



HEDMARK
FYLKESKOMMUNE
Fylkesdirektøren

KOMM. OG REG. DEP.

01 FEB 2006
05/3280-109

* 66L.O

Avd. KO / KØ / HER

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Deres ref.: 05/3280-2 NIN

Dato: 31.01.2006.

Vår ref.: Sak. nr. 4379/05 Løpenr. 2222/06 Ark. 103
Saksbeh. Hilde Anette Neby
tlf. 62 54 45 97 fax. 62 54 47 46

HØRINGSUTTALELSE - INNTEKTSSYSTEMUTVALGET NOU 2005:18

Viser til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 11. oktober og 28. oktober 2005 vedrørende høring av Inntektssystemutvalgets utredning.

Hedmark fylkeskommune har utarbeidet felles høringsuttalelse for NOU 2005:18 og KOU 2005:1, jfr. vedlagte særutskrift av møteprotokoll fra Hedmark fylkesting den 18. januar 2006 inklusiv saksutredningen.

Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune har samarbeidet om høringsuttalelsen, og hadde felles behandling av saken i felles fylkesting den 18. januar 2006.

Med hilsen

Hanne Varhaug Sjøberg
Fylkesdirektør

Steinar Holen
Økonomisjef

1 vedlegg:

- Høringsuttalelse fra Hedmark fylkeskommune vedr. NOU 2005:18 og KOU 2005:1

Kopi:

- Oppland fylkeskommune

SAK 1/06

**HØRING NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING OG FORBEDRING - INNTEKTS-
SYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER
KOU 2005:1 EGNE INNTEKTER FOR KOMMUNENE**

Komitéens innstilling til vedtak:

1. Fylkestinget understreker at staten, uavhengig av inntektssystem, må vise større vilje til å finansiere de oppgaver kommunesektoren har ansvaret for.
2. Fylkestinget slutter seg til hovedmålsettingene i NOU 2005:18 om et inntektssystem bygget opp omkring mål om full utgiftsutjevning og langtgående inntektsutjevning
3. Fylkestinget mener at en omlegging av inntektssystemet for fylkeskommunene bør stilles i bero inntil ny oppgavefordeling og regioninndeling er avklart.
4. Fylkestinget:
 - a) tilrår at en større del av fylkeskommunenes samlede inntekter fordeles ut fra distrikts- og regionalpolitiske kriterier, jfr. soneinndelingen for de distrikts- og regionapolitiske virkemidler
 - b) støtter at det opprettes et distriktpolitisk tilskudd for kommunene
 - c) tilrår at det opprettes et distriktpolitisk tilskudd for fylkeskommunene etter samme opplegg som for kommunene
 - d) understreker at kostnadsnøklerne i stor grad må ivareta typiske særtrekk for innlandsfylkene, så som lange avstander, spredt bosettingsmønster og stort areal, herunder vektlegge:
 - spredt bosettingsmønster i relasjon til drift av desentralisert videregående opplæring
 - fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, eventuelt gjennom skjønnsmidler inntil det er utviklet tilfredsstillende delkostnadsnøkler som en del av de "objektive" kriterier
 - mange kilometer fylkesveger og mange bruer
 - e) tilrår at konsultasjonsordningen mellom staten sentralt og KS gjøres mer forpliktende
 - f) foreslår at det utvikles et opplegg for bedre dialog og partnerskapsavtaler mellom aktuelle fylkeskommuner og staten sentralt
 - g) fylkestinget tilrår at dagens momskompensasjonsordning endres til at kommunene får refundert krone mot krone på både drifts- og investeringskonstnader.
5. Fylkestinget er i utgangspunktet negativ til opprettelsen av frittstående videregående skoler i Hedmark. Dersom slike skoler likevel søkes opprettet, støtter fylkestinget forslaget om å overføre det finansielle ansvaret for frittstående videregående skoler til fylkeskommunene under forutsetning av at fylkeskommunene samtidig gis myndighet til å regulere etablering og omfang av de private tilbud som skal komme inn under ordningen.

HEDMARK FYLKESKOMMUNE
SÆRUTSKRIFT AV MØTEPROTOKOLLEN
Fylkestinget
Møte 18.01.2006

6. Fylkestinget slutter seg til anbefalingene om friere inntektsdannelse i kommunesektoren slik dette er nedfelt i KOU 2005:1 under forutsetning av at:

- ambisjonsnivået for utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet opprettholdes
- det benyttes fordelingskriterier som øker treffsikkerheten i de distrikts- og regionalpolitiske overføringer
- staten viser reell vilje til å fullfinansiere kommunesektorens basisoppgaver

Behandling:

Økonomisjef i Hedmark fylkeskommune Steinar Holen redegjorde for saken i forkant av behandlingen.

Representanten Mari Gjestvang (Sp) fremmet slikt forslag på vegne av Senterpartiet i Hedmark og Oppland:

4 h.

Fylkestinget tilrår at en del av selskapsskatten gjøres produksjonsstedsbundet, slik at kommunene får deler av selskapsskatten, mens resten tilføres staten.

4 i.

Fylkestinget tilrår å beholde dagens ordning med overføring til kommunenes miljø- og landbruksforvaltning, basert på gjeldende vektning av ulike kriterier, areal dyrket mark (30% vekt), antall driftsenheter (20% vekt), antall landbrukseiendommer (40% vekt) og kommunenes totale areal (10% vekt).

6. Nytt dottpunkt:

- Fylkestinget tilrår at kommunene gis anledning til et selvbestemt skatteøre på inntil +/- 2 øre, som et alternativ til eiendomsskatt på bosted.

7. Nytt punkt:

Forutsatt at fylkesmannens arbeidsoppgaver med unntak av kontroll og tilsyn overføres til fylkeskommunen, må inntektssystemet tilpasses.

Representanten Marit Nyhuus (SV) fremmet slikt forslag til endring i punkt 5, første setning:

Fylkestinget er negativ til opprettelsen av frittstående videregående skoler.

Representanten Leif Gjessing (H) fremmet slikt forslag på vegne av Venstre, Høyre og Kristelig Folkeparti i Hedmark og Oppland:

HEDMARK FYLKESKOMMUNE
SÆRUTSKRIFT AV MØTEPROTOKOLLEN
Fylkestinget
Møte 18.01.2006

Alternativt forslag til pkt. 5:

Fylkestinget vil at det finansielle ansvaret for de frittstående videregående skolene skal ligge til staten. Fylkeskommunenes interesser vedrørende etablering og omfang av frittstående videregående skoler skal tillegges vekt.

Korreksjonsordningenes virkning på fylkeskommunenes økonomi må vurderes på nytt.

Representanten Hege Hodne (Frp) fremmet slikt forslag på vegne av Fremskrittspartiet i Hedmark og Oppland:

Nytt pkt. 3:

Fylkestinget vil ha et inntektssystem som er basert på innbyggertilskudd til den enkelte kommune og fylkeskommune.

Nytt pkt. 4:

Fylkestinget mener at staten må finansiere utdanning og ulike helsetjenestetilbud gjennom stykkprisfinansiering. Dette vil sikre like tjenester til befolkningen uansett hvor man bor i landet.

Votering:

- Pkt. 1 - Komiteens innstilling enstemmig bifalt.
- Pkt. 2 – Komiteens innstilling enstemmig bifalt.
- Pkt. 3 – Forslag fra repr. Hodne falt med 29 mot 3 stemmer.
Komiteens innstilling vedtatt med 29 mot 3 stemmer.
- Pkt. 4 – Forslag fra repr. Hodne falt med 29 mot 3 stemmer.
- Pkt. 4 a)-g) - Komiteens innstilling vedtatt med 29 mot 3 stemmer.
- Pkt. 4 h) – Forslag fra repr. Gjestvang falt med 19 mot 13 stemmer.
- Pkt. 4 i) – Forslag fra repr. Gjestvang falt med 26 mot 6 stemmer.
- Pkt. 5 – Forslag fra repr. Gjessing falt med 27 mot 5 stemmer.
- Pkt. 5 – Komiteens innstilling med endring foreslått av repr. Nyhuus vedtatt med 25 mot 7 stemmer.
- Pkt. 6 – Komiteens innstilling enstemmig bifalt.
- Pkt. 6 nytt dottpunkt – Forslag fra repr. Gjestvang falt med 21 mot 11 stemmer.
- Pkt. 7 nytt pkt. – Forslag fra repr. Gjestvang falt med 27 mot 5 stemmer.

