



## Fylkesmannen i Vestfold

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

KOMM. OG REG. D.	
09 FEB 2006	
0513280-244	
Ark.	661.0
Avd.	KO1 KØ1 HER

Vår saksbehandler / telefon:  
Paul Hellenes

Deres ref:

Vår referanse:  
2005/6906  
Arkivnr: 330

Vår dato:  
07.02.2006

### Høring NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring

Fylkesmannen i Vestfold viser til departementets høringsbrev av 28. oktober 2005.

#### Konklusjon

Det er Fylkesmannens oppfatning at utvalget har gjort en grundig gjennomgang av inntektssystemet og kommet med flere forslag til omlegginger som, isolert sett, vil gi en mer riktig fordeling, representere en forenkling og være en forbedring i forhold til dagens system. Fylkesmannen i Vestfold mener allikevel det er en betydelig svakhet ved arbeidet at ikke også fordelingen av inntektsiden er nærmere drøftet. Vi er uenige i utvalgets begrunnelse for å ikke gjennomføre en slik drøfting. Bare en samlet drøfting av inntektsfordelingen og systemet for fastsetting av utgiftsbehov vil kunne gi et sluttresultat som kan anses som rettferdig og i tråd med prinsippene om et likeverdig tjenestetilbud uansett bosted.

#### Innledning

Inntektssystemet har blitt revidert i flere omganger etter innføringen i 1986. Det er en målsetting at inntektssystemet skal gjennomgås og revideres om lag hvert 10. år, jfr. St.prp. 62 (1999-2000). I NOU 2005:18 er inntektssystemet gjennomgått og en rekke omlegginger og endringer foreslås.

Dagens inntektssystem har følgende hovedelementer:

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

Utvalgets forslag bygger på hovedprinsippene for utjevning som allerede er nedfelt i dagens inntektssystem. Dette innebærer en viss grad av inntektsutjevning og full utgiftsutjevning. Inntektsutjevningen skal gi utjevning av skatteinntektene og utgiftsutjevningen skal sikre et likeverdig tjenestetilbud i kommunene. Utgiftsutjevningen skal kompensere for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold, knyttet til for eksempel befolkning og geografi, som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

Utvalget konkluderer med at kommuner som har høye utgiftskorrigerede frie inntekter gjennomgående har høyere standard på tjenestetilbudet enn kommuner med lavere inntektsnivå. Kommuner med høyt inntektsnivå har blant annet høy barnehagedekning, små grupper i grunnskolen og høye dekningsgrader innen pleie og omsorg. Etter Fylkesmannens oppfatning ligger det liten grad av overraskelse i en slik konklusjon. Den økonomi- og tjenestestatistikk som er tilgjengelig for kommunene, bl.a. gjennom KOSTRA, viser en slik ulikhet. Utvalgets siktemål har vært å foreslå forbedrede fordelingsmekanismer i inntektssystemet, forenkle systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer og forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte.

For Fylkesmannen er det et viktig prinsipp at inntektssystemet skal sikre kommunene utjevning av de økonomiske forutsetningene slik at innbyggerne i landet kan motta og oppleve det kommunale tjenestetilbudet som likeverdig, uavhengig av bosted. Utvalget har konsentrert seg om beregningen av utgiftsbehovet. En større grad av omfordeling av skatteinntekter er i liten grad utredet og behandlet. I følge NOU 2005:18 er grunnen til dette at det fra 1. januar 2005 ble foretatt en omlegging av inntektsutjevningen for kommunene. Utvalget har derfor ikke gått inn på en omfattende drøfting av mekanismene som ble endret i forbindelse med denne omleggingen. Fylkesmannen mener utjevningen av skatteinntektene er en viktig del av inntektssystemet og at en gjennomgang av inntektssystemet ikke vil være fullstendig uten at også denne siden vurderes. En slik vurdering må gjøres ut fra det overordnede prinsippet om et likeverdig tjenestetilbud i kommunene. For flere kommuner i Vestfold er det etter utjevning ikke nok rammetilskudd og skatteinntekt for at det beregnede utgiftsbehovet skal kunne dekkes. Flere kommuner i Vestfold starter faktisk med et betydelig minusbeløp pr. innbygger dersom det beregnede utgiftsbehovet skal dekkes med rammetilskudd og skatteinntekter. I den andre enden av inntektsstigen har vi et betydelig antall kommuner som fortsatt har mange tusen kroner til disposisjon pr innbygger etter at det beregnede utgiftsbehovet er dekket av rammetilskudd og skatteinntekter. Utvalget har selv påpekt de ulikhetene i standard på tjenestetilbudet dette medfører. Fylkesmannen i Vestfold ser de direkte konsekvensene av denne situasjonen i form av redusert standard og tjenesteproduksjon i kommunene, men også i form av økt press på Fylkesmannen som klageorgan og tilsynsmyndighet.

