

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

HØYRINGSUTTALE TIL SØRHEIMUTVALET SIN RAPPORT "FORSLAG TIL FORBEDRING AV OVERFØRINGSSYSTEMET FOR KOMMUNENE"

Vedlagt følger uttale frå KS Sogn og Fjordane i form av særutskrift av sak 02/2008 handsama i rådmannsutvalet og fylkesstyret 9. januar 2008.

Vi legg ved dei 10 kommuneuttalelsene vi hittil har motteke frå: Askvoll, Balestrand, Eid, Fjaler, Førde, Gulen, Hyllestad, Jølster, Vågsøy og Årdal.

Rapporten det er vist til eit par stader i uttalen – "Inntektssystemet for kommunane – konsekvensar for Sogn og Fjordane" - følger også vedlagt.

Med venleg helsing



Jan Ryste

Dagleg leiar, Sogn og Fjordane General Manager, Sogn og Fjordane

Epost Email: jan.ryste@ks.no
Mobil Cellular: (+47) 97 09 29 70
<http://www.ks.no>

KS

KOMMUNESEKTORENS INTERESSE- OG ARBEIDSGIVERORGANISASJON
THE NORWEGIAN ASSOCIATION OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES

KS SOGN OG FJORDANE:

KONTORADRESSE:	POSTADRESSE:	FAX:	TELEFON:	NAMN:	FUNKSJON:	E-POSTADRESSE:
Langebruvegen 19	Postboks 321	57 72 05 76	24132600	Anne-Karin Løken	Kurskoordinator	kssof@ks.no
6800 FØRDE	6801 FØRDE		954 88 099	Astrid Paulsen	Spesialkonsulent	anne-karin.loken@ks.no
			481 16 806	Jan Ryste	Dagleg leiar	astrid.paulsen@ks.no
			970 92 970			jan.ryste@ks.no
Web-adresse: www.ks.no/sognogfjordane						



SAK

Saksnr.:
Arkivnr.:
Saksb.: Jan Ryste
Dato: 02.01.2008

Til: Fylkesstyret i Sogn og Fjordane

SAK NR. 02/2008

Høyringsuttale til Sørheimutvalet sin rapport "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene"

Handsamast av	Møtedato	Sak nr.
Rådmannsutvalet i Sogn og Fjordane	09.01.2008	02/2008
Fylkesstyret i Sogn og Fjordane	09.01.2008	02/2008

Forslag til vedtak

KS Sogn og Fjordane viser til rapport om "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene" (Sørheimsutvalet), jfr brev av 26.10.07 frå Kommunal- og regionaldepartementet.

KS Sogn og Fjordane legg vekt på hovudføremålet med inntektssystemet, som er å tilrettelegge for eit likeverdig tenestetilbod i alle delar av landet. I dag har kommunane svært ulike føresetnader for å oppretthalde og vidareutvikle tenestetilbodet, og høvet til å drive lokalsamfunnsutvikling varierer sterkt.

Vi vil gje fylgjande uttale til dei ulike delane av framlegget:

Skattedelen av kommunane sine inntekter

Vi er samde i at skatteinntekter skal utgjere ein del av finansieringa av kommunesektoren. Men at skattedelen blir halden på same nivå som i dag, og ikkje vert auka, er viktig i høve til å tilrettelegge for eit likeverdig tenestetilbod. Dette fordi skattegrunnlaget varierer mykje mellom kommunane. Vi er difor samde i utvalet si innstilling på dette punktet.

Nivå på og utforming av inntektsutjamninga

For å oppnå målsetjinga om eit likeverdig tenestetilbod er det naudsynt med ei sterkare inntektsutjamning. Vi støttar innstillinga på dette punktet, men meiner det bør vere ein vesentleg større auke i inntektsutjamninga enn det som er tilrådd frå Sørheimsutvalet.

Selskapsskatten som kommunal skatt

Det er positivt at selskapsskatten vert teken ut av inntektssystemet. Selskapsskatten er uforutsigbar og varierar sterkt frå år til år. Kommunane blir nekta innsyn i skatte-

grunnlaget. Selskapsskatten bidreg dessutan ikkje til å fremme interkommunalt samarbeid.

Regionalpolitisk grunngevinge tilskot innanfor inntektssystemet

Det er viktig at inntektssystemet omfatter eit distriktspolitisk tilskot, slik at distriktskommunar med særskilte utfordringar med m.a. fråflytting og svakt skattegrunnlag kan ha det same handlingsrommet for samfunnsutvikling som andre kommunar, og det same høvet til å utvikle sitt tenestetilbod. Det er dette som må vere den viktigaste grunngevinga for eit slikt tilskot, og ikkje at det skal vere eit betre tenestetilbod i desse kommunane.

KS Sogn og Fjordane ser at dagens ordning har klare svake sider, og støttar Sørheimsutvalet sitt framlegg til ny innretning av dette tilskotet.

Vi er samde i at det må takast særskilt omsyn til dei spesielle forholda for Nord-Norge. Men det er grunn til å peike på at Sogn og Fjordane i stor grad har dei same utfordringane som Nord-Norge.

I det vidare arbeidet med inntektssystemet bør ein ha eit særleg auge for situasjonen i spesielt små kommunar med vanskelege kommunikasjonar, som t.d. Solund kommune i Sogn og Fjordane.

Behovet for eigne tilskot til vekst- og fråflyttingskommunar

KS Sogn og Fjordane er glad for at inntektssystemutvalet ser dei særlege utfordringane fråflyttingskommunar står overfor. Å gå bort frå å nytte oppdaterte innbyggjartal i utgiftsutjamninga (i staden folketal pr 01.07. året før), styrke inntektsutjamninga og forbetre overgangsordninga er tiltak som betrar situasjonen. Ein støttar og at det er særskilte tiltak for kommunar med ekstrem vekst.

Storleiken på skjønssramma innanfor inntektssystemet

KS Sogn og Fjordane er usamd med utvalet når det gjeld storleiken på skjønstilskotet. Det er vanskeleg å konstruere eit inntektssystem som tek omsyn til alle forhold som påvirker inntektene og kostnadene. Ein bør difor vere varsam med å redusere storleiken på skjønsmidlane. Men dette må også vurderast i lys av departementet sitt framlegg til nye kostnadsnøklar i utgiftsutjamninga.

Ordninga med oppdatering av folketal i utgiftsutjamninga

Å gå bort frå å nytte oppdaterte innbyggjartal i utgiftsutjamninga (i staden folketal pr 01.07. året før), er positivt i høve til å skape ein meir føreseieleg og handterbar situasjon for kommunar med reduksjon i folketalet.

Behovet for overgangsordningar i inntektssystemet

For å sikre seg mot store, uheldige utslag i inntektssystemet ved endringar, er det viktig med ei god overgangsordning. Framlegget om at ingen kommunar skal få redusert rammetilskotet med meir enn kr 300 pr innbyggjar i høve til gjennomsnittet frå eitt år til eit anna er positivt.

Sørheimsutvalet si innstilling må fylgjast opp med ei grundig vurdering av utgiftsutjamninga. KS Sogn og Fjordane meiner Borge-utvalet si innstilling inneber eit godt grunnlag, men barnehagenøkkelen må endrast og kommunale vegar må inn som kriterium i høve til

kommunane. Borge-utvalet si innstilling i høve til kostnadsnøklar for fylkeskommunane var derimot for lite gjennomarbeidd.

Handsaming i fylkesstyret:

Under punktet Selskapsskatten som kommunal skatt, fremma Mathias Råheim (H) følgjande alternative forslag:

"Dagens ordning med kommunal selskapsskatt vert vidareført som no i inntektssystemet"

Forslaget falt mot 1 røyst.

Øvrige deler av uttalen vart samrøystes vedteke slik det framgår av endeleg vedtak.

Endeleg vedtak:

KS Sogn og Fjordane viser til rapport om "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene" (Sørheimutvalet), jf. brev av 26.10.07 frå Kommunal- og regionaldepartementet.

KS Sogn og Fjordane legg vekt på hovudforemålet med inntektssystemet, som er å tilrettelegge for eit likeverdig tenestetilbod i alle delar av landet. I dag har kommunane svært ulike føresetnader for å oppretthalde og vidareutvikle tenestetilbodet, og høvet til å drive lokalsamfunnsutvikling varierer sterkt.

Vi vil gje fylgjande uttale til dei ulike delane av framlegget:

Skattedelen av kommunane sine inntekter

Vi er samde i at skatteinntekter skal utgjere ein del av finansieringa av kommune-sektoren. Men at skattedelen blir halden på same nivå som i dag, og ikkje vert auka, er viktig i høve til å tilrettelegge for eit likeverdig tenestetilbod. Dette fordi skattegrunnlaget varierer mykje mellom kommunane. Vi er difor samde i utvalet si innstilling på dette punktet.

Nivå på og utforming av inntektsutjamninga

For å oppnå målsetjinga om eit likeverdig tenestetilbod er det naudsynt med ei sterkare inntektsutjamning. Vi støttar fleirtalet i utvalet på dette punktet, men meiner det må vere ein vesentleg større auke i inntektsutjamninga enn det som er tilrådd frå Sørheim-utvalet. KS Sogn og Fjordane går inn for at den symmetriske inntektsutjamninga blir sett til 75 % og at tilleggskompensasjonen for kommunar med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet blir sett til 20 %.

Selskapsskatten som kommunal skatt

Det er positivt at selskapsskatten blir teken ut av inntektssystemet. Selskapsskatten er uføreseieleg og varierar sterkt frå år til år. Kommunane blir nekta innsyn i skattegrunnlaget. Selskapsskatten bidreg dessutan ikkje til å fremme interkommunalt samarbeid. Ein kan heller ikkje sjå at selskapsskatten har betyding for nærings-utviklinga i kommunane, jf. rapporten "Inntektssystemet for kommunane –

konsekvensar for Sogn og Fjordane” av 5. juni 2007, utarbeidd av eit arbeidsutval nedsett av KS Sogn og Fjordane med Vestlandsforskning som sekretariat.

Regionalpolitisk grunngjevne tilskot innanfor inntektssystemet

Det er viktig at inntektssystemet omfattar eit distriktspolitisk tilskot, slik at distriktskommunar med særskilte utfordringar med m.a. fråflytting og svakt skattegrunnlag kan ha det same handlingsrommet for samfunnsutvikling som andre kommunar, og det same høvet til å utvikle sitt tenestetilbod. Det er dette som må vere den viktigaste grunngjevinga for eit slikt tilskot, og ikkje at det skal vere eit betre tenestetilbod i desse kommunane.

KS Sogn og Fjordane ser at dagens ordning har klare svake sider, og støttar Sørheimutvalet sitt framlegg til ny innretning av dette tilskotet.

Vi er samde i at det må takast særskilt omsyn til dei spesielle forholda for Nord-Norge. Sogn og Fjordane i stor grad har dei same utfordringane som Nord-Norge, jf. rapporten ”Inntektssystemet for kommunane – konsekvensar for Sogn og Fjordane” av 5. juni 2007, utarbeidd av eit arbeidsutval nedsett av KS Sogn og Fjordane med Vestlandsforskning som sekretariat.

Behovet for eigne tilskot til vekst- og fråflyttingskommunar

KS Sogn og Fjordane er glad for at inntektssystemutvalet ser dei særlege utfordringane fråflyttingskommunar står overfor. Å gå bort frå å nytte oppdaterte innbyggjartal i utgiftsutjamninga (i staden folketal pr 01.07. året før), styrke inntektsutjamninga og forbetre overgangsordninga er tiltak som betrar situasjonen. Ein støttar og at det er særskilte tiltak for kommunar med ekstrem vekst.

Storleiken på skjønssramma innanfor inntektssystemet

KS Sogn og Fjordane er usamd med utvalet når det gjeld storleiken på skjønstilskotet. Det er vanskeleg å konstruere eit inntektssystem som tek omsyn til alle forhold som påvirker inntektene og kostnadene. Ein bør difor vere varsam med å redusere storleiken på skjønsmidlane. Men dette må også vurderast i lys av departementet sitt framlegg til nye kostnadsnøklar i utgiftsutjamninga.

Ordninga med oppdatering av folketal i utgiftsutjamninga

Å gå bort frå å nytte oppdaterte innbyggjartal i utgiftsutjamninga (i staden folketal pr 01.07. året før), er positivt i høve til å skape ein meir føreseieleg og handterbar situasjon for kommunar med reduksjon i folketalet.

Det bør vurderast særskilt om dette teljetidspunktet kan gi uheldige verknader for typiske skulesentra, som til dømes Sogndal og Fjaler (United World College) i vårt fylke.

Behovet for overgangsordningar i inntektssystemet

For å sikre seg mot store, uheldige utslag i inntektssystemet ved endringar, er det viktig med ei god overgangsordning. Framlegget om at ingen kommunar skal få redusert rammetilskotet med meir enn kr 300 pr innbyggjar i høve til gjennomsnittet frå eitt år til eit anna er positivt.

Sørheimutvalet si innstilling må følgjast opp med ei grundig vurdering av utgiftsutjamninga. KS Sogn og Fjordane meiner Borgeutvalet si innstilling inneber eit godt grunnlag, men barnehaugenøkkelen må endrast og kommunale vegar må inn som kriterium i høve til kommunane. Borgeutvalet si innstilling i høve til kostnadsnøklar for fylkeskommunane var derimot for lite gjennomarbeidd.

