



Nordland fylkeskommune
Økonomiavdelingen

KOMM. OG REG. DEP
28 FEB 2006
05/3280-319
Ark. 661.0
Avd. KO / KØ / HER

Det kongelige Kommunal- og Regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår dato:
23.02.2006

Vår referanse:
200504512-15

Deres dato:

Deres referanse:

Arkivnr.:
107

Org. nr.:
964 982 953

Høring - NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Det vises til brev fra departementet datert 28. oktober 2005.

Fylkestinget i Nordland behandlet 22.februar 2006 Fylkestingssak 15/06 Høring – NOU 2005:18 – Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Vi beklager at høringsuttalelsen kommer etter at høringsfristen har gått ut, men det var ikke mulig å få saken behandlet i Fylkestinget tidligere.

Fylkestinget fattet følgende vedtak:

- I Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det fylkestingets primære oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.
- II Nordland fylkeskommune slutter seg for øvrig til konklusjonene i inntektssystemutvalget nedsatt av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag - Moen-utvalget - hvor det bl.a. konkluderes med:
 1. Før det innføres et nytt inntektssystem for kommunesektoren er det behov for flere utredninger bl.a. på følgende områder:
 - a. For videregående utdanning bør sammenhengen mellom enhetskostnadene på skolenivå og bosettingsmønster utredes.
 - b. Sammenhengen mellom utgifter til skoleskyss og bosetningsmønster må analyseres.

2. På grunn av at det har vist seg vanskelig å finne treffsikre kriterier som gjenspeiler kostnadsstrukturen både innenfor videregående utdanning og samferdsel, bør det vurderes en normativ modell – for eksempel en modell med nasjonale og/eller regionale standarder.

III

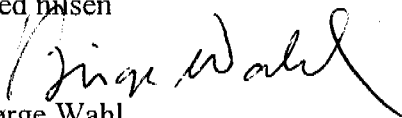
1. Inntektssystemet er et sentralt virkemiddel for blant annet å realisere målet om likeverdige kommunale tjenester i hele landet. Samtidig er det behov for et enklere inntektssystem med sterkere incentiver til lokalt ansvar og myndighet. Det er viktig at kommuner som legger til rette for økonomisk vekst i lokalsamfunnet, selv får en andel av den verdiskapningen som skjer lokalt.
2. Ved innføring av kostnadsnøkkel for pleie og omsorg, må konsekvensene for vertskommunene bli klarlagt.
3. Det er behov for å oppdatere dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter i kollektivtransporten i fylkeskommunene. Dette kan gjøres i tråd med utvalgets tilråding. Det pekes på at dette vil gi omfordelingsvirkninger for fylkeskommunene.
4. Det er riktig å beholde dagens basistilskudd. Et nytt differensiert basistilskudd med utgangspunkt i bosettingsstruktur er interessant, men er ikke realistisk å ta i bruk i dag.
5. Det er utfordringer både for kommuner med sterkt økende og sterkt fallende folketall. Det bør vurderes en enkel ordning som kompenserer kommuner som har en sterk endring i folketallet. Kommuner med sterk vekst i folketallet har utfordringer i forhold til investeringsutgifter, mens kommuner med sterk nedgang i folketallet vil ha høye gjeldsutgifter som følge av tidligere investeringer. Utredningsarbeid på dette feltet er derfor nyttig.
6. Det er behov for større stabilitet og forutsigbarhet i inntektene. Økonomien i kommuner og fylkeskommuner må derfor bringes opp på et nivå hvor man selv kan håndtere større svingninger og lokal frihet. Inntil dette er oppnådd kan prognosebasert inntektsutjevning være en mulig løsning for å bedre forutsigbarheten.
7. NOU 2005:18 foreslår ei omfordeling av til sammen 570 millioner kroner fra Nord til Sør. Ei slik omfordeling vil få store konsekvenser for framtidig utvikling og befolkningsstruktur i landet. Dette store utslaget er et resultat av endringer i kriteriegrunnlaget og bruk av usikre statistiske analyser og variabler.

Nordland fylkesting vil påpeke følgende:

- Nord-Norgestilskuddet og et eget regionaltilskudd må videreføres
- De regionale skjønnsmidlene må fortsatt være skjønnsmidler og ikke inngå i distriktspolitisk tilskudd. Det distriktspolitiske tilskuddet bør endres slik at kommuner med lav befolkning fortsatt har mulighet til å gi kommunale tjenestetilbud
- Det er viktig å se Bodø og Tromsø sine roller som regionsentra i forhold til næringsutvikling i regionene og i forhold til å demme opp for uønsket fraflytting fra landsdelen

8. Nasjonale reformer må rammefinansieres og konsultasjonsordningen mellom stat og kommune må videreutvikles slik at ordningen blir et naturlig sted for diskusjon og planlegging av slike reformer. Øremerkede tilskuddsordninger bør i så liten grad som mulig benyttes, og bare i en begrenset periode.