Fylkesmannen vil også vise til "Høringsuttalelse til NOU 2005:18....." fra det regionale økonomiforumet i KS-BTV. Uttalelsen er utarbeidet på anmodning fra fylkestyrene i Buskerud, Telemark og Vestfold. Fylkesmannen i Vestfold viser til denne høringsuttalelsen og de eksempler på omfordeling og konsekvenser som det er redegjort for der.

## **Utvalgets forslag**

### **Oppdatering av befolkningstall**

Kommunenes utgiftsbehov endres både som følge av endringer i folkemengden og endringer i befolkningssammensetningen. Dagens ordning med oppdatering av folketallet fanger opp begge deler. Utvalget finner at dagens ordning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Det foreslås derfor at dagens ordning avvikles uten at det legges inn kompensierende mekanismer for de kommunene som opplever økning i folkemengden.

En faktisk omfordeling etter endring i folkemengde eller sammensetning av befolkningen skyldes endring i utgiftsbehov og er derfor et uttrykk for endret finansieringsbehov. Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud er påpekt også tidligere i denne høringsuttalelsen. Dette hensynet må, etter Fylkesmannens syn, veie tyngre enn rene forutsigbarhetshensyn i forhold til rammetilskuddets størrelse gjennom året. Vi er av den oppfatning at det representerer en større

utfordring å tilpasse seg en situasjon med økende folketall enn en situasjon med reduksjon i folketallet. Vekstkommunenes utfordringer er betydelige og slike kommuner er dessuten, i mindre grad enn kommuner med reduksjon i folketallet, omfattet av andre særlige ordninger, for eksempel distriktpolitiske virkemidler. Fylkesmannen går derfor inn for at det benyttes oppdaterte befolkningsdata både i inntekts- og utgiftsutjevningen, slik som i dag.

### **Skatteinntektenes andel av frie inntekter.**

Fylkesmannen går inn for at skatteinntektenes andel av de frie inntektene bør vurderes redusert til fordel for en økning av innbyggertilskuddet. Innbyggertilskuddet bør dekke minst 50 % av beregnet utgiftsbehov. Stortinget har målsatt at skatteinntektene skal utgjøre om lag 50 % av kommunesektorens inntekter. Den kompensasjonsgraden inntektsutjevningen baseres på, bør i så fall vurderes på nytt og gjøres høyere enn i dag. Fylkesmannen viser i denne forbindelse til de beregninger som er gjort i høringsuttalelsen fra det regionale økonomiforumet i KS-BTV.