Vedtak:

1. Fylkestinget understreker at staten, uavhengig av inntektssystem, må vise større vilje til å finansiere de oppgaver kommunesektoren har ansvaret for.

HEDMARK FYLKESKOMMUNE
SÆRUTSKRIFT AV MØTEPROTOKOLLEN
Fylkestinget
Møte 18.01.2006

2. Fylkestinget slutter seg til hovedmålsettingene i NOU 2005:18 om et inntektssystem bygget opp omkring mål om full utgiftsutjevning og langtgående inntektsutjevning
3. Fylkestinget mener at en omlegging av inntektssystemet for fylkeskommunene bør stilles i bero inntil ny oppgavefordeling og regioninndeling er avklart.
4. Fylkestinget:
 - a) tilrår at en større del av fylkeskommunenes samlede inntekter fordeles ut fra distrikts- og regionalpolitiske kriterier, jfr. soneinndelingen for de distrikts- og regionapolitiske virkemidler
 - b) støtter at det opprettes et distriktpolitisk tilskudd for kommunene
 - c) tilrår at det opprettes et distriktpolitisk tilskudd for fylkeskommunene etter samme opplegg som for kommunene
 - d) understreker at kostnadsnøklerne i stor grad må ivareta typiske særtrekk for innlandsfylkene, så som lange avstander, spredt bosettingsmønster og stort areal, herunder vektlegge:
 - spredt bosettingsmønster i relasjon til drift av desentralisert videregående opplæring
 - fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, eventuelt gjennom skjønnsmidler inntil det er utviklet tilfredsstillende delkostnadsnøkler som en del av de "objektive" kriterier
 - mange kilometer fylkesveger og mange bruer
 - e) tilrår at konsultasjonsordningen mellom staten sentralt og KS gjøres mer forpliktende
 - f) foreslår at det utvikles et opplegg for bedre dialog og partnerskapsavtaler mellom aktuelle fylkeskommuner og staten sentralt
 - g) fylkestinget tilrår at dagens momskompensasjonsordning endres til at kommunene får refundert krone mot krone på både drifts- og investeringskostnader.
5. Fylkestinget er negativ til opprettelsen av frittstående videregående skoler. Dersom slike skoler likevel søkes opprettet, støtter fylkestinget forslaget om å overføre det finansielle ansvaret for frittstående videregående skoler til fylkeskommunene under forutsetning av at fylkeskommunene samtidig gis myndighet til å regulere etablering og omfang av de private tilbud som skal komme inn under ordningen.
6. Fylkestinget slutter seg til anbefalingene om friere inntektsdannelse i kommunesektoren slik dette er nedfelt i KOU 2005:1 under forutsetning av at:
 - ambisjonsnivået for utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet opprettholdes
 - det benyttes fordelingskriterier som øker treffsikkerheten i de distrikts- og regionalpolitiske overføringer
 - staten viser reell vilje til å fullfinansiere kommunesektorens basisoppgaver

Ved behandlingen av saken hadde følgende representanter ordet:

Jan Wibe (A), Njål S. Føsker (A), Kjetil Lundemo (A Oppland), Lars Joakim Hanssen (FrP), Mari Gjestvang (SP), Marit Nyhuus (SV), Anne Marie Jøranli (KrF Oppland), Hege Hodne (FrP), Aksel Hagen (SV Oppland), Eli Blakstad (SP Oppland), Leif Gjessing (H), Amund Bø (SP), Gunhild Fundlid Brevig (SP)

Saknr. 04379/05
Ark.nr. 103
Saksbehandler:
Hilde Anette Neby

SAK 0001/06

HØRING

**NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING OG FORBEDRING –
INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKEKOMUNER
KOU 2005:1 EGNE INNTEKTER FOR KOMMUNENE**

Saknr.: Utvalg
0004/06 Fylkesrådet
0001/06 Fylkestinget

Møtedato
05.01.2006
18.01.2006

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

1. Fylkestinget understreker at staten, uavhengig av inntektssystem, må vise større vilje til å finansiere de oppgaver kommunesektoren har ansvaret for.
2. Fylkestinget slutter seg til hovedmålsettingene i NOU 2005:18 om et inntektssystem bygget opp omkring mål om full utgiftsutjevning og langtgående inntektsutjevning
3. Fylkestinget:
 - a) tilrår at en større del av fylkeskommunenes samlede inntekter fordeles ut fra distrikts- og regionalpolitiske kriterier, jfr. soneinndelingen for de distrikts- og regionapolitiske virkemidler
 - b) støtter at det opprettes et distriktspolitisk tilskudd for kommunene
 - c) tilrår at det opprettes et distriktspolitisk tilskudd for fylkeskommunene etter samme opplegg som for kommunene
 - d) understreker at kostnadsnøkler i større grad må ivareta typiske særtrekk for innlandsfylkene, så som lange avstander og spredt bosettingsmønster, herunder vektlegge:
 - spredt bosettingsmønster i relasjon til videregående opplæring
 - fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, eventuelt gjennom skjønnsmidler inntil det er utviklet tilfredsstillende delkostnadsnøkler som en del av de "objektive" kriterier
 - e) tilrår at konsultasjonsordningen mellom staten sentralt og KS gjøres mer forpliktende
 - f) foreslår at det utvikles et opplegg for bedre dialog og partnerskapsavtaler mellom aktuelle fylkeskommuner og staten sentralt

4. Fylkestinget støtter forslaget om å overføre det finansielle ansvaret for frittstående videregående skoler til fylkeskommunene under forutsetning av at fylkeskommunene samtidig gis myndighet til å regulere etablering og omfang av de private tilbud som skal komme inn under ordningen.
5. Fylkestinget slutter seg til anbefalingene om friere inntektsdannelse i kommunesektoren slik dette er nedfelt i KOU 2005:1 under forutsetning av at:
 - ambisjonsnivået for utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet opprettholdes
 - det benyttes fordelingskriterier som øker treffsikkerheten i de distrikts- og regionalpolitiske overføringer
 - staten viser reell vilje til å fullfinansiere kommunesektorens basisoppgaver

Behandling/vedtak i Fylkesrådet den 05.01.2006 sak 0004/06

Behandling:

Fylkesrådets innstilling enstemmig bifalt.

Vedtak:

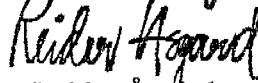
1. Fylkestinget understreker at staten, uavhengig av inntektssystem, må vise større vilje til å finansiere de oppgaver kommunesektoren har ansvaret for.
2. Fylkestinget slutter seg til hovedmålsettingene i NOU 2005:18 om et inntektssystem bygget opp omkring mål om full utgiftsutjevning og langtgående inntektsutjevning
3. Fylkestinget:
 - a) tilrår at en større del av fylkeskommunenes samlede inntekter fordeles ut fra distrikts- og regionalpolitiske kriterier, jfr. soneinndelingen for de distrikts- og regionapolitiske virkemidler
 - b) støtter at det opprettes et distriktpolitisk tilskudd for kommunene
 - c) tilrår at det opprettes et distriktpolitisk tilskudd for fylkeskommunene etter samme opplegg som for kommunene
 - d) understreker at kostnadsnøkler i større grad må ivareta typiske særtrekk for innlandsfylkene, så som lange avstander og spredt bosettingsmønster, herunder vektlegge:
 - spredt bosettingsmønster i relasjon til videregående opplæring
 - fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, eventuelt gjennom skjønnsmidler inntil det er utviklet tilfredsstillende delkostnadsnøkler som en del av de "objektive" kriterier
 - e) tilrår at konsultasjonsordningen mellom staten sentralt og KS gjøres mer forpliktende
 - f) foreslår at det utvikles et opplegg for bedre dialog og partnerskapsavtaler mellom aktuelle fylkeskommuner og staten sentralt
4. Fylkestinget støtter forslaget om å overføre det finansielle ansvaret for frittstående videregående skoler til fylkeskommunene under forutsetning av at fylkeskommunene samtidig gis myndighet til å regulere etablering og omfang av de private tilbud som skal komme inn under ordningen.
5. Fylkestinget slutter seg til anbefalingene om friere inntektsdannelse i kommunesektoren slik dette er nedfelt i KOU 2005:1 under forutsetning av at:

