



**TROMS FYLKESKOMMUNE**  
**Økonomisenteret**

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
30 JAN 2006
0513280-69
Ark. 661.0
Avd. KO / KØP/TER

<b>Deres ref.</b>	<b>Saknr.</b>	<b>Telefaks</b>	<b>Dato</b>
	03/4238-18	77 78 80 01	25.01.2006
<b>Vår ref.</b>	<b>Arkiv</b>	<b>Tlf. dir.innvalg</b>	<b>Saksbehandler</b>
2456/06	103	77 78 82 41	Berit Koht
<i>Oppgis ved alle henv.</i>	<b>SAKSARKIV</b>		

**SVAR - HØRING - INNTEKTSSYSTEMUTVALGETS UTREDNING -  
NOU 2005: 18 FORDELDELING, FORENKLING, FORBEDRING -  
INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER**

Borge-utvalget, oppnevnt av Bondevik regjeringen, avleverte høsten 2005 utredningen om et nytt inntektssystem for kommunesektoren. Utredningen innebærer omfattende omfordeling fra nord til sør.

Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det fylkesrådets oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene, og anbefaler at endringer i inntektssystemet til fylkeskommunene tas i forbindelse med forvaltningsreformen.

Troms fylkeskommune ønsker å kommentere en del av de endringene som er foreslått for fylkeskommunene. Moen-utvalget, Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag sammen med Kommunenes Sentralforbund i nord, har fått utarbeidet kommentarer til utredningen fra Borge-utvalget og har kommet med forslag til endringer. Disse kommunetarene støtter Troms fylkeskommune fullt ut. På denne bakgrunn ber Troms fylkeskommune regjeringen se nærmere på:

**1. Distriktstilskuddet**

Utformingen av distriktstilskuddet innebærer en sammenblanding av kommunal tjenesteproduksjon og betingelse for næringsutvikling. Videre er det ikke gitt begrunnelse for den redefineringen av Nord-Norge tilskuddet som er funnet sted over tid. Dersom en ikke foretar endringer i det foreslåtte distriktstilskuddet vil omfordelingen fra nord til sør vanskeliggjøre satsningen på nordområdene. Byer og distrikter bør ses under ett i Nord da folketettheten er lav i hele området. Incentiver til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid bør ligge utenfor inntektssystemet.

## 2. Utjevning for fylkeskommunene

### Videregående opplæring

Før det foreslås en ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring bør det foreligge analyser av sammenhenger mellom enhetskostnader på skolenivå og bosettingsmønster. Videre bør søkekriteriet deles i fire for å få homogene kostnadmessige grupper med naturbruk som egen gruppe. Det må også gjennomføres en analyse av skoleskys og hvilke sammenhenger det er mellom utgifter til skoleskys og bosettingsmønster. Det er behov for å utvikle bedre mål for bosettingsmønster på fylkesnivå. Det bør også gjennomføres analyser av sammenhengen mellom bosettingsmønster og kostnader til skolelokaler/administrasjon samt om det kan være hensiktsmessig med en normativ modell.

### Samferdsel

Forslaget til Borge-utvalget prioriterer opp Oslo sine kostnader relativt kraftig på bekostning av de fleste andre med begrunnelse i de analyser og vurderinger som er gjort om delnøkkelen for fylkesveier. For fylkesveier burde en normativ modell vært vurdert. Det kan rettes klare metodiske innvendinger mot metodikken dette forslaget bygger på.

Borge-utvalget har foreslått at reinvestering utgår som egen faktor i kostnadsnøkkelen. Begrunnelsen for dette er at det er de samme kostnadsdriverne som påvirker både drift- og vedlikehold som reinvestering. Det er imidlertid ikke gjort eksplisitt analyse/undersøkelse av om det er en slik sammenheng eller ikke, og det er heller ikke gitt noen begrunnelse på denne antakelsen av utvalget. Blant annet så vil rassikring være et moment som påvirker investeringskostnadene, og ikke påvirke utgifter til drift og vedlikehold i samme grad.

Forslag til en delkostnadsnøkkel for lokale ruter til sjøs er basert på kriterier hvor validiteten er problematisk i den forstand at man kan spørre seg om kriteriet gjenspeiler kostnadsstrukturen.

Borge-utvalget har ikke analyser hvordan markedssituasjon og konkurranseforhold i samferdselbransjen både når det gjelder drift, vedlikehold og lokale ruter påvirker kostnadsnivået til fylkeskommunene. Etter at det ble åpnet for konkurranseutsetting av disse tjenestene har Troms fylkeskommune erfart at vi ikke oppnår så lave priser som det gjøres i mer sentrale strøk av landet. Dette må kunne sies å være en ufrivillig kostnad for de fylkeskommunene som ikke har mulighet til å oppnå tilsvarende lave priser. Regjeringen bes derfor om at dette utredes.

## Tannhelse

Inntektssystemutvalget har ikke gjort noen analyser av sammenhengen mellom ufrivillige høye utgifter til tannhelse og manglende tannlegedekning. Troms fylke vil anbefale at denne faktoren tas med i kostnadsnøkkelen.

De tre nordligste fylkene betydelig høyere utgifter til tannhelse enn andre fylkeskommuner. Hovedårsaken til de høye utgiftene i Troms er knyttet til rekruttering og beholdning av tannleger. Det er stor mangel på tannleger i Norge, og det er et statlig ansvar å utdanne tannleger i Norge. Kostnader knyttet til manglende personell er derfor i høyeste grad ufrivillig. Nedenfor vil det redegjøres for hvilke merkostnader dette påfører Troms fylkekommune.

Tannlegemangelen i Norge medfører at mange tannlegestillinger i Troms står ledige, det er stor turnover og det er høye utgifter knyttet til rekruttering. Den offentlige tannhelsetjenesten i distriktet yter også tjenester til klienter som fullt ut betaler utgiftene knyttet til tannbehandling selv, da det private tilbudet er fraværende. Når tannlegestillinger står ledige taper fylkekommunen inntekter samtidig som alle faste utgifter til administrasjon og annet tannhelsepersonell er uendret. Hver tannlege tar inn mer enn sin egen inntekten ved behandling av betalende klientell, og finansierer også bruk av annet personell ved tannbehandling av betalende klientell. Ledige tannlegestillinger – spesielt i distriktet – medfører derfor høyere netto driftsutgifter.