### **Selskapsskatt.**

Den kommunale tjenesteproduksjonen er først og fremst regulert av lover og forskrifter, men også av lokale prioriteringer og innbyggernes egne valg. Kravene til kommunal tjenesteproduksjon innenfor store områder, som for eksempel skole og pleie/omsorg, kan endres over tid, men må sies å være relativt stabile. Dette henger sammen med en klar forventning blant brukerne av tjenestene og innbyggerne generelt, om stabilitet i tjenesteproduksjonen og en likeverdighet i tilbudet, uavhengig av bosted. For å muliggjøre dette må kommunenes inntekter også ha den samme graden av stabilitet. Selskapsskatt er en ustabil inntektskilde og bør være en statsskatt og ikke en del av kommunenes inntektsgrunnlag. Dette er i tråd med konklusjonene i Rattsø-utvalgets delutredning II om finansiering av kommunene. Det ble der anbefalt å avvikle selskapsskatten (etterskuddsskatten) som kommunal skatt og kompensere dette ved å øke det kommunal skattøre fra forskuddspliktige skattytere. I kommuneopplegget for 1999 vedtok Stortinget at selskapsskatten ble en ren statsskatt. I 2005 ble en andel av selskapsskatten gjeninnført som en kommunal inntekt på bekostning av skatt fra forskuddspliktige skattytere. Denne typen systemomlegginger og de konsekvensene dette har hatt, er lite egnet til å skape den stabilitet og forutsigbarhet i forhold til økonomiske rammebetingelser, som er nødvendige for å styre en kommunes tjenesteproduksjon effektivt og rasjonelt på noe lenger sikt. Slike systemomlegginger er ofte uheldige i seg selv, med en betydelig mengde unødig byråkrati og usikkerhet knyttet til seg. Når det i tillegg følger en vesentlig grad av økonomisk omfordeling med omleggingen, kan dette være direkte uheldig.

Etter Fylkesmannens oppfatning er ikke selskapsskatten, med de store variasjonene som kan påregnes i denne skatten, egnet for finansiering av kommunale oppgaver. Fylkesmannen mener videre at det bør vurderes om kommunenes skatteinntekter, knyttet til inntekt fra personlige skattytere, bør knyttes til summen av pensjonsinntekter og pensjonsgivende inntekt istedenfor til alminnelig inntekt. I tillegg bør kommunal formuesskatt fra personlige skatteyttere fordeles etter de samme prinsipper som i dag. Dette for å unngå de svingninger i inntektene som vil følge gjennom at en del av skatteinntektene skal være selskapsskatt.

### **Overgangsordningen.**

Utvalget foreslår å erstatte dagens overgangsordning med et nytt inntektsgarantitilskudd som i større grad enn i dag skjermer de kommunene som får vesentlige reduksjoner i sine inntekter fra et år til et annet. Det foreslås at ingen kommune skal kunne tape mer enn 400 kr pr innbygger som følge av omlegginger av inntektssystemet. Forslaget begrunnes med at dette i sum vil gi mindre endringer enn dagens overgangsordninger og at dagens ordning i enkelte tilfeller kan slå urimelig ut for enkelte. Også her står en overfor avveining mellom ulike hensyn, bla 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 produsent av velferdstjenester.

I dagens overgangsordning som begrenser de økonomiske endringene til 20 % det første året og deretter opptrapping med 20 % pr. år i overgangsperioden, vil et tap på 2.000 kr pr. innbygger gjennom overgangsordningen bli redusert til 400 kr. For at en omlegging i dag skal komme opp i 400 kr pr innbygger, kreves det en brutto endring på 2.000 kr pr innbygger som innføres over 5 år (1/5 del av 2000 kr er 400).

Etter Fylkesmannens mening er det også viktig å se hva som skjer med "gevinstkommuner", dvs kommuner som får mer enn 400 kr i økte inntekter pr innbygger som følge av en omlegging av inntektssystemet. I dagens system har også disse kommunene en opptrapping gjennom at 1/5-del innføres årlig. Etter utvalgets forslag vil denne typen effekter bli innarbeidet fra dag en i systemet.

Vi mener det bør være den samme glidende overgang for de som tjener på en omlegging som de som taper og at dagens system best ivaretar dette. Fylkesmannen går derfor inn for at dagens overgangsordning for å dempe den økonomiske effekten av systemendringer, innlemminger m.v. videreføres.

