

## **INNSPEL TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR FYLKESKOMMUNANE FRÅ 2020**

### **1 BAKGRUNN**

Notatet er meint som eit innspel i arbeidet med utforming av nytt inntektssystem for fylkeskommunane frå 2020. Det er her lagt fokus på utforminga av den utgiftsutjamnande delen av systemet.

Dagens inntektssystem har i seg fleire svakheiter som departementet bør ha fokus på å betre i arbeidet med nytt inntektssystem. Sogn og Fjordane fylkeskommune vil ta opp tre område i meiner bør få særskilt merksemd:

- Auka innslag av behovsbaserte kriteria
- Høve til å ta høgde for ekstraordinære utfordringar/større endringar i rammeføresetnadane/initiere ønska endringar
- Fullfinansiering av nye statlege pålegg/oppgåver.

Dagens inntektssystem legg i for stor grad vekt på folketalskriteria (stykkeprisfinansiering), i staden for kriteria/normer som i større grad definerer kostnadane ved å yte likeverdige tilbod uavhengig av kvar ein bur i landet. Ei enkel sumering av kostnadsnøklane i inntektssystemet viser at berre om lag 20-25 % tek omsyn til slike kriteria (reiseavstand, kystlinje, båtreiser og ulikt behov innanfor fylkesvegar), dei resterande 75-80 % er knytt til folketalet.

Dagens inntektssystem har ikkje i seg element som tek høgde for ekstraordinære utfordringar eller større endringar i rammeføresetnadane for drift av fylkeskommunale tenester. Fylkeskommunane vert også i svært liten grad kompensert for å vere utviklingsorientert/møte nye krav.

Dagens inntektssystem er utforma slik at sektorvektinga mellom dei ulike utgiftsområda vert berekna på bakgrunn av historiske rekneskapstal. Auka kostnader til eksempelvis ferjedrift, vil ikkje gi utslag før fleire år etter. Tildelinga av rammetilskot frå staten gir difor ikkje fylkeskommunane økonomisk incentiv til å møte nye satsingar og krav. Kostnadane som oppstår må dekkast ved å nedprioritere andre tenestetilbod.

I tillegg ser vi at fylkeskommunane får statlege pålegg som ikkje vert fullfinansierte. Best ser vi dette innafor vegsektoren der mellom anna finansiering av pålagde krav etter tunnelforskrifta vert kraftig underfinansiert. Det same gjeld den kostnadsauken vi ser på nye ferjekontraktar som følgje av nye miljøkrav. Desse kostnadane er ikkje folketalsavhengige, og dei har ei ujamn geografisk fordeling som i liten grad er gjenspegla i inntektssystemet sine kriteria og vektlegginga av desse. Dette slår særleg negativt ut for fylkeskommunar som har mange kilometer fylkesveg, og utfordrande topografi med ferjer, tunnelar og bruer.

### **2 INNSPEL TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FRÅ 2020**

Med utgangspunkt i svakheitene som nemnt over har Sogn og Fjordane fylkeskommune følgjande konkrete innspel til arbeidet med nytt inntektssystem frå 2020:

- Sjølve inntektssystemet bør setjast saman av to separate delar;
  1. Ein grunnmodell med kostnadsnøklar – tilsvarande dagens system
  2. Ein kontraktsbasert modell med fokus på fylkesspesifikke krav og utfordringar.
- I tillegg må nye oppgåver og pålegg fullfinansierast – og kome i tillegg til den ordinære ramma som vert fordelt gjennom inntektssystemet. Eksempel på slike pålegg kan vere tunnelforskrifta og vedlikehaldsetterslepet på fylkesvegnettet.

## 2.1 Grunnmodell med kostnadsnøklar

Innslaget av behovsbaserte kriterier i grunnmodellen bør aukast vesentleg. Eksempelvis bør kostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring i større grad ta omsyn til reiseavstandar og smådriftsulemper. Her må det gjerast et politisk handverk for å fastsetje normer for akseptabel reiseavstand og eksempelvis tal hybelbuarar. I kostnadsnøkkelen for fylkesvegar må ein i større grad definere kva standard som skal vere grunnlag for tildelingar til drift og vedlikehald av vegnettet.

