



**NIVI-notat 2009:4**

# **Vestfolds andel av statlige overføringer**

**Forprosjekt**

**Utarbeidet på oppdrag av Vestfold  
fylkeskommune**

# Innhold:

|   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | INNLEDNING .....  | 1  |
| 2 | MANDAT FOR ET HOVEDPROSJEKT .....   | 1  |
|   | 2.1 Avgrensning av prosjektet.....  | 2  |
|   | 2.2 Identifisere kriterier for fordelingen av tilskuddene .....             | 3  |
|   | 2.3 Sammenligning andre regioner .....                                      | 3  |
|   | 2.4 Identifisere muligheter og metoder for mer gjennomslag.....             | 4  |
|   | 2.5 Utnyttelse av nåværende ordninger og programmer .....                   | 5  |
|   | 2.6 Organiseringen av et hovedprosjekt.....                                 | 5  |
|   | 2.7 Sammenfatning .....   | 6  |
| 3 | VESTFOLDS ANDEL AV KAKA.....  | 7  |
|   | 3.1 Makrobildet .....   | 7  |
|   | 3.2 Vestfold i makrobildet.....   | 9  |
|   | 3.3 Oppsummering.....   | 11 |
| 4 | EKSEMPLER PÅ ENKELTORDNINGER.....   | 12 |
|   | 4.1 Hovedfinansieringen av fylkeskommunene: skatt og<br>rammetilskudd ..... | 12 |
|   | 4.2 Øremerkede tilskudd til fylkeskommunene – regional utvikling.....       | 13 |
|   | 4.3 Fordeling av spillemidler idrett.....                                   | 16 |
|   | 4.4 Overføringer til fylkesmannsembetet.....                                | 16 |

# 1 Innledning

Staten overfører ressurser og bidrar til aktivitet i Vestfold-samfunnet gjennom et omfattende antall ordninger og institusjoner. Overføringene går til så vel kommunene og fylkeskommunene som til statlige institusjoner og virksomhet.

Vestfold fylkeskommune, kommunene og partnerskapet for øvrig, mener Vestfold kommer dårlig ut i fordelingen av statlige midler. I fylkesplan for Vestfold heter det følgende: "Arbeide for mer rettferdig fordeling av statlige midler

*Innenfor flere sektorer kommer Vestfold dårlig ut i fordelingen av statlige midler. Blant annet gjelder dette overføringene til kommunene gjennom det kommunale inntektssystemet, og utviklingsmidler til fylkeskommunen. Dette er forhold som påvirker mulighetene for å skape gode lokaliseringsbetingelser for næringslivet."*

Vestfold er et fylke som på mange måter faller mellom to stoler mht statlige overføringer. Fylket faller utenfor det distriktpolitiske virkeområdet og fylket har heller ikke storbyer slik staten definerer storbyer. Dermed utløses heller ikke statlige ressurser spesielt innrettet mot å ivareta distriktenes og/eller storbyenes behov.

En rapport utgitt av Østlandsforskning i 2007 gir støtte til påstanden i fylkesplanen. (ØF-rapport 07/2007). Rapporten viser at Vestfold ligger under landsgjennomsnittet når det gjelder overføringer til kommunene, fylkeskommunene, næringsrettede overføringer og statslønninger. Innenfor kategorien næringsrettede overføringer kommer Vestfold dårligst ut. Rapporten er basert på tall fra 2005, men det er grunn til å anta at hovedbildet ikke er endret. Rapporten er nærmere omtalt nedenfor.

På møte i styringsgruppa for Verdiskapning Vestfold (VSV) 22. august 2008 ble det vedtatt at fylkeskommunens administrasjon skulle utarbeide et beslutningsgrunnlag og mandat for en arbeidsgruppe for en videre prosess for å kartlegge og utvikle argumentasjon med sikte på å dokumentere hvordan Vestfold kommer ut ift viktige statlige ordninger og styrke Vestfolds andel av statlige overføringer. På samme møte ble det vedtatt å utvikle et nærmere kartleggingsopplegg og beslutningsgrunnlag for styringsgruppen i VSV.

Formålet med dette notatet er å utvikle et beslutningsgrunnlag for et mer omfattende hovedprosjekt. I tillegg gir notatet eksempler på statlige fordelingsordninger, deres formål og Vestfolds andel i forhold til landets øvrige fylker. Notatet baserer seg på skriftlig informasjon gitt av departementer, direktorater mv samt tidligere utredninger. Underveis er hovedinnretningen for prosjektet presentert og drøftet i møte 24. april med styringsgruppen for VSV.

## 2 Mandat for et hovedprosjekt

Det tas utgangspunkt i at hovedprosjektet primært skal konsentrere seg om statlige overføringsordninger og rammebetingelser som er knyttet til næringslivets lokaliserings- og rammebetingelser, jf utdraget fra fylkesplanen for Vestfold referert ovenfor. Likevel vil en slik avgrensing spenne vidt. F eks omhandler og definerer den siste stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken (*St. meld. nr. 25: Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*) mange politikkområder som alle legger viktige rammer for regional og lokal utvikling. Det gjelder f eks differensiert arbeidsgiveravgift og regler for

regionalstøtte i EU, klimapolitikk, kommuneøkonomien, landbrukspolitikk, fiskeripolitikk, samferdselspolitikk, utdannings- og forskingspolitikk, helsepolitikk, lokaliseringspolitikk, forvaltningspolitikk og politikk for vern og arealbruk.

Grovt kategorisert kan vi skille mellom fire forhold som har betydning for næringslivets rammebetingelser på ulik måte: Velferdstilbud, samfunnsinfrastruktur, næringsrettede overføringer og offentlige arbeidsplasser.

### *Velferdstilbud*

Kommunene, fylkeskommunens og statens produksjon av velferdsgoder og velferdstilbud har en indirekte, men viktig betydning for bedriftenes lokalisering fordi kvalitet og omfanget av velferdstjenester kan påvirke innbyggernes og dermed arbeidstakernes bokvalitet og ønske om å fortsette å bo i/eller flytte til Vestfold. Offentlige velferdsgoder er ett virkemiddel i kampen om arbeidskraften. Viktige eksempler på slike goder er tilbudet av skoler og barnehager og kultur- og idrettstilbud. Dersom det er slik at Vestfold-samfunnet får en mindre andel av samfunnets ressurser enn det behovet skulle tilsi i forhold til kjennetegn ved innbyggerne og/eller antall innbyggere, kan det svekke Vestfolds konkurransekraft i forhold til andre deler av landet.

### *Samfunnsinfrastruktur*

Samfunnsinfrastruktur i bred forstand er en annen faktor som påvirker konkurransekraften. Et eksempel på samfunnsinfrastruktur er kapasiteten til transportinfrastrukturen og dermed transport- og reisekostnader og nærhet til markeder. Samfunnsinfrastruktur handler også om tilgangen til kompetent arbeidskraft og tilgangen til FoU miljøer. Selv om vi lever i en teknologisk tidsalder, har fysisk nærhet betydning. Dersom det er slik at Vestfold-samfunnet får en relativt mindre andel av samfunnets ressurser til samferdsel og/eller for eksempel høyere utdanning i forhold til antall arbeidsplasser og/eller antall innbyggere, vil også dette svekke Vestfold-samfunnets konkurransekraft.

### *Næringsrettede overføringer*

Næringsrettede overføringer omfatter ulike programmer, låne- eller tilskuddsordninger som enten går direkte fra statlige institusjoner til Vestfolds bedrifter eller fra staten til fylkeskommunen. Det næringsrettede virkemiddelapparatet er en fellesbetegnelse som gjerne brukes på ulike offentlige virkemidler, programmer og støttetiltak som skal legge til rette for næringsutvikling, forskning og innovasjon i næringslivet. Denne kategorien omfatter bl.a. Innovasjon Norges virksomhet og ordninger, SIVA, nærings- og FoU programmer i regi av Norges Forskningsråd og de tilretteleggende utviklingsmidlene fra fylkeskommunen.

### *Offentlige arbeidsplasser*

Også omfanget av offentlige arbeidsplasser har betydning for næringslivet. For det første skaper offentlig virksomhet et marked for næringslivet. For det andre skaper offentlig virksomhet ringvirkninger fordi ansatte i det offentlige etterspør varer og tjenester fra næringslivet. For det tredje vil tilgangen til offentlige arbeidsplasser være viktige for familier der begge må og/eller ønsker å stå i jobb. Tilbudet av offentlige arbeidsplasser er et konkurransefortrinn i kampen om arbeidskraften. Offentlige arbeidsplasser er også i stor utstrekning kompetansearbeidsplasser med høye krav til utdanning og kompetanse. En kompetent og godt utdannet befolkning er en viktig faktor for å fremme regional utvikling.

## **2.1 Avgrensning av prosjektet**

En gjennomgang av overføringsordninger med utgangspunkt i samtlige mulige ordninger vil innebære at hovedprosjektet blir svært omfattende. Imidlertid bør hovedprosjektet

innledningsvis ha en vid tilnærming der første trinn blir å avklare hvilke ordninger som analyseres nærmere i utredningsarbeidet. Relevante ordninger kan finnes innenfor alle de fire hovedkategoriene nevnt ovenfor. I den sammenheng tilrår vi at hovedprosjektets omfang diskuteres og avklares i lys av overføringenes antatte betydning og økonomisk størrelse: Hvilke ordninger er viktigst for næringslivet og hvor store er ordningene?