### **Inntektsutjevningen**

Utvalget anbefaler en modell for prognosebasert inntektsutjevning. Forskjellen i forhold til dagen modell er at beregningene av det inntektsutjevneende tilskuddet baseres på en skatteprognose på landsbasis. Tilskudd og trekk for den enkelte kommune skal ikke beregnes ut fra differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og den *faktiske* skatteinntekten per innbygger på landsbasis som i dag, men på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og *prognosen* for landsgjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger. En beregning med utgangspunkt i en skatteprognose på landsbasis, vil gi høyere tilskudd og lavere trekk enn med dagens modell, dersom skatteinntektene på landsbasis blir lavere enn prognosen. På tilsvarende måte vil merskattevekst bidra til en reduksjon i det inntektsutjevneende tilskuddet.

Med en slik ordning vil staten overta en større makroøkonomisk risiko for svingninger i skatteinntektene og kommunene får dermed noe mer stabile inntekter. Fylkesmannen i Vestfold støtter en prognosebasert inntektsutjevning slik utvalget foreslår. Begrunnelsen for dette er den økte stabiliteten i inntektene som dette kan gi og dermed styrking av forutsetningene for stabil tjenesteproduksjon.

### **Skjønnsmidler.**

Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnsstilskuddet. Begrensningen av skjønnsstilskuddets formål må ses i sammenheng med utvalgets forslag om etablering av et nytt distriktpolitisk tilskudd som ivaretar regionalpolitiske hensyn og utvalgets forslag til ny overgangsordning.

Skjønnsstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner har siden 1997 bestått av et ordinært og et ekstraordinært skjønnsstilskudd. Det ordinære skjønnsstilskuddet 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 skjønnsstilskuddet 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.

Fylkesmannen 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, herunder også støtte til viktig omstillingsarbeide. Skjønnstilskudd bør tildeles kommunene basert på reelt skjønn.

Dersom det igjen skulle bli innført differensiert arbeidsgiveravgift, går Fylkesmannen inn for at kompensasjon for dette legges inn i et nytt tilskudd i inntektssystemet, slik at dette ikke lenger er en del av skjønnsmidlene. Dette vil hindre at skjønnsmidlene blåses opp, med midler som skal være kompensasjon for et fast forhold, og dermed utydeliggjør skjønnsmidlenes kjerneformål og virkemåte.

### **Distriktpolitiske virkemidler.**

Distriktpolitiske virkemidler skal gi de kommunene som omfattes av virkemidlene muligheten til å ha et tjenestetilbud som bidrar til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikrer levedyktige lokalsamfunn.

Det er i dag fire regionalpolitiske tilskuddsordninger: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet. Disse ordningene har svært ulik utforming i og med at de dels er kriteriebasert (Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet), dels basert på en historisk situasjon (kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift) og dels er skjønnbasert. Videre er disse virkemidlene bygd opp både med et fast beløp per innbygger (Nord-Norgetilskuddet) og et fast beløp per kommune (regionaltilskuddet).

Utvalget foreslår et nytt distriktpolitisk tilskudd som skal erstatte Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet og fordeles etter de samme kriteriene som for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene utenfor inntektssystemet. På denne måten vil den distriktpolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til distriktpolitiske målsettinger, og den vil bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i behov for tilskudd. Utvalgets forslag vil innebære en forenkling av inntektssystemet.

Distriktpolitiske virkemidler, utpeking av virkeområder og kommunegrupper bør som prinsipp holdes utenfor inntektssystemet og gjøres til gjenstand for særlig drøfting og politikk. Dersom disse virkemidlene skal være en del av inntektssystemet, må dette fremkomme klart, slik dagens regionaltilskudd og Nord-Norge-tilskudd gjør.

Fylkesmannen støtter utvalgets forslag om at de distriktpolitiske virkemidlene samles i et nytt distriktpolitisk tilskudd og at rammen fremkommer som en egen del av inntektssystemet.

### **Kostnadsnøkkel for kommunene**

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). I tillegg har utvalget foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning. Kostnadsnøkkelen og vektingen av de elementer som inngår i denne, definerer utgiftsbehovet knyttet til produksjon av tjenester innenfor grunnskole, helse- og sosial, kommunal administrasjon, landbruk og miljøvern. Kostnadsnøkkelenes nøyaktighet i forhold til å definere et

riktig utgiftsbehov, er viktig. Bedre rapporteringssystemer gjennom for eksempel KOSTRA kan antas å være med på å forbedre kvaliteten på de data som inngår i kostnadsnøkkelen.