Med hilsen



Børge Wahl
Fylkesøkonomisjef

Vedlegg: Saksprotokoll og utredning i FT-sak 15/06



SAKSPROTOKOLL

Arkivsak: 200504512
Arkivnr.: 107
Saksbehandler: Eli-Nann Stubberud

Saksgang

Fylkestinget 20.02.2006 15/06

Sakstittel: Høring - NOU 2005: 18 - Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Fylkestinget 20.02.2006

Fylkesrådets innstilling:

- I Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det fylkestingets primære oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.
- II Nordland fylkeskommune slutter seg for øvrig til konklusjonene i inntektssystemutvalget nedsatt av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag - Moen-utvalget - hvor det bl.a. konkluderes med:
 1. Før det innføres et nytt inntektssystem for kommunesektoren er det behov for flere utredninger bl.a. på følgende områder:
 - a. For videregående utdanning bør sammenhengen mellom enhetskostnadene på skolenivå og bosettingsmønster utredes.
 - b. Sammenhengen mellom utgifter til skoleskyss og bosettingsmønster må analyseres.
 2. På grunn av at det har vist seg vanskelig å finne treffsikre kriterier som gjenspeiler kostnadsstrukturen både innenfor videregående utdanning og samferdsel, bør det vurderes en normativ modell – for eksempel en modell med nasjonale og/eller regionale standarder.

Innstillinga fra komite for plan og økonomi ble lagt fram av saksordfører Benn Mikalsen, Kystpartiet:

- I Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det fylkestingets primære oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.

II Nordland fylkeskommune slutter seg for øvrig til konklusjonene i inntektssystemutvalget nedsatt av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag - Moen-utvalget - hvor det bl.a. konkluderes med:

1. Før det innføres et nytt inntektssystem for kommunesektoren er det behov for flere utredninger bl.a. på følgende områder:
 - a. For videregående utdanning bør sammenhengen mellom enhetskostnadene på skolenivå og bosettingsmønster utredes.
 - b. Sammenhengen mellom utgifter til skoleskyss og bosetningsmønster må analyseres.
2. På grunn av at det har vist seg vanskelig å finne treffsikre kriterier som gjenspeiler kostnadsstrukturen både innenfor videregående utdanning og samferdsel, bør det vurderes en normativ modell – for eksempel en modell med nasjonale og/eller regionale standarder.

III

1. Inntektssystemet er et sentralt virkemiddel for blant annet å realisere målet om likeverdige kommunale tjenester i hele landet. Samtidig er det behov for et enklere inntektssystem med sterkere incentiver til lokalt ansvar og myndighet. Det er viktig at kommuner som legger til rette for økonomisk vekst i lokalsamfunnet, selv får en andel av den verdiskapningen som skjer lokalt.
2. Ved innføring av kostnadsnøkkel for pleie og omsorg, må konsekvensene for vertskommunene bli klarlagt.
3. Det er behov for å oppdatere dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter i kollektivtransporten i fylkeskommunene. Dette kan gjøres i tråd med utvalgets tilråding. Det pekes på at dette vil gi omfordelingsvirkninger for fylkeskommunene.
4. Det er riktig å beholde dagens basistilskudd. Et nytt differensiert basistilskudd med utgangspunkt i bosettingsstruktur er interessant, men er ikke realistisk å ta i bruk i dag.
5. Det er utfordringer både for kommuner med sterkt økende og sterkt fallende folketall. Det bør vurderes en enkel ordning som kompenserer kommuner som har en sterk endring i folketallet. Kommuner med sterk vekst i folketallet har utfordringer i forhold til investeringsutgifter, mens kommuner med sterk nedgang i folketallet vil ha høye gjeldsutgifter som følge av tidligere investeringer. Utredningsarbeid på dette feltet er derfor nyttig.
6. Det er behov for større stabilitet og forutsigbarhet i inntektene. Økonomien i kommuner og fylkeskommuner må derfor bringes opp på et nivå hvor man selv kan håndtere større svingninger og lokal frihet. Inntil dette er oppnådd kan prognosebasert inntektsutjevning være en mulig løsning for å bedre forutsigbarheten.
7. NOU 2005:18 foreslår ei omfordeling av til sammen 570 millioner kroner fra Nord til Sør. Ei slik omfordeling vil få store konsekvenser for framtidig utvikling og befolkningsstruktur i landet. Dette store utslaget er et resultat av endringer i kriteriegrunnet og bruk av usikre statistiske analyser og variabler.

Nordland fylkesting vil påpeke følgende:

- Nord-Norgestilskuddet og et eget regionaltilskudd må videreføres

- De regionale skjønnsmidlene må fortsatt være skjønnsmidler og ikke inngå i distriktpolitisk tilskudd. Det distriktpolitiske tilskuddet bør endres slik at kommuner med lav befolkning fortsatt har mulighet til å gi kommunale tjenestetilbud
 - Det er viktig å se Bodø og Tromsø sine roller som regionsentra i forhold til næringsutvikling i regionene og i forhold til å demme opp for uønsket fraflytting fra landsdelen
8. Nasjonale reformer må rammefinansieres og konsultasjonsordningen mellom stat og kommune må videreutvikles slik at ordningen blir et naturlig sted for diskusjon og planlegging av slike reformer. Øremerkede tilskuddsordninger bør i så liten grad som mulig benyttes, og bare i en begrenset periode.

Bjørn Larsen, FrP, fremmet FrPs forslag fra komiteen:

Nordland Fylke ser behovet for et annet inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner der det settes fokus på fordeling, forenkling og forbedring. På tross av at en rekke saker som vedrører oppgavefordelingen mellom de forskjellige forvaltningsledd som har vært oppe til politisk behandling, har det lokale selvstyret blitt sterkt svekket de siste 15 år. Det offentlige forvaltningssystem utvikler seg samtidig til å bli mer tungrodd og byråkratisk, og sannheten er at vi i dag er nærmere fem "forvaltningsledd" enn tre, noe som skaper ansvarspulverisering. Kommunene pålegges oppgaver av Stortinget uten at Stortinget sikrer finansielt grunnlag. Nordland Fylke mener derfor for at alle statlige reformer skal fullfinansieres. Dagens kompliserte kommunale inntekts- og fordelingsystem resulterer i meget uheldige og urettferdige utslag kommunene i mellom.

