



Notat

Dato: 15.07.2014
Arkivsak: 2014/14001-12
Saksbehandlar: nilvetl

Til:	Fylkesordføraren Fylkesvaraordføraren Gruppeleiarane
Frå:	Fylkesrådmannen

Nytt inntektssystem - verknader for Hordaland fylkeskommune

Regjeringa la fram Kommuneproposisjonen 2015 14. mai. I Kapittel 7 i Kommuneproposisjonen legg regjeringa fram forslag om nytt inntektssystem for fylkeskommunane. Forslaget medfører store endringar i utrekning av rammetilskotet for mange av fylkeskommunane. Stortinget slutta seg 18. juni til regjeringa sitt forslag til nytt inntektssystem.

Fylkesrådmannen har tidlegare orientert om dei viktigaste endringane for Hordaland fylkeskommune. I dette notatet kjem ein inn på kva utslag det nye systemet får for Hordaland – og kva område det etter fylkesrådmannen si meining framleis er mogeleg å nå fram med forslag til justeringar som kan betra utslaga noko for Hordaland fylkeskommune.

Generelt om inntektssystemet

Fylkeskommunane er hovudsakleg finansierte gjennom såkalla frie inntekter som er samansette av rammetilskot og skatteinntekter. Dei frie inntektene vert fordelte mellom fylkeskommunane gjennom inntektssystemet. Inntektssystemet skal utjamna dei økonomiske føresetnadane mellom fylkeskommunane slik at alle innbyggjarane kan få eit likeverdig tenestetilbod.

Utgangspunktet for inntektssystemet er innbyggjartilskotet som i vert fordelt med ein lik sum pr. innbyggjar i alle fylkeskommunane. Innbyggjartilskotet vert så justert gjennom dei to utjamningsordningane – utgiftsutjamning og utjamning av skatteinntektene før ein kjem fram til overslag på den einskilde fylkeskommune sine frie inntekter.

I inntektssystemet fram til og med 2014 var ein stor sum ikkje rekna med ved fordeling av innbyggjartilskotet. Dette var tilskot som kom til etter regionreforma i 2010 og galdt i stor grad veg- og ferjemidlar. Heile 9,3 mrd. kr av eit samla innbyggjartilskot på 28,8 mrd. kr – altså om lag 1/3 – vart fordelt særskilt – tilskota på den såkalla tabell C.

Ei av målsetjingane med nytt inntektssystem har vore å få mest mogeleg av utrekningane inn under eit samla innbyggjartilskot og ha utjamningsordningar knytt til dette. Noko av vanskane med dette er at tilskota på tabell C til dels gjeld ferjetransport som naturleg nok ikkje alle fylkeskommunar har.

Nytt inntektssystem frå 2015

For å rekna ut utgiftsutjamninga av innbyggjartilskotet nyttar ein kostnadsnøklar for ulike sektorar – såkalla sektornøklar. For fylkeskommunane vert det frå 2015 sektornøklar for vidaregåande opplæring, kollektivtransport, fylkesveggar og tannhelse. Det er her viktig å merka seg at det ikkje er sektornøklar i inntektssystemet for viktige fylkeskommunale arbeidsfelt kultur og regional utvikling.

Dei ulike sektornøkklane vert vekta saman til ein felles kostnadsnøkkel. Dette er same prinsipp som er nytta i inntektssystemet tidlegare, men både vektinga og kriteria for utrekninga av utgiftsutjamninga er altså endra.

Verknader for Hordaland fylkeskommune

Fylkesrådmannen har hatt hjelp av KS for å finna fram til kva utslag det nye inntektssystemet får for Hordaland fylkeskommune og – om mogeleg – seia noko om på kva sektor utslaga kjem. For å nå fram med argument som kan betra situasjonen for Hordaland er ikkje minst det siste viktig. Fylkesrådmannen går nedanfor gjennom dei ulike sektorane i inntektssystemet og samanliknar kva ein ser ut til å få i 2015 med det ein fekk i inntektssystemet som vart nytta fram til og med 2014.

