



TELEMARK FYLKESKOMMUNE  
Administrasjonen

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
21 FEB 2005
05/3280-300
Ark. 661.0
Avd. KO / KØ / HER

Ref.

Vår ref. 05/1979-6  
200 /MELT

Dato 16.02.2006

**SVAR - NOU 2005: 18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING - INNTEKTSSYS  
FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER - HØRING**

Telemark fylkesutval behandlet saken i møte 15. februar 2006, sak 1/06. Utvalget gjorde vedtak i samsvar med tilrådinga fra fylkesrådmannen.

Vedlagt følger utskrift av saksframlegg og saksprotokoll.

Tore Melgaard  
fagsjef økonomi - stabsavdeling  
tore.melgaard@t-fk.no

Vedlegg



TELEMARK  
FYLKESKOMMUNE

VEDLEGG

05/3280 - 300

## Saksprotokoll

---

**Utval:** Fylkesutvalet  
**Møtedato:** 15.02.2006  
**Sak nr:** 1/06

---

**Resultat:** Innstilling vedtatt

**Arkivsak:** 05/1979

**Tittel:** HØYRINGSSVAR TIL INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS INNSTILLING

### Vedtak i Fylkesutvalet

*Fylkesutvalet sluttar seg til hovudprinsippa i utgreiinga som gjeld forenkling og forbetring av inntektssystemet, men ønskjer at:*

- *Dagens system for inntektsutjamning blir vidareført.*
- *Verknaden av spredt busetting på kostnadene i vidaregåande skole og skoleskyss blir nærare utgreid.*
- *Inntektsgarantitilskottet blir utforma slik at verknaden av tilskottsendingar for fylkeskommunane blir mindre enn 100 kroner per innbyggjar per år.*

*Det blir tilrådd at systemendingane ikkje blir iverksatt for fylkeskommunene før regionspørsmålet er avklart og nye regioner oppretta.*

### Behandlinga i Fylkesutvalet

Fylkesrådmannens forslag blei samrøystes vedteke.



## SAKSFRAMLEGG

### *HØYRINGSSVAR TIL INNTEKTSSYSTEMUTVALET SI INNSTILLING*

Godkjent av: Rolf-Helge Grønås  
Arkivsaksnr.: 05/1979  
Arkivkode: 200  
Saksbehandlar: Tore Melgaard  
Behandling i:  
Fylkesutvalet

#### **Forslag til vedtak frå fylkesrådmannen**

*Fylkesutvalet sluttar seg til hovudprinsippa i utgreiinga som gjeld forenkling og forbetring av inntektssystemet, men ønskjer at:*

- *Dagens system for inntektsutjamning blir vidareført.*
- *Verknaden av spredt busetting på kostnadene i vidaregåande skole og skoleskyss blir nærare utgreid.*
- *Inntektsgarantitilskottet blir utforma slik at verknaden av tilskottsendingar for fylkeskommunane blir mindre enn 100 kroner per innbyggjar per år.*

*Det blir tilrådd at systemendingane ikkje blir iverksatt for fylkeskommunene før regionspørsmålet er avklart og nye regioner oppretta.*

#### **Problemstillinga i få ord**

Fylkesrådmannen viser til vedlagte utdrag (kortversjon) frå NOU:18 "Fordeling, forenkling, forbedring" samt sjølve rapporten (uttrykt vedlegg). Utgreiinga tar for seg ein gjennomgang av kommunesektorens inntektssystem med særleg vekt på fordelingsmekanismane. Utvalet kjem med forslag til nye kostnadsnøklar, revidert system for inntektsutjamning og forslag til forenklingar av systemet. Fylkesrådmannen har utarbeida høyringssvaret i samarbeid med Vestfold og Buskerud fylkeskommunar og gir her sine kommentarar til hovudtrekka i forslag til systemrevisjon som særleg gjeld fylkeskommunane. Høyringsfristen er 1. februar 2006.

