

KOMM. OG REG. DEP
01 FEB 2006
05/3280-108
Sak. 661.0
Avd. KO / KØ / HER



Møre og Romsdal fylke



Kommunal- og regionaldepartementet
Kommunalavdelinga
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Dykkar ref:	Dykkar dato:	Vår ref:	Vår saksbehandlar:	Vår dato:
05/3280-1 MSC	11.10.2005	MR 1993/2006/	Bjørn Nerland, 71 25 86 03	31.01.2006

Framlegg til endra inntektssystem for kommunar og fylkeskommunar - høyringsfråsegn

Vi viser til Dykkar ekspedisjon av 11.10.2005.

./.. Vedlagt følgjer fylkesdirektørens saksframlegg til fylkesutvalet i sak U-23/06.

Fylkesutvalet behandla saka i møte 30.01.2006, og gjorde då slikt samrøystes vedtak:

"Fylkesutvalet sluttar seg til fylkesdirektørens merknader til NOU 2005:18 slik dei går fram av saksutgreiinga ovanfor.

Fylkesutvalet finn særleg grunn til å peike på at det framlagde forslaget kan leggje grunnlaget for ei ytterlegare forsterking av utviklinga med sentralisering av makt og økonomiske ressursar i landet.

Manglande vektlegging av kultursatsing, folkehelse og førebyggjande helsearbeid, næringsutvikling og regional utvikling, samt samferdselsutvikling generelt i kostnadsnøkkelen, gjer at nye satsingsområde i fylka dei seinare åra ikkje blir vektlagt i grunnlaget.

Dette saman med Distriktskommisjonens påpeiking av meir makt/ansvar og økonomiske ressursar til fylka/regionane, gjev dårleg samanheng med forslag til ny kostnads-/inntektsnøkkel til fylka.

Sterkere regional/fylkeskommunal beskatningsrett burde heilt naturleg vore med i denne vurderinga då dette er eit viktig grunnlag for økonomien og råderett over økonomiske ressursar for utviklinga på regionalt nivå."

Dette til orientering.

Med helsing


Willy Loftheim
økonomisjef


Bjørn Nerland
budsjettsjef

Gjenpart:
KS, Oslo



saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
20.01.2006	MR 316/2006	Frank Madsøy, Bjørn Nerland

Saksnr	Utval
U-23/06	Fylkesutvalet

Møtedato
30.01.2006

Framlegg til endra inntektssystem for kommunar og fylkeskommunar - høyringsfråsegn

BAKGRUNN

Inntektssystemutvalet vart oppnemnt ved kongeleg resolusjon av 3. oktober 2003. Utvalet leverte si utgreiing – NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner den 10. oktober 2005.

Utvalets utgreiing er sendt på høyring, m.a. til kommunane og fylkeskommunane, med frist 1. februar 2006.

VURDERING

./.. Inntektssystemet er komplekst og utgreiinga med vedlegg er på vel 500 sider. Samandraget av utgreiinga (kapittel 2 - 38 sider) følgjer vedlagt for at fylkesutvalets medlemmer skal bli orientert om dagens inntektssystem og utvalets framlegg.

KOMMUNANE

Inntektssystemet er eit system for fordeling av statlege rammetilskot til kommunar og fylkeskommunar. Inntektssystemet vart innført i 1986, og er revidert fleire gonger. Siste større omlegging skjedde i 1997 på grunnlag av forslag frå Rattsøutvalet. Av omsyn til stabilitet og forutsigbare rammer har det til no vore lagt til grunn at større endringar i inntektssystemet ikkje skal gjennomførast oftare enn kvart 10. år.

