



Vår dato
17.01.2006

Vår referanse
2005/03259-4

Vår saksbehandler
Knut Torget/33 34 42 68

Deres dato

Deres referanse

Kommunal- og Regionaldepartementet
Postboks 8112
0030 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
02 FEB 2006
0513280-168
Ark 661.0
Avd. KO MØ / HER

Høringssvar til NOU 2005:18 - Inntektssystemutvalgets innstilling

Vi viser til brev fra Kommunal- og Regionaldepartementet av 11. oktober 2005 vedrørende høring av Inntektssystemutvalgets utredning NOU 2005:18.

Vedlagt er høringssvar fra Vestfold fylkeskommune. Svaret er avgitt med forbehold om politisk godkjenning i fylkesutvalget 9.februar 2006.

Med hilsen

Halvard Kausland
fylkesrådmann

Knut Torget
rådgiver



Arkivsak 200503259
Arkivnr. E: 150 & 13
Saksbehandler Knut Torget
Saksgang
Fylkesutvalget

Møtedato 09.02.2006
Sak nr.

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

ADMINISTRASJONENS INNSTILLING

1. Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det fylkesutvalgets oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene. Fylkesutvalget tar for øvrig til etterretning at fylkesrådmannens merknader innsendes som faglig høringssvar.

Tønsberg 24. Januar 2006

Halvard Kausland
fylkesrådmann

Kirsten Agerup
direktør

Vedlegg: Sammen drag fra pressehefte NOU
Fordelingsvirkninger for fylkeskommunene (tabell 2.3)
Lysark fra utredningen

Utrykt vedlegg: NOU 18: 2005

1. 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 fordelingssystem 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.

2. 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.

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 videregående opplæring vil bestå av to alderskriterier (antall innbyggere 16-18 år og antall innbyggere 25-49 år). I dag er søkerkriteriet basert på andelene yrkesfag og allmennfag. Utvalget foreslår en noe mer findeling av kostnadsnøkkelen for studieretninger; en tredeling basert på

de nye studieprogrammene. Utvalget anbefaler ikke at det tas hensyn til spredt bosetningsmønster i delkostnadsnøkkelen utfra at de mener det ikke eksisterer vesentlige smådriftsulemper. Det er videre foreslått at de voksnes behov for vgo innlemmes i delkostnadsnøkkelen "antall innbyggere 25-49. Dette er begrunnet bla ut fra forenkling. Det er ikke funnet gode sosiale kriterier som grunnlag for behovet for spesialundervisning, som for eksempel antall skilte og separerte.

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 slik som i den gamle kostnadsnøkkelen. Fylkesfaktoren er basert på Statens vegvesens modell for tildeling av vedlikeholdsmidler (MOTIV).

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 slår gunstig ut for Vestfold på grunn av at de nye kriteriene er sterkere knyttet til antall innbyggere. Vestfold får også uttelling av kystlinjen ift størrelsen på fylket. 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. Utvalgets foresår 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.

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.

Sammenligner vi fylkeskommunene i BTV-regionen er resultatet slik:

- Vestfolds utgiftsbehov øker fra 0,906 til 0,933 (vinner 144 kr pr innbygger)
- 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)
- Kostnadsnøkkel på 1,000 tilsvarer landsgjennomsnittet.

Lysarkene vedlegg til denne saken viser tabeller med fordelingsvirkningene.

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 forsvaret 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.

3. 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 er komplisert med mange ulike særordninger.

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 for å gi bedre forutsigbarhet i budsjetteringen.

Redusert skjønnstilskudd

Utvalget foreslår å redusere nivået på skjønnstilskuddet for å bidra til forenkling, og ut fra at et oppdatert inntektssystem ivaretar fordelingen av midler på en god måte.

4. 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 i forhold til Finansdepartementets prognoser i statsbudsjettet. Dette vil sannsynligvis fortsette i fremtiden bla 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 inntektsutjevningstilskuddet. Inntektsvariasjonene vil bli enda mindre enn i dag. En slik ordning er gunstig ved skattesvikt og negativ 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. Det er også en sammenheng mellom skatteinntekter og lønnsoppgjør. Ved prognosebasert utjevning kan en risikere at staten trekker inn mer-skattevekst, samtidig som kommunen/fylkeskommunen må dekke merkostnader ved et kostbart lønnsoppgjør.

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.

5. Administrasjonens bemerkninger

Systemendringer som gir store tapere og vinnere er alltid problematisk i kommunesektoren, og rettferdighet og rimelighet i endringene oppfattes svært forskjellig. I NOU 2005:18 om forslag til endringer i inntektssystemet, foreslås endringer som gir store fordelingsvirkninger mellom fylkeskommuner og mellom kommuner.

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.

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 riktige. 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.

