



Buskerud  
fylkeskommune  
Økonomi- og administrasjonsstaben

1 av 1

Vår saksbehandler  
Raymond Bråten, tlf 32808542

Vår dato  
10.02.2006

Vår referanse  
03/01051-27  
140.

Deres dato

Deres referanse

Kommunal- og regionaldepartementet


Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
16 FEB 2006 05, 3280 - 287
Ark: 661.0
Avd: KO/KØ/HER

### Høringssvar til NOU 2005: 18 - fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemutvalgets innstilling

Buskerud fylkeskommunes fylkesutvalg behandlet "Høringssvar til NOU 2005: 18 - fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemutvalgets innstilling" i møte 08.02.06 og vi oversender vedtaket.

Med hilsen

  
Raymond Bråten  
fylkesøkonomisjef

Vedlegg:

1 Utskrift fra fylkesutvalgets protokoll av 080206

POST ADRESSERES TIL AVDELINGEN - IKKE TIL ENKELTPERSONER

Postadresse  
BUSKERUD FYLKESKOMMUNE  
Fylkeshuset  
N-3020 Drammen

Besøksadresse  
Hauges gate 89  
E-postadresse  
Postmottak@bfk.no

Telefon  
32 80 85 00  
Internett  
www.bfk.no

Telefaks  
32 80 85 08

Bankkonto  
2200.07.13523  
Foretaksregisteret  
NO 964 951 373

## Høringssvar til NOU 2005 : 18 - fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemutvalgets innstilling

### Forslag til vedtak:

- 1. Fylkesutvalget konstaterer at inntektssystemutvalget har fremmet flere forslag til endringer som synes vel begrunnet.*
- 2. Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det likevel fylkesutvalgets oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.*
- 3. Fylkesutvalget tar for øvrig til etterretning at fylkesrådmannens merknader innsendes som faglig høringssvar.*

### Bakgrunn for saken

Fylkesrådmannen viser til vedlagte utdrag (kortversjon) fra NOU:18 Fordeling, forenkling, forbedring samt selve rapporten (uttrykt vedlegg). Utredningen tar for seg en gjennomgang av kommunesektorens inntektssystem med særlig vekt på fordelingsmekanismene. Utvalget kommer med forslag til nye kostnadsnøkler, revidert system for inntektsutjevning og forslag til forenklinger av systemet.

#### Kort om inntektssystemet

Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å oppnå dette blir det ved fordelingen av rammetilskuddet tatt hensyn til strukturelle ulikheter i fylkeskommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntekter (inntektsutjevning). Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene fylkeskommunenes frie inntekter som fylkeskommunene kan disponere fritt innenfor de gjeldende lover og forskrifter. Det gis også et skjønnstilskudd for å korrigere for forhold som ikke blir ivaretatt godt nok i fordelingssystemet for øvrig. Inntektssystemet inneholder i tillegg tilskudd som utelukkende har en regionalpolitisk målsetting. Det samlede rammetilskuddet for fylkeskommunene har disse tilskuddene:

- Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning
- Inntektsutjevning
- Skjønnstilskudd
- Nord-Norgetilskudd
- Hovedstatstilskudd til Oslo fylkeskommune

I tillegg til disse tilskuddene består inntektssystemet av overgangsordninger som fordeler virkningen av inntektsendringer over 5 år og en korreksjonsordning for elever i statlige og frittstående skoler.

Inntektssystemet er et fordelingsystem i den forstand at departementet setter inn totalbeløpene for kommuner og fylkeskommuner og så regner ut via relative andeler hva den enkelte kommune og fylkeskommune får.

## Endringer i fordelingsmekanismene

### Revidering av kostnadsnøkler

Utvalget har ikke foreslått endringer i hovedtrekkene i utgiftsutjevningen, men ønsker en hyppigere oppdatering av kostnadsnøkkelen som legges til grunn for utgiftsutjevningen. Utvalget foreslår å revidere kostnadsnøkler slik at de i større grad representerer det virkelige utgiftsbehovet i hver fylkeskommune. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for videregående opplæring, samferdsel (fylkesveger og lokale ruter) og tannhelse.

