



Fylkesrådmannen

Sakshandsamar:

Henry Neverdal

E-post: henry.neverdal@sf-f.kommune.no

Tlf: 57 65 62 92

Vår ref.

Sak nr.: 05/3874-5

Gje alltid opp vår ref. ved kontakt

Internett i.nr.

2915/06

Dykkar ref.

05/3280-1

Dato

LEIKANGER, 07.02.2006

Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep.

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
10 FEB 2006	
05/3280 - 221	
Ark.	601.0
Avg.	40 / 40 / 40

## Svar - Inntektssystemutvalet si utredning - NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar

Fylkesutvalet gjorde i møte 1. februar 2006 slikt vedtak i sak 16/06.

"Fylkesutvalet i Sogn og Fjordane vil kome med følgjande merknader i høve NOU 2005:18 "Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar":

- 1 Fylkesutvalet meiner at meirkostnaden med spreidd busetnad ikkje er tillagt stor nok vekt ved val av kriteria for utgiftsutjamninga. Dette medfører at fylke med spreidd busetnad ikkje kan tilby sine innbyggjarar eit likeverdig tenestetilbod i høve fylke med meir konsentrert busetnad.

Dette må rettast opp ved å kartlegge kostnadssamanhengane, til dømes innan vidaregåande opplæring og tannhelse på nytt. Det er vesentlege områdedriftsulemper med spreidd busetnad som må takast omsyn i kostnadsnøkkjar.

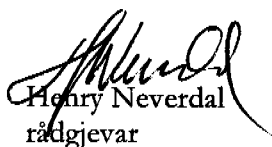
- 2 Fylkesutvalet ber om at framlegget til kostnadsnøkkel for lokale ruter vert forkasta slik den ligg føre i utgreiinga. Fylkesutvalet ber om at det vert starta eit arbeid for å utvikle ein kostnadsnøkkel for samferdsle tufta på kva *reisebehov* nøkkelen skal fange opp.
- 3 Fylkesutvalet meiner det er ein veikskap ved innstillinga at heile 76% av tilrådde kriteria er reine fordelingstal og at berre 24% har i seg element av behovs- og kostnadsvurderingar. Fylkesutvalet vil på grunnlag av dette be om at:
  - det vert gjort ei grundig vurdering av analyseopplegget i innstillinga og
  - at ein vurder større bruk av normative tilnæringsmåtar ved val av kriteria.
- 4 Fylkesutvalet vil gå mot at nivået på skjønstilskotet vert redusert før det er gjennomført analyser som gjev eit sikrere grunnlag for utgiftsutjamninga.



- 5 Fylkesutvalet meiner at prognosebasert inntektsutjamning ikkje bør innførast. Er målet å få betre statleg kontroll og meir stabile inntektsrammer for kommunesektoren, bør ein i staden vurdere å gå over til rein rammefinansiering.
- 6 Fylkesutvalet ber om at utjamningsambisjonane i inntektsutjamninga vert oppretthalde på dagens nivå. Fylkesutvalet meiner at fordelinga mellom nasjonale velferdstenester og regional utvikling – i økonomisk innsats- ikkje er vesentleg endra, og at utvalet difor ikkje kan nytte dette som argument for å redusere utjamningsambisjonane. ”

Melding om vedtaket vart sendt som e.post 2. februar 2006.

Med helsing

  
Henry Neverdal  
rådgjevar

Vedlegg: Fylkesrådmannen si saksframstilling

## Saksframstilling

### **1. Bakgrunn**

Kommunal- og Regionaldepartementet har i brev av 11. oktober 2005 lagt utgreiinga om inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar (Borgeutvalet) ut til høyring. Fristen for å gje uttale er sett til 1. februar 2006. Brevet følgjer som vedlegg 1.

Utvalet har levert ei brei drøfting av inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar slik dette har utvikla seg i perioden 1986 – 2005. Det ligg føre framlegg til hovudprinsipp for utforming av rammefinansieringssystem for kommunesektoren. Det er lagt opp til ei langtgåande inntektsutjamning og full utgiftsutjamning knytt til nasjonale velferdsgode. Sentrale problemstillingar i utgreiinga er fordeling, forenkling og betring. Utvalet sitt siktemål er å betre fordelingsmekanismane i inntektssystemet, forenkle systemet ved å endre eller fjerne kompliserande element og betre rammefinansieringssystemet sin måte på virke på. Samandraget av utgreiinga følgjer som vedlegg 2.

