



FYLKESRÅDSSAK

Sak:

Løpenr.: 3796/19
Saknr.: 19/2073-2
Ark.nr.: 103 SAKSARKIV
Dato: 23.01.2019

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesrådsleder

HØRING OM FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FOR FYLKESKOMMUNENE

Innstilling:



1. Inntektssystemet skal være et system som skal gi full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller, og dermed sette fylkene i stand til å yte likeverdige tjenester. Systemet skal være basert på objektive kriterier som baserer seg på offentlig statistikk, og resultatene av analyse skal gi statistisk signifikante utslag. Dette er faglig gode prinsipper. Imidlertid gir dette noen svakheter i inntektssystemet. For det første er antall enheter, her fylkeskommuner, så få at det gir begrensede analysemuligheter. Blant annet begrenser det antall variabler som kan være med i analysen, og dermed antall kostnadsdrivere som kan inkluderes i kostnadsnøkkelen. Med et langstrakt land med store forskjeller i befolkningen – både i antall, sammensetning og bosetningsmønster, store ulikheter i geografi og topografi samt store forskjeller i klima, må det nødvendigvis være flere og ofte mange ulike variabler som forklarer forskjeller i kostnader.

Mangel på offentlig tilgjengelig statistikk setter begrensninger. En betydelig mangel er for eksempel at næringstrafikk ikke er en del av delkostnadsnøkkelen knyttet til ferjer. Det er heller ikke gjort analyser av næringstrafikk som kostnadsdriver da det er mangelfullt datagrunnlag.

Troms fylkeskommune erkjenner at antall innbyggere og befolkningsvekst påvirker kostnadene til tjenesteyting. Som oftest må det være et tjenestetilbud tilgjengelig uansett hvor mange folk som bor langs veien. Dette er spesielt utfordrende for oss fylkeskommuner som har relativt svakere befolkningsutvikling enn landsgjennomsnittet, når de totale rammene til fylkeskommunene holdes uendret eller reelt sett reduseres.

Troms fylkeskommune mener at det er riktig at objektive kriterier legges til grunn i beregningsgrunnlaget for inntektssystemet. Vi savner imidlertid en erkjennelse fra sentrale myndigheter av de svakheter som ligger i inntektssystemet, og at dette tas høyde på andre måter innenfor systemet.

Inntektssystemet er basert på historiske kostnader noe som er en svakhet. Troms fylkeskommune vil se positivt på at departementet utreder alternativt inntektssystem med bruk av normative kostnader eller normative modeller i forbindelse med senere revisjoner av inntektssystemet.

Delkostnadsnøkkel videregående opplæring

1. Troms fylkeskommune er positiv til at hovedvekten av kostnadsnøkkelen fortsatt bygges opp om innbyggertallet i kjernegruppa for videregående opplæring samtidig som søkertallet til høykostnads utdanningsprogram opprettholdes som et kriterium.
2. Troms fylkeskommune er meget positiv til at søkere med læreplass inkluderes i delkostnadsnøkkelen. Troms har en relativ stor andel yrkesfagelever som igjen skal ha læreplass eller tilbys fagopplæring i skole. Dette er tilbud som er kostnadskrevene og gjør at elevene er i et 4-årig utdanningsløp.
3. Spredt bosetting og store avstander gir høye utgifter til videregående opplæring da det er nødvendig med en desentralisert skolestruktur slik at flest mulig ungdommer kan bo hjemme. Troms fylkeskommune er derfor glad for at reiseavstand fortsatt er inkludert i forslag til ny delkostnadsnøkkel. Vi er også glad for at den vektet opp i forslaget.. Analysen til departementet er basert på gjennomsnittlige antall innbyggere bak hver videregående skole, 11.000. Tall for 2018 viser at det var et gjennomsnittlig innbyggertall i overkant av 12.600 innbyggere per videregående skole jfr. innbyggertall fra SSB og tallet på videregående skoler fra skoleporten. Et tilleggsmoment er at den nye fylkeskommunen Troms og Finnmark er alt annet enn gjennomsnittlig både med hensyn til befolkning og reiseavstander noe som nødvendigvis gir seg utslag i tjenestetilbud og kostnadsdrivere som få, eller ingen, andre fylker har.

Delkostnadsnøkkel tannhelse

4. Troms fylkeskommune er positiv til at hovedvekten av kostnadsnøkkelen fortsatt bygges opp om ressursfordelingen på de prioriterte gruppene for tannhelsetjenesten.
5. Erfaringen i Troms fylkeskommune er at strukturelle forhold påvirker utgiftene til tannhelse. Fylkeskommunen skal sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket.

Kostnader for å oppfylle befolkningsansvaret som fordeler seg ulikt mellom fylker, er:

- Klinikstruktur som er nødvendig for å oppfylle tilgjengelighetskravet.
- Reisetid og reiseutgifter for tannhelsepersonell fra fast arbeidssted til midlertidig arbeidssted (ikke fast bemannet tannklinik, institusjon eller hjem) for å oppfylle tilgjengelighetskravet og folkehelsekravet.
- Skyssutgifter, herunder drosjeregninger for psykisk utviklingshemmede og personer i hjemmesykepleie.
- Tannlegevakt, tre vaktsteder i Troms, mot for eksempel ett i Østfold. Spredt befolkning gjør at disse vaktstedene må drives med underskudd på grunn av mindre belegg enn i tettere befolkete områder.
- Fylkeskommunen skal sørge for at tilstrekkelig antall personell med nødvendig kompetanse, herunder spesialister, finnes i fylket. Historisk har det vært vakanser og stort skifte i tannlegestillingene, noe som er svært kostbart. Et skifte i en tannlegestilling koster om lag 300.000 kroner. Bemanningsutfordringen for vanlige tannlegestillinger

har blitt mindre etter at tannlegestudiet i Tromsø ble etablert. Fylkeskommunen har imidlertid fortsatt store utgifter til å skaffe spesialister. For å rekruttere spesialister har fylkeskommunen vært nødt til å stimulere tannleger med utdanning fra Tromsø til å ta spesialistutdanning. Dette skjer med stipend (og bindingstid) fra fylkeskommunen. Stipendet er som hovedregel satt til begynnerlønn for tannleger. Å utdanne en spesialist har dermed en kostnad på om lag 2 mill. kroner for fylkeskommunen.