I sitt forslag til nytt inntektssystem legg utvalet til grunn at følgjande fire omsyn skal bli ivaretatt:

- Utjamning av dei økonomiske føresetnadene for eit likeverdig tenestetilbod (rettferdig inntektsfordeling)
- Lokalt sjølvstyre
- Stabile og forutsigbare inntektsrammer

- Regionalpolitiske omsyn

For kommunane sin del vil inntektssystemet bestå av følgjande komponentar:

- Innbyggjartilskot med utgifts- og inntektsutjamning
- Distriktpolitisk tilskot
- Skjønntilskot
- Inntektsgarantitilskot

Vårt hovudinntrykk er at det her er gjort grundige analyser og gode vurderingar. Vi vil i det etterfølgjande ha fokus på ting vi meiner er viktig å få gjennomført, eller som vi ikkje ønskjer endra/ er kritiske til.

Innbyggjartilskot med utgifts- og inntektsutjamning

For å skape vilkår for god og effektiv tenesteproduksjon i kommunane må eit inntektssystem som prioriterar stabilitet og forutsigbare rammer vere høgt prioritert. Det er derfor positivt at ordninga med utrekning av innbyggjartilskot og utgiftsutjamning basert på folketal pr. 1. januar i budsjettåret fell bort. Vi meiner samla sett at ulempene med denne ordninga har vore større enn nytten.

Utgiftsutjamning

Utgiftsutjamninga har til formål å kompensere kommunar som har stor etterspørsel etter kommunale tenester, ved eksempelvis mange eldre og mange skuleborn, og kommunar med kostnadsulempar. Heilt sidan systemet vart innført har prinsippet om full utgiftsutjamning vore rådane. Kapitalutgifter har ikkje vore med i dei utgiftene som har vore utjamna, og blir ikkje foreslått tatt med no heller.

Dei nøklane som ligg i dagens system er 10 år gamle. Kostnadsnøkkelen viser samanhengen mellom eksempelvis eit sosialt fenomen som skilte og separerte og utgifter til sosiale tenester slik dei var for 10 år sidan. Det er viktig at kriteria for utgiftsutjamning vert gjennomgått regelmessig slik at ein til ei kvar tid har best mogleg samheng mellom indikatorane og ressursbruken. Om ein gjennomgang kvart 10. år er ofte nok er ei anna sak. Vi vil tilrå at det vert gjort tekniske revideringar av inntektssystemet kvart 5 år, og at ein tek større og meir prinsipielle gjennomgangar kvart 10. år.

Dei områda av kommunal tenesteproduksjon som vert omfatta av utgiftsutjamninga er:

- Grunnskule
- Administrasjon
- Pleie og omsorg
- Sosialhjelp
- Barnevern
- Helsetenester.

Barnehagar er ikkje med i kostnadsnøkkelen slik den er presentert i dag. Dette har si forklaring i at tenestene er under oppbygging, og øyremerka midlar vert nytta i finansieringa. Vi er samde med utvalet i at delkostnadsnøkkel for barnehagar bør baserast på mest mogleg oppdatert informasjon om sektoren på det tidspunktet det øyremerka tilskotet vert innlemma i inntektssystemet.

Sosialnøkkelen får fleire endringar. Det er her verd å merke seg at urbanitetskriteriet no er foreslått fjerna. Dette kriteriet fungerte slik at det gir relativt sett meir til store kommunar enn til små kommunar. Kriteriet vart innført i 2004, og har heile tida vore omstridt. Det har særleg vore problematisert at kriteriet ikkje fangar opp spesielle rus- og psykiatriproblem i tettstadar og mindre byar. Vi er samde i at dette kriteriet no vert fjerna, då det ikkje er i stand til å skilje mellom utgiftsbehov i kommunar av lik storleik. Dei nye nøklane er knytt opp til underliggande sosiale problem og gir derfor eit betre bilete av utgiftsbehovet i kommunane, og gir derfor inntektssystemet større legitimitet.

Ny kostnadsnøkkel fører ikkje til store endringar i berekna utgiftsbehov for kommunane i Møre og Romsdal. Dei endringane som er foreslått er i all hovudsak godt grunngjeve, og bør gjennomførast. Vi er derimot ikkje samde i at landbrukskriteriet skal fjernast.