Vidaregåande opplæring

Utrekningane tyder på at Hordaland fylkeskommune kjem vel 23 mill. kr dårlegare ut i 2015. Det ser ut for at hovudforklaringa ligg i at ein no nyttar kriteriet «Søkjarar høgkostnads utdanningsprogram» i staden for det tidlegare kriteriet «Søkjarar yrkesfag». Hordaland fylkeskommune sin andel av totalen er lågare for det nye kriteriet enn det gamle. I tillegg kjem at dette kriteriet tel mindre innanfor sektornøkkelene enn tidlegare. «Søkjarar yrkesfag» talde 22,5% av «opplæringsnøkkelene» - «søkjarar høgkostnads utdanningsprogram» tel 18,17%.

Kollektivtransport og fylkesveggar

Dette er ein ny sektornøkkel og omfattar både vegvedlikehald og kollektivtransport til lands og sjøs. Det siste er delt i kriterium for buss/bane og båt/ferje. Som nemnt ovanfor, vart store delar av desse midlane fordelte særskilt etter regionreforma i 2010 og fordelinga har vore uendra desse fem siste åra.

Gjennomgangen tyder på at det er særleg negative utslag for Hordaland innanfor buss/bane og båt/ferje samanlikna med den tidlegare fordelinga. For det som gjeld vegvedlikehald ser det ut for at Hordaland kjem betre ut samanlikna med tidlegare, men samla er det ein negativ effekt for denne sektornøkkelene på nær 75 mill. kr.

Buss/bane

Det er særleg innanfor delområdet buss/bane Hordaland kjem dårleg ut. Det ser ut for at det er bortfallet av den tidlegare storbyfaktoren som slår negativt ut. I tillegg slår kriteriet «innbyggjarar pr. km offentleg veg» negativt ut for Hordaland. Utrekningane viser at Hordaland fylkeskommune tapar 124 mill. kr på denne omlegginga.

I følgje det nye inntektssystemet er Hordaland sitt utgiftsbehov til buss/banekriteriet 12% lågare enn gjennomsnittet (indeks 0,88084). Etter fylkesrådmannen si mening, er kriteriet buss/bane ikkje treffsikkert nok når eit av dei største kollektivfylka i landet, som Hordaland, har lågare utgiftsbehov enn gjennomsnittet. Det same er tilfelle for Rogaland, medan Oslo har eit utrekna utgiftsbehov som er 67% høgare enn gjennomsnittet.

Båt/ferje

Hordaland fylkeskommune ser ut til å få vel 58 mill. kr lågare utteljing i 2015 for båt/ferje-delen enn den tidlegare særskilde fordelinga. Kriteria som er nytta ved utrekninga er for båtrutedelen gjennomsnittlege kostnader i treårs-perioden 2010-2012 og for ferjedelen talet på ferjesamband. For det siste kriteriet er Hordaland sin del 16% av totalen, medan den særskilde fordelinga av ferjetilskot frå 2010 gav Hordaland om lag 21% av totalen.

Fylkesrådmannen har merka seg at det i Kommuneproposisjonen er nemnt at ein ikkje er ferdige med utarbeiding av desse kriteria og at det dermed kan koma endringar i statsbudsjettet til hausten. Det har vore ei særleg utfordring for departementet å finna gode kriterium for båt/ferje-delen. Bakgrunnen er at det ikkje er båt- og ferjesamband i alle fylke – båtsamband i 13 fylke og ferjesamband i 11 fylke.

Fylkesveggar

MOTIV-modellen til Vegvesenet vert lagt til grunn ved utrekning av fylkesvegdelene av kostnadsnøkkelen. Her kjem Hordaland fylkeskommune monaleg betre ut enn tidlegare med om lag 108 mill. kr. Fylkesrådmannen har likevel merka seg at Hordaland også her ligg lågare enn gjennomsnittet – om lag 9% - mot tidlegare over 33% lågare enn gjennomsnittet.

Tannhelse

I det nye inntektssystemet er det gjort nokre justeringar i kriteria for utrekning av tannhelsedelen. Det var tidlegare lagt til grunn berre folketal med ulik vekt på dei ulike aldersgruppene. I dei nye kriteria er det også teke omsyn til talet på psykisk utviklingshemma.

Verknaden for Hordaland fylkeskommune ser ut til å bli ein reduksjon på om lag 2,5 mill. kr frå gammalt til nytt system.