6. Tannhelsestatus

Det er geografiske forskjeller i tannhelsestatus i befolkningen. Dette er en kostnadsdriver som ikke er vurdert i høringen fra departementet. Forskjeller i tannhelse påvirker utgiftene til tannhelsebehandling. Tannstatusen i Troms for 5, 12 og 18-åringer er i snitt 13 prosent¹ dårligere enn landsgjennomsnittet (rent gjennomsnitt av disse tre årskullene). Tilsvarende tall for Finnmark er 18 prosent. Dersom det tas hensyn til tannstatus, andel undersøkte og forutsetter at én undersøkelse og én kariøs tann krever 0,5 time i behandling, gir dette 18 prosent høyere kostnader i Troms enn landsgjennomsnittet til undersøkelse/behandling i pasientgruppe a². Tilsvarende tall for Finnmark er 28 prosent forventet høyere kostnader. Utgangspunkt for sammenligningen er at barn og grupper med dårlig tannhelse må ha hyppigere innkalling enn barn med god tannhelse.

Regneeksempelet er redegjort for i vedlegg.

Forskjeller i tannhelse i voksenbefolkningen mellom Troms og landsgjennomsnittet er større enn forskjellene i pasientgruppe a og d. Dette forskyver seg videre til gruppene eldre, uføre og langtidssyke i institusjon og hjemmesykepleie. Dette innebærer at det er nødvendig med dyrere løsninger i Troms enn for landsgjennomsnittet.

Helsedirektoratet har utgitt en veileder for hva som er god klinisk praksis i tannhelsetjenesten. Hva som er god klinisk praksis forandrer seg over tid og i takt med samfunnet og tannhelsen i omgivelsene. Dette innebærer at psykisk utviklingshemmede og eldre, uføre og langtidssyke i institusjon og hjemmesykepleie (og i noen grad gruppe a og d ved tanntap, agenesier og andre vesentlige problemer) i dag får et bedre tilbud enn de gjorde for eksempel for ti år siden. Dette betyr sterkere kostnadsøkning for de fylkeskommunene med befolkning som tradisjonelt har hatt større tannhelseproblemer enn landsgjennomsnittet.

Delkostnadsnøkkel fylkesvei

7. Troms fylkeskommune er positiv til at Motiv brukes som kriterium for å måle forskjeller i utgiftsbehov knyttet til både drift og vedlikehold samt investeringer i vei. Motiv dekker både veilengde, veganlegg og utstyr, samt tar hensyn til årlig trafikkmengde, vinterdrift og noen klimatiske faktorer.
8. Troms fylkeskommune foreslår at Motiv brukes som eneste kriterium både for drift og investering fylkesvei. Departementet viser til at investeringsnivået samvarierer vel så sterkt med inntektsnivå som med behov for vedlikehold, og departementet sier at det kan tyde på

¹ Kostratall for 2017.

² Den offentlige tannhelsetjenesten skal gi et regelmessig og oppsøkende tilbud til:

- a. Barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år.
- b. Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon.
- c. Grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie.
- d. Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret.

at høyt investeringsnivå også henger sammen med økonomisk evne til å prioritere investering. Troms fylkeskommune er enig i at inntektsnivået påvirker muligheten til å prioritere investeringer. Imidlertid må man i en slik analyse også ta hensyn til hvorfor inntektene er høy. Dersom høyt inntektsnivå skyldes høyt utgiftsbehov så er det naturlig at utgiftene til investeringer samvarierer med inntektsnivået. I 2018 hadde Troms fylkeskommune om lag 30 prosent høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Til sammen ga dette 536 mill. kroner i utgiftsutjevning, og gjør at Troms har høye inntekter. For fylkesfaktor drift og vedlikehold vei og veilengde hadde vi om lag dobbelt så høye beregnede utgifter som landsgjennomsnittet. For Troms er det selvsagt samvariasjon mellom investeringsnivå, behov og inntektsnivå. Disse henger for oss tett sammen.

9. En fylkesveg må ha en minimum vegstandard og tilstrekkelig sikkerhet (for eksempel rassikring) uansett hvor mange mennesker som bor langs veien. Og der det bor folk kan ikke veien nattstenges uansett hvor mange eller få som bor langs/i enden av den.
10. Troms fylkeskommune vil understreke betydningen av at det i kommuneproposisjonen for 2020 presenteres hvor mye fylkeskommunene får knyttet til overføring av sams veiadministrasjon.

Delkostnadsnøkkel buss og bane

11. Troms fylkeskommune er positiv til departementets forslag til delkostnadsnøkkel. Endringen av delkostnadsnøkkelen for buss og bane må, som for de andre delkostnadsnøkklene, være mest mulig sammenslåingsnøytral.
12. Troms fylkeskommune mener at de to kriteriene *innbyggere bosatt spredt* og *sysselsatte etter arbeidssted* gir det beste grunnlaget for fordeling gjennom inntektssystemet. De to kriteriene til sammen synes å ta tilstrekkelig hensyn både til kostnadene knyttet til å drive kollektivtrafikk i spredtbygde områder der inntekspotensialet er lavt og kravet til et tilbud er bundet opp i lovpålagt skoleskyss, og de kravene til tilbud som blant annet arbeidsreiser medfører i og rundt befolkningsentra.

Departementet skriver selv at kriteriet *innbyggere per km offentlig vei (alternativ versjon)* ikke fullt ut er sammenslåingsnøytralt. Troms fylkeskommune mener derfor at man bør unngå å bruke dette kriteriet.

Delkostnadsnøkkel båt og ferje

13. Den foreslåtte fergestandarden er den samme som for ett år siden og støttes av Troms fylkeskommune med unntak av skolereiser og fravær av næringstransport. Troms støtter bruk av estimerte billettinntekter da det er fylkestingene som er ansvarlig for takstpolitikken.
14. Vi stiller oss spørrende til hvorfor skolereiser tas med som en del av fergekriteriet. Slik vi vurderer det vil det aldri settes opp en ferje på bakgrunn av behov for skoleskyss, men på basis av et bredere samfunnsmessig behov.

15. Fergenøkkelen mangler en viktig kostnadsdriver: næringstransport. Vi er kjent med at det er mangelfull tilgang til offisiell statistikk knyttet til næringstransport, men dette er en så vesentlig kostnadsdriver i Troms at det burde vært ivaretatt til tross for at det skaper metodiske utfordringer for departementet.
16. I tillegg vil vi trekke fram at for en del samfunn langs kysten er sjøvegstransport eneste forbindelse til omverdenen. Dette må vektlegges når vi skal fastsette tjenestetilbudet.

