

Høring inntektssystemet

Innstilling til vedtak:

Arbeidsutvalgets innstilling til fellesnemnda:

1. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er positivt innstilt til revideringen av inntektssystemet.

Fellesnemnda vil samtidig peke på behovet for både utarbeidelse av alternativ til bruken av befolkningstall som hovedfaktor i inntektssystemet og å vurdere andre statistiske faktorer i inntektssystemet og anmoder departementet om å videre utrede alternativ til befolkningstall.

Fellesnemnda for Troms og Finnmark er generelt positivt innstilt til oppdateringen av delkostnadsnøkkel innen videregående opplæring.

2. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er særdeles positiv til innføring av søkere til læreplass som delkriterium for videregående opplæring, dette utgjør en vesentlig kostnadsdriver i Troms og Finnmark.
3. Fellesnemnda for Troms og Finnmark ber departementet se på faktorene reiseavstand som kostnadsdrivere innen videregående opplæring på nytt. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er av den oppfatning at denne påvirkningen på økonomien i det nye fylket vil være betydelig større enn hva det fremgår av forslaget til kostnadsutjevning.
4. Fellesnemnda for Troms og Finnmark ber departementet se på kostnadsnøkkelen for gjennomsnittlig skolestørrelse på nytt. 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 og ikke 11.000 innbyggere per videregående skole som det fremgår av høringsnotatet.
5. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er generelt positivt innstilt til at befolkningstall for prioriterte grupper benyttes som kriterium i delkostnadsnøkkelen for tannhelse.
6. Fellesnemnda for Troms og Finnmark vil samtidig påpeke at de strukturelle ulempene ved spredt befolkningsstruktur og oppfyllelse av tilgjengelighetskravet til tannhelsetjenesten ikke er tilstrekkelig ivaretatt i forslaget til oppdatert delkostnadsnøkkel for tannhelse.

7. Fellesnemnda for Troms og Finnmark vil påpeke at tannhelsestatus i befolkningen er en vesentlig kostnadsdriver, dette bør ivaretas ved utarbeidelse av kostnadsnøkler for tannhelse.
8. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er positive til endringene i delkostnadsnøkkel for fylkesvei hvor MOTIV-faktoren gis større vekt.
9. Fellesnemnda for Troms og Finnmark foreslår at delkostnadsnøkkelen for fylkesvei legges om slik at MOTIV er eneste faktor, ettersom denne dekker alle de vesentligste kostnadsdrivere innen fylkesvei.
10. Fellesnemnda for Troms og Finnmark vil påpeke at en fylkesvei må ha en minimum veistandard 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. Dette medfører at kriteriet innbyggertall er mindre vesentlig for delkostnadsnøkkelen for fylkesvei. Viktige næringsveier må staten være med og ta økonomisk ansvar for, både når det gjelder vedlikehold og investeringer.
11. Fellesnemnda for Troms og Finnmark støtter departementets forslag til ny sammenslåingsnøytral kostnadsnøkkel for buss og bane. Endringen for delkostnadsnøkkelen må, som for andre delkostnadsnøkler, være sammenslåingsnøytral i så stor grad som mulig.
12. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er av den oppfatning at de to kriteriene *innbyggere bosatt spredt* og *sysselsatte etter arbeidssted* gir det beste grunnlaget for fordeling gjennom inntektssystemet, ettersom disse ivaretar kostnadsdrivere ved kollektivtilbud i både spredt bebygde områder og områder med store befolkningssentra.
13. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er i hovedsak positivt innstilt til at det ikke gjennomføres større omlegginger av delkostnadsnøkkelen for båt og ferge.
14. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er av den oppfatning at skolereiser med ferge ikke utgjør en vesentlig kostnadsdriver for tilbudet og dette kriteriet kan fjernes fra delkostnadsnøkkelen.
15. Fellesnemnda for Troms og Finnmark mener 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 at det burde vært ivaretatt til tross for at det skaper metodiske utfordringer for departementet. Fellesnemnda ber om at man ser særskilt på hvordan dette kan ivaretas bedre.
16. Fellesnemnda for Troms og Finnmark mener at departementet bør vurdere et eget delkriterium som kompenserer for kostnadsdriveren som finnes i båt- og fergetilbud til

samfunn som ikke har annen infrastruktur mot omverdenen, ref. Møreforsk sin anbefaling om et eget delkriterium som for båtruter som kan omtales som «lifeline» båtruter.