Oppsummering

Gjennomgangen ovanfor summerer seg til desse utslaga for Hordaland fylkeskommune:

Vidaregåande opplæring	- 23 mill. kr
Buss/bane	- 124 mill. kr
Båt/ferje	- 58 mill. kr
Fylkesveggar	+ 108 mill. kr
Tannhelse	- 3 mill. kr
Sum	- 100 mill. kr

Kommuneproposisjonen viser ein samla reduksjon for Hordaland fylkeskommune på 122 mill. kr ved innføring av nytt inntektssystem. KS sitt arbeid – og fylkesrådmannen sitt arbeid med dette notatet – har ikkje makta å forklara kva reduksjonen utover 100 mill. kr skuldast. Det er mange indeksar, vektorer og nøklar som endrar seg på same tid så det er svært komplisert å isolera dei ulike elementa for å finna einskildutslag.

Kommunalkomiteen i Stortinget si innstilling vedkomande nytt inntektssystem

Kommunalkomiteen i Stortinget slutta seg i stor grad til regjeringa sitt forslag til nytt inntektssystem. Fleirtalet i komiteen viser til at det er gjennomført faglege vurderingar for å utarbeida nye kostnadsnøklar for utgiftsutjamning mellom fylkeskommunane.

P.g.a. av dei store omfordelingsverknadene nytt inntektssystem har, ber fleirtalet i komiteen om at regjeringa i statsbudsjettet for 2015 forsterkar tapskompensasjonsordninga frå 95 mill. kr til 125 mill. kr.

Fleirtalet i komiteen har vidare merka seg at ei arbeidsgruppe frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet no samlar inn eit stort datamateriale frå fylkeskommunane med tal for både ferjesamband og båtsamband og at det vert arbeidd vidare med sektornøkkelen for båt og ferje fram mot statsbudsjettet for 2015.

Komitefleirtalet ber vidare regjeringa vurdere ei ordning med ferjeavløysingsmidlar for fylkesvegsamband innanfor inntektssystemet tilsvarande som for riksvegferjer.

Vidare arbeid

Fylkesrådmannen har merka seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil arbeida vidare med sektornøkkelen for båt og ferje fram mot statsbudsjettet for 2015. Sidan Stortinget no har slutta seg til hovudtrekka i Kommuneproposisjonen 2015 – og dermed til nytt inntektssystem – meiner fylkesrådmannen det særleg er på dette feltet ein kan ha von om å nå fram med argumentasjon for å betra situasjonen for Hordaland.

Med bakgrunn i dette, har fylkesrådmannen sett i gang eit arbeid for å sjå på moglege alternativ til kriteria for båt- og ferjeruter. I inntektssystemet er det førebels lagt til grunn den einskilde fylkeskommune sine driftsutgifter til båtar pr. innbyggjar for perioden 2010-2012. For ferjerutene er det så langt nytta talet på samband i det einskilde fylke som kriterium.

Båtruter

Fylkesrådmannen viser til at den perioden 2010-2012 – som er nytta som utrekningssgrunnlag for båtruter – slett ikkje er retningsgjevande for kostnadsnivået ein har i Hordaland i dag. Kostnadene med båtrutedrift har auka mykje etter den nemnde perioden, m.a. som følgje av den nye anbudsrunderen for snøggbåtdrifta med verknad frå 2014. I tillegg er det kome båtsamband til i tida etter 2012.

Det går ikkje fram av Kommuneproposisjonen om det er tenkt å ha perioden 2010-2012 som fast utgangspunkt for utrekningane, eller om det vert lagt opp til årleg framskriving. Fylkesrådmannen er redd for at departementet legg opp til at perioden 2010-2012 vil verta eit fast haldepunkt i mange år framover. Departementet er oppteke av at fylkeskommunane ikkje skal kunna påverka grunnlaget for utrekningane.

Å ha perioden 2010-2012 som eit fast utgangspunkt, vil verka svært urimeleg og kan etter fylkesrådmannen sitt syn ikkje akseptrast. Ei årleg framskriving av kostnadsnivået for båtrutedrifta må minimum til, om ein skal halda fast på eit reint kostnadskriterium for å fastsetja båtrutetilskotet.

Ferjeruter

For ferjerutene meiner fylkesrådmannen det bør vurderast andre/fleire kriterium enn talet på samband i det einskilde fylke. I det minste må talet på ferjer i dei einskilde sambanda telja med. Fleire av sambanda i Hordaland vert trafikkerte med to ferjer. I tillegg har Hordaland fylkeskommune i samband med regionreforma overteke ansvaret for ferjeavløysingsavtalen i Austevoll.

