



**Balestrand kommune**

**Rådmannen**

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

|                           |
|---------------------------|
| KOMM. OG REG. DEP         |
| 20 JAN 2006<br>0513280-36 |
| Ark. 661.0                |
| Avd. KO / KØ / HER        |

| Saksnr.  | Arkivkode | Saksh. / Telefon         | Dykkar ref.   | Dato       |
|----------|-----------|--------------------------|---------------|------------|
| 05/01198 | 103       | Vidar Roseth<br>57694706 | 05/3280-1 MSC | 18.01.2006 |

**NOU 2005:18 - INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNAR OG FYLKES-  
KOMMUNAR - HØYRINGSUTTALE**

Balestrand formannskap gjorde den 18.01.06 slikt samrøystes vedtak om uttale til NOU 2005:18:

Balestrand kommune gjev uttale til NOU 2005:18 "Fordeling, forbedring, forenkling" i samsvar med framlegg frå KS Sogn og Fjordane av 07.12.05, men med særleg merknad om at vertskommunar for tidlegare HVPU-institusjonar får halde oppe vertskommunetilskotet.

Framlegget frå KS Sogn og Fjordane av 07.12.05 fylgjer vedlagt.

Med helsing

Vidar Roseth  
Rådmann

Kopi: KS Sogn og Fjordane



SOGN OG FJORDANE

## NOU 2005:18 INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNAR OG FYLKESKOMMUNAR – "MAL" FOR HØYRINGSUTTALE

### Generelt

Utan å ta stilling til mandatet for arbeidet, meiner KS Sogn og Fjordane at inntektssystemutvalet si innstilling inneber ei grundig – og på mange punkt ei god – vurdering av inntektssystemet. Mange av dei skisserte endringane vil gi ei forbetring av inntektssystemet (spesielt for kommunane), medan nokre av endringane saknar godt nok fagleg grunnlag eller har verknader som ikkje kan forsvarast ut frå politiske vurderingar.

Inntektssystemet er samansett av både faglege og politiske element. Inntektssystemutvalet kunne ha vore tydelegare på kva som er fag og kva som er politikk. Dette ville på ein betre måte ha lagt til rette for ein debatt om innhaldet i inntektssystemet.

### Utgiftsutjamninga

KS Sogn og Fjordane meiner at både den normative og den statistiske metoden for berekning av objektive (ufrivillige) utgiftsbehov har sine svake sider. Desse må ein vere klar over, og kva metode som eignar seg best må vurderast individuelt for kvart tenesteområde. Den statistiske metoden er basert på historiske data om faktiske utgifter og ikkje nødvendigvis korleis tenestetilbod og utgiftsbehov er eller bør vere framover. Bruk av "regresjonsanalysar", som er den viktigaste statistiske metoden i denne samanhengen, kan by på problem når det er tolkingsvanskar, samvariasjon mellom forklaringsvariablar eller få observasjonar å bygge på. Det går fram av inntektssystemutvalet si innstilling at ein har støtt på slike problem på nokre område.

Det er ei føremon at utvalet har styrka det analysemessige grunnlaget gjennom å trekke inn den såkalla "KOMMODE-modellen" og studiar av skalaeigenskapar, og at ein i tillegg har utnytta det stadig betre datamaterialet i KOSTRA.

### Kostnadsnøkkelen for kommunane

#### Grunnskule

Vi har ikkje spesielle merknader til framlegget her.

Utvalet peiker på at den normative metoden no er lite eigna. Vi er samde i at skulestruktur og organisering av skulen burde vere gjenstand for politiske val ut frå kva som tenar elevar og lokalsamfunn, men samstundes har Stortinget i realitetaten oppretthalde dei tidlegare klassedelingsreglane.

Det synest å vere gjennomført ein grundig analyse som gir ein god kostnadsnøkkel, og det er spesielt bra at utvalet har sett kritisk på kriteriet "berekna reisetid".

## **Sosialhjelp**

Den nye kostnadsnøkkelen for sosialhjelp, der ein har gått bort frå urbanitetskriteriet, virker klart meir logisk. Urbanitetskriteriet virker m.a. slik at når to to kommunar med likt folketal slår seg saman, så får kriteriet dobbelt så stor vekt i den nye kommunen, utan at det har skjedd nokon endring i høve til sosiale problem og behov for sosialhjelp.