#### **Saksopplysningar og vurderingar**

##### Kort om inntektssystemet

Det overordna målet med inntektssystemet er å utjamne fylkeskommunanes føresetnader for å gi eit likeverdig tenestetilbod til sine innbyggjarar. For å oppnå dette blir det ved fordelinga av rammetilskottet tatt omsyn til strukturell ulikheiter i fylkeskommunanes kostnader

(utgiftsutjamning) og ulikheiter i skatteinntekter (inntektsutjamning). Rammetilskottet utgjer saman med skatteinntektene fylkeskommunanes frie inntekter som fylkeskommunene kan disponera fritt innanfor dei gjeldande lover og forskrifter. Det blir også gitt eit skjønnskott for å korrigera for tilhøve som elles ikkje blir ivaretatt godt nok i fordelingsystemet. Inntektssystemet inneheld i tillegg tilskott som utelukkande har ein regionalpolitisk målsetting. Det samla rammetilskottet for fylkeskommunane har desse tilskotta:

- Innbyggjartilskott med utgiftsutjamning
- Inntektsutjamning
- Skjønnskott
- Nord-Norgetilskott
- Hovudstatstilskott til Oslo fylkeskommune

I tillegg til desse tilskotta består inntektssystemet av overgangsordningar som fordeler verknaden av inntektsendringar over 5 år og ein korreksjonsordning for elevar i statlege og frittstående skolar.

Inntektssystemet er eit fordelingsystem i den forstand at departementet sett inn totalsummar for kommunar og fylkeskommunar og så regner ut via relative andeler kva den einskilde kommune og fylkeskommune får.

## **Endringar i fordelingsmekanismane**

### Revidering av kostnadsnøklar

Utvalet har ikkje foreslått endringar i hovudtrekka i utgiftsutjamninga, men ønskjer ein hyppigare oppdatering av kostnadsnøklane som leggjast til grunn for utgiftsutjamninga. Utvalet foreslår å revidere kostnadsnøklane slik at dei i større grad representerar det verkelege utgiftsbehovet i kvar fylkeskommune. Det er utarbeida nye delkostnadsnøklar for vidaregåande opplæring, samferdsel (fylkesveggar og lokale ruter) og tannhelse.

Fylkesrådmannen støtter ein revidering av kostnadsnøklane slik at dei i større grad representerar utgiftsbehovet i den einskilde fylkeskommune. Dette er viktig, ikkje bare av finansieringsmessige årsaker, men også fordi samanlikningar mellom fylkeskommunene blir riktigare. Dette arbeidet vil også ha verdi ved ein eventuell omorganisering av forvaltningsnivåa i framtida. Når det gjeld analysane i utgreiinga, blir det føresett at desse er riktige mht reliabilitet og validitet.

### Delkostnadsnøkkel for vidaregåande opplæring

Utvalet har i sin gjennomgang av delkostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring fokusert på fire problemstillingar:

1. Utforminga av søkjerkriterie
2. Verknaden av busettingsmønsteret
3. Behovet for vaksenopplæring i den vaksne delen av befolkninga
4. Verknaden av sosiale kriterier for spesialundervisning.

Kostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring vil bestå av to alderskriterier (antall innbyggjare 16-18 år og antall innbyggjare 25-49 år).

Fylkesrådmannen støtter utvalets forslag til ein meir findeling av kostnadsnøkkelen for studieretningar; ein tredeling.

Utvalet vil ikkje tilrå at det blir tatt omsyn til spredt busettnad i delkostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring utfrå at det ikkje eksisterar vesentlege smådriftsulemper. Fylkesrådmannen er kun delvis enig i dette utfrå erfaringar frå spredtbygde område. I slike område blir utfordringa å dimensjonere tilbodet til etterspurnaden. Ved fulle klassar i skolar i spredtbygde område er klassekostnaden ikkje høgare enn ved sentraltliggjande skolar, men problemet er dette med oppfyllingsgrad. I spredtbygde område er det meir krevjande å fylle opp klassane, og derfor blir kostnaden per elev ofte høgare. Fylkesrådmannen foreslår at det blir gjennomført nærare studier av denne samanhangen og metoden som er nytta av utvalet. Forslaget om at dei vaksnes behov for vidaregåande opplæring blir innlemma i delkostnadsnøkkelen "antall innbyggjare 25-49 år" verkar greitt ut frå behovet for forenkling.

Fylkesrådmannen er samd i at antall skilte og separerte ikkje tas inn i delkostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring utfrå at heile samfunnet er under endring med mange ulike samboformar; registrerte og uregistrerte. Sannsynlegvis vil etnisk bakgrunn ha større effekt på behovet for spesialundersvisning, for eksempel i norsk.