Når det gjeld hovudsiktemålet er fylkesrådmannen samd i at systemet vert forenkla ved at det vert lagt opp til å bruke kjende innbyggjartal i utgiftsutjamninga, prognosebasert inntektsutjamning og ny overgangsordning (inntektsgarantitilskot). Om fordelingsmekanismane vert betre vil vere avhengig av om nye kriteria gjev ei fordeling som treff betre enn i dag og om dei tilfredstillar målet om å gje grunnlag for likeverdige offentlege tenester i kommunar og fylkeskommunar.

Følgjande punkt i innstillinga gjeld fylkeskommunane:

- Kap 10 - ny kostnadsnøkkel
- Kap 10 - redusert hovudstadstilskot
- Kap 12 - avvikling av ordninga med oppdaterte innbyggjartal i utgiftsutjamninga
- Kap 13 - ny inntektsutjamning
- Kap 13 - prognosebasert inntektsutjamning
- Kap 14 - redusert skjøntilskot
- Kap 16 - nytt inntektsgarantitilskot som erstattar dagens overgangsordning
- Kap 17 - fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skular

Utvalet viser at fordelingsverknaden av dei ovanstående endringspunkta vil gje Sogn og Fjordane fylkeskommune 1 675 kroner mindre i frie inntekter pr innbyggjar pr år. Det nye inntektsgarantitilskotet vil avgrense verknaden til 100 kroner pr innbyggjar pr år. Omfordelingsverknaden har først og fremst samanheng med framlegget til ny kostnadsnøkkel.

Ved å bryte ned kostnadsnøkkelen på sektordelnøklar kan vi finne kva utgiftsbehov utgiftsutjamninga byggjer på. Overføringa gjennom inntektssystemet er eit rammetilskot og dermed utan binding til sektorar, men i analysesamanheng er det likevel interessant å samanlikne utrekna utgiftsbehov med faktisk forbruk i fylkeskommunen.

Sektor	Noverande IS	Endra kriterier	Endra vektning	Framlegg nytt IS	Forbruk 2004
Opplæring	434	+ 1	+ 30	465	552
Fylkesveg	111	- 11	- 48	52	66
Lokale ruter	300	- 152	+ 10	158	220
Tannhelse	38	0	- 6	32	50
<b>SUM</b>	<b>883</b>	<b>- 162</b>	<b>- 14</b>	<b>707</b>	<b>888</b>

Utslaga mellom gjeldande IS og framlegget til nytt IS kjem både frå endra kriteria og endra vektning av sektorane innan kostnadsnøkkelen. Kollonna lengst til høgre visar til samanlikning fylkeskommunen sitt faktiske forbruk på dei ulike sektorane i 2004 (kostratal).

Fylkesrådmannen vil konsentrere seg om å beskrive og kommentere dei vesentlegaste endringane ovanfor, men vil og kort kome inn på nokre av dei andre punkta i framlegget.

## 2. Kostnadsnøkkel for fylkeskommunane

### 2.1 Analyseopplegg.

Utvalet har drøfta bruk av normativ eller statistisk metode for berekning av utgiftsbehovet. Begge metodane har sine svake sider. Desse må ein vere klar over, og kva metode som eignar seg best må vurderast individuelt for kvart tenesteområde. Utvalet peikar også generelt på at utviklinga i retning av større lokal fridom i organiseringa av tenestene gjer det vanskeleg å etablere normative modellar.

Fylkesrådmannen meiner likevel at inntektssystemet både kan og må fordele midlar etter normer utan at desse treng gjerast bindande for utøvinga av ei teneste.

Den statistiske metoden er basert på historiske data om faktiske utgifter. Tilnærminga gjev ikkje svar på korleis tenestetilbodet og utgiftsbehovet er eller bør vere framover. Det kan vere stor skilnad mellom behov og faktisk utgift. Nokre sektorar kan vere lettare å nedprioritere enn andre. Til dømes vil ofte vedlikehaldsoppgåver bli reduserte når rammene gjer det vanskeleg å dekke opp sektorar med t.d. lovpålagde oppgåver.