Fylkesrådmannen støtter en revidering av kostnadsnøkler slik at de i større grad representerer utgiftsbehovet i den enkelte fylkeskommune. Dette er viktig, ikke bare av finansieringsmessige årsaker, men også fordi sammenlikninger mellom fylkeskommunene blir riktigere. Dette arbeidet vil også ha verdi ved en evt omorganisering av forvaltningsnivået i fremtiden. Når det gjelder analysene, forutsettes at disse er riktige mht reliabilitet og validitet.

### Delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Utvalget har i sin gjennomgang av delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring fokusert på fire problemstillinger:

1. Utformingen av søkerkriteriet
2. Betydningen av bosettingsmønster
3. Behovet for voksenopplæring i den voksne delen av befolkningen
4. Betydningen av sosiale kriterier for spesialundervisning.

Kostnadsnøkkelen for vgo vil bestå av to alderskriterier (antall innbyggere 16-18 år og antall innbyggere 25-49 år).

Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag til en mer findeling av kostnadsnøkkelen for studieretninger; en tredeling.

Utvalget vil ikke anbefale at det tas hensyn til spredt bosetningsmønster i delkostnadsnøkkelen for vgo utfra at det ikke eksisterer vesentlig smådriftsulemper. Fylkesrådmannen er kun delvis enig i dette utfra erfaringer fra spredtbygde strøk (eksempel Numedal). I slike områder blir utfordringen å dimensjonere tilbudet til etterspørselen. Ved fulle klasser i skoler i spredtbygde strøk er klassekostnaden ikke høyere enn ved sentraltliggende skoler, men problemet er nettopp dette med oppfyllingsgrad. I spredtbygde strøk er det mer krevende å fylle opp klassene, og derfor blir kostnaden pr elev ofte høyere. Utfordringen blir å avveie politiske ønsker med økonomiske begrensninger. Fylkesrådmannen foreslår at det gjennomføres nærmere studier av disse sammenhenger og metoden som er benyttet i utvalgets analyser.

Forslaget om at de voksnes behov for vgo innlemmes i delkostnadsnøkkelen "antall innbyggere 25-49 år" høres fornuftig ut utfra et behov om forenkling.

Fylkesrådmannen er enig i at antall skilte og separerte ikke tas inn i delkostnadsnøkkelen for vgo utfra at hele samfunnet er under endring med mange ulike samboformer; registrerte og uregistrerte. Sannsynligvis vil etnisk bakgrunn ha større effekt på behovet for spesialundersvisning, for eksempel i norsk.

#### Delkostnadsnøkkel for fylkesveger

Utvalget foreslår å forenkle kriteriet til kun å hensynte faktisk veglengde multiplisert med en fylkesfaktor. Således skilles ikke mellom vedlikeholds og investeringsbehov.

Fylkesrådmannen er usikker på om dette er fornuftig. Så godt som alle fylkene har i større eller mindre grad et vedlikeholdsetterslep som rettes opp ved reinvesteringer. Nivået på dette uttrykkes i dag gjennom regnskapstall. Ved at dette ikke lenger skal hensyntas, vil behovet for reinvestering pga vedlikeholdsetterslepet utvannes mellom fylkeskommunene, og det vil oppstå større økonomiske omfordelinger uten tilsvarende endringer i behov.

#### Delkostnadsnøkkel for lokale ruter

Nøkkelen vil etter utvalgets forslag bestå av antall innbyggere 6-34 år, to kystlinjekriterier (fastland og øyer), antall innbyggere bosatt spredtbygd og antall innbyggere pr kilometer veg. Med unntak av kriteriet "innbyggere bosatt spredt" består kostnadsnøkkelen i sin helhet av nye kriterier sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel. Endringene i nøkkelen får ikke særlig effekt for Buskerud pga av kort kystlinje. For de store kystfylkene med omfattende tilbud blir det dramatiske, negative endringer i kostnadsnøkkelen. Dagens nøkkel overkompenser disse fylkene ifht utgiftsnivået (utvalgets påstand).

#### Delkostnadsnøkkel for tannhelse

Dagens kostnadsnøkkel består kun av alderskriterier. Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag om en utvidet nøkkel hvor kriteriene psykisk utviklingshemmede over 16 år, antall døgnplasser på rusinstitusjon og tre alderskriterier (antall innbyggere 0-18 år, 19-20 år og 67 år og over) inngår. Utvalget finner ingen robust effekt av bosetningsmønster på utgift pr innbygger eller pr bruker i tannhelsetjenesten. Fylkestannlegen i Buskerud erfarer annet, ved at man må tilby høyere lønn for å rekruttere tannleger, for eksempel i Hallingdal. I tillegg registrerer man at pasienter fra ikke vestlige land i gjennomsnitt har dårligere tannhelse.