For øvrig viser Fylkesmannen til den særlige omtalen av landbrukskriteriet og sosialhjelpskriteriet nedenfor.

#### Landbrukskriteriet.

I Stortingsmelding 19 (2001-2002) om overføring av nye oppgaver til kommunene, ble det sagt følgende: *"Som en oppfølging av denne meldingen vil Kommunal- og regionaldepartementet endre kriteriene i inntektssystemet for kommunene, slik at det blir god sammenheng mellom tildeling av midler og oppgavemengden i kommunene. Departementet vil komme tilbake til dette i kommuneproposisjonen for 2004."* Bakgrunnen for denne uttalelsen, som Stortinget sluttet seg til, var ikke bare de nye oppgavene. Det skyldes nok minst like mye debatten om de tidligere øremerkede tilskuddene og innlemming av disse i inntektssystemet.

I oppfølgingen av Stortingsmelding 19 ble det lagt mye arbeid i oppgaven med å finne fram til objektive kriterier for landbruksmidlene. I spissen for dette arbeidet stod ei arbeidsgruppe med representanter fra KRD, MD, LD og KS. Resultatet av det arbeidet som ble gjort i denne gruppa ble vedtatt som en del av kommuneproposisjonen for 2004.

På denne måten fikk vi dagens ordning med et landbrukskriterium der det med ulik vektning blir lagt vekt på dyrket areal, antall driftsenheter, antall landbrukseiendommer og totalareal. Dette har siden blitt lagt til grunn for fordelinga av landbruksmidlene.

Utvalget foreslår å fjerne kostnadsnøkkelen for landbruk i inntektssystemet. I utvalgets analyser er det ikke dokumentert noen sammenheng mellom antall driftsenheter i landbruket og kommunens utgifter. Dette skyldes trolig at utvalget har basert seg på utgiftene innenfor KOSTRA-funksjonene 100, 120 og 130. De kommunale driftsutgiftene til landbrukskontor og landbruksvikar føres på funksjon 325 næring. Dersom kommunenes utgifter til disse formålene skal analyseres må det gjøres gjennom å vurdere forbruket på funksjon 325, fratrukket utgiftene til annen næring.

Fylkesmannen i Vestfold går inn for at dagens kostnadsnøkkel for landbruk videreføres med 30 % vekt på dyrket areal, 20 % vekt på antall driftsenheter, 40 % vekt på antall landbrukseiendommer og 10 % vekt på kommunens areal.

#### Sosialhjelp

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp vil etter utvalgets forslag bestå av en opphopningsindeks som fanger opp antall skilte og separerte, antall arbeidsledige og antall fattige, samt antall uførepensjonister og antall innbyggere 16-66 år.

SSB's levekårsindeks har vært trukket frem av flere som et godt kriterium i sosialhjelpsnøkkelen, i stedet for utvalgets forslag om bruk av en opphopningsindeks. Indeksen omfatter sosialhjelpstilfeller 16 år og eldre i prosent av antall innbyggere 16 år og eldre, dødelighet, atferingspengetilfeller, uførepensjonister, voldskriminalitet, registrert arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak og mottakere av overgangsstønad. Med utgangspunkt i disse faktorene beregner SSB en samlet verdi for levekårsindeksen for hver kommune og for kommunedeler i de større kommunene.