## **Barnevern**

Endringa i kriterium i høve til kostnadsnøkkelen for barnevern synest vel grunngjeven.

## **Primærhelsetenesta**

Inntektssystemutvalet synest også her å ha gjort eit grundig arbeid, og argumentasjonen for valde kriterium stemmer godt overeins med våre erfaringar av kva som påvirker kostnadene.

## **Pleie og omsorg**

KS Sogn og Fjordane meiner inntektssystemutvalet fortener honnør for å ha nyttiggjort nytt datagrunnlag og gjennomført nye analysar. Vi meiner utvalet sin konklusjon samsvarer bra med våre erfaringar av kva som påvirker kostnadene, men finn det noko overraskande at kostnadene ikkje blir påverka av tal utviklingshemma under 16 år. Vi vil alt i alt støtte utvalet sitt framlegg.

## **Administrasjon**

Utvalet sin konklusjon virker logisk, og vi har ikkje merknader til denne.

## **Kommunale vegar**

Inntektssystemutvalet har ikkje vore villig til å utarbeide ein eigen kostnadsnøkkel for kommunale vegar. Det kommunale vegnettet representerer for mange kommunar ein stor utgiftspost som ein ikkje kan sjå bort frå dersom ein skal ta eige busettingsmønster på alvor. Inntektssystemutvalet sitt argument er at det kommunale vegnettet ikkje representerer nasjonale velferdstenester i tilstrekkeleg grad. Dersom ein legg ein slik tankegang til grunn, bør ein også ta ut fylkesvegane frå systemet.

Kommunevegar representerar sjølvstøtt velferdstenester og kommunale kostnader som må reflekterast i inntektssystemet, og må vere med som kostnadsnøkkel på line med fylkesvegar.

## **Barnehage**

Den nye barnehagenøkkelen ser bort frå at det kan vere systematisk skeivfordeling av smådriftsulemper i kommunesektoren. Forsking viser at små barnehagar har vesentlege smådriftsulemper. I tilknytning til innlemminga av barnehagetilskota i inntektssystemet burde ein sett nærare på om det er ein tydeleg overvekt av små barnehagar i t.d. distrikts- og utkantkommunar og i så fall drøfta kva implikasjonar dette evt burde få.

Kostnadsnøkkelen for barnehagar må vurderast på nytt, og konsekvensane av behovet for små barnehagar med smådriftsulemper i distrikta må belysast.

### **Vertskommunar for tidlegare HVPU-institusjonar**

Vertskommunar for tidlegare HVPU-institusjonar med mange psykisk utviklings-hemma kjem veldig dårleg ut fordi kriteriet psykisk utviklingshemma har mindre vekt. Det er vist til at det særskilte tilskotet til ressurskrevjande brukarar vil dekke opp for mykje av dette, men det vil vere krav til vesentlege eigenandelar i høve til eit slikt tilskot, og dette vil såleis berre kompensere for ein del av reduksjonen.

Dei kommunane det her gjeld har teke på seg ei oppgåve for andre kommunar og fått løfte om ein kompensasjon for dette. Denne kompensasjonen kan ein ikkje på ein slik tilfeldig måte redusere.

### **Samla framlegg til ny kostnadsnøkkel for kommunane**

KS Sogn og Fjordane stiller seg samla sett positiv til ny kostnadsnøkkel for kommunane, men viser til det som er påpeikt i høve til kommunale vegar, barnehage og vertskommunane sin situasjon.

### **Kostnadsnøkkel for fylkeskommunane**

#### **Vidaregåande opplæring**

Ved arbeidet med denne kostnadsnøkkelen er det ikkje påvist samanheng mellom busetnadsmønster og kostnader. Det er påpeikt at dette skuldast at dei små skulane ein får ved spreidd busetnad har færre studieretningar. Dette viser at distriktsfylka har blitt tvungne til å drive skular utan eit likeverdig tilbod på grunn av dei økonomiske rammene. Ein er uroa for om ein slik struktur no kan bli sementert gjennom inntektssystemet. Det kan ha stor betydning for utviklinga i spreiddbygde fylke at det er eit godt vidaregåande skuletilbod lokalt. Her kunne det ha vore interessant å sjå utslaga av ein meir normativ modell. Vidare peiker utvalet på at det blir arbeidd med ein betre indikator for busetnadsmønsteret i fylka, og at ein i dag manglar samanliknbare data for skuleskyss. Vi vil difor tilrå at det blir gjennomført nye utgreiingar før kostnadsnøkkelen for vidaregåande opplæring blir fastsett.