- ambisjonsnivået for utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet opprettholdes
- det benyttes fordelingskriterier som øker treffsikkerheten i de distrikts- og regionalpolitiske overføringer
- staten viser reell vilje til å fullfinansiere kommunesektorens basisoppgaver

Trykte vedlegg:

- Sammendrag NOU 2005:18 (sendt ut tidligere)
- KOU 2005:1 (sendt ut tidligere)

Hamar, 05.01.2006



Reidar Åsgård
Fylkesrådsleder

SAKSUTREDNING:

HØRING

NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING OG FORBEDRING - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER KOU 2005:1 EGNE INNTEKTER FOR KOMMUNENE

1. Innledning

Med dette legges to forholdsvis omfattende høringsdokumenter fram for drøfting og uttalelse. NOU 2005:18 er sendt på bred høring med frist for uttalelse 1. februar 2006.

Utvalget som har arbeidet fram NOU 2005:18 ble gitt i mandat å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet "med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system". Samtidig har Sentralstyret i KS latt utarbeide en Kommunal Offentlig Utredning om friere lokal inntektsdannelse i kommunesektoren (KOU 2005:1). KOU'en er foretatt av et tverrpolitisk utvalg.

De to utredningene tar opp problemstillinger som grenser inn mot hverandre, men har delvis både forskjellig utgangspunkt og noe ulike målsettinger med sine anbefalinger. Nettopp derfor er det viktig at de drøftes i sammenheng. KS anbefaler også dette.

Hedmark og Oppland fylkeskommuner har samarbeidet administrativt om høringsuttalelsene til de to utredningene. Oppland fylkeskommune har dessuten deltatt i ei arbeidsgruppe med KS Oppland.

Hovedtema i NOU 2005:18 er opplegget for en omfordeling av kommunesektorens inntekter for å oppfylle politiske målsettinger om likhet i det kommunale tjenestetilbudet, mens hovedvekten i KOU 2005:1 legges på lokal/regional frihet særlig i forhold til inntektsdannelsen. Utredningen om friere lokal/regional inntektsdannelse har delvis andre siktemål idet det allerede i mandatet er formulert at "utredningen skal konkretisere ulike alternativer for finansiering av kommunesektoren som sikrer større grad av lokal frihet".

I saksframlegget nedenfor omtales først enkelte hovedspørsmål i NOU 2005:18. Deretter omtales KOU 2005:1 om eventuell økt lokal/regional frihet i inntektsdannelsen.

Utredningene er omfattende, særlig NOU 2005:18. Denne er i sin helhet tilgjengelig på internett under adressen www.odin.dep.no/krd/norsk/tema/kommune/kommuneoekonomi.

Et sammendrag er også tilgjengelig under samme adresse. Dette sammendraget er kopiert opp og sendt ut tidligere (desember 2005) til alle medlemmer i Fylkestinget. KOU 2005:1 er også tilgjengelig på internett under adressen www.ks.no. KOU 2005:1 er også kopiert opp og sendt ut tidligere (desember 2005) til alle medlemmer i Fylkestinget

2. Nærmere om NOU 2005:18 Inntektssystemet

NOU 2005:18 er først og fremst et opplegg for omfordeling av rammetilskudd/skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene har, på grunn av forskjeller i skattegrunnlag, befolkningssammensetning og kostnadsforhold, ulike forutsetninger

for å gi innbyggerne et godt tjenestetilbud. Inntektssystemet skal utjevne forskjellene slik at det legges til rette for å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner.

Dagens inntektssystem har følgende hovedelementer:

- Inntektsutjevning
- Utgiftsutjevning
- Nord-Norgetilskudd
- Regionaltilskudd (gjelder kommunene)
- Skjønnstilskudd

I tillegg får fylkeskommunene overført "Tilskudd for regional utvikling". Dette er tilskuddsmidler som fordeles utenfor inntektssystemet, dels etter skjønsmessige kriterier og dels etter kriterier basert på soneinndelingen for de distriktpolitiske virkemidlene.

Med utgangspunkt i mandat gitt ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003 foreslår utvalget 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 oppdatert befolkningstall i utgiftsutjevningen
- Redusert skjønnstilskudd
- Nytt distriktpolitisk tilskudd for kommunene
- Nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning
- Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo
- Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler

Forslagene i NOU 2005:18 vil – hvis de blir gjennomført – innebære betydelige ressursmessige omfordelinger både mellom en rekke kommuner og flere fylkeskommuner. **For fylkeskommunene er omfordelingsvirkningene særlig store i disfavør av de fire nordligste fylkeskommunene og i særdeleshet for Sogn og Fjordane fylkeskommune.** Hedmark fylkeskommune vil "tape" anslagsvis 65-70 mill. kroner, og Oppland fylkeskommune 35-40 mill. kroner per år som følge av de foreslåtte endringer. For Oppland fylkeskommune er dette betydelig mindre enn de rammereduksjoner någjeldende inntektssystem legger opp til, mens det motsatte er tilfellet for Hedmark fylkeskommune.

Når det gjelder kommunene i Hedmark og Oppland, vil de fleste kommuner komme bedre ut, mens noen kommuner vil komme dårligere ut i forhold til dagens inntektsforutsetninger. Samlet sett vil kommunene i Hedmark få en samlet netto merinntekt i størrelsesorden 60 mill. kroner, mens kommunene i Oppland vil "tjene" mellom 15 og 20 mill. kroner. De små og mellomstore kommuner som vil nyte godt av det nye distriktpolitiske tilskuddet vil – hvis utvalgets forslag blir gjennomført – gjennomgående være de som "tjener" på en eventuell nyordning. Enkelte kommuner vil imidlertid komme dårligere ut enn i dag. Dette gjelder i første rekke kommuner som ikke vil få økte inntekter gjennom det foreslåtte distriktpolitiske tilskuddet og som samtidig kommer negativt ut i forhold til de nye kostnadsnøklerne. I Oppland gjelder dette i særdeleshet

Søndre Land og i noe mindre grad Østre Toten, mens Nord-Odal, Ringsaker og Sør-Odal kommer dårligst ut blant kommunene i Hedmark.

NOU 2005:18 har allerede skapt reaksjoner, ikke minst politisk. Reaksjonene synes for en stor del å være knyttet til de betydelige omfordelingsvirkninger, dvs. konsekvensene og i noe mindre grad prinsippene. Enkeltrepresentanter både i Regjeringen og på Stortinget har gitt uttrykk for at den politiske behandlingen sannsynligvis vil endre vesentlige deler av forslagene i utredningen. Fylkesrådet ser det derfor som ekstra viktig at fylkeskommunene i fellesskap gir synspunkter på en del sentrale punkter som innspill til den videre prosessen sentralt.

I den videre teksten vil Fylkesrådet i hovedsak konsentrere sine kommentarer til forslag til endringer som omhandler fylkeskommunene. Enkelte sentrale politiske spørsmål som berører kommunene er imidlertid også omtalt.