Nordland Fylke vil omorganisere offentlig forvaltning med sikte på en mer effektiv drift, en bedre forvaltning av ressurser og et bedre tilbud til innbyggerne.

KOMMUNENES ØKONOMISKE GRUNNLAG

Den enkelte kommune må få bedre styring med egen økonomi ved selv å forvalte sine inntekter. Kommunene bør ikke bli pålagt oppgaver fra staten uten at finansieringen av disse er sikret. Kommunene må også få større ansvar for økonomisk styring ved at statens økonomiske utjevning mellom kommunene reduseres og i større grad baseres på et objektivt, differensiert innbyggertilskudd.

For å sikre et likeverdig tilbud i hele landet mener Nordland Fylke at ansvaret for finansiering av skoler og institusjoner innen sosialomsorgen overføres til staten. Finansieringen må skje gjennom en direkte, differensiert stykkprisoverføring fra staten til den enkelte kommune eller driftsenhet, basert på de lovfestede rettigheter den enkelte innbygger har til helse, omsorg, sosiale tjenester og undervisningstjenester. Kommunene kan selv eie eller eventuelt overlate til private å eie og drive skoler og andre institusjoner.

Kommunenes øvrige oppgaver finansieres gjennom inntekter fra kommunal inntektsskatt, brukerbetaling og et objektivt innbyggertilskudd fra staten. Kommunene skal selv fastsette det kommunale skattenivået. Utover primæroppgavene helse, sosiale tjenester, omsorg og undervisning, ønsker Nordland Fylke å avvikle øremerking.

Nordland Fylke vil at kommunene skal legge forholdene til rette for etablering av bedrifter og arbeidsplasser. Person- og selskapsskatt er viktig i denne sammenhengen. Nordland Fylke mener derfor at selskapsskatten i stor grad bør tilfalle kommunene, slik at kommunene i større grad blir tjent med at bedrifter etablerer seg.

Votering:

FrPs forslag fikk 7 stemmer og falt.
Komiteinnstillinga vedtatt mot 7 stemmer.

Vedtak:

- I Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det fylkestingets primære oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.
- II Nordland fylkeskommune slutter seg for øvrig til konklusjonene i inntektssystemutvalget nedsatt av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag - Moen-utvalget - hvor det bl.a. konkluderes med:
 1. Før det innføres et nytt inntektssystem for kommunesektoren er det behov for flere utredninger bl.a. på følgende områder:
 - a. For videregående utdanning bør sammenhengen mellom enhetskostnadene på skolenivå og bosettingsmønster utredes.
 - b. Sammenhengen mellom utgifter til skoleskys og bosetningsmønster må analyseres.
 2. På grunn av at det har vist seg vanskelig å finne treffsikre kriterier som gjenspeiler kostnadsstrukturen både innenfor videregående utdanning og samferdsel, bør det vurderes en normativ modell – for eksempel en modell med nasjonale og/eller regionale standarder.
- III
 1. Inntektssystemet er et sentralt virkemiddel for blant annet å realisere målet om likeverdige kommunale tjenester i hele landet. Samtidig er det behov for et enklere inntektssystem med sterkere incentiver til lokalt ansvar og myndighet. Det er viktig at kommuner som legger til rette for økonomisk vekst i lokalsamfunnet, selv får en andel av den verdiskapningen som skjer lokalt.
 2. Ved innføring av kostnadsnøkkel for pleie og omsorg, må konsekvensene for vertskommunene bli klarlagt.
 3. Det er behov for å oppdatere dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter i kollektivtransporten i fylkeskommunene. Dette kan gjøres i tråd med utvalgets tilråding. Det pekes på at dette vil gi omfordelingsvirkninger for fylkeskommunene.
 4. Det er riktig å beholde dagens basistilskudd. Et nytt differensiert basistilskudd med utgangspunkt i bosettingsstruktur er interessant, men er ikke realistisk å ta i bruk i dag.
 5. Det er utfordringer både for kommuner med sterkt økende og sterkt fallende folketall. Det bør vurderes en enkel ordning som kompenserer kommuner som har en sterk endring i folketallet. Kommuner med sterk vekst i folketallet har utfordringer i forhold til investeringsutgifter, mens kommuner med sterk nedgang i folketallet vil ha høye gjeldsutgifter som følge av tidligere investeringer. Utredningsarbeid på dette feltet er derfor nyttig.
 6. Det er behov for større stabilitet og forutsigbarhet i inntektene. Økonomien i kommuner og fylkeskommuner må derfor bringes opp på et nivå hvor man selv kan håndtere større

svingninger og lokal frihet. Inntil dette er oppnådd kan prognosebasert inntektsutjevning være en mulig løsning for å bedre forutsigbarheten.

7. NOU 2005:18 foreslår ei omfordeling av til sammen 570 millioner kroner fra Nord til Sør. Ei slik omfordeling vil få store konsekvenser for framtidig utvikling og befolkningsstruktur i landet. Dette store utslaget er et resultat av endringer i kriteriegrunlaget og bruk av usikre statistiske analyser og variabler.

Nordland fylkesting vil påpeke følgende:

- Nord-Norgestilskuddet og et eget regionaltilskudd må videreføres
 - De regionale skjønnsmidlene må fortsatt være skjønnsmidler og ikke inngå i distriktpolitisk tilskudd. Det distriktpolitiske tilskuddet bør endres slik at kommuner med lav befolkning fortsatt har mulighet til å gi kommunale tjenestetilbud
 - Det er viktig å se Bodø og Tromsø sine roller som regionsentra i forhold til næringsutvikling i regionene og i forhold til å demme opp for uønsket fraflytting fra landsdelen
8. Nasjonale reformer må rammefinansieres og konsultasjonsordningen mellom stat og kommune må videreutvikles slik at ordningen blir et naturlig sted for diskusjon og planlegging av slike reformer. Øremerkede tilskuddsordninger bør i så liten grad som mulig benyttes, og bare i en begrenset periode.