Det er påvist en sammenheng mellom kommunenes verdi på levekårsindeksen og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Inntektssystemutvalget anbefaler allikevel ikke å bruke levekårsindeksen som kriterium i kostnadsnøkkelen. I følge utvalget oppfyller ikke indeksen de nødvendige krav til objektivitet, fordi for eksempel antall sosialhjelpstilfeller er påvirkbart. Kommunene kan ha ulik praksis i forhold til for eksempel å gi sosialhjelp ut fra kommunens økonomiske situasjon. Fylkesmannens erfaring er at kommunene helt klart etterstreber en best mulig verdi på levekårsindeksen. Tilpasning i forhold til for eksempel å øke antallet sosialhjelpsmottagere vil være i strid med helt grunnleggende mål for kommunenes virksomhet på dette området – å gjøre klienter selvhjulpne. Fylkesmannen deler derfor ikke utvalgets innvendinger på dette punkt. Fylkesmannen i Vestfold vil klart anbefale at det gjennomføres nærmere analyser med formål å gjøre levekårsindeksen til et kriterium istedenfor utvalgets forslag til opphopningsindeks.

### **Rammestyring og likebehandling av kommunale og private aktører.**

Utvalget foreslår å avvikle dagens finansiering av private videregående skoler, private grunnskoler og private barnehager og innlemme disse midlene i kommunenes rammefinansiering.

I dag er det ulike ordninger for finansiering av private aktører på de kommunale tjenesteområdene. Private barnehager finansieres via kommune, mens private skoler finansieres direkte fra staten etter trekk i rammetilskuddet. Utvalget foreslår at kommunene og fylkeskommunene får et direkte finansieringsansvar for alle private aktører. Argumentet er både et ønske om forenkling av et relativt komplisert regelverk og delvis at de samlede overføringer til lokalt nivå blir uavhengig av den faktiske organiseringen av tjenesteproduksjonen.

Fylkesmannen i Vestfold er prinsipielt enig i utvalgets konklusjoner i forhold til likebehandling av kommunale og private aktører. Det må allikevel påpekes at for eksempel opprettelse av private grunnskoler kan medføre betydelige konsekvenser for enkeltkommuner. Særlig for mindre kommuner eller kommuner med flere private skoler, vil dette kunne påvirke skolestrukturen betydelig. Det vil da være en fare for at optimal skolestruktur og rasjonalitet må vike, for eksempel for foreldres ønsker om en struktur basert på andre vurderinger og beregninger. Konsekvensene av dette kan bli betydelige for enkeltkommuner og bør vurderes nærmere i forhold til hvordan dette skal dekkes/kompenseres i inntektssystemet.

### **Andre kommentarer.**

#### **Momskompensasjonsordningen.**

Fylkesmannen har i sin konklusjon lagt til grunn at et likeverdig tjenestetilbud i hele landet er svært viktig. Fordelingen av inntektene må også skje ut fra dette hensynet. Videre er behovet for stabile inntekter sterkt poengtert. Når inntektssystemet nå vurderes og dette er utgangspunktet, vil det være vanskelig å unnlate å omtale momskompensasjonsordningen for kommunene. Det er Fylkesmannens erfaring at denne ordningen har gitt en del uheldige tilpasninger i kommunene, motivert ut fra ordningens virkemåte, mer enn ut fra økonomiske og tjenestelige vurderinger. Samtidig gjenstår det å få en klar dokumentasjon på at ordningen har hatt den forutsatte virkningen i forhold til valgfrihet mellom kommunal tjenesteproduksjon og tjenesteproduksjon fra andre leverandører. Det er, etter Fylkesmannens vurdering, et klart behov for en evaluering av hele ordningen, herunder intensjonene med ordningen og den faktiske virkemåten. Ut fra det som hittil er observert kan det synes som om ordningen har medført en betydelig administrativ belastning for kommunene, en del uønskede økonomiske tilpasninger og lite resultater i forhold til intensjonene med ordningen. Dagens uttrekksmodell har tvert imot gitt økonomiske omfordelinger blant kommunene, også for de kommunene der det ikke er gjort noen endringer i fordelingen mellom egenproduksjon og kjøp av varer og tjenester.