2.1 Enkelte sentrale prinsippsspørsmål

Fylkesrådet vil innledningsvis trekke fram noen sentrale spørsmål som utvalget har omtalt, men hvor det ikke er gitt konkrete anbefalinger, dels fordi de ble ansett som "politiske" og ikke "faglige", og dels fordi de delvis kan hevdes å ligge på siden av selve inntektssystemet som sådan. Dette gjelder i første rekke:

Forholdet mellom den såkalte "brede" og "smale" distrikts- og regionalpolitikken

Om dette skriver utvalget bl.a. (side 356/357):

"De regional- og distriktpolitiske målsettingene er avhengig av både den "brede" og "smale" regional- og distriktpolitikken. All statlig politikk har regionale konsekvenser. Ifølge Effektutvalget (NOU 2004:2) utgjør summen av statens politikk den brede distriktpolitikken."

Videre uttales:

"Mange av de viktigste utfordringene som distriktene står overfor kan bare løses gjennom den "brede" distriktpolitikken. Tunge sektorer som landbruk, samferdsel/kommunikasjon, utdanning m.m. står sentralt her. Samtidig er det noen distriktpolitiske utfordringer som tradisjonelt sett ikke er forsøkt løst gjennom sektorpolitikken, men gjennom tiltak som er spesielt rettet mot utvalgte områder. Den ekstrainsatsen som gjøres for å stimulere til en positiv utvikling i definerte geografiske områder omtales ofte som den "smale" distriktpolitikken."

Effektutvalgets vurdering var at den "brede" distrikts- og regionalpolitikken i sum har langt større betydning for utviklingen i områder med lav vekst og nedgang i folketallet enn den "smale" distriktpolitikken. Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) påpekte at distrikts- og regionalpolitiske målsettinger og resultatkrav bør inngå som en del av sektorpolitikken. Den faktiske utviklingen har imidlertid vært at distrikts- og regionalpolitiske hensyn er blitt tillagt stadig mindre vekt i sektorpolitikken.

Som et eksempel på de beløpsmessige proporsjoner kan nevnes overføringene over programkategori 13.50 på Kommunal – og regionaldepartementets budsjett for 2006 på om lag 1,2 mrd. kroner som tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling m.m. Hedmark fylkeskommune tildeles om lag 6 % og Oppland fylkeskommune tildeles vel 7% av disse midlene. Til sammenligning anslås fylkeskommunenes samlede frie inntekter fordelt gjennom inntektssystemet å bli om lag 32 mrd.

kroner i 2006, hvorav både Hedmark og Oppland fylkeskommuner tildeles anslagsvis vel 4% av disse midlene.

Overføringene gjennom hhv. inntektssystemet (som del av den "brede" distrikts- og regionalpolitikken) og de ("smale") distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene vil delvis ha ulike målsetninger. Inntektssystemet er i hovedsak begrunnet ut fra fylkeskommunene som tjenesteyter, mens de ("smale") distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene har målsetninger knyttet til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å sikre gode levekår i distriktene. Det vil tidvis kunne være målkonflikter mellom de to sett virkemidler i det utjevningshensynet i inntektssystemet vil kunne stå i motsetningsforhold til ønsket om å ivareta regional- og distriktpolitiske målsetninger.

Selv om inntektssystemet har vidtgående utgifts- og inntektssystem som en grunnleggende målsetning, inneholder også dette "instrumentet" distrikts- og regionalpolitiske komponenter, dvs. det såkalte "Nord-Norgetilskuddet", regionaltilskuddet (til kommuner) og deler av skjønntilskuddet. Disse komponentene har klare regionalpolitiske begrunnelser og står derfor delvis i målkonflikt med utjevningselementene i inntektssystemet for øvrig. Satt på spissen kan det hevdes at disse distrikts- og regionalpolitisk begrunnende tilskuddene i inntektssystemet nøytraliserer noen av de utjevningseffekter som inntektssystemet nettopp i utgangspunktet tok sikte på å oppnå.

Spesielt overfor kommunene illustreres dette klart i utredningen. Følgende gjengis derfor fra kapittel 15.2:

".....det er variasjoner mellom kommunene når det gjelder nivået på det kommunale tjenestetilbudet. Kommunene i Nord-Norge og små kommuner har gjennomgående et høyere tjenestetilbud enn andre kommuner," "Slike forskjeller skyldes i hovedsak at små kommuner og kommuner i Nord-Norge mottar regionpolitisk motiverte tilskudd, som Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. Forskjeller i det kommunale tjenestetilbud kan være i samsvar med målsettingen om å sikre likeverdige levekår, dersom et høyt kommunalt tjenestetilbud blir gitt som kompensasjon til regioner og kommuner som ellers har relativt dårlige levekår."

Som en tilnærming til begrepet "levkår" har utvalget sett på private inntekter og hvor mye hver person i gjennomsnitt mottar av kommunale tjenester i sammenheng. Utvalget konkluderer med at mange små kommuner og kommuner i Nord-Norge (unntatt Finnmark) har et lavere nivå på private inntekter enn andre kommuner. Samtidig viser utvalget til at kommuner med lavt nivå på private inntekter i mange tilfeller har et høyere nivå på det kommunale tjenestetilbudet. I Hedmark, Oppland, Østfold og Nord-Trøndelag er det imidlertid "vanlig med en kombinasjon av lave private inntekter og et relativt lavt nivå på de kommunale tjenester." Det statistiske materialet for fylkeskommunene er for mangelfullt til å kunne dokumentere tilsvarende sammenhenger.

Et viktig poeng er at de distrikts- og regionalpolitisk begrunnede overføringer i inntektssystemet ikke følger de samme fordelingskriteriene som virkemidlene begrunnet i den "smale" distrikts- og regionalpolitikken utenfor inntektssystemet. Sistnevnte fordeles som nevnt med bakgrunn i de såkalte "virkeområder for distriktpolitiske virkemidler", dvs. områder som i utgangspunktet er vurdert å ha behov for særlig stimulans for å oppnå en positiv verdiskapning/bosettingsutvikling.

Utvalget konkluderer med at de regionalpolitisk begrunnende overføringene gjennom inntektssystemet først og fremst er utformet for å treffe kommuner/fylkeskommuner som har tapt på

endringer som har blitt gjennomført i inntektssystemet, og ikke primært for å treffe kommuner/fylkeskommuner som har regionale problemer og utfordringer. Utvalgets primærstandpunkt er at kriteriene bør endres i samsvar med de som nyttes for de distriktpolitiske virkemidlene utenfor inntektssystemet. (Dette er flere steder i utredningen/saksframlegget omtalt som etablering av et nytt distriktpolitisk tilskudd). Dette vil i følge utvalget øke treffsikkerheten og sikre en klarere kobling mot distriktpolitikken for øvrig. Utvalget foreslår imidlertid at denne endringen for fylkeskommunenes del (i form av et nytt distriktpolitisk tilskudd) utstår inntil endelig avklaring i spørsmålet om differensiert arbeidsgiveravgift.

Kommentarer:

Utredningen viser at det er delvis manglende sammenheng mellom mål og utforming av ulike overføringsordninger til kommunesektoren.

Fylkeskommunene er de senere år blitt tillagt en betydelig utvidet regional utviklingsrolle. Samtidig er den dominerende delen av inntektene til fylkeskommunene fordelt etter kriterier i inntektssystemet som har en "sektorvis" oppbygging og en "tjenesteproduserende" begrunnelse, dvs. det tas utgangspunkt i fylkeskommunene som tjenesteyter og har samtidig sterkt utjevne innebygde mekanismer. Dette reduserer fylkeskommunenes muligheter til bla. å følge Distriktskomisjonens anbefalinger om at "distrikts- og regionalpolitiske målsettinger bør inngå som en del av sektorpolitikken".

Et viktig politisk spørsmål er derfor, etter fylkesrådets oppfatning, å ta standpunkt til forholdet mellom overføringer motivert ut fra kommunesektorens rolle som tilbyder av velferdstjenester og de rene distrikts- og regionalmotiverte overføringer. Samtidig bør kriteriene for de to hovedgruppene overføringer "rendyrkes" slik at fordelingen gjennom inntektssystemet tar utgangspunkt i tjenesteprodusentrollen, mens de distrikts- og regionalmotiverte overføringer tar utgangspunkt i distrikts- og regionale utviklingsbehov med kriterier hentet fra den soneinndelte virkemiddelordningen.