Troms fylkeskommune bruker store beløp på rekruttering av tannleger. Da alle utdanningsinstitusjonene for tannleger lå "sørpå" inntil høsten 2004, og med stor turnover, har Troms fylkeskommune blant annet store utgifter til flyttegodtgjørelse og andre rekrutteringstiltak. Eksempel på det siste er de nevnt i Borge-utvalgets innstilling, og det er særegne permisjonsreglene i Troms. Det er i hovedsak uproblematisk å rekruttere nyutdannede tannleger til større tannklinikker, men Troms er et såkalt skoleskip-fylke. Det vil si at de fleste nyutdannede tannleger ofte blir i stillingen i to år før de returnerer sørover. Dette betyr at Troms har hatt de fulle opplæringsutgiftene knyttet til den nyutdannede tannlegen, og et annet fylke overtar en tannlege som har opparbeidet seg god effektivitet. Klinikker som også tar i mot betalende klientell vil i særlig grad få økte netto driftsutgifter som følge av lav effektivitet.

### 3. Inntektsutjevningen

Undersøkelser tyder på at motivet for å føre en aktivt næringspolitikk er det å skaffe arbeidsplasser minst like viktig som å øke skatteinntektene. Regjeringen bes derfor se på sammenhengen mellom effekt (virker/virker ikke insitamentene) og inntektsfordelingen (hvor mye og hvordan skal det utjevnes).

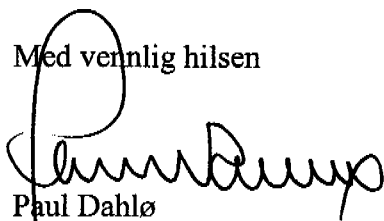
### 4. Momskompensasjon

Utvidelsen av momskompensasjonsordningen har blant annet medført et ikke ubetydelig merarbeidet for hele den kommunale sektoren.

5. Utredningen tar i liten grad opp til diskusjon det faktum at demokrati og driften av dette koster penger. Videre legges det i liten grad opp til en drøfting av sammenhengene mellom kommunesektorens finansielle stilling og mulighetene for å utøve demokratisk styring.

Det er ikke i tilstrekkelig grad drøftet at inntektssystemet ikke klart angir hva de enkelte tjenesteproduksjoner koster. Videre er det slik at relativt små endringer i for eksempel kostnadsnøklerne gir store utslag i flytting av penger.

Med vennlig hilsen



Paul Dahlø  
Fylkesrådsleder

2 vedlegg:

- saksfremlegg m/nærmere drøfting av momentene i høringsuttalelsen
- fylkesrådets vedtak



VEDLEGG

05 / 3280-69

**SAKSPROTOKOLL**

**Utvalg:** Fylkesrådet  
**Møtedato:** 24.01.2006  
**Utvalgssak:** 3/06

**Resultat:**

**Arkivsak:** 03/4238-17  
**Tittel:** HØRING - NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING,  
FORBEDRING- INNTAKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER  
OG FYLKESKOMMUNER

**Behandling:**

Fylkesrådsleder Paul Dahlø foreslo flg. tillegg som pkt. 2.

Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det likevel fylkesrådets oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.

Innstillingen med nytt pkt. 2 ble enstemmig vedtatt.

**Vedtak:**

1. Fylkesrådet vedtar å oversende høringsuttalelse for NOU 2005:18 Forenkling, fordeling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner med kommentarer knyttet til regionalpolitiske virkemidler, den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen, inntektsutjevningen i tråd med punkt 1-5 saksfremleggets konklusjon.
2. Med henvisning til den forestående forvaltningsreform er det likevel fylkesrådets oppfatning at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjøres vesentlige endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene.

Utskrift sendt 25.01.06 til:

- Økonomisenteret v/Berit Koht for oppfølging.

FYLKESRÅDSAK NR.: **3/06**

Løpenr.: 1155/06

Saknr.: 03/4238-15

Ark.nr.: 103 SAKSARKIV

Dato: 13.01.2006

Til: Fylkesrådet

Fra: Fylkesrådsleder

**HØRING - NOU 2005:18 FORDELING, FORENKLING, FORBEDRING-  
INNTAKSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER**

...

Saksutredning:

**Bakgrunn**

Utredningen fra Borge-utvalget (*NOU 2005: 18 Om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*) er sendt ut på høring med frist 01.02.06. Regjeringen vil komme med sin vurdering av utredningen og legge fram forslag til endringer i inntekts- og finansieringssystemet tidligst i sammenheng med kommuneproposisjonen for 2007.

Borgeutvalget ble bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og de regionalpolitisk motiverte tilskuddene. Utvalget var i mandatet spesielt bedt om å foreta en gjennomgang av utgiftsutjevningen i inntektssystemet i lys av strukturelle endringer siden forrige gjennomgang av inntektssystemet, ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. Innenfor utgiftsutjevningen var utvalget blant annet bedt om å vurdere behandlingen av kapitalkostnader og kommunestørrelse. Inntektsutjevningen skulle vurderes ut fra utjevningshensyn, målsettingen om en god insentivstruktur for næringsutvikling og hensynet til stabilitet i kommunesektorens inntekter. Videre skulle utvalget vurdere treffsikkerheten av de regionalpolitisk motiverte tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn.

Utvalget var også bedt om å vurdere prinsipielle spørsmål omkring rammefinansiering, herunder i hvilken grad rammefinansiering bidrar til effektiv ressursbruk, hvordan kommunal likebehandling av private og kommunale aktører kan oppnås innenfor et system med

rammefinansiering av kommunene og hvordan nasjonale velferdsreformer kan gjennomføres innenfor rammefinansieringssystemet.

### Moen-utvalget

Moen-utvalget ble nedsatt våren 2004 av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag sammen med Kommunenes Sentralforbund i nord. Formålet var å utrede kommuners og fylkeskommuners inntektssystem. Arbeidet har foregått parallelt med det regjeringsoppnevnte Borgeutvalgets utredningsarbeid om kommunenes inntektssystem.

Moen-utvalget har fått utarbeidet en rapport (*Kommentarer til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*) fra Høyskolen i Nord-Trøndelag, som er en kommentar til Borge-utvalgets arbeid. Rapporten er kritisk til flere av konklusjonene til Borge-utvalget.

### Vurderinger

Vurderingene av Borgeutvalgets utredning baseres i hovedsak på rapporten fra Moen-utvalget; *Kommentarer til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

### Mandatet til Borge-utvalget

Mandatet har på flere områder styrt utvalgets arbeid. Utvalget ble nedsatt av Bondevik II-regjeringen som hadde fokus på at inntektssystemet skulle stimulere til kommunesammenslåinger. Det har vært pekt på to momenter som burde vært sterkere vektlagt i mandatet:

- Kommunesektoren og demokratisk utvikling
- Forutsigbarhet og robusthet i inntektssystemet

Utredningen tar i liten grad opp til diskusjon det faktum at demokrati og driften av dette koster penger. Videre legges det i liten grad opp til en drøfting av sammenhengene mellom kommunesektorens finansielle stilling og mulighetene for å utøve demokratisk styring.