#### **Fylkesvegar**

Inntektssystemutvalet kutter ut dagens reinvesteringsskomponent og har – isolert sett – ein grei argumentasjon for det. Reinvesteringar gjeld tiltak for å utvikle dagens vegnett i samsvar med nasjonale føringar, og utvalet burde havurdert om kostnadene med dette varierer på same måte som kostnadene til drift og vedlikehald. Fylker med låg trafikk og ”dyr” topografi taper på omlegginga inntektssystemutvalet gjer framlegg om. Fylkesvegane bør vektast opp for å dekke reinvesteringsskostnadane. Desse utgiftene blir i stor grad ført som investeringar og kjem fram som auka kapitalkostnader.

Vår konklusjon blir at utgreiinga i høve til fylkesvegar må supplerast med ei vurdering av variasjon i kostnader med reinvestering.

## **Lokale ruter**

KS Sogn og Fjordane er samd i at dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter har klare svake sider og må erstattast av ein ny nøkkel. Men utvalet har etter vårt skjønn gjort ein for lite grundig jobb i høve til denne nøkkelen. Utvalet peiker sjølv på svake sider ved sitt framlegg: Det er vanskeleg å gi likeverdige rutetilbod eit operasjonelt innhald, kriterium for kystlinje vil ligge heilt fast over tid, og gjennomførte regresjonsanalysar er basert på få observasjonar.

Her finst definerte rettar som inneber at skuleungdom har krav på fri skuleskyss dersom avstanden mellom heim og skule ligg over visse grenseverdier. Desse verdiane, som objektivt sett gir ufrivillige kostnader, er io liten grad nemnde og blir ikkje tekne spesielt omsyn til. Vidare drøfter ein ikkje det offentlege sitt forhold til innbyggjarane sine reisebehov og kva ansvarsrelasjonar som her ligg føre. Faktum er at store delar av lokalrutedrifta er tufta på frivillige utgifter (uklære politisk mål) og at marknaden, i delar av landet, finansierer mesteparten av kostnadene. Den tilrådde omfordelinga er så stor at Sogn og Fjordane neppe vil ha inntekter til eingong å finansiere den lovpålagde skuleskyssen.

Konklusjon: Kostnadsnøkkelen for lokale ruter i inntektssystemet for fylkeskommunane må forkastast. Det er her behov for kartlegging og vektlegging av kostnadene med skyss i grunnskulen. Vidare må behovet for rutetenester i eit utkantfylke kartleggast.

## **Tannhelse**

Tannhelsetenesta er kjenneteikna av lovfesta rettar og store kostandsskilnader mellom fylka. Inntektssystemutvalet tek omsyn til definerte rettar, men gjev ingen god forklaring på kvifor Finnmark, Troms, Nordland og Sogn og Fjordane har 3-4 gonger så store nettoutgifter pr innbyggjar som Oslo. Kanskje ligg forklaringa i at Finnmark har meir enn ei ledig tannlegestilling pr 2.000 innbyggjarar, medan Oslo har under ei ledig stilling pr 100.000 innbyggjarar?

Kriteriet for tannhelsetenesta må gjennomgåast på nytt for å finne forklaringar på dei store skilnader i kostnadene ein har i dag.

## **Samla framlegg til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunane**

KS Sogn og Fjordane stiller seg kritisk til ny kostandsnøkkel for fylkeskommunane og føreset at alle delar av denne må utgreiast grundigare.