Kommunane sine utgifter til administrasjon, miljøvern og landbruk blir foreslått dekkja gjennom følgjande kriterium

- Basistilskotet vil dekke vel 10 %
- Folketalet knappe 90%

Kommunane sine utgifter til landbruksforvaltning er i dagens kostnadsnøkkel tatt omsyn til ved desse 4 kriterium:

- Dyrka areal (30%)
- Tal på driftseiningar (20%)
- Tal på landbrukseigedomar (40%)
- Kommunen sitt areal (10%)

Vi meiner at desse kriteriuma betre viser kommunane sine kostnader ved å ha ei landbruksforvaltning enn dei som no er foreslått. Vi viser òg til at eksisterande kriterium er av nyare dato. Møre og Romsdal har fleire betydelege landbrukskommunar. For desse vil det vere viktig å kunne ha ei godt utbygd landbruksforvaltning.

Inntektsutjamning

Så seint som hausten 2004 vart det gjort endringar i inntektsutjamninga. Det vart innført ei ordning med symmetrisk inntektsutjamning i samband med at selskapsskatten (skatt frå aksjeselskap) vart gjeninnført som kommunal skatt. Inntektsutjamninga har ein kompensasjonsgrad på 55%. Konkret betyr dette at kommunar med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 55% av differansen mellom eige skattenivå og landsgjennomsnittet. Kommunar med skatteinntekter over landsgjennomsnittet vert trekt tilsvarande. Kommunar med skatteinntekter mindre enn 90% av landsgjennomsnittet får ein tilleggskompensasjon som utgjer 35% av differansen mellom eige skattenivå og 90% av landsgjennomsnittet.

Sidan inntektsutjamninga nyleg er vurdert, har ikkje utvalet vurdert utforminga av systemet eller ambisjonsnivå for utjamning. Utvalet har derimot vurdert kva inntekter som bør omfattast av inntektsutjamninga og stabilitet i inntektene.

Inntekts- og formueskatt frå personlege skatteytarar, naturressursskatt frå kraftføretak og kommunal selskapsskatt vert i dag omfatta av ordninga med inntektsutjamning, medan eigedomsskatten og heimfalls- og konsesjonskraftinntekter er halde utanfor ordninga.

Vi støttar utvalet sitt syn om at val av kva type inntekter som skal omfattast av ordninga først og fremst er eit politisk spørsmål. Dette gjeld spesielt i kva grad heimfalls- og konsesjonskraftinntekter og avgifter bør inkluderas. Dette vert først og fremst eit spørsmål om å vurdere omfanget av kva kompensasjon som er rimeleg for kraftutbygging. Når det gjeld eigedomsskatten som ein frivillig kommunal skatt, vil det forholdet at den er frivillig tale mot at den er med i utjamninga.

Utvalet foreslår ingen endringar når det gjeld kva slags inntekter som skal omfattast av ordninga. Dette er ei vurdering vi støtter.

I utgreiinga vert det vist til at medan kommunane sine utgifter over tid viser stor stabilitet, viser inntektene større tendens til svingingar. Når inntektene til ein kommune aukar, viser ikkje utgiftene tilsvarande auke. På same måte vert heller ikkje utgiftene redusert i takt med reduksjonar i inntektene.

Kommunane har gjennom utjamningsordninga (som det er gjort greie for over) god sikring mot svingingar i skatteinntekter som utelukkande skjer i eigen kommune. Når det gjeld svingingar som skjer med kommunane sine samla skatteinntekter (makroøkonomiske svingingar), har ikkje kommunane den same "forsikringsordninga".

Utvalet anbefalar at det vert innført eit system med prognosebasert inntektsutjamning. Inntektsutjamninga vil etter dette systemet ta utgangspunkt i den utjamningsmodellen som er referert over. Det sentrale er at ein går over til å nytta ein prognose for å fastsetje skattenivået for landet og ikkje den faktiske skatte inngangen i landet.

Kort sagt så tener kommunane på ordninga dei åra ein opplever skattevikt og tapar på ordninga dei åra der skatten vert høgare enn lagt til grunn.

Vi vil tilrå at ordninga med prognosebasert inntektsutjamning vert innført. Kommunane har vist seg å ha problem med å handtere uventa bortfall av inntekter.