Det er ikke i tilstrekkelig grad drøftet at inntektssystemet ikke klart angir hva de enkelte tjenesteproduksjoner koster. Videre er det slik at relativt små endringer i for eksempel kostnadsnøklene gir store utslag i flytting av penger.

### Utvalgets sammensetting

Inntektssystemutvalget sitt arbeid har betydning for kommunene i hele landet og dette burde ha vært reflektert i utvalgets sammensetting. Videre har i stor grad brukt de samme fagmiljøene som i 1996.

### Beskrivelse

Omfordelingsvirkningen som ligger i forslaget til Borge-utvalget er synliggjort i tabellen nedenfor. Tabellen under viser endringene for kommunene og fylkene i Nord-Norge.

**Tabell: Systemvirkninger for kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge**

	Innb. Pr 1.1.2004	Systemendring virkning pr innbygger i kroner	Samlet endring i hele tusen
Kommunene i Nordland	237 057	54	12 755
Kommunene i Troms	152 628	-1 420	-216 675
Kommunene i Finnmark	73 210	-694	-50 825
<b>Kommunene i Nord-Norge</b>	<b>462 895</b>	<b>-550</b>	<b>-254 746</b>
Nordland fylkekommune	237 057	-878	-208 136
Troms fylkekommune	152 628	-438	-66 851
Finnmark fylkekommune	73 210	-576	-42 169
<b>Fylkene i Nord-Norge</b>	<b>462 895</b>	<b>-685</b>	<b>-317 156</b>
<b>Kommunene og fylkene i Nord-Norge</b>	<b>462 895</b>	<b>1236</b>	<b>-571 902</b>

Tabellen viser at kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge vil tape om lag 572 mill kr i inntekter dersom forslagene til Borge-utvalget blir tatt til følge. I forslaget er det lagt inn en overgangsordning slik at ingen enkeltkommune skal tape med 400 kr pr innbygger pr år og for fylkeskommunene er beløpet satt til 100 kr pr innbygger pr år.

Tapene for Nord-Norge er først og fremst et resultat av at Borge-utvalget foreslår å "øke treffsikkerheten i regional- og distriktpolitikken". Dette gjør utvalget ved å slå sammen Regionaltilskuddet, Nord-Norge tilskuddet og de delene av det nåværende skjønnstilskuddet som er begrunnet ut fra særlige distriktpolitiske hensyn.

### Om treffsikkerhet og utforming av regionale og distriktpolitiske virkemidler

Borge-utvalget regner de regionalpolitiske ordningene å være: Nord-Norge tilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet.

Nord-Norge tilskuddet gis som et tilskudd pr innbygger til de tre nordligste fylkekommunene og til kommunene i disse fylkene. Satsen pr innbygger er differensiert mellom de tre fylkene.

Regional tilskuddet gis til kommuner med mindre enn 3200 innbyggere og skatteinntekter lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet. Tilskuddet gis pr kommune og ikke pr innbygger. Det betyr at kommunene med lavest innbyggerantall får et relativt sett større tilskudd enn mer befolkningsrike kommuner. Det gis lavere sats for kommuner hvor antall innbyggere er mellom 3000 og 3200.

Kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift gis over skjønnstilskudd, og kompensasjonen tilsvarer tapet ved omleggingen av ordningen.

### Skjønnstilskudd



Skjønnstilskuddet brukes i dag til å ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen:

- Hjelp kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Borge-utvalget argumenterer for at den andelen som skjønnsmidlene har i dag kan reduseres betydelig.

#### Distriktpolitiske virkeområder

Landet er delt inn 4 virkeområder for distriktpolitiske virkemidler; område A (Finnmark og Nord-Troms), område B (resten av Nord-Norge unntatt Tromsø og Bodø og de høyest prioriterte delene av Sør-Norge), område C (de to bykommunene i Nord-Norge og de nest høyest prioriterte delene av Sør-Norge) og til sist område D, som består av den lavest prioriterte del av virkeområdet i Sør-Norge. Inndeling er foretatt på bakgrunn av indikatorbasert analyse og skjønn. Indikatorene er relatert til geografi (sentral/ikke sentral, befolkningstetthet, spredt bosetning), demografi (befolkningsutvikling og -andeler) og arbeidsmarked (antall arbeidsledige og uføretrygdede). Denne inndeling ligger til grunn for tildeling av bedriftsrettede tiltak og for fordeling av midler til lokalt og regionalt utviklingsarbeid.

#### Borge-utvalgets anbefaling

Borge-utvalget foreslår at det etableres et nytt distriktpolitisk tilskudd i inntektssystemet til erstatning for de tidligere ordningene. Dette tilskuddet bør gis en klarere kobling mot distriktpolitikken for øvrig. Siden virkeområdet for differensiert arbeidsavgift er under vurdering som følge av nytt EU-regelverk anbefales dagens ordning videreført til denne vurderingen er ferdigstilt.

Det nye distriktpolitiske tilskuddet avgrenses til områdene A og B. Videre foreslås det gitt til 17 kommuner fra område C og 2 kommuner fra område D. Dette utvalget av kommuner er gjort ut fra kriterier som utvalget selv har definert (befolkningsutvikling, sysselsetting og inntekt), dvs basert på skjønn.

Resultatet blir et helt annet fordelingsmønster for disse midlene enn det et eget småkommunetilskudd og et eget Nord-Norge tilskudd gir med en omfordeling fra nord til sør og fra de minste kommunene til de mellomstore. For fylkeskommunene foreslås dagens Nord-Norge tilskudd opprettholdt, men at det tas opp til vurdering igjen når virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift er endelig fastsatt. Borge-utvalget anbefaler at det etableres et distriktpolitisk tilskudd også for fylkeskommunene.

#### **Vurdering av Borge-utvalgets innstilling**

### Nord-Norge tilskuddet

Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble skatteutjamningsordningen videreført i Nord-Norge tilskuddet. Begrunnelsen på det tidspunktet var dels at kommunene i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget inn av inntektssystemet, dels at heving av inntektsnivået var nødvendig pga det lave utbyggingsnivået etter krigen. Rattsø-utvalget (NOU:1996-1) pekte på tre begrunnelser for opprettholdelse av tilskuddet:

- Levekår
- Nasjonale interesser i naturressursforvaltningen
- Sårbarhet overfor svingninger i privat sektor i landsdelen

Senest i St.prp.1 2004-2005 har regjeringens begrunnelse for å opprettholde Nord-Norge tilskuddet blitt endret til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Begrunnelsen for Nord-Norge tilskuddet er dermed over tid uten at det er dokumentert at de opprinnelige begrunnelsene for tilskuddet nå fanges opp av utgiftsutjevningen.