Rett utskrift:

Eivind Stubbø

Dato: 22. februar 2006

Underskrift:

Saksprotokoll sendt:



FYLKESTINGSSAK 15-2006

Møtedato: 20.02.2006

Høring - NOU 2005: 18 - Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Kort sammendrag

Fylkeskommunen har fått forslag til nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner til uttalelse. Uttalelsen konsentrerer seg om den delen av forslaget som berører fylkeskommunene. Forslaget gir store omfordelinger fylkeskommunene i mellom. Dersom utvalgets forslag skulle bli gjennomført ville Nordland fylkeskommune fått redusert sine inntekter med mer enn 200 mill. kr. årlig (med 2004 som beregningsgrunnlag). Grunnen til omfordelingen er at utvalget foreslår nye kostnadsnøkler for beregning av utgiftsbehovet.

Utfyllende sammendrag

Dagens inntektssystem for fordeling av de frie inntekter på kommuner og fylkeskommuner bygger på et sett av kostnadsnøkler som skal gi uttrykk for kostnadsforskjeller fylkeskommuner i mellom ved å fremstille de tjenester som er lovpålagte. For fylkeskommunene bygger inntektssystemet på kostnadsnøkler for videregående opplæring, fylkesveger, lokale ruter og tannhelsetjenesten.

Et utvalget ledet av professor Lars-Erik Borge (Borge-utvalget) har gått gjennom dagens inntektssystem og foreslått en revisjon av dette. Utvalget har foreslått revisjon av enkelte eksisterende nøkler, avvikling av andre og også foreslått nye. Forslaget har store økonomiske konsekvenser og gir store omfordelinger kommuner og fylkeskommuner i mellom. Spesielt er det endringene i kostnadsnøklerne for samferdsel (lokale ruter) som gir store utslag. Denne endringen går i favør av tettbygd strøk – spesielt gjennom kriteriet antall innbyggere pr. kilometer offentlig veg.

Fylkesrådets vurdering:

Med bakgrunn i at regjeringen om kort tid vil sette i gang arbeidet med forvaltningsreformen der både oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og den geografiske inndelingen av det regionale nivået vil bli vurdert, vurderes det ikke som hensiktsmessig på nåværende tidspunkt å gjøre vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene. Fylkesrådets primære standpunkt er derfor at arbeidet med gjennomgangen av inntektssystemet utsettes inntil det er avklart både hvilke arbeidsoppgaver det regionale nivået i fremtiden skal ha og hvordan regioninndelingen i landet blir.

Dersom forslaget til nytt inntektssystem likevel skulle bli vedtatt, ville det for Nordland fylkeskommune innebære at det straks måtte starte en prosess for å redusere ressursbruken med mer enn 200 mill. kr. Tilsvarende prosesser måtte også startes i de andre nordnorske fylkeskommuner og Nord-Trøndelag. Dette vil innebære at tjenestetilbudet i nordområdene vil få en alvorlig knekk noe som ville stå i sterk kontrast til de politiske utsagnene som at det skal satses på nordområdene.


Fylkesrådet slutter seg til konklusjonene i Moen-utvalget – et utvalg som er nedsatt av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag for å vurdere inntektssystemet. Her foreslås det bl.a. at det bør vurderes om det er hensiktsmessig å innføre en normativ modell (normativ, dvs. en modell med nasjonale eller regionale standarder på tjenestetilbudet) Dette utvalget konkluderer for øvrig med:

- Før det foreslås nye kostnadsnøkler for videregående opplæring må det foreligge analyser av sammenhengen mellom enhetskostnader på skole nivå og bosetningsmønster
- Det må gjennomføres analyser av sammenhengen mellom utgifter til skoleskyss og bosettingsmønster
- Det har alltid vært vanskelig å finne treffsikre objektive kriterier for samferdsel og veg som gjenspeiler kostnadsstrukturen. Det bør derfor også for disse sektorene vurderes en normativ modell (for eksempel reisetid til kommunesentret)

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

- I. Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det fylkestingets primære oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.
- II. Nordland fylkeskommune slutter seg for øvrig til konklusjonene i inntektssystemutvalget nedsatt av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag - Moen-utvalget - hvor det bl.a. konkluderes med:
 1. Før det innføres et nytt inntektssystem for kommunesektoren er det behov for flere utredninger bl.a. på følgende områder:
 - a. For videregående utdanning bør sammenhengen mellom enhetskostnadene på skolenivå og bosettingsmønster utredes.
 - b. Sammenhengen mellom utgifter til skoleskyss og bosetningsmønster må analyseres.
 2. På grunn av at det har vist seg vanskelig å finne treffsikre kriterier som gjenspeiler kostnadsstrukturen både innenfor videregående utdanning og samferdsel, bør det vurderes en normativ modell – for eksempel en modell med nasjonale og/eller regionale standarder.

Bodø den 24.01.2006


Geir Knutson
fylkesrådsleder


Geir-Ketil Hansen
fylkesråd for økonomi

Trykte vedlegg: Ingen

Utrykte vedlegg: NOU 2005: 18 – Fordeling, forenkling, forbedring

UTREDNING

Høring – NOU 2005: 18 – Fordeling, forenkling og forbedring

Innledning

I 2003 oppnevnte Regjeringen et utvalg som skulle gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor.