## Usikkerhet i skatteinntektene.

Et likeverdig tjenestetilbud er først og fremst avhengig av en rettferdig fordeling av inntekter i forhold til pålagte oppgaver og en viss stabilitet i inntektsrammene over tid. I årene 2003 og 2004 ble kommunesektorens skatteinntekter om lag 3 milliarder kroner lavere enn anslått, og i 2004 fikk kommunene og fylkeskommunene en ekstraordinær økning i rammeoverføringene mot slutten av året knyttet til dette. Skattesvikten hadde blant annet sammenheng med at lønns- og sysselsettingsveksten ble lavere enn antatt og at netto tap ved realisasjon av verdipapirer ble høyere enn det som var lagt til grunn. Generelt har usikkerheten i skatteinntektene sammenheng med at kommunesektoren direkte mottar de løpende skatteinntekter gjennom året og at utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene beregnes. Opptrappingen av skatteandelen de senere år har medført at utviklingen i skattegrunnlagene får større betydning for utviklingen i kommunesektorens inntekter.

Det er grunn til å tro at usikkerheten i skatteinntektene vil øke i årene framover på grunn av særskilte endringer i kommunesektorens skattegrunnlag og på grunn av generelle endringer i skattesystemet. Gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt vil gi økt usikkerhet når skattefondsmodellen innføres i 2007. Videre vil utbytteskatten som innføres fra 2006 inngå i alminnelig inntekt som er kommunesektorens viktigste skattegrunnlag. Utbytteskatten vil være både konjunkturavhengig og lite forutsigbar, spesielt fordi den er knyttet til aksjeinntekter ut over en bestemt minimumsavkastning.

## Særlig om Vestfold

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i typiske distriktsfylker. Dette har sammenheng med at de har mange små kommuner med kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster. Beregnet utgiftsbehov er lavest i Akershus, Oslo og Rogaland. Oslo får en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir, som dagens kostnadsnøkkel, et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i små kommuner og et lavt beregnet utgiftsbehov per innbygger i store kommuner, bortsett fra Oslo. Det høye utgiftsbehovet i de små kommunene skal reflektere kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster. Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel innebærer utvalgets forslag en viss økning i beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommuner med færre enn 3000 innbyggere.

Inntektsystemet for kommunene er et *politisk* tema med svært mange aspekter av velferdsmessig, regionalpolitisk og fordelingsmessig karakter. Debatten bør med fordel omhandle både totalomfanget av de ressurser kommunesektoren skal tildeles og hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for denne fordelingen. Den nærmest kontinuerlige diskusjonen om fordelingsmodellen kan også henføres til mengden ressurser som legges inn til kommunesektoren. Det vil være slik at jo større gap kommunene opplever mellom tildelte ressurser og pålagte oppgaver, jo mer intens blir diskusjonen innad om fordelingsmodellen og rettferdigheten i denne.

De fleste kommunene i Vestfold har i dag svært lave inntekter. De frie inntektene, skatt og rammetilskudd, er for flere av kommunene i fylket ikke nok til å dekke det beregnede utgiftsbehovet. Situasjonen har vært slik i mange år og er vel dokumentert og gjentatte ganger påpekt ovenfor så vel departementet som stortinget. Det er videre dokumentert at det er en tydelig sammenheng mellom nivået på en kommunes tjenesteproduksjonen og kommunens inntekter. Omfanget og kvalitet på tjenestetilbudet øker med økende nivå på frie inntekter. Motsatt er det også slik at de kommunene som har lave inntekter vil måtte nøye seg med et lavere nivå og omfang på tjenestetilbudet. Det er vanskelig å tenke seg at det skulle være mulig å godta ulikheter



innenfor andre viktige samfunnssektorer, slik det er innenfor kommunesektoren. Et sykehustilbud avhengig av skatteinntektene i landsdelen eller et rettsvesen hvor tilbudet var basert på lokale forhold, vil være uakseptable problemstillinger. Etter Fylkesmannens oppfatning, er det kommunale tjenestetilbudet innenfor for eksempel grunnskole og pleie/omsorg også av en slik viktighet for innbyggerne at vesentlige ulikheter og forskjeller ikke skal aksepteres ut fra at kommunene har ulik skattestyrke. Med et slikt utgangspunkt blir det vanskelig å slutte seg til utvalgets forslag uten å påpeke både de faktiske konsekvensene av forslaget og de prinsipielle svakhetene som følger utvalgets utredning.