## **Kommunestorleik og basistilskot**

KS Sogn og Fjordane støttar inntektssystemutvalet i at basistilskotet ikkje skal differensierast, men fastsetjast i høve til kor store faste kostnader kommunane har. Det differensierte basistilskotet som utvalet har utgreidd har vist seg vanskeleg å operasjonalisere, fordi det er vanskeleg å vurdere kor stor avstand det må vere for å nå 5.000 innbyggjarar for å kunne karakterisere smådriftsulempene som "ufrivillige" og kor mykje meir ufrivillige ulempene blir med auka avstand. Å ta eit slikt kriterium inn i inntektssystemet vil då ikkje vere basert på faktiske, objektive forhold, men eit politisk ynskje om å tvinge fram kommunesamanslutningar ved å nytte økonomiske virkemiddel. Vi har merka oss at dette ikkje er gjeldande politikk i dag.

Ein viser elles til at det nye distriktpolitiske tilskotet – som KS Sogn og Fjordane under visse føresetnader støttar – bidreg til meir nøytralitet i høve til kommunestruktur.

### **Vekstkommuneproblematikken**

KS Sogn og Fjordane ser utfordringane vekstkommunar kan ha, men støttar utvalet i at det er vanskeleg å kompensere vekstkommunar for at dei har ein betre og meir moderne infrastruktur enn andre kommunar. Vekstkommunar har og *samla sett* mindre utfordringar enn kommunar med fråflytting, og dei sistnemnde kommunane vil kunne ha større problem med kapitalkostnadene enn vekstkommunane. Vekstkommunar som opplever spesielle vanskar med å finansiere utbygging bør kunne fangast opp gjennom skjønstilskotet.

Fordelinga i inntektssystemet er no basert på oppdaterte folketal (pr 1. januar i budsjettåret) for betre å fange opp endring i utgiftsbehovet i m.a. vekstkommunane. Dette har medført ei mindre føreseieleg og meir kompleks ordning. Det er vanskeleg for kommunar og fylkeskommunar som får ein betydeleg reduksjon i tilskotet ved den endelege berekninga, å tilpasse utgiftene i løpet av same budsjettår. Vi seier oss difor samde i at ein går tilbake til tidlegare ordning der ein nyttar folketalet 1. januar året før. Vekstkommunane sine behov vil likevel langt på veg bli fanga opp gjennom den løpande inntektsutjamninga som er basert på oppdaterte folketal.

### **Inntektsutjamninga**

KS Sogn og Fjordane meiner at føresetnaden i mandatet til inntektssystemutvalet om å vurdere ordninga med inntektsutjamnande tilskot for kommunane må følgjast opp med ei eiga delutgreiing. Mykje talar for at det må bli ei større inntektsutjamning enn i dag, fordi auka skatteandel og del av selskapsskatten, saman med andre endringar (utbyteskatt), vil medføre for store svingningar i inntektene for spesielt mindre kommunar med trong økonomi. Auka inntektsutjamning vil ha svært lite å seie for kommunane sitt insitament til å arbeide med næringsutvikling. KS Sogn og Fjordane støttar forslaget om ei prognosebasert inntektsutjamning.

Eigedomsskatten er ein frivillig skatt og må haldast utanfor inntektsutjamninga. Heimfallsinntekter og konsesjonskraftinntekter/konsesjonsavgifter er økonomisk kompensasjon for kraftutbyggingar som kommunane har fått løfte om, og som ikkje kan utjamnast. Dersom desse inntektene skulle bli omfatta av utjamninga i inntektssystemet, ville det også vere naturleg å legge overskot, aksjeutbyte, renteinntekter og andre inntekter hos eigarkommunar inn i utjamninga.

I høve til fylkeskommunane tek utvalet til orde for ei meir symmetrisk inntektsutjamning der utjamningsambisjonane vert redusert. Grunngevinga for dette er at fylkeskommunane si rolle som regional utviklingsaktør er styrka, og at fylkeskommunane sine oppgåver i mindre grad enn før består av nasjonale velferdstenester. KS Sogn og Fjordane kan ikkje sjå at dette er tilfelle. Fylkeskommunane har ikkje fått tilstrekkelege virkemiddel som set dei i stand til å utøve den tiltenkte rolla som regional utviklingsaktør. Det er svært viktig å sikre eit grunnlag for likeverdige nasjonale velferdstenester, som framleis har ein stor plass i oppgåveportefølja til fylkeskommunane. Ein vil difor gå i mot ei endring i inntektsutjamninga for fylkeskommunane.