Utvalget har bestått av:

Professor Lars-Erik Borge Trondheim leder

Fylkesrådmann Beate Stang Aas, Tromsø – senere erstattet med fylkesdirektør Helga Riise, Oslo

Avdelingsdirektør Thor Bernstrøm, Oslo

Avdelingsdirektør Tove Brekke, Oppegård

Forskningsleder Anne Britt Djuve, Oppegård

Underdirektør Kirsten Eknes, Oslo – senere erstattet med avdelingsdirektør Eli Sundby, Lørenskog

Rådgiver Espen Erlandsen, Bærum

Professor Terje P. Hagen, Bærum

Seksjonssjef Pål Hærnes, Oslo

Forsker Audun Langøren, Oslo

Rådmann Britt Lund, Notodden – senere erstattet med rådmann Dagny Haga, Hammerfest

Avdelingsdirektør Eli Johanne Lundemo, Oslo

Seniorrådgiver Børre Stolp, Drammen

Mandat

Utvalget mandat var omfattende og detaljert. Her gjengis bare en kortversjon som er: Gjennomgang av inntektssystemets sentrale fordelingsmekanismer som er utgiftsutjevning, inntektsutjevning og regional politisk motiverte tilskudd.

Borge-utvalgets innstilling – Fordeling, forenkling, forbedring – NOU 2005:18

Innstillingen på ca. 500 sider ble avgitt 10.10.2005. I denne saken er det bare den delen av innstillingen som gjelder fylkeskommunene som er berørt. På grunn av innstillingens omfang er det vanskelig å gi et kort sammendrag som også er fyldegjørende. Men i det følgende er det som vurderes som viktigst for fylkeskommunene omtalt.

Dagens inntektssystem

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner bestemmer fordelingen av skatt og rammetilskudd på den enkelte kommune og fylkeskommune. Inntektssystemet for fylkeskommunene består av følgende elementer:

- Innbyggertilskudd – fast beløp pr. innbygger
- Utgiftsutjevning – kriteriebasert system som har som formål å gi alle fylkeskommuner mulighet til å tilby befolkningen et likeverdig tjenestetilbud. Kriteriene som ligger til grunn for utjevningen skal ivareta kostnadsforskjeller fylkeskommunene i mellom i fremstillingen av de tjenester som fylkeskommunen er pålagt å tilby befolkningen
- Overgangsordninger – når fylkeskommunen får nye oppgaver eller andre overtar oppgave fylkeskommunen har hatt, tilpasses de økonomiske konsekvenser av oppgaveendringene over en femårsperiode til inntektssystemets kriterier.
- Inntektsutjevning – fylkeskommuner med skatteinntekter under 120 % av landsgjennomsnittet kompenseres for 90 % av differansen mellom egne skatteinntekter og 120 % av landsgjennomsnittet

- Nord-Norge-tilskudd – er et regionalpolitisk virkemiddel som skal gi fylkeskommunene i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn fylkeskommunene i landet for øvrig
- Skjønnstilskudd - blir brukt til å kompensere fylkeskommuner for lokale forhold som ikke fanges opp av kriteriene i inntektssystemet

Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Kriteriene i inntektssystemet eller kostnadsnøkklene som det også blir kalt, skal som nevnt foran avspeile kostnadsforskjeller fylkeskommunene i mellom i fremstilling av de tjenester fylkeskommunene er pålagt å tilby befolkningen.

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av kostnadsnøkklene for fylkeskommunene. I det følgende er det redegjort for dagens kostnadsnøkler og hvilke endringer utvalget foreslår.

Videregående opplæring

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring består av kriterier som fanger opp variasjon i samlet etterspørsel og etterspørselens sammensetning. Kriteriet antall innbyggere 16-18 år ivaretar variasjonen i samlet etterspørsel, mens andel søkere til yrkesfaglige studieretninger (søkerkriteriet) ivaretar at ressursbehovet per elev er høyere i disse studieretningene enn i allmennfag. Utvalget har i sin gjennomgang av delkostnadsnøkkel for videregående opplæring fokusert på fire problemstillinger:

- utformingen av søkerkriteriet
- betydningen av bosettingsmønster
- behovet for voksenopplæring i den voksne delen av befolkningen
- betydningen av sosiale kriterier for spesialundervisning.

Begrunnelsen for søkerkriteriet er at de yrkesfaglige studieretninger gjennomgående er mer ressurskrevende per elev sammenliknet med allmennfaglig studieretning. Samtidig er det betydelige variasjoner i ressursbruk per elev mellom de ulike yrkesfaglige studieretningene, og mellom de ulike allmennfaglige studieretningene. Mens den mest ressurskrevende yrkesfaglige studieretningene (naturbruk) har om lag dobbelt så høye utgifter per elev som allmennfag, har de minst ressurskrevende studieretningene på yrkesfag et utgiftsnivå per elev mindre enn 20 prosent over allmennfag.

Utvalget foreslår en finere inndeling av søkerkriteriet. Den nye inndelingen innebærer at det skilles mellom tre grupper av studieretninger - gruppert etter utgiftsnivå per elev. En slik finere inndeling av søkerkriteriet vil i liten grad gi omfordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, men bidrar likevel til at delkostnadsnøkkel blir mer robust overfor endringer i søkersammensetningen mellom fylkeskommuner.