Omfordeling kompensasjon for tap ved omlegging av inntektssystemet i 2015

17. En egen tapskompensasjon for de fylker som taper på omlegging av inntektssystemet fra 2020, støttes.
18. Departementets forslag til nytt inntektssystem gir mye lavere omfordelingseffekt per innbygger enn hva som var tilfelle ved forrige omlegging. Ved denne omleggingen vil kun en fylkeskommune ha større tap enn 250 kroner per innbygger før tapskompensasjon etter departementets hovedmodell. Ved sist omlegging var tapet på 250 kroner eller mer for 7 av 19 fylkeskommuner og høyeste tap var 2559 kroner per innbygger. De fylkeskommunene som tapte mye ved omlegging av inntektssystemet fra 2015, inkludert Troms fylkeskommune, har fortsatt prosesser for å tilpasse tjenestenivået til et lavere inntektsnivå. Vi vil ha dette omstillingsarbeidet med oss inn i krevende prosesser knyttet til sammenslåing. Den eksisterende tapskompensasjonen bør opprettholdes for de fylkeskommunene hvor tap oppstod ved sist omlegging og at en ny tapskompensasjon bør innføres ved tilførsel av friske midler.

Alternativt støttes modell 3 der kompensasjonen fordeles med et likt beløp per innbygger for alle fylker.

Nord-Norge tilskuddet

19. Den historiske begrunnelsen for Nord-Norgetilskuddet er at det er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet skal bidra til å gi fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn fylkeskommuner ellers i landet. Tilskuddet skal også være med på å gjøre det mulig med en høy, fylkeskommunal sysselsetting i områder med et konjunkturavhengig næringsliv. En annen begrunnelse var at en del merkostnader som ikke ble fanget opp av rammetilskuddet, dermed ble ivaretatt gjennom Nord-Norgetilskuddet. Merkostnadene skyldes først og fremst vanskelige klimatiske og strukturelle forhold i denne landsdelen. Dette er forhold som ikke har endret seg, og for å kunne yte likeverdige tjenester som resten av fylkeskommunene er det svært viktig at tilskuddet videreføres.

Nye oppgaver

20. Finansiering av nye oppgaver er ikke omfattet av forslag til endring i inntektssystemet. Troms fylkeskommune vil understreke at disse må være fullfinansiert. Behov for å gi et likeverdig tjenestetilbud må legges til grunn i fordeling av rammer – ikke hvordan finansieringen fordeles i dag.

Ivaretakelsen av fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle krever både et økonomisk fundament, tilstrekkelig oppgaver, strategisk planansvar og tilgjengelige virkemidler. Det

vil være kritisk for suksessen i oppgaveoverføringen til de nye fylkeskommunene at oppgavene er fullfinansiert på nasjonalt nivå og at det finnes tilfredsstillende fordelingsnøkler som gir en relativt rettferdig fordeling til alle fylkeskommuner. Dersom de nye oppgavene ikke gis en tilstrekkelig finansiering vil dette kunne ha negative konsekvenser for fylkeskommunenes evne til å løse de nye oppgavene, eventuelt ha en negativ påvirkning på tjenestetilbudet for de eksisterende fylkeskommunale oppgavene.

⋮

⋮

Saksutredning:

Det vises til høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 7.1.2019 hvor berørte parter blir bedt om å gi innspill til forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene.

Bakgrunn

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd og omfordeling av skatteinntekter mellom fylkeskommunene. I 2019 utgjør rammetilskuddet til fylkeskommunene 34,6 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 34,0 mrd. kroner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ved flere anledninger varslet at inntektssystemet for fylkeskommunene vil bli revidert i forbindelse med regionreformen. Inntektssystemet må blant annet tilpasses den nye fylkesinndelingen. Tidligere erfaringer har vist at kostnadsnøkkelen i inntektssystemet bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, reiseavstander og andre strukturelle forhold. Dagens inntektssystem for fylkeskommunene ble revidert i 2015, og det er derfor uansett ønskelig med en revisjon av kostnadsnøkkelen rundt 2020.

I arbeidet med ny kostnadsnøkkel er dagens fylkesinndeling og oppgaver lagt til grunn, samtidig som det er tatt hensyn til at forslaget til ny kostnadsnøkkel skal fungere på ny fylkesstruktur. Departementet har lagt vekt på at kriteriene i størst mulig grad bør være sammenslåingsnøytrale: en sammenslått fylkeskommune skal få det samme som fylkene som inngår i sammenslåingen ellers ville fått hver for seg.

Dette høringsnotatet presenterer departementets forslag til nye delkostnadsnøkler for de ulike sektorene som inngår i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Departementet foreslår også at fordelingsvirkningene av endringene i den samlede kostnadsnøkkelen skal dempes gjennom ulike tiltak. Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene i kommuneproposisjonen for 2020, med virkning fra 1. januar 2020.

Som en del av reformen har regjeringen foreslått at fylkeskommunene skal styrkes med overføring av nye oppgaver – flere nye oppgaver er allerede vedtatt, og ytterligere oppgaver skal utredes videre. Finansieringen av de nye oppgavene omtales ikke i dette høringsnotatet, men følges opp i de ordinære budsjettokumentene fra departementet.

Oppsummering og fordelingsvirkninger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet forslår endringer i delkostnadsnøkklene for videregående opplæring, fylkesvei samt buss/bane. Det foreslås ingen endringer i kostnadsnøkklene til båt/ferje og tannhelse. I tillegg endres vektingen mellom de ulike kostnadsnøkklene i beregning av utgiftsutjevningen. For delkostnadsnøkklene fylkesvei og buss/bane foreslås det i tillegg til departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel alternativ nøkler.

I departementets forslag til nye kostnadsnøkler får Troms og Finnmark fylkeskommune nesten 54 mill. kroner mer gjennom utgiftsutjevningen enn dagens to fylker med nåværende inntektssystem. Dersom den alternative delkostnadsnøkkel for buss/bane velges tjener det nye fylket i underkant av 7 mill. kroner (øvrige delkostnadsnøkler lik departementets primære forslag). Dersom departementets forslag til alternativ fylkesveinøkkel velges øker inntekten med nesten 92 mill. kroner (øvrige delkostnadsnøkler lik departementets primære forslag). Dersom det velges alternative nøkler for både buss/bane og fylkesvei tjener det nye fylket 44 mill. kroner. Dette er vist i tabellen nedenfor. Som tallene viser er det betydelige omfordelingsvirkninger ved bruk av departementets alternative delkostnadsnøkler.

Tabell. Anslag på fordelingsvirkning for Troms og Finnmark fylkeskommune ved ny kostnadsnøkkel med alternativer. I 1000 kroner.

Departementets forslag til ny nøkkel	Alternativ 1 (med alternativ buss-/banenøkkel)	Alternativ 2 (med alternativ fylkesveinøkkel)	Alternativ 3 (med alternative nøkler for buss/bane og fylkesvei)
53 900	6 886	91 627	44 523

Tabellen er vist i vedlegg 1 side 46 i høringsnotatet (tabell 20).

