



## SAKSPROTOKOLL

**Utvalg:** Fylkesrådet  
**Møtedato:** 19.02.2019  
**Utvalgssak:** 28/19

**Resultat:** Innstilling vedtatt

**Arkivsak:** 19/2073-3  
**Tittel:** HØRING OM FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSYSTEM FOR  
FYLKESKOMMUNENE HØRINGSFRIST 8. MARS

### Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

### Vedtak:

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.
  1. 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.
  2. 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.
  3. 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.

4. 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**

5. 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.
6. 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 kostnadskrevende og gjør at elevene er i et 4-årig utdanningsløp.
7. 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**

8. Troms fylkeskommune er positiv til at hovedvekten av kostnadsnøkkelen fortsatt bygges opp om ressursfordelingen på de prioriterte gruppene for tannhelsetjenesten.
9. 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 tannklinikk, 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.

#### 10. 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 prosent 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 a. 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**

11. 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.
12. 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.

13. 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.
14. 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**

15. 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.
16. 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 befolkningssentra.

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**

17. 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.
18. Vi stiller oss 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.

19. 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.
20. 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**

21. En egen tapskompensasjon for de fylker som taper på omlegging av inntektssystemet fra 2020, støttes.
22. 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**

23. 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 ivare tatt 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**

24. 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.