I det vidare arbeidet med inntektssystemet bør ein ha eit særleg auge for situasjonen i spesielt spreiddbygde kommunar med lågt folketal og vanskelege kommunikasjonar, som t.d. dei fleste kystkommunar i Sogn og Fjordane.

Det bør nøye vurderast om spreiddbygd-kriteria innanfor utgiftsutjamninga bør vektast opp i høve til tilrådinga frå Borgeutvalet.

SAKSUTGREIING:

Sørheim-utvalet sin rapport "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene" vart overlevert kommunal- og regionalministeren 26. oktober, og er no sendt på høyring til ei rekkje instansar, herunder kommunane, fylkeskommunane og KS, jf. vedlagte høyringsbrev (VEDLEGG 1)

Høyringsfristen er fastsett til 28. januar 2008 inn til departementet.

Eit samandrag av utvalet sin rapport følgjer som VEDLEGG 2.

Sentralstyret i KS skal ha si handsaming av saken i Sentralstyret 18. januar, og innspel til dette har frist 9. januar. Vi har meint at det er viktig å få kanalisert synspunkta frå kommunane gjennom KS, då KS si uttale nok vil ha større tyngde enn uttaler frå einskildkommunar

Det er også utarbeidd ein "høyringsmal" kvalitetssikra i rådmannsutvalet, der vi bygger på tidlegare utarbeidd pressemelding , og strukturert i høve til enkeltpunkta det vert spurt om synspunkt på i høyringsbrevet frå departementet. Denne "malen" vart sendt kommunane 19.11.07 med frist 31.12.07 til å gi sine tilbakemeldingar til KS Sogn og Fjordane. "Høyringsmalen" er slik det framgår av VEDLEGG 3.

Vi har så langt motteke høyringsfråsegner frå 7 kommunar: Balestrand, Fjaler, Førde, Gulen, Hyllestad, Jølster og Vågsøy.

Svara frå desse i høve til dei stilte spørsmåla er som følgjer:

- **Skattedelen av kommunane sine inntekter:**

Balestrand, Førde, Hyllestad, Jølster og Vågsøy har samanfallande uttaler med "høyringsmalen". Fjaler støttar fleirtalstilrådinga i Sørheimutvalet, som er samsvarande med "høyringsmalen". Gulen har i si uttale ikkje eksplisitt svart på dette spørsmålet, og då denne uttalen har ei noko anna "vinkling" enn malen, leggst den ved saken (VEDLEGG 4).

- **Nivå på og utforming av inntektsutjamninga**

Balestrand, Førde, Hyllestad, Jølster og Vågsøy har samanfallande uttaler med "høyringsmalen". Fjaler støttar fleirtalstilrådinga i Sørheimutvalet, som er samsvarande med "høyringsmalen". Gulen har i si uttale ikkje eksplisitt svart på dette spørsmålet.

- **Selskapsskatten som kommunal skatt**

Balestrand, Førde, Hyllestad, Jølster og Vågsøy har samanfallande uttaler med "høyringsmalen". Fjaler støttar fleirtalstilrådinga i Sørheimutvalet, som ikkje er samsvarande med "høyringsmalen". Gulen har i si uttale ikkje eksplisitt svart på dette spørsmålet.

- **Regionalpolitisk grunngjevne tilskot innanfor inntektssystemet**

Balestrand, Førde, Hyllestad, Jølster og Vågsøy har samanfallande uttaler med "høyringsmalen". Fjaler støttar fleirtalstilrådinga i Sørheimutvalet, som er samsvarande med "høyringsmalen". Gulen tilrår eit gradert og "behovsprøvd" basistilskot til spreiddbygde kommunar med lågt folketal.

- **Behovet for eigne tilskot til vekst- og fråflyttingskommunar**

Balestrand, Førde, Hyllestad, Jølster og Vågsøy har samanfallande uttaler med "høyringsmalen". Fjaler støttar fleirtalstilrådinga i Sørheimutvalet, som er samsvarande med "høyringsmalen", men påpeikar at folketalet i Fjaler pr. 1. juli alltid er betydeleg lågare enn resten av året på grunn av ut- og innmelding av studentar ved den internasjonale skulen. Fjaler kommune føreset at dette kan løysast gjennom ei unntaksordning. Gulen tilrår eit gradert og "behovsprøvd" basistilskot til spreiddbygde kommunar med lågt folketal.

Fylkesstyret vedtok mellom anna følgjande i samband med utmeislinga av høyringsprosessen i sitt møte 29.11.2007, sak 35/2007:

"I det vidare arbeidet med inntektssystemet bør ein ha eit særleg auge for situasjonen i spesielt små kommunar med vanskelege kommunikasjonar, som t.d. Solund kommune i Sogn og Fjordane".

- **Storleiken på skjønssramma innanfor inntektssystemet**

Balestrand, Førde, Hyllestad, Jølster og Vågsøy har samanfallande uttaler med "høyringsmalen". Fjaler støttar fleirtalstilrådinga i Sørheimutvalet sin rapport, noko som inneber ei redusert skjønssramme. Gulen har i si uttale ikkje eksplisitt svart på dette spørsmålet.

- **Ordninga med oppdatering av folketal i utgiftsutjamninga**

Balestrand, Førde, Hyllestad, Jølster og Vågsøy har samanfallande uttaler med "høyringsmalen". Fjaler støttar fleirtalstilrådinga i Sørheimutvalet, som er samsvarande med "høyringsmalen", men påpeikar at folketalet i Fjaler pr. 1. juli alltid er betydeleg lågare enn resten av året på grunn av ut- og innmelding av studentar ved den

internasjonale skulen. Fjaler kommune føreset at dette kan løysast gjennom ei unntaksordning. Gulen har i si uttale ikkje eksplisitt svart på dette spørsmålet.

- **Behovet for overgangsordningar i inntektssystemet**

Balestrand, Førde, Hyllestad, Jølster og Vågsøy har samanfallande uttaler med "høyringsmalen". Fjaler støttar fleirtalstilrådinga i Sørheimsutvalet sin rapport, noko som inneber ei redusert skjønnsramme. Gulen har i si uttale ikkje eksplisitt svart på dette spørsmålet.

Ut frå dei innkomne uttalene er det liten grunn til å gi ein vesentleg endra uttale no enn det som er formulert i "høyringsmalen". Det er grunn til å ta inn den delen av fylkesstyret sitt vedtak i sak 35/2007 som er sitert ovanfor.

Høringsinstansene iht. Liste

Deres ref

Vår ref
07/2419-1 HER

Dato
26.10.2007

Høring - Sørheimutvalget - Inntektssystemet for kommunene

Sørheimutvalget ble nedsatt i desember 2006. Utvalget leverte sin rapport *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene* den 26. oktober 2007.

Utvalgets rapport sendes herved ut på høring. Vi ber om at KS samordner høringsuttalelsene fra enkeltkommuner. Kommuner som ønsker å komme med egne høringsuttalelser i forbindelse med utvalgets rapport er velkomne til å gjøre det.

Utvalgets mandat har omhandlet en vurdering av

- skattens andel av kommunenes inntekter
- nivå på og utforming av inntektsutjevningen
- selskapsskatten som kommunal skatt
- regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet
- behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner
- størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet
- ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen
- behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Vi ber om at det gis merknader på enkeltpunkt, i tillegg til eventuelle generelle merknader.

Utvalgets rapport er tilgjengelig i elektronisk form og kan lastes ned fra Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside: www.krd.no. Den trykte utgaven vil bli sendt ut til alle høringsinstanser og vil være mottaker i hende i løpet av uke 44.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra Departementenes servicesenter, Kopi og distribusjonsservice: publikasjonsbestilling@dss.dep.no.

Høringsfrist er mandag 28. januar 2008.

Med hilsen

Anne Nafstad Lyftingsmo
ekspedisjonssjef e.f.

Thor Bernstrøm
avdelingsdirektør

1 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

1.1 Sammendrag

Inntektssystemet fordeler midler til kommunal sektor og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av politikken innenfor sentrale samfunnsområder. Inntektssystemet ble innført i 1986 og ble sist evaluert av et eget utvalg i 2005. Borgeutvalget, som ble oppnevnt i oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. I oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2007 at den ville foreta en egen gjennomgang av inntektssystemet. I den forbindelse ble de politiske partiene med representasjon på Stortinget invitert til deltakelse i et utvalg som har vurdert deler av inntekts- og finansieringssystemet for kommunene. Utvalget ble nedsatt i desember 2006 og leverer sin innstilling 26. oktober 2007. I de påfølgende avsnittene gis korte sammendrag av utvalgets konklusjoner på de ulike temaene de er blitt bedt om å vurdere.

1.1.1 Forholdet mellom skatt og rammetilskudd i finansieringen av kommunene

Utvalget er i sitt mandat bedt om å se på fordelingen av kommunenes inntekter mellom skatteinntekter og rammeoverføringer, og å se på behovet for et "sikkerhetsnett" for avvik mellom forventede og faktiske skatteinntekter. I kapittel 3 er det redegjort for forskjellige sider ved skatteinntekter som finansiering av kommunal tjenesteproduksjon og utvalgets vurdering av dagens ordning.

Hensynet til lokal forankring trekker i retning av en høy skatteandel, mens hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikken trekker i retning av en lav skatteandel. Utvalget har i sin vurdering lagt stor vekt på hensynet til lokal forankring og lokaldemokrati. Utvalgets medlemmer mener at det er prinsipielt viktig at en betydelig andel av kommunenes inntekter samlet sett kommer fra kommunale skatteinntekter og at det vil være uheldig med en kommunal sektor som i større grad er avhengig av statlige overføringer. På dette grunnlaget konkluderer utvalget med at skattens andel av kommunenes totale inntekter bør ligge rundt 50 prosent.

Kommunene bør kunne håndtere usikkerhet rundt skatteinntangen det enkelte år, og utvalget ønsker derfor ikke en ordning der staten garanterer for deler av avviket mellom anslått og faktisk skatteingang.

1.1.2 Utjevning av skatteinntekter mellom kommuner

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere om dagens ordning for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene er tilfredsstillende. I kapittel 4 redegjøres det for dagens modell for inntektsutjevning, utvalgets vurdering av dagens ordning, og utvalgets konklusjon og forslag til endring.

1

Kapittel 1 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

Utvalget er delt i sin konklusjon om inntektsutjevningen. Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti* ønsker å beholde dagens modell for inntektsutjevning, men øke den symmetriske inntektsutjevningen fra 55 prosent til 60 prosent. *Medlemmet fra Høyre* ønsker å beholde dagens modell uten endringer. *Medlemmene fra Venstre og Senterpartiet* ønsker en langt mer omfattende utjevning av skatteinntektene Disse medlemmene går primært inn for å utvikle en modell som løfter alle kommunene opp til minst 95 prosent av landsgjennomsnittet og at dette løftet i forhold til dagens ordning i all hovedsak

finansieres av kommuner med skatteinntekter over ca 115 prosent av landsgjennomsnittet.

1.1.3 Selskapsskatt

Utvalget er bedt om å vurdere ulike sider av selskapsskatten som kommunal skatt. I kapittel 5 redegjøres det for ulike sider ved selskapsskatten som kommunal skatt, utvalgets vurdering av dagens system, og utvalgets konklusjoner og forslag til endringer. Utvalget er delt i sin konklusjon vedrørende kommunal selskapsskatt. *Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti* foreslår at ordningen med kommunal selskapsskatt avvikles, og at den andelen av skatten som selskapsskatten i dag utgjør legges på skatt på alminnelig inntekt og formue. *Medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet* foreslår at dagens ordning med kommunal selskapsskatt videreføres. *Medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Venstre* foreslår å videreføre skattesimuleringsmodellen ved tilbakeføring av inntektene fra selskapsskatt til kommunene. *Medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet* foreslår primært å gå over til en skattefondsmodell, slik intensjonen var i 2005.

1.1.4 Distriktpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Utvalget er bedt om å vurdere de regionalpolitiske begrunnede ordningene innenfor dagens inntektssystem. I kapittel 6 redegjøres det for dagens system for fordeling av Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd, utvalgets vurdering av dagens system og til slutt utvalgets konklusjoner og forslag til modell for fordeling av distriktpolitiske tilskudd. Utvalgets flertall, *medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Høyre og Kristelig Folkeparti*, forslår at dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet samles til ett nytt *distriktpolitisk tilskudd*. Kriteriene for fordeling av det nye tilskuddet kobles til det distriktpolitiske virkeområdet som ligger til grunn for den øvrige distriktpolitikken. Et nytt distriktpolitisk tilskudd skal brukes til å sette kommuner som sliter med fraflytting og dårlige levevilkår i stand til å gi *et bedre utbygd tjenestetilbud* til innbyggerne enn "gjennomsnittskommunen", for om mulig å demme opp for ytterligere fraflytting. Innenfor det distriktpolitiske tilskuddet ønsker utvalget å prioritere kommunene i Nord-Norge spesielt. En prioritering av Nordområdene innenfor inntektssystemet er viktig for at kommunene i dette området skal være i stand til å forvalte landsdelens

2

Kapittel 1 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid
naturressurser på en god måte samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.

