høringsfrist for utvalgets utredning til 1. mars, men fylkesrådmannen ser disse to sakene i sammenheng.

Borgeutvalgets forslag til endringer

Utvalget foreslår følgende endringer i inntektssystemet:

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

I det følgende kommenteres de endringene som har konsekvenser for fylkeskommunenes inntektssystem.

Utgiftsutjevningen

Borgeutvalget foreslår å videreføre dagens innbyggertilskudd, men grunnlaget for utgiftsutjevningen endres fordi utvalget foreslår å endre kostnadsnøkkelen.

I analyser av fylkeskommunens ressursbruk er det et problem at det kan være få observasjoner og for lite variasjon i data til å avdekke kostnadssammenhenger ved bruk av statistiske metoder. For å finne kriterier for kostnadsforhold knyttet til fylkesveier har

utvalget brukt en modell som er utviklet av Statens vegvesen (MOTIV – Modell for tildeling av vedlikeholdsmidler). For tannhelse brukes brukerundersøkelser, og innen videregående opplæring benyttes bl.a. kostnadsdata på nasjonalt nivå. For lokale ruter (kollektivtrafikken) brukes statistisk analyse (regresjonsanalyse). Den nye kostnadsnøkkelen er vist nedenfor.

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

*De videregående skolenes studieprogrammer er inndelt i grupper, avhengig av hvor høye driftskostnadene pr elev er i flg KOSTRA. Gruppe 2 er salg og service, idrettsfag, helse og sosialfag, kjemi og prosessfag og formgiving. Gruppe 3 er alle øvrige fag, med unntak av allmenne, økonomiske og administrative fag.

Alderskriteriene utgjør i overkant av 67% av kostnadsnøkkelen. Det er kriteriet ”andel innbyggere 16-18 år” som betyr mest; kriteriet utgjør nesten 56 % av hele kostnadsnøkkelen.

Dette gir følgende endringer i fylkeskommunenes score på kostnadsnøkkelen (utvalget omtaler det som indekser):

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets 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

Landsgjennomsnittet er 1.

Profilen i forslaget er at sentrale fylkeskommuner (Akershus, Oslo, Vestfold, Rogaland, Buskerud) får et høyere beregnet utgiftsbehov enn idag, mens distriktsfylker (Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Nord-Norge) får et lavere beregnet utgiftsbehov.

AFK får en høyere score /indeks med utvalgets forslag enn i dagens inntektssystem. I utvalgets fordelingsberegninger er gevinsten anslått til 74 kr pr innbygger.

Utvalgets arbeid er basert på faglige analyser gjort av noen av landets fremste økonomer. På flere områder er kostnadsnøkkelen forbedret i forhold til gjeldende kriterier. Erfaringene viser at det har vært vanskelig å etablere en god og bredt akseptert kostnadsnøkkel for lokale ruter, til tross for at flere forskningsmiljøer har gjort forsøk på dette. Dette skyldes bl.a. at det er vanskelig å gi begrepet likeverdig rutetilbud et operasjonelt innhold. Utvalget har imidlertid foreslått en kostnadsnøkkel som er langt mer treffsikker ut fra gjeldende utgiftsfordeling enn dagens kostnadsnøkkel.

Fylkesrådmannen vil likevel påpeke at det fortsatt er utfordringer mht å fange opp utgiftsbehov knyttet til kollektivtrafikk i tettbygde strøk. Kriteriet ”innbygger pr km offentlig vei” skal fange opp høy bruk av kollektivtrafikk i tettbygde strøk og ”innbyggere 6-34 år” skal fange opp at det er denne aldersgruppen som har det høyeste forbruket av kollektivtrafikk. Det er vanskelig å definere hva som er et likeverdig rutetilbud i alle landets fylkeskommuner. Det er fortsatt slik at AFK har høyere brutto driftsutgifter enn det utvalgets forslag til kollektivtrafikk fanger opp – selv om utvalgets forslag fanger opp en større andel enn det dagens kostnadsnøkkel gjør. I tettbygde strøk, og spesielt i storbyområder, vil det være ønskelig med en høyere kollektivandel av miljømessige hensyn og av hensyn til kapasiteten på veisystem. Slike forhold fanges ikke opp i statistiske analyser. Dette bør utredes nærmere. Utvalget har ikke analysert fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss på grunn av problemer med datagrunnlaget. Det bør gjennomføres videre analyser av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss.

Oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen

Idag blir innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen foreløpig beregnet i statsbudsjettet, og korrigert midt i budsjettåret når innbyggertall pr 1.1. publiseres av SSB. Begrunnelsen for dette er at ordningen skal fange opp vekstkommuners utgiftsbehov i løpet av året.

AFK er en fylkeskommune med sterk befolkningsvekst, og ordningen er ment å fange opp det økende utgiftsbehovet knyttet til befolkningsvekst. Fylkesrådmannens erfaring så langt er at usikkerheten omkring hvor store befolkningsendringer som er å forvente, er like stor som det beløpet fylkeskommunen ”tjener” på ordningen. Ordningen skaper usikkerhet rundt

anslaget på rammetilskudd for inneværende år, og faren for feilanslag øker. Oppdateringen bidrar også til å komplisere inntektssystemet.

Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag til å avvikle ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen.

Inntektsutjevningen

Omfanget på inntektsutjevningen (skatteutjevningen)

Utvalget har utredet to alternative inntektsutjevningemetoder for fylkeskommunene.

Modell 1 er en kopi av dagens inntektsutjevning for kommunene. Idag får kommuner som har skatteinntekter pr innbygger som er lavere enn landsgjennomsnittet, kompensasjon som tilsvarer 55 % av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får tilsvarende trukket 55% av den delen av skatteinntektene pr innbygger er høyere landsgjennomsnittet. (Derfor omtales denne modellen som symmetrisk inntektsutjevning). I tillegg får fylkeskommuner som har skatteinntekter som er lavere enn 90 % av landsgjennomsnittet pr innbygger en ekstra kompensasjon på 35 % av forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet.

Modell 2 er som modell 1, men den ekstra kompensasjonen på 35% tildeles alle fylkeskommuner som har skatteinntekter pr innbygger som er lavere enn landsgjennomsnittet.

Modell 1 har en klart svakere utjevning av skatteinntektene enn dagens inntektsutjevning. Dette har skattesterke fylkeskommuner (som Akershus) fordel av. Gevinsten pr innbygger sammenlignet med dagens inntektsutjevning er +236 kroner pr innbygger. Ca halvparten av fylkeskommunen taper over 100 kr pr innbygger. Modell 2 gir en tilsvarende gevinst for Akershus på 178 kr pr innbygger, mens stort sett alle andre fylkeskommuner taper 40 kr pr innbygger.

Utvalget anbefaler at fylkeskommunenes inntektsutjevning utformes etter samme prinsipper som for kommunene av hensyn til enkeltheten i systemet. I tillegg anbefaler utvalget en mindre omfattende inntektsutjevning for fylkeskommunene fordi den fylkeskommunale oppgavene nå har mindre preg av nasjonale velferdsoppgaver etter sykehusreformen, samtidig som rollen som regional utviklingsaktør er styrket. Utvalget tar ikke stilling til valg av utjevningmodell. Dette fordi valg av utjevningsnivå av skatteinntektene er et politisk spørsmål som det ikke fins faglige argumenter for eller mot. I utvalgets fordelingsberegninger legges modell 2 til grunn.

Fylkesrådmannen mener at utvalget har gode argumenter for å redusere inntektsutjevningen mellom fylkeskommunene. Hvor omfattende inntektsutjevningen (skatteutjevningen) skal være, er imidlertid et politisk spørsmål. Akershus har relativt sett høye skatteinntekter pr innbygger, og vil følgelig sitte igjen med høyere inntekter jo mindre av skatteinntektene som utjevnes mellom fylkeskommunene. Fylkesrådmannens syn er at utvalget i modell 2 har funnet en god balanse mellom behovet for en lik ordning for kommuner og fylkeskommuner, og hensynet til at enkeltfylkeskommuner ikke skal tape for mye på omleggingen.

Mer forutsigbar tilførsel av inntekter?