I tillegg til talet på ferjer, vil også opningstid i sambanda ha noko å seia for kostnadsnivået. Fylkesrådmannen har som nemnt sett i gang eit arbeid med desse spørsmåla, og vil koma attende med eit utfyllande notat på dette punktet.

Andre sektorar

Når det gjeld kriteria for dei andre sektorane i det nye inntektssystemet, er fylkesrådmannen redd for at dei langt på veg er fastsette. Fleirtalet i Stortinget har slutta seg til departementet sine forslag til kriterium, og då er det tvilsamt om departementet finn grunn til å gjera endringar. Fylkesrådmannen meiner ein likevel må prøva å få til endringar for det som gjeld buss/banekriteriet, som etter fylkesrådmannen si mening gjev heilt urimelege utslag.

Departementet meiner at storbyfaktoren – som til no har vore ein del av inntektssystemet – ikkje godt nok fangar opp tettbygde strøk. I kommuneproposisjonen heiter det m.a. om dette at

«for å fange opp høy befolkningskonsentrasjon har vi brukt innbyggere per kilometer offentlig vei. Dette tilgodeser, og differensierer mellom, alle fylkeskommuner, i motsetning til storbyfaktoren som brukes i dagens kostnadsnøkkel.»

Vidare heiter det i proposisjonen:

«Analysene er klare på at innbyggere per kilometer offentlig vei er et godt kriterium å bruke for å fange opp kostnadene i tettbygde områder».

Dette står i skarp kontrast til utslaga kriteriet får for Hordaland med ein indeks på 0,5498 – altså ligg Hordaland sitt utgiftsbehov berre 55% av gjennomsnittet på det kriteriet som er meint å fanga opp tettbygde strøk. Til samanlikning har Oslo indeks 3,5200 – altså eit utgiftsbehov som er 252% høgare enn gjennomsnittet.

Tabellen nedanfor viser rangering av kriteriet «Innbyggjarar pr. km offentlig veg (utover 16)» som det er vist til i proposisjonen som eit betre kriterium enn den tidlegare storbyfaktoren.

F.nr.	Fylkeskommune	Innb. per km off veg (utover 16)
3	OSLO	3,5200
7	VESTFOLD	1,4474
1	ØSTFOLD	1,0037
2	AKERSHUS	0,8795
9	AUST-AGDER	0,8648
6	BUSKERUD	0,8536
10	VEST-AGDER	0,7466
8	TELEMARK	0,6826
16	SØR-TRØNDELAG	0,6473
11	ROGALAND	0,6066
12	HORDALAND	0,5498
15	MØRE OG ROMSDAL	0,4322
5	OPPLAND	0,4143
19	TROMS	0,3648
4	HEDMARK	0,3012
17	NORD-TRØNDELAG	0,2897
18	NORDLAND	0,2030
14	SOGN OG FJORDANE	0,1341
20	FINNMARK	0,0653
	SUM	1,0000

Fylkesrådmannen merkar seg at fylkeskommunane med dei tre største byane etter Oslo er rangert som nr 9,10 og 11 av dei 19 fylkeskommunane. Det kan dermed sjå ut for at dette kriteriet ikkje er treffsikkert nok for andre storbyar enn Oslo.

Bakgrunnen for det negative utslaget for andre storbyar enn Oslo er at departementet i modellen reknar med folketalet og dei offentlege vegane i heile fylket – ikkje berre i dei tettbygde områda som kriteriet var meint å gjelda. Utslaget vert dermed sjølvstøtt at Oslo med svært høgt folketal og lågt tal km offentleg veg, kjem godt ut, medan eit fylke som Hordaland som både har tettbygde område og område som er meir spreidd folkesette, ikkje får utteljing for storbyområdet.

Etter fylkesrådmannen si meining viser dette at kriteriet buss/bane ikkje er treffsikkert nok når det gjeld å fanga opp tettbygde strøk – slik Kommuneproposisjonen legg opp til – og vil oppmoda om at dette kriteriet vert gjennomgått på nytt. Fylkesrådmannen vil ta opp med departementet at dette kriteriet må justerast slik at det omfattar den tettbygde delen av fylket slik det er lagt opp til.