*Hvilke statlige overføringer og rammebetingelser legger de viktigste rammer for næringslivet?*

Hva som har mest betydning for næringslivet i Vestfold kan underlegges nærmere analyser f.eks. gjennom spørreundersøkelser eller intervjuer rettet mot bedriftene, næringsorganisasjoner og/eller medarbeidere i virkemiddelapparatet. Et annet alternativ er å ta utgangspunkt i utredninger (lokale, nasjonale og internasjonale) om viktige faktorer for næringslivets lokalisering og konkurransekraft og relatert til virkemidler det offentlige rår over.

*Tilskuddenes størrelse og fordeling*

Antagelig vil større tilskuddsordninger ha relativt viktigere betydning enn mindre. Det inkluderer også en tilnærming der statlige overføringer på landsbasis er store, selv om Vestfold har en relativt liten andel av ressursene samlet og/eller pr innbygger eller sysselsatte. F.eks. vil dette gjelde innenfor kategorien næringsrettede overføringer der Vestfold i dag mottar minst ressurser av landets fylker.

## **2.2 Identifisere kriterier for fordelingen av tilskuddene**

Når hovedprosjektet har valgt ut de temaområder og statlige overføringsordninger som skal vurderes videre, bør ordningenes fordelingsystemer kartlegges. For å få et bedre grunnlag for å forstå hvorfor Vestfold fylke og Vestfold kommunene kommer ut som de gjør - og danne seg en oppfatning om det er retteferdig/rimelig eller ikke - er det nødvendig å se nærmere på et utvalg enkeltordninger og de modeller for ressursfordeling som de hviler på.

Statlige ordninger er basert på fordelingsprinsipper som er utformet på grunnlag av så vel politiske faktorer som målsettinger om rettferdighet og likeverdige vilkår, og objektive kjennetegn ved mottakerne som f.eks. innbyggertall, befolkningens alderssammensetning, bosettingsmønster, sentralitet, natur- og klimatiske forhold etc. Slike fordelingsprinsipper er gjerne operasjonalisert i ulike tildelingskriterier og fordelingsnøkler som ligger til grunn for dem enkelte ordning. Fordelingsprinsippene kan også være underlagt skjønnsmessige vurderinger som ikke alltid er like lett tilgjengelige.

I denne delen av kartleggingen bør også statens systemer for fordeling av ressurser kartlegges. Enkelte ordninger fordeles til fylkene gjennom nasjonale fordelingsystemer slik tilfellet er for rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner. Andre fordelingsmekanismer styres ut fra sektoretater som ofte ikke er organisert på fylkesnivå..

## **2.3 Sammenligning andre regioner**

En drøfting og vurdering av om Vestfold kommer dårlig ut i fordelingen av statlige midler, forutsetter en eller annen form for målestokk. En slik målestokk kan knyttes til formålet og ambisjonene med de ulike ordningene og spørsmålet om behovene som ordningen skal ivareta blir godt nok dekket i Vestfold (grad av behovsdekning). Behovsdekning kan f.eks. være knyttet opp til leveårsundersøkelser.

En annen målestokk er den komparative der situasjonen for Vestfold mht ulike ordninger kan sammenlignes, enten med et landsgjennomsnitt (f eks målt som kr. pr. innbygger, per innbygger i yrkesaktiv alder og/eller pr sysselsatt) eller med andre fylker.

Komparative analyser kan gjøres på flere forskjellige måter. For å unngå at vi sammenligner epler og pærer vil det være viktig å sammenligne med fylker som i størst mulig grad ligner Vestfold. De metodiske fordelene med denne tilnærmingen ("most similar approach") er at vi kan redusere antall forklaringsfaktorer (på hvorfor Vestfold kommer ut som det gjør), i og med at mange forhold kan holdes konstante<sup>1</sup>. Fylker som skal tjene som sammenligningsgrunnlag bør ligne Vestfold mest mulig med hensyn til grunnleggende karakteristika som:

- geografisk beliggenhet
- størrelse (målt i areal),
- befolkningsstørrelse og befolkningsutvikling,
- alderssammensetning,
- levekårsforhold,
- næringsstruktur,
- kommuneantall og kommunestørrelse,
- by- og senterstruktur mv.

En slik tilnærming vil dermed utelukke sammenligning med utpregede distriktsfylker, som Nordland og Sogn og Fjordane, som i stor utstrekning nyter godt av distriktpolitisk begrunnede ordninger som f eks redusert arbeidsgiveravgift, transportstøtte mv som Vestfold ikke tar del av. Fylker som Østfold eller Aust-Agder kan derimot sies å dele mange av de strukturelle karakteristika som kjennetegner Vestfold og vil være interessante i en sammenligning. Imidlertid vil også andre fylker som for eksempel Vest-Agder, Rogaland og/eller Sør-Trøndelag også kunne være aktuelle å sammenligne med, selv om disse fylkene omfatter "storbyer" og delvis er innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Valg av referansefylke(r) vil måtte skje etter en gjennomgang av slike strukturvariabler og begrunnes nærmere i et hovedprosjekt.

## **2.4 Identifisere muligheter og metoder for mer gjennomslag**

Hovedprosjektet bør gjøre en analyse av mulighetene for mer gjennomslag, dvs. økte statlige ressurser til Vestfold. I den sammenheng kan bl.a. følgende faktorer vurderes:

- Kriteriene og systemene for fordeling
- Ordningens størrelse nasjonalt
- Nasjonale reformprosesser
- Politisk forankring og oppmerksomhet

---

<sup>1</sup> Man skal samtidig være oppmerksom på at sammenligninger på tvers av geografiske områder alltid vil ha sine begrensninger. Eventuelle konklusjoner må derfor trekkes med forbehold om at det kan være spesifikke faktorer og hensyn som begrunner ulikheter.

### *Kriteriene for fordeling*

Hvilket grunnlag kriteriene hviler på kan ha betydning for gjennomslag. Dersom kriteriene er resultater av omfattende faglige analyser og utredninger, kan de være vanskeligere å endre enn dersom kriteriene for fordeling er sjablon og/eller skjønnsmessige. Et annet forhold som kan ha betydning for nasjonalt gjennomslag, er hvorvidt kriteriene i den senere tid er vurdert eller analysert. Nylig utviklede kriterier kan være vanskeligere å endre enn eldre.

### *Ordnings størrelse*

Mindre endringer i fordelingen av ordninger kan være lettere å få gjennomslag for enn større. I praksis vil det kunne innebære at de store nasjonale ordningene er mer interessante for Vestfold å forfølge fordi selv mindre endringer i fordelingsprisnipper kan gi seg utslag i relativt store beløp.

### *Nasjonale prosesser*

Pågående nasjonale vurdering eller endringsprosesser kan styrke muligheten for at Vestfold når fram med argumentasjon nasjonalt. Slike prosesser representerer et mulighetsvindu der nasjonale beslutningstakere kan være mer lydhøre for så vel faglig som politisk argumentasjon for endringer i fordelingsystemer. Hovedprosjektet bør derfor kartlegge pågående og varslede nasjonale prosesser knyttet til eventuelle endringer i sektorer

### *Politisk forankring og oppmerksomhet*

For det første vil en endringer i kriterier som har bred politisk forankring kunne være vanskeligere å endre enn kriterier som har støtte av et smalt Stortingsflertall. Stemningsskifter blant nasjonale politikere kan utnyttes av Vestfold. For det andre kan en tilnærming være å vurdere kriteriene i lys av politisk oppmerksomhet. Kriterier som til nå har vært underlagt administrativ behandling i direktorater og etater kan løftes fram med sikte på politisk oppmerksomhet dersom ordningene slår urettmessig ut for Vestfold.

## **2.5 Utnyttelse av nåværende ordninger og programmer**

Mange tilskudd og ordninger er søknadsbaserte og/eller er avhengig av en lokal egeninnsats for at Vestfold skal få tilgang til statlige ressurser. Hovedprosjektet bør kartlegge nasjonale søknadsbaserte ordninger og krav i tilknytning til disse med sikte på at Vestfold har et aktivt forhold for utløsning av statlige midler.

Et eksempel på en slik ordning er den statlige belønningsordningen for kollektivtransporten. Vestfold-byene har til nå ikke mottatt ressurser fra ordningen til tross for at sammenlignbare områder som Skien/Porsgrunn og Sarpsborg/Fredrikstad mottar midler. Et annet eksempel er nasjonale tilskudd til idrettanlegg for å stimulere til bedre anleggsutbygging i befolkningstette områder og større kostnadskrevenne anlegg for mindre idretter. Vestfold mottok i forrige programperiode ikke ressurser til tross for at sammenlignbare områder som Skien, Drammen og Asker og Bærum mottok betydelige beløp. I inneværende programperiode (2007-2010) har departementet avsatt nærmere 250 mill kroner over fire år. Et tredje eksempel er ordninger finansiert gjennom Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA, herunder Arena - Innovasjon i nettverk og VRI (Virkemidler for regional FoU og innovasjon).

## **2.6 Organiseringen av et hovedprosjekt**

Hovedprosjektet vil etter vår vurdering deles inn i 2 hovedfaser. Første fase vil være å begynne et utvalg ordninger som vil analyseres nærmere. Andre fase er selve analysen av ordningene, herunder gjennomgang av kriterier og kostnadsnøkler, vurdering av hvor godt

ordningene ivaretar Vestfolds behov og sammenligninger med andre fylker. Analysen vil gi et kunnskapsgrunnlag som i neste omgang kan benyttes i argumentasjon og politisk påvirkningsarbeid opp mot nasjonale myndigheter.