1.1.5 Vekst, fraflytting og befolkningsoppdatering

Utvalget er bedt om å vurdere om det i inntektssystemet skal tas spesielle hensyn til kommuner med sterk vekst eller fraflytting. Samtidig er utvalget bedt om å vurdere ordningen med oppdatering av befolkningstall ved beregning av inntektsutjevningen, innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. I kapittel 7 redegjøres det for dagens system for oppdatering av befolkningstall ved beregning av inntektsutjevningen, innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen samt utvalgets vurdering av ordningen. Videre gis en drøfting av behovet for egne tilskudd til fraflyttings- og vekstkommuner innenfor inntektssystemet. Utvalget foreslår å avvikle oppdateringen av innbyggertallene midt i budsjettåret for beregning av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. Oppdateringen erstattes med at beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Utvalget mener at dette bidrar til å øke forutsigbarhet i rammetilskuddet til kommunene. Samtidig er det viktig at kommunene så langt som mulig får kompensert for endringer i

befolkningstall og befolkningssammensetning. Utvalget foreslår at ordningen med oppdatering av innbyggertallene ved beregning av inntektsutjevningen videreføres som i dag. Dette for at vekstkommuner raskest mulig skal få kompensasjon for nye innbyggere. Utvalget foreslår at det innføres en egen vekstkompensasjon i inntektssystemet. Kompensasjonen tildeles kommuner som gjennom en treårsperiode har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst de siste tre årene ut over en gitt vekstgrense. Vekstgrensen er satt til det doble av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis den siste treårsperioden.

Vekstkompensasjonen foreslås tildelt som et beløp, 50 000 kroner, per nye innbygger ut over vekstgrensen.

1.1.6 Skjønnsmidler i inntektssystemet

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere skjønnsmidlene i inntektssystemet. I kapittel 8 redegjøres det for dagens system for fordeling av skjønnsmidler, utvalgets vurdering av dagens system og til slutt utvalgets forslag til endringer og fordelingsvirkninger av forslaget til endringer. Utvalget mener at en størst mulig andel av midlene som fordeles gjennom inntektssystemet bør fordeles etter faste kriterier, og at en reduksjon i skjønnsmidlene, og en styrking av de faste tilskuddene er et skritt i riktig retning for et mer rettferdig inntektssystem. Utvalget foreslår å redusere den totale skjønnsrammen til kommunene, og foreslår at regionalpolitisk begrunnet skjønn trekkes ut av skjønnsrammen og legges inn i det nye distriktpolitiske tilskuddet. I tillegg foreslår utvalget at kompensasjon for endringer i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006 trekkes ut fra skjønnsrammen og legges inn i innbyggertilskuddet. Utvalget foreslår at det innføres en ny vekstkompensasjon i inntektssystemet, og at denne kompensasjonen finansieres ved et likt prosentvis trekk i alle fylkesrammene.

3

Kapittel 1 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

Hensyn som skal ivaretas gjennom skjønnen bør begrenses til blant annet å omfatte spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen og spesielle hendelser som oppstår i løpet av året. Kompensasjonen for økt sats for DAA bør fortsatt ligge innenfor skjønnsrammen med en særskilt fordeling.

1.1.7 Overgangsordningen

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere om dagens overgangsordning er tilstrekkelig for å skjerme kommunene mot brå endringer i inntektsgrunnlaget, eller om det er nødvendig å utforme en annen type overgangsordning som bedre skjermer kommunene for brå inntektsendringer fra et år til et annet.

I kapittel 9 redegjøres det for dagens overgangsordning, utvalgets vurdering av dagens ordning samt utvalgets konklusjon og forslag til endringer.

Utvalget foreslår at dagens overgangsordning erstattes med en helhetlig inntektsgaranti (INGAR) for sterk negativt avvik fra landsgjennomsnittlig utvikling i rammetilskuddet fra et år til et annet, uavhengig av om årsaken til utviklingen er endring i kriteriedata, befolkningssammensetting, innlemming av øremerkede tilskudd og så videre.

Endringer i inntektsutjevnenende trekk/tilskudd som følge av endret inntektsutjevning og endringer i rammetilskuddet som følge av endret selskapsskatt vil ikke bli kompensert gjennom inntektsgarantitilskuddet.

Utvalget mener at en kommune gjennom et inntektsgarantitilskudd skal få kompensert for en utvikling i rammetilskuddet som ligger mer enn 300 kroner lavere enn landsgjennomsnittlig vekst per innbygger. Tilskuddet skal finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.



16.11.07

Dette notatet inneheld ein mal frå rådmannsutvalet i Sogn og Fjordane til kommunane sitt arbeid med uttale til "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene" (Sørheimsutvalet).

Høyringsmal

..... kommune viser til rapport om "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene" (Sørheimsutvalet), jfr brev av 26.10.07 frå Kommunal- og regionaldepartementet.

.... kommune legg vekt på hovudføremålet med inntektssystemet, som er å tilrettelegge for eit likeverdig tenestetilbod i alle delar av landet. I dag har kommunane svært ulike føresetnader for å oppretthalde og vidareutvikle tenestetilbodet, og høvet til å drive lokalsamfunnsutvikling varierer sterkt.

Vi vil gje fylgjande uttale til dei ulike delane av framlegget:

Skattedelen av kommunane sine inntekter

Vi er samde i at skatteinntekter skal utgjere ein del av finansieringa av kommunesektoren. Men at skattedelen blir halden på same nivå som i dag, og ikkje vert auka, er viktig i høve til å tilrettelegge for eit likeverdig tenestetilbod. Dette fordi skattegrunnlaget varierer mykje mellom kommunane. Vi er difor samde i utvalet si innstilling på dette punktet.

Nivå på og utforming av inntektsutjamninga

For å oppnå målsetjinga om eit likeverdig tenestetilbod er det naudsynt med ei sterkare inntektsutjamning. Vi støttar innstillinga på dette punktet, men meiner det bør vere ein vesentleg større auke i inntektsutjamninga enn det som er tilrådd frå Sørheimsutvalet.

Selskapsskatten som kommunal skatt

Det er positivt at selskapsskatten vert teken ut av inntektssystemet. Selskapsskatten er uforutsigbar og varierar sterkt frå år til år. Kommunane blir nekta innsyn i skattegrunnlaget. Selskapsskatten bidreg dessutan ikkje til å fremme interkommunalt samarbeid.

Regionalpolitisk grunngjevne tilskot innanfor inntektssystemet

Det er viktig at inntektssystemet omfatter eit distriktspolitisk tilskot, slik at distriktskommunar med særskilte utfordringar med m.a. fråflytting og svakt skattegrunnlag kan ha det same handlingsrommet for samfunnsutvikling som andre kommunar, og det same høvet til å utvikle sitt tenestetilbod. Det er dette som må vere den viktigaste grunngevinga for eit slikt tilskot, og ikkje at det skal vere eit *betre* tenestetilbod i desse kommunane.

... kommune ser at dagens ordning har klare svake sider, og støttar Sørheimsutvalet sitt framlegg til ny innretning av dette tilskotet.

Vi er samde i at det må takast særskilt omsyn til dei spesielle forholda for Nord-Norge. Men det er grunn til å peike på at Sogn og Fjordane i stor grad har dei same utfordringane som Nord-Norge.

Behovet for eigne tilskot til vekst- og fråflyttingskommunar

... kommune er glad for at inntektssystemutvalet ser dei særlege utfordringane fråflyttingskommunar står overfor. Å gå bort frå å nytte oppdaterte innbyggjartal i utgiftsutjamninga (i staden folketal pr 01.07. året før), styrke inntektsutjamninga og forbetre overgangsordninga er tiltak som betrar situasjonen. Ein støttar og at det er særskilte tiltak for kommunar med ekstrem vekst.

Storleiken på skjønssramma innanfor inntektssystemet

... kommune er usamd med utvalet når det gjeld storleiken på skjønstilskotet. Det er vanskeleg å konstruere eit inntektssystem som tek omsyn til alle forhold som påvirker inntektene og kostnadene. Ein bør difor vere varsam med å redusere storleiken på skjønsmidlane. Men dette må også vurderast i lys av departementet sitt framlegg til nye kostnadsnøklar i utgiftsutjamninga.

Ordninga med oppdatering av folketal i utgiftsutjamninga

Å gå bort frå å nytte oppdaterte innbyggjartal i utgiftsutjamninga (i staden folketal pr 01.07. året før), er positivt i høve til å skape ein meir føreseieleg og handterbar situasjon for kommunar med reduksjon i folketallet.

Behovet for overgangsordningar i inntektssystemet

For å sikre seg mot store, uheldige utslag i inntektssystemet ved endringar, er det viktig med ei god overgangsordning. Framlegget om at ingen kommunar skal få redusert rammetilskotet med meir enn kr 300 pr innbyggjar i høve til gjennomsnittet frå eitt år til eit anna er positivt.

Sørheimsutvalet si innstilling må fylgjast opp med ei grundig vurdering av utgiftsutjamninga. KS Sogn og Fjordane meiner Borge-utvalet si innstilling inneber eit godt grunnlag, men barnehagenøkkelen må endrast og kommunale vegar må inn som kriterium i høve til kommunane. Borge-utvalet si innstilling i høve til kostnadsnøklar for fylkeskommunane var derimot for lite gjennomarbeidd.

Med helsing

...

.....

Saksnummer: 07/01312
Løpenummer: 006715/07
Arkivkode: 024
Saksbehandlar: Harald Haugejorden

MØTEBOK

Gulen kommune

Saknummer	Utval	Møtedato
0139/07	Kommunestyret	14.12.2007

INNTÆKTSSYSTEMET FOR KOMMUNANE - FRÅSEGN TIL SØRHEIMUTVALET

Kommunestyret har endeleg avgjerdsmynde i saka.

Særutskrift sendt til:

- KS, postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
- KS Sogn og Fjordane, Langebruvegen 19, 6800 Førde
- HAFS-kommunane

Administrasjonen si saksutgreiing og framlegg til vedtak:

Sakstilfang:

Utsende vedlegg:

- Høyringskriv, datert 26.10.07
- Utdrag frå "Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunane" -- Rapport frå Sørheimutvalet sitt arbeid, datert 26.10.07 (heile rapporten finn du på denne adressa: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2007/Forslag-til-forbedring-av-overforingssys.html?id=487074&epslanguage=NO)
- Saksframlegg om rapporten, Balestrand kommune
- Utgreiingsprosjekt om økonomiske rammevilkår for Askvoll, Gulen og Solund kommunar – K.sak 80/05, datert 01.11.05
- Innspel frå Gulen kommune til HAFS-møte 05.12.07
- Oversyn over HAFS-kommunane i høve til "spreiddbygdskriteria"
- Tabellar, Borgeutvalet

Ikkje utsende vedlegg:

- Skriv frå KS, datert 15.11.07
- Pressemelding frå KS Sogn og Fjordane, datert 26.10.07
- NOU 18 (2005): Borgeutvalet si innstilling om nytt inntektssystem, datert 10.10.05

Saksutgreiing:

Sørheimutvalet, som hatt i oppdrag i hovudsak å vurdere den delen av det kommunale inntektssystemet som ikkje gjeld utgiftsutjamninga, har no lagt fram ein rapport frå arbeidet, med høyringsfrist 28.01.07. Verknadene for Gulen minner mykje om konsekvensane av Rattsutvalet, som er innfasa i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006, og vil gje Gulen kommune kr 4,3 mill. i årleg inntektsup framover i høve til nivået i 2002. Det er også frå Sørheimutvalet lagt inn ei overgangsordning som gjer at tapskommunane får litt betre tid på seg til å skjere ned tenestetilbodet enn dei elles ville fått.

Borgeutvalet leverte ein rapport om sitt arbeid med inntektssystemet i 2005. Utgiftsutjamninga var sentral i denne rapporten, som gjorde framlegg om justering av kostnadsnøkane for å fordele overføringane "rettvist" mellom kommunane, i høve til kva midlar som trengst for å halde eit "likeverdig" tenestetilbod over heile landet. Det er vanskeleg å kommentere Sørheim-rapporten utan å trekkje inn Borgeutvalet.

Ein gjennomsnittleg distriktskommune vil truleg vere rimeleg fornøgd med utfallet av dei tilrådde endringane i inntektssystemet, og begge utvala inneheld mykje godt tankegodt. Skattesterke kommunar, om det no er urbane vekstsentra eller kraftkommunar, er tilrådd å skulle gje frå seg inntekter til dei andre. MEN, mellom dei store taparane er også dei veldig spreiddbygde og folkefattige kommunane. Desse kommunane er ofte oppførte med høge frie inntekter, ikkje på grunn av høge skatteinntekter, men på grunn av høge overføringar gjennom inntektssystemet. Dei høge overføringane kjem fordi nokre kriteria i inntektssystemet gjev fordeling mellom kommunane med lik sum (regionaltilskot og basistilskot), medan andre, t.d. alders- og avstandskriteria, veg tungt i desse kommunane. Dei er spreiddbygde og har høvesvis mange eldre innbyggjarar, for å seie det enkelt.

