



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.,
0032 OSLO

Deres ref:
05/3280

Vår referanse
05/6885 330

Vår dato

01 FEB. 2006

KOMM. OG REG. DEP.	
- 2 FEB 2006	
05/3280-159	
Ark.	661.0
Avd.	KO / KD / HER

Høringsuttalelse – Inntektssystemutvalgets utredning – NOU 2005: 18

Det vises til departementets oversendelser av 11. oktober 2005 og 28. oktober 2005 vedrørende Inntektssystemutvalgets utredning. Utredningen er blant annet sendt Fylkesmannen i Oppland til høring, og Fylkesmannen avgir herved sin uttalelse.

Fylkesmannen vil avgrense sin uttalelse til forhold som berører primærkommunene, og konsentrere vurderingene til endringer som har spesiell betydning for kommuner i Oppland.

I høringsuttalelsen gir Fylkesmannen i Oppland klar støtte til forslagene om prognosebasert inntektsutjamning, endringene knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall og innføring av inntektsgarantitilskudd. Når det gjelder de foreslåtte endringene knyttet til ny kostnadsnøkkel, gir Fylkesmannen støtte til hovedprinsippene, men setter spørsmålstegn ved enkelte elementer i endringsforslaget. I uttalelsen tilkjenne gir Fylkesmannen klare motforestillinger til de foreslåtte endringene knyttet til et nytt distriktpolitisk tilskudd.

Kostnadsnøkklene som danner grunnlaget for utgiftsutjamningen mellom kommunene er grundig gjennomgått i rapporten. Samtidig har man gjort vurderinger av opplegget for utgiftsutjamningen. På bakgrunn av gjennomførte analyser, er det foreslått endringer i de ulike delkostnadsnøkklene. Fylkesmannen merker seg at grunnlaget for en vurdering av hva som medfører forskjeller i utgiftsbehov i kommunene er vesentlig bedret, ikke minst som følge av innføringen av KOSTRA-rapporteringen. Ettersom den nye kostnadsnøkkel i stor grad er basert på et slikt forbedret faktagrunnlag, vil Fylkesmannen støtte hoveddelen av de foreslåtte endringene.

Fylkesmannen har imidlertid merknader til et par av de nye kostnadsnøkklene. I dagens kostnadsnøkkel er det en delkostnadsnøkkel for administrasjon og en for miljø og landbruk. Utvalget foreslår at disse to nøklene slås sammen. Når det gjelder ressursbruk på miljøvern, er det vist til en ECON undersøkelse som understøtter den nye nøkkelen som kun består av et basiskriterium og andel innbyggere. Med hensyn på **landbruk**, er det imidlertid ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser, og i KOSTRA-rapporteringen mangler egne funksjoner for landbruksrelaterte utgifter. Man har derfor foretatt en indirekte analytisk tilnærming der man har sammenholdt forhold som driftsenheter og areal med regnskapsdata, der landbruk utgjør en liten del av totalutgiftene. Fylkesmannen mener at man ut fra dette har et svakt grunnlag for den foreslåtte nøkkelen når det gjelder landbruk. For det store flertallet av kommuner betyr dette trolig svært lite. I Oppland finner man imidlertid en del mindre kommuner hvor landbruksnæringen har svært stor betydning. For å få et grunnlag for en

objektiv vurdering, mener Fylkesmannen at man som et minimum burde foretatt en undersøkelse i utvalgte kommuner tilsvarende den som er gjort for miljøområdet.

Når det gjelder den nye nøkkelen for pleie og omsorg, merker Fylkesmannen seg at det er gjort endringer i nøkkelen som er godt begrunnet ut fra kostnadsforhold innenfor tjenesteområdet. Imidlertid innebærer de foreslåtte endringene blant annet at vektingen av psykisk utviklingshemmede blir vesentlig redusert. Denne endringen vil slå negativt ut for de tidligere **vertskommunene** og for kommuner med mange **ressurskrevende psykisk utviklingshemmede**. I utredningen er det vist til undersøkelser som kan tyde på at de psykisk utviklingshemmede i de tidligere vertskommunene er mer kostnadstunge enn gjennomsnittet i andre kommuner. Dette kan tilsi at den foreslåtte endringen vil slå ut spesielt negativt for disse kommunene ved at man får reduserte inntekter som ikke er begrunnet i utgiftsbehovet på dette området. Fylkesmannen mener at de foreslåtte endringene i nøkkelen bør vurderes spesielt i forhold til vertskommunetilskuddet og relatert til øremerket tilskudd til ressurskrevende brukere. Innenfor ei gitt ramme og dagens tilskuddsordninger, vil etter det Fylkesmannen forstår denne endringen medføre at en økt del av kommuneoverføringene blir gitt som øremerket tilskudd. Slik dagens refusjonsordning for ressurskrevende brukere er utformet, vil endringen også medføre redusert forutsigbarhet, og Fylkesmannen mener derfor at man bør se nærmere på dette forholdet.

En del tjenesteområder hvor kommunene har netto utgiftsforpliktelser som for eksempel samferdsel og kirke, er ikke vurdert. Selv om dette er tjenesteområder som utgjør en liten del av utgiftene for kommunene totalt, er det ikke usannsynlig at dette kan være vesentlige faktorer for utgiftsbehovet for enkeltkommuner. Fylkesmannen mener derfor at **helheten i kommunenes tjenesteproduksjon** burde kartlegges for å avdekke om det er slike forhold som inntektssystemet burde ta høyde for.