Vi vil foreslå at VSV er styringsgruppe for hovedprosjektet. Gjennomføringen av hovedprosjektet vil skje trinnvis og vil måtte avgrensnes. VSV vil ha mandat til å diskutere tilnærminger og avgrensninger og forankringen i VSV styrker nødvendig oppmerksomhetsomhet om prosjektet. VSV bør selv vurdere hvorvidt det er behov for ytterligere forankring av prosjektet.

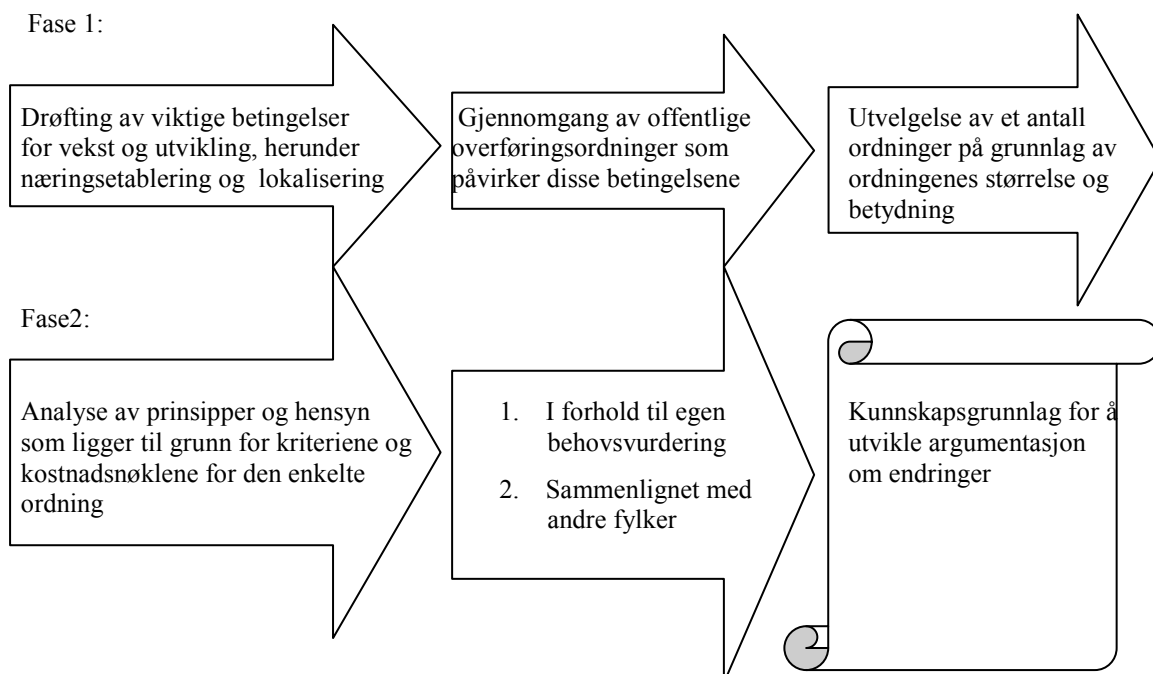
I utredningsfasen bør det i tillegg etableres en arbeidsgruppe som skal følge opp det løpende utredningsarbeidet. Arbeidsgruppen bør ikke være for stor, men ha en viss bredde. F eks kan 5-6 medlemmer være et greit antall. Utgangspunktet bør være at arbeidsgruppen dekker de institusjoner som utgjør styringsgruppen for VSV. Det innebærer at arbeidsgruppens medlemmer omfatter en viss bredde av institusjoner f eks medlemmer fra fylkeskommunen, høgskolemiljøet, kommunene, Innovasjon Norge, næringsorganisasjoner og/eller fylkesmannsambetet.

Det konkrete utredningsarbeid må gjennomføres av utredningsmiljø som har kapasitet og kompetanse til å utføre arbeidet. Utredningsmiljøet må være vant til en arbeidsform som innebærer dialog med oppdragsgiver underveis (hhv styringsgruppe ved milepæler og arbeidsgruppen (mer løpende).

## 2.7 Sammenfatning

Vi kan sammenfatte logikken og gangen i hovedprosjektet i de ulike trinnene i figuren under.

Figur 2.1 Metodikk for gjennomføring av hovedprosjekt:





## 3 Vestfolds andel av kaka

Som nevnt innledningsvis gir en gjennomgang av de store pengestrømmene fordelt på bestemte kategorier støtte til en påstand om at Vestfold relativt sett kommer dårlig ut. I de to følgende kapitlene gjennomgås hhv disse makrotallene nærmere (kap 3) og det foretas en liten dybdestudie som gir eksempler fra noen utvalgte overføringsordninger (kap 4).

### 3.1 Makrobildet

Statlige overføringer kan deles inn i ulike kategorier. I det følgende gis det et makrobilde av statlige overføringer til fylkene basert på fem hovedkategorier. De fem hovedkategoriene og tallene som presenteres for hver enkelt av er hentet fra Østlandsforsknings rapport ”Statlige utgifters geografi i 2005” (ØF-rapport 07/2007). De fem kategoriene er:

- Personrettede overføringer: Pensjoner, trygdeordninger, dagpenger, rehabilitering, bostøtte, stønader, utdanningsstipender mv.
- Overføringer til kommunene: rammetilskudd, øremerkede tilskudd, andre overføringer til kommunene
- Overføringer til fylkeskommunene: rammetilskudd, øremerkede tilskudd, andre overføringer til fylkeskommunene
- Næringsrettede overføringer: jordbruksoverføringer (produksjonstilskudd, driftstilskudd, pristilskudd mv.), bedriftsrettet støtte, private og offentlige FoU kontrakter, BU-midler, verdiskapningsprogram, redusert arbeidsgiveravgift, arbeidsmarkedstiltak mv.
- Statslønninger

Med utgangspunkt i utgiftskategoriene er det foretatt en fullstendig kommunefordeling av tilnærmet hele statsbudsjettets løpende utgifter med unntak av innkjøp av varer og tjenester, renteutgifter og overføringer til utlandet og til petroleumsfondet.<sup>2</sup> Selv om analyseåret er 2005 og studien derfor ikke gir et helt aktuelt bilde av situasjonen, skulle den likevel gi uttrykk for et nivå og trend i sammenligningene mellom Vestfold og andre fylker. Gjennomgangen er også utelukkende fokusert på de statlige overføringsordningene, mens den delen av kommunenes og fylkeskommunenes inntekter som utgjøres av skatter og avgifter ikke er kommentert.

SSBs tall for utgifter for statskassen i 2005 viste netto utgifter på 816 mrd kr. Etter nettooverføringen til Petroleumsfondet gjestod 612 mrd kr. til fordeling. 78 pst av denne potten, eller 476 mrd. kr, mente Østlandsforskning kunne la seg meningsfylt regionalisere, dvs fordeles som overføringer til regioner og lokalsamfunn. Andelen (136 mrd.kr) som forskerne mente ga liten mening å regionalisere gjelder bl.a. overføringer til utlandet og renteutgifter, innkjøp av varer og tjenester, investeringer og kapitalutgifter (dekker investeringsaktiviteten), refusjonsordninger gjennom trygdesystemet, utgifter til ulike typer samferdselsformål (NSB, fly), sentrale institusjoner (som Radiumhospitalet og Rikshospitalet).

Den samlede fordelingen på de fem hovedkategoriene var som følger:

---

<sup>2</sup> Regionaliseringen av de statlige utgiftene bygger på en omfattende datainnsamling og bearbeiding av SSBs tall for ugifter for statskassen medregnet folketrygden i 2005. For en nærmere gjennomgang av prinsippene og forutsetningene for beregningene vises det til rapporten fra Østlandsforskning.

- 228,2 mrd. kroner i overføringer til husholdningene som omfatter trygder og stønader via NAV, stipender, rentestøtte og avskrivninger gjennom Statens lånekasse for utdanning og bostøtte
- 78,9 mrd. kroner i overføringer til kommunene både
- rammetilskudd fra KR D, øremerkede tilskudd og andre overføringer
- 17,7 mrd. kroner i overføringer til fylkeskommunene både rammetilskudd fra KR D og øremerkede tilskudd
- 124,3 mrd. kroner i statlig lønnsutgift.
- 26,8 mrd. kroner i næringsrettet støtte. Denne kategorien er vidt definert og omfatter bl a de viktigste regionaliserte ordningene med bedrifts-/næringsrettede overføringer så som tilskuddsordningene i jordbruket, tilskudd innen skogbruk og fiske, kompensasjonsordninger for økt arbeidsgiveravgift, BU-støtte og andre tilskuddsordninger som administreres av Innovasjon Norge, forskningsmidler fra Norges forskningsråd, støtte til opptreningsinstitusjoner og deler av tilskuddene til arbeidsmarkedstiltak.

Den fylkesvise fordelingen av disse overføringene er presentert i tabell 3.1.