#### Delkostnadsnøkkel for fylkesveggar

Utvalet foreslår å forenkla kriteriet til kun å ta omsyn til faktisk veglengde multiplisert med ein fylkesfaktor. Såleis blir det ikkje skilt mellom behov for vedlikehald eller investering. Fylkesrådmannen er uviss på om dette er ei fornuftig endring. Så godt som alle fylka har i større eller mindre grad eit vedlikehaldsetterslep som blir retta opp ved reinvesteringar. Nivået på dette blir uttrykt gjennom rekneskapstall. Dersom det ikkje blir tatt omsyn til dette, vil behovet for reinvestering p.g.a. vedlikehaldsetterslepet bli utvanna mellom fylkeskommunane, og det kan oppstå større økonomiske omfordelingar utan tilsvarande endring i behov.

#### Delkostnadsnøkkel for lokale ruter

Nøkkelen vil etter utvalets forslag bestå av antall innbyggjare 6-34 år, to kystlinjekriterie (fastland og øyer), antall innbyggjare busatt spredtbygd og antall innbyggjare per kilometer veg. Med unnatak av kriteriet "innbyggjarar busatt spredt" består kostnadsnøkkelen i sin heilheit av nye kriterie samanlikna med dagens kostnadsnøkkel. For dei store kystfylka med omfattande tilbod blir det dramatiske, negative endringar i kostnadsnøkkelen. Dagens nøkkel overkompenserar desse fylka ifht utgiftsnivået (utvalets påstand).

#### Delkostnadsnøkkel for tannhelse

Dagens kostnadsnøkkel består berre av alderskriterier. Fylkesrådmannen støtter utvalets forslag om ein utvida nøkkel kor kriteria psykisk utviklingshemma over 16 år, antall døgnplassar på rusinstitusjon og tre alderskriterier (antall innbyggjarar 0-18 år, 19-20 år og 67 år og over) inngår. Utvalet finn ikkje at det er ein robust effekt av busettingsmønster på utgift per innbyggjar eller per brukar i tannhelsetenesta. På den andre sida har fleire fylkeskommunar erfart at dei må gi tilbod om høgare løn for å rekruttere tannlegar i utkantområda. I tillegg er det registrert at pasientar frå ikkje vestlege land i gjennomsnitt har dårlegare tannhelse.

#### **Indeks for berekna utgiftsbehov i fylkeskommunane**

Utvalets forslag til nye delkostnadsnøkler gir ein noko endra indeks for utgiftsbehov for fylkeskommunane. Samanliknet med dagens indeks, vil Sogn og Fjordane samt dei fire nordlegaste fylkeskommunane få ein reduksjon i berekna utgiftsbehov og sånn sett tape på

omlegginga. Reduksjonen er særlig knyttet til kriteriene for båt- og ferjeruter som er vekta ned. Oslo er den store vinnaren med høg uttelling på kriteriet antall innbyggjare pr kilometer veg.

Buskeruds utgiftsbehov aukar frå 0,898 til 0,911 (vinn 67 kr per innbyggjar), Telemarks utgiftsbehov reduserast frå 0,981 til 0,959 (tapar 115 kr per innbyggjar) og Vestfolds utgiftsbehov aukar frå 0,906 til 0,933 (vinn 144 kr per innbyggjar). Kostnadsnøkkel på 1,000 tilsvarar landsgjennomsnittet.

### Ny inntektsutjamning

Med dagens system får fylkeskommunar med skatteinntekt per innbyggjar under 120% av landsgjennomsnittet eit inntektsutjamnande tilskott tilsvarande 90% av differansen mellom referansenivået (120% av landsgjennomsnittet) og eigen skatteinntekt.

I samband med gjeninnføringa av kommunal selskapsskatt i 2005 fekk primærkommunane ein ny og meir symmetrisk inntektsutjamning. Kommunar med skatteinntekt per innbyggjar under landsgjennomsnittet kompenserast med 55% av differansen mellom landsgjennomsnittet og eigen skatteinntekt, medan kommunar med skatteinntekt per innbyggjar over landsgjennomsnittet trekkast 55% av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Vidare får kommunane ein tilleggskompensasjon som utgjer 35% av differansen mellom 90% av landsgjennomsnittet per innbyggjar og eigen skatteinntekt.

Heilt sidan innføringa av inntektssystemet i 1986 har inntektsutjamninga vore meir ambisiøs for fylkeskommunane enn for kommunane. Dette har vore grunngeve med at den fylkeskommunale oppgåveporteføljen i større grad har inneheldt nasjonale velferdstenester og at fylkeskommunane ikkje rår over dei same verkemidlane som kommunane med omsyn til å påverka skatteinntektene.