Idag er det slik at dersom regjeringen bommer med sitt skatteanslag for kommunesektoren i statsbudsjettet, og lager f eks et for høyt skatteanslag, så får kommunesektoren mindre inntekter i løpet av budsjettåret enn det regjeringen la opp til. (Stortinget kan selvfølgelig øke rammetilskuddet gjennom et eget budsjettvedtak i løpet av året). Risikoen for en inntektssvikt pga feil skatteanslag ligger altså idag hos kommunesektoren.

Kommunesektoren kan også få høyere skatteinntekter ett år enn forutsatt av regjeringen. Tradisjonen er at denne skattegevinsten får kommunesektoren beholde, men at gevinsten ikke videreføres til det påfølgende året.

Utvalget foreslår at inntektsutjevningen beregnes på grunnlag av regjeringens skatteprognose for landet. Dersom kommunesektorens totale skatteinntektene svikter ift regjeringens skatteanslaget i statsbudsjettet, tilføres dermed kommunesektoren inntekter gjennom inntektsutjevningen. I 2004 ville f eks fylkeskommunene fått 400 mill kr ekstra rammetilskudd som kompensasjon gjennom inntektsutjevningen for den skattesvikten som var ift regjeringens prognoser. Men det virker også motsatt: dersom skatteinngangen for landet totalt blir høyere enn statens prognoser, oppjusteres ikke beregningsgrunlaget for landets skatteinngang og kommunesektoren får mindre i inntektsutjevningstilskudd.

Den enkelte fylkeskommune får beregnet sitt inntektsutjevningstilskudd på grunnlag av sin faktiske skatteinntekt, det er kun landstallet for totale skatteinntekter som legges fast i statsbudsjettet (og som er ”prognosebasert”).

Fylkesrådmannen mener at forutsigbarhet og stabilitet er viktige forutsetninger for finansieringen av kommunesektoren. Prognosebasert inntektsutjevning er et godt bidrag til dette.

Fylkesrådmannen går imot utvalgets forslag om å bruke oppdaterte befolkningstall som grunnlag for beregningene i inntektsutjevningen. Begrunnelsen er at ordningen bidrar til et litt mer komplisert inntektssystem. For Akershus fylkeskommune øker rammetilskuddet med omlag 8 mill kr som følge av at inntektsutjevningen oppdateres med nye befolkningstall halvveis i budsjettåret. Dette fordi Akershus har en sterk befolkningsvekst. Dette er i overkant av 1 % av fylkeskommunens rammetilskudd. Gevinsten oppveies delvis av mindre forutsigbarhet i budsjetteringen ved at det er usikkerhet vedrørende samsvaret mellom fylkeskommunens egne befolkningsprognoser og den faktiske befolkningsutviklingen. Fylkesrådmannen mener at det er bedre at vekstfylkeskommuner får et ekstra tilskudd pr innbygger i stedet for å komplisere beregningen av inntektsutjevningen med en komplisert beregningsteknisk justering midt i budsjettåret.

Distriktpolitisk tilskudd

Forslaget har ikke konsekvenser for fylkeskommunene og blir derfor ikke omtalt her.

Inntektsgarantitilskudd

Utvalget foreslår at dagens 5 årige overgangsordning erstattes med et inntektsgarantitilskudd som innebærer at fylkeskommunenes rammetilskudd ikke skal reduseres med mer enn 100 kr pr innbygger pr år. Det er inntektsendringer som følge av kriterieverdiendringer, oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd, reformer, systemendringer som på denne måten begrenses til 100 kr pr innbygger pr år. Inntektsutjevningen omfattes ikke av garantitilskuddet. Ordningen skal finansieres av et likt trekk pr innbygger for alle fylkeskommunene.