Vestfold fylkeskommune skal gjennom det utvalgets forslag få en økt andel av rammetilskuddet. Den foreslåtte overgangsordningen medfører imidlertid at Vestfold fylkeskommune på kort sikt ville tape på innføringen av et nytt system. I lys av at inntektssystemet ikke vil få full gjennomslag før nye regioner dannes ser rådmannen det urimelig at kommuner/fylkeskommuner som i utgangspunktet skal komme gunstig ut ved endringene får et tap som følge av dette.

Det er fylkesrådmannens forslag at fylkesutvalget som hovedkonklusjon ikke tilrår vesentlige endringer for fylkeskommunene. Slike endringer bør vurderes i lys av den bebudede forvaltningsreformen. Men rådmannen støtter utvalgets arbeid med å oppdatere og fornye kostnadsnøkler i inntektssystemet, og mener at det faglige grunnlaget må kunne tas videre i arbeidet med et fordelingsystem for de framtidige regionene.

Under har rådmannen gitt noen merknader til utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet.

Revidering av kostnadsnøkler

Delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Fylkesrådmannen støtter utvalgets arbeid når det gjelder kostnadsnøkkel for videregående opplæring.

Å endre søkerkriteriet til en mer findeling av kostnadsnøkkel for studieretninger; en tredeling vil bidra til en modernisering av nøkkelen.

Når det gjelder hensynet til bosettingsmønster mener fylkesrådmannen at dette må sees nærmere på. Ved fulle klasser i skoler i spredtbygde strøk er klassekostnaden ikke høyere enn ved sentraltliggende skoler. Men bosettingsmønster kan påvirke fylkeskommunens muligheter til å innrette skolestrukturen slik at en får en optimal utnyttelse av lærerårsverk og bygninger. 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.

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

Delkostnadsnøkkel for fylkesveger

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel skiller 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

Rådmannen mener det er viktig med en bedre kostnadsnøkkel for kollektivtrafikken. Utvalget har kommet et stykke på vei, og rådmannen mener forslaget til ny kostnadsnøkkel gir en noe bedre fordeling enn den gamle. Med det er fremdeles grunnlag for å se mer på denne nøkkelen, bla for at det ikke nødvendigvis noen klar sammenheng mellom kystlinje og rutetilbud.

Delkostnadsnøkkel for tannhelse

Dagens kostnadsnøkkel består kun av alderskriterier. Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag om en utvidet nøkkel hvor flere kriterier inngår.

Ny inntektsutjevning

Utvalget foreslår en mindre omfattende utjevning enn i dag for fylkeskommunene og forsvaret dette med at fylkeskommunen har mistet store nasjonale velferdstjenester, mens rollen som utviklingsaktør er styrket. Fylkesrådmannen er enig i hovedintensjonen i utvalgets forslag, men har problemer med å se hvordan rollen som utviklingsaktør skal være en begrunnelse for å endre inntektsutjevningen. Fylkeskommunene er ikke styrket finansielt for å kunne ta denne rollen, og det er dessuten store forskjeller mellom fylkeskommunenes (finansielle) grunnlag for å være en slik aktør.

Forslag til forenklinger

Fylkesrådmannen støtter et forslag om å forenkle systemet med overgangsordninger. 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 Vestfold, Buskerud, Telemark og utgjør det hhv ca 22 mill kr, 24,3 mill kr og 16,6 mill kr.

Utvalget foreslår at ordningen med bruk av årets befolkningstall avvikles. Fylkesrådmannen ser at dette vil gir større forutsigbarhet i budsjetteringen. På den andre siden opplever Vestfold fylkeskommune en betydelig vekst i de gruppene i befolkningen som skal gis et tjenestetilbud, og ønsker dermed at de økonomiske virkningene av dette blir kompensert raskt gjennom inntektssystemet.

Fylkesrådmannen støtter utvalgets forslag til å redusere nivået på skjønnstilskuddet.

Forslag til forbedringer

Utvalget foreslår en såkalt prognosebasert inntektsutjevning. Fylkesrådmannen er skeptisk til ytterligere å redusere skattens betydning for inntektsnivået da beskatningsretten er en sentral del av det regionale og lokale demokratiet. Det er også en sammenheng mellom skatteinntekter og lønnsoppgjør. Ved prognosebasert utjevning kan en risikere at staten trekker inn mer-skattevekst, samtidig som kommunen/fylkeskommunen må dekke merkostnader ved et kostbart lønnsoppgjør.

Fylkesrådmannen mener det kan være en god ide å samle finansieringsansvaret for både private og offentlige videregående skoler. Men dette forutsetter at finansieringssystemet gir bedre samsvar mellom utgiftsreduksjonen i fylkeskommunene og overføring til friskolene. Dette må utvikles videre før en slik ordning kan tre i kraft.