Fylkesmannen merker seg at et **strukturnøytralt basistilskudd** er vurdert, men at man i denne omgang ikke har funnet grunnlag for å vurdere en slik ordning. I Oppland er det en utvikling i retning av økt interkommunalt samarbeid på mange områder. Muligheten for kommuner til få gevinster ved slikt samarbeid vil variere mye. Fylkesmannen mener at det bør vurderes videre om det er mulig å få til en god løsning for et strukturnøytralt basistilskudd.

Inntektsutjamningen foreslås endret ved at fordelingen av denne knyttes mot **prognosebaserte skatteinntekter** på landsbasis. I forhold til de erfaringene man har fra de siste åra, oppfatter Fylkesmannen at dette er en klar forbedring av inntektssystemet. Det vil bidra til økt forutsigbarhet for den enkelte kommune, og makroøkonomisk vil inntektsutjamningen få en motkonjunkturreffekt som også kan være positiv.

Utvalget har valgt å foreslå vesentlige endringer i **regionalpolitisk begrunnede tilskudd**. Endringen innebærer at Nord-Norge tilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet slås sammen og fordeles som et nytt tilskudd. Det nye tilskuddet fordeles med basis i distriktpolitiske virkeområder og kriterier knyttet til regionalpolitiske utfordringer. Endringen medfører en vesentlig omfordeling av midler mellom kommunene. I utredningen er det ellers vist til undersøkelser som er gjort for å se om denne type overføringer har noen positiv effekt for befolknings- og sysselsettingsutvikling. Så langt har man hatt problemer med å finne noen slik sammenheng. Imidlertid viser dataene helt klart at slike overføringer medfører økt kommunal sysselsetting, og gir grunnlag for at disse kommunene har et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. På bakgrunn av ovennevnte, finner Fylkesmannen at de foreslåtte endringene er svakt begrunnet, og vil anbefale at man inntil videre beholder dagens ordninger. Dersom man ønsker at kommunene skal ha like økonomiske muligheter til å gi et godt tjenestetilbud, bør det vurderes å utfase dagens

ordninger her. Alternativt kan man vurdere å omfordele midlene basert på den enkelte kommunes utgiftsbehov. Distriktpolitiske virkemidler inklusive økonomiske stimuli bør vurderes tilknyttet funn som gjøres med hensyn på effekt av virkemidler. Ulikhet i tjenestetilbudet mellom kommuner kan etter det Fylkesmannen forstår, være med å bidra til å redusere inntektssystemets legitimitet. I tillegg vil det kunne virke i retning av større bruk av øremerking og dermed redusert handlefrihet for kommunene.

Fylkesmannen vil støtte forslaget om å avvikle ordningen med **oppdatering av befolkningstall** i innbyggertilskudd og utgiftsutjamning. Erfaringen med denne ordningen er at den er svært uforutsigbar for den enkelte kommune, og den har medført et betydelig usikkerhetsmoment i budsjetteringen. Fylkesmannen merker seg ellers at merinntektene for vekstkommunene i stor grad beholdes ved at bruk av nyere befolkningstall fortsatt foreslås benyttet i inntektsutjamningen.

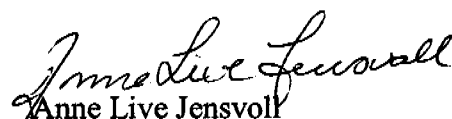
Skjønnsrammen og bruksområdene foreslås redusert begrunnet i at inntektssystemet etter de foreslåtte endringene kan ivareta behovene. Imidlertid bør rammen vurderes i forhold til endringene som eventuelt gjennomføres i inntektssystemet og hvilket utslag disse kan forventes å medføre relatert til skjønnsbehov. Fylkesmannen oppfatter ellers at den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidler er relativt svakt begrunnet i forhold til hva midlene i dag er ment å skulle ivareta, og mener det er et poeng at denne vurderes konkret i forhold til skjønnsrammens bruksområder. I Oppland har man ellers sett klart positive effekter av at man har holdt igjen midler som er tildelt til omstillings- og utviklingsprosjekter i kommunene. Erfaringene tilsier etter Fylkesmannens oppfatning at en del av skjønnsrammen fortsatt bør kunne nyttes til slike formål.

Fylkesmannen ønsker å gi sterk støtte til forslaget om å innføre et **inntektsgarantitilskudd** til erstatning for dagens overgangsordning og kompensasjonsordninger som er gjeldende i dag. En slik endring vil medføre en vesentlig forenkling i inntektssystemet, og samtidig vil forutsigbarheten i forhold til inntektsutviklingen i den enkelte kommune bli vesentlig bedret.

Utvalget foreslår at **kommunal finansiering skal være et gjennomgående prinsipp** i forhold til kommunale primær oppgaver også der oppgavene ivaretas av private tilbydere. Etter det Fylkesmannen forstår er imidlertid forslaget i stor utstrekning knyttet opp mot lov om frittstående skoler. Regjeringen som tiltrådte høsten 2005, har varslet at man vil arbeide for vesentlige endringer i denne lovbestemmelsen. På den bakgrunn legger Fylkesmannen til grunn at disse endringene ikke gjennomføres.

Fylkesmannen er i hovedsak enig i de vurderingene som er gjort i utredningen knyttet til at nasjonale reformer i størst mulig utstrekning bør ivaretas gjennom **rammestyring**. Fra Fylkesmannens side støttes utvalgets anbefaling om at det vurderes nøye om øremerkede tilskudd er hensiktsmessig, før man eventuelt velger dette som et virkemiddel ved en nasjonal satsing.


Kristin Hille Valla


Anne Live Jensvoll
avdelingsdirektør