17. Fellesnemnda for Troms og Finnmark anbefaler at det innføres en tapskompensasjon for de fylkeskommuner som har størst negativ effekt per innbygger.
18. Fellesnemnda for Troms og Finnmark vil påpeke at 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.
19. Fellesnemnda for Troms og Finnmark forventer at regjeringen tilfører friske midler for å sikre tapskompensasjon til de fylkeskommuner som har behov for dette.
20. Fellesnemnda for Troms og Finnmark forventer at den eksisterende tapskompensasjonen opprettholdes for de fylkeskommuner som har dette innbakt i sine rammetilskudd, ettersom dette er en reell kompensasjon for å forhindre utilsiktede reduksjoner i tjenestetilbudene for de fylkeskommuner som hadde størst tap i sist omstilling.
21. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er av den oppfatning at dersom tapskompensasjonen skal omlegges uten tilførsel av friske midler så støttes modell 3 der kompensasjonen fordeles med et likt beløp per innbygger for alle fylker.
22. Fellesnemnda for Troms og Finnmark er særdeles fornøyd med at Nord-Norgetilskuddet i realiteten forblir uendret og forventer at tilskuddet minimum kompenseres for lønns- og prisvekst i fremtidige nasjonalbudsjett.
23. Fellesnemnda for Troms og Finnmark påpeker at finansiering av nye oppgaver ikke er omfattet av forslaget til omlegging i inntektssystemet og er bekymret over at fylkeskommunene ikke har fått dekkende signaler for hvordan finansiering er tenkt.

Fellesnemnda forventer at det gis en tilstrekkelig finansiering til fylkeskommunene samlet sett og til de enkelte fylkeskommuner til å gi et forsvarlig tjenestetilbud også for de nye oppgavene, uten at dette får negative konsekvenser for fylkeskommunenes eksisterende tjenestetilbud
24. Fellesnemnda for Troms og Finnmark oppfordrer departementet til å vurdere å utarbeide incentivordninger for innføring av ny og miljøvennlig teknologi, denne typen ordninger kan være et supplement til inntektssystemet.

Kari-Anne Opsal
leder fellesnemnd

Ulf Ballo
nestleder fellesnemnd

Tromsø, 25.2.2019

Vedlegg:

1. Høringsnotat fra KMD
2. Saksfremlegg – høringsinnspill Troms fylkeskommune
3. Vedtak – høringsinnspill Troms fylkeskommune
4. Saksfremlegg – høringsinnspill Finnmark fylkeskommune
5. Vedtak – høringsinnspill Finnmark fylkeskommune

Bakgrunn:

I brev av 7.1.2019 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet bedt om høringsinnspill til nytt inntektssystem for fylkeskommunene.

Saksframstilling:

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.

Departementet har flere ganger signalisert at inntektssystemet ville bli revidert i forbindelse med regionreformen og sammenslåing av fylkeskommuner.

Departementet har lagt opp til at endelig forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2020, som legges frem i mai 2019. Det nye inntektssystemet skal tre i kraft fra 1. januar 2020.

Departementet har bedt om å få høringsinnspill til det midlertidige forslaget til nytt inntektssystem innen 8. mars 2019, for å sikre at innspillene kan vurderes i tide til kommuneproposisjonen.

Fylkesrådet i Troms og fylkesutvalget i Finnmark har gitt separate høringsuttalelser til departementet, saksutredning og høringsuttalelser ligger vedlagt denne sak.

Prosjektledelsen viser til de vedlagte saksutredningene fra Finnmark og Troms fylkeskommuner for detaljene i endringene i inntektssystemet. I denne sak vil prosjektledelsen fokusere på likheter og ulikheter i høringsuttalelsene fra Finnmark og Troms.

Generelt:

Finnmark stiller seg positive til en revidering av inntektssystemet i forbindelse med regionreformen.

Troms har i sitt høringsinnspill ikke en uttalt positiv eller negativ holdning til revidering av inntektssystemet som sådan, men har påpekt svakhetene i inntektssystemet gjennom at historiske kostnader benyttes som basis for systemet, ettersom kostnadstallene for fylkeskommuner utgjør et snevert datasett.