Skjønn

Skjønnstilskotet til kommunane blir fordelt av fylkesmennene (Møre og Romsdal fylke hos oss), men etter retningslinjer frå Kommunal- og regionaldepartementet. Formålet med skjønnstilskotet er å kompensere for forhold som ikkje i tilstrekkeleg grad vert fanga opp i dei andre delane av inntektssystemet. Skjønnstilskotet vert òg nytta til å støtte ulike utviklingstiltak i kommunar og i interkommunale samarbeid.

I tillegg til utprega skjønnsløyvingar vert det òg gitt kompensasjon til kommunar som fekk meir utgifter som følgje av bortfall av differensiert arbeidsgjevaravgift, kommunar med store "tap" grunna endringar i inntektssystemet osv.

Skjønnsrammene mellom fylka er forskjellig. Det er dei tre nordlegaste fylka og Sogn og Fjordane som har størst løyving. Det vert i nokon utstrekning tatt regionalpolitiske omsyn når Kommunal- og regionaldepartementet tildeler fylkesvise kvoter.

Utvalet anbefalar å ta bort tapskompensasjon for endringar i inntektssystemet, kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgjevaravgift og regionalpolitisk grunngeve skjønn, totalt 1,8 mrd. kroner (kommunalt og fylkeskommunalt

skjønn). Elles meiner utvalet at skjønnet bør være under 1 % av kommunane sine frie inntekter.

Vi støttar utvalet i at kompensasjonsordningar som ikkje er underlagt skjønnsmessige vurderingar vert tatt ut skjønnsramma. Desse midlane bør løyvast under ei anna overskrift enn skjønn.

Vi ser ikkje noko stort poeng i å fastsetje noko målsetjing om at skjønnsløyvinga bør vere under 1 %. Skjønnsramma vil, når dei store kompensasjonsordningane som er nemnt over er fjerna, ha ein fornuftig storleik.

Regionalpolitiske omsyn vert i dag ivaretatt av regionaltilskotet, Nord-Noregtilskotet og regionalpolitisk grunnjevne delar av skjønnet.

Utvalet foreslår at dei distriktpolitiske tilskota vi har i dag vert avvikla og erstatta av ei ordning der fordelinga av tilskotet vert gjort med utgangspunkt i inndelinga av distriktpolitiske verkeområde. Utvalet foreslår vidare at storleiken på det distriktpolitiske tilskotet blir som i dag, men at dette på noko sikt bør vurderast.

Utvalet argumenterar for å innføre eit nytt distriktpolitisk tilskot som er direkte kopla opp imot resten av distriktpolitikken. Ved å gjere dette grepet meiner utvalet at den distriktpolitiske satsinga gjennom kommunesektoren blir meir treffsikker.

Det er berre kommunar med skatteinntekter under 120 % av landsgjennomsnittet som kjem inn under ordninga. Det distriktpolitiske tilskotet vert tildelt kommunane innan dei enkelte prioriteringsområda med ein sats per innbyggjar (85 %) og ein sats per kommune (15 %). Innbyggjarane i dei ulike distriktpolitiske områda (A, B, C, D) blir vekta forskjellig. Innbyggjarar i verkeområde A tel 100 %, i område B 30 %, i område C 25 % og i område D 20 %.

I sone C og D vil ordninga berre omfatte kommunar med avstandsulemper og dårlege resultat med omsyn til sysselsetting og befolkning (kommunar med ein indeks lågare enn -1).

Det vert ikkje ført opp argument som er særleg overbevisande for å erstatte dei ordningane vi har i dag med ei ny ordning.

Vi ser det som tenleg at dei regionalpolitisk grunnjevne støtteordningane som i dag vert løyvd gjennom skjønsløyvinga, ikkje lenger vert karakterisert som skjønn. Her er det behov for ei rydding og tydeleggjering av kva midlar dette eigentleg er.

Når det gjeld regionaltilskotet og Nord-Noregtilskotet er dette ordningar som både er lette å forstå og som kan justerast eller endrast om det er behov for det.