Spreiddbygdkriteria i inntektssystemet vart vurderte av Borgeutvalet i 2005. I dag er det lagt til grunn at det oppstår "ufriviljuge meirkostnader" innafør skulesektoren for spreiddbygde kommunar, og kommunane får difor overføringar pr elev delvis etter kor spreiddbygde dei er. Denne effekten har Borgeutvalet tilrådd å redusere drastisk, med ei veldig tynn grunngeving. Til gjengjeld er det lagt inn ein slik kompensasjon innafør pleie- og omsorgssektoren, der slik ikkje fanst frå før.

Det er grunn til å tru at spreiddbygdfaktoren er undervurdert når det gjeld "ufriviljuge meirkostnader" innafør skulesektoren. Om denne faktoren vert oppjustert att når det gjeld skule vil dette ha stor verknad for dei spreiddbygde og folkefattige kommunane, og kompensere for mykje av den negative verknaden som elles ligg innbakt i tilrådinga frå dei to utvala. Dette vil også vere eit logisk, forståeleg, stabilt og treffsikkert grep å gjere i inntektssystemet, utan å komplisere systemet i det heile. Omfordelingsverknadene vil vere små fordi dei veldig spreiddbygde kommunane samla sett har eit lågt innbyggjartal.

Framlegg til vedtak:

Fråsegn frå Gulen kommune til endringar i inntektssystemet for kommunane:

Gulen kommune ligg lengst sørvest i Sogn og Fjordane og er ein av dei aller mest spreiddbygde kommunane i landet. På grunn av lange reiseavstander internt i kommunen har kommunen bygd opp eit næktermt kommunalt tenestetilbod, i hovudsak fordelt på fire bygder i kommunen, som kvar har kombinert barne- og ungdomsskule og bu- og omsorgssenter. Reiseavstanden mellom sentra (med personbil – offentleg kommunikasjonsstilbod er lite utbygd) er frå om lag ein halv time til om lag ein time. Frå ytterkantane av sonene til senteret er reiseavstanden opp til ein halv time, i einskildhøve endå lenger.

Synkende folketal og Rattsøeffekten har gjort det naudsynt å gjere omfattande grep for å halde kommuneøkonomien i balanse. Gulen er nett ute av ROBEK-registeret, etter nokre harde år med verkeleg kraftige innsparingar. Det er vanskeleg å finne gode innsparingstiltak no utan å vurdere strukturendringar. Terskelen for strukturendringar er relativt høg på grunn av dei store reiseavstandane som vil oppstå.

Folketalsutviklinga dei siste åra syner at Gulen kommune ikkje toler dei økonomiske rammevilkåra som kommunen har i dag, og langt mindre dei tilrådde endringane frå Sørheimutvalet. I høve til målsettinga for Sørheimutvalet sitt arbeid om *å leggje til rette for eit likeverdig tenestetilbod over heile landet*, er det paradoksalt at dei største taparane med dei tilrådde endringane er dei skattesvake spreiddbygde kommunane som ofte slit kraftig med å halde oppe folketalet, i langt større grad enn skattesterke kommunar i sentrale strom.

Gulen kommune meiner utgiftene knytt til reiseavstander er sterkt undervurderte i inntektssystemet i dag. Borgeutvalet har gitt oss rett i at det faktisk er fordyrande å produsere helse- og pleietenester i ein spreiddbygd kommune i høve til i tettbygde strom. Dette er ikkje kompensert gjennom inntektssystemet no, noko som har store økonomiske konsekvensar for Gulen i form av at ein for stor del av dei "frie inntektene" går til denne sektoren. Samstundes meiner Borgeutvalet at nye reglar frå 2003 om klasseinndeling bør føre til at den normative Agdermodellen bør forlatast og spreiddbygdfaktoren innafør grunnskule reduscrast radikalt i høve til no. Dette har Gulen kommune vanskeleg for å godta at er rett, m.a. utifrå eigne røynsler med endringa.

I tillegg til desse to store sektorane, som til saman står for over 80 % av forbruket i kommunen, er det mange utgifter knytt til spreidd busetnad på andre felt. Brannvesen, breibandsutbygging og -drift, legetenester, kommunale vegar, kollektivtransport og generelt all kommunal verksemd som krev møte og reising over kringsgrensene vil koste meir pr. innbyggjar i spreiddbygde kommunar.

Dei siste åra har utflyttinga av kompetansearbeidsplassar frå dei mest grisgrendte utkantkommunane i landet skote fart. Dette skjer gjennom at statlege etatar samlar ressursane på større plassar, men og gjennom at nye interkommunale samarbeidsprosjekt sjeldan vert lokalisert til utkantane i samarbeidsregionen. For å halde folketalet og dei kommunale inntektene oppe, må Gulen kompensere for dette, og gje potensielle nye innbyggjarar med eit stadig høgare utdanningsnivå gode moglegheiter til å bu her.

For å kunne greie dette, og i tillegg gje eit forsvarleg, men nøkternt kommunalt tenestetilbod innafør rimeleg avstand, treng kommunen stabile økonomiske rammevilkår på eit høgare nivå enn i dag, og som er tilpassa vår utgiftsstruktur.

Gulen kommune har desse framlegga til korleis dei utilsikta taparane etter Sørheimtilrådinga, spreiddbygde småkommunar i utkant-Noreg, kan få stabile og gode høve til å møte framtidige utfordringar på ein offensiv måte:

1. Gradert og "behovsprøvd" basistilskot til spreiddbygde kommunar med lågt folketal.
2. Oppjustering av spreiddbygdkriteria i kostnadsnøkkelen til eit meir realistisk nivå.

Behandling og vedtak i Kommunestyret, 14.12.2007:

Nye framlegg:

Tillegg frå H v/Ivar Eide: Nytt punkt 3.: Kommunen skal i større grad behalde vinst av næringsutvikling.

Røysting:

14 for.

Vedtak:

Administrasjonen sitt framlegg til vedtak, med tillegg frå H, vert godkjent.

Inntektssystemet for kommunane

- konsekvensar for Sogn og Fjordane ...

Rapport frå eit arbeidsutval
nedsett av KS Sogn og Fjordane



KS SOGN OG FJORDANE

Gulen, 5. juni 2007

INNHALD

FØREORD	2
1. INNLEIING	3
1.1 BAKGRUNN – NASJONALE UTGREIINGAR OM INNTEKTSSYSTEMET	3
1.2 REGJERINGA SITT NYE INNTEKTSSYSTEMUTVAL (ISU)	3
1.3 OPPRETTING AV ARBEIDSGRUPPE.....	4
1.4 ARBEIDSGRUPPA SI VURDERING AV <i>INNTEKTSSYSTEMUTVALET</i> SINE OPPGÅVER.....	5
2. INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNANE – KONSEKVEN SAR OG VURDERINGAR	7
2.1 INNTEKTSSYSTEMET	7
2.2 SAMANHENG EN MELLOM NÆRINGSUTVIKLINGSTILTAK OG RESULTAT – KVA SKAL TIL?	7
2.3 KRITERIUM FOR NORD-NØREG-TILSKOTET – FELL VI INN UNDER DESSE?	12
2.4 DEMOGRAFI OG AVSTANDSKRITERIET I INNTEKTSSYSTEMET	16
2.5 KOMMUNALE TILBOD I MINDRE KOMMUNAR – <i>AVGJERANDE</i> ELLER <i>FRÅFLYTTINGSTRUSSEL</i> ?	21
2.6 LIKEVERDIGE TENESTETILBOD – KVA LIGG I OMGREPET?	23
2.7 KOMMUNANE SIN ØKONOMISKE EVNE – GRUNNLAG FOR EI SAMANLIKNING.....	24
2.8 SKJØNSTILSKOTET OG EFFEKTANE FOR VÅRE KOMMUNAR.....	27
3. OPPSUMMERING – ARBEIDSGRUPPA SINE TILRÅDINGAR	30
3.1 INNLEIING	30
3.2 NÆRINGSUTVIKLING I KOMMUNANE – SELSKAPSSKATTEN SOM VERKEMIDDEL	30
3.3 REGIONAL- OG DISTRIKTPOLITISKE VERKEMIDLAR	31
3.4 DEMOGRAFI OG AVSTANDSKRITERIET I INNTEKTSSYSTEMET	32
3.5 BETYDNINGA AV DET KOMMUNALE TENESTETILBODET	33
3.6 LIKEVERDIGE TENESTETILBOD – OM OMGREPET OG FØRESETNADER	33
3.7 KOMMUNANE SINE FØRESETNADER – SAMANLIKNING AV <i>DISPONIBEL REST</i>	34
3.8 SKJØNSTILSKOTET	34
4. LITTERATUR OG DOKUMENTASJON	36
4.1 OFFENTLEGE MELDINGAR OG UTGREIINGAR	36
4.2 ANNAN FAGLITTERATUR PÅ OMRÅDET.....	36

VEDLEGG/TABELLAR

Føreord

I førebuinga av innlegget til konferansen om inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar i Gulen 5. juni 2007, har vi samla inn og vurdert dokumentasjon som seier noko om konsekvensar av inntektssystemet for kommunane generelt, og for kommunane i Sogn og Fjordane spesielt. Denne rapporten er å sjå på som utfyllande bakgrunnsmateriale for presentasjonen som vert halden på konferansen.

Arbeidsgruppa har hatt tre arbeidsmøte i løpet av mai 2007, og føremålet har vore å finne fram til eit felles innspel til inntektssystemutvalet som kommunane i Sogn og Fjordane kan stille seg bak. Det er viktig å presisere at det ikkje er køyrt ein eigen høyringsrunde på rapporten for kommunane, og at såleis arbeidsgruppa åleine står for konklusjonar og tilrådingar i rapporten. Vi meiner likevel at vi her vidarefører ein del av standpunkta som tidlegare er komne fram i fråsegner frå KS Sogn og Fjordane.

Det er på sin plass å rette ein takk til Knut Ingar Westeren ved Høgskolen i Nord-Trøndelag, Even Høydahl og Lasse Sigbjørn Stambøl ved Statistisk Sentralbyrå og Bjørg Langset ved Norsk Institutt for By- og Regionforskning for større eller mindre innspel og litteraturforslag til arbeidet. Ein takk også til Thor Fjellanger i Sandefjord kommune som sende sin rapport om inntektssystemet til oss tidleg i prosessen.

I dette arbeidet vil vi til slutt rette ein takk til Jan Ryste i KS Sogn og Fjordane som har følgd arbeidet og bidrege i diskusjonane på vegne av oppdragsgivar.

Vi ønskjer *Inntektssystemutvalet*, leia av Kristin Marie Sørheim, lukke til med arbeidet vidare fram mot 15. september 2007.

Helge Pedersen
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Ørjan Raknes Forthun
rådmann i Vågsøy kommune
- leiar -

Henry Neverdal
Sogn og Fjordane fylkeskommune

Ole I. Gjerald
Vestlandsforskning
- sekretær -

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn – nasjonale utgreiingar om inntektssystemet

Kommunal- og regionalminister Erna Solberg oppnemnde 03.10.2003 eit inntektssystemutval leia av professor Lars-Erik Borge. Det såkalla *Borge-utvalet* fekk i oppgåve å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Inntektssystemet er eit system for fordeling av statlege rammetilskot til kommunar og fylkeskommunar. Etter innføringa i 1986 er inntektssystemet for kommunal sektor revidert i fleire omgangar. Den siste store omlegginga skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsø-utvalet sine tilrådingar i NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommunar og fylkeskommunar*. Etter dette har det vore gjort fleire mindre omleggingar i inntektssystemet.

Bakgrunnen for oppnemninga av Borge-utvalet var at inntektssystemet skal gjennomgåast og reviderast om lag kvart tiande år. Kommunal- og regionaldepartementet gav allereie gjennom St.prp. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien* uttrykk for at det var på tide med ein brei gjennomgang av inntektssystemet med om lag eit tiårig mellomrom, og Stortinget slutta seg til denne tilrådinga. Skiftande regjeringar har hatt som overordna målsetting med inntektssystemet å sikre utjamning av dei økonomiske føresetnadene i kommunane slik at innbyggjarane opplever eit mest muleg likeverdig kommunalt tenestetilbod uansett kvar i landet ein bur. Kommunane sine rammevilkår kan endre seg over ein tiårsperiode, og dette er viktig å fange opp gjennom gjentekne offentlege utgreiingar. Om lag 70% av kommunesektoren sine inntekter er omfatta av inntektssystemet, og systemet si utforming er såleis avgjerande for det velferdstilbodet den enkelte kommune kan gi sine innbyggjarar.

Borge-utvalet leverte si innstilling 10.10.2005, NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar*, til Kommunal- og regionalminister Åslaug Haga. Utvalet si innstilling vart kritisert frå fleire hald, mellom anna fordi enkelte meinte tilrådingane i større grad enn forventa tilgodesåg sentrale delar av landet og dei største byane. Ekstra overføringar til små kommunar og kommunar i Nord-Noreg, som i inntektssystemet skal medverke til å oppretthalde levedyktige lokalsamfunn ved å legge til rette for eit høgare nivå på tenestetilbodet enn i andre kommunar, vart t.d. erstatta av eit generelt *distriktpolitisk tilskot*. Dette favoriserte distriktskommunar i Hedmark, Oppland og Trøndelag, medan kommunane i Nord-Noreg mista noko overføringar med ein slik modell.