Anslag på fordelingsvirkninger fordelt på delkostnadsnøkler er:

- Videregående opplæring: en gevinst på om lag 45 mill. kroner
- Tannhelse: en gevinst på knapt 2 mill. kroner
- Fylkesvei: et tap på vel 48 mill. kroner på departementets forslag. Alternativ delkostnadsnøkkel på fylkesvei gir et tap på 25 mill. kroner
- Buss/bane: en gevinst på 55 mill. kroner. Alternativ delkostnadsnøkkel på buss/bane gir en gevinst på 40 mill. kroner.
- Båt/ferje: en gevinst på nesten 5 mill. kroner

Fordelingsvirkningene er basert på kriteriedata og utgiftsbehov fra inntektssystemet i 2018. Endringer i blant annet kriteriedata, sektorvekter og utgiftsbehov fram mot 2020 innebærer at de endelige fordelingsvirkningene vil avvike fra dagens anslag. Fordelingsvirkningene inkluderer ikke effekten av omfordelingen av dagens kompensasjon for endringer i inntektssystemet.

Noen innledende betraktninger

Inntektssystemet skal være et system som skal gi full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller, og dermed sette fylkene i stand til å yte likeverdige tjenester. Systemet skal være basert på objektive kriterier som baserer seg på offentlig statistikk, og resultatene av analyse skal gi statistisk signifikante utslag. Dette er faglige gode prinsipper. Imidlertid gir dette

noen svakheter i inntektssystemet. For det første er antall enheter, her fylkeskommuner, så få at det gir begrensede analysemuligheter. Blant annet begrenser det antall variabler som kan være med i analysen, og dermed antall kostnadsdrivere som kan inkluderes i kostnadsnøkkelen. Med et langstrakt land med store forskjeller i befolkningen – både i antall, sammensetning og bosetningsmønster, store ulikheter i geografi og topografi samt store forskjeller i klima, må det nødvendigvis være flere og ofte mange ulike variabler som forklarer forskjeller i kostnader.

Mangel på offentlig tilgjengelig statistikk setter begrensninger. En betydelig mangel er for eksempel at næringstrafikk ikke er en del av delkostnadsnøkkelen knyttet til ferjer. Det er heller ikke gjort analyser av næringstrafikk som kostnadsdriver da det er mangelfullt datagrunnlag.

Et annet forhold er den tunge vekten av befolkning i inntektssystemet. Troms fylkeskommune erkjenner at antall innbyggere og befolkningsvekst påvirker kostnadene til tjenesteyting. Som oftest må det være et tjenestetilbud tilgjengelig uansett hvor mange folk som bor langs veien. Dette er spesielt utfordrende for oss fylkeskommuner som har relativt svakere befolkningsutvikling enn landsgjennomsnittet, når de totale rammene til fylkeskommunene holdes uendret eller reelt sett reduseres.

Troms fylkeskommune mener at det er riktig at objektive kriterier legges til grunn i beregningsgrunnlaget for inntektssystemet. Vi savner imidlertid en erkjennelse fra sentrale myndigheter av de svakheter som ligger i inntektssystemet, og at dette tas høyde på andre måter innenfor systemet.

Inntektssystemet er basert på historiske kostnader noe som er en svakhet. Troms fylkeskommune vil se positivt på at departementet utreder alternativt inntektssystem med bruk av normative kostnader eller normative modeller i forbindelse med senere revisjoner av inntektssystemet.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet

Det er til dels store forskjeller mellom fylkeskommunene i befolknings sammensetning, geografi og størrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader fylkeskommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å jevne ut disse forskjellene, og å sette alle fylkeskommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode tjenester. Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene omfatter i dag sektorene videregående opplæring, fylkesveier, lokale ruter (både buss/bane og båt/ferje) og tannhelse. Departementet foreslår ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen.

Det er en egen delkostnadsnøkkel for hver av sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. I denne revisjonen er det foretatt nye analyser på alle disse sektorene, og de ulike delkostnadsnøkklene er oppdatert.

Delkostnadsnøkkel videregående opplæring

	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 16–18 år	0,7959	0,7611
Søkere til høykostnads utdanningsprogrammer	0,1817	0,1769
Reiseavstand innen sone	0,0224	
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere		0,0328

Søkere til læreplass		0,0292
Sum	1,0000	1,0000

Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring består av kriteriene innbyggere 16–18 år, søkere til høykostnads utdanningsprogrammer og reiseavstand. Delkostnadsnøkkelene er basert på en kombinasjon av statistiske analyser (reiseavstand) og kostnadsanalyser (søkerkriteriet), og den resterende vekten er lagt på antall innbyggere 16–18 år.

Dagens reiseavstandskriterium er ikke sammenslåingsnøytralt, slik at når to fylkeskommuner slås sammen vil ikke verdien på kriteriet være lik summen av kriteriet for de to fylkeskommunene.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

I departementets forslag til delkostnadsnøkkel for videregående opplæring foreslås kriteriene innbyggere 16–18 år og søkere til høykostnads utdanningsprogrammer videreført som i dagens nøkkel, mens dagens reiseavstandskriterium erstattes av et nytt mål på bosettingsmønsteret (reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere). I tillegg foreslår departementet å innføre et nytt kriterium for antall søkere til læreplass.

Ved omlegging til departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring vil Troms og Finnmark fylkeskommune tjene 45 mill. kroner.

For nærmere redegjørelse vises det til høringsnotatet side 16-21.

Vurdering og hørings svar

Troms fylkeskommune er positiv til at hovedvekten av kostnadsnøkkelene fortsatt bygges opp om innbyggertallet i kjernegruppa for videregående opplæring samtidig som søkertallet til høykostnads utdanningsprogram opprettholdes som et kriterium.

Troms fylkeskommune er meget positiv til at søkere med læreplass inkluderes i delkostnadsnøkkelene. Troms har en relativ stor andel yrkesfagelever som igjen skal ha læreplass eller tilbys fagopplæring i skole. Dette er tilbud som er kostnadskrevende og gjør at elevene er i et 4-årig utdanningsløp.

Spredt bosetting og store avstander gir høye utgifter til videregående opplæring da det er nødvendig med en desentralisert skolestruktur slik at flest mulig ungdommer kan bo hjemme. Troms fylkeskommune er derfor glad for at reiseavstand fortsatt er inkludert i forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Vi er også glad for at den vektet opp i forslaget. Analysen til departementet er basert på gjennomsnittlige antall innbyggere bak hver videregående skole, 11.000. Tall for 2018 viser at det var et gjennomsnittlig innbyggertall i overkant av 12.600 innbyggere per videregående skole jfr. innbyggertall fra SSB og tallet på videregående skoler fra skoleporten. Et tilleggsmoment er at den nye fylkeskommunen Troms og Finnmark er alt annet enn gjennomsnittlig både med hensyn til befolkning og reiseavstander noe som nødvendigvis gir seg utslag i tjenestetilbud og kostnadsdrivere som få, eller ingen, andre fylker har.