Tabell 3.1: Statlige overføringer i 2005 fordelt på hovedkategorier. Mill.kr

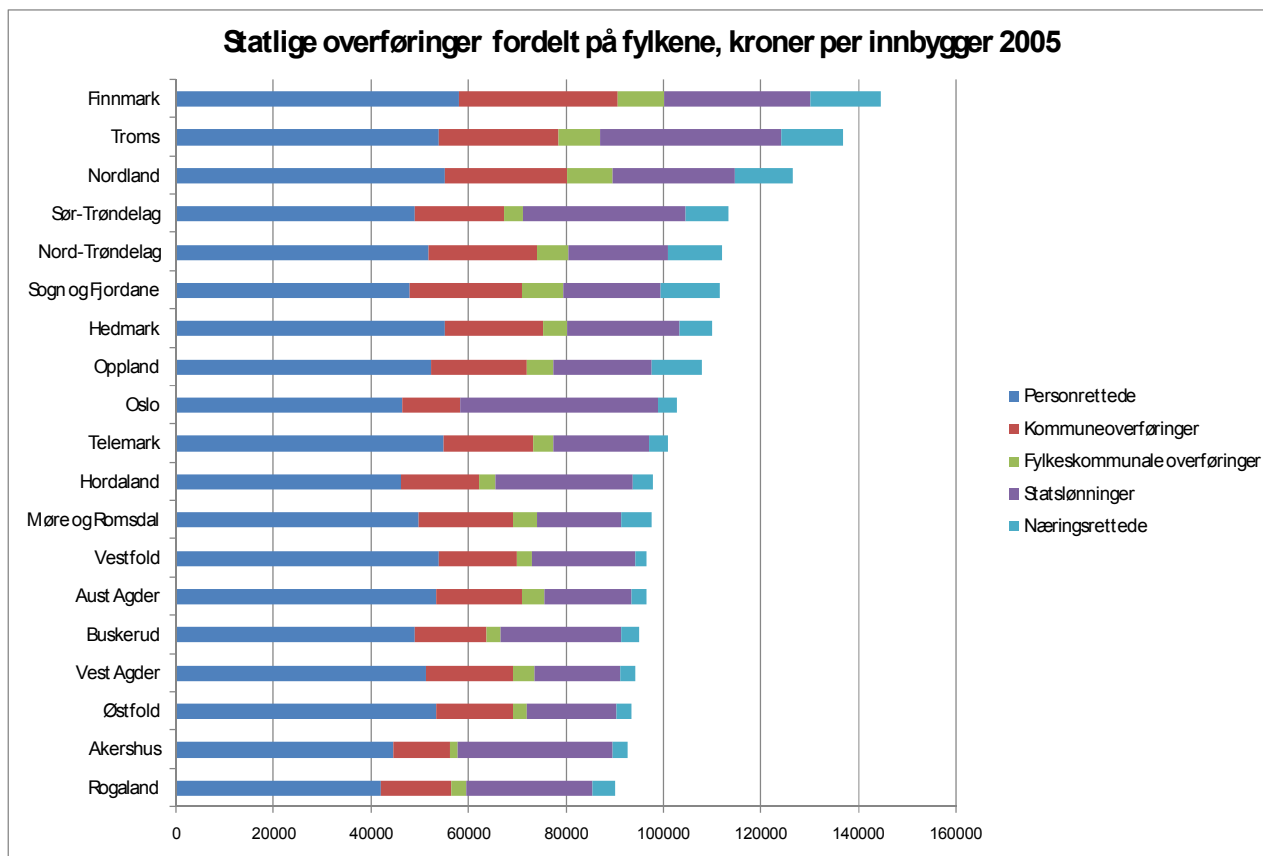
| Innbyggere per 31.12.2005 |                  | Personrettede | Kommuneoverføringer | Fylkeskommunale overføringer | Statslønninger | Næringsrettede | Sum overføringer |
|---------------------------|------------------|---------------|---------------------|------------------------------|----------------|----------------|------------------|
| 4 640 219                 | Hele landet      | 228189        | 78930               | 17713                        | 124293         | 26710          | 475 835          |
| 538 411                   | Oslo             | 24949         | 6354                | 0                            | 21845          | 2083           | 55231            |
| 501 125                   | Akershus         | 22232         | 5871                | 816                          | 15878          | 1571           | 46367            |
| 452 611                   | Hordaland        | 20797         | 7326                | 1522                         | 12677          | 1885           | 44207            |
| 397 594                   | Rogaland         | 16662         | 5720                | 1251                         | 10297          | 1867           | 35797            |
| 275 403                   | Sør-Trøndelag    | 13485         | 5055                | 1051                         | 9198           | 2397           | 31186            |
| 236 257                   | Nordland         | 13032         | 5873                | 2232                         | 5899           | 2814           | 29850            |
| 260 389                   | Østfold          | 13845         | 4140                | 705                          | 4811           | 796            | 24297            |
| 244 978                   | Møre og Romsdal  | 12160         | 4771                | 1201                         | 4241           | 1520           | 23893            |
| 245 225                   | Buskerud         | 11965         | 3642                | 678                          | 6075           | 872            | 23232            |
| 222 104                   | Vestfold         | 8294          | 2912                | 716                          | 2858           | 504            | 21427            |
| 153 585                   | Troms            | 8238          | 3781                | 1306                         | 5738           | 1956           | 21020            |
| 188 511                   | Hedmark          | 10361         | 3837                | 925                          | 4300           | 1308           | 20731            |
| 183 204                   | Oppland          | 9537          | 3592                | 993                          | 3687           | 1880           | 19725            |
| 166 140                   | Telemark         | 9093          | 3056                | 675                          | 3286           | 621            | 16731            |
| 162 317                   | Vest Agder       | 8294          | 2912                | 716                          | 2858           | 504            | 15283            |
| 128 694                   | Nord-Trøndelag   | 6664          | 2839                | 855                          | 2616           | 1446           | 14419            |
| 106 650                   | Sogn og Fjordane | 5112          | 2431                | 911                          | 2128           | 1295           | 11877            |
| 72 937                    | Finmark          | 4226          | 2370                | 708                          | 2186           | 1045           | 10535            |
| 104 084                   | Aust Agder       | 5535          | 1824                | 488                          | 1875           | 307            | 10029            |

Kilde: ØF-rapport nr. 07/2007

## 3.2 Vestfold i makrobildet

De absolutte tallene som er presentert i tabell 1 viser, ikke overraskende, at det er de mest folkerike fylkene som mottar de største overføringene. De faktiske tallene gir imidlertid ikke noe bilde av den regionale av overføringsordningene og hvordan disse varierer mellom fylker. I figur 3.1 er overføringene målt som kroner per innbygger.

Figur 3.1: Statlige overføringer



Kilde: ØF-rapport nr. 07/2007

Som figuren viser er det er de *personrettede overføringene* som dominerer i omfang blant de regionaliserte statlige utgiftsordningene med totalt 228 mrd. kr eller i gjennomsnitt 49 176 kr/innbygger. Vestfold ligger her over landsgjennomsnittet med overføringer som utgjør kr 53 828 per innbygger. Overføringene innenfor denne kategorien er i stor utstrekning rettighetsfestede ordninger, dvs individrettede ordninger som utløses på grunnlag av objektive kriterier og uavhengig av bosted. Fylkesvise variasjoner innenfor denne kategorien overføringer må følgelig primært forklares med demografiske forhold. Fylker med en høy andel eldre og eller mange på uføretrygd får med andre ord større overføringer pr innbygger enn fylker med en ung befolkning og lav andel uføretrygdede. Med unntak av forhøyet barnetrygd og ekstraordinær avskrivning av studielån i Finnmark og Nord-Troms er det knapt geografisk betingede ordninger innenfor denne utgiftskategorien.

Overføringene til *kommunene* utgjorde totalt 78,9 mrd kr eller i gjennomsnitt ca 17 000 kr/innbygger. I Vestfold utgjør dette tallet kr 15 918 per innbygger. Kommuneoverføringene består av rammetilskudd fra KRD og øremerkede tilskudd fra ulike departementer som skal ivareta bestemte formål. Kommuneoverføringene har en klar distriktsprofil og bidrar i sterk grad til at kommunene i Nord-Norge har de største samlede statlige overføringene.

Sammenlignet med Vestfolds 15 918 kr per innbygger mottar f eks Finnmark kr 32 492 per innbygger<sup>3</sup>.

Når det gjelder *statlige lønnsutbetalinger* utgjorde de 124 mrd. kr, eller i gjennomsnitt 26 786 kr per innbygger i 2005. Utbetalingene er høyest i Oslo med 40 574 kr. per innbygger, men også de nordnorske fylkene markerer seg med høye statslønninger som f eks Troms med 37 538 pr per innbygger). Vestfold ligger også her under landsgjennomsnittet med 21 164 kr. per innbygger. I noen tilfeller vil statlige virksomheter være knyttet til kommunens befolkningsmengde og sammensetning fordi de skal betjene dens innbyggere, eksempelvis lokale NAV kontorer. I disse tilfeller vil lønnsutbetalingene gjenspeile demografiske forhold i ulike regioner. Andre statlige virksomheter er i mindre grad demografisk bestemt så som forsvarsanlegg, høyskoler samt sentraladministrasjonen (departement, direktorater mv.). Statlige lønnsutbetalinger går i stor grad til kompetansearbeidsplasser i de ulike regioner og kan derfor hevdes å ha stor betydning for vekst og utvikling.