Etter fylkesrådets oppfatning er det særlig behov for å øke de distrikts- og regionalpolitiskmotiverte overføringene som fordeles med bakgrunn i de såkalte "virkeområder for distriktpolitiske virkemidler". Det har de senere år vært foretatt reelle reduksjoner i de distrikts- og regionalpolitiskmotiverte overføringene til de to fylkeskommunene. Likeledes bør det etableres et nytt distriktpolitisk tilskudd for fylkeskommunene etter samme opplegg som utvalget har foreslått for kommunene. Dette vil kunne øke treffsikkerheten i overføringene.

2.2 Andre forslag fra Inntektssystemutvalget

Fylkesrådet vil understreke at Inntektssystemet først og fremst er et "omfordelingssystem". Det sier lite eller intet om kommunesektorens utgifter og derigjennom inntektsbehov totalt sett. Vurderinger om kommunesektorens samlede ressursbehov må derfor i hovedsak foretas utenfor inntektssystemet slik dette er utformet.

Kommentarene nedenfor er knyttet til noen av punktene i oppstillingen innledningsvis av endringsforslag fra utvalget.

Fylkesrådet mener det er viktig å se mål og ambisjonsnivå for utgifts- og inntektsutjevningen i sammenheng. Forslagene i NOU-2005:18 bygger på hovedprinsippene for utjevning knyttet både til kommunesektorens utgiftsnivå og inntekter nedfelt i dagens inntektssystem. Inntektsutjevningen sikrer utjevning av skatteinntekter pr. innbygger, mens utgiftsutjevningen tar sikte på å kompensere

for "ufrivillige" kostnadsforhold som påvirker utgiftsbehovet i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Videre bør utgiftsutjevningen drøftes i sammenheng med begrepet "oppgavefrihet" i KOU 2005:1. Tilsvarende bør inntektsutjevningen drøftes i lys av begrepet "inntektsfrihet/finansiell frihet" i KOU 2005:1.

Generelt kan det hevdes at argumentasjonen til støtte for en relativt sterk utgiftsutjevning er mer relevant desto større del av kommunesektorens oppgaver som er "styrt" fra staten, for eksempel gjennom rettighetsbaserte tjenester, sterke normkrav knyttet til kvalitet, omfang etc. Det kan videre hevdes at ambisjonsnivået for inntektsutjevningen bør tilpasses ambisjonene for utgiftsutjevningen og visa versa. Likeledes vil høyt ambisjonsnivå for inntektsutjevningen delvis kunne komme "i konflikt" med eventuelt høyt ambisjonsnivå for lokal/regional inntektsdannelse. I KOU 2005:1 om friere lokal/regional inntektsdannelse vises det imidlertid til det svenske inntektssystemet som kombinerer relativt stort handlingsrom for lokale skattesatser med en sterkere utjevning enn i Norge.

Utvalget foreslår i prinsippet full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester, mens det "bare" foreslås en delvis, men dog også relativt langtgående inntektsutjevning. Utvalget foreslår at ambisjonsnivået for fylkeskommunenes inntektsutjevning reduseres noe, fra dagens opplegg hvor utgangspunktet for kompensasjon er fylkeskommuner med lavere inntekt enn 120% av landsgjennomsnittet til en ordning med kompensasjon i forhold til landsgjennomsnittet (med utgangspunkt for særlig kompensasjon i inntekter på under 90% av landsgjennomsnittet). Ambisjonsnivået foreslås imidlertid fortsatt å ligge i overkant av det som er lagt til grunn for kommunenes inntektsutjevning.

Inntektssystemutvalget begrunner sitt forslag om mindre ambisiøs inntektsutjevning for fylkeskommunene med at fylkeskommunenes oppgaveportefølje i dag (etter at ansvaret for sykehusene ble overført til staten) "i mindre grad enn tidligere består av nasjonale velferdstjenester, samtidig som fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør er styrket."

Fylkesrådet stiller seg noe uforstående til denne begrunnelsen. Ved å kombinere relativt sterke utjevningmekanismer i inntektssystemet med en mer målrettet fordeling av de distrikts- og regionalpolitiske overføringer, vil en kunne øke treffsikkerheten i omfordelingsnøkklene samlet sett, dvs. både i forhold til den tjenesteproduserende rollen og rollen som regionalutvikler.

• **Hvilke kostnadselementer, dvs. hvilke forskjeller bør utjevnes gjennom utgiftsutjevningen?**

Variasjoner i kommunesektorens utgifter til tjenesteproduksjon kan skyldes både forhold som ligger i og utenfor kommunenes/fylkeskommunenes kontroll. Helt siden innføring av inntektssystemet i 1986 har det vært lagt til grunn at kommunesektoren kun skal få kompensasjon for "ufrivillige" merkostnader. Bakgrunnen for dette har vært hensynet til ikke å svekke incentivene for effektiv drift. På den annen side er det ikke uten videre enkelt å avgjøre hvilke forhold som den enkelte kommune/fylkeskommune selv kan påvirke og hvilke forhold som må tas som gitt.

Utvalget konkluderer med å anbefale full kostnadsutjevning ikke bare for "eksterne" forhold som påvirker etterspørsel/behov for kommunale tjenester (demografiske forhold etc.), men også for ulikeheter i kostnadene for å *produsere* velferdstjenester. Sistnevnte omfatter bla såkalte skalaforhold, dvs. eventuelle stordriftsfordeler/smådriftsulemper. Utvalget konkluderer med å anbefale full kompensasjon også for smådriftsulemper, jfr. dog nedenstående punkt.

- **Utjevning og forholdet til kommunestørrelse**

Utvalget er i mandatet bedt spesielt om en vurdering av dette spørsmålet.

Utvalget skriver om dette:

"Ansvarsprinsippet tilsier at kommuner som har mulighet til å eliminere smådriftsulempene gjennom kommunesammenslutning ikke bør få kompensasjon for ulempene ved å være små gjennom utgiftsutjevningen. Samtidig tilsier likehetsprinsippet at kommuner som ikke har mulighet til å eliminere smådriftsulempene gjennom kommunesammenslutning bør få kompensasjon for ulempene gjennom utgiftsutjevningen. Det ideelle ville derfor være et inntektssystem som var nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger, og samtidig ga full kompensasjon til kommuner hvor lavt innbyggertall var en ufrivillig kostnadsulempe."

Utvalget peker på at dette er vanskelig i praksis og at en derfor må avveie mellom hensynet til utjevning og hensynet til nøytralitet.

Utvalget anbefaler at førstnevnte hensyn tillegges størst vekt og tilrår full utjevning gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Utvalget skisserer imidlertid et alternativ der det kan legges inn et basiselement i distriktstilskuddet som til en viss grad medfører at kommuner som slår seg sammen – som i dag - vil få noe reduserte overføringer. Utvalget anbefaler at någjeldende "inndelingstilskudd" som kompenserer inntektsreduksjon i 15 år fortsetter, i hvert fall inntil et eventuelt nytt distriktstilskudd innføres med differensiert utgiftsutjevning.

- **Vekstkommuneproblematikk**

Utvalget har drøftet dette spørsmålet både i forhold til ordningen med oppdatering av folketall og håndtering av kapitalkostnader. Kommuner som har en sterk vekst i folketallet vil naturlig nok stå overfor store investeringsmessige utfordringer, bla. for å bygge ut tilstrekkelig infrastruktur. Avhengig av utgangspunktet vil disse kommunene i varierende grad kunne dra økt nytte av stordriftsfordeler ved at eksisterende infrastruktur kan utnyttes bedre. Utvalget peker videre på at høye kapitalkostnader kan være en vel så stor utfordring for kommuner med befolkningsnedgang som for vekstkommuner.

Utvalget konkluderer med å tilrå at kommuner med betydelige endringer i folketallet vurderes i forhold til skjønnsmidlene og at det ikke legges inn automatiske kriterier i forhold til investeringsbehov og kapitalkostnader.