Delkostnadsnøkkel tannhelse

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 1–18 år	0,7812	0,7672
Innbyggere 19–20 år	0,0735	0,0861

Innbyggere 67 år og over	0,1176	0,1202
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0277	0,0265
Sum	1,0000	1,0000

Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse er basert på en ressursfordeling mellom de prioriterte gruppene for den fylkeskommunale tannhelsetjenesten.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet foreslår at delkostnadsnøkkel for tannhelse videreføres etter samme modell som i dag, hvor det er tatt utgangspunkt i ressursfordelingen på de prioriterte gruppene for tannhelsetjenesten.

Ved oppdatering av vektene i kostnadsnøkkel vil Troms og Finnmark fylkeskommune tjene nesten 2 mill. kroner.

For nærmere redegjørelse vises det til høringsnotatet side 21-25.

Vurdering og høringssvar

Troms fylkeskommune er positiv til at hovedvekten av kostnadsnøkkel fortsatt bygges opp om ressursfordelingen på de prioriterte gruppene for tannhelsetjenesten.

Dagens delkostnadsnøkkel har imidlertid ikke kriterier som fanger opp strukturelle forskjeller mellom fylkeskommunene, slik som for eksempel bosettingsmønsteret, og dette inkluderes heller ikke i departementets forslag til kostnadsnøkkel I høringen skriver KMD:

Et spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander kan for eksempel gi høyere kostnader dersom fylkeskommunene må ha en mer desentralisert klinikkstruktur og en større årsvervsinnsats. Samtidig er det fylkeskommunene selv som avgjør organiseringen av tilbudet, og antallet tannklinikker varierer betydelig mellom fylkeskommunene. I utgiftsutjevningen skal fylkeskommunene kompenseres for ufrivillige kostnadsforskjeller, det vil si kostnader fylkeskommunen ikke selv kan påvirke.

Departementet har gjort nye analyser for å vurdere om det er en sammenheng mellom strukturelle forhold og variasjonene i utgiftene til tannhelsetjenesten. Analysene gir ikke noen klare effekter av bosettingsmønster på variasjonene i utgiftene, og når det kontrolleres for inntektsnivå er det ingen av bosettingskriteriene som har signifikant effekt på utgiftene. Dette resultatet er i tråd med tidligere analyser, der det også har vist seg vanskelig å finne statistisk signifikante sammenhenger mellom bosettingsmønster og utgiftene til tannhelse.

Erfaringen i Troms fylkeskommune er imidlertid at strukturelle forhold påvirker utgiftene til tannhelse. Fylkeskommunen skal sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket.

Kostnader for å oppfylle befolkningsansvaret som fordeler seg ulikt mellom fylker, er:

- Klinikstruktur som er nødvendig for å oppfylle tilgjengelighetskravet.
- Reisetid og reiseutgifter for tannhelsepersonell fra fast arbeidssted til midlertidig arbeidssted (ikke fast bemannet tannklinik, institusjon eller hjem) for å oppfylle tilgjengelighetskravet og folkehelsekravet.

- Skyssutgifter, herunder drosjeregninger for psykisk utviklingshemmede og personer i hjemmesykepleie.
- Tannlegevakt, tre vaktsteder i Troms, mot for eksempel ett i Østfold. Spredt befolkning gjør at disse vaktstedene må drives med underskudd på grunn av mindre belegg enn i tettere befolkete områder.
- Fylkeskommunen skal sørge for at tilstrekkelig antall personell med nødvendig kompetanse, herunder spesialister, finnes i fylket. Historisk har det vært vakanser og stort skifte i tannlegestillingene, noe som er svært kostbart. Et skifte i en tannlegestilling koster om lag 300.000 kroner. Bemanningsutfordringen for vanlige tannlegestillinger har blitt mindre etter at tannlegestudiet i Tromsø ble etablert. Fylkeskommunen har imidlertid fortsatt store utgifter til å skaffe spesialister. For å rekruttere spesialister har fylkeskommunen vært nødt til å stimulere tannleger med utdanning fra Tromsø til å ta spesialistutdanning. Dette skjer med stipend (og bindingstid) fra fylkeskommunen. Stipendet er som hovedregel satt til begynnerlønn for tannleger. Å utdanne én spesialist har dermed en kostnad på om lag 2 mill. kroner for fylkeskommunen.

Tannhelsestatus

Det er geografiske forskjeller i tannhelsestatus i befolkningen. Dette er en kostnadsdriver som ikke er vurdert i høringen fra departementet.

Forskjeller i tannhelse påvirker utgiftene til tannhelsebehandling. Tannstatusen i Troms for 5, 12 og 18-åringer er i snitt 13 prosent³ dårligere enn landsgjennomsnittet (rent gjennomsnitt av disse tre årskullene). Tilsvarende tall for Finnmark er 18 prosent. Dersom det tas hensyn til tannstatus, andel undersøkte og forutsetter at én undersøkelse og én kariøs tann krever 0,5 time i behandling, gir dette 18 prosent høyere kostnader i Troms enn landsgjennomsnittet til undersøkelse/behandling i pasientgruppe a⁴. Tilsvarende tall for Finnmark er 28 prosent forventet høyere kostnader. Utgangspunkt for sammenligningen er at barn og grupper med dårlig tannhelse må ha hyppigere innkalling enn barn med god tannhelse.

Underbyggende tallgrunnlag er vist i vedlegg.

Forskjeller i tannhelse i voksenalderen mellom Troms og landsgjennomsnittet er større enn forskjellene i pasientgruppe a og d. Dette forskyver seg videre til gruppene eldre, uføre og langtidssyke i institusjon og hjemmesykepleie. Dette innebærer at det er nødvendig med dyrere løsninger i Troms enn for landsgjennomsnittet.

Helsedirektoratet har utgitt en veileder for hva som er god klinisk praksis i tannhelsetjenesten. Hva som er god klinisk praksis forandrer seg over tid og i takt med samfunnet og tannhelsen i omgivelsene. Dette innebærer at psykisk utviklingshemmede og eldre, uføre og langtidssyke i institusjon og hjemmesykepleie (og i noen grad gruppe a og d ved tanntap, agenesier og andre vesentlige problemer) i dag får et bedre tilbud enn de gjorde for eksempel for ti år siden. Dette betyr sterkere kostnadsøkning for de fylkeskommunene med befolkning som tradisjonelt har hatt større tannhelseproblemer enn landsgjennomsnittet.

³ Kostratall for 2017.

⁴ Den offentlige tannhelsetjenesten skal gi et regelmessig og oppsøkende tilbud til:

- a. Barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år.
- b. Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon.
- c. Grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie.
- d. Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret.