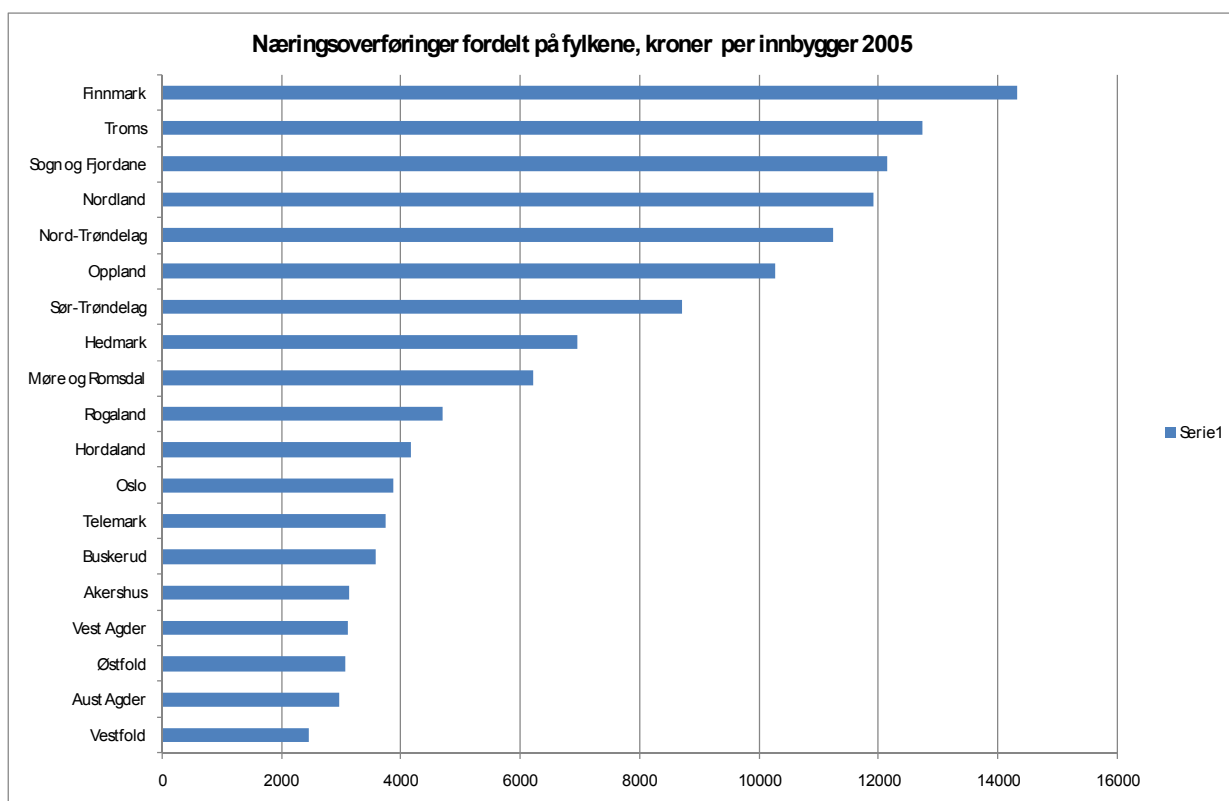
*Næringsrettede overføringer* er som nevnt over vidt definert og omfatter jordbruksoverføringer, andre næringsoverføringer som ulike tilskuddsordninger, verdiskapningsprogram, FoU-kontrakter mv. Kategorien omfatter også midler fra Norges Forskningsråd, arbeidsmarkedstiltak, og i tillegg er verdien av redusert/kompensert arbeidsgiveravgift, tilsvarende nær 5 mrd. kroner på landsbasis, regionalisert og medregnet i tallene. Samlet beløp disse overføringene seg til kr. 26,7 mrd. eller i gjennomsnitt kr. 5756 per innbygger i 2005. Både samlet og enkeltvis har disse næringsoverføringene store regionale ulikheter og er i sum viktigst i de nordnorske fylkene, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Oppland. Det er særlig den reduserte arbeidsgiveravgiften som bidrar til de fylkesvise forskjellene, men også mange andre ordninger har en klar overvekt i distriktene. Når det gjelder forskningsmidlene, går hele 90 prosent til mottakere i sentrale kommuner, og i all hovedsak fylkesfordelt til Oslo, Akershus, Rogaland og Sør-Trøndelag.

Figur 3.2 viser at Vestfold kommer aller dårligst ut av samtlige fylker innenfor denne kategorien overføringer. Overføringene til Vestfold utgjorde 504 mill kr., eller 2269 kr per innbygger.

---

<sup>3</sup> For en grundigere gjennomgang av finansieringssystemet for fylkeskommunen basert på 2009 tall viser vi til avsnitt 4.1.

Figur 3.2 Næringsoverføringer fordelt på fylkene



### 3.3 Oppsummering

På grunnlag av tallmaterialet som er presentert her kan det konkluderes at Vestfold kommer dårlig ut mht statlige overføringer. Av de fem utgiftskategoriene som er gjennomgått er det bare innenfor kategorien ”personrettede overføringer” at Vestfold ligger over det nasjonale gjennomsnittet. Overføringer til pensjon og trygd utgjør de vesentligste komponentene her. I forhold til overføringer som går til kommuner og fylkeskommune og til statlige lønnsutbetalinger ligger Vestfold markert under landsgjennomsnittet regnet i kroner per innbygger. Vestfold er på bunn med hensyn til statlige overføringer til næringsformål (vidt definert).

Bildet av at Vestfold kommer dårlig ut blir ytterligere forsterket dersom vi supplerer overføringstallene med statistikk for statlige investeringer. En studie som ble gjennomført i 2006<sup>4</sup> kartla statlige investeringer i perioden 1989-2005 som omfatter veginvesteringene, investeringer i jernbane, investeringer i statlige bygg, spesielle prosjekter og luftfart. De statlige investeringene har i denne perioden ligget på mellom 30 og 50 mrd kr. per år. I kartleggingen som ble gjennomført er fra 3,5 til 10 milliarder stedfestet, det vil si mellom 12 og 27 prosent av statens samlede investeringer. Oslo og Akershus og de typiske distriktsfylkene med svakt næringsliv og mye spredt bosetting kommer best ut i denne statistikken, mens Vestfold også her inntar jumboplassen.

<sup>4</sup> Rolv Lea: Regional fordeling av statens investeringer 1989- 2005, Civitas 2006

## 4 Eksempler på enkeltordninger

Nedenfor beskriver og drøfter vi nærmere 4 statlige overføringsordninger når det gjelder, deres formål, rammer, fordelingskriterier og størrelse. Ordningene er svært forskjellige og illustrerer noe av bredden et hovedprosjekt kan gå inn på.

### 4.1 Hovedfinansieringen av fylkeskommunene: skatt og rammetilskudd

Fylkeskommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter og utgjør en svært stor del av fylkeskommunenes inntekter. Av de frie inntektene er i overkant av 2/3 skatteinntekter og i underkant av 1/3 overføringer. Fylkeskommunene samlet mottar i 2009 anslagsvis i samlede frie inntekter 39 mrd kroner<sup>5</sup>. Av dette utgjør rammetilskudd nærmere 18 mrd kroner. For Vestfold fylkeskommunes del er summene av hhv frie inntekter samlet i overkant av 1,6 mrd kroner, herav rammeoverføringer nærmere 650 mill kroner.

Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle ulikheter i fylkeskommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning).

Tabell 4.1 Rammetilskudd til fylkeskommunene - inndeling på poster

| Fylkeskommuner,<br>kapittel 572 |                     | Bevilget 2009 (1 000 kr) |
|---------------------------------|---------------------|--------------------------|
| Post 60                         | Innbyggertilskudd   | 15 963 827               |
| Post 62                         | Nord-Norge-tilskudd | 500 791                  |
| Post 64                         | Skjønnstilskudd     | 890 000                  |
| Post 65                         | Hovedstadstilskudd  | 504 573                  |
| <b>Sum</b>                      |                     | <b>17 859 191</b>        |

Målet med utgiftsutjevningen er å fange opp forskjellene mellom fylkeskommunene når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning mv. Både etterspørselen etter fylkeskommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom fylkeskommunene. En tar fra de relativt sett lettdrevne fylkeskommunene og gir til de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vektorer fanges variasjonen i utgiftsbehov opp. Kostnadsnøkkelene for fylkeskommunene består av tre delkostnadsnøkler: videregående opplæring, samferdsel og tannhelsetjenesten.

Målet med inntektsutjevningen er å utjevne forskjeller i skatteinntekter mellom fylkeskommunene. Inntektsutjevningen for fylkeskommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere. For fylkeskommunene er inntektsutjevningen slik at alle fylker med en skatteinngang på under 120 prosent av landsgjennomsnittet blir kompensert 90 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og 120 prosent av landsgjennomsnittet. Inntektsutjevningen for fylkeskommunene finansieres ved at hver fylkeskommune trekkes et likt beløp per innbygger.

For øvrig har rammetilskuddet 3 øvrige komponenter. Nord-Norge-tilskuddet er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet skal bidra til å gi de tre fylkeskommunene i Nord-

<sup>5</sup> Oversikttabeller for fylkeskommunens frie inntekter og rammetilskudd ligger til sist i notatet.

Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn fylkeskommuner ellers i landet. Tilskuddet skal også bidra til å muliggjøre en høy fylkeskommunal sysselsetting i områder med et konjunkturavhengig næringsliv.

Oslo kommune mottar om lag 100 mill kroner årlig knyttet til at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad. I tillegg mottar fylket en ekstrabevilgning fordi fylket fortsatt har ansvar for barnevern (statlig ansvar ellers i landet)

Det gis også et skjønnstilskudd for å korrigere for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingssystemet for øvrig. Skjønnstilskuddet for fylkeskommunene i 2009 på 890 millioner som fordeles av Kommunal- og regionaldepartementet

Tabell 4.2 nedenfor sammenligner Vestfold fylkeskommunes inntekter per innbygger med landsgjennomsnittet.