Utvalet foreslår ein mindre omfattande utjamning enn i dag for fylkeskommunane og forsvarar dette med at fylkeskommunen har mista store nasjonale velferdstenester, medan rollen som utviklingsaktør er styrka. Det blir foreslått ein meir symmetrisk utjamning for fylkeskommunane etter mønster fra kommunane, og to modeller med ulik inntektsutjamning blir utreda. Utvalet meiner at val av ambisjonsnivå i inntektsutjamninga er eit politisk spørsmål og foretar derfor ikkje noko val mellom modellane. Den eine modellen er ein ren kopi av kommunemodellen og den andre modellen er også lik kommunemodellen med unnatak av at tilleggskompensasjonen blir heva til 35% av differansen mellom landsgjennomsnittet og eigen skatteinntekt per innbyggjar. Etter den siste modellen vil fylkeskommuner med skatteinntekter per innbyggjar under landsgjennomsnittet få kompensert 90% av differansen.

Dei to modellane gir slikt resultat per innbyggjar for fylkeskommunane i BTV samanholdt med dagens modell for inntektsutjamning:

Fylkeskommune	Kommunemodell	Utvida tilleggskompensasjon
Buskerud	36	- 22
Telemark	- 73	- 40
Vestfold	- 49	- 40

Fylkesrådmannen meiner at likebehandlninga av innbyggjarane, som betalar skatt etter dei same skattereglar, er viktigare enn at inntektssida til fylkeskommune får ein sterkare lokal forankring gjennom svekka inntektsutjamning. Dessutan har fylkeskommunene fortsatt ikkje tilstrekkelege verkemiddel i si rolle som samfunnsutviklar til i særleg grad å kunne påverka eigne skatteinntekter. Noverande modell for inntektsutjamning for fylkeskommunene bør derfor bli oppretthalde.

## **Forslag til forenklingar**

### Eit nytt inntektsgarantitilskott (erstattar overgangsordninga)

Utvalet foreslår ein ny ordning for dagens system for overgangsordningar.

Overgangsordningane skal sørge for at effekten av endringar i inntektssystemet skjer gradvis over tid ( 5 år ) for fylkeskommunene. Dagens system er komplisert med mange ulike ordningar.

Fylkesrådmannen støtter eit forslag om å forenkla overgangsordningssystemet. Det må vurderast nærare kva nivå tapsgarantien skal ligge på, dvs. kor mykje ein enkelt fylkeskommune kan tapa i kroner per innbyggjar per år ved oppgåveendringar, systemendringar m.v. Fylkesrådmannen meiner utvalets forslag på 100 kroner per innbyggjar per år er for høgt. For Buskerud, Telemark og Vestfold utgjer det hhv ca 24,3 mill. kroner, 16,6 mill. kroner og 22 mill. kroner.

### Avvikling av ordninga med oppdaterte befolkningstal i utgiftsutjamninga

For å betre fange opp utgiftsbehovet i vekstkommunane, ble det frå og med 2003 etablert ei ordning kor tilskottsfordelinga baserast på befolkningstal per 01.01 i budsjettåret (tidlegare: året før budsjettåret). Utvalet foreslår at ordninga blir avvikla. Fylkesrådmannen støtter dette for å gjere inntektssida i budsjettprosessen meir forutsigbar.

### Redusert skjønntilskott

Utvalet foreslår å redusere nivået på skjønntilskottet. Fylkesrådmannen støtter slike forslag til forenklingar.

## **Forslag til forbetringar**

### Prognosebasert inntektsutjamning

Utvalet foreslår eit nytt system for å sikre meir stabile skatteinntekter på makronivå. Dei siste åra har makroskatten svingt betydeleg ifht Finansdepartementets prognoser i statsbudsjettet. Dette vil sannsynlegvis halde fram bl.a. p.g.a. generelle endringar i skattesystemet. Utvalet har derfor foreslått såkalla prognosebasert inntektsutjamning. Ved skattesvikt i høve til prognosa vil kommunesektoren få dette kompensert og ved meirskatteinngang vil det tilsvarende bli foretatt avkorting. Tillegg/avkorting vil skje gjennom det inntektsutjamnande tilskottet. Inntektsvariasjonane vil bli mindre enn i dag. Positivt ved skattesvikt og negativt ved skattevekst.