./.. For Møre og Romsdal vil ikkje endringane for fylket sett under eit bli store. Det vil derimot bli store endringar mellom einskiltkommunar. Vi kan ikkje finne nokon god og logisk forklaring på denne omfordelinga mellom kommunane i Møre og Romsdal. (Sjå vedlagt tabell 4.1 over fordeling til kommunane. Tabellen viser gevinst/tap i kroner per innbyggjar.)

Vi ser derfor ikkje nokon gevinst ved å gjere endringar på dette området.

Inntektsgaranti tilskot/ overgangsordningar

Darwin P. Erlandsen skreiv ein gang noko om skogar som var så tette og ugjennomtrengelige at ingen barbar kunne trenge igjennom. I Noreg har vi ikkje slike skogar, men vi har overgangsordningane i inntektssystemet. I så måte er det bra at det vert foreslått forenklingar.

Overgangsordningane skal redusere inntektsendringane frå år til år som følgje av at øyremerka tilskot vert tatt inn i rammeoverføringane, oppgåveendringar og endringar i inntektssystemet. Prinsippet er at endringane skal skje gradvis over 5 år. Det største problemet med overgangsordninga slik vi kjenner den i dag, er som nemnt at den med mange endringar svært vanskeleg å halde oversikt over.

Overgangsordninga vi har i dag blir foreslått erstatta av eit inntektsgarantitilskot. Dette tilskotet fungerer på følgjande måte: Ingen kommune skal frå eit år til eit anna få ein reduksjon i rammetilskotet som er større enn 400 kr per innbyggjar sett i høve til endringane i landet. For fylkeskommunane er endringa satt til 100 kr per innbyggjar. Utvalet seier vidare at beløpsgrensene bør justerast i tråd med inntektsutviklinga i kommunane.

Desse beløpa vil utgjere ei endring på om lag 1,5 % av dei frie inntektene. Prinsippet bak ordninga er godt. Det ein kan stille spørsmål ved, er om ei endring på 1,5 % av dei frie inntektene frå eit år til eit anna er for mykje. Vi vil derfor tilrå at ein vurderer ei beløpsgrense for kommunane på 200 - 300 kr per år.

Fylkeskommunane

Fordelingsverknader for fylkeskommunane

Utvalet har berekna dei samla verknadene av utvalets framlegg basert på den økonomiske ramma for 2004. Den langsiktige effekten av framlegget er vist i tabell 2.6 (side 63) i samandraget.

Samanlikna med dagens system inneber utvalets framlegg kort sagt overføring av inntekter frå dei typiske distriktsfylkeskommunane til dei meir sentrale fylkeskommunane.

Den langsiktige effekten vil vere relativt størst for Sogn og Fjordane fylkeskommune som vil få ei redusert inntekt på 1 650 kr pr. innbyggjar. Med eit folketal pr. 1. januar 2004 på 107 222, inneber dette eit inntektstap på 176,9 mill. kr. Størst langsiktig auka inntekt vil Oslo fylkeskommune få med 782 kr pr. innbyggjar eller totalt 408,1 mill. kr.

Omfordelingsverknadene har først og fremst samanheng med utvalets framlegg til ny kostnadsnøkkel. Omfordelinga skuldast i hovudsak endringar i delkostnadsnøklane for lokale ruter og fylkesvegar og endringar i vektinga av delkostnadsnøklane.

Den inntektsutjamningsmodellen som utvalet har lagt til grunn for berekningane gir òg ein omfordelingseffekt som trekkjer i same lei, dvs. inntektsoverføring frå dei typiske distriktsfylkeskommunane til dei meir sentrale fylkeskommunane.

Verknader for Møre og Romsdal fylke

For Møre og Romsdal fylke inneber framlegget ein inntektsreduksjon på 179 kr pr. innbyggjar. Med eit folketal pr. 1. januar 2004 på 244 570 betyr dette eit inntektstap på 43,8 mill. kr.