### Regionaltilskudd

Regionaltilskuddet ble innført som kompensasjon etter at basistilskuddet (fastleddet i utgiftsutjamningen) ble sterkt redusert som følge av at Rattsø-utvalget hadde konkludert med at småkommuner hadde blitt overkompensert i utjevningen.

I dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en "ufrivillig" kostnad, dvs. som en kostnad som tas som gitt. Systemet kompenserer derfor for smådriftsulemper, også i tilfeller der det var mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur.

### **Sammenblanding av kommunal tjenesteproduksjon og betingelse for næringsutvikling**

Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet skal blant annet sikre at det kan tilbys likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Distriktpolitiske virkemidler skal stimulere til næringsutvikling i såkalte næringsssvake områder eller områder med store behov for omstillinger. Borge-utvalget blander sammen forutsetningene for kommunal tjenesteproduksjon med betingelsene for næringsutvikling.

### **Manglende begrunnelse for redefinering og omfordeling av Nord-Norge tilskuddet**

Nord-Norge tilskuddet var blant annet ment å skulle kompensere for merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. At disse tilskuddene nå skal redefineres og omfordeling slik utvalget foreslår, mangler en faglig begrunnelse.

### **Omfordelingen fra Nord til Sør vil vanskeliggjøre satsningen på nordområdene**

Den nye regjeringen har i regjeringserklæringen definert nordområdene som strategisk viktig. Dersom en foretar omlegginger i henhold til Borge-utvalgets forslag legger dette ikke til rette for bosetting og næringsutvikling i regionen.

### **Byer og distrikter må ses under ett i nord**

Inntektssystemet bør bygge på en målstruktur for hele Nord-Norge som et sammenhengende geografisk område. I dette bildet er også en drøfting av indikatoren folketetthet på regionnivå

i EUs strukturprogram interessant. Definisjon er områder med mindre enn 8 personer per km<sup>2</sup>. Innenfor en slik avgrensning vil hele Nord-Norge og Nord-Trøndelag være med. Utvalgets forslag om å endre distriktpolitiske virkemidlene i inntektssystemet fra å skulle utvikle offentlig sektors tjenestetilbud til en politikk i samsvar med virkemiddelbruk i distrikspolitikken har dramatiske konsekvenser for Bodø og Tromsø. Ingen av kommunene vil motta Nord-Norge tilskudd etter Borge-utvalgets innstilling. I det forslaget som utvalget kommer med har man foretatt en dreining av begrunnelsen for hva inntektssystemet skal bidra til uten å ha vurdert om det er forhold i disse byene som utgiftsutjevningen ikke kompenserer.

### **Incentiver til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid bør ligge utenfor inntektssystemet**

Det overordnede målet inntektssystemet er å sikre et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne i alle deler av landet. Det kan være forskjellige meninger om hvilken kommunestruktur som er ønskelig, men dette spørsmålet bør behandles utenfor inntektssystemet.

## **Kostnadsnøkkelen til fylkeskommune**

### **Videregående opplæring**

Delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring er svært viktig siden dette er det største utgiftsområdet for fylkeskommunene. Dette er forsterket ved at antall elever har økt de siste årene, og prognosene tilsier en vekst i ungdom i alderen 16-19 år med om lag 15 prosent for perioden 2004-2009. Det er derfor viktig at utarbeide en kostnadsnøkkel som både avspeiler de strukturelle forhold produksjon av tjenester i videregående skole innebærer samt et system som tar hensyn til de prognostiserte endringer i elevgrunlaget.

Dagens kostnadsnøkkel for videregående opplæring er:

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggere 16-18 år	0,775
Søkere yrkesfag	0,225
SUM	1,000

Borge-utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel:

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggere 16-18 år	0,78204
Søkere studieprogram 2	0,04880
Søkere studieprogram 3	0,12986
Antall innbyggere 25-49 år	0,03930
SUM	1,000

Kriteriene innbyggere 16-18 år og innbyggere 25-49 år har vi ingen merknader til. Heller ikke beregning av vektene.

### Søkerkriteriet

Utvalget foreslår at studieretningene inndeles i tre grupper etter kostnadsstruktur; allmenne, økonomiske og administrative fag blir en gruppe, idrettsfag (som er sammen med allmennfag i dagens nøkkel) plasseres sammen med de billigste yrkesfagene og musikk, dans og drama (som også i dag er sammen med allmennfag) plasseres sammen med de kostbare yrkesfaglige studieretningene.

Moen-utvalget i sin rapport sier at Borge-utvalgets forslag, en inndeling etter studieretninger med homogen kostnadsstruktur, er velbegrunnet, men at man burde foreslått en inndeling i fire grupper i stedet for tre grupper. Kostnadsanalyser viser at studieretningen naturbruk er vesentlig mer kostbar enn alle de andre studieretningene som kommer i den "kostbare" gruppen. Utvalget burde derfor foreslått et firedelt søkerkriterium med gruppe 1 og 2 slik utvalget foreslår, samt å flytte studieretningen naturbruk ut som egen gruppe siden den har en gjennomsnittskostnad per elev på om lag 160 000 kroner i 2003 og vel 170 000 kroner i 2004 sammenlignet med de andre studieretningene i gruppe tre som i snitt ligger på rundt 110 000 kroner i både 2003 og 2004.

Troms fylkeskommune støtter vurderingene til Moen-utvalget.

### Bosettingsmønster

For å kartlegge om det er en sammenheng mellom spredt bosetting og fylkeskommunens utgifter har både Allforsk og utvalget gjort analyser basert på antall elever pr klasse og effekten av det på fylkeskommunens utgifter. Det er også utført analyser av utgifter pr elev innenfor ulike studieretninger. Utvalget konkluderer med at det ikke kan dokumenteres noen entydig sammenheng mellom bosettingsmønster og fylkeskommunens ressursbruk.

Moen-utvalget skriver i sin rapport at analyserer av ressursbruk i videregående skole og bosettingsmønster bør baseres på informasjon fra den enkelte videregående skole og hvor utgifter per elev på skolenivå. Borge-utvalget har basert analysene er på skoledata, men ikke i sammenheng med kostnadsdata per elev, og ved analyserer av utgifter per elev er dette gjort på fylkeskommunenivå. Utvalget argumenterer på andre områder for bruk av enhetskostnader for den aktuelle aktivitet, og da vil bruk av kostnadsdata per elev på skolenivå være mest relevant. Det er dermed ikke grunnlag for å konkludere om sammenhenger mellom bosettingsmønster og produksjon av tjenester i videregående opplæring før man har utført slike analyser.

