

Saksframlegg

Saksbehandlar: Eli Nes Killingrød, Fylkesrådmannen
Sak nr.: 14/1553-1

Innspel til arbeidet med nytt inntektssystem for fylkeskommunane

Framlegg til vedtak:

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

Regjeringa vil om kort tid ta stilling til om det skal fremjast eit nytt inntektssystem for fylkeskommunane frå 2015. I denne samanheng har Kommunal- og moderniseringsdepartementet, via KS, invitert fylkeskommunane til å kome med innspel. Fylkesutvalet i Sogn og Fjordane meiner at eit nytt inntektssystem for fylkeskommunane bør ta omsyn til/byggje på desse grunnelementa;

1. Inntektssystemet består av både fag og politikk. Ein kan ikkje rekne seg fram til «rettferdig fordeling» basert på faglege kriterium aleine.
2. Inntektsutjamning; For å legge til rette for likeverdige tilbod bør inntektsforskjellar utjammast i størst mogleg grad.
3. Utgiftsutjamning - lovfesta tenester; Det bør det lagast faglege kostnadsnøklar for dei lovfesta tenestene:
 - a. vidaregåande opplæring
 - b. tannhelse
 - c. skuleskyssen

I arbeidet med slike kostnadsnøklar bør det takast aktivt stilling til om variasjon i busettingsmønsteret skal vektleggjast.

4. Utgiftsutjamning - ikkje lovfesta tenester; Resterande fylkeskommunal aktivitet - om lag 50% av den fylkeskommunale totaløkonomien - er ikkje lovpålagd. Her bør ein i fordelinga ta omsyn til komponentar som er utgiftsdrivande og som varierer ein god del mellom fylka:
 - a. Folketal,
 - b. busettingsmønster,
 - c. areal,
 - d. topografi,
 - e. ev. andre forhold.

5. Fylkesutvalet viser elles til fylkesrådmannen si saksutgreiing.
-

SAKSFRAMSTILLING

BAKGRUNN FOR SAKA

I eit møte 12. februar vart KS orientert om at Kommunal – og moderniseringsdepartementet (KMD) har starta arbeidet med konkrete modellar for eit nytt inntektssystem for fylkeskommunane (IS). Regjeringa vil i løpet av kort tid ta stilling til om det skal fremjast eit nytt inntektssystem frå 2015. Dette vert i så fall lagt fram i kommuneproposisjonen for 2015 som kjem i mai i år.

I etterkant av orienteringsmøtet fekk fylkesrådmennene mellom anna følgjande melding frå KS:

«... KS har god kontakt med departementet om arbeidet, men konkrete forslag som fremmes til politisk behandling i regjeringa vil vere intern informasjon i departementet. Er det viktige faglige innspill som den enkelte fylkeskommune meiner er viktig å få fram ... vil vi med glede vidareformidle det til departementet. Departementet har orientert om at eventuelle faglige innspill til dem må gis senest i løpet av uke 8.»

Fylkesrådmannen legg her fram eit utkast til innspel som fylkesutvalet kan handsame i møtet 26. februar. Fylkesrådmannen har varsla KS om at eit ev. innspel frå fylkesutvalet kjem i etterkant av dette møtet (midten av veke 9).

Den faglege delen av IS (delar av utgiftsutjamninga) har tradisjonelt dreidd seg om at det skal gjevast kompensasjon for ufrivillige/lovpålagte kostnader som fylkeskommunane sjølv ikkje kan påverke. Kompensasjonen skal fordelast slik at alle fylka kan tilby likeverdige tenester.

I dag er berre vidaregåande opplæring, tannhelsetenesta, skuleskyssen og nokre mindre oppgaver lovpålagde. Det betyr at det berre er for desse tenestene det er mogleg å lage gode faglege kostnadsnøklar. For andre tenester, som kollektivtransport elles, fylkesveggar, kultur, næring, regional utvikling, administrasjon, politisk styring mv, er det ikkje mogleg å lage gode faglege nøklar. Dette har samanheng med at det for desse ikkje er etablert normer som styrer kva tenester/tenestenivå innbygarane har krav på.

Fylkesrådmannen meiner difor at det viktig å få aksept for erkjenninga om at inntektssystemet både dreier seg om fag og politikk.

Inntektsutjamninga

Grad av inntektsutjamning er eit politisk spørsmål. Dersom ein vil leggje til rette for likeverdige forhold, bør inntektsforskjellar utjamnast i stor grad.

I den politiske debatten vert det i blant hevda at fylkeskommunen må behalde meir av eigne skatteinntekter for at dei skal stimulere næringslivet. Prof. Borge (leiar av siste IS-utval) er tydeleg på at det ikkje finst dokumentasjon på at fylkeskommunar og kommunar må behalde meir av eigne skattar for at dei skal prioritere tilrettelegging for næringslivet. Alle (fylkes-) kommunar gjev dette høg prioritet, uavhengig av grad av skatteutjamning. Dette gjentok Borge seinast på eit KS-seminar 7.02.13.