Fylkesrådmannen meiner ønskje om stabile rammevilkår gjer denne ordninga bedre enn den vi har i dag, men poenget med skattefinansiering blir noko redusert. Fylkesrådmannen støt eit opplegg hvor inntektsrammene blir meir stabile. I gode tider gir dette ein strammare styring av kommunesektoren frå staten og ein må ta omsyn til dette i ein totalvurdering når dei

økonomiske rammene for kommunesektoren fastsettes i samband med statsbudsjettet. For fylkeskommunene nærmar man seg da ein variant hvor ein kunne gitt eit fast inntektstilskott til fylkeskommunane.

Fylkesrådmannen vil særleg peike på samverknaden mellom lønsvekst og skattevekst. I dagens modell vil lønsvekst utover føresetnaden i statsbudsjettet delvis bli dekt inn av auka skatteinngang. I ein modell med prognosebasert utjevning må slike forhold ivaretas på anna vis da meirskatteinngang som følgje av meirlønsvekst ikkje synast å tilfalle kommunesektoren i denne modellen.

#### Fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående skolar

Utvalet foreslår at finansieringsansvaret for frittstående vidaregåande skolar blir lagt til fylkeskommunane som ein del av inntektssystemet. I dag mottar friskolane statstilskudd direkte frå staten.

Fylkesrådmannen meiner det kan vere eit god forslag å samla finansieringsansvaret for vidaregåande skolar, men det må vere ein føresetnad at finansieringssystemet gir betre samsvar mellom utgiftsreduksjonen i fylkeskommunane og overføring til friskolane samt at lovverk elles tilpassast ein slik modell.

#### **Konklusjon**

I NOU 2005:18 om forslag til endringar i inntektssystemet blir det foreslått endringar som gir store omfordelingar av inntektene mellom fylkeskommunane. Telemark fylkeskommune har i dei seinere åra tapt på endringane i inntektssystemet som følgje av overføring av helseoppgåver til staten. I tillegg kjem at befolkningsutviklinga har gitt trekk i rammetilskottet. Telemark fylkeskommune er også ein av taparane i forslaget frå utvalet. Både forslaget om endringar i utgiftsutjamninga og inntektsutjamninga gir negativt utslag for inntektsoverføringane til Telemark fylkeskommune. Samla effekt per innbyggjar er kr -169 eller -137 avhengig av kva av dei to modellane for inntektsutjamning som blir nytta (Det er da tatt omsyn til ein gevinst per innbyggjar på kr 19 ved den foreslåtte reduksjon i hovudstatstilskottet). Første års verknaden av dette blir etter utvalgets forslag kr 100 per innbyggjar eller om lag 16,5 mill. kroner. Dersom finansieringa av inntektsgarantitilskottet blir trekt inn viser resultatet at det berre er Oslo, Akershus og Rogaland som tjener på utvalets forslag. Alle andre fylkeskommunar taper.

Fylkesrådmannen har prøvd å sjå noko vidare enn dei konkrete tala fordi dei fort kan bli endra ved at inntektsgarantitilskott eller andre faktorar i systemet kan bli endra. Slike spørsmål blir fort ein politisk debatt. Fylkesrådmannen synast imidlertid at mange av forslaga til forenkling og forbetring er gode og gjennomgangen av kostnadsnøklane vil uansett vere verdifull.

I Stoltenberg-regjeringas tilleggsproposisjon for budsjettet for 2006 blir det varsla at regjeringa vil komme med si vurdering og forslag til endringar i inntektssystemet tidlegast i kommuneproposisjonen for 2007. Det betyr at perioden for det reviderte inntektssystemet i fylkeskommunane før ein reorganisering av nivået vil bli ca 2, max 3 år. Oppgåvefordelinga til dei framtidige regionane vil sannsynlegvis bli annleis enn i dag og vil kunne påverka utforminga av det framtidige inntektssystemet. Dessutan er varigheita på overgangsordningane for dei fleste fylkeskommunene lengere enn dagens fylkeskommunars forventa restlevetid.



Hovedkonklusjonen må derfor være at arbeidet og analysane som er gjort, blir tatt med vidare i arbeidet når finansieringssystemet for dei nye regionane skal etablerast. Det tilrås derfor at ein ikkje iverksett det nye systemet på dagens fylkeskommunar.

*Vedlegg:*

- Kortfatta samandrag
- Fordelingsverknader for fylkeskommunane (tabell 2.1)
- Lysark frå informasjonen om NOU 18:2005

Uttrykt vedlegg:

- NOU 18: 2005