Bruk av ”regresjonsanalysar”, som er den viktigaste statistiske metoden i denne samanheng, byr også på problem når det er tolkingsvanskar, samvariasjon mellom forklaringsvariablar eller få observasjonar å bygge på. Det går fram av inntektssystemutvalet si innstilling at ein har støtt på slike problem på fleire område. Eksempel på dette kan hentast frå argumentasjonen i delnøkkelen for vidaregåande opplæring:

- ....”det er uklart hvorvidt skolestruktur med mange skoler skyldes gode økonomiske rammebetingelser og i hvilken grad det skyldes spredt bosettingsmønster”.

Innstillinga er ikkje tydeleg på korleis tolkingsvansken er løyst. Men vi veit at nøkkelen ikkje tek omsyn til spreidd busetnad. Dette gjev eit inntrykk av at resultatet – som er i vår disfavour – er noko tilfeldig.

### 2.2 Kriterieval

Inntektssystemutvalet har ikkje lagt vekt på normative tilnæringsmåtar for å uttrykke kva som ligg i likeverdige tenester. Denne mangelen på normer har medført at ”gjennomsnittet er vorte normen”. Systemet er som følgje av dette i stor grad eit stykkprissystem med lik kompensasjon pr. ”kasus”.

Heile 76 % av kriteria som utvalet gjer framlegg om å nytte er reine innbyggjartal eller på andre måtar antal. Som eksempel er delnøklane innafor vidaregåande opplæring og tannhelse reine ”stykkpris-nøklar” der tal potensielle brukarar vert styrande for fordelinga. Eksempel på kriteria er innbyggjarar 16-18 år (vidaregåande opplæring) og innbyggjarar 0-15 år (tannhelse).

Resten av kriteria – 24 % - har innslag av behov- og kostnadsvurdering. Typisk eksempel er km fylkesveg der det er lagt til grunn at vedlikehaldet av ein km fylkesveg i Oslo kostar 7,6 gonger meir enn ein km fylkesveg i Sogn og Fjordane. Av desse kriteria gjev 14 % sterkare fordeling til utkantane medan 10 % gjeve sterkare fordeling til sentrale strok.

Målet på sikt må vere å utarbeide normer som gjer det mogeleg å definere eit ”likeverdig tenestetilbod” og vidare gje kompensasjon i tråd med desse normene. Dette arbeidet krev tid, og det må starte no! I mellomtida bør ein vurdere å utsetje innføringa av nytt inntektssystem, eventuelt reservere ein større del av midlane til å møte lokale variasjonar.

### 2.3 Vidaregåande opplæring

Gjeldande kostnadsnøkkel for opplæring har slike kriteria og vektorer:

Innbyggjarar 16-18 år	77,5 %
Søklarar til yrkesfag	22,5 %

Utvalet kjem med slikt framlegg:

Innbyggjarar 16-18 år	78,204 %
Søklarar til studieprogram gr 2	4,880 %
Søklarar til studieprogram gr 3	12,986 %
Innbyggjarar 25-49 år	3,930 %

Kriteria i den nye kostnadsnøkkelten gjev ingen omfordelingsverknad for Sogn og Fjordane.

På same måte som gjeldande delnøkkel fordeler den nye delnøkkelten midlar pr elev ut frå ein føresetnad om at kostnaden er lik i heile landet. Det er ikkje lagt inn noko som kompenserer for eventuell ulik kostnad pr elev utover differensieringa i studieprogram. Nøkkelten tek heller ikkje omsyn til kostnaden med skuleskyss. Ut frå dette må vi rekne med at utvalet føreset at skuleskysskostnaden også er lik pr elev i heile landet.

Innstillinga referer til ei kartlegging utført av Allforsk (Borge, NAZ OG Tovmo 2003) som dokumenterer visse smådriftsulempar på skulenivå. Analysen er basert på data frå 446 skular for skuleåret 1999/2000. Det er likevel konkludert med at der er ”uklart hvorvidt skolestruktur med mange skoler skyldes gode økonomiske rammebetingelser og i hvilken grad det skyldes spreidd bosettingsmønster”.