Fylkesrådmannen mener at dagens overgangsordning (som dette inntektsgarantitilskuddet er ment å erstatte) er komplisert. De siste årene har det vært ofte feil i KRDs beregning av overgangsordningen. Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag og mener det bidrar til en forenkling av forståelsen av inntektssystemet, og er et godt økonomisk sikkerhetsnett for store reduksjoner i rammetilskuddet. På den andre siden har denne ordningen den effekten av utvalgets forslag vil ikke få fullt økonomisk gjennomslag på lang tid. AFK tjener 271 kr pr innbygger på utvalgets forslag. Men pga at inntektsgarantitilskuddet gjelder for alle ”taperfylkeskommunene”, blir gevinsten første året for AFK bare 29 kr pr innbygger fordi AFK (og alle andre fylkeskommuner) må bidra til å finansiere inntektsgarantitilskuddet det første innføringsåret med 242 kr pr innbygger.

Før regioner blir innført i 2010 har altså ikke AFK sett mer enn en liten del av ”Borgegevinsten” pga inntektsgarantitilskuddet. Fylkesrådmannen mener at dette er uheldig. Dette kan selvsagt løses ved at inntektsgarantitilskuddet finansieres ved friske midler, evt at skjønnsmidler reduseres og overføres for å finansiere tilskuddet. Det koster ca 1,1 mrd i friske midler å finansiere inntektsgarantitilskuddet for fylkeskommunene i følge utvalgets fordelingsberegninger.

Redusert hovedstadstilskudd til Oslo

Utvalget foreslår å redusere Oslos hovedstadstilskudd fordi den nye kostnadsnøkkelen bedre fanger opp hovedstadens kostnadsbehov. Alle andre fylkeskommuner vil med dette få økt rammetilskudd med 19 kr pr innbygger.

Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag.

Skjønnsstilskuddet

Utvalget foreslår at skjønnsstilskuddet ikke lenger skal tildeles ut i fra regionalpolitiske hensyn eller for å kompensere for endringer i inntektssystemet (tapskompensasjon). Forslaget sees i sammenheng med utvalgets forslag til et nytt distriktpolitisk tilskudd og utvalgets forslag til inntektsgarantitilskudd. Utvalgets forslag inneværer at rammen for skjønnsstilskuddet halveres ut i fra disse begrunnelsene. Utvalget foreslår at deler av skjønnsstilskuddet som kuttes, kan brukes til å finansieres inntektsgarantitilskuddet. I tillegg mener utvalget at skjønnsrammen kan ytterligere reduseres fordi behovet for skjønnsmidler reduseres med en skatteutjevning som foregår gjennom hele budsjettåret. Utvalget omtaler spesielt at vekstkommuners spesielle problemer bør håndteres gjennom skjønnsstilskuddet.

Fylkesrådmannen konstanterer at AFK idag får en relativt sett liten andel av fylkeskommunenes skjønnsstilskudd (5,5 % i 2006). Forslaget om redusert skjønnsramme vil mest sannsynlig ikke ha negative økonomiske konsekvenser for Akershus. Det er viktig at vekstkommunenes utfordringer knyttet til å finansiere utbygging og drift av tjenestetilbudet blir fanget opp gjennom tildelingen av skjønnsmidler fordi dette ikke fullt ut fanges opp i øvrige deler av inntektssystemet - verken i dagens inntektssystem eller med utvalgets forslag.

Finansieringsansvar for frittstående skoler

Utvalget er blitt bedt om å utrede spørsmålet om likebehandling av private og offentlige tilbydere av velferdstjenester, f eks innenfor opplæringssektoren. Utgangspunktet for drøftingen er at finansieringen av kommuner og fylkeskommuner er rammebasert og at kommuner og fylkeskommuner har et tilbudsansvar.

I dag er de frittstående skolene statlig finansiert, med en trekk- og korreksjonsordning gjennom inntektssystemet som finansierer de øremerkede tilskuddene til de frittstående

skolene. Utvalget foreslår at kommunesektoren gis et finansieringsansvar for de frittstående skolene, og peker blant annet på at det er en fordel at de samlede overføringene til lokalsamfunnet blir uavhengig av den lokale organiseringen. Samtidig er det en ulempe at det tilskuddet kommunen må yte til private kan overstige de besparelsene som kan oppnås i de kommunale enhetene, og at utslagene ikke kan dempes gjennom en overgangsordning.