- **Hvilke inntekter bør omfattes av inntektsutjevningen?**

Utgangspunktet er at inntektsutjevningen skal omfatte inntekts- og formuesskatt for personlige skattytere og kommunal selskapsskatt. (Formuesskatt og selskapsskatt gjelder bare kommunene.)

Spørsmålet som stilles er hvordan de mest "skjevfordelte" inntekter som eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter bør håndteres. Utvalget drøfter kort argumenter både for og imot en integrering også av disse komponentene, men mener at "valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål", som utvalget velger ikke å forholde seg til. Når det gjelder eiendomsskatt peker utvalget på at et argument for ikke å innlemme denne er at eiendomsskatten er en frivillig ordning.

- **Utvalget har foretatt en full gjennomgang av kostnadsnøkler som skal legges til grunn for utgiftsutjevningen**

Fylkesrådet støtter utgangspunktet om en full kompensasjon for ulikheter i demografiske og geografiske forhold etc., men har likevel merknader til noen viktige punkter vedrørende noen av delkostnadsnøklerne.

Ny delkostnadsnøkkel videregående opplæring

– *Bosettingsmønster*

Utvalget foreslår at delkostnadsmodellen for videregående opplæring – som i dag – ikke skal vektlegge kostnadsulemper knyttet til spredt bosetning. Utvalget begrunner dette med at det ikke kan dokumenteres statistisk at det er ekstra ”smådriftskostnader” forbundet med drift av små videregående skoler i spredtbygde områder (unntatt skoleskyss, se nedenfor). Utvalget påpeker imidlertid at det er behov for å utvikle et nytt mål på bosettingsmønster i fylkeskommunene som kan fange opp trekk ved bosettingsmønsteret som kunne antas å ha betydning for fylkeskommunenes organisering av den videregående opplæringen. Det er satt i gang et arbeid på dette, og utvalget anbefaler at det jobbes videre med å utvikle et slikt mål. Fylkesrådet støtter dette.

Fylkesrådet er imidlertid av den oppfatning at ekstra ”smådriftskostnader” ved små skoler i spredtbygde strøk gjerne vil komme til syne bla. ved et mindre variert linjetilbud, eventuelt at fylkeskommunen velger å opprettholde et bredt tilbud til en relativt høy kostnad pr. elev. Argumentasjonen forsterkes ved de betraktninger som er gjort foran om størrelsen og fordelingen av de distrikts- og regionalbegrunnede tilskuddene.

– *Skoleskyss*

På grunn av dårlig datakvalitet har ikke utvalget funnet det mulig å foreslå kostnadsnøkler for skoleskyss.

Fylkesrådet beklager dette, og understreker at en så viktig kostnadsfaktor som skoleskyss bør inn som et element før det nye systemet settes ut i livet, eventuelt at det gis særskilt kompensasjon, for eksempel via skjønnsmidlene. Fylkesrådet støtter forslaget om å sette i gang et utredningsarbeid for å belyse bosettingsmønsterets betydning for fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss.

- **Ny delkostnadsnøkkel fylkesveger**

Utvalget foreslår en ny delkostnadsnøkkel for fylkesveger som skal fange opp variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til drift og vedlikehold av fylkesveger. Den foreslåtte kostnadsnøkkel for fylkesveger innebærer store omfordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene. I følge utvalget har både Hedmark og Oppland lavere beregnede kostnader til drift og vedlikehold per kilometer fylkesveg enn landsgjennomsnittet.

Hedmark og Oppland er store fylker geografisk sett og begge fylkene har store utfordringer knyttet til avstand, fremkommelighet og kostnadseffektiv transport for befolkning og næringsliv. I tillegg har begge innlandsfylkene store vassdrag med relativt mange bruer som har et ressurskrevende vedlikehold. Fylkesrådet stiller spørsmål om innlandets særtrekk er godt nok ivaretatt i de modellene som blir brukt til å beregne utgiftsbehovet til drift og vedlikehold av fylkesvegene.

- **Ny delkostnadsnøkkel lokale ruter**

Utvalget foreslår en ny delkostnadsnøkkel for lokale ruter, bestående av en delkostnadsnøkkel for båt/ferjetrafikk og en delkostnadsnøkkel for bil/banetraffikk. Med unntak av kriteriet innbyggere

bosatt spredt består kostnadsnøkkelen i sin helhet av nye kriterier sammenliknet med dagens nøkkel. I følge utvalget er det vanskelig å etablere en god og bredt akseptert kostnadsnøkkel for lokale ruter. Dette har bl.a. sammenheng med datakvaliteten og at analyser på fylkeskommunenivå inneholder forholdsvis få observasjoner.

Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU) og KS i Nord har nedsatt et utvalg (Moen-utvalget) som har jobbet parallelt med Inntektssystemutvalget, der de har kommet med en foreløpig utgave til rapport (desember 2005) med kommentarer til NOU 2005:18. Møreforskning har på oppdrag fra Moen-utvalget utredet og sett på kostnadsnøkkelen for lokale ruter, og Moen-utvalget mener at Møreforskning sitt analyseopplegg faglig sett er bedre enn Inntektssystemutvalget sitt. Møreforskning har foreslått litt andre kriterier i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Når det gjelder kriterier som tilgodeser typiske distriktsfylker, har Møreforskning bl.a. valgt andel areal per innbygger. Areal ligger inne som kriterium i dagens delkostnadsnøkkel for lokale ruter. Inntektssystemutvalget foreslår imidlertid å ta bort areal som kriterium, og bare stå igjen med andel innbyggere bosatt spredt til å ivareta kostnadsulempene ved lange avstander.

For både Hedmark og Oppland går så og si alle utgifter til lokale ruter til bil- og banetraffikk, og ingenting til ferge- og båttrafikk. Fylkesrådet stiller spørsmål til om innlandets særtrekk også er godt nok ivaretatt i forslag til ny delkostnadsnøkkel for lokale ruter, og mener at areal per innbygger bør vurderes på nytt. Som utvalget også påpeker er det vanskelig å finne gode kostnadsnøkler på dette området, og Fylkesrådet anbefaler derfor videre utredning.

- **Redusert skjønnstilskudd**

Skjønnstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner har siden 1997 bestått av et ordinært og et ekstraordinært skjønnstilskudd. Det ordinære skjønnstilskuddet skal ifølge Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer brukes til å "kompensere for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet". Videre brukes skjønnsmiddeltilskuddet til å ivareta distrikts- og regionalpolitiske forhold. I praksis brukes skjønnstilskuddet til å ivareta en rekke forhold, både av midlertidig og permanent art. I sum utgjør disse midlene om lag 4 mrd. kroner, tilsvarende vel 2.5% av de frie inntekter.

Fylkesrådet slutter seg til utvalgets forslag om å begrense bruksområdet for skjønnsmidler og at de midlene som trekkes ut av skjønnsmiddelpotten fordeles etter de ordinære fordelingskriterier. Den reduserte skjønnsmiddelpotten bør da kunne benyttes til sitt opprinnelige formål, dvs. å kompensere for ekstraordinære hendelser og forhold som ikke fanges opp gjennom det ordinære inntektssystemet.

- **Nytt distriktpolitisk tilskudd**

For kommunenes del foreslår utvalget å erstatte Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet med et nytt regionalpolitisk tilskudd, fordelt etter de samme kriteriene som for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene utenfor inntektssystemet. Sammen med trøndelagskommunene er det kommunene i Hedmark og Oppland som vil "tjene" mest på en slik omlegging, jfr. s 376 i utredningen. Samlet for kommunene i henholdsvis Hedmark og Oppland vil dette bety en tilskuddsøkning på anslagsvis 80 og 60 mill. kroner per år, jfr. tabell 1.1 i vedlegg 1 i utredningen/sammendraget.

Utvalget går imidlertid ikke inn for at det på nåværende tidspunkt foretas en tilsvarende omlegging for fylkeskommunenes del. Begrunnelsen er at dette bør sees i sammenheng med det framtidige virkefeltet for differensiert arbeidsgiveravgift. Sistnevnte er ennå usikkert. Derfor foreslår utvalget at

nåværende ordning videreføres inntil videre, men at det bør etableres et nytt distriktspolitisk tilskudd også for fylkeskommunene når virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften er endelig fastsatt.