Tilbudsstrukturen innen videregående opplæring vil bli endret fra og med skoleåret 2006/2007. Utvalget har skissert hvordan forslaget om en finere inndeling av søkerkriteriet kan tilpasses en ny struktur. Dagens delkostnadsnøkkel skiller seg fra den tidligere delkostnadsnøkkel ved at den ikke inneholder kompensasjon for kostnadsulempner knyttet til spredt bosettingsmønster. Bakgrunnen for dette er at Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 ikke fant det dokumentert at spredt bosettingsmønster bidro til høye utgifter per elev. De analyser som utvalget har utført og hatt tilgang på kan heller ikke dokumentere noen effekt av spredt bosetting på utgift per elev. Forståelsen er at smådriftsulempene på skolenivå begrenses ved at små skoler tilbyr et mindre antall studieretninger enn store skoler. På bakgrunn av de foreliggende analyser kan utvalget ikke anbefale at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkel for

videregående opplæring. Utvalget vil i den sammenheng påpeke at det ikke har vært mulig å foreta separate analyser av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss fordi datakvaliteten ikke har vært tilstrekkelig god.

Dagens delkostnadsnøkkel er basert på en forutsetning om at behovet for videregående opplæring i den voksne delen av befolkningen er proporsjonal med antall 16-18 åringer.

Utvalget har undersøkt om utdanningsnivået i den voksne delen av befolkningen har betydning for omfanget av det tilbud fylkeskommunene gir til voksne, men finner ingen robust effekt av dette. Utvalget vil derfor anbefale at behovet for voksenopplæring ivaretas gjennom kriteriet antall innbyggere 25-49 år.

Delkostnadsnøkkel for videregående opplæring vil etter utvalgets forslag bestå av to alderskriterier (antall innbyggere 16-18 år og antall innbyggere 25-49 år) og tre søkerkriterier

Fylkesveger

Variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov knyttet til fylkesveger ivaretas i dag gjennom kriterier som skal fange opp forskjeller i vedlikeholdskostnader og reinvesteringskostnader per kilometer veg, samt forskjeller i faktisk veglengde. Fylkesfaktorene for vedlikehold er basert på en normativ modell, og skal fange opp forskjeller i kostnader ved å vedlikeholde fylkesvegnettet i tråd med en lik standard over hele landet.

Utvalget har tatt initiativ til oppdatering av fylkesfaktorene for vegvedlikehold. Modellen for riksveger er brukt.

Utvalget finner grunnlaget for dagens fylkesfaktorer for reinvestering er lite tilfredsstillende, og foreslår den fjernet.

Delkostnadsnøkkel for fylkesveger vil etter utvalgets forslag bestå av ett kriterium for vedlikeholdskostnader. Kriteriet framkommer som produktet av den faktiske veglengden og fylkesfaktoren som gir uttrykk for vedlikeholdskostnadene per kilometer veg.

Lokale ruter

Dagens delkostnadsnøkkel for lokale ruter består av i alt seks kriterier:

- antall innbyggere
- areal
- antall innbyggere bosatt på øyer uten fast vegsamband
- rutenett til sjøs
- antall innbyggere bosatt sprettbygd
- egen storbyfaktor.

Delkostnadsnøkkel for lokale ruter har vært gjenstand for flere utredninger, både i regi av Rattsøutvalget og i regi av Kommunal- og regionaldepartementet. Erfaringene viser at det er vanskelig å etablere en god og bredt akseptert delkostnadsnøkkel for lokale ruter, blant annet fordi det er vanskelig å gi begrepet likeverdig rutetilbud et operasjonelt innhold.

Dagens delkostnadsnøkkel for lokale ruter er basert på analyser av fylkeskommunenes utgifter. Utvalget har valgt å bygge videre på dette analysemessige grunnlaget ved å foreta separate analyser av båt- og ferjeruter på den ene siden og bil- og banetraffikk på den andre.

De analyser utvalget har utført viser at kystlinje langs fastland og kystlinje langs øyer har en systematisk effekt på fylkeskommunenes utgifter til båt- og ferjeruter. Utvalget finner at kriteriene for kystlinje representerer en viss forbedring i forhold til dagens kriterier (rutenett til sjøs og innbyggere bosatt på øyer uten fast vegsamband) med hensyn til objektivitet og validitet. På den andre siden er det en svakhet at kriteriene for kystlinje ligger fast over tid, slik at de ikke vil fange opp endringer i behovet for båt- og ferjeruter. Utvalget foreslår etter en samlet vurdering at kystkriteriene inngår i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter.

Analysene av buss- og banetraffikk viser systematisk effekt av andel innbyggere bosatt spredtbygd, antall innbyggere per kilometer veg og antall innbyggere 6-34 år, og utvalget anbefaler derfor at disse kriteriene tas inn i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Antall innbyggere per kilometer veg kan betraktes som en erstatning for dagens storbyfaktor, mens antall innbyggere 6-34 år fanger opp at reisehyppigheten for kollektive transportmidler er høyest i de yngre aldersgruppene.

Delkostnadsnøkkelen for lokale ruter vil etter utvalgets forslag bestå av antall innbyggere 6-34 år, to kystlinjekriterier (fastland og øyer), antall innbyggere bosatt spredtbygd og antall innbyggere per kilometer offentlig veg.

