

Mottakere ifølge liste

## Innspill til revisjon av inntektssystemet knyttet til regionreformen

I Stortingsproposisjon 130 LS (2015-2216) Sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker som ble vedtatt av stortinget i juni 2016, er det sagt at inntektssystemet til fylkeskommunene vil gjennomgå i forbindelse med regionreformen. Det presiseres også at det ut fra behovet for jevnlig gjennomgang uansett vil være ønskelig med en revisjon av kostnadsnøklerne rundt 2020.

Nordland og Troms vil i den forbindelse komme med innspill til det videre.

### Hensikten med inntektssystemet

Hensikten med inntektssystemet er å bidra til et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Behovene og kostnadsdriverne vil variere avhengig av geografi, næringsstruktur, befolkningsmønster mv. Landet vårt er langstrakt og fylkene er svært forskjellig, og dermed er også kostnadsdriverne til dels svært forskjellig. Tett - og stadig tettere - befolkning i sentrale deler av landet krever store investeringer i infrastruktur og økte kostnader både innenfor samferdsel, videregående skole og tannhelse. Samtidig er mange kostnadsdrivere i andre deler av landet uendret eller økende da det fortsatt skal gis et forsvarlig og likeverdig tjenestetilbud til befolkningen; de samme vegene skal driftes og vedlikeholdes, de samme skolene skal driftes med et godt og likeverdig tilbud og tannhelsetjenester skal fortsatt være tilgjengelig for hele befolkningen.

Det er i arbeidet med revisjon av inntektssystemet nødvendig å stille noen spørsmål og søke svar på disse. Hva er et tilfredsstillende tjenestetilbud? Hvordan settes fylkene i stand til å gi et likeverdig tilbud til hele befolkningen? Er det mulig å sikre at alle fylkeskommunene har økonomiske rammer til å gi et likeverdig tjenestetilbud gjennom ett inntektssystem? Er statistisk metode alene egnet som verktøy til å beregne økonomiske rammer som gir mulighet for å gi et likeverdig tjenestetilbud i alle fylkene?

Vi mener at svaret på de to siste spørsmålene er NEI, og at svakhetene ved dagens inntektssystem er så store at departementet må vurdere annen tildelingsmetodikk enn den som ligger i dagens inntektssystem.

Dersom en grunnleggende forutsetning for hele inntektssystemet er et godt og likeverdig tjenestetilbud kreves det normative modeller, modeller som tar utgangspunkt i hvilke tjenester som skal ytes, i motsetning til historisk kost-modeller som tar utgangspunkt i hva ytte tjenester har kostet. Det kreves videre en mer gjennomtenkt holdning til hva «likeverdige tjenester» er. Hva mener departementet er likeverdige tjenester innen videregående opplæring; er det lovens minimum om krav

på en skoleplass et eller annet sted, er det tilgang på skoleplass innen dagpendleravstand, eller er det reelle valgmuligheter innen dagpendleravstand?

### Valg av kostnadsdrivere

Det er mange variabler som påvirker kostnadene i tjenesteproduksjonen som ikke er med i kostnadsnøkklene. For eksempel inngår ikke tannhelsestatus som grunnlag for omfordeling i kostnadsnøkkelens mens forskning viser at ulikheter i sosiale faktorer som generell helsestatus, personlig økonomi og utdanningsnivå er viktige faktorer for tannhelsen og dermed også en viktig kostnadsdriver i tjenesteproduksjonen. Ulikheter i sosiale faktorer er ikke likt fordelt over landet.

Innbyggertall er grunnlag ikke bare for store deler av utjevningen innenfor inntektssystemet, men også som grunnlag for selve rammebevilgningen gjennom innbyggertilskuddet. At innbyggertall brukes så tungt i inntektssystemet forsterker hovedutfordringen; at en del kostnadsdrivere er folketallsuavhengige, at man har smådriftsulemper i produksjonen og at inntekspotensialet er begrenset.