Sogn og Fjordane har ein kostnad pr elev som ligg 20 % over landsgjennomsnittet. Slik fylkesrådmannen ser det må mykje av denne meirkostnaden ha samanheng med det desentraliserte skulemønsteret som er gjennomført i vårt fylke. Bakgrunn for den desentraliserte skulestrukturen ligg i at busetnaden er spreidd utover eit stort område og at det ikkje er store befolkningskonsentrasjonar som kan oppvege verknaden av dette. Fylket har såleis berre relativt små skular i landssamanheng. I følgje utvalet skal ikkje dette føre til større kostnader pr elev mellom anna fordi desse skulane då normalt har færre studieretningar. Men skal eit fylke som Sogn og Fjordane kunne tilby sine elevar eit likeverdig tilbod samanlikna med meir sentrale strøk, må det akseptertast at våre små skular ha eit breitt tilbod -med dei ekstrakostnader dette medfører.

Det er viktig for utviklinga i spreiddbygde fylke at det er eit godt vidaregåande skuletilbod lokalt. Her bør ein meir normativ modell kunne gje eit betre grunnlag for utgiftsutjamning enn noverande ”stykkprisfordeling”. Det vert arbeidd med desse spørsmåla i fleire miljø. Mellom anna har Landsdelsutvalet for Nord-Norge sett i gang eit arbeid for å analysere vidaregåande opplæring. I ein førebels rapport er behovet for vidare utgreiingar understreka.

Inntektssystemutvalet sjølv peikar også på at det er behov for meir klarlegging av kostnadssamanhengane innan vidaregåande opplæring. Det er særst viktig for eit fylke som Sogn og Fjordane at dette vert følgt opp.

#### 2.4 Fylkesvegane.

Gjeldande kostnadsnøkkel for fylkesveg har slike kriterier og vektorer:

Vedlikehaldskostnader	67 %
Reinvesteringskostnader	33 %

Inntektssystemutvalet kutter ut dagens reinvesteringskomponent. Utvalet meiner at reinvesteringskostnadene knytt til eksisterande vegnett varierer på same måte som utgiftene til drift og vedlikehald. Det er også vanskeleg å finne eit klårt skilje mellom vedlikehald og reinvestering.

Utvalet har og revurdert kostnadane med vedlikehald ut frå trafikk m.v og har justert opp desse i sentrale strok – Oslo, Akershus, Buskerud, Hordaland og Rogaland. Fylke med låg trafikk og ”dyr” topografi taper på denne omlegginga.

Med grunnlag i registrerte vedlikehaldskostnader har utvalet redusert vekta i kostnadsnøkkel frå 9,6 % til 5,45 %. Nedvektinga av fylkesvegvedlikehaldet som inntektssystemutvalet her legg opp til, rimar dårleg med det nasjonale fokuset som no er på manglande vedlikehald av vegnettet.

Nedvektinga har samanheng med to tilhøve:

- utvalet vektlegg ikkje reinvesteringskostnader
- utvalet set likskap mellom behov og kostnader.

Innvektinga av fylkesvegnettet tek berre omsyn til faktisk forbruk på vedlikehald (1,3 mrd i 2004). Sjølv om utvalet meiner kostnadane til reinvestering fordeler seg på same måte som vedlikehaldskostnadane og at reinvesteringskomponenten difor kan takast ut - kan ikkje

utvalet føresette at utgiftsbehovet til reinvesteringar fell vekk. Fylkesvegnykkelen har på grunnlag av denne feilslutninga fått for lita gjennomslagskraft (vekt) i den samla nøkkelen.

Fylkesvegnykkelen skal gjenspegle behovet for vedlikehald av eksisterande fylkesvegnett. Vedlikehaldspostar er postar som ofte vert nedprioriterte i økonomisk tronge tider. Behovet vil i ein slik samanheng vere større enn det rekneskapstala uttrykker. I tillegg vil manglande samsvar mellom behov for vedlikehald og faktisk bruk på vedlikehald medføre eit akkumulert vedlikehaldsbehov som ikkje viser i rekneskapane. Inntektssystemet medverkar her til ein ”vond sirkel” ved at ei nedprioritering av vedlikehaldet fører til lægre utgifter i rekneskapen og i neste omgang fører dette til ytterlegare redusert vekt i systemet.