Tannhelse

Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse består utelukkende av alderskriterier, og den relative vektningen av alderskriteriene reflekterer aldersfordelingen til brukerne av den offentlige tannhelsetjenesten. Utvalget har i sitt arbeid med delkostnadsnøkkelen for tannhelse tatt mer eksplisitt utgangspunkt i de prioriterte grupper for tannhelsetjenester, og har utnyttet informasjon fra fylkeskommunene om normert tidsbruk per bruker i de ulike grupper. Utvalget har videre undersøkt om spredt bosettingsmønster representerer en kostnadsulempe, og om ulike sosiale faktorer kan fange opp variasjon i etterspørsel etter tannhelsetjenester. De prioriterte gruppene som har krav på vederlagsfri behandling er innbyggere 0-18 år, psykisk utviklingshemmede og eldre og uføre i institusjon eller hjemmesykepleie. I tillegg skal innbyggere i alderen 19-20 år gis nødvendig tannhelsehjelp innenfor en maksimal egenandel på 25 prosent. Fra 2005 har også rusmisbrukere i institusjoner rett til vederlagsfrie tannhelsetjenester dersom oppholdet har en varighet på tre måneder eller mer. Utvalget anbefaler at kriterier som fanger opp de prioriterte gruppene tas inn i delkostnadsnøkkelen for tannhelse.

Spredt bosettingsmønster kan være en potensiell kostnadsulempe innen tannhelsetjenesten, enten ved at tjenesten har en desentral organisering eller ved at tannlegene reiser ut til ambuleringsklinikker. Utvalget finner ingen robust effekt av bosettingsmønster på utgift per innbygger eller utgift per bruker i tannhelsetjenesten. Den manglende effekten av bosettingsmønster kan ha sammenheng med at flere fylkeskommuner har foretatt en sentralisering av tannhelsetjenesten de senere år. Utvalget kan på denne bakgrunn ikke anbefale at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkelen for tannhelsetjenesten.

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse vil etter utvalgets forslag bestå av psykisk utviklingshemmede over 16 år, antall døgnplasser på rusinstitusjoner og tre alderskriterier (antall innbyggere 0-18 år, 19-20 år og 67 år og over).

Ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene er et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøkklene for videregående opplæring, fylkesveger, lokale ruter og tannhelsetjenesten. Som vekter benyttes tjenestenes andel av netto driftsutgifter i 2004.

Tabellen nedenfor (*kostnadsnøkkel fylkeskommunene*) viser fylkeskommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov per innbygger etter dagens kostnadsnøkkel og etter utvalgets forslag til ny

kostnadsnøkkel. Landsgjennomsnittet = 1,00. Indeksen for beregnet utgiftsbehov kan leses slik: Ny indeks for Østfold fylkeskommune er 0,883 noe som betyr at utgiftsbehovet ved å drive Østfold fylkeskommune er 11,7 prosent lavere enn landsgjennomsnittet. Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel vil imidlertid Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene få en reduksjon i beregnet utgiftsbehov per innbygger. Reduksjonen har særlig sammenheng med at kriteriene for båt- og ferjeruter er vektet ned slik at de ikke lenger har en samlet vekt som er høyere enn tjenestens andel av netto driftsutgifter.

Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel vil Østfold, Akershus og Oslo få et beregnet utgiftsbehov per innbygger noe under 90 prosent av landsgjennomsnittet. For Oslo representerer dette en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov i forhold til dagens kostnadsnøkkel. Dette har først og fremst sammenheng med de endringer som er foreslått i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter, hvor Oslo har høy uttelling på kriteriet antall innbyggere per kilometer offentlig veg. Blant de øvrige fylkeskommuner er det Vestfold og Rogaland som får størst økning i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Dagens kostnadsnøkler og forslag til nye kostnadsnøkler for fylkeskommunene

	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,881	0,883
Akershus	0,883	0,897
Oslo	0,725	0,890
Hedmark	1,055	0,992
Oppland	1,017	0,984
Buskerud	0,898	0,911
Vestfold	0,906	0,933
Telemark	0,981	0,959
Aust-Agder	1,090	1,072
Vest-Agder	1,046	1,056
Rogaland	1,021	1,066
Hordaland	1,010	1,020
Sogn og Fjordane	1,537	1,229
Møre og Romsdal	1,116	1,087
Sør-Trøndelag	0,971	0,972
Nord-Trøndelag	1,234	1,196
Nordland	1,325	1,165
Troms	1,200	1,123
Finnmark	1,286	1,183
Gjennomsnitt landet	1,000	1,000

Inntektsutjevning

Dagens inntektssystem har en ordning der skatteinntektene utjevnes. Fylkeskommuner med skatteinntekter pr. innbygger under 120 % av landsgjennomsnittet kompenseres for 90 % av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter. I 2004 var det bare Oslo som ikke mottok inntektsutjevning.

I 2004 ble det innført en ny inntektsutjevning for kommunene der kommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet får kompensert 55 % av differansen, mens kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet trekkes for 55 % av differansen. Utvalget foreslår at det innføres en tilsvarende symmetrisk inntektsutjevning også for fylkeskommunene.

Fordelingsvirkninger av utvalgets forslag – kroner pr. innbygger

	Innbygger-tilskudd	Skatteinntekter	Gevinst/tap	Gevinst/tap avvikling hovedstads-tilskuddet	Gevinst/tap ny inntektsutjevning	System virkning
Østfold	1 429	3 340	8	19	-40	-14
Akershus	1 504	3 668	74	19	178	271
Oslo	1 466	3 821	883	-145	43	782
Hedmark	2 016	3 320	-337	19	-40	-359
Oppland	1 968	3 327	-180	19	-40	-202
Buskerud	1 579	3 397	67	19	-22	64
Vestfold	1 699	3 356	144	19	-40	123
Telemark	1 838	3 348	-115	19	-40	-137
Aust-Agder	2 440	3 340	-97	19	-40	-118
Vest-Agder	2 358	3 350	54	19	-40	32
Rogaland	2 412	3 480	244	19	35	298
Hordaland	2 161	3 380	50	19	-40	29
Sogn og Fjordane	3 285	3 346	-1 653	19	-40	-1 675
Møre og Romsdal	2 521	3 339	-158	19	-40	-179
Sør-Trøndelag	1 905	3 352	4	19	-40	-17
Nord-Trøndelag	3 107	3 307	-200	19	-40	-222
Nordland	2 941	3 325	-856	19	-40	-878
Troms	2 713	3 338	-416	19	-40	-438
Finnmark	3 035	3 329	-554	19	-40	-576
Landet	2 057	3 447	0	0	0	0