Borge-utvalget finner i sine analyser antall elever pr klasse ikke øker betydelig med antall elever på skolen eller at lærertimer pr elev på små skoler er færre enn på større skoler. Dette er i tråd med Troms fylkekommunes egne analyser av egne kostnads- og tjenestedata. Årsaken til dette er at vi har kostnadseffektivisert vårt desentraliserte skoletilbud ved å tilby kun noen få studieretninger slik at klassene i størst mulig grad fylles opp. Smådriftsulempene kommer ikke i hovedsak til uttrykk ved økte kostnader på KOSTRA-funksjonene 541-556, men på funksjon 510 og 520 hvor utgifter til skolelokaler og fellesutgifter til undervisning føres. Så vidt vi kan lese av Borge-utvalgets rapport er det ikke gjort analyser av effekten av spredt bosetning på skolelokaler og administrasjon av skolene. Før ny kostnadsnøkkel for videregående skole innarbeides i inntektssystemet bør dette gjøres.

#### Bosettingsmønster og utgifter til skoleskyss

Utgiftene til skoleskyss føres på funksjon 510 i KOSTRA. I tillegg til utgiftene til skoleskyss inneholder denne funksjonen fylkeskommunenes utgifter til skolelokaler, forvaltning og internater. For å kunne analysere hvordan utgiftene til skoleskyss henger sammen med bosettingsmønster er må derfor disse utgiftene innhentet av hver fylkeskommune. Dette har Borge-utvalget gjort. Flere fylkeskommuner påpeker at det er vanskelig å gi et eksakt anslag på videregående opplærings andel av utgiftene til etableringen av fylkets kollektivtilbud, blant annet Troms. Kvaliteten på de rapporterte dataene derfor ikke god nok til at de kan brukes i analysesammenheng, og utvalget har derfor ikke foretatt en egen analyse av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss.

Moen utvalget sier:

”I tilknytning til utvalgets arbeid er det gjennomført forskningsprosjekter hvor man til sammen har brukt millionbeløp på mange problemstillinger som for eksempel om treffsikkerhet av distriktpolitiske virkemidler. Siden problemstillingen om skoleskyss har vært kjent i alle fall 10 år kan man undre seg over hvorfor utvalget ikke satte i gang et mindre prosjekt for også å få en nærmere dokumentasjon av disse kostnadene.”

Troms fylkeskommune støtter uttalelsen til Moen-utvalget.

Følgende er hentet fra rapporten til Moen-utvalget:

”Utvalget (Borge-utvalget –red.adm) konkluderer med en kostnadsnøkkel for videregående opplæring hvor det ikke tas hensyn til bosettingsmønster på følgende grunnlag:

”Etter utvalgets vurdering gir analysene beskrevet i kapittel 10.2.4 liten støtte til en hypotese om at spredt bosettingsmønster er en kostnadsulempa i videregående opplæring. På bakgrunn av de foreliggende analyser kan ikke utvalget anbefale at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring. Utvalget vil i den sammenheng påpeke at det ikke har vært mulig å foreta separate analyser av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss fordi datakvaliteten ikke har vært tilstrekkelig god. Utvalget vil derfor anbefale at det igangsettes et utredningsarbeid for å fremskaffe

sammenliknbare data for skoleskyss, slik at betydningen av spredt bosetting for skyssutgifter kan analyseres på en tilfredsstillende måte. Videre har utvalget igangsatt et arbeid for å utvikle en ny indikator for bosettingsmønsteret i fylkene, men Statistisk sentralbyrå har vært forhindret fra å ferdigstille oppdraget innen tidsfristen for denne utredningen. Utvalget anbefaler at dette prosjektet ferdigstilles.”

I likhet med Moen-utvalget er Troms fylkeskommune enige i utvalgets synspunkt om at man bør utvikle en ny indikator for bosettingsmønster i fylkene. I likhet med Moen-utvalget stiller vi oss undrende til at Borge-utvalget anbefaler en ny kostnadsnøkkel for videregående skole når det ikke er gjort tilstrekkelig analyser til å gjøre tilfredsstillende analyser av bosetting og skoleskyss.

### Oppsummering

Moen-utvalget konkluderer med at det foreslås en ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring må det foreligge analyser av sammenhenger mellom enhetskostnader på skolenivå og bosettingsmønster. Det bør også vurdere om det er hensiktsmessig med en normativ modell. Videre bør søkekriteriet deles i fire for å få homogene kostnadsmessige grupper. Det må også gjennomføres en analyse av skoleskyss og hvilke sammenhenger det er mellom utgifter til skoleskyss og bosettingsmønster. Utvalget påpeker at det er behov for å utvikle bedre mål for bosettingsmønster på fylkesnivå – noe som lenge har vært et problem. Troms fylkeskommune støtter Moen-utvalgets vurderinger og vil i tillegg påpeke behovet for å analysere sammenhengen mellom spredtbygghet og skolelokaler/administrasjon.

## **Samferdsel**

### Fylkesveger

Dagens kostnadsnøkkel:

Kriterium	Kriterievekter
Andel vedlikeholdskostnader	0,670
Andel reinvestering	0,330
SUM	1,000

I dagens kostnadsnøkkel for fylkesveier skilles det mellom fylkesfaktorer for vedlikeholdskostnader og reinvesteringskostnader.

Borge-utvalget foreslår at reinvesteringsfaktoren utgår da de antar at det er de samme kostnadsdriverne for begge aktivitetene.

Borge-utvalgets forslag til ny fylkesfaktorer for drift og vedlikehold er utarbeidet med bakgrunn i beregninger gjennomført med beregningsverktøyet MOTIV (modell for tildeling av vedlikeholdsmidler). MOTIV beregner årlige utgifter for en rekke drifts- og vedlikeholdsoppgaver basert på registrerte data om vegnettet og normative kostnadsmodeller. Utvalget har vært nødt til å estimere Oslo sine drifts- og vedlikeholdskostnader knyttet til det normerte nettet uten å basere seg på beregninger i MOTIV. Beregningene for Oslo tar utgangspunkt i faktisk observert trafikk og faktiske regnskapstall.

Moen-utvalgets rapport konkluderer med at det er vanskelig å vurdere resultatene for Oslo sett i forhold til de andre fylkeskommunene fordi metodikken er forskjellig, og at det virker problematisk at det i samme delkostnadsnøkkel gjøres vurderinger basert på faktiske kostnader og faktisk trafikk for ett fylke (Oslo) mens de andre fylkene vurderes i forhold til mer normative og modellmessige betraktninger. Dette synspunktet støtter Troms fylkekommune.