Slike utslag underbyggjer kritikken vi har kome med mot ei rein statistisk tilnærming. Fylkesvegnykkelen må som eit minimum vektast opp til å dekke både dagens vedlikehalds- og reinvesteringkostnader. På sikt bør det arbeidast for å vekte opp nøkkelen slik at den sikrar eit *ønskjeleg* nivå på vedlikehald og reinvesteringar på fylkesvegnettet. (I denne samanheng bør det utarbeidast normer for akseptabel vegstandard).

## 2.5 Lokale ruter

Gjeldande kostnadsnøkkel for lokale ruter har slike kriterier og vekter:

Innbyggjarar i alt	52,0 %
Areal	4,0 %
Innbyggjarar på øyar utan fast vegsamband	5,0 %
Rutenett til sjøs	18,0 %
Storbyfaktor	9,0 %
Innbyggjarar busett spreidd	12,0 %

Utvalet kjem med slikt framlegg:

Kystlinje fastland	8,5 %
Kystlinje øyar	6,2 %
Innbyggjarar 6-34 år (skalert)	25,6 %
Innbyggjarar busett spreidd (skalert)	34,1 %
Innbyggjarar pr km off.veg (skalert)	25,6 %

Fylkesrådmannen er samd i at dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter har klare svake sider og bør erstattast av ein ny nøkkel. Men utvalet har etter vårt skjønn gjort ein for lite grundig jobb i høve denne nøkkelen. Utvalet peiker sjølv på svake sider ved sitt framlegg:

- det er vanskeleg å gi likeverdig rutetilbod eit operasjonelt innhald
- kriterium for kystlinje vil ligge heilt fast over tid og
- gjennomførte regresjonsanalysar er basert på få observasjonar.

Utvalet har skalert dei vesentlege delane av kriteria for å auke utslaga og omtalar effekten av dette slik:

”Omskaleringen gjør at eksempelvis Oslo, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag, som er fylkeskommuner med høye beregnede utgifter per innbygger, vil få kompensert

kostnadsulempene i større grad, mens Østfold, Buskerud, Telemark og Vestfold som er fylkeskommuner med lavt beregnet utgiftsbehov vil bli trukket mer.”

Det vert dermed hevda at Sogn og Fjordane, som har høgast utgiftsbehov, vil tene på skaleringa. Utrekningar viser at dette ikkje er tilfelle. Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland tener på skaleringa medan resten av fylkeskommunane taper. Slike ”funn” styrkar ikkje tiltrua til utvalet sine resonnement.

Fylkesrådmannen vil her tillate seg å meine at inntektsutvalet manglar ei god ”leiestjerne” i arbeidet med samferdslenøkkelen. Hovudkritikken til utvalet sitt arbeid ligg i at dei ikkje drøfter det offentlege sitt forhold til innbyggjarane sine reisebehov og kva ansvarsrelasjonar som her ligg føre. Faktum er at store delar av lokalrutedrifta er tufta på frivillige utgifter (uklære politiske mål). Berre for skuleskyss eksisterar det definerte rettar dersom avstanden mellom heim og skule ligg over visse grenseverdier. Desse verdiane, som objektivt sett gir ufrivillige kostnader, er i liten grad nemnde og blir ikkje tekne spesielt omsyn til verken i samferdslenøkkelen (grunnskulen) eller i nøkkelen for vidaregåande opplæring.

Fylkesrådmannen vil tilrå at framlegget til kostnadsnøkkel for lokale ruter vert forkasta slik den ligg føre. Slik fylkesrådmannen ser det må arbeidet med å utvikle ein god kostnadsnøkkel for samferdsla starte med å kartlegge kva reisebehov som eksisterar og deretter fastsetje kva deler av dette behovet som skal fangast opp av kostnadsnøkkelen.