Troms har også påpekt at det er kostnadsdrivere ut over demografisk utvikling som sterkt påvirker kostnadsbildet og faktorer som trolig er kostnadsdrivere, men hvor det ikke finnes offentlig tilgjengelig statistikk, eksempelvis næringstransport.

Delkostnadsnøkkel videregående opplæring

Både Troms og Finnmark er generelt positive til endringene i delkostnadsnøkklene for videregående opplæring. Begge fylkeskommunene er særdeles positiv ovenfor innføringen av et eget delkriterium for søkere til læreplasser.

Begge fylkeskommunene påpeker at reisekriteriet i videregående opplæring må oppdateres, ettersom dette baserer seg på eldre gjennomsnittstall for innbyggere per videregående skole. Innbyggertallet per videregående skole nasjonalt har økt fra 11.000 til ca 12.600.

Troms har i tillegg påpekt at det er positivt at søkere til høykostnads studieprogram opprettholdes som et kriterium. Troms ønsker at det legges større vekt på utfordringene ved å gi skoletilbud til spredt bebygde fylkeskommuner, som Troms og Finnmark er to eksempler på.

Delkostnadsnøkkel for tannhelse

Finnmark har i høringsuttalelse bedt departementet sterkt revurdere kostnadsnøkklene for tannhelse for å vurdere kriterier som dekker kostnadsulempene ved spredt bebygde fylkeskommuner og lange reiseavstander.

Troms har i høringsuttalelse gitt en positiv tilbakemelding på at befolknings sammensetningen i prioriterte grupper benyttes som et hovedkriterium i delkostnadsnøkklene for tannhelse.

Troms har samtidig påpekt at det er strukturelle forhold som påvirker kostnadsbildet ved å gi et tannhelsetilbud til alle som bor eller oppholder seg i fylkeskommunene. Herunder kommer klinikkstruktur for å oppfylle tilgjengelighetskravet, reisetid og reiseutgifter for ansatte for å nå midlertidige arbeidssteder som klinikker uten fast bemanning, institusjoner eller hjem. Det er også kostnader forbundet med behovet for flere tannlegevakter og ved å gi spesialisttilbud innen tannhelsetjenesten.

Troms har også påpekt de geografiske forskjellene hva gjelder tannhelsestatus i befolkningen, hvor tannhelsestatus for 5, 12 og 18-åringer er henholdsvis 13 og 18 prosent dårligere enn landsgjennomsnittet i Troms og Finnmark. Tilsvarende avvik fra landsgjennomsnittet er høyere for den voksne befolkningen, noe som påvirker kostnadsbildet for tannhelsetjeneste til prioriterte grupper av voksne. Samlet sett er dette en vesentlig kostnadsdriver for tannhelsetjenesten i Troms og Finnmark.

Delkostnadsnøkkel for fylkesvei

Både Troms og Finnmark har uttalt seg positivt om endringene i delkostnadsnøkkel for fylkesvei hvor MOTIV-faktoren gis større vekt.

Troms har foreslått at MOTIV kan benyttes som eneste faktor i delkostnadsnøkkelen for fylkesvei, ettersom dette ivaretar både veilengde, vinterdrift, klimatiske forhold, vedlikeholdsbehov og reinvesteringsnivå samtidig som MOTIV hensynstar trafikkmengde.

Finnmark har uttalt at de vil støtte en videre forenkling hvor MOTIV benyttes som eneste faktor i delkostnadsnøkkelen for fylkesvei.

Troms har videre påpekt at en fylkesvei må ha en minimum veistandard 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.

Delkostnadsnøkkel for buss og bane

Troms og Finnmark uttaler seg begge positive til forslaget om endring innen delkostnadsnøkkelen for buss og bane og påpeker begge at det må benyttes sammenslåingsnøytrale nøkkeltall for delkostnadsnøkkelen.