Dersom Nord-Norgetilskuddet avvikles og erstattes med et nytt distriktspolitisk tilskudd også for fylkeskommuner, viser beregninger som utvalget har gjort at det er Hedmark og Oppland fylkeskommuner, sammen med Sogn og Fjordane fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune, som vil vinne mest på det. Det har sammenheng med den geografiske og bosettingsmessige struktur som er i disse fylkene. For hver av fylkeskommunene Hedmark og Oppland ville dette betydd en tilskuddsøkning på om lag 20 – 25 mill. kroner pr. år, jfr. s 383 i utredningen.

Fylkesrådet slutter seg til utvalgets forslag om at det bør utvikles et distriktspolitisk tilskudd også for fylkeskommunene, etter samme opplegg som foreslått for kommunene. Et slikt tilskudd vil bl.a. erstatte dagens Nord-Norgetilskudd og deler av skjønnsmidlene. I prinsippet bør også kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift inngå i distriktstilskuddet. Dette avhenger selvfølgelig av hvordan den framtidige ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift blir seende ut.

• Nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning

Utvalget foreslår å erstatte dagens overgangsordning med et nytt inntektsgarantitilskudd som i større grad enn i dag skjermer kommuner og fylkeskommuner som får vesentlige reduksjoner i sine inntekter fra et år til et annet. Utvalget foreslår at inntektsgarantitilskuddet etableres som et eget tilskudd i inntektssystemet, og at det finansieres ved at det foretas et trekk i innbyggertilskuddet til alle kommuner og fylkeskommuner.

Dagens overgangsordning tar utgangspunkt i en overgangsperiode på 5 år. For en rekke kommuner og fylkeskommuner medfører dette en uforholdsmessig stor årlig inntektsreduksjon. Det har derfor i praksis vært lagt inn midler i skjønnsporten for å hindre uakseptable store endringer fra et år til et annet. Dette har bidratt til å "uthule" den opprinnelige hensikten med skjønnsmidlene. Dagens overgangsordning har heller ikke vært koblet til utviklingen på landsbasis og har, særlig i perioder med lav generell vekst, medført betydelig reell nedgang for en rekke kommuner og fylkeskommuner.

Også her står en overfor avveining mellom ulike hensyn, bl.a. hensynet til en fleksibel og forholdsvis rask omfordeling i tråd med inntektssystemets fordelingskriterier som må avveies mot ønsket om stabilitet og forutsigbarhet for kommunesektoren som ansvarlige for viktige velferdstjenester. Det er derfor viktig å ta standpunkt til hvor store endringer, dvs. reduksjon, i inntektsgrunnlaget den enkelte kommune og fylkeskommune må "tåle" fra et år til et annet. Utvalget har lagt til grunn en øvre "tålegrense" på 1.5%. Dette tilsvarer om lag 400 kroner per innbygger for kommunene og om lag 100 kroner for fylkeskommunene. Denne "tålegrensen" knyttes så til utviklingen på landsbasis ved at ingen kommune eller fylkeskommune skal ha en svakere utvikling i forhold til landsgjennomsnittet enn maksimalt 1.5%. Hvis for eksempel den årlige realveksten på landsbasis beregnes til 2.5%, sikrer den foreslåtte overgangsordningen at ingen skal ha realvekst under 1%. I reelle tall innebærer dette om lag 20 mill. kroner for hver av fylkeskommunene. I perioder med trange budsjettammer vil dette kunne by på store utfordringer.

Et annet element i utvalgets forslag er at de kommuner og fylkeskommuner som gjennom fordelingskriteriene skal ha en merinntekt, foreslås å få hele denne merinntekten allerede første året, mens altså "tapskommuner og fylkeskommuner" sikres en glidende overgang. Et alternativ til dette

er i følge utvalget å legge til grunn at kommuner/fylkeskommuner som får en betydelig vekst i rammetilskuddet, skal få trekt inn deler av veksten. Dette vil i følge utvalget medføre at finansieringen av kompensasjonsordningen for de andre kommunene/fylkeskommunene blir billigere. Utvalget konkluderer imidlertid ut fra hensynet til rettferdig inntektsfordeling at endringer i inntektssystemet bør få fullt gjennomslag fra første år for kommuner/fylkeskommuner som tjener på endringene.

Fylkesrådet mener imidlertid prinsipielt sett at "gevinstfylkeskommuner" bør ha samme glidende overgang som det foreslås for "tapsfylkeskommuner", og at dette må ses i sammenheng med ovennevnte avsnitt om "tålegrensen".

- **Kommunalt og fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler**

Utvalget er gjennom mandatet bedt om å vurdere "forutsetningene for kommunal likebehandling av private og kommunale aktører og friere brukervalg gjennom et system med rammefinansiering".

Utvalget konkluderer med at rammefinansieringsmodellen er "godt egnet til å håndtere friere brukervalg for tjenester der kommunene/fylkeskommunene har et tilbuds- og finansieringsansvar". Utvalget mener videre at det er uheldig at finansieringsmodellene for private aktører er forskjellig i ulike kommunale sektorer og mener at kommunal finansiering er å foretrekke både for å forenkle inntektssystemet og for å gi kommunene/fylkeskommunene et mer helhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere.

Fylkesrådet slutter seg til disse synspunktene, men vil understreke som en klar forutsetning at kommunene/fylkeskommunene samtidig må gis myndighet til å avgjøre/regulere etablering og omfang for de private tilbud som skal finansieres gjennom de kommunale/fylkeskommunale budsjetter. Hvis ikke, vil en slik ordning på en ukontrollert måte kunne tappe den kommunale sektor for ressurser med de konsekvenser dette vil kunne få for det samlede offentlig betalte tjenestetilbudet.

2.3 Et utvidet "inntektssystembegrep" til også å omfatte dialog og partnerskapsavtaler mellom staten sentralt og fylkeskommunene

En av de aller viktigste regionale utfordringer er å videreutvikle det verdiskapingspotensiale som ligger i å utnytte de regionale fortrinn og muligheter. Dette gjør det nødvendig å utvikle en bedre dynamikk bla i relasjonene mellom fylkeskommunene og staten sentralt. Oppland fylkeskommune har arbeidet med dette i flere år i forbindelse med forsøksprosjektet "Fritt fram".

En av de store utfordringene er å få til en bedre samordning i virkemiddelbruken, ikke minst på statens hånd. Oppland fylkeskommune har tatt initiativet til en dialog med staten sentralt for å drøfte en ordning med partnerskapsavtaler som - sammen med avtaler som Oppland fylkeskommune har bla med de ulike regioner i fylket, regionalt statlige enheter, organisasjoner osv. - kan fungere som et samlet og helhetlig nettverk. Samtidig er det viktig å bygge inn incitamentsordninger bla. som en del av inntektssystemet.

Fylkesrådmannen vil, for så vidt gjelder Oppland fylkeskommune, foreslå at det innføres ordninger for å knytte fylkeskommunale og statlige ressurser til konkrete elementer av partnerskapsavtaler. Dette vil kunne skape incitament for å gjennomføre bestemte regionale satsinger i samarbeid med bla staten sentralt, statlige og andre samarbeidspartnere på regionalt og lokalt nivå. Partnerne vil gjennom dette kunne definere mål og forventinger både til gjennomføring og resultater. Dette vil

kunne bidra til å skape tilstrekkelig dynamikk i relasjonene idet målrettet aktivitet må synliggjøres for å utløse regionale midler.

Avhengig av erfaringer bør det kunne åpnes muligheter for å innføre dette som en generell ordning for de fylkeskommuner som måtte ønske det.

3. Nærmere om KOU 2005:1 Egne inntekter for kommunene

Hovedformålet med utvalgets utredning har vært å konkretisere "ulike alternativer for finansiering av kommunesektoren som sikrer en større grad av lokal frihet". Videre ble utvalget bedt om å analysere i "hvilken grad alternativene bidrar til å nå aktuelle, overordnede mål og i hvilken grad sentrale mål står i motsetning til hverandre."