Delkostnadsnøkkel fylkesvei

Midlene knyttet til overføring av sams veiadministrasjon som gjelder fylkesveiene er ikke omfattet av høringen. KMD vil komme tilbake til hvordan midlene som overføres skal fordeles mellom fylkeskommunene.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel	Alternativt forslag
Fylkesveifaktor / Motiv	0,7746	0,8035	0,8821
Veilengde	0,1127		
Innbyggertall	0,1127	0,1965	0,1179
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for fylkesvei består av kriteriene fylkesveifaktor, innbyggertall og fylkesveilengde. Fylkesveifaktoren skal fange opp variasjoner i utgiftsbehovet til drift og vedlikehold. Fylkesveifaktoren er beregnet på basis av MOTIV, men brukes ikke direkte som kriterium. Veilengde og antall innbyggere brukes til å fordele investeringsmidler som ble overført til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen, og vektet 50/50.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

KMD foreslår at MOTIV direkte skal måle variasjon for drift og vedlikehold i det nye kriteriet.

Beregningen av sektorvekten for fylkesvei avviker noe fra hovedprinsippet i inntektssystemet som er basert på de samlede netto driftsutgifter, siden det må tas hensyn til at også investeringsmidler skal fordeles etter kostnadsnøkkelen. Departementet foreslår at investeringer vektet inn i kostnadsnøkkelen med utgangspunkt i brutto investeringer de siste tre årene, fratrukket mva.-kompensasjon, overføringer, refusjoner, ferjeavløsningsmidler og bompenger. Hvis denne metoden for inkludering av investeringer hadde blitt brukt i inntektssystemet for 2018, ville det gitt en liten nedgang i sektorvekten til fylkesvei.

Statistiske analyser som KMD har gjort, viser en tydelig sammenheng mellom veikriteriene og investeringsnivået: Det er en tendens til at fylkeskommuner med mye fylkesvei og et høyt vedlikeholdsbehov på fylkesvei, også har et høyt investeringsnivå. Men analyser viser også at investeringsnivået samvarierer vel så sterkt med inntektsnivå. Departementet mener at dette tyder på at fylkeskommunenes veiinvesteringer også henger sammen med mulighetene for å prioritere området.

Departementet sier i høringen at variasjoner i veiinvesteringer mellom fylkeskommuner skyldes trolig både ulike prioriteringer og forskjeller i et objektivt behov for reinvesteringer og oppgraderinger. Departementet foreslår derfor at investeringsmidlene fortsatt fordeles dels etter innbyggertall, og dels etter et veikriterium. Vedlikeholdsbehovet målt med Motiv samvarierer noe sterkere med investeringsnivået enn fylkesveilengden, og departementet foreslår derfor at Motiv-tallene brukes som veikriterium for fordeling av investeringsmidlene.

Departementet sier i høringen at hvor stor vekt henholdsvis Motiv og innbyggertall skal ha i fordelingen av investeringsmidlene må baseres på en skjønnsmessig vurdering. Det er derfor foreslått to alternative nye kostnadsnøkler. Departementets primære forslag er at Motiv og innbyggertall vektet 50/50. I det alternative forslaget er Motiv vektet 70 prosent og innbyggertall 30 prosent.

Ved omlegging til departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei vil Troms og Finnmark fylkeskommune tape 48 mill. kroner. Dersom departementets alternative forslag velges vil Troms og Finnmark fylkeskommune tape 11 mill. kroner.

For nærmere redegjørelse vises det til høringsnotatet side 25-32.

Vurdering og utkast til hørings svar

Troms fylkeskommune er positiv til at Motiv brukes som kriterium for å måle forskjeller i utgiftsbehov knyttet til både drift og vedlikehold samt investeringer i vei. Motiv dekker både veilengde, veganlegg og utstyr, samt tar hensyn til årlig trafikkmengde, vinterdrift og noen klimatiske faktorer.

Troms fylkeskommune foreslår at Motiv brukes som eneste kriterium både for drift og investering fylkesvei. Departementet viser til at investeringsnivået samvarierer vel så sterkt med inntektsnivå som med behov for vedlikehold, og departementet sier at det kan tyde på at høyt investeringsnivå også henger sammen med økonomisk evne til å prioritere investering. Troms fylkeskommune er enig i at inntektsnivået påvirker muligheten til å prioritere investeringer. Imidlertid må man i en slik analyse også ta hensyn til hvorfor inntektene er høy. Dersom høyt inntektsnivå skyldes høyt utgiftsbehov så er det naturlig at utgiftene til investeringer samvarierer med inntektsnivået. I 2018 hadde Troms fylkeskommune om lag 30 prosent høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Til sammen ga dette 536 mill. kroner i utgiftsutjevning, og gjør at Troms har høye inntekter. For fylkesfaktor drift og vedlikehold vei og veilengde hadde vi om lag dobbelt så høye beregnede utgifter som landsgjennomsnittet. For Troms er det selvsagt samvariasjon mellom investeringsnivå, behov og inntektsnivå. Disse henger for oss tett sammen.

Et annet viktig moment er at en fylkesveg må ha en minimum vegstandard og tilstrekkelig sikkerhet (for eksempel rassikring) uansett hvor mange mennesker som bor langs veien. Og der det bor folk kan ikke veien nattstenges uansett hvor mange eller få som bor langs/i enden av den.

Troms fylkeskommune vil også understreke betydningen av at det i kommuneproposisjonen for 2020 presenteres hvor mye fylkeskommunene får knyttet til overføring av sams veiadministrasjon.

Delkostnadsnøkkel buss og bane

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel	Alternativ modell
Innbyggere per km offentlig vei, per innbygger (ut over 17)	0,2936		
Innbyggere 6–34 år (ut over 32 pst.)	0,3819		
Innbyggere bosatt spredt (ut over 0,002)	0,3245		
Innbyggere bosatt spredt		0,1256	0,2222
Sysselsatte etter arbeidssted, 15–74 år (ut over 29 pst.)		0,8744	
Innbygger per km offentlig vei, alternativ spesifikasjon			0,1846
Innbyggere 20–34 år (ut over 10,5 pst.)			0,5932
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Dagens nøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel består av tre kriterier som fanger opp ulike kostnadsdrivere. Kriteriet antall *innbyggere per kilometer offentlig vei* fanger opp de særskilte behovene for kollektivtransport i storbyene, mens *innbyggere bosatt spredt* fanger opp at behovet for skoleskyss er særlig stort i spredtbygde strøk. Kriteriet *innbyggere 6–34 år* fanger opp at det er barn og unge i skolealder, samt unge voksne, som bruker kollektivtransport mest.