Tal fylkeskommunar tilseier at val av metode for utarbeiding av kostnadsnøklar vert svært viktig. Dei tradisjonelle regresjonsanalysemodellane er ikkje eit godt eigna instrument for å avdekke/underbygge statistiske kostnadsforskjellar når det føreligg så få og til dels ueinsarta fylkeskommunar. Tal fylkeskommunar tilseier også at nokre av dei statistiske kriterier som vert nytta i dag, bør erstattast/supplerast med politisk fastsette normative kriterier og kontraktsbaserte tildelingar til fylkeskommunane.

Departementet bør nøye vurdere og begrunne val av metode ved fastsetjing av nye kostnadsnøklar.

### Vekting av kostnadsnøklar

Det er også viktig at kostnadsnøklane og vektinga mellom desse vert utført slik at ikkje lokale prioriteringar påverkar kva verknad desse får ved tildeling av midlar. Det må vere eit klårare skilje mellom grunnlaget for tildeling og korleis tildelte midlar vert prioritert brukt lokalt. Eit døme på dette kan vere at ein utarbeider eit kriterium som tek omsyn til reiseavstand for aldersgruppa 16-19 år - frå primærbustad til næraste senter. Dette kriteriet bør ha same vekt om ein fylkeskommune lokalt vel å nytte tildelte ressursar til skuleskyss (samferdsleutgift) eller til å drifte ein vidaregåande skule (vidaregåande opplæring).

## 2.2 Kontraktsbasert modell som supplement

I dag framstår fylkeskommunane med eit langt tydelegare utviklingsoppdrag enn tidlegare, dette bør få konsekvensar for utforminga av inntektssystemet.

Ved å innføre ein kontraktsbasert del vert inntektssystemet meir fleksibelt. Reduksjon i tal fylkeskommunar gjer det også enklare å utvikle og vedlikehalde eit slikt system basert på dialog med den enkelte.

Ein kontraktsbasert modell må likevel ha definert føremål og retningslinjer som er allmenn kjente og aksepterte i fylkeskommunane. Alle tildelingar må vere transparente og etterprøvbare. Retningslinjene kan også gjenspegle politiske ynskjemål/politisk retning i større grad enn dagens inntektssystem. Målet må vere å i større grad fange opp endringar i rammeføresetnader, tidsavgrensa/geografisk avgrensa utgiftsbehov for fylkeskommunane og initiere politiske endringar. Døme på aktuelle tema i modellen kan vere:

- distriktpolitiske verkemiddel/samferdsle
- større investeringstiltak
- politiske satsingar og eingongstiltak

For å sikre kontinuitet og føreseielege rammer kan det vere aktuelt å vurdere kva tidshorisont den kontraktsbaserte delen skal legge til grunn. Ei tilnærming kan vere å følgje dagens økonomiplanhorisont på 4 år, med årleg rullering.

### Distriktpolitiske verkemiddel/samferdsle

Sogn og Fjordane fylkeskommune har tidlegare teke til ordet for at tilskot til lokale ruter ikkje naturleg fell inn under dei tenestene inntektssystemet skal finansiere, men at dei må sjåast i nær samanheng med utviklingsrolla fylkeskommunane er sett til å ivareta.

Ved å sjå samferdsleutfordringane i samheng med regional utvikling vil fylkeskommunane betre kunne utnytte dei føresetnader, utfordringar og moglegheiter som finst i den enkelte region. Ei slik tilnærming vil gje høve til å ta omsyn til ulike utfordringar i ulike deler av landet og det vil også løyse det tilbakevendande problemet med å definere kva som er eit likeverdig tenestetilbod innafor samferdsle (lokale ruter) og det å finne gode kriteria i samferdslenøkkelen.