Utvalget tar utgangspunkt i "det finansielle ansvarsprinsipp" som innebærer en klar kobling mellom iverksetteransvaret og det økonomiske ansvaret.

Om de faktiske forhold i dag uttaler utvalget (s.15):

"Utviklingen har gått i gal retning, når det gjelder kommunenes mulighet til å bestemme over egen midler. Samtidig som den politiske organiseringen i kommunene har blitt mindre sektororganisert, har staten blitt mer sektorisert, og innført nye former for styring. Dette for å sikre at kommunene prioriterer bestemte oppgaver som staten vil ha løst. På tross av at det statlige inntektssystemet ble gjennomført i 1986, og øremerkede tilskudd ble erstattet med rammetilskudd, er det fortsatt sterk statlig detaljstyring. Samtidig har kommunene, gjennom økt rettighetsfesting, lover og forskrifter, i økende grad blitt iverksettere av statlig politikk, som en type statlige velferdskontorer."

Utvalget peker videre på det uheldige ved dette, både ut fra et lokaldemokratisk aspekt og fordi det gir uklare ansvarsforhold og åpner for "spill" mellom staten og kommunesektoren.

3.1 Nærmere om balansen mellom oppgaver og ressurser

Utvalget illustrerer (s 17) sammenhengen mellom kommunesektorens "inntektsfrihet" (også omtalt som "finansiell frihet") og "oppgavefrihet" ("prioriteringsfrihet"). Den statlige finansieringen bygger i utgangspunktet på rammefinansiering hvor kommuner/fylkeskommuner kan prioritere ("oppgavefrihet") innen gitt ramme. Blir områdene for disse to formene for "frihet" for snevre, blir kommunesektoren en form for "statlig velferdskontor", slik utvalget ser det.

Generelt kan det hevdes at det bør være en balanse mellom disse to "friheter". Betydelig "frihet" til for eksempel å prioritere mellom oppgaver blir av liten reell verdi hvis det finansielle handlingsrommet er lite eller mangler, og vis a versa. Bl.a. vil beskjeden lokal/regional reell innflytelse over egne inntekter, for eksempel gjennom sterk grad av økonomiutjevning, medføre svakere kobling til lokalt/regionalt skattegrunnlag. Hvor dette "balansepunktet" er, er først og fremst et politisk spørsmål som bl.a. bør sees i sammenheng med de målsettinger for utgifts- og inntektsutjevning som drøftes i NOU 2005:18

For eksempel bør grad av "inntektsfrihet", dvs. lokal/regional frihet i inntektsdannelsen, vurderes opp mot den mer målrettede fordelingen av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Hensynet til "treffsikkerhet" i forhold til distrikts- og regionalpolitiske utfordringer, og grad av incitament for å påvirke lokalt/regionalt skattegrunnlag vil sannsynligvis trekke i hver sin retning.

Utvalget gjennomfører (s 17-20) en argumentasjon til fordel for "økt lokal frihet". Stikkordsmessig er hovedargumentene knyttet til:

- Riktigere prioriteringer
- Bedre tilpassede tjenester
- Demokrati, selvbestemmelse og medvirkning
- Lokale nyvinninger og demokratisk kontroll
- Større økonomisk effektivitet

Utvalget trekker så fram aspektene likhet og rettssikkerhet og "at mange vil mene at verdier som *likhet* og *rettssikkerhet* best ivaretas nettopp gjennom sterk statlig styring."

Utvalget foretar en gjennomgang av de mest hyppig anvendte motforstillinger. Disse er i stikkordsmessig form:

Friere beskatning kan:

- Skape ulikheter som verken er ønskelig eller mulig å håndtere
- Øke faren for at staten utnytter den friere beskatning til å finansiere statlige satsninger uten tilstrekkelig statlig finansiering
- Medføre skattevekst som velgerne ikke ønsker
- Komme i konflikt med manglende/utilstrekkelig "oppgavefrihet"
- Medføre mindre effektiv drift
- Redusere statens muligheter til å utøve overordnet makroøkonomisk styring

Fire hovedmodeller

Utvalget presenterer fire hovedmodeller med diverse undervarianter:

- Inntektsskatten – med ulik grad av begrensninger
- Lokale avgifter – med større lokal frihet
- Brukerbetaling – med grader av frihet innen rammen av selvkost eller en fastlagt norm
- Eiendomsskatt – med for eksempel geografisk utvidelse

Utvalget drøfter så de mest aktuelle alternativene. Generelt pekes det på et opplegg med lokale avgifter og brukerbetalinger gjennomgående er kostbare å administrere. Det er videre vanskelig å integrere eventuelle fordelingsmessige målsettinger i disse instrumentene. Disse ulempene trekkes videre fram som argumenter *for* å bruke inntektsskatten for personlige skattytere som et lokalt/regionalt finansieringsinstrument. Som et ankepunkt mot å bruke inntektsskatten som en lokal/regional skatt pekes på de praktiske utfordringer knyttet til at denne skatten fordeles mellom kommune, fylkeskommuner og staten. Videre pekes det på at personskatten er landets desidert største skattebase og at "skattleggingen av en slik stor skattebase derfor vil berøre sentrale nasjonale hensyn både når det gjelder samfunnsøkonomisk effektivitet/ressursbruk og makroøkonomisk stabilisering gjennom finanspolitikken". Til det siste kan det bemerkes at finanspolitikkenes rolle som stabiliseringsinstrument har avtatt de senere år.

Utvalget konkluderer med å anbefale:

- Kommunene får frihet til å øke eller redusere skatteøren for inntektsskatten med inntil to øre i hver retning. Endringer i skatteøren kan gjøres ned til en tidels nivå.

Et flertall i utvalget (syv av åtte medlemmer) går inn for at:

- Skatteutjevningen mellom kommuner foretas i forhold til en normsats basert på dagens skattesats i kommunene.

Utvalgets medlem Vibeke Limi (Frp) har følgende særmerknad: Effekten av en lokal fastsatt differens fra det fastsatte normnivå skal som hovedregel i sin helhet tilfalle gjeldende kommune.

Utvalget har dessuten en del forslag som fortrinnsvis er rettet mot kommunene. Dette gjelder bl.a. eiendomsskatt, naturressursskatt og brukerbetaling for "VAR-tjenester". Utvalget tilrår videre at det åpnes for forsøk med større frihet. Dette vil i tilfelle stille krav til endringer i forsøksloven.

Sluttkommentar:

Lokal/regional frihet og utjevning kan stå i innbyrdes motsetning. Utvalget viser imidlertid til systemet for inntektsutjevning i Sverige der kommunene har relativt stort handlingsrom til selv å velge skattesats, men hvor det likevel er lagt opp til en større utjevning av forskjellene i normert skattesats enn i Norge (s 35). En forutsetning for å åpne for friere lokal/regional inntektsdannelse bør derfor være et høyt ambisjonsnivå for utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet og at det benyttes fordelingskriterier som øker treffsikkerheten i de distrikts- og regionalpolitisk motiverte overføringer. Uten en slik kobling vil en friere inntektsdannelse på en utilsiktet og nokså tilfeldig måte kunne forsterke eksisterende skjevheter. Uansett "teknisk" system må det imidlertid vises reell vilje fra statens side til å fullfinansiere de samlede utgifter i kommunesektoren. Videre er det viktig at de "tekniske" systemer suppleres med dialog og forpliktende avtaleforhold, både gjennom konsultasjonsordningen som KS er en del av og partnerskapsavtaler mellom staten og de fylkeskommuner som ønsker det.

Fylkesrådet slutter seg til anbefalingene om friere inntektsdannelse i kommunesektoren slik det er nedfelt i KOU 2005:1, under forutsetning av at ambisjonsnivået for utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet opprettholdes og at det benyttes fordelingskriterier som øker treffsikkerheten i de distrikts- og regionalpolitiske overføringene.