Fylkesrådmannen er enig i prinsippet om å gi fylkeskommunen finansieringsansvaret for frittstående skoler, men to betingelser må oppfylles. For det første må dette innebære at kompensasjonen for dette ligger inne i fylkeskommunens rammetilskudd. For det andre må fylkeskommunene selv fastsette tilskuddssatsen pr elev ut i fra egne driftsutgifter. Det vil ikke være rimelig å utbetale høyere tilskuddssatser til frittstående skoler enn det som tilsvarer egne driftsutgifter i egne skoler. Det vil i tilfelle forringe betingelsene for det fylkeskommunale tjenestetilbudet, og en slik effekt er uakseptabel.

I tillegg til finansieringsansvaret bør fylkeskommunene etter fylkesrådmannens syn ha ansvaret for å godkjenne nye skoler innenfor bestemmelsene i ”Lov om frittstående skoler”. Dette vil gi fylkeskommunene mulighet til å vurdere omfanget av frittstående skoletilbud i sammenheng med det offentlige.

Finansiering av vekst

Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Spørsmålet om inntektssystemet i tilstrekkelig grad utjevner forskjeller i kapitalkostnadene har først og fremst vært reist i forbindelse med tilpasningsproblemer i kommuner med store endringer i folketall.

Utvalgets vurdering er at alle utgifter til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i prinsippet bør omfattes av utgiftsutjevningen, også kapitalutgifter. Til tross for etableringen og utviklingen av KOSTRA har man etter utvalgets vurdering ikke data som er god nok til at de kan brukes i analysesammenheng. Inntil dataene om kommunenes og fylkeskommunenes kapitalutgifter blir bedre vil utvalget anbefale at kapitalutgifter ikke omfattes av utgiftsutjevningen. Kapitalutgifter bør imidlertid omfattes av utgiftsutjevningen når det er mer klarhet om hvilke faktorer som forklarer variasjoner i kapitalutgifter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Utvalget har utredet et veksttilskudd som kan tildeles dersom kommunen har en ”kostnadskorrigert befolkningsvekst” som er høyere enn 1 % pr år i en 5-prs periode. Tilskuddet fanger opp både kommuner med sterk befolkningsvekst og kommuner med økt utgiftsbehov. Utvalget omtaler ikke fylkeskommunene ifm veksttilskuddet. Utvalget anbefaler ikke at veksttilskuddet innføres av hensyn til at det er vanskelig å beregne og forstå, og at inntektssystemet ville bli enda mer komplisert å forstå. Utvalget viser til at skjønnstilskuddet kan brukes til å ivareta kommuner som får spesielle problemer som følge av dette.

I vurderingen av inntektssystemet anbefaler utvalget at den løpende inntektssystemet gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektssystemet gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektssystemet.

Fylkesrådmannen mener at det er viktig at kapitalutgifter omfattes av utgiftsutjevningen mht utbygging av infrastruktur i vekstkommuner. Det må derfor arbeides videre med analyser vedrørende vekstkommuner og deres utgifter til kapitalutgifter, herunder tilrettelegge for å forbedre kvaliteten på KOSTRA-tall.

Det vekstkriteriet som utvalget har vurderer komplisert å beregne og forstå, og bidrar ikke til et enkelt inntektssystem. Det er derfor viktig at kompensasjon for kapitalutgifter ifm befolkningsvekst blir et fast kriterium for tildeling av skjønn fram til et vekstkriterium/-tilskudd kan innføres i inntektssystemet.

Finansiering av reformer

Utvalget foreslår at finansiering av reformer i større grad finansieres innenfor rammefinansieringssystemet, og at handlingsplaner og satsinger bør begrenses. Utvalget mener også at økonomiske virkemidler bør behandles i konsultasjonsordningen.

Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag, og understreker viktigheten av at alle reformer er fullfinansierte.

Inntektssystemet for kommunene

Fylkesrådmannen ønsker å kommentere kort utvalgets forslag til inntektssystem for kommunene.

I følge statistiske analyser er det en klar tendens at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjonen øker med økende nivå på de frie inntektene. Med andre ord så har de kommunene med høyeste inntekter også det beste tjenestetilbudet. Hovedmålet med inntektssystemet er derfor å utjevne de økonomiske forutsetningene for å legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud.