Kriteriet innbyggere per km offentlig vei i dagens kostnadsnøkkel er ikke sammenslåingsnøytralt.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet foreslår en delkostnadsnøkkel med kriteriene *sysselsatte etter arbeidssted* og *innbyggere bosatt spredt*. Kriteriet innbyggere bosatt spredt sier noe om bosettingsmønsteret i fylkeskommunene og fanger opp at kostnadene ved kollektivtrafikk er høyere i mer spredtbygde strøk. Dette er i stor grad knyttet til behovet for skoleskyss, og reflekterer også at det er færre betalende passasjerer på disse rutene enn i mer tettbygde strøk.

Kriteriet sysselsatte etter arbeidssted fanger opp kostnader knyttet til behovet for arbeidsreiser. Andelen sysselsatte samvarierer også med andelen unge i befolkningen og storbyindikatorer (for eksempel innbyggere per km offentlig vei og andel innbyggere bosatt i tettsteder). Kriteriet vil dermed også indirekte fange opp kostnadsdrivere knyttet til ulik alderssammensetning og storbyforhold.

Departementet viser også en alternativ modell som i hovedsak er en videreføring av dagens nøkkel, men med en tilpasning som gjør den mer sammenslåingsnøytral. Modellen består av kriteriene *innbyggere bosatt spredt*, *innbyggere 20–34 år* og en alternativ spesifikasjon av kriteriet *innbyggere per km offentlig vei*. Den alternative versjonen av innbyggere per km offentlig vei er fortsatt ikke sammenslåingsnøytral, men sammenslåingseffektene er mindre enn med dagens versjon av kriteriet. I tillegg er alderskriteriet endret til 20–34 år, i stedet for 6–34 år. Bakgrunnen for dette er at merutgifter til skoleskyss i de yngre aldersgruppene antas fanget opp gjennom kriteriet innbyggere bosatt spredt.

Ved omlegging til departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for buss og bane vil Troms og Finnmark fylkeskommune tjene 55 mill. kroner. Dersom departementets alternative forslag velges vil Troms og Finnmark fylkeskommune tjene 8 mill. kroner.

For nærmere redegjørelse vises det til høringsnotatet side 32-36.

Vurdering og hørings svar

Troms fylkeskommune er positiv til departementets forslag til delkostnadsnøkkel. Endringen av delkostnadsnøkkelen for buss og bane må, som for de andre delkostnadsnøkklene, være mest mulig sammenslåingsnøytral.

Troms fylkeskommune mener at de to kriteriene *innbyggere bosatt spredt* og *sysselsatte etter arbeidssted* gir det beste grunnlaget for fordeling gjennom inntektssystemet. De to kriteriene til sammen synes å ta tilstrekkelig hensyn både til kostnadene knyttet til å drive kollektivtrafikk i spredtbygde områder der inntekspotensialet er lavt og kravet til et tilbud er bundet opp i lovpålagt skoleskyss, og de kravene til tilbud som blant annet arbeidsreiser medfører i og rundt befolkningsentra.

Departementet skriver selv at kriteriet *innbyggere per km offentlig vei (alternativ versjon)* ikke fullt ut er sammenslåingsnøytralt. Troms fylkeskommune mener derfor at man bør unngå å bruke dette kriteriet.

Delkostnadsnøkkel båt og ferje

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag ny nøkkel
Kystlinje i alt	0,3306	0,3419
Skolereiser med ferje	0,0178	0,0105
Skolereiser med båt	0,0188	0,0131
Båtreiser i alt	0,0188	0,0131
Normerte ferjekostnader	0,6140	0,6214
Sum	1,0000	1,0000

Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført i 2018 og består av kriteriene kystlinje i alt, båtreiser i alt, skolereiser med båt, skolereiser med ferje og normerte ferjekostnader. Nøkkelen er basert på en kombinasjon av en normativ kostnadsmodell, beregning av gjennomsnittskostnader og regresjonsanalyser.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Da dagens kostnadsnøkkel for båt og ferje ble presentert i kommuneproposisjonen for 2018, varslet departementet at enkelte elementer i beregningen av det nye ferjekriteriet ville bli vurdert nærmere. I kommuneproposisjonen for 2019 ble oppdateringen av ferjekriteriet utsatt, slik at den kunne ses i sammenheng med de øvrige endringene i inntektssystemet fra 2020. Departementet har ikke lagt opp til en større gjennomgang av båt- og ferjenøkkelen i denne omgang, utover den varslede vurderingen av ferjekriteriet og en oppdatering av kostnadsberegningen som ligger til grunn for vektingen av reisekriteriene.

Departementet ønsker imidlertid å få en ekstern vurdering av mulighetene for å etablere mer treffsikre kriterier for båtsektoren, og tar sikte på å lyse ut et prosjekt om dette. Inntil videre foreslår departementet at dagens båt-kriterier videreføres, men at vektene oppdateres på bakgrunn av nyere tall.

Endelig forslag til endringer i beregningen av ferjekriteriet

Departementet foreslår derfor at den nye ferjestandarden til Vegdirektoratet tas i bruk i beregningen av ferjekriteriet fra 2020.

Departementet foreslår videre at det brukes estimerte i stedet for faktiske billettinntekter i beregningen av de normerte nettokostnadene, siden dette vil bidra til likebehandling mellom fylkeskommunene og gjøre kriteriet mer objektivt og enklere å oppdatere.

Oppdaterte vekter for reisekriteriene

Kriteriene for skolereiser og båtreiser i alt vektet noe ned, mens kystlinje og normerte ferjekostnader vektet noe opp. Endringene i vektene skyldes oppdaterte anslag på skolereisenes andel av de samlede utgiftene til båt og ferje.

I tillegg til endringene i selve nøkkelen, foreslår departementet også en del metodiske endringer i beregningen av de normerte ferjekostnadene.

Ved omlegging til departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje vil Troms og Finnmark fylkeskommune tjene nesten 5 mill. kroner.

For nærmere redegjørelse vises det til høringsnotatet side 36-41.

Vurdering og hørings svar

Den foreslåtte fergestandarden er den samme som for ett år siden og støttes av Troms fylkeskommune med unntak av skolereiser og fravær av næringstransport. Troms støtter bruk av estimerte billettinntekter da det er fylkestingene som er ansvarlig for takstpolitikken.

Vi stiller oss fortsatt spørrende til hvorfor skolereiser tas med som en del av fergekriteriet. Slik vi vurderer det vil det aldri settes opp en ferge på bakgrunn av behov for skoleskyss, men på basis av et bredere samfunnsmessig behov.

I tillegg vil vi nok en gang understreke at fergenøkkelen mangler en viktig kostnadsdriver: næringstransport. Vi er kjent med at det er mangelfull tilgang til offisiell statistikk knyttet til næringstransport, men dette er en så vesentlig kostnadsdriver i Troms at det burde vært ivare tatt til tross for at det skaper metodiske utfordringer for departementet.