Borge-utvalet vart elles skulda for å ha som målsetting at talet på kommunar skulle reduserast kraftig. Særleg i Landsdelsutvalet (LU) for dei fire nordlegaste fylka var ein kritisk til delar av utvalet si innstilling. LU gjennomførte i samarbeid med KS ei eiga utgreiing i etterkant av Borge-utvalet, og la m.a. vekt på at endringar i oppgåvestrukturen må følgjast opp med finansiering gjennom inntektssystemet. Landsdelsutvalet fekk ros for si tilleggsutgreiing av kommunal- og regionalministeren, og Stoltenberg-regjeringa valde å leggje Borge-utvalet si utgreiing til sides.

1.2 Regjeringa sitt nye inntektssystemutval (ISU)

Kommunal- og regionalminister Åslaug Haga sette 23.12.06 ned eit tverrpolitisk utval som fekk i oppgåve å sjå nærare på delar av inntektssystemet for kommunane. Ordførar i Tingvoll kommune, Kristin Marie Sørheim (SP) vart utnemnd til å leie utgreiinga. Dei andre medlemene i utvalet er Anita Orlund (AP), ordførar i Skedsmo kommune, Ole Martin Nordrehaug (AP), ordførar i Trysil kommune, Mette Tønder (H), politisk rådgivar, Erlend Helle (SV), hovudutvalsleiar for samfunn og miljø i Akershus fylkeskommune, Berit Woie Berg (V), ordførar i Steigen kommune, Harald Solberg (KrF), tidlegare statssekretær i Finansdepartementet og Per Erik Monsen (FrP), tidlegare stortingsrepresentant frå Sandefjord. Utvalet skal legge fram sin sluttrapport innan 15.09.07.

Regjeringa sitt inntektssystemutval har gjennom sitt mandat fått følgjande oppdrag:

1. Utvalet skal gjennomgå inntektsutjamninga både ut frå målsettinga om eit likeverdig tenestetilbod, sikkerhetsnett for skatteinntektssvikt lokalt og nasjonalt, motivasjon for å auke skatteinntektene og eit enkelt system for utjamning av skatteinntektene.

2. Utvalet skal anbefale kor stor del av utgiftsbehovet som skal finansierast av innbyggartilskotet, og kor stor del som skal finansierast av skatteinntektene, dvs. forholdet mellom innbyggartilskotet og skatteinntektene.

3. Utvalet skal vurdere i kva grad selskapsskatten bør førast vidare som ein kommunal skatt. I vurderinga skal det leggjast vekt på:

- omsynet til eit likeverdig tenestetilbod,
- omsynet til stabile og føreseielege rammer,
- omsynet til å gi kommunane insentiv til å drive næringsutvikling, og her vurdere korleis selskapsskatten verkar inn på det regionale næringsutviklingssamarbeidet.

4. Utvalet skal vurdere kva for omsyn som skal ivaretakast gjennom fordelinga av skjønstilskotet. I forlenginga av dette, skal utvalet også vurdere omfanget på skjønstilskotet.

5. Utvalet skal fastlegge ramma for dei regionalpolitiske tilskota, og vurdere om ramma skal delast i delrammer for Nord-Noreg-tilskot, regionaltilskot og skjønstilskot (kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgivaravgift). Utvalet skal vurdere om dei regionalpolitiske tilskota i større grad skal koplust opp mot kriteria som vert nytta i distriktspolitikken elles.

6. Utvalet skal vurdere behovet for overgangsordningar i inntektssystemet, og kome med forslag til utforming av desse.

7. Utvalet skal vurdere om det er behov for ein eigen kompensasjon for vekstkommunar i inntektssystemet. Vidare skal utvalet vurdere om det er behov for ein eigen kompensasjon for kommunar med sterk folketalsnedgang i inntektssystemet. Utvalet skal i denne samanhengen også sjå nærare på val av dato for innbyggartal som vert nytta ved berekninga av innbyggartilskotet, utgiftsutjamninga og inntektsutjamninga. Inntektssystemet for dei nye regionane skal ikkje vurderast i denne omgang. Dette blir gjort etter at oppgåvene er klare. Det nye inntektssystemet for regionane vert innført frå 01.01.2010. Utvalet skal ikkje gjennomføre ei eiga vurdering av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Eit nytt, revidert inntektssystem for kommunane skal gjelde frå 2009.

1.3 Oppretting av arbeidsgruppe

KS Sogn og Fjordane tok 15.03.2007 initiativ til å opprette ei arbeidsgruppe som fekk i oppdrag å samle og vurdere dokumentasjon og analyse av verknader av inntektssystemet for kommunane i Sogn og Fjordane. Arbeidsgruppa vart utfordra til å legge fram ei grunngjeven tilråding for endringar i inntektssystemet.

Det vart bestemt at Fylkesmannen, Sogn og Fjordane fylkeskommune og KS skulle vere representerte i gruppa. Rådmannsutvalet oppnemnde rådmann i Vågsøy kommune, Ørjan Raknes Forthun, til sin representant i gruppa, og han har også leia arbeidet. Arbeidsgruppa har elles bestått av Henry Neverdal frå fylkeskommunen, Helge Pedersen frå Fylkesmannen. Jan Ryste frå KS har delteke i arbeidsmøta.

Det vart retta ein førespurnad til Vestlandsforskning om deltaking og kjøp av tenester i høve til praktiske tilrettelegging og utarbeiding av rapport. Føremålet med opprettinga av arbeidsgruppa, var mellom anna at gruppa sin sluttrapport skulle presenterast på konferansen om inntektssystemet i Gulen 05.06.2007.

Det er halde tre møte i arbeidsgruppa, og gruppa har undervegs i sitt arbeid fått høve til å presentere førebelse konklusjonar for stortingsrepresentantane frå Sogn og Fjordane 25.05.07.

I mandatet for arbeidsgruppa heitte det at ein skulle ha fokus på problemstillingar knytt til inntektssystemet som er spesielle for kommunane i Sogn og Fjordane, og spesielt utfordringar for fråflyttingskommunar som ikkje er tilstrekkeleg ivaretekne av dagens inntektssystem. Det vart understreka at arbeidsgruppa bør kommentere punkta i mandatet som er gitt til regjeringa sitt *Inntektssystemutval* (ISU).

1.4 Arbeidsgruppa si vurdering av *Inntektssystemutvalet* sine oppgåver

Etter sitt første arbeidsmøte, valde arbeidsgruppa å avgrense sitt arbeid til å gjelde følgjande problemstillingar. Dei tre første punkta i mandatet for ISU gjeld i kor stor grad lokal skatteinnngang skal gi utslag for kommunane sine totale inntekter. Argumentet for å auke skatteinnngangens innflytelse, er at kommunane skal få eit større insentiv til å drive effektiv næringsutvikling.

Vestlandsforskning fekk i oppdrag å samle forskingsresultat som seier noko om samanhengen mellom kommunane sin innsats på næringsutvikling og den faktiske næringsutviklinga i kommunane.

I mandatet til ISU vert omgrepet *likeverdig tenestetilbod* nytta. Arbeidsgruppa har sett nærare på kva som faktisk ligg i dette omgrepet, og drøftar innhaldet.

Skjønstilskotet er ei kompensasjonsordning for utilsikta effektar av inntektsoverføringane til kommunane. Sogn og Fjordane har gjennom åra fått ein forholdsmessig stor del av skjønstilskotet i høve folketal. Fylkesmannen har i forkant av statsbudsjettet fordelt skjønsmidlar til kommunane etter retningslinjer utarbeidd av Kommunal- og regionaldepartementet. I dei seinare åra har skjønnsramme årleg vorte redusert, men samstundes har bruk av skjønsmidlane vorte utvida til å stadig gjelde fleire oppgåver, og også til å omfatte fornying (effektivisering) av kommunesektoren.

I Sogn og Fjordane er i tillegg *Programstyret for Fornyng av offentleg sektor og IKT* eitt av fem styre som er oppretta for gjennomføring av Fylkesplanen for 2005-2008. Programstyret avgjer kva satsingsområde og prosjekt som skal få tilskot. Styret er breitt forankra med ein representant frå Fylkesmannen, ein frå Sogn og Fjordane fylkeskommune, ein frå regionråda og ein frå KS.

Arbeidsgruppa har lagt opp til ein gjennomgang av subjektive og objektive kriterium for Nord-Noreg-tilskotet, samt ei vurdering av om Sogn og Fjordane i praksis fell inn under eitt eller fleire av desse kriteria. Sogn og Fjordane er i ein spesiell situasjon på Vestlandet, og kanskje nasjonalt, når det gjeld den spreidde busetnaden samt når det gjeld mangelen på eitt eller fleire større bysentra. Vestlandsforskning vart bedne særskilt om å vurdere dette spørsmålet.

Regjeringa sitt inntektssystemutval skal vurdere om det er behov for ein eigen kompensasjon for kommunar med sterk befolkningsnedgang. Inntektssystemet og utgiftsutjamninga er i stor grad innbyggjarfokusert, medan kostnadsstrukturen i kommunane ikkje følgjer innbyggartalet 1:1. Kostnadsstrukturen i skulesektoren bygger meir på tal skular og klasse-/gruppetal, og arbeidsgruppa vil drøfte dette kort med basis i eit døme frå Vågsøy kommune.

Til dette punktet er det også naturleg å drøfte det faktum at fråflyttingskommunar ofte slit med ein eigedomsmarknad som gjer det vanskeleg å avhende kommunal eigedomsmasse i ein omstrukturingsprosess.

Avstandskriteriet i inntektssystemet tek utgangspunkt i alle innbyggjarar. Store avstandar og spreidd busetnad kan gje høge kostnader for dei heimebaserte tenestene. Arbeidsgruppa har difor sett nærare på om det er systematiske, demografiske skilnader i bustadsmønsteret som gjer at enkelte kommunar får større kostnader innanfor dei ulike kommunale tenesteområda.

Gruppa har elles sett nærare på effekten av kommunale tilbod i mindre bygder.

I sitt arbeid har gruppa sendt ut ein førespurnad til alle kommunane i Sogn og Fjordane om det er spesielle element i inntektssystemet som slår uheldig ut for deira kommune. Dette for å få fram konkrete utslag og konsekvensar som gjeld både enkeltkommunar og fleire kommunar med liknande rammeføresetnader.

2. Inntektssystemet for kommunane – konsekvensar og vurderingar

2.1 Inntektssystemet

Ei overordna målsetting med inntektssystemet er å jamne ut kommunane og fylkeskommunane sine økonomiske føresetnader, slik at det vert lagt til rette for eit likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane over heile landet. Dette inneber ikkje nødvendigvis at alle kommunane og fylkeskommunane skal ha like inntekter, men at alle kommunar og fylkeskommunar skal ha tilnærma like føresetnader for å gi innbyggjarane eit likeverdig tenestetilbod.

Inntektssystemet er difor utforma med sikte på å jamne ut variasjonar i utgiftsbehov og variasjonar i skatteinntekter mellom kommunane og mellom fylkeskommunane. Dagens inntektssystem skal også ivareta regional- og distriktspolitiske målsettingar. Små kommunar mottar difor eit eige *regionaltilskot* og i dei tre nordlegaste fylka mottar kommunane og fylkeskommunane eit eige Nord-Noreg tilskot. I tillegg er delar av skjønstilskotet grunngjeve ut frå regionalpolitiske omsyn, mellom anna kompensasjonsordninga for differensiert arbeidsgivaravgift. Gjennom skjønstilskotet vert også forhold som ikkje er ivareteke godt nok i fordelingssystemet elles korrigert for. Oslo kommune mottar eit eige hovudstadstilskot gjennom inntektssystemet.

I denne rapporten ser vi nærare på nokre problemstillingar knytt til inntektssystemet, og vi vil i kap. 3 summere opp arbeidsgruppa sine innspel til det regjeringsoppnemnde inntektsutvalet.

2.2 Samanhengen mellom næringsutviklingstiltak og resultat – kva skal til?

Spelar kommunane si tilrettelegging for næringsutvikling noka rolle? Kor mykje kan kommunane i røynda påverke næringsutviklinga lokalt gjennom tilrettelegging og tiltaksarbeid? Kva for andre forhold verkar inn på næringsetableringa og –utviklinga? Spelar til dømes tilgjengelege næringsareal inn, og er i så fall areal ein tilstrekkeleg føremon som mindre kommunar kan utnytte? Er selskapsskatten eit godt verkemiddel for å stimulere til næringsutvikling i kommunane? Korleis slår dette ut for dei fleste kommunane i Sogn og Fjordane?

Vi skal i dette avsnittet sjå nærare på forskingsarbeid som er gjort for å avdekke om det er ein tydeleg samanheng mellom politisk og administrativt fokus på tilrettelegging for næringsutvikling og faktisk utviklingsarbeid og næringsetablering i kommunane.

Lokal næringsutviklingspolitikk blir til

Lokale og regionale styresmakter sitt engasjement for å styrke det lokale næringslivet og skape nye arbeidsplassar har auka kraftig dei siste tiåra. Det dominerande elementet i denne satsinga har vore langsiktig næringsutbygging, med vekt på etablering og utvikling av private bedrifter. Motivasjonen for dette engasjementet finn vi i hovudsak i breie, velferdspolitiske målsettingar. Ein ønskjer å skape arbeidsplassar, og sikre folketal og busetting i lokalsamfunnet.

