

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Vestlandsrådet		07.02.2023

Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunane – mogleg uttale

Forslag vedtak

1. Vestlandsrådet viser til fylkeskommunane sine vedtak om uttale til forslaget om endringar i inntektssystemet, og gir arbeidsutvalet fullmakt til å vurdere grunnlaget for ein felles uttale frå Vestlandsrådet innan fristen 3.mars.
2. Vestlandsrådet ber arbeidsutvalet og evt. vurdere grunnlaget og moglegheitene for ein felles uttale frå Vestlandsrådet saman med andre sterkt berørte kyst-fylkeskommunar.

Samandrag

Eit ekspertutval har lagt fram ein rapport om inntektssystemet for fylkeskommunane. Med bakgrunn i at fleire fylkeskommunar skal delast frå 2024, fekk utvalet i oppdrag å gjere ei heilskapleg vurdering av inntektssystemet for fylkeskommunane, med særleg vekt på utgiftsutjamninga.

Rapporten er sendt på høyring til fylkeskommunane, med frist 3. mars.

Målet med inntektssystemet er å fordele rammetilskotet mellom fylkeskommunane på ein måte som set dei i stand til å gje eit likeverdig tilbod til innbyggjarane. Ulikskapar i alderssamansetjing og geografi gjer at fylkeskommunane har ulikt kostnadsbehov.

I denne saka vil ein først gje eit kort oversyn over forslaga frå utvalet. Deretter vil ein gå nærare inn på dei punkta som har store økonomiske utslag, og som det er mest aktuelt for Vestlandsrådet å gje uttale om.

Rune Haugsdal
fylkesdirektør

Thorbjørn Aarehun
sekretariatsleiar

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Eit ekspertutval har lagt fram ein rapport om inntektssystemet for fylkeskommunane. Med bakgrunn i at fleire fylkeskommunar skal delast frå 2024, fekk utvalet i oppdrag å gjere ei heilskapleg vurdering av inntektssystemet for fylkeskommunane, med særleg vekt på utgiftsutjamninga.

Rapporten er sendt på høyring til fylkeskommunane, med frist 3. mars.

Målet med inntektssystemet er å fordele rammetilskotet mellom fylkeskommunane på ein måte som set dei i stand til å gje eit likeverdig tilbod til innbyggjarane. Ulikskapar i alderssamansetjing og geografi gjer at fylkeskommunane har ulikt kostnadsbehov.

I denne saka vil ein først gje eit kort oversyn over forslaga frå utvalet. Deretter vil ein gå nærare inn på dei punkta som har store økonomiske utslag, og som det er mest aktuelt for Vestlandsrådet å gje uttale om.

Kort gjennomgang av rapporten frå utvalet

Utgiftsutjamninga

Utgiftsutjamninga omfattar desse sektorane:

Sektor	Vekt (dagens system)
Vidaregåande opplæring	0,5219
Tannhelse	0,0457
Kollektivtransport	0,1880
Ferje	0,0481
Fylkesvegar	0,1963
Sum	1,0000

Vektene for kvar sektor vert fastsett ut frå rekneskapstal. Ein ser at vidaregåande opplæring utgjer over halvparten. For kvar sektor er det valt ut kriterium som ein meiner kan forklare variasjonane i kostnadsbehov.

Delkostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring

For vidaregåande opplæring vert det nytta følgjande kriterium:

- Innbyggjarar 16-18 år
- Tal søkjarar til utdanningsprogram med høge kostnader
- Tal søkjarar til læreplass
- Reiseavstand

Utvalet har ikkje forslag om å endre desse kriteria, men tilrår ei mindre justering av vektene, slik at søkjarar til læreplass og reiseavstand får noko høgare vekt.

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse

Dei viktigaste kriteria som vert nytta for tannhelse er talet på innbyggjarar i dei aldersgruppene som fylkeskommunen har eit lovpålagt ansvar for. Utvalet foreslår at ein i tillegg inkluderer reiseavstand i denne nøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for kollektivtransport

Dagens kriterium for buss og bane er:

- Innbyggjarar busett spreidt
- Sysselsette etter arbeidsstad

Båtkriterium:

- Normerte båtkostnader

- Kystlinje i km

Utvalet foreslår å kutte ut eigne kriterium for båt, og lage ein felles nøkkel for buss, båt og bane. Grunngevinga er at kriteriet normerte båt kostnader ikkje er objektivt, men vert påverka av fylkeskommunane sine vedtak om å opprette eller leggje ned båtsamband. Ein er heller ikkje sikre på at kriteriet kystlinje er treffsikkert nok.

Utvalet har foreslått 2 alternative delkostnadsnøklar med følgjande kriterium:

	Alternativ 1	Alternativ 2
Trengselsfaktor (innbyggjarar i dei største byane)	X	
Innbyggjarar 19-34 år	X	
Reiseavstand for å nå 11000 innb.	X	X
Sysselsette (bu- og arbeidsstad)		X

Konsekvensane av dette vert kommentert seinare i saka.