Borge-utvalget har foreslått at reinvestering utgår som egen faktor i kostnadsnøkkelen. Begrunnelsen for dette er at det er de samme kostnadsdriverne som påvirker både drift- og vedlikehold som reinvestering. Det er imidlertid ikke gjort eksplisitt analyse/undersøkelse av om det er en slik sammenheng eller ikke, og det er heller ikke gitt noen begrunnelse på denne antakelsen av utvalget. Blant annet så vil rassikring være et moment som påvirker investeringskostnadene, og ikke påvirke utgifter til drift og vedlikehold i samme grad.

### Kostnadsnøkkel for lokale ruter

Dagens kostnadsnøkkel:

Kriterium	Kriterievekter
Andel innbyggere i alt	0,520
Andel areal	0,040
Andel innbyggere på øyer uten fastlandsamband	0,050
Andel rutenett til sjøs	0,180
Andel storbyfaktor	0,090
Andel innbygger bosatt spredt	0,120
SUM	1,000

Forslag til ny kostnadsnøkkel:

Kriterium	Kriterievekter
Kystlinje fastland	0,0850
Kystlinje øyer	0,062
Innbyggere 6-34 år (over 34 pst.)	0,256
Innbygger bosatt spredt (over 0,3 pst)	0,341
Innbygger pr km offentlig vei (over 17 personer)	0,256
SUM	1,000

Borge-utvalget foreslår ny delkostnadsnøkkel for båtruter og ferjer basert på kriteriene kystlinje-fastland og kystlinje-øyer. Moen-utvalget vurderer disse kriteriene til å være greie nok statistisk sett, men som Borge-utvalget selv er inne på er ikke validiteten god. Det vil si at det kan rettes innvendinger om disse kriteriene faktisk sier noe om den underliggende kostnadsstruktur som fylkene har for båt/ferjeruter.

### Oppsummering

Forslaget til Borge-utvalget prioriterer opp Oslo sine kostnader relativt kraftig på bekostning av de fleste andre med begrunnelse i de analyser og vurderinger som er gjort om delnøkkelen for fylkesveier. Det kan rettes klare metodiske innvendinger mot metodikken dette forslaget bygger på. Forslag til en delkostnadsnøkkel for lokale ruter er basert på kriterier hvor validiteten er problematisk i den forstand at man kan spørre seg om kriteriet gjenspeiler kostnadsstrukturen. For enkelte fylker, spesielt Nordland og Sogn og Fjordane, men også Troms og Finnmark, har det nye forslaget dramatiske endringer i retning av lavere vekter. Moen-utvalget referer til at det i hele inntektssystemets historie har det vært vanskelig å lage en kostnadsnøkkel som har vært faglig sett solid og fylt de krav man setter til kostnadsnøkler, og at det på denne bakgrunn burde man vurdere en normativ modell.



Det er en faktor som Borge-utvalget –og heller ikke Moen-utvalget - ikke har tematiserer og det er markedssituasjon og konkurranseforhold i samferdselbransjen både når det gjelder drift, vedlikehold og lokale ruter. Etter at det ble åpnet for konkurranseutsetting av disse tjenestene har Troms fylkeskommune erfart at vi ikke oppnår så lave priser som det gjøres i mer sentrale strøk av landet. Dette må kunne sies å være en ufrivillig kostnad for de fylkeskommunene som ikke har mulighet til å oppnå tilsvarende lave priser. Utvalget har gjennomgående testet utgiftenes korrelasjon med høye frie inntekter. Det vil være rimelig å anta at iallfall de fylkeskommuner – og kommuner – som i dag mottar Nord-Norge tilskudd er lokalisert i den delen av landet hvor konkurranseforholdene i markedet er dårligst.

### **Tannhelse**

Dagens kostnadsnøkkel:

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggere 0-15 år	0,714
Innbyggere 16-18 år	0,142
Innbyggere 19-34 år	0,076
Innbygger 67-74 år	0,003
Innbygger over 75 år	0,031
SUM	1,000

Forslag til ny kostnadsnøkkel:

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggere 0-18 år	0,7969
Innbyggere 18-20 år	0,0237
Innbyggere 67 år og over	0,0564
Psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,1117
Antall døgnplasser på rusinstitusjon ut over 3 mnd	0,0113
SUM	1,000

Borge-utvalget anbefaler at kriterier som fanger opp de prioriterte gruppene tas inn i delkostnadsnøkkelen for tannhelse. Delkostnadsnøkkelen for tannhelse vil etter utvalgets forslag bestå av antall innbyggere 0-18 år, antall innbyggere 19-20 år, antall innbyggere 67 år og over, psykisk utviklingshemmede over 16 år og antall døgnplasser på rusinstitusjoner.

Moen-utvalget har ikke gjort analyser eller kommentert tannhelse.

### Bosettingsmønster

Borge-utvalget konkluderer med at de ikke finner signifikant sammenheng mellom bostedsmønster og fylkekommunale utgifter til tannhelse. Gitt en viss størrelse på klinikkene,

eller en viss sentralisering om man vil, er Troms fylkekommune enig i betraktningene som er gitt av utvalget. Denne sentraliseringen har Troms gjennomført. Betraktningen er imidlertid bare valid forutsatt full tannlegedekning. Når tannlegedekningen er så lav som den er i Norge, er det imidlertid er klar sammenheng mellom bosetningsmønster og fylkeskommunens utgifter til tannhelse. Det er vanskeligere å rekruttere og beholde tannleger til mindre distriktsklinikker enn til større byklinikker. Nedenfor vil det omtales nærmere om kostnadseffekten av tannlegemangel. Disse effektene forsterkes i et fylke med spredt bosetning i forhold til et tettbefolket fylke.

Som Borge-utvalget selv skriver i sin rapport har de tre nordligste fylkene betydelig høyere utgifter til tannhelse enn andre fylkeskommuner. Hovedårsaken til de høye utgiftene i Troms er knyttet til rekruttering og beholdning av arbeidskraft. Det er stor mangel på tannleger i Norge, og det er et statlig ansvar å utdanne tannleger i Norge. Kostnader knyttet til manglende personell er derfor i høyeste grad ufrivillig. Nedenfor vil det redegjøres for hvilke merkostnader dette påfører Troms fylkekommune.