Utgiftsutjamninga

På utgiftsutjamningssida meiner fylkesrådmannen at ein må skilje mellom lovpålagde og ikkje lovpålagde tenester. Det er lovkrava som gjev grunnlag for å rekne ut kor mykje kvar fylkeskommune må ha for å kunne tilby likeverdige tenester.

Lovpålagde tenester

Lovpålegga gjeld stort sett vidaregåande opplæring, tannhelsetenester for prioriterte grupper og skuleskyssen. Dei lovpålagte tenestene femnar i dag om ca. halvparten av fylkeskommunane sin økonomi. For denne delen bør ein i prinsippet kunne nytte regresjonsanalyser/kostnadsnøklar for å fastsetje fordelinga mellom fylkeskommunane.

Opplæring

Når det gjeld vidaregåande opplæring, synest det å vere samanheng mellom utgiftene - særleg på områda lokale og skuleleiing (kostrafunksjonane 510 og 520) – og busetjingsmønsteret i fylka. Dei fire nordlegaste fylka, Hedmark, Oppland og Sogn og Fjordane utgjer ei gruppe der utgiftene ligg over 20 % over landsgjennomsnittet. Desse fylka kjem også ut som dei med mest spreidd

busetnad (forenkla tilnærming; innbyggjarar 16-18 år pr. km²). Dette indikerer at det er samheng mellom busetnadsmonster og utgiftsnivå i vidaregåande opplæring. Smådriftsulemper i vidaregåande opplæring er også påvist i ein ECON-analyse utført for departementet. Vi meiner at ein ny kostnadsnøkkel for vidaregåande opplæring må ta omsyn til dette.

Samferdsle

Det kan vere vanskeleg å isolere kostnadane til skuleskyss, då dette ofte er «opne transportar» som også kan nyttast til t.d. ikkje lovpålagte arbeidsreiser. Ei tilnærming her kan vere å nytte naudsynt dimensjonering av transporttenester for å avvike skuleskyssen som uttrykk for ufrivillige kostnader og at ein ser bort frå om andre kan nytte restplassar på transporttilbodet.

Ikkje lovpålagde tenester

På dei andre tenesteområda er det ikkje stilt lovkrav som gjev grunnlag for å rekne ut kor mykje kvar fylkeskommune må ha for å kunne tilby likeverdige tenester. For desse tenestene er det vanskeleg å etablere eit fordelingssystem som er tufta på reint faglege kriterium.

Alle kan t.d. hevde å ha eit behov for ein veg frå heim til arbeid, men berre nokre av oss har det. Og er vegen der, kan alle hevde å ha same behov for eit rutegåande transporttilbod til arbeidet, anten dei bur i Sandvika og skal til Oslo sentrum eller dei bur i Vadheim og skal til Høyanger sentrum. Men i og med at desse moglegheitene/tilboda er så ulikt fordelte, kjem vi gjerne i ein situasjon der dei som har mykje infrastruktur blir prioritert høgare enn dei som har lite.

Fylkesrådmannen trur at det her er naudsynt å skape ein aksept for at ein for desse områda - som i sum utgjer om lag halvparten av fylkeskommunen sin økonomi - må inn med ei noko sterkare politisk styring, og at inntektene for å kunne tilby desse tenestene vert rekna ut med grunnlag i kriterium som i nokon grad vert politisk fastsette.

Tildelingssystemet for regionale utviklingsmidlar er eit godt døme på ei slik tilnærming. Systemet består av tre element:

- ein fast kronesum pr. innbyggjar (golv)
- tildelingar etter eit objektivt kriteriesett
- skjønsmidlar for å ivareta politisk prioriterte enkeltelement.

Fastsetjing av kor mykje av midlane som skal tildelast etter kvart av desse elementa, avspeglar ei form for politisk prioritering innafør området regional utvikling.

Skal ein overføre dette til dei ikkje lovpålagde tenestene kan eit døme på tilnærming vere:

- FK med mange innbyggjarar har eit større behov enn FK med få innbyggjarar.
- FK med stort areal har eit større behov enn FK med lite areal.
- FK med spreidd busetnad har eit større behov enn FK med tett busetnad.
- FK med krevjande topografi har større behov enn FK med enkel topografi.
- Skjønsmidlar ut frå politiske prioriteringar.

For dei dei tre første av desse kulepunkta har vi lett tilgjengelege data. For det fjerde må ein velje nokre høvelege indikatorar.

I eit slikt delsystem kan ein t.d. seie at 40 % av totalpotten skal fordelast etter folketal, medan restpotten kunne vore fordelt på dei andre punkta (t.d. 20/20/10/10). Her vil det kunne vere ulike politiske syn på korleis prosentfordelinga bør vere. Ei slikt system vil opplagt hatt sine svake sider, men også dette systemet kunne vore utvikla.

Fylkesrådmannen vil hevde at ei slik tilnærming er meir open enn det meir tradisjonelle systemet vi har i dag - som berre tilsynelatande er reint fagle basert.