Delkostnadsnøkkelen for fylkesvegfjerjer

Kriterium:

- Normerte ferjekostnader

Normerte ferjekostnader vert rekna ut etter ein modell utvikla av Møreforsking. Modellen tek utgangspunkt i ferjer drivne med diesel. Transportøkonomisk institutt har fått i oppdrag å utvikle ein ny modell som legg til grunn nullutsleppsteknologi i alle samband. Men TØI viser til at det enno er fleire usikre faktorar knytt til ny modell.

Utvalet rår til at ein inntil vidare held fram med å nytte Møreforsking sin modell. Men ein vil estimere billettinntekter etter TØI sin modell, dvs. ut frå Autopass-regulativet.

Delkostnadsnøkkelen for fylkesveg

Kriteriet vedlikehaldsbehov fylkesveg bygde tidlegare på ein modell Statens vegvesen hadde utvikla: Motiv. Denne modellen vert ikkje lenger oppdatert, og frå 2022 gjekk ein over til ein forenkla modell, utvikla av ViaNova. Når fylkeskommunar skal splittast opp er det ein del faste faktorar som må endrast. Kommunal- og distriktsdepartementet gav difor Senter for økonomisk forskning i oppdrag å utvikle ein ny modell.

Ein har lagt vinn på å forenkla nye modellar samanlikna med den opphavlege Motiv-modellen. Modellen frå ViaNova hadde 20 kriterium. I modellen frå SØF har ein redusert dette til 10.

Vestland fylkeskommune tapte litt ved overgangen frå Motiv til ViaNova sin modell. I SØF sin modell kjem Vestland betre ut.

Kapitalkostnader

I dagens inntektssystem er ikkje kapitalkostnader med i utgiftsutjamninga. Unnataket er fylkesvegnøkkelen, som også tek omsyn til investeringskostnader. For kollektivtrafikken er kapitalutgifter indirekte med ved at fylkeskommunane må dekke operatørselskapa sine kapitalkostnader gjennom driftstilskota.

Fleirtalet i utvalet går inn for at avskrivningar bør inkluderast for vidaregåande opplæring og tannhelsesektoren. Avskrivningar bør inkluderast når ein reknar sektorvektene og det samla utgiftsbehovet som vert omfordelt gjennom kostnadsnøkkelen.

Resultatet er at sektorvekta for vidaregåande opplæring vil auke noko. Summen som vert omfordelt i utgiftsutjamninga vert høgare, og det er dermed ein lågare sum som er igjen til lik fordeling etter talet på innbyggjarar.

Mindretalet er i prinsippet samde om kapitalkostnader bør inngå i utgiftsutjamninga, men er usikre på om utvalet sine analyser gjev godt nok grunnlag for å setje i verk ei slik endring.

Særskilt fordeling

Noko av rammetilskotet vert ikkje fordelt etter fastsette kostnadsnøklar, men har ei særskilt fordeling (tabell C i Grønt hefte.)

Det er tre saker som er faste eller langsiktige ordningar, der staten har gjeve signal eller lovnader om særskilt fordeling så lenge sakene er aktuelle. Det gjeld:

- Kompensasjon for tunnelsikkerhetsforskrifta
- Ferjeavløysingsordninga
- Tilskot til barnevern i Oslo

Utvalet meiner at følgjande saker bør fordelast etter ordinære kriterium:

- Midlar til låg- og nullutsleppsløysingar for ferjer og snøggåtar (103 mill. kr)
- Kompensasjon for ordninga med gratis ferjer (181 mill. kr)
- Forvaltning av tilskot på landbruksområdet (8 mill. kr)
- Jobbsjansen del B (100 mill. kr)
- Distrikts- og regionalpolitiske tilskot (105 mill. kr)

Midlane til låg- og nullutsleppsløysingar for ferjer vert i dag fordelt etter talet ferjesamband med el-ferje i 2020. Vestland var tidleg ute, og fekk ein stor del av potten. Etter kvart har andre fylkeskommunar kome etter. «Dagens fordeling er dermed utdatert» fastslår utvalet.

Det er naturleg at kompensasjon for ordninga med gratis ferjer har ei særskilt fordeling under innføring av ordninga. Men når ordninga er implementert med heilårseffekt vil den naturlege løysinga vere at ein oppdaterer estimerte inntekter i modellen for normerte ferjekostnader, slik at fordelinga skjer etter den ordinære ferjenøkkelen.

To av sakene som i dag ligg i tabell C meiner utvalet bør takast ut, og gjevast som øyremerkte tilskot. Det gjeld

- Midlar til ras- og skredsikring på fylkesvegane (871 mill. kr)
- Tilskot til ikkje-statlege lufthamner (48 mill. kr)

Ei siste sak frå tabell C er opprusting og fornying av fylkesvegane. Utvalet er delt i synet på om desse midlane bør vidareførast med særskilt fordeling eller om midlane bør omfordelast etter fylkesvegnøkkelen. Fleirtalet i utvalet tilrår at midlane bør fordelast etter fylkesvegnøkkelen.

Skjønstilskot

Utvalet foreslår å avvike storparten av midlane som har vorte fordelt etter skjøn. Midlane bør i staden delast ut med eit likt beløp per innbyggjar.