### Verdiskaping og næringslivets transportbehov

Inntektssystemet og kostnadsnøkklene er i stor grad knyttet opp mot befolkningstall, befolkningstetthet og bosetting, i tillegg til faktorer knyttet til veg, buss og båt samt utdanningsprogram. Det er ingen faktorer/kostnadsnøkler knyttet til næring og næringslivets transportbehov.

Verdiskaping og lokalisering av bedrifter må vektlegges i et nytt inntektssystem. Bedriftene er etablert der forholdene for verdiskaping og vekst er best, i nærheten av ressurser og innsatsfaktorer i produksjonen. Historiske og naturgitte forhold er avgjørende for at bedrifter er etablert der de er rundt omkring i landet. Begrunnelsen for industrietableringer har ofte vært bl.a. vannkraft, mineraler og malmførekomster. Oppdrettsanlegg og fiskemottak er etablert der det er naturlig, og krever infrastruktur.

Næringslivet er også avhengig av tilgang til markedet. Næringslivets transportbehov må tillegges stor vekt ved prioriteringer innen samferdselsområdet. Her har fylkeskommunene en viktig rolle å fylle, både i forhold til sjø- og vegtransport. Selv om antall reisende er relativt lavt vil næringslivet ha behov for et godt utbygd rutenett til sjøs og et vegnett som er tilrettelagt for tungtransport hele året. Fylkeskommunens rolle som tjenesteleverandør/tilrettelegger for innbyggerne ivaretas i stor grad i inntektssystemet, men fylkenes rolle som tjenesteleverandør/tilrettelegger for næringsliv må styrkes.

### Kostnadsbaserte kriterier hindrer omstilling

Dagens båt og ferjesamband i inntektssystemet er knyttet opp til historiske kostnader, er refusjonsbasert og basert på antall fergesamband. Når kriteriene i inntektssystemet bygger på historisk kost gir det i liten grad insentiver til omstilling og innsparing. I stedet sementeres tjenestetilbudet. Når lavere kostnader medfører lavere inntekter blir det vanskelig å innfri innsparingskrav og realisere nødvendig kostnadsreduksjon. Det nytter lite for fylkeskommunene å foreta innsparinger gjennom å redusere antall ferjesamband eller redusere kostnader til hurtigbåtdrift siden begge deler vil gi lavere rammetilskudd i neste omgang. I stedet for å basere kostnadsnøkklene på historiske kostnader til eksisterende tilbud bør altså samferdselsnøkklene vektlegge kriterier som gjenspeiler reelle behov (volum) hos både næringsliv og befolkning.

### Begrunnelse for Nord-Norgetilskuddet

Den historiske begrunnelsen for Nord-Norgetilskuddet er at kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge skal gis et høyere tilskudd gjennom inntektsutjevningen blant annet fordi Nord-Norge har merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke fanges opp gjennom

utgiftsutjevningen. Nord-Norgetilskuddet er en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet 1986.

I NOU 2005:18 står dette eksplisitt:

*«Nord-Norgetilskuddet er en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet i 1986. (...) Begrunnelsen for å gi kommuner og fylkeskommuner et høyere tilskudd gjennom inntektsutjevningen var dels at Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen».*

NOU 2005:18 viser videre til Rattsø-utvalgets påpekning av tre forhold som de mente begrunnet en videreføring:

1. Levekårsundersøkelser viste at nordnorske kommuner generelt ligger lavt i forhold til landsgjennomsnittet.
2. Norge har interesse av at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser, herunder fiskeriressursene, på en god måte, samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.
3. Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbar overfor svingninger i den private sektor.

Disse begrunnelsene står seg fortsatt.

Begrunnelse nå (Grønt hefte 2016):

*«Tilskotet skal medverke til å gi fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi eit betre tenestetilbod enn fylkeskommunene elles i landet».*

Reformer knyttet til inntektssystemet (Rattsø, Borge, Sørheim og siste nå) har uansett innretning og sammensetning bygget på «rettferdig fordeling» og da er formuleringen «bedre enn» uheldig.