I tillegg vil vi trekke fram at for en del samfunn langs kysten er sjøvegstransport eneste forbindelse til omverdenen. Dette må vektlegges når vi skal fastsette tjenestetilbudet.

Omfordeling kompensasjon for tap ved omlegging av inntektssystemet i 2015

Da inntektssystemet for fylkeskommunene ble lagt om i 2015, ble det gitt en egen kompensasjon til fylkeskommunene som fikk en reduksjon i rammetilskudd på mer enn 200 kroner per innbygger som følge av systemendringene. Kompensasjonen skulle ligge fast til neste revisjon av inntektssystemet. Kompensasjonen har økt flere ganger gjennom stortingsvedtak, og utgjør 335 mill. kroner i 2019. Troms og Finnmark har 24,6 mill. kroner i 2019 hvorav 22,8 mill. kroner er tapskompensasjon for Troms fylkeskommune.

Departementet foreslår at dagens kompensasjon avvikles og omfordeles innenfor innbyggertilskuddet når inntektssystemet legges om i 2020. Bakgrunnen for forslaget er at etableringen av nye fylkeskommuner med nye oppgaver vil kreve mye oppmerksomhet fra fylkeskommunene de neste årene. Departementet foreslår tre alternative modeller for fordeling av kompensasjon:

1. I modell 1 fordeles deler av dagens kompensasjon mellom de fylkeskommunene som får den største reduksjonen i rammetilskudd ved endring i inntektssystemet fra 2020, mens det resterende beløpet overføres til det ordinære innbyggertilskuddet og gis med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner.
2. I modell 2 blir hele dagens kompensasjon omfordelt til en ny kompensasjon for endringer i inntektssystemet. Modellen er innrettet slik at alle fylkeskommuner heves til det samme minimumsnivået. Differansen mellom fordelingsvirkningen (inkludert effekten av å avvikle dagens kompensasjon) og denne grensen kompenseres fullt ut. Hvor stor del av reduksjonen i rammetilskudd som kan kompenseres i denne modellen vil være avhengig av hvordan de endelige fordelingsvirkningene blir, og kan ikke fastsettes før i statsbudsjettet for 2020.
3. I modell 3 innlemmes hele dagens kompensasjon i det ordinære innbyggertilskuddet og fordeles med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner.

Vurdering og hørings svar

En egen tapskompensasjon for de fylker som taper på omlegging av inntektssystemet fra 2020, støttes.

Departementets forslag til nytt inntektssystem gir mye lavere omfordelingseffekt per innbygger enn hva som var tilfelle ved forrige omlegging. Ved denne omleggingen vil kun en fylkeskommune ha større tap enn 250 kroner per innbygger før tapskompensasjon etter departementets hovedmodell. Ved sist omlegging var tapet på 250 kroner eller mer for 7 av 19 fylkeskommuner og høyeste tap var 2559 kroner per innbygger. De fylkeskommunene som tapte mye ved omlegging av inntektssystemet fra 2015, inkludert Troms fylkeskommune, har fortsatt prosesser for å tilpasse tjenestenivået til et lavere inntektsnivå. Vi vil ha dette omstillingsarbeidet med oss inn i krevende prosesser knyttet til sammenslåing. Den eksisterende tapskompensasjonen bør opprettholdes for de fylkeskommunene hvor tap oppstod ved sist omlegging og at en ny tapskompensasjon bør innføres ved tilførsel av friske midler.

Alternativt støttes modell 3 der kompensasjonen fordeles med et likt beløp per innbygger for alle fylker.

Nord-Norge tilskuddet

Helt siden inntektssystemet ble innført i 1986 har det vært egne ordninger for å sikre kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge et høyere inntektsnivå. Hevingen av inntektsnivået i Nord-Norge var en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før inntektssystemet ble innført. Nord-Norgetilskuddet er på til sammen 676 mill. kroner i 2019. For Troms og Finnmark utgjør Nord-Norge tilskuddet 377 mill. kroner.

Departementet foreslår ingen større endringer i Nord-Norgetilskuddet. Departementet foreslår at satsen for tilskudd per innbygger for Troms og Finnmark fylkeskommune justeres slik at den nye fylkeskommunen mottar om lag det samme i Nord-Norgetilskudd i 2020 som de to fylkene ellers ville mottatt hver for seg.

Vurdering og hørings svar

Den historiske begrunnelsen for Nord-Norgetilskuddet er at det er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet skal bidra til å gi fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn fylkeskommuner ellers i landet. Tilskuddet skal også være med på å gjøre det mulig med en høy, fylkeskommunal sysselsetting i områder med et konjunkturavhengig næringsliv. En annen begrunnelse var at en del merkostnader som ikke ble fanget opp av rammetilskuddet, dermed ble ivaretatt gjennom Nord-norgetilskuddet.

Merkostnadene skyldes først og fremst vanskelige klimatiske og strukturelle forhold i denne landsdelen. Dette er forhold som ikke har endret seg, og for å kunne yte likeverdige tjenester som resten av fylkeskommunene er det svært viktig at tilskuddet videreføres.

Nye oppgaver

Vurdering og hørings svar

Finansiering av nye oppgaver er ikke omfattet av forslag til endring i inntektssystemet. Troms fylkeskommune vil understreke at disse må være fullfinansiert. Behov for å gi et likeverdig tjenestetilbud må legges til grunn i fordeling av rammer – ikke hvordan finansieringen fordeles i dag.

Ivaretagelsen av fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle krever både et økonomisk fundament, tilstrekkelig oppgaver, strategisk planansvar og tilgjengelige virkemidler. Det vil være kritisk for suksessen i oppgaveoverføringen til de nye fylkeskommunene at oppgavene er fullfinansiert på nasjonalt nivå og at det finnes tilfredsstillende fordelingsnøkler som gir en relativt rettferdig fordeling til alle fylkeskommuner. Dersom de nye oppgavene ikke gis en tilstrekkelig finansiering vil dette kunne ha negative konsekvenser for fylkeskommunenes evne til å løse de nye oppgavene, eventuelt ha en negativ påvirkning på tjenestetilbudet for de eksisterende fylkeskommunale oppgavene.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Endring i inntektssystemet vil ha økonomiske konsekvenser for det nye Troms og Finnmark fylkeskommune. Hvor store konsekvenser avhenger av hvordan de endelige delkostnadsnøklerne i inntektssystemet utformes.

Tromsø, 05.02.2019

Willy Ørnebakk
fylkesrådsleder

Vedlegg:

1. Høringsnotat nytt inntektssystem for fylkeskommunene
2. Dokumentasjon tannstatus

...