Tannlegemangelen i Norge medfører at mange tannlegestillinger i Troms står ledige, det er stor turnover og det er høye utgifter knyttet til rekruttering. Den offentlige tannhelsetjenesten i distriktet yter også tjenester til klienter som fullt ut betaler utgiftene knyttet til tannbehandling selv, da det private tilbudet er fraværende. Når tannlegestillinger står ledige taper fylkekommunen inntekter samtidig som alle faste utgifter til administrasjon og annet tannhelsepersonell er uendret. Hver tannlege tar inn mer enn sin egen inntekten ved behandling av betalende klientell, og finansierer også bruk av annet personell ved tannbehandling av betalende klientell. Ledige tannlegestillinger –spesielt i distriktet – medfører derfor høyere netto driftsutgifter.

Troms fylkeskommune bruker store beløp på rekruttering av tannleger. Da alle utdanningsinstitusjonene for tannleger lå "sørpå" inntil høsten 2004, og med stor turnover, har Troms fylkeskommune blant annet store utgifter til flyttegodtgjørelse og andre rekrutteringstiltak. Eksempel på det siste er de nevnt i Borge-utvalgets innstilling, og det er særegne permisjonsreglene i Troms. Det er i hovedsak uproblematisk å rekruttere nyutdannede tannleger til største tannklinikker, men Troms er et såkalt skoleskip-fylke. Det vil si at de fleste nyutdannede tannleger ofte blir i stillingen i to år før de returnerer sørover. Dette betyr at Troms har hatt de fulle opplæringsutgiftene knyttet til den nyutdannede tannlegen, og et annet fylke overtar en tannlege som har opparbeidet seg god effektivitet. Klinikker som også tar i mot betalende klientell vil i særlig grad få økte netto driftsutgifter som følge av lav effektivitet.

### Oppsummering

Inntektssystemutvalget har ikke gjort noen analyser av sammenhengen mellom ufrivillige høye utgifter til tannhelse og manglende tannlegedekning. Troms fylke vil anbefale at denne faktoren tas med i kostnadsnøkkelen.

## **Inntektsutjevningen**

Borge-utvalget anbefaler at det innføres en symmetrisk inntektsutjevning for fylkekommunene etter samme mønster som for kommunene. Utvalget gir ingen føringer i forhold til valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen under henvisning til at dette er et politisk spørsmål.

I Moen-utvalgets rapport står følgende:

”I St.prp. nr. 62 (1999-2000) refereres følgende fra kap. 11 om inntektsutjevningen:

”Departementet mener at finansieringen av kommunesektoren må ha en viss lokal forankring. Det vil si at alle kommuner og fylkeskommuner bør få en viss gevinst av bedret skattegrunnlag. Samtidig må også hensynet til at alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud veie tungt. Den viktigste forklaringen på ulikheter i tjenestetilbud er ulikheter i inntekt.” Sitat slutt.

Utvalget peker på at det kan være en motsetning mellom det å ha en god insentivstruktur for kommunene til å drive lokal næringspolitikk og det å ha et høyt utjevningsnivå.

Undersøkelser som er utført, tyder imidlertid på at økte kommunale skatteinntekter ikke er det viktigste motivet for å legge til rette for næringsutvikling. Det kan være vel så viktig å skaffe arbeidsplasser til kommunenes innbyggere. I en forskningsrapport fra 1994 ble lokalpolitikere spurt om kommunene bør engasjere seg i å utvikle næringsgrunnlaget i kommunen.

Undersøkelsen konkluderte med at politikerne i minsteinntektskommunene var mer positive til dette enn politikerne i øvrige kommuner.

Rapporten fra 1994 som det i avsnittet over vises til, er skrevet av Holen (1994). Rapporten konkluderer med at alle kommuner gjør sitt ytterste for å drive næringsutvikling uavhengig om kommunen er minsteinntektskommune eller ikke. De insentiver man bruker som begrunnelse for å innføre kompensasjonsgrad (jo mer en kommune får beholde av en inntektsøkning, jo mer ”ivrig” er den til å drive næringsutvikling) er nok teoretisk vel begrunnede, men har ingen rot i norsk kommunal virkelighet.

Dersom det innføres kompensasjonsgrad i et system med en enkel utjevningsmekanisme, som for fylkeskommunene, innebærer det å gå fra et system med 100 prosent kompensasjonsgrad til for eksempel 90 prosent kompensasjonsgrad. Dette innebærer at det relativt sett tas fra de fattige og gis til de rike. Dette er nærmere dokumentert hos Westeren (1999).”

I likhet med Moen-utvalget savner vi en nærmere redegjørelse om sammenhengen mellom effektivitet (virker/virker ikke insitamentene) og inntektsfordeling (hvor mye og hvordan skal det skal utjevnes) i Borge-utvalgets innstilling.

## **Overgangsordninger**

Overgangsordningen foreslås omlagt. Dagens ordning er at endringer i inntektssystemet legges inn over 5 år med 20 pst. virkning hvert år. Det gjøres vurderinger i fht om endringen skal legges inn i overgangsordningen eller ikke. Borge-utvalget foreslår at ordningen endres slik at alle kommuner/fylkeskommuner får et inntektsgaranti tilskudd som sikrer mot store endringer i rammetilskuddet fra et år til et annet uavhengig av årsak. Utvalget foreslår at ingen kommuner skal få redusert sitt rammetilskudd med mer enn 400 kr pr innbygger fra et år til et annet. Grensen for fylkeskommunene settes til 100 kr pr innbygger. Det settes ingen frist for når endringen skal ha fullt gjennomslag. Troms fylkekommune støtter utvalgets anbefalinger knyttet til overgangsordninger.

## **Kommunale og private aktører**

Utvalget innstiller på at kommunene må få et mer helhetlig ansvar for velferdstilbudet til sine innbyggere. For fylkeskommunene betyr dette at de må overta finansieringsansvaret for frittstående videregående skoler.

## **Konklusjon**

Borge-utvalget, oppnevnt av Bondevik regjeringen, avleverte høsten 2005 utredningen om et nytt inntektssystem for kommunesektoren. Utredningen innebærer omfattende omfordeling fra nord til sør. Moen-utvalget, Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag sammen med Kommunenes Sentralforbund i nord, har fått utarbeidet kommentarer til utredningen fra Borge-utvalget og har kommet med forslag til endringer. På denne bakgrunn foreslås det at fylkesrådet ber regjeringen se nærmere på:

### 1. Distriktstilskuddet

Utformingen av distriktstilskuddet innebærer en sammenblanding av kommunal tjenesteproduksjon og betingelse for næringsutvikling. Videre er det ikke gitt begrunnelse for den redefineringsen av Nord-Norge tilskuddet som er funnet sted over tid. Dersom en ikke foretar endringer i det foreslåtte distriktstilskuddet vil omfordelingen fra nord til sør vanskeliggjøre satsningen på nordområdene. Byer og distrikter bør ses under ett i Nord da folketettheten er lav i hele området. Incentiver til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid bør ligge utenfor inntektssystemet.