Rattsø-utvalet (NOU 1996:1, kap. 10.2) skilde mellom tre ulike fasar i utviklinga av lokal næringspolitikk. I den første fasen, som strekkjer seg frå midten av 1960-åra til slutten av 1970-åra, hadde kommunane ei *tilretteleggarrolle*. Næringspolitikken var avgrensa til fysisk tilrettelegging for industriutbygging, saksbehandling og reguleringsplanar. Staten hadde ansvaret for økonomiske verkemiddel og offentleg bedriftsrådgjeving. Innanfor denne ramma vaks det fram ein meir aktiv næringspolitikk i mange distriktskommunar. Desse kommunane la vekt på aktiv marknadsføring og kontakt med bedrifter som kunne tenke seg å flytte til kommunen. Kommunane kunne lokke med rimelege tomter og gunstige etableringsvilkår gjennom *Distriktenes Utbyggingsfond* (DU).

Frå slutten av 1970-åra til slutten av 1980-åra slo det kommunale tiltaksarbeidet gjennom for fullt. I denne perioden vart det i aukande grad lagt vekt på utvikling av lokale ressursar som eit supplement for å trekke til seg bedrifter utanfrå. Mange kommunar tilsette egne tiltaks- og næringsmedarbeidarar som t.d. fekk i oppgåve å drive bedriftsrådgjeving og kompetanseutvikling.

I 1987 vart ordninga med *kommunale næringsfond* innført som eit nytt verkemiddel for distriktskommunane. Seinare har utviklinga gått i retning av såkalla *målstyring* av den lokale næringspolitikken, m.a. på grunn av statlege krav om planarbeid og dokumentasjon. Aktiviteten er i større grad retta mot marknaden sine krav med fokus på vekstbransjar og konkurranseevne.

Har lokal næringspolitikk svara til forventningane?

Resultata av ein lokal næringspolitikk kan variere. Eit viktig skilje går mellom *direkte resultat* i form av nye arbeidsplassar, og *indirekte resultat* som i seg sjølv ikkje gir nye arbeidsplassar men som kan styrke dei langsiktige vilkåra for næringsutvikling (Bukve 1996:139).

Når det gjeld den siste forma for utbyte av næringspolitikken, indirekte vinstar, kan ein t.d. summere resultata opp ved å sjå på den auka kunnskapen lokale aktørar har om det å starte opp og drive ei bedrift dersom det blir lagt ressursar frå kommunen si side i å drive kurs og opplæring innanfor *entreprenørskap*. Dette vil også gi seg utslag i kunnskap om marknadsmulegheiter. Nettopp kunnskap om entreprenørskap og nyskaping inngår gjerne som ein del av kulturen i område der det lokale næringslivet er vekstkraftig (ibid). Like eins kan nye kontaktnett, både utover og mellom aktørar i lokalsamfunnet, vere ein effekt av kommunane sitt tiltaksarbeid.

Dersom ein er ute etter å dyrke fram ein *gründerkultur*, og å forme mulegheitssøkande innbyggjarar, vil ein meir tradisjonell næringspolitikk med vekt på utbygging av infrastruktur og akkvisisjon neppe vere det rette verkemidlet. Ein lokal næringspolitikk retta mot kompetanseheving og lokal mobilisering kan då gi større effektar.

Kva er så dei direkte resultata av satsinga på lokal næringsutvikling i Noreg? Den enklaste måten å måle direkte resultat av næringspolitikken på, er å måle nettoeffekten på sysselsetjinga i eit lokalsamfunn eller ein kommune. Med meir raffinerte metodar vil det vere muleg å seie noko om bruttoeffektar, slik at ein også kan sjå på samanhengen mellom nyskaping og fråfall av arbeidsplassar.

Det er muleg å studere den faktiske aktiviteten i kommunar som driv aktivt innanfor næringspolitikken og i kommunar som ikkje gjer det, men det er fleire faktorar som gjer at ein kommune lukkast enn dei konkrete næringspolitiske tiltaka som vert sette i verk. Det kan difor vere eit komplekst spørsmål å måle direkte effektar av lokal næringspolitikk. Innsatsen på lokalnivået samverkar med den nasjonale innsatsen, med konjunktursvingingar og med strukturelle trekk ved dei enkelte lokalsamfunna. Dette er viktig å ha med seg når ein diskuterer nytten av lokale satsingar.

Bukve gjennomførte i 1996 ein studie som synte at sysselsettingsutviklinga (tal sysselsette innanfor ulike næringar) var langt gunstigare i sentrale kommunar enn i utkantkommunar. Utkantkommunane hadde faktisk ei negativ utvikling frå 1980 og fram mot analysetidspunktet innanfor dei utvalde næringane, medan sentrale kommunar hadde ein vekst i tal sysselsette innanfor desse næringane på heile 44%. Perioden frå 1980 og fram til 1996 hadde såleis ein svært sentralisert vekst i det private næringslivet i Noreg. Tala synte elles at dei kommunane som satsa systematisk på tiltaksarbeid og næringsutvikling totalt sett fekk ein stagnasjon i sysselsetjingsveksten i perioden, medan sentrale kommunar som i lita grad la vekt på lokal utviklingspolitikk, hadde vekst.

Kommunar og fylkeskommunar kan støtte bedrifter i form av billege tomter, gunstig leige i kommunale næringsbygg, sterkt subsidierte tenester og rådgjeving frå det kommunale tiltaksapparatet. For den enkelte kommune og fylkeskommune kan slike næringspolitiske tiltak vere heilt naudsynte for å oppretthalde lokal produksjon og sysselsetjing, men tala frå arbeidet til Bukve synte at det ikkje

nødvendigvis er kommunane som satsar mest som får den største vinsten. Andre forhold synest å vere viktige i dette biletet.

Samspelet mellom offentleg tilrettelegging, velferdstenester og næringsutvikling

Lokal næringspolitikk er altså meir enn tiltak retta direkte mot bedrifter. For det første vil reguleringsplanar som legg forholda til rette for næringsverksemd og lokal utbygging av infrastrukturen indirekte påverke grad av næringsutviklingsmulegheiter. For det andre kan kommunal og fylkeskommunal produksjon av *velferdstenester* retta mot befolkninga også vere av interesse i samband med bedriftsetableringar. Eit godt velferdstilbod, særleg innanfor undervisning og barnehage, kan påverke tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Når Rattsø-utvalet drøfta dette (NOU 1996:1), vart det hevda at ein indirekte nærast kan rekne *all kommunal aktivitet* som næringspolitikk, fordi eit godt offentleg tilbod trekkjer til seg både næringsliv og innbyggjarar. Konkurransen om å vere ein attraktiv lokaliseringsstad kan med andre ord medverke til å betre produksjonen av velferdstenester. Det er i den samanhengen interessant å sjå nærare på kva område av lokalforvaltninga som av næringslivet blir sett på som viktige for at ein skal vurdere å etablere seg lokalt.

Forskningsstiftinga FAFO gjorde i 1994 ei undersøking av næringslivet sine haldningar til det offentlege tenestetilbodet i kommunane (Hødnebo og Lund 1994). Analysen tok føre seg kor viktige ulike typar offentlig verksemd er for næringslivet, samt kor tilfredse bedriftene er med dei same tenestene. Grunnlaget for rapporten var ei brukarundersøking blant over 3000 private bedrifter i 60 kommunar. I rapporten vert det skilt mellom offentleg tenestetilbod og kommunal næringspolitikk. Offentlege tenester omfatta m.a. infrastruktur og velferdstenester som skule, helsetenester og barnehage. Den kommunale næringspolitikken omfatta bedriftsretta tiltak, saksbehandling og regulerings-/tilretteleggingsarbeid.

Resultata avdekkar at næringslivet ser på kommunen si tilretteleggarrolle som den viktigaste. Om lag to tredelar av bedriftsleiarane meinte utarbeiding *reguleringsplanar, behandling av byggesøknader og kommunale forskrifter* er mest avgjerande for bedrifta si verksemd. Men bedriftene la også stor vekt på tilbodet av velferdstenester. 40 prosent av bedriftsleiarane meinte til dømes at skuletilbodet og fritids- og rekreasjonsmulegheiter er viktige for utvikling av verksemda. Om lag 25 prosent vurderte tomter og tilrettelegging for næringslokale som svært viktige faktorar for bedrifta si etablering. Undersøkinga bekrefta såleis at kommunal næringspolitikk ikkje kan avgrensast til tiltak retta direkte mot bedrifter, men at kommunen sitt arbeid med reguleringsplanar og tilbod av velferdstenester kan vere vel så viktige for bedrifter som vurderer å etablere seg lokalt. Kommunane sin eigeninnsats kan difor seiast å ha betyding for etablerarinteressa lokalt.

Dette støttar også hypotesen om at konkurranse om å vere ein attraktivt lokaliseringsstad kan effektivisere produksjonen av velferdstenester. Resultata må likevel tolkast forsiktig, særleg fordi kommunar med svært låge innbyggartal ikkje var med i undersøkinga.

Ei undersøking gjennomført av NHO i 2006 for å kartlegge samanhengar mellom lokalt fokus på næringsutvikling og grad av vekstføretak¹ i norske kommunar, syner jamt over at kommunane har eit aukande og positivt engasjement for å legge til rette for næringsverksemd. Samstundes syner resultata at kommunane sine næringspolitiske prioriteringar er ufullstendige og at kontakten med, og kunnskapen om, næringslivet framleis er mangelfull.

Hovudfunnet i denne nye undersøkinga er at kommunar *med* mange vekstføretak er meir målretta og ambisiøse i sin næringspolitikk enn kommunar *utan* vekstføretak. Kommunar med mange vekstføretak ser også ut til å ha større tru på at det nyttar med lokal næringspolitikk, nettopp fordi dei byrjar å sjå vinstar av eigne satsingar.

¹ Med eit vekstføretak meiner ein i rapporten eit aksjeselskap som i løpet av dei tre siste åra i gjennomsnitt har auka si omsetjing med minst 20% per år. I tillegg skal omsetjinga overstige fem millionar kroner siste år og føretaket skal ha minst fire tilsette.

I undersøkinga vart næringsbyråkratar og ordførarar bedne om å føreta ei rangering av fire ulike kommunale oppgåver, ut frå kva som er viktigast for kommunen. Desse oppgåvene var å bidra til betre barnehagedekking, betre næringsutvikling, betre helse- og omsorgstilbod samt betre kulturtilbod. Svara synte at næringsutvikling er ei svært høgt prioritert kommunal oppgåve i 2006. Rapporten konkluderte likevel med at kommunar utan vekstføretak er mindre ambisiøse og målretta i si næringslivssatsing, og indikerer den same samanhengen mellom innsats og resultat som nemnde undersøking frå FAFO.

Kva føresetnader skal til for å etablere næringsverksemd?

I rapporten "Lokale utviklingsnettverk. Ei komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar" tek Oddbjørn Bukve i 2001 mål av seg til å forklare variasjon i lokal næringsutvikling mellom norske distriktskommunar. Rapporten er oppteken av kva handlingsrom lokale aktørar har for å påverke lokalsamfunnet sin lagnad. Problemstillinga blir undersøkt gjennom ei samanlikning av åtte distriktskommunar, og i tillegg ein landsdekkande survey med data om næringspolitikken i over 300 kommunar. Rapporten kombinerer djupnestudiar av utviklingsprosessar i kvar enkelt kommune med systematiske samanlikningar basert på data om variasjon i næringsstruktur, organisering og næringspolitiske strategiar.

Gjennom forskingsarbeidet kjem omgrepet *lokale utviklingsnettverk* i fokus som ein nøkkel til å forstå prosessane i lokalsamfunnet. Hovudfunnet er at kommunar med integrerte lokale utviklingsnettverk, der private og offentlege aktørar samarbeider om næringsutvikling, har ei påviseleg betre utvikling enn kommunar med svake nettverk. Dei utviklingsfremjande nettverka er heterogene i den forstand at dei fører saman aktørar med ulike ressursar, og dei er inkluderande i den forstand at dei femner vidt i lokalsamfunnet.

I avhandlinga blir Stryn kommune trekt fram som prototypen på ein distriktskommune med denne typen lokale nettverk. Det let seg ikkje gjere i ei hand vending å skape handlekraftige nettverk på lokalnivået, hevdar rapporten, det krev langsiktig strategisk arbeid.

Dessutan er utviklingstrekk og drivkrefter på nasjonalt og globalt nivå sterke faktorar. Vi vert stadig meir medvitne om kor avhengige vi er av nasjonale og globale prosessar. I eit slikt lys hevdar Bukve (2001) at det kan vere freistande å oppfatte arbeidet med lokal næringsutvikling som lokalpolitikken *siste sprell*, ei symbolsk markering av handlekraft for å dekke over den faktiske avmakta. Det avhandlinga syner, er at det trass alt finst eit handlingsrom, og det finst ulike måtar å utnytte det på. I dette ligg utfordringa for den lokale næringspolitikken, og gjennom lokale utviklingsnettverk med felles interesser kan ein skape grunnlag for utvikling.

Selskapsskatten som verkemiddel

Selskapsskatten er ein del av den samla inntektsramma for kommunane, der også skatteinntekter frå personar og rammetilskot frå staten inngår. Svingingar i selskapsskatten vil såleis påverke storleiken på skatteinntektene frå personar og rammetilskotet. Då selskapsskatten er ujamt fordelt mellom kommunane, vil desse svingingane føre til omfordeling av inntekt mellom kommunane.