Det foreslåtte inntektsgarantitilskottet sikrar at ingen fylkeskommune får ei årleg endring i rammetilskottet som er meir enn 100 kr pr. innbyggjar lågare enn endringa på landsbasis. Dette betyr at verknaden for Møre og Romsdal fylke første året blir ein inntektsreduksjon på 24,5 mill. kr.

Dei samla verknadene for Møre og Romsdal fylke er samansett av følgjande element:

	kr pr. innb.
Gevinst/tap ny kostnadsnøkkel	-158
Gevinst/tap reduksjon i hovudstadstilskot	19
Gevinst/tap ny inntektsutjamning	<u>-40</u>
Systemverknad - langsiktig verknad	-179
Inntektsgarantitilskott	<u>79</u>
1. årsverknad	<u>-100</u>

Busettingsmønster og levekår

Trass i at det sidan 1970-talet har vore ei målsetting å oppretthalde hovudtrekka i busettingsmønsteret i landet, så har det i same periode vore ei utvikling som har vore prega av sentralisering.

Eit av dei overordna måla med inntektssystemet er å utjamne dei økonomiske føresetnadene for eit likeverdig tenestetilbod. I tillegg skal inntektssystemet ivareta regional- og distriktpolitiske målsettingar om å oppretthalde busettingsmønsteret og å skape levedyktige lokalsamfunn i alle delar av landet.

Om forholdet mellom frie inntekter og befolkningsutvikling er det i utgreiinga frå utvalet sagt m.a. følgjande (side 368): "Også på regionnivå finner SØF en svak positiv sammenheng mellom frie inntekter og befolkningsutvikling."

Om likeverdige levekår står det i utgreiinga m.a. (side 354):

"Forskjeller i det kommunale tenestetilbudet kan være i samsvar med målsettingen om å sikre likeverdige levekår, dersom et høyt kommunalt tenestetilbud blir gitt som kompensasjon til regioner og kommuner som ellers har relativt dårlige levekår."

Som sagt har befolkningsutviklinga dei siste tiåra vore prega av sentralisering, sjølv om det har vore og framleis er ei målsetting å oppretthalde hovudtrekka i busettingsmønsteret. Samanlikna med dagens inntektssystem betyr utvalets framlegg som nemnt overføring av inntekter frå dei typiske distriktsfylkeskommunane til dei meir sentrale fylkeskommunane. Og sjølv om det kan påvisast berre ein svak samanheng mellom frie inntekter og befolkningsutvikling, kan vi ikkje sjå bort frå at framlegget kan vere med på å forsterke sentraliseringa. Dei elementa i utvalets framlegg som fører til omfordeling av midlar frå distriktsfylkeskommunane til dei meir sentrale fylkeskommunane, bør derfor vurderast på nytt med tanke på å få til eit system

som ikkje har så store omfordelingsverknader. Dette kan skje ved å gjere endringar i inntektsutjamninga og i kostnadsnøkkelen.

Inntektsutjamninga for fylkeskommunane

Inntektsutjamninga for fylkeskommunane er i dagens inntektssystem utforma slik at fylkeskommunar med skatteinntekt pr. innbyggjar under 120 prosent av landsgjennomsnittet mottok inntektsutjamnande tilskott tilsvarande 90 prosent av differansen mellom referansenivået (120 prosent av landsgjennomsnittet) og eigen skatteinntekt. Utjamninga omfattar inntekts- og formuesskatt frå personlege skattytarar og naturressursskatt.

Inntektsfordelinga mellom fylkeskommunane blir jamnare dess meir ambisiøs inntektsutjamninga er.

Heilt sidan innføringa av inntektssystemet i 1986 har inntektsutjamninga vore meir ambisiøs for fylkeskommunane enn for kommunane. Dette har m.a. vore grunnlagt med at den fylkeskommunale oppgåveporteføljen i større grad har vore samansett av nasjonale velferdstenester.