Tabell 4.2: Vestfold fylkeskommunenes inntekter vs. samtlige fylkeskommuner

|   | Samlede frie inntekter<br>budsjett 2009 (tusen kr) | Samlet rammetilskudd<br>budsjett 2009 (tusen kr) |
|---|--|--|
| <b>Hele landet</b>  | <b>38 909 191</b>                                  | <b>17 859 191</b>                                |
| Per innbygger <sup>6</sup>                                  | 8 107  | 3 721  |
| <b>Vestfold</b>   | <b>1 631 344</b>                                   | <b>647 060</b>                                   |
| Per innbygger   | 7119   | 2 823  |
| <b>Differanse hele landet vs<br/>Vestfold per innbygger</b> | <b>988</b>   | <b>898</b>                                       |

Tabellen viser at Vestfold fylkeskommune har lavere inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet inkludert Vestfold. Prosentvis er forskjellene størst når vi ser på rammetilskuddet isolert, men i absolutte tall øker forskjellene når skatteinntektene inngår i beregningene. Hovedårsaken til forskjellene ligger i utgiftsutjevningen og kostnadsnøkkelen i inntektssystemet samt inntektsutjevningen.

## 4.2 Øremerkede tilskudd til fylkeskommunene – regional utvikling

Kommunal- og regionaldepartementet overfører årlig betydelige beløp til fylkeskommunene over kapittel 551 på departementets budsjett. Den største posten er post 60 *Tilskudd for fylkeskommuner til regional utvikling* som samlet er på over 1,3 mrd kroner for 2009. Midlene som bevilges over kapitlet skal gå til aktiviteter under de tre hovedmålene for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene:

<sup>6</sup> Norge hadde 4 799 252 innbyggere 1. januar 2009, Vestfold hadde 229 134 innbyggere

- økt tilvekst, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv
- gode lokale og regionale rammebetingelser
- utvikle attraktive regioner og sentra

Tiltakene innenfor målene skal være geografisk differensiert og i hovedsak innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Det innebærer at det er distriktsfylkene som mottar desidert mest bevilgninger. Vestfold fylkeskommune har de siste to år mottatt 10,5 mill kroner gjennom tilskuddet. Det tilsvarer Oslo. Østfold mottok nærmere 19 mill kroner i 2008 og Akershus 16,4 mill kroner. I andre enden av skalaen kommer Nordland med om lag 235 mill kroner, Troms med 133 mill og Finnmark med 114 mill kroner<sup>7</sup>.

Når det gjelder den andre store posten på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett (post 61 *Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift*) er denne på om lag 660 mill kroner i 2009. Midlene skal bidra til å nå de samme strategiske målene som for kap. 551, post 60, men med særlig vekt på utvikling av næringsliv og arbeidsplasser i områder som ikke fikk gjeninnført differensiert arbeidsgiveravgift, eller som fikk gjeninnført ordningen med en høyere sats enn før 2004. Vestfold mottar ikke ressurser fra denne posten.

I den nylige fremlagte stortingsmeldingen *Lokal vekstkraft og framtidstru - Om distrikts- og regionalpolitikken* (St. meld nr 25 (2008-2009)) drøfter regjeringen eventuell økning i midlene til fylker som Vestfold. I meldingen står bl.a. følgende:

*”Ved ein eventuell større auke i midlane til regional utvikling over kapittel 551, post 60 vil Kommunal- og regionaldepartementet vurdere ein vidare auke i midlane til fylkeskommunar med nokre eller alle kommunane utanfor virkeområdet. Dette vil medverke til å styrkje den regionale utviklingsrolla til fylkeskommunane ytterlegare også i sentral- og blandingsfylka i samband med forvaltningsreforma. Det vil gjere at dei kan medverke til å møte regionale utfordringar når det gjeld både levkår og verdiskaping. Departementet legg også vekt på at regional medfinansiering er ein føresetnad innanfor enkelte nasjonale program som skal fremje innovasjon og utløyse verdiskapingspotensial ut frå regionale føresetnader. VRI-programmet er det mest aktuelle dømet. Fylkeskommunane i sentralfylka har få ledige midlar til slike program utover dei desentraliserte utviklingsmidlane frå departementet. Midlane skal også dekkje etablerarstipendordninga i desse fylka.”*

Regjeringen medgir at det er en utfordring at fylkeskommunene utenfor virkemiddelområdet har få ressurser til å drive regional utvikling og at dette bl.a. kan gi seg utslag i muligheten for å utløse nasjonale midler i virkemiddelapparatet. Samtidig er formuleringene vedrørende økning svært forbeholdne og knyttet til ev vekst i departementets ressurser på området.

---

<sup>7</sup> Jf tabell 4.3 nedenfor



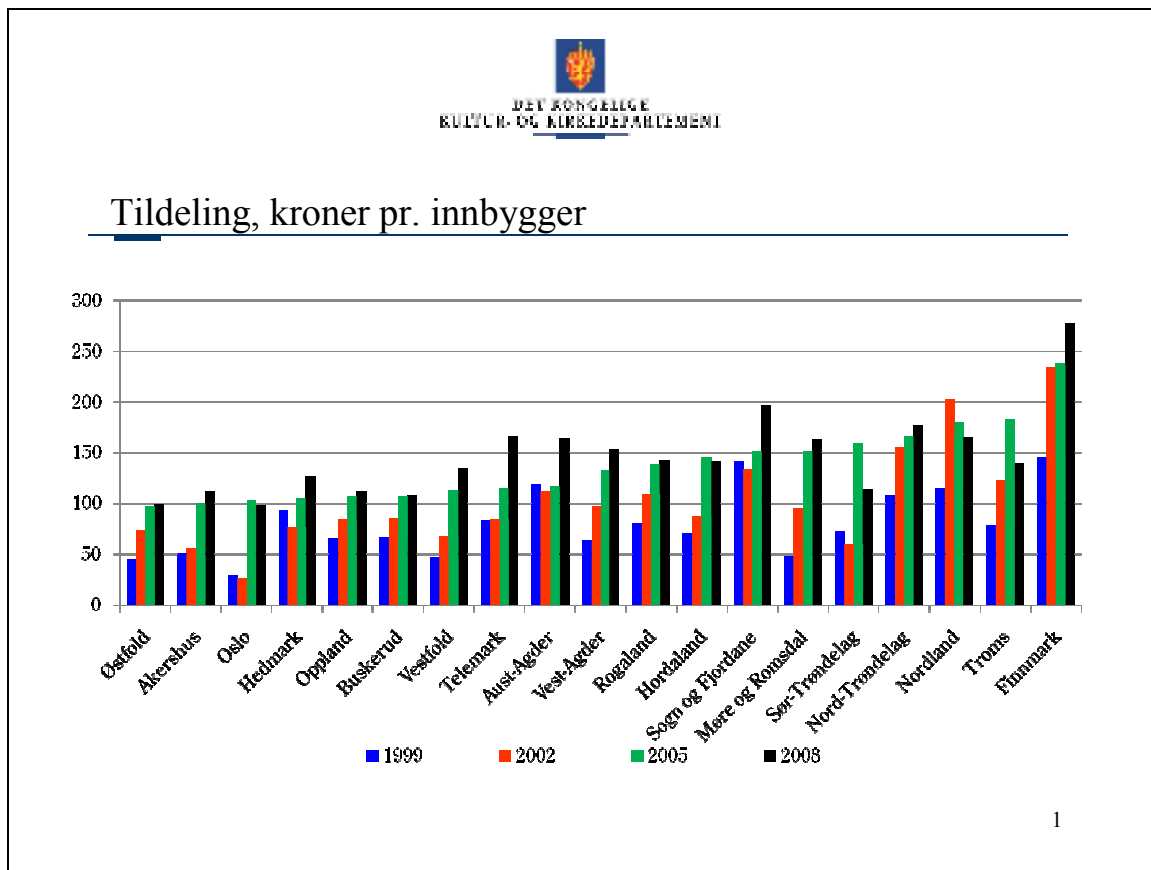
Tabell 4.3 Fordelingen av bevilgning på kap. 551, post 60 til fylkeskommunene i perioden 2006-2008

|                      | (i 1 000 kr)     |                     |                  |
|----------------------|------------------|---------------------|------------------|
|                      | 2006             | 2007 <sup>2</sup>   | 2008             |
| Østfold              | 18 300           | 18 650 <sup>3</sup> | 18 820           |
| Akershus             | 5 640            | 16 440              | 16 440           |
| Oslo                 | 5 640            | 10 500              | 10 500           |
| Vestfold             | 5 640            | 10 500              | 10 500           |
| Hedmark              | 73 450           | 63 940              | 68 510           |
| Oppland <sup>1</sup> | 55 020           | 57 100              | 61 650           |
| Buskerud             | 20 010           | 24 760              | 27 090           |
| Telemark             | 43 110           | 48 830              | 54 770           |
| Aust-Agder           | 17 870           | 27 510              | 26 380           |
| Vest-Agder           | 16 390           | 23 940              | 29 890           |
| Rogaland             | 22 370           | 23 330              | 25 160           |
| Hordaland            | 50 560           | 61 350              | 68 850           |
| Sogn- og Fjordane    | 71 410           | 70 410              | 81 080           |
| Møre og Romsdal      | 86 550           | 100 190             | 110 100          |
| Sør-Trøndelag        | 74 190           | 71 460 <sup>3</sup> | 74 470           |
| Nord-Trøndelag       | 84 340           | 94 460 <sup>3</sup> | 93 540           |
| Nordland             | 210 240          | 221 190             | 235 790          |
| Troms                | 133 970          | 145 750             | 158 470          |
| Finnmark             | 114 880          | 116 690             | 121 490          |
| <b>Totalt</b>        | <b>1 109 580</b> | <b>1 207 000</b>    | <b>1 293 500</b> |

### 4.3 Fordeling av spillemidler idrett

Fylkeskommunene får i 2009 tilført om lag tilført om lag 630 mill kroner til idrettanlegg i kommunene fra Kulturdepartementet. Fylkeskommunene fordeler midlene innad i eget fylke innenfor retningslinjer gitt av staten. Til grunn for ordningen ligger et sett objektive kriterier for fordeling mellom fylkene. Disse er godkjent søknadssum (vektes 50 prosent), antall innbyggere (vektes 25 prosent) og anleggsfordeling (vektes 25 prosent). Kriteriene er dermed knyttet til anleggsstatus, antall innbyggere og initierte godkjente prosjekter fra kommuner, lag og foreninger.