I fylka med mest spreidd busetnad vil det neppe vere mogeleg - eller ønskjeleg - å dekke heile reisebehovet med offentlege ruter. I desse fylka må privattransport stå for ein relativt større del av reisene. Ved å leggje *reisebehovet* til grunn, vil utkantane få fastlagt eit noko større utgiftsbehov enn faktisk forbruk på lokale ruter tilseier. Desse midlane kan fylkeskommunane nytte til tilrettelegging av struktur/evt andre tilbod som kompensasjon for den store bruken av privatbilar.

## 2.6 Tannhelse

Gjeldande kostnadsnøkkel for tannhelse har slike kriterier og vektorer:

Innbyggjarar 0 - 15 år	71,4 %
Innbyggjarar 16-18 år	14,2 %
Innbyggjarar 19-34 år	7,6 %
Innbyggjarar 35-66 år	0,7 %
Innbyggjarar 67-74 år	3,0 %
Innbyggjarar over 75 år	3,1 %

Utvalet kjem med slikt framlegg:

Innbyggjarar 0-18 år	79,69 %
Innbyggjarar 19-20 år	2,37 %
Innbyggjarar over 67 år	5,64 %
Psykisk utvikl.hemma o/16 år	11,17 %
Døgnplassar på rusinstitusjonar	1,13 %

Kriteria i den nye kostnadsnøkkelen gjev ingen omfordelingsverknad for Sogn og Fjordane.

Tannhelsetenesta er kjenneteikna av lovfesta rettar og store kostnadsskilnader mellom fylka. Inntektssystemutvalet tek omsyn til definerte rettar, men gjev ingen god forklaring på kvifor



Finnmark, Troms, Nordland og Sogn og Fjordane har vesentlege større nettoutgifter pr innbyggjar enn meir sentrale stromk.

Slik fylkesrådmannen ser det ligg truleg noko av forklaringa på kostnadsforskjellane i organiseringa av tenesta. For å unngå store reiseavstandar og ulempene dette ville ført til for klientellet har dei spreiddbygde fylka bygd opp ei sterkt desentralisert teneste. Dette i seg sjølv aukar kostnadane. I tillegg har utkantane som kjent ein vanskelegare rekrutteringssituasjon og større gjennomtrekk i tannlegestillingane enn meir sentrale stromk. Dette, kombinert med små einingar, medfører store kostnader pga;

- små einingar har relativt sett store faste kostnader (leige av lokale, tannhelsesekretær mv) sjølv når det ikkje vert utført tenester og
- rekruttering og opplæring av nye tannlegar er kostnadskrevjande.

Kostnadsnøkkelen for tannhelsetenesta bør gjennomgåast på nytt for å finne forklaringar på dei store skilnader i kostnadene ein har i dag. Finn ein at det er vesentlege smådriftsulemper med spreidd busetnad må dette takast omsyn til.

### 2.7 Oppdatering av kostnadsnøkkel.

Den felles kostnadsnøkkelen vert berre oppdatert ved større revisjonar av systemet og elles ved oppgåveendringar m.v. Fylkesrådmannen meiner at dette ikkje er nok. Behovet for oppdatering bør vurderast kvart år. Oppdateringane bør ikkje berre ta utgangspunkt i fylkeskommunane sitt forbruksmønster, men også ha eit element av politisk vurdering i seg. I ein situasjon der kommunesektoren sine rammer vert endra av definerte grunnar, til dømes auka elevtal i vg skular eller ønskje om auka satsing på fylkesvegar, må vektene samstundes endrast. Dette er naudsynt for å sikre at endringane vert fordelt i samsvar med intensjonane, det vil seia at rammeauken kjem fram til dei ”rette” fylkeskommunane.

### 2.8 Utgiftsbehovet.

Utgiftsbehovet som ligg til grunn for utgiftsutjamninga vert fastsett med grunnlag i registrerte driftsutgifter på sektorane sist avlagde rekneskapsår, oppjustert med veksten i frie inntekter.

Utgifter som ikkje vert rekna inn i utgiftsbehovet - som kapitalutgifter, administrasjon, kultur og fylkeskommunal del av regional satsing - må dekkast av fylkesskatt, inntektsutjamning og eventuelle lokale inntekter. Inntektsutjamninga gjer at dei fleste fylkeskommunane vil ha nokolunde same kronebeløp pr innbyggjar til disposisjon til desse utgiftene, uavhengig av om utgiftsbehovet er høgt eller lågt.