Utvalet uttalar at etter sjukehusreforma er fylkeskommunane sin oppgåveportefølje i mindre grad samansett av nasjonale velferdstenester, samtidig som fylkeskommunane sin rolle som regional utviklingsaktør er styrka. Utvalet er av den oppfatning at desse endringane tilseier at fylkeskommunane bør kunne ha ei mindre ambisiøs inntektsutjamning enn i dag. Fordi val av ambisjonsnivå i inntektsutjamninga er eit politisk spørsmål, vel ikkje utvalet mellom dei to alternativa som er utgreidd. I berekningane av dei samla fordelingsverknadene av utvalets framlegg har utvalet likevel tatt utgangspunkt i eit alternativ som i høve til i dag inneber inntektsoverføring til Akershus, Oslo og Rogaland frå dei andre fylkeskommunane.

Også etter sjukehusreforma blir det aller meste av fylkeskommunane sine inntekter brukt til nasjonale velferdstenester. Av den grunn meiner fylkesdirektøren at inntektsutjamninga i inntektssystemet bør vere minst like ambisiøs som i dag.

Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunane

Omfordelingsverknadene har først og fremst samanheng med utvalets framlegg til ny kostnadsnøkkel. Omfordelinga skuldast i hovudsak endringar i kostnadsnøkklane for lokale ruter og fylkesveggar og endringar i vektinga av kostnadsnøkklane.

Kostnadsnøkkel for lokale ruter

Dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter er slik:

Kriterium	Vekt
Andel innbyggjarar i alt	0,520
Andel areal	0,040
Andel innbyggjarar på øyar utan fast vegsamband	0,050
Andel rutenett til sjøs	0,180
Andel storbyfaktor	0,090
Andel innbyggjarar busett spreidd	<u>0,120</u>
Sum	<u>1,000</u>

Utvalets framlegg til ny kostnadsnøkkel for lokale ruter ser slik ut:

Kriterium	Vekt
Kystlinje fastland	0,085
Kystlinje øyar	0,062
Innbyggjarar 6-34 år (over 34 prosent)	0,256
Innbyggjarar busett spreidd (over 0,3 prosent)	0,341
Innbyggjarar pr. km offentlig veg (over 17 personar)	<u>0,256</u>
Sum	<u>1,000</u>

Ein av delkostnadsnøkklane i utvalets framlegg som den foreslåtte kostnadsnøkkel for lokale ruter er bygd opp av, er følgjande delkostnadsnøkkel for båt/ferje:

Kriterium	Vekt
Kystlinje fastland	0,578
Kystlinje øyar	<u>0,422</u>
Sum	<u>1,000</u>

Under omtalen av denne delkostnadsnøkkel uttalar utvalet m.a. følgjande (side 269):

"På bakgrunn av analysene er det to alternative utforminger av kostnadsnøkkel som kan fremheves. Det ene alternativet er en kostnadsnøkkel som består av lengde kystlinje fastland og kystlinje øyar, mens det andre alternativet er kystlinje fastland og befolkning bosatt på øyar. Begge disse alternativene forklarar i underkant av 95 prosent av utgiftsvariasjonene fylkeskommunene imellom. Dette tilsier at valg av modell, det vil si kostnadsnøkkel, kan baseres på en vurdering av fordelene og ulempene ved kriteriene kystlinje øyar og befolkning på øyar uten fastlandsforbindelse,"

og

"Validiteten til kystlinje på øyar er likevel svakere enn validiteten til befolkning bosatt på øyar. Svakheten ved å bruke befolkning bosatt på øyar som kriterium er at tilskuddfordelingen påvirkes av utbygging av fastlandsforbindelser, noe som igjen vil kunne innvirke på fylkeskommunenes lønnsomhetsvurdering av slike prosjekter. Det er usikkert hvor stor betydning dette vil ha i praksis, men på prinsipiell basis er dette en klart uheldig side ved kriteriet.

På bakgrunn av at tilskudd basert på kriteriet kystlinje på øyar ikkje påvirkes av fylkeskommunale disposisjoner, foreslår utvalget at dette kriteriet inngår i delkostnadsnøkkel for båt/ferjestråfikk fremfor kriteriet befolkning på øyar."

Etter ei samla vurdering rår utvalet så til at kystkriteria inngår i kostnadsnøkkel for lokale ruter.