Troms har spesifisert at de to kriteriene *innbyggere bosatt spredt og sysselsatte etter arbeidssted* gir det beste grunnlaget for fordeling gjennom inntektssystemet. Kriteriene virker å ta tilstrekkelig hensyn til kostnadsdriverne ved å gi et kollektivtilbud i spredt bebygde områder med lavt inntekspotensial, hvor skoleskyss er en vesentlig kostnadsdriver og kravene til mulighet for arbeidspendling i tettbebygde områder

Delkostnadsnøkkel for båt og ferge

Troms og Finnmark er begge i hovedsak positivt innstilt til at det ikke gjennomføres større omlegginger av delkostnadsnøkkelen for båt og ferge.

Begge fylkeskommuner er av den oppfatning at skolereiser med ferge kan fjernes fra delkostnadsnøkkelen, ettersom skolereiser ikke definerer opprettelse av fergeruter og dermed ikke kan anses som en vesentlig kostnadsdriver i tjenestetilbudet.

Troms ønsker å få innarbeidet næringstransport som en del av delkostnadsnøkkelen for båt og ferge. Næringstrafikk er et område hvor det mangler tilstrekkelig offentlig statistikk, men dette utgjør en vesentlig kostnadsdriver for fergetilbudene i fylkeskommunene ettersom dette setter standarden for behovet for fergetilbud, spesielt i spredt bebygde områder.

Finnmark ønsker å få innarbeidet et eget delkriterium som kompenserer for kostnadsdriveren som finnes i båt- og fergetilbud til samfunn som ikke har annen infrastruktur mot omverdenen, ref. Møreforsks anbefaling om eget delkriterium som i rapporten omhandles som «lifeline» båtruter.

Troms påpeker også at sjøveis transport utgjør eneste forbindelse til omverdenen for enkelte samfunn langs kysten og at dette må vektlegges når tjenestetilbudet skal fastsettes.

Tapskompensasjon

Begge fylkeskommuner støtter departementet i at det bør være en tapskompensasjon for de fylkeskommuner som taper mest ved omleggingen til nytt inntektssystem.

Det påpekes både fra Troms og Finnmark at 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 og Finnmark fylkeskommuner, 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-Norgetilskuddet

Begge fylkeskommuner er positive til at Nord-Norgetilskuddet opprettholdes og at det for den nye fylkeskommunen i realiteten er tilnærmet uendret.

Troms påpeker den historiske begrunnelsen for Nord-Norgetilskuddet som et særskilt regionalpolitisk virkemiddel som også fanger opp en del kostnadsdrivere i de nordligste fylkeskommunene som inntektssystemet for øvrig ikke er i stand til å fange opp.

Det påpekes i høringsuttalelsen fra Finnmark i tillegg at det er en forventning om at Nord-Norgetilskuddet minimum kompenseres årlig for lønns- og prisvekst også i fremtiden.

Finansiering av nye oppgaver

Fra både Troms og Finnmark fylkeskommuner uttrykkes det en bekymring for at de nye oppgavene som skal overføres til fylkeskommunene ikke sikres tilstrekkelig finansiering.

Fylkeskommunene er enige om at dersom den nye fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle skal ivaretas så krever dette et økonomisk fundament med en tilstrekkelig finansiering til fylkeskommunene samlet sett og til de enkelte fylkeskommuner til å gi et forsvarlig tjenestetilbud også for de nye oppgavene, uten at dette får negative konsekvenser for fylkeskommunenes eksisterende tjenestetilbud.

Øvrige kommentarer

Finnmark fylkeskommune har kommentert at departementet bør vurdere å utarbeide incentivordninger for innfasing av ny og miljøvennlig teknologi i inntektssystemet. Dette bør prioriteres fremfor å gi kompensasjoner for avgifter på fossilt drivstoff og avgifter på klimautslipp.

Dette vil være et avvik fra den tradisjonelle oppfatningen av hvordan inntektssystemet skal fungere, men kan være et virkemiddel for å fremme ønsket utvikling. Denne typen ordninger kan også være et supplement til dagens inntektssystem.

Prosjektledelsens vurdering

De to høringsuttalelsene til Troms og Finnmark fylkeskommuner er i stor grad sammenfallende hva gjelder retningen på høringsvarene.

Høringsuttalelsene inneholder ingen større motstridende element, selv om det er naturlige forskjeller i de to uttalelsene.

Prosjektledelsen anbefaler derfor at fellesnemnda gir en egen høringsuttalelse, som i hovedtrekk sammenfatter de to separate høringsuttalelsene til Troms og Finnmark fylkeskommuner.