Fylkesrådmannen meiner at både kapitalutgifter og administrasjonsutgifter bør takast med når samla utgiftsbehov vert fastsett. Dermed vil utgiftsutjamninga gje grunnlag for å dekke utgifter på desse områda med same relative fordeling som dei reine sektorutgiftene.

## **3. Ny inntektsutjamning.**

Fylkeskommunane har no ei noko sterkare utjamning av skatteinntektene enn kommunane. Utvalet har rekna på eit alternativ med meir symmetrisk inntektsutjamning der utjamningsambisjonane vert redusert noko. Grunngevinga for dette er at fylkeskommunane si rolle som regional utviklingsaktør er styrka, og at fylkeskommunane sine oppgåver i mindre

grad enn før består av nasjonale velferdstenester. Verknaden for dei fleste fylkeskommunane er avgrensa til 40 kr pr innbyggjar. For Sogn og Fjordane utgjer dette vel 4 mill kr årleg. Dette alternativet er lagt inn i utrekna systemverknad, men utvalet viser til at valet mellom dei ulike utjammingsambisjonane er politisk og vil ut frå dette ikkje gje konkret tilråding på dette punktet.

Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at fordelinga mellom nasjonale velferdstenester og regional utvikling (økonomisk innsats) er vesentleg endra. Fylkeskommunane har ikkje fått auke i dei frie inntektene for å utøve rolla som regional utviklingsaktør. Dei frie inntektene må som tidlegare i det alt vesentlege brukast til nasjonale velferdstenester. Eg vil difor tilrå at fylkesutvalet går i mot ei endring i inntektsutjamninga for fylkeskommunane.

#### **4. Prognosebasert inntektsutjamning.**

Utvalet har drøfta alternative måtar å fastsetje inntektsutjamninga på og tilrår at det vert nytta ei prognosebasert utrekning. Alternativet byggjer på noverande skattefinansiering og modell for inntektsutjamning. Det inntektsutjammende tilskotet skal ta utgangspunkt i skatteprognosen og ikkje i faktisk inngang som no. Ved skattesvikt vert det tilført meir midlar frå staten. Tilsvarande vert det gjennomført eit trekk dersom skatteinngangen blir større enn prognosen. Dermed vil dei kommunale inntektene bli meir stabile.

Skatteinngangen vert mellom anna påverka av lønsveksten i året. Med dagens system kan auka skatteinngang heilt eller delvis kompensere for auka lønsutgifter. Vert inntektsutjamninga prognosebasert vil ikkje eventuelle utslag på lønsutgiftene få tilsvarande utslag på inntektssida. På den andre sida vil det ligge ein inntektsgaranti i ei prognosebasert utjamning. Fylkesrådmannen er likevel skeptisk til tilrådinga frå utvalet på dette punktet.

#### **5. Bruk av oppdaterte folketal.**

Utvalet vil gå bort frå ordninga med å nytte folketalet pr 1. januar i budsjettåret ved fastsetting av innbyggjartilskot og utgiftsutjamning. Grunngevinga er at kommunesektoren har behov for å kjenne rammetilskotet før budsjetta skal vedtakast. Det er også lagt vekt på at det er vanskeleg for kommunar og fylkeskommunar med nedgang i folketal å reduserte aktiviteten i takt med innbyggjarnedgangen. Utvalet legg likevel til grunn at oppdaterte folketal skal brukast for inntektsutjamninga. Dette er delvis grunnjeve med at inntektsutjamninga ikkje vert fastsett på førehand, men utrekna terminvis i løpet av året når skatteinngangen er kjent.

Etter fylkesrådmannen si meining er det lite grunn til å gå mot utvalet sitt framlegg på dette punktet.

#### **6. Skjønsmidlar.**

Storleiken på skjønnspotten bør i prinsippet reflektere i kor stor grad inntektssystemet gir den fordelingsprofilen Stortinget ønskjer. Eit godt system krev lite skjønsmidlar, eit mindre godt system mykje skjønsmidlar. Ekspertar vil alltid meine at dei har kome med eit godt system

og såleis tilrå lite skjønn. Spørsmålet om storleiken på skjønnnet bør difor overlatast til politisk side.