Delar av selskapsskatten vart tilbakeført til kommunane i 2005². Dette vart m.a. gjort for å styrke kommunane sine insentiv til å drive næringsutvikling, og dermed å sikre næringsetablering. Omsynet til det lokale sjølvstyret tilseier at kommunesektoren sine inntekter bør ha ei sterk lokal forankring. Dette tilseier for det første at lokale skatteinntekter og brukarbetalingar bør utgjere ein monaleg del av kommunesektoren sine inntekter, samt at omfanget av statlege overføringar bør avgrensast. Rattsøutvalet peikte i si andre delutgreiing (NOU 1997:8) på at dersom kommunar er avhengige av statlege

² Kommunane sin del av selskapsskatten er ikkje ei tilleggsinntekt. Då ein del av selskapsskatten vart tilbakeført til kommunane i 2005, vart rammetilskotet redusert tilsvarande.

overføringer, kan lokalpolitikarar oppfatte sin funksjon som mindre meningsfylt. Dette kan igjen ha uheldige konsekvensar for oppretthaldinga av eit aktivt lokaldemokrati.

Omsynet til lokal forankring av inntektene tilseier for det andre at kommunane bør ha stor mulegheit til å påverke eige inntektsnivå. Eit kjenneteikn ved norske kommunar er at dei har avgrensa mulegheit til å påverke storleiken på eigne inntekter, og då spesielt inntektsskatten. Inntektsskatten er obligatorisk for kommunane, og berekninga av skattbar inntekt følgjer av nasjonale skattereglar.

Ut frå målsettinga om å gi kommunesektoren sine inntekter ei større lokal forankring er det gjennomført to større endringar i innteks- og finansieringssystemet i løpet av dei siste åra. For det første har delen av kommunesektoren sine inntekter som kjem frå skatt auka frå om lag 44% i 2001 til om lag 50% i 2005. Opptrappinga av skattedelen vart i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp. nr. 62 (1999-2000)) grunngjeven med at redusert overføringsavhengigheit og høg lokal finansiering av kommunane sine inntekter kan medverke til å styrke det lokale sjølvstyret og effektiviteten i tenesteytinga i kommunane.

For det andre er, som nemnt, selskapsskatten gjeninnført som kommunal skatt frå og med 2005. Kombinert med dette, vart utforminga av inntektsutjamninga endra. Endringa i inntektsutjamninga inneber at endringar i skattegrunnlaget får ein meir reell innverknad for kommunane sine inntekter. Tilbakeføringa av selskapsskatten vart grunngjeven med at ein ville gi kommunane sterkare insentiv til å auke eige inntektsgrunnlag (St.meld. nr 5 (2004-2005)).

Arbeidsgruppa si vurdering

Det er store svingingar i selskapsskatten til kommunane frå år til år. Dette skuldast at det er variasjonar i bedriftene sine overskot. Kommunar med eit stort innslag av selskapsskatt i sitt inntektsgrunnlag kan difor oppleve år med høge inntekter, men også år der inntektene sviktar. Arbeidsgruppa meiner dette fører til svært liten stabilitet, og ei manglande forutsigbarheit i rammevilkåra for kommunane. Bondevik II-regjeringa la til grunn at gjeninnføring av selskapsskatt ville styrke kommunane sine insentiv til å leggje til rette for næringsutvikling lokalt. Dagens regjering har gitt uttrykk for at det ikkje er utarbeidd eit empirisk belegg for at dette fungerer i tråd med intensjonen. Då regjeringa sommaren 2006 vedtok å *fryse* selskapsskatten på dåverande nivå, noko som tilseier ein selskapsskatt på i overkant av 5 mrd.kr., vart det vist til at regjeringa gjennom det nye inntektssystemutvalet vil vurdere om selskapsskatten framleis skal vere ein kommunal skatt.

Arbeidsgruppa legg til grunn at regjeringa sitt inntektsutval skal vurdere i kva grad selskapsskatten bør først vidare som ein kommunal skatt. I vurderinga skal det leggjast vekt på tre forhold. Arbeidsgruppa meiner det første forholdet, *omsynet til eit likeverdig tenestetilbod*, tilseier at ein bør gå bort frå ordninga med kommunal selskapsskatt. Store inntektsvariasjonar mellom kommunane stimulerer ikkje til eit likeverdig tenestetilbod, og fører uansett til at inntektstap frå år til år må kompenseraast monaleg for at tenestetilbodet skal kunne oppretthaldast.

Det skal elles takast omsyn til at kommunane skal ha *stabile og føreseielege rammer*. Jf. både variasjonane mellom kommunar, og internt i kommunane frå år til år, tilseier dette omsynet også at det er feil å oppretthalde ordninga, slik arbeidsgruppa ser det. Når det gjeld det tredje omsynet, som tek opp kommunane sine *insentiv til å drive næringsutvikling* samt til å *fremje regionalt samarbeid* omkring næringsutvikling, meiner vi at dette berre til ei viss grad talar for kommunal selskapsskatt. Det ligg sjølvsagt eit insentiv i ordninga som seier at ein tener på ein aktiv og effektiv næringspolitikk. Men det er også slik at selskapsskatten kan medføre ein skjerpa lokal og regional konkurranse om å tiltrekke seg flest muleg arbeidsplassar frå selskap med høge overskot, framfor eit føremålstenleg interkommunalt samarbeid om næringsutvikling.

Arbeidsgruppa meiner kommunane har insentiv til å stimulere til næringsutvikling lokalt også utan at selskapsskatten er ein del av inntektssystemet. Dette har, som vi har vore inne på tidlegare, mellom anna ein samanheng med at det er eit samspel mellom bedrifter sine lokaliseringsval og arbeidskrafta

sine busetjingsval. Inntektsskatten frå personlege skatteytarar utgjer om lag halvparten av kommunane sine samla inntekter, og gir difor i seg sjølv indirekte økonomiske insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Like eins medverkar eit velfungerande næringsliv til å auke talet på innbyggjarar i kommunen, og dette medfører naturlegvis også auka inntekter frå den personlege inntektsskatten.

Arbeidsgruppa meiner elles at det er ytterlegare problematisk at finansdepartementet har signalisert at det ikkje er høve til å gi kommunane innsynsrett i materialet som ligg til grunn for utrekninga av selskapsskatten til kommunane³. Datalistene over fordelingsgrunnlaget inneheld opplysningar om det enkelte selskap, der fleire opplysningar er underlagt teieplikt etter likningslova § 3-13. Dette gjer at kommunane ikkje får svar på kvifor skatteinntektene varierer frå år til år, og dette forsterkar uforutsigbarheita og påverknadsmulegheitene i forhold til denne delen av inntekta.

Til slutt vil vi spele inn at ordninga med kommunal selskapsskatt synest å favorisere kommunane med dei største sentra, og at ordninga generelt fører til at sentra og kraftkommunane blir styrka på bekostning av dei minste kommunane. Selskapsskatten gjer at kommunane blir svært avhengige av korleis det går i næringslivet, og dette er igjen t.d. i dei store industribygdene avhengig av prisen på metall m.m. Desse effektane slår ulikt ut.

I dette kapitlet har vi elles sett at kommunane sin innsats på næringsutviklingsområdet berre utgjer ein liten del av det vi kan rekne med påverkar næringslivet sin etableringsvilje. Når vi i tillegg har sett at det ikkje nødvendigvis er kommuneinntektene som driv fram næringsutviklinga, fell noko av grunnlaget for å oppretthalde ordninga bort.

Dersom vi går bort frå den prinsipielle argumentasjonen, ser arbeidsgruppa elles at selskapsskatten for dei fleste kommunane i Sogn og Fjordane ikkje er eit ideelt verkemiddel. Dess meir som vert gjort skatteavhengig i inntektssystemet, jo meir vil dette slå negativt ut, særleg for dei minste kommunane.

2.3 Kriterium for Nord-Noreg-tilskotet – fell vi inn under desse?

Arbeidsgruppa vil i dette avsnittet sjå nærare på det vi vurderer som kriterium for tildeling av det såkalla Nord-Noreg-tilskotet. I kva grad passer kriteria for Nord-Noreg-tilskotet også for kommunane i Sogn og Fjordane? Er det urettvist at berre kommunar i dei tre nordlegaste fylka får nytte av ei slik særskild tilleggsløyving? Vil det difor vere meir rettferdig om ein går bort frå heile ordninga?

Kva er Nord-Noreg-tilskotet, og kva er tildelingskriteria?

Ekstra kommuneoverføringar til små kommunar og kommunar og fylkeskommunane i Nord-Noreg vert i dag nytta som distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel. Tankegangen er at ein gjennom denne ekstrainsatsen skal gi mindre kommunar i dei tre nordlegaste fylka mulegheita til å utvikle og oppretthalde eit *betre* kommunalt tenestetilbod enn andre kommunar greier å oppretthalde. Gjennom slike tilskot medverkar ein til å halde oppe hovudtrekka i busetjingsmønsteret og til å sikre gode tenester og levekår i distrikta (m.a. omtala i St.prp. 1 (2004-2005)).

Nord-Noreg-tilskotet er eit rammetilskot som inngår i inntektssystemet, og tilskotet er ei vidareføring av ordninga med eit høgare *minsteinntektsnivå* i nordnorske kommunar som gjaldt fram til 1986. Tilskotet vert fordelt til kommunane i dei tre nordlegaste fylka med eit bestemt beløp per innbyggjar, men uavhengig av inntektssystemet sine øvrige kriterium. Det er fastsett ein felles sats for alle kommunane innanfor kvart fylke, men satsane er ulike for kommunane i Nordland, Troms og Finnmark.

Den viktigaste grunngjevinga for særskilde tilskot til kommunane i Nord-Noreg, og dei tre nordlegaste fylkeskommunane, var i utgangspunktet *spesielle klimatiske og strukturelle forhold* som ikkje vert

³ Jf. Svarbrev frå finansminister Kristin Halvorsen til Farsund kommune, datert 16.12.2005.

fanga opp gjennom kriteria i kostnadsnøkane. I tillegg vart tilskotet grunngjeve med ei svakare økonomisk utvikling i Nord-Noreg på det tidspunktet då inntektssystemet vart innført (NOU 1996:1, kap. 4.5.5).

I samband med forenklinga av inntektssystemet i 1994 gjekk ein bort frå å behandle Nord-Noreg særskilt gjennom inntektsutjamninga. I staden vart Nord-Noreg-tilskotet oppretta. Då Rattsø-utvalet føretok si vurdering av særordningar for dei nordlegaste fylka, vart det ikkje gjort ei fagleg vurdering av *kor stort* omfanget av tilskotet skulle vere. Utvalet peikte imidlertid på tre forhold som ein meinte kunne grunngje at tilskotet vart oppretthalde:

- levekårundersøkingar synte at nordnorske kommunar generelt låg lågt i forhold til landssnittet
- Noreg har interesse av at Nord-Noreg er sett i stand til å forvalte landsdelen sine naturressursar på ein god måte, samt til å hevde norske interesser i Nordområda
- utan ein sterk offentleg sektor vil sysselsetting og busetnad i landsdelen bli sårbar overfor svingingar i privat sektor.

Nord-Noreg-tilskotet vert i dag i større grad grunngjeve ut frå regionalpolitiske omsyn, og ikkje som tidlegare med at kommunane og fylkeskommunane i dei nordlegaste fylka har meirkostnader til kommunal og fylkeskommunal tenesteproduksjon som dei ikkje får kompensasjon for gjennom utgiftsutjamninga. Tilskotet til kommunane utgjorde i 2005 totalt 1147 mill. kr.

Oppsummert kan vi seie at grunngjevinga både for Nord-Noreg tilskotet og regionaltilskotet i dag kan seiast å kunne delast inn i følgjande grupper:

- inntektsnivå og levekår
- at utgiftsutjamninga åleine ikkje tek i vare alle forhold
- nasjonale interesser
- forholdet til privat sektor.

Effekten av ekstra kommuneoverføringar – Borge-utvalet si vurdering

Borge-utvalet var gjennom sitt mandat også bede om å gjere ei vurdering av dei regionalpolitiske grunngjevne tilskota i inntektssystemet. Dette omfatta både det såkalla *regionaltilskotet* og *Nord-Noreg-tilskotet*. Vi har sett at begge desse tilskota skal syte for å sikre regionale og distriktpolitiske målsetjingar, og utvalet skulle vurdere om tilskota er *treffsikke* i høve å sikre busetjing og levedyktige lokalsamfunn. Utvalet var også utfordra til å vurdere om denne typen særskilde tilskot i det heile bør inngå i inntektssystemet.

Borge-utvalet si vurdering var at spørsmålet om kor stort omfang regionalpolitisk motiverte overføringar skal ha, bør baserast på *politisk skjønn*, og ikkje på faglege vurderingar. Utvalet la vekt på at kommuneoverføringar som regionalpolitisk virkemiddel må vurderast i samanheng med andre regionalpolitiske verkemidlar. Faglege analyser bidreg til å synleggjere effekten av ulike verkemidlar, og utvalet engasjerte difor Senter for økonomisk forskning ved NTNU (Berg og Rattsø 2005) til å analysere effekten av kommuneoverføringar som regionalpolitisk verkemidlar.