Fylkesdirektøren meiner at sjølv om folketalet busett på øyar skulle inngå i kostnadsnøkkel, vil ikkje dette i praksis ha noko å seie i spørsmål som gjeld utbygging av fastlandssamband. Det er heilt andre faktorar som vil avgjere dette. Og ettersom folketal busett på øyar er meir valid (relevant) enn kystlinje på øyar (i den forstand at kriteriet betre gjenspeglar kostnadsstrukturen), bør folketal busett på øyar inngå som kriterium i kostnadsnøkkel i staden for kystlinje på øyar.

Inntektsgarantitilskott

Også for fylkeskommunane er den overgangsordninga vi har i dag foreslått erstatta av eit inntektsgarantitilskott. Dvs. at ingen fylkeskommune skal få ei årleg endring i rammetilskottet som er meir enn 100 kr pr. innbyggjar lågare enn endringa på landsbasis. Dette utgjer ei endring på om lag 1,5 % av dei frie inntektene. Det kan stillast spørsmål ved om ei endring på 1,5 % av dei frie inntektene frå eit år til eit anna ikkje er for mykje. Vi vil derfor tilrå at ein vurderer ei beløpsgrense på om lag 50 kr pr. innbyggjar i staden for 100 kr.

OPPSUMMERING

Saksframlegget kan oppsummerast slik:

Generelt

- Vi støttar at urbanitetskriteriet i kostnadsnøklaene blir fjerna
- Vi er samde i at det ikkje lenger skal nyttast oppdaterte folketal
- Inntektsutjamninga blir foreslått gjort prognosebasert. Vi er samde med utvalet i at dette vil vere ein styrke
- Vi støttar forslaget om innføring av inntektsgarantitilskot. Vi vil likevel be om at beløpsgrensene for endringar av rammetilskottet blir lågare enn det utvalet foreslår

Kommunane

- Vi er usamde i at landbrukskriteria blir fjerna
- Vi rår til at problemstillingane rundt distriktpolitiske tilskot blir betre utgreidd. Vi kan ikkje sjå dei store endringane eller forenklingane med å innføre den endringa som no blir foreslått

Fylkeskommunane

- I høve til dagens system betyr utvalets framlegg overføring av inntekter frå dei typiske distriktsfylkeskommunane til dei meir sentrale fylkeskommunane. Vi er usamde med utvalet i dette ettersom inntektssystemet også skal ivareta regional- og distriktpolitiske målsettingar om å oppretthalde busettingsmønsteret og skape levedyktige lokalsamfunn i alle delar av landet.. Trass i desse målsettingane har befolkningsutviklinga dei siste tiåra vore prega av sentralisering. Vi kan ikkje sjå bort frå at framlegget kan vere med på å forsterke sentraliseringa.
- Også etter sjukehusreforma blir det aller meste av fylkeskommunen sine inntekter brukt til nasjonale velferdstenester. Av den grunn bør ikkje ambisjonsnivået i inntektsutjamninga reduserast slike utvalet legg opp til, men vere minst like ambisiøs som i dagens system.
- Vi er usamde i at kriteriet "Kystlinje på øyar" skal erstatte kriteriet "Befolkning på øyar" i delkostnadsnøkkel for båt/ferjetrafikk ettersom sistnemnde kriterium gjenspeglar kostnadsstrukturen betre. Utvalet grunnjev sitt forslag med at "svakheten ved å bruke befolkning bosatt på øyer som kriterium er at tilskuddsfordelingen påvirkes av utbygging av fastlandsforbindelsen, noe som igjen vil kunne innvirke på fylkeskommunenes lønnsomhetsvurdering av slike prosjekter." Vi meiner at det er andre faktorar som avgjer spørsmålet om utbygging av fastlandssamband.

FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesutvalet sluttar seg til fylkesdirektørens merknader til NOU 2005:18 slik dei går fram av saksutgreiinga ovanfor.

Ottar Brage Guttelvik
Fylkesdirektør

Turid Reiten Huse
administrasjonsdirektør