### Større investeringstiltak

I samband med at fylkeskommunane overtok store deler av riksvegnettet i 2010, vart framtidige investeringsforventningar på dette området også eit fylkeskommunalt ansvar. Behovet for løyvingar knytt til desse oppgåvene er mykje meir omfattande enn det som let seg løyse innafor dagens finansiering av fylkeskommunen. Dagens inntektssystem har ikkje eigne rammer/kriterium som skal møte investeringsbehov. Dette gjer at fylkeskommunar – som ofte har svært liten driftsøkonomi i høve aktuelle investeringskostnader – får avgrensa evne til å gjennomføre større investeringsprosjekt.

I tillegg til dette vil fleire veginvesteringsprosjekt ha regionale verknader utover den fylkeskommunen som må/bør ta investeringa.

Ved å opne for at større vegprosjekt kan prioriterast og gjennomførast i ulike deler av landet, uavhengig av den fylkeskommunale driftsøkonomien, bør det setjast av eigne midlar til dette føremålet som kan fordelast gjennom den kontraktsbaserte delen av systemet.

### Politiske satsingar og eingongstiltak

Politiske satsingar og eingongstiltak kan vere tidsavgrensa og gi kostnadsutfordringar som er vanskelege å «fange opp» gjennom kostnadsnøklar. Dette kan til dømes vere miljøatsingar som gjev investeringar i ny infrastruktur.

Eit døme på ei politisk satsing der kontraktsbasert system vil vere aktuelt å nytte er miljøvennleg ferjedrift. Samla hadde Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommune til saman 23 ferjesamband i 2017. Nye anbod viser at kostnadane til ferjedrift kan auke med 40-50 % i åra framover, mellom anna som følgje av statlege krav til ny teknologi for ferjene. Nye krav medfører ombygging av ferjekaier, nytt ferjemateriell m.v. Slike utfordringar kan fangast opp i eit kontraktsbasert system.

## **2.3 Fullfinansiering ved innføring av nye statlege pålegg og oppgåver**

Fylkeskommunane har ved fleire høve fått ansvar for å følgje opp nye statlege pålegg og oppgåver som ikkje vert fullfinansierte. Dette gjer at eksisterande oppgåveportefølje må nedprioriterast/forsømmast om dei nye oppgåvene/pålegga skal følgjast opp. Dette undergrev i neste omgang finansieringsgrunnlaget for seinare år – ved at etablerte oppgåver framstår med lægre ressursbruk enn det faktiske behovet tilseier.

Det bør difor vere eit absolutt krav i det framtidige finansieringssystemet at nye pålegg/oppgåver vert fullfinansiert.

Eit eksempel på manglande fullfinansiering av eit statleg pålegg kjem tydeleg til uttrykk i samband med tunnelforskrifta. For å illustrere konsekvensane skisserer vi her kva verknad dette pålegget har hatt på Sogn og Fjordane fylkeskommune sin økonomi:

I samband med innføring av tunnelforskrifta er rammetilskotet styrka i tabell c, med ei eiga tildeling. I åra 2015-19 har Sogn og Fjordane fylkeskommune isolert sett fått auka statlege overføringar på 324 mill. i 2015-kr, for å møte auka kostnader til opprusting av tunnelane. I 2015 var kostnadsrekna tiltak for å tilfredstille forskrifta, samt ta igjen forfallet på fylkesvegstunnelane rekna til om lag 2,6 mrd. kr. Ein stor del av kostnadane er knytt til tiltak som må gjennomførast for å tilfredstille krav i forskrifta. Dette betyr at Sogn og Fjordane fylkeskommune må løyse størsteparten av kostnadane innanfor midlar frå rammetilskotet elles. Underfinansieringa medfører nedprioritering av andre fylkeskommunale tenesteytingar.