Overgangs- og kompensasjonsordningar

Utvalet foreslår at det vert innført ei fast symmetrisk overgangsordning på fire år, der fordelingsverknader av systemendringar vert fasa inn gradvis med ein lik del kvart av dei fire åra.

Då inntektssystemet vart endra i 2020, vart det lagt inn ei kompensasjonsordning for fylkeskommunane som tapte mest. Utvalet foreslår at dei 335 mill. kr som inngår i ordninga no vert fordelt mellom alle fylkeskommunane med eit likt beløp per innbyggjar.

Nærare om moment som kan vere aktuelt å gje uttale om frå Vestlandsrådet

Ei kvar endring av inntektssystemet vil ha større eller mindre omfordelingsverknader. Det spesielle med det framlagde forslaget er at det ser ut til å gje ei systematisk omfordeling frå fylkeskommunane langs kysten til fylkeskommunane på austlandet. Unntaket frå dette er Finnmark, som kjem svært godt ut.

Kapittel 10 i rapporten har ein tabell som syner fordelingsverknadene av forslaget frå fleirtalet i utvalet.

Fylke	Fordelingsvirkninger	
	1000 kr	Kr per innb.
Østfold	93 277	312
Akershus	359 977	573
Oslo	156 627	228
Innlandet	132 097	341
Buskerud	-10 212	-36
Vestfold	-27 178	-108
Telemark	-18 842	-109
Agder	24 997	82
Rogaland	-216 391	-453
Vestland	-81 926	-129
Møre og Romsdal	-187 863	-707
Trøndelag	-5 037	-11
Nordland	-193 232	-795
Troms	-116 377	-699
Finnmark	90 084	1 190
Sum	0	0

Ein ser at Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland taper mest. Tapet for Vestland er knapt 82 mill. kr. Akershus, Oslo og Innlandet er dei største vinnarane.

Båtruter

Ei forklaring på at fylkeskommunane langs kysten kjem dårleg ut er at utvalet foreslår å ta ut egne kriterium for båtruter, og i staden lage ein felles nøkkel for kollektivreiser med buss, bane og båt.

Sjølv om normerte båtkostnader ikkje er eit objektivt kriterium, er det grunn til å tru at kriteriet er treffsikkert, då det byggjer på nyleg gjennomførte analysar av kostnadene ved å drive båtruter. Når ein kombinerer dette med det objektive kriteriet lengde kystlinje, er det liten grunn til å tru at kriteriet har utilsikta verknader ved at det tilskyndar fylkeskommunar til å opprette nye båtruter eller hindrar nedlegging av eksisterande ruter.

Utvalet har presentert to alternativ for ein samla delkostnadsnøkkel for kollektiv persontransport. Det er ikkje utan vidare lett å vurdere kva for alternativ som gjev eit mest mogleg rettferdig utfall. Utvalet gjev følgjande vurdering av alternativa:

«Alternativ 1 fanger opp kostnadsdrivere knyttet til trengsel og storbyforhold, mens alternativ 2 generelt anslår et høyere utgiftsbehov for fylkeskommuner der utgifter til båter utgjør en forholdsvis stor del av de samlede utgiftene til kollektivtransport.»

Utvalet skriv også følgjande:

«Utvalget mener også at det kan være en ulempe at det ikke er kriterier som er mer direkte knyttet til båtrotene, siden kostnadene per reise med båter er langt høyere enn kostnadene per reise med buss og bane.»

Opprusting og fornying av fylkesvegnettet

Rammetilskotet vart i 2014 styrka med 780 mill. kr for at fylkeskommunane skulle bli sett i stand til å ruste opp og fornye fylkesvegane. Løyvinga er blitt auka fleire gonger, og er no 1,6 mrd. kr. Fordelinga vert gjort på grunnlag av ei kartlegging Statens vegvesen gjorde av vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegnettet i 2010-2012.

Fleirtalet i utvalet meiner tida er inne til å avslutte den særskilte fordeling og at midlane bør fordelast etter fylkesvegkriteriet. Eit mindretal meiner at desse midlane inntil vidare bør vidareførast med ei særskilt fordeling.

I følgje tabellar som KS har utarbeidd vil ei omfordeling av desse midlane etter fylkesvegkriteriet resultere i mindreinntekter på om lag 66 mill. kr for Vestland fylkeskommune.

Opprusting av fylkesvegnettet er ei av dei største utfordringane fylkeskommunane på Vestlandet særskilt står overfor. Fylkesvegkriteriet gjev eit overslag over kostnaden ved drift og vedlikehald av fylkesvegane. Kriteriet tek ikkje omsyn til tilstanden på vegnettet, og dermed ikkje behovet for opprusting og fornying.

Konklusjon

Fylkesdirektøren viser til at denne saka vil bli handsama av fylkeskommunane, og tilrår at arbeidsutvalet får fullmakt til å vurdere grunnlaget for ein eigen uttale frå Vestlandsrådet etter at fylkeskommunane har gjort sine vedtak. Arbeidsutvalet bør og vurdere ein felles uttale saman med kyst-fylkeskommunane, og da særskilt Nordland og Troms.