## **Skjønstilskotet**

Utvalet tek til orde for at skjønspotten om lag skal halverast. Det er uvisst korleis dette slår ut for einskildkommunar, og ein må ha med seg dette punktet i utvalet si innstilling når ein samanliknar med eksisterande system.

Storleiken på skjønspotten bør i prinsippet reflektere i kor stor grad inntektssystemet gir den fordelingsprofilen Stortinget ønskjer. Eit godt system krev lite skjønsmidlar, eit mindre godt system mykje skjønsmidlar. Ekspertar vil alltid meine at dei har kome med eit godt system og såleis tilrå lite skjøn. Spørsmålet om storleiken på skjønnet bør overlatast til politisk side.

Skjønstilskotet må til ei kvar tid vurderast politisk ut frå det behovet ein ser for å oppnå ein fordelingsprofil som ikkje vert ivareteke av inntektssystemet.

## **Distriktpolitiske virkemiddel**

Utvalet hevdar at føremålet med eit distriktpolitisk tilskot er å gi eit betre tenestetilbod i dei kommunane som mottek det enn i andre kommunar. Slik vi ser det kan det like gjerne vere tilfelle at regionaltilskotet og Nord-Norge-tilskotet (og no det distriktpolitiske tilskotet) har vore og er naudsynt for å rette opp svake sider ved inntektssystemet eller forhold som ikkje vert fanga opp av inntektssystemet i område med vanskeleg geografi og spreidd busetnad.

Vi kan i alle høve ikkje sjå at det er gjennomført undersøkingar som slår fast at det *er* eit betre tenestetilbod i kommunar som har motteke regionaltilskot og Nord-Norge-tilskot. Det bør vere eit tankekors i høve til dette at Sogn og Fjordane, med høvesvis mange kommunar som mottek regionaltilskot, lik på ROBEK-toppen i landet.

Inntektssystemutvalet sin ambisjon er å tilpasse dei distriktpolitiske elementa til den offisielle statlege distriktpolitikken. Dette er isolert sett ein uangripleg ambisjon. Men utvalet snublar alt i gjennomføringa. For det første reknar ein inn delar av skjønnet utan at det er tilstrekkeleg godtgjort at dette er distriktpolitisk grunngeve. Dernest kuttar ein ut ein god del "C-" og "D-kommunar" fordi det elles vert for mange kommunar som får tilskot. Tal kommunar er ikkje eit problem viss ein følgjer områdeinndelinga for dei distriktpolitiske verkeområda med tilhøyrande dosering. Her opptrer inntektssystemutvalet politisk. Ein burde heller vist kva omfordeling som følgjer av at utvalet lagar sin eigen distriktpolitikk.

Det distriktpolitiske tilskotet kan bli eit ryddig og godt element i inntektssystemet. Men konsekvensane av å endre det distriktpolitiske tilskotet ved å legge soneinndelinga i distriktpolitikken til grunn fullt ut må utgreiast. KS Sogn og Fjordane meiner ein må vurdere basiselementet i tilskotet nærare, og dette bør vurderast auka i høve til 15 % som det no er framlegg om.

## **Overgangsordninga**

Den skisserte overgangsordninga er etter vår oppfatning enkel og svært god.

### **Rammestyling og likehandsaming av kommunale og private aktørar**

Ut frå ei totalvurdering seier vi oss samde i prinsippet om at finaniseringa av tenesteproduksjonen skjer gjennom kommunane uavhengig av lokal organisering (privat eller offentleg). Dette medfører også ei vesentleg forenkling.

### **Rammestyling og nasjonale velferdsreformer**

KS Sogn og Fjordane er heilt samd i utvalet sine vurderingar når det gjeld bruken av handlingsplanar og øyremerka tilskot. Øyremerka tilskot inneber eit effektiviseringstap, både ved at lokale politiske prioriteringar blir forstyrra, ved at ulike øyremerka ordningar delvis motvirker kvarandre og ved ordningar som inneber mykje administrasjon i form av ekstra planarbeid og rapportering.

Reformer bør gjennomførast innanfor ei rammefinansiering og i eit forpliktande samarbeid mellom staten og kommunane ved KS, eventuelt ved bruk av lovbaserte virkemiddel i tillegg.