Etter fylkesrådmannen si meining er ikkje framlegget frå utvalet tilstrekkeleg dekkande til at noverande nivå på skjønsmidlane kan reduserast.

## **7. Nytt inntektsgarantitilskot (overgangsordning).**

Gjeldande overgangsordning gjev ei tilpassing til nytt inntektsnivå over 5 år med like store summar kvart år. Dette gjeld både ved auke og reduksjon i inntektene.

Framlegget til ny overgangsordning er todelt. Ved auke i dei frie inntektene vert det nye nivået gjennomført straks. Ved reduksjon i frie inntekter vert det teke omsyn til negative endringar ikkje bør vere for store frå år til år. Sjølv om utgiftsbehovet vert redusert er det nødvendig med ei viss tid til å tilpasse aktiviteten. Utvalet gjer difor framlegg om at eventuell reduksjon av dei frie inntektene i høve til generell utvikling skal avgrensast til 100 kr pr innbyggjar pr år for fylkeskommunane. Det er etter utvalet si meining vanskeleg å ta større tilpassingar og det skal gjevast eit eige tilskot dersom inntektssystemet i utgangspunktet gjev større reduksjon.

Forslaget vil etter fylkesrådmannen si meining vere eit godt virkemiddel som kan gjere det lettare å forutsjå rammetilskotet framover. Sikringa som ligg i ei slik overgangsordning må likevel ikkje føre til at arbeidet med å finne eit tilfredstillande utjamningsnivå vert nedprioritert.

## **8. Tiltråding til vedtak.**

Fylkesutvalet i Sogn og Fjordane fylke vil kome med følgjande merknader i høve NOU 2005:18 ”Fordeling, forenkling, forbetring – Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar”:

- 1 Fylkesutvalet meiner at meirkostnaden med spreidd busetnad ikkje er tillagt stor nok vekt ved val av kriteria for utgiftsutjamninga. Dette medfører at fylke med spreidd busetnad ikkje kan tilby sine innbyggjarar eit likeverdig tenestetilbod i høve fylke med meir konsentrert busetnad.  
  
Dette må, som eit minimum, rettast opp ved å kartlegge kostnadssamanhengane innan vidaregåande opplæring og tannhelse på nytt. Finn ein at det er vesentlege smådriftsulemper med spreidd busetnad må dette takast omsyn til i kostnadsnøklane.
- 2 Fylkesutvalet ber om at framlegget til kostnadsnøkkel for lokale ruter vert forkasta slik den ligg føre i utgreinga. Fylkesutvalet ber om at det vert starta eit arbeid for å utvikle ein kostnadsnøkkel for samferdsle tufta på kva *reisebehov* nøkkelen skal fange opp.
- 3 Fylkesutvalet meiner det er ein veikskap ved innstillinga at heile 76% av tilrådde kriteria er reine fordelingstal og at berre 24% har i seg element av behovs- og kostnadsvurderingar. Fylkesutvalet vil på grunnlag av dette be om at:
  - det vert gjort ei grundig vurdering av analyseopplegget i innstillinga og

- at ein vurder større bruk av normative tilnæringsmåtar ved val av kriteria.
- 4 Fylkesutvalet vil gå mot at nivået på skjønstilskotet vert redusert før det er gjennomført analyser som gjev eit sikrere grunnlag for utgiftsutjamninga.
  - 5 Fylkesutvalet meiner at prognosebasert inntektsutjamning ikkje bør innførast. Er målet å få betre statleg kontroll og meir stabile inntektsrammer for kommunesektoren, bør ein i staden vurdere å gå over til rein rammefinansiering.
  - 6 Fylkesutvalet ber om at utjanningsambisjonane i inntektsutjamninga vert oppretthalde på dagens nivå. Fylkesutvalet meiner at fordelinga mellom nasjonale velferdstenester og regional utvikling – i økonomisk innsats- ikkje er vesentleg endra, og at utvalet difor ikkje kan nytte dette som argument for å redusere utjanningsambisjonane.