I motsetning til Akershus fylkeskommune, taper mange akershuskommuner mye på Borgeutvalgets forslag. I gjennomsnitt taper akershuskommunene 240 kr pr innbygger, dvs ca 120 mill kr totalt. Hovedårsaken til dette er utvalgets forslag til kostnadsnøkkel. For mange akershuskommuner bidrar ikke Borgeutvalgets forslag til å oppfylle hovedintensjonen med inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud. Kommuner som idag har blant de laveste frie inntektene pr innbygger i landet, får ytterligere redusert sitt inntektsgrunnlag i utvalgets forslag. Utvalgets arbeide med inntektssystemet for kommunene forsterker en fordelingspolitikk som ikke oppfattes som rimelig sett fra vår region.

Det kommunale tjenestetilbudet henger sammen med fylkeskommunens tjenester, spesielt innenfor skolesektoren. I tillegg har både fylkeskommunen og kommunene i Akershus en felles utfordring knyttet til finansiering av tjenestetilbudet i forbindelse med en sterk befolkningsvekst. Det er viktig også for kommunene at økte kapitalutgifter blir fanget opp gjennom skjønnstilskuddet, inntil eventuelt andre elementer i inntektssystemet kan fange opp denne type utgiftsbehov.

Vurderinger og anbefalinger

Borgeutvalget har lagt fram en faglig godt dokumentert utredning om inntektssystemet for fylkeskommunene. Fylkesrådmannen støtter hovedtrekkene i utvalgets forslag om utforming av inntektssystemet for fylkeskommunene. Akershus fylkeskommune vil få økte rammeoverføringer dersom utvalgets forslag gjennomføres. Utvalgets faglige vurderinger og

anbefalinger bekrefter dermed deler av AFKs tidligere argumentasjon rettet mot regjering og storting. Dette gjelder spesielt kriteriene i kostnadsnøkkelen for kollektivtrafikk.

Det bør arbeides videre med hvordan man bedre skal fange opp vekstkommunenes økte utgiftsbehov knyttet til finansiering av investeringer. Utformingen av kriterier for lokale ruter (kollektivtrafikk) har heller ikke funnet sin endelige form, og bør videre utredes. I tillegg bør fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss analyseres videre.

Regjeringen har varslet en ny forvaltningsreform som skal iverksettes fra 1. januar 2010, og at dagens fylkeskommuner skal erstattes med regioner i forbindelse med dette. En eventuell framtidig endring i fylkeskommunenes/regionenes oppgaver og geografiske inndeling vil kunne påvirke finansieringssystemets utforming. Om det er behov for endringer ifm forvaltningsreformen og hvor store disse endringene eventuelt blir, er ikke mulig å forutsi nå. Fylkesrådmannen mener at det er viktig at arbeidet med et nytt inntektssystem for regionene har et best mulig utgangspunkt. Borgeutvalgets forslag forbedrer dagens inntektssystem på viktige områder som trolig vil kunne videreføres også i nye regioner. Borgeutvalgets forslag bør derfor innføres så fort som mulig, uavhengig av hva som vil skje i forbindelse med den varslede forvaltningsreformen.

I motsetning til Akershus fylkeskommune, taper mange akershuskommuner mye på Borgeutvalgets forslag. For mange akershuskommuner bidrar ikke Borgeutvalgets forslag til å oppfylle hovedintensjonen med inntektssystemet om et likeverdig tjenestetilbud ved at kommuner som idag har blant de laveste frie inntektene pr innbygger i landet, får ytterligere redusert sitt inntektsgrunnlag i utvalgets forslag. Utvalgets arbeide med inntektssystemet for kommunene forsterker en fordelingspolitikk som ikke oppfattes som rimelig sett fra vår region.

Oslo 23. januar 2006

Harald K. Horne
fylkesrådmann

Saksbehandler	Grethe Hjelle
Avd/seksjon	Administrasjonsavd./Økonomiseksjonen
Vedlegg nr./tittel	1 Pressehefte til NOU 2005:18 (kun til medlemmene – sendt ut i egen sending)