#### **Indeks for beregnet utgiftsbehov i fylkeskommunene**

Utvalgets forslag til nye delkostnadsnøkler gir en noe endret indeks for utgiftsbehov for fylkeskommunene. Sammenliknet med dagens indeks, vil Sogn og Fjordane samt de fire nordligste fylkeskommunene få en reduksjon i beregnet utgiftsbehov og sånn sett tape på omleggingen. Reduksjonen er særlig knyttet til kriteriene for båt- og ferjeruter som er vektet ned. Oslo er den store vinneren med høy uttelling på kriteriet antall innbyggere pr kilometer veg.

Buskeruds utgiftsbehov øker fra 0,898 til 0,911 (vinner 67 kr pr innbygger), Telemarks utgiftsbehov reduseres fra 0,981 til 0,959 (taper 115 kr pr innbygger) og Vestfolds utgiftsbehov øker fra 0,906 til 0,933 (vinner 144 kr pr innbygger).

Kostnadsnøkkel på 1,000 tilsvarer landsgjennomsnittet.

## Ny inntektsutjevning

Med dagens system får fylkeskommuner med skatteinntekt pr innbygger under 120% av landsgjennomsnittet et inntektsutjevrende tilskudd tilsvarende 90% av differansen mellom referansenivået (120% av landsgjennomsnittet) og egen skatteinntekt.

I forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt i 2005 fikk primærkommunene en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning. Kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres med 55% av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet trekkes 55% av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Videre får kommunene en tilleggskompensasjon som utgjør 35% av differansen mellom 90% av landsgjennomsnittet per innbygger og egen skatteinntekt.

Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har inntektsutjevningen vært mer ambisiøs for fylkeskommunene enn for kommunene. Dette har vært begrunnet med at den fylkeskommunale oppgaveporteføljen i større grad har bestått av nasjonale velferdstjenester og at fylkeskommunene ikke rår over de samme virkemidler som kommunene med hensyn til å påvirke skatteinntektene.

Utvalget foreslår en mindre omfattende utjevning enn i dag for fylkeskommunene og forsvarer dette med at fylkeskommunen har mistet store nasjonale velferdstjenester, mens rollen som utviklingsaktør er styrket. Det foreslås en mer symmetrisk utjevning for fylkeskommunene etter mønster fra kommunene, og to modeller med ulik inntektsutjevning utredes. Utvalget mener at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen er et politisk spørsmål og foretar derfor ikke noe valg mellom modellene. Den ene modellen er en ren kopi av kommune modellen og den andre modellen er også lik kommunemodellen med unntak av at tilleggskompensasjonen blir hevet til 35% av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt per innbygger. Etter den siste modellen vil fylkeskommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet få kompensert 90% av differansen.

Fylkesrådmannen er enig i hovedintensjonen i utvalgets forslag.

## Forslag til forenklinger

### **Et nytt inntektsgarantitilskudd (erstatte overgangsordningen)**

Utvalget foreslår en ny ordning for dagens system for overgangsordninger. Overgangsordningene skal sørge for at effekten av endringer i inntektssystemet skjer gradvis over tid for fylkeskommunene som berøres. Dagens system virker svær komplisert med mange ulike særordninger.

Fylkesrådmannen støtter et forslag om å forenkle overgangsordningssystemet. Det må vurderes nærmere hvilket nivå tapsgarantien skal ligge på, dvs hvor mye en enkelt fylkeskommune kan tape i kr pr innbygger ved oppgaveendringer, systemendringer o.a. Fylkesrådmannen mener utvalgets forslag på 100 kr pr innbygger er for høyt. For Buskerud, Telemark og Vestfold utgjør det hhv ca 24,3 mill kr, 16,6 mill kr og 22 mill kr.

### **Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen**

For å bedre fange opp utgiftsbehovet i vekstkommunene, ble det fom 2003 etablert en ordning hvor tilskuddsfordelingen baseres på befolkningstall pr 01.01 i budsjettåret (tidligere: året før budsjettåret). Utvalget foreslår at ordningen avvikles. Fylkesrådmannen støtter dette da dette gir større forutsigbarhet i budsjettprosessen.