For Vestfold vil utvalgets forslag bety mange av de kommunene som allerede ligger på inntektsbunnen blir trukket ytterligere ned. Kommunene i fylket taper samlet sett på alle elementene i utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Fylkesmannen vil påpeke at målet om et likeverdig tjenestetilbud i hele landet vil bli ytterligere svekket dersom utvalgets forslag vedtas. En diskusjon om likeverdig tjenestetilbud og fordelig av ressurser må derfor også omfatte fordelingen av inntektene. En mer omfattende og rettferdig fordeling av skatteinntektene må da drøftes slik at den totale situasjonen blir kartlagt og kan vurderes. Utvalgets forslag tar bare fatt i deler av en viktig helhet og blir derfor bare et delinnspill i en viktig debatt. At utvalget velger å ikke også ta for seg fordelingen av skatteinntektene er en klar svakhet og mangel ved hele NOU 2005:18. Utvalgets begrunnelse for dette er at det relativt nylig har vært gjort en politisk behandling av inntektsutjevningen, gjennom de vedtatte endringene som trådte i kraft fra 1. januar 2005. Etter Fylkesmannens oppfatning burde ikke en slik politisk behandling av deler av inntektsutjevningen være til hinder for at utvalget også behandlet dette området. Mange av de områdene som er behandlet av utvalget, er faktisk oppe til omfattende politisk vurdering og behandling, både i kommuneøkonomiproposisjonen og statsbudsjettet. Dette faktum har ikke lagt noen demper på utvalgets aktivitet innenfor disse områdene.

Etter Fylkesmannens mening er det viktigste for kommunesektoren totalt at sektoren evner å gi et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Dette vil bare være mulig dersom en har en fordeling av ressurser mellom kommunene som både tar hensyn til at noen kommuner er dyrere å drive enn andre og samtidig tar hensyn til at inntektsnivået er svært ulikt i kommunene. Dette betyr at et inntektssystem for kommunene i stor grad må utjevne ulikheter i kostnadsstruktur som skyldes demografi, geografi eller andre forhold som påvirker kostnadsnivået. Samtidig må et inntektssystem gi en reell omfordeling av inntektene slik at ikke opplagte urettferdigheter som er korrigeret i utgiftsutjevningen, dukker opp igjen som et resultat av for lav grad av inntektsutjevning. Fylkesmannen i Vestfold tror ikke det er mulig å finne frem til et inntektssystem som er rettferdig for alle hele tiden, men så lenge det benyttes tid og ressurser for å finne frem til en optimal løsning for utgiftsutjevningen, må det også være mulig å korrigere de mest urimelige utslagene som følger av for liten grad av inntektsutjevning.

Selv med en mer omfattende utjevning av skatteinntektene enn i dag, vil det fortsatt være kommuner som har betydelige inntekter gjennom for eksempel eiendomskatt, hjemfalls og konsesjonskraftinntekter. Utvalgets gjennomgang omfatter heller ikke disse inntektene. Dette betyr at enkelte kommuner har betydelige inntekter, utover de ordinære skatteinntektene, uten at heller ikke dette har betydning for inntektsutjevningen. Utvalget hevder at hvis hjemfalls- og konsesjonskraftinntektene regnes med, så bør også nåværende og tidligere eierkommuner til energiverkene sine inntekter i form av overskudd, aksjeutbytte, renteinntekter og annet regnes med. Utvalget mener også at siden eiendomsskatten er frivillig, så bør ikke denne regnes med. Etter Fylkesmannens oppfatning viser disse resonnementene at ulikhetene i kommunesektoren vil være til stede i betydelig grad også etter at en mer rettferdig fordeling av de ordinære

skatteinntektene er foretatt. Her vil det fortsatt være rikelig rom for lokal tilpasning gjennom for eksempel utskrivning av eiendomsskatt.

Med hilsen  
Fylkesmannen i Vestfold



Mona Røkke  
fylkesmann



Paul Hellenes  
rådgiver