Figur 4.1: Vestfold fylkes andel av spillemidlene



Vestfold har hatt en forbedring når det gjelder fylkets andel av spillemidlene fordelt gjennom fylkeskommunene. Imidlertid har nåværende fordelingsordning en skjevfordeling som generelt innebærer at befolkningstunge fylker får mindre ressurser per innbyggere enn fylker med færre innbyggere. Kultur- og kirkedepartementet har våren 2009 etablert en arbeidsgruppe for vurdering av nåværende kriterier for fordeling av spillemidler til kommunene.

### 4.4 Overføringer til fylkesmannsembetet

I motsetning til det som er vanlig for underliggende virksomheter i statsforvaltningen, sorterer fylkesmennene faglig under flere departementer. Dette innebærer at det enkelte embete er underlagt faglig instruksjon og arbeider på fullmakt fra et antall statsråder og disses departementer. Økonomisk og administrativt sorterer imidlertid fylkesmannsembetene under Fornyings- og Administrasjonsdepartementet og får i utgangspunktet sine budsjettmidler tilført fra dette departement over ett budsjettkapittel (1510). I utgangspunktet skal kap. 1510, dekke alle ordinære driftsutgifter til fylkesmannsembetenes virksomhet (Post 01 driftsutgifter). For 2009 utgjør bevilgningen over kap. 1510 1,193 mrd kr (tildelingsbrevet for

2009). Fagdepartementene og/eller direktoratene stiller også i en viss utstrekning midler til disposisjon for særlige oppdrag i regi av fylkesmannen (diverse *fagmiddel*, *prosjektmiddel osv*) som går utenom kap.1510.

Bevilgningen fordeles til fylkesmannsembetene på basis av en fordelingsmodell som er ment å skulle reflektere de underliggende utgiftsbehov slik disse springer ut av spesifikke behovsparametre. Gjennom denne fordelingsmodellen får de enkelte embeter også et grunnlag for styringen av ressursfordelingen på tvers av embetets ulike saksområder.

Budsjettfordelingsmodellen består i dag i hovedsak av følgende elementer:

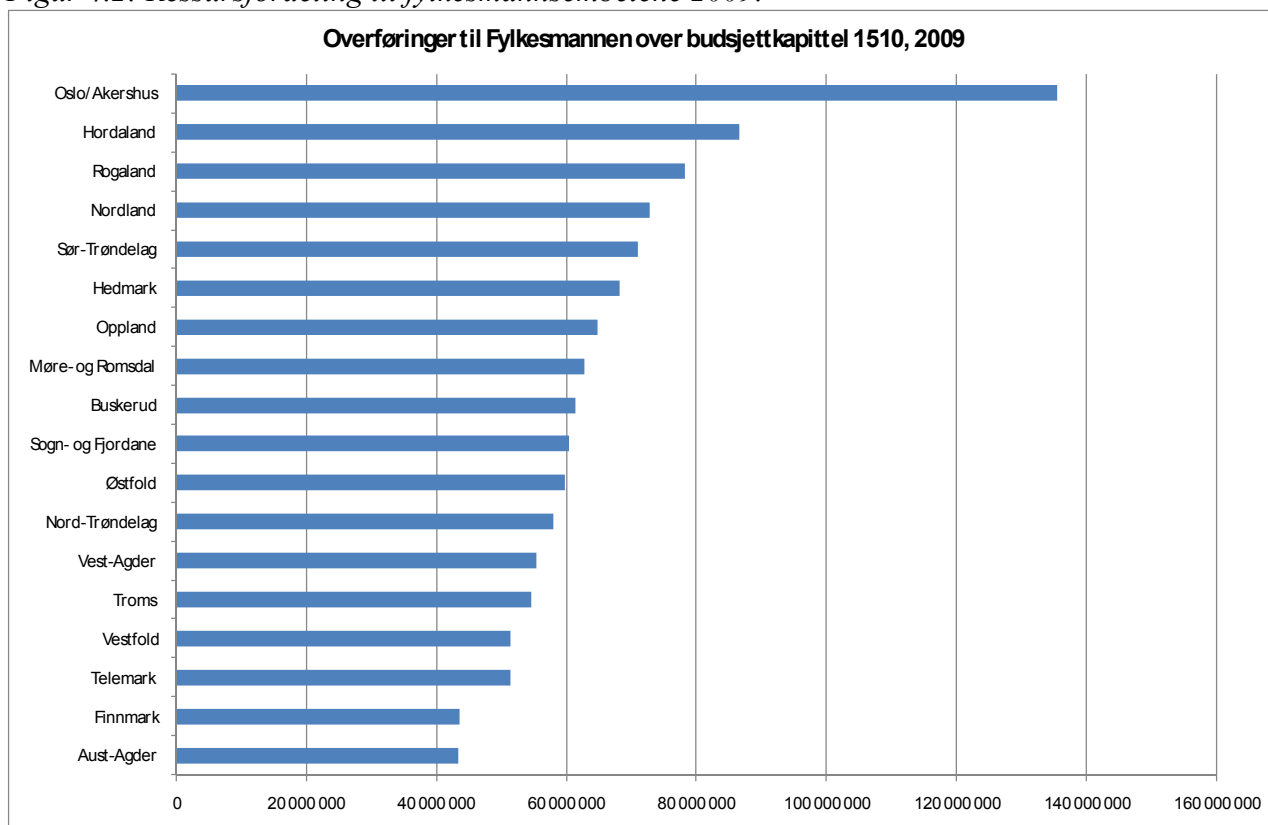
- Grunnbevilgning som dekker embetenes ”faste utgifter” og omfatter en basisbevilgning som er lik for alle embetene (bl.a. utgifter til embetsledelsen) og husleieutgifter.
- Fagoppgaver som blir fordelt etter aktivitetsbaserte og objektive kriterier.
  - Aktivitetsbaserte elementer: Dette er kriterier som skal dekke ulikt aktivitetsomfang mellom embetene. Kriterier i tilknytning til embetets fagoppgaver er det vesentligste elementet, f eks antall tilsynsbesøk, antall klagesaker etter pbl, antall rovdysaker etc. Dette styrer mot en ulik fordeling mellom embetene.
  - Objektive kriterier: Objektive kriterier er basert på *statistiske karakteristikk* av fylkene. Slike kriterier er ment å være uavhengige av embetene, dvs forhold som embetet ikke kan påvirke, men som indirekte kan antas å være relevante i forhold til det enkelte embetets totale oppgavevolum. Objektive kriterier vil i hovedsak holde seg nokså konstant over tid. De objektive kriteriene er eksempelvis antall innbyggere, antall kommuner, areal, antall med flyktningbakgrunn antall sykehus osv. Også dette styrer mot en ulik fordeling mellom embetene
- Sentrale ”skjønnsmidler” som blir fordelt direkte, f eks prosjektmidler gitt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet<sup>8</sup>

Kategorien *fagoppgaver* utgjør den beløpsmessige vesentligste kategorien med om lag 60 pst av tildelingen til embetene, mens grunnbevilgningen utgjør i overkant av 30 pst. Innenfor kategorien fagoppgaver, er det de objektive kriteriene som veier tyngst. De objektive kriteriene utgjør her om lag 85 pst av tildelingene, hvorav antall kommuner og innbyggerantall er kriteriene som veier tyngst.

---

<sup>8</sup> I tillegg til disse hovedkomponentene kommer dekning av reiseutgifter fordelt etter tall fra historiske regnskap og lønnskompensasjon for lønnsoppgjørene.

Figur 4.2: Ressursfordeling til fylkesmannsembetene 2009.



Kilde: Tildelingsbrevet 2009

Selv om fylkesmannen skal ivareta nasjonal politikk som gjerne kjennetegnes av standardisering og krav til likeverdige løsninger, vil behov og utfordringer på fylkesmannens embetsområder kunne være nokså forskjellige avhengig av hvor en befinner seg i landet. Da vil det også kunne være slik at behovet for ressurser til de ulike saksområdene vil variere fra embete til embete, og endre seg over tid i det enkelte embete. Enhver budsjettfordelingsmodell basert på et begrenset antall tildelingskriterier vil derfor alltid stå i fare for å bli kritisert for ikke å fange opp de særskilte behov og utfordringer som kjennetegner et spesifikt område. For å gjøre modellene mer treffsikre i fht regionale variasjoner kan antall kriterier økes, men vil samtidig føre til en kompleks ordning.

