



# Fylkesmannen i Østfold



Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112, Dep

0032 OSLO

KOMM OG REG DEP
08 FEB 2006
05/3280-255
Ark. 661.0
Avd. KO/KØ/TER

Områdene kommunal, justis og samfunnssikkerhet

Deres ref.: 05/3280

Vår ref.: 2005/7390 330  
3153/2006 TLU

Vår dato: 01.02.2006

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

Vi viser til brev av 11. oktober 2005 og vil få komme med følgende høringsuttalelse.

### *Mandat og oppdrag*

Utvalget er 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. Kommunene har på grunn av forskjeller i skattegrunnlag, befolknings sammensetning og kostnadsforhold, ulike forutsetninger for å gi innbyggerne et godt kommunalt tjenestetilbud. Inntektssystemet er et sentralt virkemiddel for å utjevne forskjellene i økonomiske forutsetninger og legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner.

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

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

Utvalget foreslår følgende endringer i inntektssystemet:

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

Vi vil knytte vår uttalelse til de punkter som er fremhevet med skråskrift.

### *Østfoldkommunenes situasjon*

Østfold fylkes kommuner har gjennom flere år hatt de laveste frie inntekter pr innbygger. Siste års endringer i inntektssystemet i 2004 med innføring av urbanitetskriteriet (rus, psykiatri, miljø og landbruk) og selskapsskatt med symmetrisk inntektsutjevning i 2005, ga et gjennomsnittlig tap for Østfold. Sammen med Borgeutvalgets forslag, som gir et tap på kr 166 pr innbygger første år, har KS beregnet dette tapet til å bli kr 454 pr innbygger, som tilsvarer 118 millioner kroner. I tillegg til dette kommer systemvirkningene av ikke å benytte oppdaterte innbyggertall. Dette er beregnet til å utgjøre kr 62 pr innbygger. Systemvirkningene av forslaget til nytt inntektssystem er for Østfold minus kr 48 pr innbygger, hvorav endring i kostnadsnøkler gir et tap på kr 29 pr innbygger.

Flere av Østfolds kommuner skårer lavt på levekårsindikatorer og har således store reelle utgiftsbehov. Dette gjelder spesielt bykommunene. Situasjonen er således slik at flere lavinntektskommuner med store utgiftsbehov vil tape på det foreliggende forslag til nytt inntektssystem. En sammenligning over utviklingen i kommunenes inntekter og utgifter i årene 2001 til 2003, viser at utgiftene har økt vesentlig mer enn inntektene og har skapt akkumulerte driftsunderskudd for 9 kommuner, hvorav 6 kommuner måtte dekke dette inn over flere år og således kom i ROBEG-registret.

Av Østfolds 18 kommuner kommer 5 positivt ut på systemvirkningen, mens førsteårsvirkningen er positiv for 3. Det klart største utslaget er for Aremark kommune, som vil tape hele det distriktpolitiske tilskuddet. Rømskog vil også tape mye på at regionaltilskuddet blir erstattet av et nytt distriktpolitisk tilskudd. De største enkeltutslag ellers, er at Askim tjener noe over kr 600 pr innbygger, mens Rakkestad taper omtrent det samme.

### *Nye kostnadsnøkler for kommunene*

Utvalget har gjort et meget grundig arbeid i sin gjennomgang av kostnadsnøkler i inntektsutjevningen.

Flere Østfoldkommuner er i en slik situasjon at de ikke har mulighet for å gi et likeverdig tjenestetilbud, slik vedtatt politikk for Norges kommuner er. Dette har sammenheng med at inntektsfordelingen ikke tar hensyn til store levekårsutfordringer.

Vi mener at kostnadsnøkler bør gjennomgås på nytt for å se om det er mulig å finne mer egnede indikatorer på hva som kan fange opp reelle kostnadsulemper og store utgiftsbehov. Vi viser til de inngående drøftinger som KS Østfold har gjort vedrørende fortsatt bruk av dagens urbanitetskriterium og den foreslåtte nye opphopningsindeks på de sosiale kriterier.

### *Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen*

Dette vil være å gå tilbake på en ordning som Østfold og de såkalte vekstkommunene arbeidet for at inntektssystemet skulle ta hensyn til i sin tid. Borgeutvalget har ikke synliggjort virkningen av dette i sine beregninger og det vil ha virkning for både innbyggertilskuddet og befolkningskriteriene i kostnadsnøkkelene. KS har i egne beregninger kommet til at dette vil gi et tap på kr 140 til kr 60 pr innbygger i Akershus og Østfold.

Kommuner med sammenhengende sterk vekst i innbyggertall over flere år vil få finansielle utfordringer med hensyn til å investere i bygg og infrastruktur. Dette må tas hensyn til på et eller annet vis, og vi vil advare mot å gå tilbake på ordningen med oppdatering av befolkningstall hvis det ikke erstattes med noe annet, for eksempel et eget vekstkriterium.

### *Et redusert skjønnstilskudd*

Fylkesmannen mener at dagens nivå på skjønnstilskuddet må opprettholdes. Vi har registrert at kommunene setter pris på at Fylkesmannen har så mye skjønnsmidler til disposisjon at tildelingen kan ta hensyn til spesielle situasjoner med ekstra høye utgifter, for eksempel særskilt ressurskrevende brukere og bortfall av inntekter. Vi har også gode erfaringer med å bruke prosjektskjønn som incitament til fornyelse og omstilling i kommunene. Vårt inntrykk er at det vil være ønskelig både for Fylkesmannen og kommunene å øke andelen av skjønnspotten til slike tiltak ytterligere.