### **Redusert skjønnstilskudd**

Utvalget foreslår å redusere nivået på skjønnstilskuddet. Fylkesrådmannen støtter slike forslag til forenklinger.

## **Forslag til forbedringer**

### **Prognosebasert inntektsutjevning**

Utvalget foreslår et nytt system for å sikre mer stabile skatteinntekter på makronivå. De siste årene har makroskatten svingt betydelig ifht Finansdepartementets prognoser i statsbudsjettet. Dette vil sannsynligvis fortsette i fremtiden bl.a pga generelle endringer i skattesystemet. Utvalget har derfor foreslått såkalt prognosebasert inntektsutjevning. Ved skattesvikt vil kommunesektoren få dette kompensert og ved merskatteinngang vil det tilsvarende fortas avkorting. Tillegg/avkorting vil skje gjennom det inntektsutjevrende tilskuddet. Inntektsvariasjonene vil bli enda mindre enn i dag. Positivt ved skattesvikt og negativt ved skattevekst.

Fylkesrådmannen er skeptisk til ytterligere å redusere skattens betydning for inntektsnivået da beskatningsretten er en sentral del av det regionale og lokale demokratiet.

### **Fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skoler**

Utvalget foreslår at finansieringsansvaret for frittstående vg skoler legges til fylkeskommunene som en del av inntektssystemet. I dag mottar friskolene statstilskudd direkte fra staten.

Fylkesrådmannen mener det kan være en god ide å samle finansieringsansvaret for vgs., men det forutsettes at finansieringssystemet gir bedre samsvar mellom utgiftsreduksjonen i fylkeskommunene og overføring til friskolene.

## **Konklusjon**

Systemendringer som gir store tapere og vinnere, er alltid problematisk i kommunesektoren. I NOU 2005:18 om forslag til endringer i inntektssystemet foreslås slik endringer som skaper store vinnere og tapere i inntektskampen. Buskerud fylkeskommune er i utgangspunktet en slik vinner før vi må være med å finansiere inntektsgarantitilskuddet som skal sikre at taperne får sine tap begrenset. Bunnlinjen viser da at det kun er Oslo, Akershus og Rogaland som tjener på ordningen. Alle andre fylkeskommuner taper.

I Stoltenbergregjeringens tilleggsproposisjon for budsjettet for 2006 varsles at regjeringen vil komme med sin vurdering og forslag til endringer i inntektssystemet tidligst i kommuneproposisjonen 2007. Det betyr at virkeperioden for fylkeskommunene før en reorganisering av nivået kun vil omfatte ca 2, max 3 år. Oppgavefordelingen til de fremtidige

regionene vil sannsynligvis bli annerledes enn i dag og vil kunne påvirke utformingen av det fremtidige inntektssystemet. Dessuten er varigheten på overgangsordningene lang.

Med henvisning til dette, er det fylkesrådmannens forslag at vi som hovedkonklusjon ikke tilrår vesentlige endringer for fylkeskommunene. Slike endringer bør vurderes i lys av den bebudede forvaltningsreformen.

Vedlegg:

- Kortfattet sammendrag
- Fordelingsvirkninger for fylkeskommunene (tabell 2.1)
- Lysark fra utredningen

Uttrykt vedlegg:

- NOU 18: 2005

Utskrift fra fylkesutvalgets protokoll av 080206  
090206 av Dr. Fosberg

**PS 014/06 Høringssvar til NOU 2005 : 18 - fordeling , forenkling , forbedring -  
inntektssystemutvalgets innstilling**

**Forslag til vedtak:**

1. Fylkesutvalget konstaterer at inntektssystemutvalget har fremmet flere forslag til endringer som synes vel begrunnet.
2. Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det likevel fylkesutvalgets oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.
3. Fylkesutvalget tar for øvrig til etterretning at fylkesrådmannens merknader innsendes som faglig høringssvar.

**Behandling i Fylkesutvalget - 08.02.2006:**

**Avstemming:**

Enstemmig vedtatt.

**Vedtak i Fylkesutvalget - 08.02.2006:**

1. Fylkesutvalget konstaterer at inntektssystemutvalget har fremmet flere forslag til endringer som synes vel begrunnet.
2. Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det likevel fylkesutvalgets oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.
3. Fylkesutvalget tar for øvrig til etterretning at fylkesrådmannens merknader innsendes som faglig høringssvar.