### 2. Utjevning for fylkeskommunene

#### Videregående opplæring

Før det foreslås en ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring bør det foreligge analyser av sammenhenger mellom enhetskostnader på skolenivå og bosettingsmønster. Videre bør søkekriteriet deles i fire for å få homogene kostnadsmessige grupper med

naturbruk som egen gruppe. Det må også gjennomføres en analyse av skoleskyss og hvilke sammenhenger det er mellom utgifter til skoleskyss og bosettingsmønster. Det er behov for å utvikle bedre mål for bosettingsmønster på fylkesnivå. Det bør også gjennomføres analyser av sammenhengen mellom bosettingsmønster og skolelokaler/administrasjon samt om det kan være hensiktsmessig med en normativ modell.

### Samferdsel

Forslaget til Borge-utvalget prioriterer opp Oslo sine kostnader relativt kraftig på bekostning av de fleste andre med begrunnelse i de analyser og vurderinger som er gjort om delnøkkelen for fylkesveier. For fylkesveier burde en normativ modell vært vurdert. Det kan rettes klare metodiske innvendinger mot metodikken dette forslaget bygger på.

Borge-utvalget har foreslått at reinvestering utgår som egen faktor i kostnadsnøkkelen. Begrunnelsen for dette er at det er de samme kostnadsdriverne som påvirker både drift- og vedlikehold som reinvestering. Det er imidlertid ikke gjort eksplisitt analyse/undersøkelse av om det er en slik sammenheng eller ikke, og det er heller ikke gitt noen begrunnelse på denne antakelsen av utvalget. Blant annet så vil rassikring være et moment som påvirker investeringskostnadene, og ikke påvirke utgifter til drift og vedlikehold i samme grad.

Forslag til en delkostnadsnøkkel for lokale ruter er basert på kriterier hvor validiteten er problematisk i den forstand at man kan spørre seg om kriteriet gjenspeiler kostnadsstrukturen.

Borge-utvalget har analyser hvordan markedssituasjon og konkurranseforhold i samferdselbransjen både når det gjelder drift, vedlikehold og lokale ruter påvirker kostnadsnivået til fylkeskommunene. Etter at det ble åpnet for konkurranseutsetting av disse tjenestene har Troms fylkeskommune erfart at vi ikke oppnår så lave priser som det gjøres i mer sentrale strøk av landet. Dette må kunne sies å være en ufrivillig kostnad for de fylkeskommunene som ikke har mulighet til å oppnå tilsvarende lave priser. Regjeringen bes derfor om at dette utredes.

### Tannhelse

Inntektssystemutvalget har ikke gjort noen analyser av sammenhengen mellom ufrivillige høye utgifter til tannhelse og manglende tannlegedekning. Troms fylke vil anbefale at denne faktoren tas med i kostnadsnøkkelen.

De tre nordligste fylkene betydelig høyere utgifter til tannhelse enn andre fylkeskommuner. Hovedårsaken til de høye utgiftene i Troms er knyttet til rekruttering og beholdning av tannleger. Det er stor mangel på tannleger i Norge, og det er et statlig

ansvar å utdanne tannleger i Norge. Kostnader knyttet til manglende personell er derfor i høyeste grad ufrivillig. Nedenfor vil det redegjøres for hvilke merkostnader dette påfører Troms fylkekommune.

Tannlegemangelen i Norge medfører at mange tannlegestillinger i Troms står ledige, det er stor turnover og det er høye utgifter knyttet til rekruttering. Den offentlige tannhelsetjenesten i distriktet yter også tjenester til klienter som fullt ut betaler utgiftene knyttet til tannbehandling selv, da det private tilbudet er fraværende. Når tannlegestillinger står ledige taper fylkekommunen inntekter samtidig som alle faste utgifter til administrasjon og annet tannhelsepersonell er uendret. Hver tannlege tar inn mer enn sin egen inntekten ved behandling av betalende klientell, og finansierer også bruk av annet personell ved tannbehandling av betalende klientell. Ledige tannlegestillinger –spesielt i distriktet – medfører derfor høyere netto driftsutgifter.

Troms fylkeskommune bruker store beløp på rekruttering av tannleger. Da alle utdanningsinstitusjonene for tannleger lå "sørpå" inntil høsten 2004, og med stor turnover, har Troms fylkeskommune blant annet store utgifter til flytting og andre rekrutteringstiltak. Eksempel på det siste er de nevnt i Borge-utvalgets innstilling, og det er særegne permisjonsreglene i Troms. Det er i hovedsak uproblematisk å rekruttere nyutdannede tannleger til største tannklinikker, men Troms er et såkalt skoleskip-fylke. Det vil si at de fleste nyutdannede tannleger ofte blir i stillingen i to år før de returnerer sørover. Dette betyr at Troms har hatt de fulle opplæringsutgiftene knyttet til den nyutdannede tannlegen, og et annet fylke overtar en tannlege som har opparbeidet seg god effektivitet. Klinikker som også tar i mot betalende klientell vil i særlig grad få økte netto driftsutgifter som følge av lav effektivitet.

### 3. Inntektsutjevningen

Undersøkelser tyder på at motivet for å føre en aktivt næringspolitikk er å skaffe arbeidsplasser minst like viktig som å øke skatteinntektene. Regjeringen bes derfor se på sammenhengen mellom effekt (virker/virker ikke insitamentene) og inntektsfordelingen (hvor mye og hvordan skal det utjevnes).

### 4. Momskompensasjon

Utvidelsen av momskompensasjonsordningen har blant annet medført et ikke ubetydelig merarbeid for hele den kommunale sektoren.

5. Utredningen tar i liten grad opp til diskusjon det faktum at demokrati og driften av dette koster penger. Videre legges det i liten grad opp til en drøfting av sammenhengene mellom kommunesektorens finansielle stilling og mulighetene for å utøve demokratisk styring.

Det er ikke i tilstrekkelig grad drøftet at inntektssystemet ikke klart angir hva de enkelte tjenesteproduksjoner koster. Videre er det slik at relativt små endringer i for eksempel kostnadsnøkklene gir store utslag i flytting av penger.

...

**Innstilling:**

...

Fylkesrådet vedtar å oversende høringsuttalelse for NOU 2005:18 Forenkling, fordeling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner med kommentarer knyttet til regionalpolitiske virkemidler, den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen, inntektsutjevningen i tråd med punkt 1-5 saksfremleggets konklusjon.

...

Tromsø, 16.01.06

Paul Dahlø  
fylkesrådsleder