Dette medfører eit «uløseleg finansieringsproblem». Staten har eit ansvar for å sette fylkeskommunane i stand til å finansiere ei forskrift som kjem frå statleg hald.

### **3 UTFORDRINGANE KNYTT TIL FYLKESVEGAR MÅ TAKAST OMSYN TIL**

Omtalen i punkt 2 viser til fleire moment ved dagens inntektssystem som ikkje dekker behovet for finansiering på fylkesvegane godt nok. Desse utfordringane vert samla oppsummert under.

Sidan vegreforma vart gjennomført i 2010 har Sogn og Fjordane fylkeskommune erfart at:

- dagens inntektssystem for vår del underestimerer kostnadsbehovet knytt til drift og vedlikehald av fylkesvegkapitalen.
- dei samla økonomiske rammene som vart overført i samband med reforma på langt nær er store nok til å dekke dei oppgåvene og forventningane vi overtok frå staten.

Ein god infrastruktur er naudsynt for å sikre regional utvikling og effektiv utnytting av ressursane i alle delar av landet. Dagens løyvingar til fylkesvegane står ikkje i forhold til det store behovet for å hindre ytterlegare forfall av vegnettet, og redusere alt opparbeida vedlikehaldsetterslep. Det bør prioriterast auka løyvingar til dette føremålet for å sikre ein betre infrastruktur. Ser ein Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar under eitt, vil vi til saman få vel 5800 km fylkesveg, og topografien er slik at vi har mange tunnelar (om lag 265) og bruer. Det samla forfallet knytt til fylkesvegane i desse to fylka aleine er berekna til 11-12 mrd. kr. Forfallet er for stort til at fylkeskommunane kan løyse dette ved dagens prioritering og tildelingar til føremålet frå staten. Dette vil igjen ramme næringslivet og utnytting av dei store naturressursane i denne landsdelen.

Innføring av tunnelsikkerheitsforskrifta fører til at gapet mellom behov for ressursar og tilgjengeleg finansiering vert ytterlegare auka.

Investeringane på fylkesvegane kjem i tillegg til utfordringane med vedlikehald og tunnelopprusting. Per i dag får ikkje fylkeskommunane statlege tildelingar til større investeringar. Dette medfører at fylkeskommunane må basere finansieringa på låneopptak, noko som igjen utfordrar driftsøkonomien. At staten har valt å ikkje vidareføre ordninga med rentekompensasjon for nye investeringar på fylkesvegane frå 2018, gjer at presset på lånegjelda vert enno større.

Med grunnlag i dette meiner vi at den totale prioriteringa av fylkesvegane må aukast i nytt inntektssystem frå 2020, og at dette kan løysast med å ta omsyn til innspela i kapittel 2.

### **4 OPPSUMMERING**

Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt administrative innspel til nytt inntektssystem frå 2020 er som følgjer:

#### **1. Nytt inntektssystem bør byggast opp av to komponentar:**

##### **a. Grunnmodell med kostnadsnøklar**

- innslaget av behovsbaserte kriteria i grunnmodellen bør aukast vesentleg

##### **b. Kontraktsbasert modell som supplement**

- talet på fylkeskommunar er lite og det kan vere aktuelt å supplere eit slikt utgiftsutjamningssystem for utviklingsoppgåver med eit kontraktbasert system basert på dialog for å ta høgde for endringar, tidsavgrensa utfordringar og særskilde lokale variasjonar.

## **2. Fullfinansiering ved innføring av nye statlege pålegg og oppgåver**

- Her er innføring av tunnelforskrifta og manglande finansiering eit døme.

## **3. Utfordringane knytt til fylkesvegar må taksast omsyn til**

- Den totale løyvinga til fylkesvegar må aukast. Dette omfattar drift, vedlikehald og investeringar, og auka tildelingar til fylkesveg kan løysast ved å ta omsyn til innspela i punkt 1 og 2. Generelt bør den samla ramma til veg aukast monaleg, men dette vert ein del av dei årlege budsjettdebattane.