Dersom utvalgets forslag ble iverksatt, ville Nordland fylkeskommune med inntektsrammer som for 2004, fått redusert sine inntekter med kr 878 pr. innbygger som utgjør ca. 208 mill. kr. Det foreslås overgangsordninger på 10 år noe som ville betydd at Nordland fylkeskommune ville tapt vel 20 mill. kr. pr. år i 10 år.

Samordning av uttalelsene fra de 3 nordnorske fylkeskommuner og Nord-Trøndelag

Landsdelsutvalget (LU) engasjerte i 2004 professor Knut Inge Western ved Høgskolen i Nord-Trøndelag til å gjennomføre et prosjekt i tilknytning til det arbeid som var i gang på statlig nivå med oppnevning av et nytt inntektssystemutvalg i oktober 2003. Moen-utvalget har fungert som styringsgruppe for prosjektet. Moen-utvalget har fått navn etter sin leder Alf Daniel Moen, som er fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag. Øvrige medlemmer i utvalget fra LU er Rolf Knoph (Nordland), Britt Skinstad Nordlund (Troms) og Inger Lise Balandin – nestleder (Finnmark). Kommunenes Sentralforbund i de fire nordligste fylkene er representert i styringsgruppa ved Bjørn Skjelstad (Nord-Trøndelag), Alf Ivar Samuelsen (Nordland), Rita Roaldsen (Troms) og Kjell H. Sæther (Finnmark). Sekretær for Moen-utvalget er Eirik Fiva, LU.

Etter initiativ fra LU vil det bli forsøkt å få til en samordning av høringsuttalelsene fra de tre nordlige fylkeskommuner og Nord-Trøndelag. Som grunnlag for uttalelsene kan Moen-utvalgets utredning brukes.

I det følgende gjengis oppsummeringene fra Moen-utvalget for de enkelte punkter i Borge-utvalgets innstilling.

Videregående utdanning

Før det foreslås en ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring må det foreligge analyser av sammenhenger mellom enhetskostnader på skolenivå og bosettingsmønster. Man bør også vurdere om det er hensiktsmessig med en normativ modell. Videre bør søkekriteriet deles i fire for å få homogene kostnadsmessige grupper. Det må også gjennomføres en analyse av skoleskyss og hvilke sammenhenger det er mellom utgifter til skoleskyss og bosettingsmønster. Utvalget påpeker at det er behov for å utvikle bedre mål for bosettingsmønster på fylkesnivå – noe som lenge har vært et problem.

Samferdsel - veg

Forslaget prioriterer opp Oslo sine kostnader relativt kraftig på bekostning av de fleste andre med begrunnelse i de analyser og vurderinger som er gjort om delnøkkelen for fylkesveier. Det kan rettes klare metodiske innvendinger mot metodikken dette forslaget bygger på. Forslag til en delkostnadsnøkkel for lokale ruter er basert på kriterier hvor validiteten er problematisk i den forstand at man kan spørre seg om kriteriet gjenspeiler kostnadsstrukturen. For enkelte fylker spesielt Nordland og Sogn og Fjordane har det nye forslaget dramatiske endringer i retning av lavere vektorer. I hele inntektssystemets historie har det vært vanskelig å lage en kostnadsnøkkel som har vært faglig sett solid og fylt de krav man setter til kostnadsnøkler. På denne bakgrunn burde man også vurdere en normativ modell.

Oppsummering

Forslaget til nytt inntektssystem ville med 2004-rammene som beregningsgrunnlag, gitt de tre nordnorske fylkeskommuner reduserte inntekter på nesten 320 mill. kr. Hovedgrunnen til dette resultatet er at kostnadsnøkklene for lokale ruter og fylkesveier reduseres betydelig.

Argumentasjonen fra utvalget for å gjøre det er at mange fylkeskommuner – deriblant de tre nordnorske - faktisk bruker vesentlig mindre ressurser på samferdsel enn det de eksisterende kostnadsnøkler gir. For andre – for eksempel Oslo – er det motsatt.

Dersom forslaget til nytt inntektssystem blir vedtatt, vil Nordland fylkeskommune få redusert sine inntekter med mellom 200 – 300 mill. kr. over en 10 – års periode. Dette ville betydd at det straks måtte settes i gang et arbeid for å bestemme hvordan Nordland fylkeskommune kunne drives 200 – 300 mill. kr. billigere enn i dag. Mulige konsekvenser kunne blitt:

- avvikling av den desentrale skolestrukturen (ville kreve investeringer i økt kapasitet ved de gjenværende skoler)
- reduksjon/avvikling av veiinvesteringer
- redusert veivedlikehold
- avvikle alle kulturtiltak som er finansiert i sin helhet med fylkeskommunale midler
- redusere/avvikle alle båt – og bussruter med svakt trafikkgrunnlag
- redusert administrasjon, politisk virksomhet herunder antall medlemmer i fylkesting/fylkesråd
- bruke avkastningen på konsesjonskraftfondet til finansiering av ordinær fylkeskommunal drift