I en nærmere analyse av hvordan Vestfold kommer ut mht tildelingen til fylkesmannen vil det være nødvendig å gå nærmere inn på de enkelte kriterier i dagens fordelingsmodell (primært kriteriene under kategorien fagoppgaver) og drøfte hvor godt de enkeltvis og samlet treffer Vestfold sine behov. I dagens fordelingsmodell utgjør f eks areal og kommunetall viktige objektive kriterier som Vestfold scorer lavt på. Fylket er kjennetegnet av få, forholdsvis store og tettbeboede kommuner, og rask befolkningsvekst. Spørsmålet som kan reises er om det er antallet kommuner og størrelsen på arealet som i første rekke genererer oppgaver for embetet eller om det er den menneskelige aktiviteten som foregår i kommunene. Innbyggertall er selvfølgelig et kriterium som skal fange opp den dimensjonen, men spørsmålet er om det gjør det i tilstrekkelig grad i forhold til de utfordringer som gjerne preger områder i rask vekst. Det er vel dokumentert at områder i vekst ofte er preget av økt tilgang på sosiale problemer og velferdsmessige utfordringer.

Innenfor rammen av et hovedprosjekt vil det være mulig å foreta en systematisk gjennomgang av de enkelte kriterier og drøfte hvor hensiktsmessige de er i fht de spesifikke problemstillinger som kjennetegner Vestfold. I en slik analyse vil det også være naturlig å sammenligne med andre fylkesmannsembeter som deler mange av Vestfolds karakteristika.

# Vedlegg: Tabeller fylkeskommunens frie inntekter

## Rammetilskudd til fylkeskommunene 2009

| Fylke                         | Innbygger-<br>tilskudd<br><i>(1 000 kr)</i> | Nord-<br>Norge-<br>tilskudd<br><i>(1 000 kr)</i> | Tilskudd<br>barnevern/<br>hovedstads-<br>tilskudd<br><i>(1 000 kr)</i> | Ramme-<br>tilskudd<br>ekskl.<br>skjønn<br><i>(1 000 kr)</i> | Skjønns-<br>tilskudd<br><i>(1 000 kr)</i> | Sum<br>ramme-<br>tilskudd<br>2009<br><i>(1 000 kr)</i> | Sum<br>ramme-<br>tilskudd<br>2008<br><i>(1 000 kr)</i> | Sum<br>ramme-<br>tilskudd<br>2007<br><i>(1 000 kr)</i> |
|-------------------------------|---|--|--|---|---|--|--|--|
|                               | 1   | 2  | 3  | 4   | 5   | 6  | 7  | 8  |
| 01 Østfold                    | 690 513                                     | 0  | 0  | 690 513   | 37 700                                    | 728 213  | 647 080  | 732 591  |
| 02 Akershus                   | 1 346 100                                   | 0  | 0  | 1 346 100   | 58 000                                    | 1 404 100  | 1 271 277  | 775 682  |
| 03 Oslo                       | 671 293                                     | 0  | 504 573  | 1 175 866   | 0   | 1 175 866  | 1 090 354  | 501 159  |
| 04 Hedmark                    | 782 864                                     | 0  | 0  | 782 864   | 37 700                                    | 820 564  | 720 852  | 812 726  |
| 05 Oppland                    | 693 021                                     | 0  | 0  | 693 021   | 84 100                                    | 777 121  | 690 488  | 778 176  |
| 06 Buskerud                   | 644 571                                     | 0  | 0  | 644 571   | 35 900                                    | 680 471  | 627 631  | 566 474  |
| 07 Vestfold                   | 600 060                                     | 0  | 0  | 600 060   | 47 000                                    | 647 060  | 576 978  | 594 907  |
| 08 Telemark                   | 557 895                                     | 0  | 0  | 557 895   | 32 700                                    | 590 595  | 522 764  | 537 549  |
| 09 Aust-Agder                 | 423 688                                     | 0  | 0  | 423 688   | 19 800                                    | 443 488  | 392 841  | 396 446  |
| 10 Vest-Agder                 | 613 163                                     | 0  | 0  | 613 163   | 27 600                                    | 640 763  | 561 953  | 556 447  |
| 11 Rogaland                   | 1 323 125                                   | 0  | 0  | 1 323 125   | 61 700                                    | 1 384 825  | 1 239 536  | 905 607  |
| 12 Hordaland                  | 1 495 016                                   | 0  | 0  | 1 495 016   | 92 000                                    | 1 587 016  | 1 428 222  | 1 215 831  |
| 14 Sogn og Fjordane           | 804 680                                     | 0  | 0  | 804 680   | 39 100                                    | 843 780  | 752 753  | 745 916  |
| 15 Møre og Romsdal            | 1 052 235                                   | 0  | 0  | 1 052 235   | 39 600                                    | 1 091 835  | 977 171  | 975 857  |
| 16 Sør-Trøndelag              | 915 890                                     | 0  | 0  | 915 890   | 64 200                                    | 980 090  | 874 012  | 833 730  |
| 17 Nord-Trøndelag             | 675 012                                     | 0  | 0  | 675 012   | 29 700                                    | 704 712  | 621 949  | 694 491  |
| 18 Nordland                   | 1 465 251                                   | 224 656  | 0  | 1 689 907   | 73 300                                    | 1 763 207  | 1 552 879  | 1 617 642  |
| 19 Troms                      | 790 923                                     | 168 405  | 0  | 959 328   | 38 700                                    | 998 028  | 883 533  | 890 519  |
| 20 Finnmark                   | 418 527                                     | 107 730  | 0  | 526 257   | 51 200                                    | 577 457  | 515 943  | 504 954  |
| Engangsbevilgning (momskomp.) |   |  |  |   | 20 000                                    | 20 000   | 20 000   |  |
| Hele landet                   | 15 963 827                                  | 500 791  | 504 573  | 16 969 191  | 890 000                                   | 17 859 191   | 15 968 216   | 14 636 704   |

Anslag på frie inntekter 2009 – fylkeskommunene

| Fylke                         | Anslag på frie inntekter 2008<br>(1 000 kr) | Anslag på oppgave-korrigerede frie inntekter 2008<br>(1 000 kr) | Anslag på frie inntekter 2009<br>(1 000 kr) | Anslag på oppgave-korrigert vekst 2008-2009<br>(1 000 kr) | Anslag på oppgave-korrigert vekst 2008-2009<br>(kr. per innb.) | Vekst regnskap 2008-2009<br>(prosent) | Vekst RNB 2008-2009<br>(prosent) |
|-------------------------------|---|---|---|---|--|---------------------------------------|----------------------------------|
|                               | 1   | 2   | 3   | 4   | 5  | 6                                     | 7                                |
| 01 Østfold                    | 1 766 652                                   | 1 772 127   | 1 876 103                                   | 103 976   | 392  | 5,9                                   | 6,5                              |
| 02 Akershus                   | 3 528 969                                   | 3 541 950   | 3 718 956                                   | 177 006   | 341  | 5,0                                   | 5,6                              |
| 03 Oslo                       | 3 820 716                                   | 3 834 705   | 3 976 233                                   | 141 528   | 253  | 3,7                                   | 4,3                              |
| 04 Hedmark                    | 1 513 100                                   | 1 516 876   | 1 632 851                                   | 115 975   | 613  | 7,6                                   | 8,2                              |
| 05 Oppland                    | 1 462 395                                   | 1 466 030   | 1 568 533                                   | 102 503   | 558  | 7,0                                   | 7,6                              |
| 06 Buskerud                   | 1 701 489                                   | 1 705 603   | 1 781 467                                   | 75 864  | 302  | 4,4                                   | 5,1                              |
| 07 Vestfold                   | 1 536 961                                   | 1 541 178   | 1 631 344                                   | 90 165  | 398  | 5,9                                   | 6,5                              |
| 08 Telemark                   | 1 229 958                                   | 1 233 468   | 1 315 626                                   | 82 159  | 493  | 6,7                                   | 7,3                              |
| 09 Aust-Agder                 | 842 617                                     | 845 601   | 904 619                                     | 59 018  | 556  | 7,0                                   | 7,6                              |
| 10 Vest-Agder                 | 1 267 138                                   | 1 272 867   | 1 363 759                                   | 90 893  | 548  | 7,1                                   | 7,7                              |
| 11 Rogaland                   | 3 031 369                                   | 3 038 489   | 3 221 981                                   | 183 492   | 445  | 6,0                                   | 6,6                              |
| 12 Hordaland                  | 3 410 103                                   | 3 418 423   | 3 618 996                                   | 200 573   | 434  | 5,9                                   | 6,5                              |
| 14 Sogn og Fjordane           | 1 202 900                                   | 1 200 798   | 1 305 255                                   | 104 457   | 983  | 8,7                                   | 9,2                              |
| 15 Møre og Romsdal            | 2 024 646                                   | 2 029 816   | 2 165 800                                   | 135 984   | 551  | 6,7                                   | 7,3                              |
| 16 Sør-Trøndelag              | 2 074 948                                   | 2 080 297   | 2 211 403                                   | 131 106   | 463  | 6,3                                   | 6,9                              |
| 17 Nord-Trøndelag             | 1 164 620                                   | 1 165 733   | 1 261 103                                   | 95 371  | 734  | 8,2                                   | 8,7                              |
| 18 Nordland                   | 2 541 050                                   | 2 558 716   | 2 776 311                                   | 217 595   | 926  | 8,5                                   | 9,0                              |
| 19 Troms                      | 1 536 116                                   | 1 539 105   | 1 667 116                                   | 128 011   | 828  | 8,3                                   | 8,8                              |
| 20 Finnmark                   | 822 468                                     | 829 439   | 891 735                                     | 62 296  | 860  | 7,5                                   | 8,0                              |
| Engangsbevilgning (momskomp.) | 20 000                                      | 20 000  | 20 000                                      |   |  |                                       |                                  |
| Hele landet                   | 36 498 216                                  | 36 611 219  | 38 909 191                                  | 2 297 972   | 485  | 6,3                                   | 6,9                              |