Definisjonen «bedre enn» kan ifølge KOSTRA defineres som en brøk; eksempelvis vil færre elever pr lærerårsverk være et eksempel på «bedre enn». Slike forhold viser ofte mer forskjellen mellom skolestørrelse/elevtall/spredt befolkning enn noen kvalitetsmessig forskjell. Ettersom en klasse/gruppe må ha en lærer uansett om det er 14 eller 30 elever blir brøkene ofte høye og indikerer høy lærertetthet – mens baksiden i forhold smådriftsulemper ikke kommer fram. Ved bruk av formuleringen «bedre enn» som begrunnelse for Nord-Norge tilskuddet er det fare for å tolke en KOSTRA-indikator dit hen at en høy brøk indikerer en ikke-rettferdig fordeling, og ikke en slik teknisk forklaring som ofte ligger i bunnen.

### Kostnader innen samferdselssektoren

De siste årene har vi opplevd betydelig kostnadsøkning innenfor samferdselssektoren. Vi står dermed overfor en situasjon der rammetilskuddet blir lavere på grunn av endringer i inntektssystemet og vi samtidig har kostnadsøkning. Dette dilemmaet gjør at det ikke er mulig å videreføre driften på dagens nivå. I økonomiplanen har vi derfor vært nødt til å ta konsekvensene av de reduserte overføringene ved å planlegge reduksjoner i tjenestetilbudet. Dette rammer også investeringer i skolebygg og fylkesveg, fornyelse av båt- og ferjeflåten og satsing på nyere og mer miljøvennlig teknologi. Det vises i denne sammenheng til EU-direktiv 2004/54/EU om tunnelsikkerhet. Det vises også til Innst. 147 S (2014–2015) fra energi- og miljøkomiteen. Her ber Stortinget regjeringen sørge for at kollektivtrafikken i 2025 som hovedregel benytter null- eller lavutslippsteknologi eller klimanøytralt drivstoff. Manglende fullfinansiering av tunnelsikkerhetsforskriften og stortingets vedtak om

lavutslipp og klimanøytralt drivstoff i kollektivtrafikken vil ha store økonomiske konsekvenser for fylkeskommunene.

#### Nøkkeltall for fylkeskommunene

Det er i flere sammenhenger vist til de gode nøkkeltallene fylkene har når rammer for sektoren skal settes. Det er helt naturlig at fylkeskommunene i en presset økonomisk situasjon har bedre nøkkeltall enn kommunene ut fra den tjenesteporteføljen de to forvaltningsnivåene har. Fylkeskommunene har i mindre grad rettighetsbaserte tjenester enn kommunene, og utgiftene er av en slik grad at det skvises på kvalitet (for eksempel vegvedlikehold) for å drifte innenfor økonomiske rammer. Vi gjentar derfor behovet for et inntektssystem som primært er innrettet mot å definere og finansiere de ambisjonene og forventningene man har til fylkeskommunene som tjenesteleverandører og samfunnsutviklere.

Med vennlig hilsen

Knut Petter Torgersen  
fylkesråd for økonomi  
Nordland fylkeskommune

Gerd H. Kristiansen  
fylkesråd for plan og økonomi  
Troms fylkeskommune

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.*

#### **Hovedmottakere:**

Kommunal- og forvaltningskomiteen	Stortinget	0026	OSLO
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Postboks 8112 Dep	0032	OSLO

#### **Kopi til:**

Finnmark fylkeskommune	Fylkeshuset	9815	VADSØ
Kommunesektorens organisasjon	Postboks 1378 Vika	0114	OSLO
KS Nordland	Sjøgt. 21	8006	BODØ
KS Nord-Norge	Strandv. 13	9007	TROMSØ
LOs distriktskontor i Nordland	Nyholmsgt 15	8005	BODØ
LOs distriktskontor i Troms	Skippergt. 41	9291	TROMSØ
NHO Nordland	Postboks 343	8001	BODØ
NHO Troms	Postboks 448	9255	TROMSØ
Nordlandsbenken	Stortinget		
Nord-Trøndelag fylkeskommune	Postboks 2560	7735	STEINKJER
Sogn og Fjordane fylkeskommune	Askedalen 2	6863	LEIKANGER
Tromsbenken	Stortinget		