Skjønnstilskuddet har også vært brukt til å kompensere for regionaltilskuddet når det går "ut og inn". Vi ser det også slik ut i fra utvalgets forslag at det vil være ønskelig og nødvendig å bruke skjønnsmidlene aktivt i forbindelse med den foreslåtte overgangsordningen med inntektsgaranti.

### *Et nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene*

Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet foreslås tatt ut av inntektssystemet. Begge disse tilskuddene, samt deler av skjønnstilskuddet er regionalpolitisk begrunnet. Utvalget har i sitt forslag til nytt inntektssystem lagt til grunn at de regionalpolitiske overføringene i inntektssystemet videreføres på samme nivå som i dag, men foreslår at de ulike ordningene samles i et nytt distriktpolitisk tilskudd.

Utvalget foreslår å dele inn landet i 4 distriktpolitiske områder (A, B, C og D). Inndelingen av kommunene i virkeområder tar utgangspunkt i 9 indikatorer som fanger opp dimensjonene arbeidsmarked, geografi, demografi og inntekt. Rømskog, Marker og Aremark er i virkeområde C (resten av de svake områdene i Sør-Norge, samt Bodø og Tromsø). Utvalgets forslag innebærer at antall kommuner som mottar distriktpolitisk tilskudd øker fra 182 til 187 og antall innbyggere øker med vel 7000.

I dagens system får Rømskog regionaltilskudd hvert år, mens tilskuddet til Aremark har vært "ut og inn" på grunn av høye skatteinntekter. Nå er regionaltilskuddet stabilt inne. Tilskuddets størrelse har vært 3,3 millioner kroner, men ble økt i dagens statsbudsjett til ca 4,9 millioner kroner. Borgeutvalgets forslag gir Rømskog et distriktpolitisk tilskudd på 2,6 millioner kroner, mens Aremark ikke får noe. Marker har aldri fått. Grunnen til at Rømskog får, er at kommunen scorer lavere enn -1 på de ovennevnte indikatorene.

For Aremark kommune gir mangel på distriktpolitisk tilskudd et bortfall på 4,9 millioner kroner og for Rømskog 2,3 millioner kroner i forhold til 2006. Disse kommunene kan ikke gi et fullverdig tjenestetilbud med et slikt varig svekket inntektsnivå. Det må finnes løsninger på dette ved å finne andre innretninger på det distriktpolitiske tilskuddet eller eventuelt ved å bruke av skjønnsmidlene.

### *Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning*

Det foreslås en overgangsordning som er raskere enn dagens ordning med ekstraordinært skjønn. Resultatet av dagens ordning har vært at Stortingets intensjon ikke har begynt å virke før etter lang tid. Vi støtter derfor en ordning som raskest mulig kan få full effekt, men som må inneholde elementer av inntektsgarantier for kommunene.

Det er vanskelig å skape forståelse for at kommuner som vinner i forhold til systemvirkningen av endringer av kostnadsnøkkelen likevel skal tape fordi de skal bidra til å finansiere andres

tap, slik Halden, Moss, Fredrikstad, Askim og Råde gjør. Tilsvarende kan vi ikke anbefale at kommuner som taper får ennå større tap. Dette gjelder Sarpsborg, Trøgstad, Marker, Spydeberg, Eidsberg, Skiptvet, Rygge og Våler. Det må ses på andre løsninger for dette.

Utvalget betrakter det nye inntektsgarantitilskuddet som et vesentlig bidrag til forenkling av inntektssystemet. Fylkesmannen er enig i at forenklingshensyn er svært viktig og at fordelingshensynet må vike i denne sammenhengen.

*Kommunenes inntekter, inntektsutjevning og selskapsskatt, prognosebasert inntektsutjevning*

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning i forbindelse med gjeninnføring av kommunal selskapsskatt fra 2005. Utvalget har ikke gått gjennom dette på nytt nå, men sett på om andre inntektsarter som eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter bør omfattes av inntektsutjevningen. De inntekter som er omfattet av inntektsutjevningen er inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftforetak og kommunal selskapsskatt.

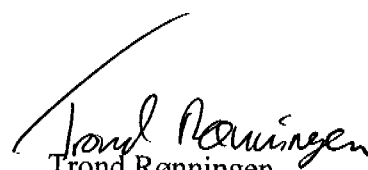
Vi mener at den symmetriske inntektsutjevningen med 55 % kompensasjon bør fortsette inntil videre, men dette må ses i sammenheng med at skatteandelen av kommunenes inntekter øker. Vi viser også til KS-rapport KOU 2005:1 Egne inntekter for kommunene. Det bør komme en ny utredning etter hvert som ser på disse spørsmål. Vi er også enige i at andre inntektsarter ikke bør tas inn nå.

Vi mener dog at selskapsskatten bør tas ut av dagens inntektsutjevning fordi den kan variere mye fra år til annet og derfor blir vanskelig å håndtere i de kommunale budsjettene. Selskapsskatten bør igjen bli en ren statsskatt og man må finne andre incentiver for næringsutvikling i kommunene.

Vi ser det som ønskelig at kommunene har mest mulig forutsigbare inntekter og støtter forslaget om en prognosebasert inntektsutjevning.

Med hilsen

  
Anne Enger Lahnstein

  
Trond Rønningen  
direktør

Saksbehandlere: Tormod Lund og Åsmund Rådahl