Ekstra kommuneoverføringar til definerte kommunar er eit effektivt verkemiddel dersom gode kommunale tenester og høg kommunal sysselsetting stimulerer til innflytting og reduserer utflytting lokalt. Like eins dersom dei ekstra overføringane medverkar til å utvikle robuste lokalsamfunn, jf. grunngjevinga for regionalpolitiske tilskot i dagens inntektssystem.

Analysen frå Berg og Rattsø innleier imidlertid med å kommentere dagens kunnskap om effekten av kommuneoverføringar som regionalpolitisk virkemiddel. Denne kunnskapen er per i dag relativt avgrensa, og det vert vist til NOU 2004:2 *Effekter og Effektivitet*. I denne rapporten blir det gjort ei konkret vurdering av i kva grad ekstra kommuneoverføringar til definerte kommunar og fylkeskommunar er eit effektivt verkemiddel.

Analysen frå Berg og Rattsø peikar i retning av at kommuneoverføringar er eit *lite effektivt* regionalpolitisk virkemiddel. Analysen drøftar effekten av kommuneoverføringar i forhold til alternative regionalpolitiske verkemidlar, t.d. tiltak direkte retta mot personar eller bedrifter. Kommuneoverføringane i seg sjølve synest ikkje å ha effekt på befolkningsutviklinga, det private inntektsnivået eller den private sysselsettinga, blir det hevda i rapporten.

Borge-utvalet si vurdering var likevel at ein ikkje ville tilrå å gå bort frå dei regionalpolitiske tilskota i inntektssystemet. Utvalet fann det vanskelig å anbefale ei avvikling av dei regionalpolitiske tilskota i inntektssystemet basert på ei analyse som indikerer at auka kommuneoverføringar ikkje har ein klar positiv effekt på befolkningsutvikling, privat inntektsnivå og privat sysselsetting. Det vart lagt vekt på at dette må sjåast i samanheng med at det er store metodiske utfordringar knytte til å identifisere effekten av kommuneoverføringar på kommuneutviklinga.

Borge-utvalet føreslo at det vert innført eit *nytt distriktspolitisk tilskot* som har ei direkte kopling mot distriktspolitikken elles. Ein argumenterte for at ein på denne måten vil oppnå ein distriktspolitikk som vert ført gjennom kommunesektoren, og som blir meir treffsikker i forhold til distriktspolitiske målsettingar. Distriktspolitikken blir jamleg oppdatert og tilpassa endringar i behov for tilskot, og forslaget ville innebære ei forenkling av inntektssystemet ved at dagens ordningar ville bli erstatta med eitt distriktspolitisk tilskot i staden for fleire ulike tilskot (slik vi har sett at vi har i dag). Det nye tilskotet var meint å, på same måten som dagens ordningar, vere eit rammetilskot innanfor inntektssystemet.

Skilnaden på distriktspolitiske virkeområde og regionalpolitiske verkemidlar

Kommunal- og regionaldepartementet har delt landet inn i fire *distriktspolitiske virkeområde* (A, B, C og D). Inndelingane av kommunane tek utgangspunkt i ni indikatorar som fangar opp dimensjonane geografi, arbeidsmarknad, demografi og inntekt. Soneinndelingane skal gjenspegle kor store utfordringar områda står overfor.

Arbeidsgruppa legg til grunn at *regionalpolitikken som vert ført gjennom inntektssystemet* ikkje er fundamentert i ei direkte vurdering av kva kommunar som har behov for ein regionalpolitisk ekstrainsats (på same måten som dei distriktspolitiske verkemidla). Borge-utvalet slår fast at dette i hovudsak har resultert i to skilnader mellom avgrensinga av det *distriktspolitiske virkeområdet* og avgrensinga av *regionalpolitiske overføringar* gjennom inntektssystemet (NOU 2005:18 kap. 15.6.2):

- behandlinga av Nord-Noreg
- behandlinga av kommunesstorleik.

Nord-Noreg har samla sett hatt ei noko svakare befolkningsutvikling enn resten av landet, og rammene for næringsutvikling er på fleire måtar vanskelegare. Borge-utvalet la vekt på at dette skuldast ein svært *spreiddbygd busetnad og lange avstandar*. Av ein samla regional- og distriktspolitisk innsats på 13 milliardar kroner i 2005, gjekk heile 8,4 milliardar kroner til Nord-Noreg (St.meld. nr. 25 (2004-2005)).

Nord-Noreg tilskotet i inntektssystemet er avgrensa til kommunane og fylkeskommunane i Nordland, Troms og Finnmark. Satsane er, som vi har vore inne på, graderte etter fylkesgrensene. Det inneber t.d. at kommunane i Finnmark, som alle er i prioriteringsområde A når det gjeld distriktspolitiske virkeområde, har ein høgare sats enn kommunane i Nord-Troms, som også er innanfor prioriteringsområde A. Den distriktspolitiske ekstrainsatsen som vert regulert gjennom virkeområda er ikkje gradert etter fylkesgrenser (ein skil der ikkje mellom kommunar i Finnmark og kommunar i Nord-Troms, eller mellom kommunar i Nord-Noreg og kommunar i Sør-Noreg som er innanfor same prioriteringsområde).

Landsdelsutvalet for dei fire nordlegaste fylka i Noreg gjekk i sin kommentar til Borge-utvalet inn for at ein opprettheld dei særskilde tilskotsordningane for Finnmark, Troms og Nordland. Utvalet meinte

Borge-innstillinga sine konklusjonar la opp til å bruke det distriktspolitiske kriteriesettet til å fordele pengane frå regionaltilskotet og Nord-Noreg-tilskotet (samt deler av skjønsmidlane) i inntektssystemet ved hjelp av den nye samla distriktspolitiske tilskotsordninga. Dette vil gi relativt kraftige omfordelingseffektar mellom kommunar, for det første frå Nord-Noreg og sørover, og for det andre frå dei typiske småkommunane til dei middels store kommunane.

Arbeidsgruppa si vurdering

Inndelinga i fire *distriktspolitiske virkeområde* er basert på faglege vurderingar, og tek utgangspunkt i indikatorar som fangar opp dimensjonane geografi, arbeidsmarknad, demografi og inntekt. Sonene gjenspeglar ulike vilkår som ligg til grunn i kommunane, og har såleis i seg kriterium som gjer det muleg å samanlikne distriktsoverføringane med konkrete utfordringar områda står overfor.

Det er i utgangspunktet ikkje faglege argument som ligg til grunn for å oppretthalde Nord-Noreg-tilskotet i den forma ein har i dag. Tilskotet er allment akseptert som eit tillegg til kostnadsnøkane som ligg inne i inntektssystemet, og baserer seg på ein distriktspolitisk argumentasjon der ein er samde om at tenestetilbodet i små kommunar og kommunar og fylkeskommunar i Nord-Noreg skal vere av høgare kvalitet enn i andre kommunar.

Arbeidsgruppa meiner i utgangspunktet at mange kommunar både i det Indre Austlandsområdet og t.d. i Sogn og Fjordane har dei same utfordringane, og vi vil difor peike på nokre tilhøve som tilseier at anten fleire kommunar må falle inn under same ordninga, eller så bør ein gå bort frå dette særskilde tilskotet.

I Sogn og Fjordane er det særleg tre tilhøve som tilseier at våre kommunar har samanfallande utfordringar.

For det første skal vi i neste delkapittel sjå at Sogn og Fjordane er det tredje mest spreiddbygde fylket i landet. Dette med spreiddbygd busetnad er halde fram som eit av argumenta for å oppretthalde Nord-Noreg tilskotet, men samanlikna med våre kommunar ligg ikkje dei nordnorske fylka spesielt høgt.

For det andre vil arbeidsgruppa peike på at ein i Sogn og Fjordane ikkje har såkalla *kraftsentra* (eller regionale dynamoar) i større byar eller tettstader. For å få til eit kraftsenter i fylket, måtte vi truleg (som eit døme) ha slått saman det beste frå Vågsøy kommune når det gjeld næringsutvikling, det beste frå Leikanger når det gjeld offentleg administrasjon og forvaltning, det beste frå Førde når det gjeld handel og busetnadsvekst, og likevel ville vi bli små i vekstsamanheng.

Arbeidsgruppa meiner det burde vore etablert eit kriterium i inntektssystemet som seier noko om avstanden til tilboda og avstanden frå naturlege "kraftsentra" (som vi manglar i vårt fylke). Når reisetid blir større enn arbeidstida, er dette eit lite godt utgangspunkt for lokalt utviklingsarbeid, og dette vert i dag ikkje fanga opp i inntektssystemet.

For det tredje er Sogn og Fjordane eit av dei fylka som har størst fråflytting, jf. vedlegg.

2.4 Demografi og avstandskriteriet i inntektssystemet

Korleis er busetnadsmønsteret for innbyggjarane over 80 år i kommunane i Sogn og Fjordane? Bur dei eldre meir spreidd i vårt fylke enn i andre norske regionar, og er det såleis meir kostbart å oppretthalde t.d. dei heimebaserte tenestene her? Har vi inntekter til å oppretthalde eit likeverdig tenestetilbod med dei demografiske utfordringane vi står overfor? Får vi kompensert tilstrekkeleg til å kunne oppretthalde tilbodet innanfor opa omsorg? I kva grad er inntektene til kommunane berekna ut frå avstandskriterium når det gjeld utgiftene til heimebaserte tenester?

Kommunane sine inntekter og rammevilkår – utgangspunkt for kapitlet

Kommunane og fylkeskommunane sine inntekter kjem i hovudsak frå følgjande kjelder:

- inntekts- og formuesskatt frå personlege skatteytarar
- naturressursskatt frå kraftføretak
- eigedomsskatt frå bedrifter og personar
- konsesjonskraftinntekter
- brukarbetaling (gebyr) for tenester
- renteinntekter og andre inntekter på drifta
- øyremerka tilskot frå staten
- rammeoverføringar frå staten.

Nivå på, og samansetjinga av, inntektene varierer mellom kommunane. Dei seks første inntektstypene kjem frå lokale kjelder, medan dei to siste er overføringar frå staten. Samtidig varierer også samansetjinga og omfanget av lokale tenester mellom kommunar. For ei rekkje av dei kommunale tenestene er det nasjonale standardar, både når det gjeld omfang og kvalitet. Naturgitte føresetnader og dei kommunale inntektene sitt nivå og samansetjing er dei viktigaste rammevilkåra for kommunane når dei skal prioritere mellom tenester.

Samstundes er befolkningsamansetjinga viktig. Ei viktig kommunale oppgåve er å omfordele ressursar frå dei som ikkje i særleg grad har behov for kommunale tenester (gjærne personar i yrkesaktiv alder) til tenestemottakarar (klientar), som hovudsakleg er born og eldre (NOU 2004:2, kap. 6.6). Gitt desse rammene, samt nasjonale standardkrav, går kommunalpolitikk i stor grad ut på å prioritere mellom ulike tenester. Dette inneber også at kommunar som har relativt like føresetnader kan ha eit relativt ulikt samansett tenestetilbod.

Med dette utgangspunktet skal vi i dette avsnittet sjå nærare på føresetnader for å gi eit kvalitativt godt tenestetilbod i kommunane i Sogn og Fjordane. Vi skal særleg sjå dette i lys av demografiske forhold og vurdere om avstandskriteriet i større grad bør bestemme dei statlege overføringane til kommunane.

Pleie- og omsorgssektoren som case

Mottakarar av pleie- og omsorgstenester er ei samansett gruppe både i forhold til alder og funksjonsnivå. I og med at eldre er den største brukargruppa er det vanlig å omtale denne sektoren med nemninga eldreomsorg. Dette gir ikkje eit heilt korrekt bilete, i og med at brukargruppa også inkluderer funksjonshemma, psykisk utviklingshemma og personar med psykiske lidningar, i tillegg til dei eldre.

Målsettinga innanfor denne sektoren er å tilby pleie- og omsorgstenester til alle som har behov for det, uavhengig av alder, bustad og sosial status. Tenestene vert gitt innanfor ein institusjon eller ved at brukarane får tilbod om heimesjukepleie og/eller praktisk bistand i heimen eller i omsorgsbustadar. Dei som bur på institusjon mottek heiledøgnspleie, medan det innanfor heimetenestene berre vert gitt heiledøgnsstenester knytt til omsorgsbustader.

Korleis kommunane vel å organisere tenestene mellom heimebaserte tenester og institusjonsbaserte tenester varierer. Tal frå Statistisk Sentralbyrå viser at trenden i Noreg går mot ei viss *deinstitusjonalisering* av tenestene. Samtidig som talet på institusjonsplassar har gått ned (www.ssb.no/helsetjko/tab-2005-12-02-01.html), har både talet på heimetenestemottakarar (www.ssb.no/helsetjko/tab-2005-12-02-06.html), og talet på bebuarar i bustadar for pleie- og omsorgføremål auka (www.ssb.no/helsetjko/tab-2005-12-02-04.html). Sjølv om organiseringa varierer, er det ein tydeleg aldersskilnad mellom heimetenestemottakarane og institusjonsbebuarane. Tendensen er at eldre brukarar oftare bur på institusjon, medan yngre brukarar i større grad mottek heimetenester.

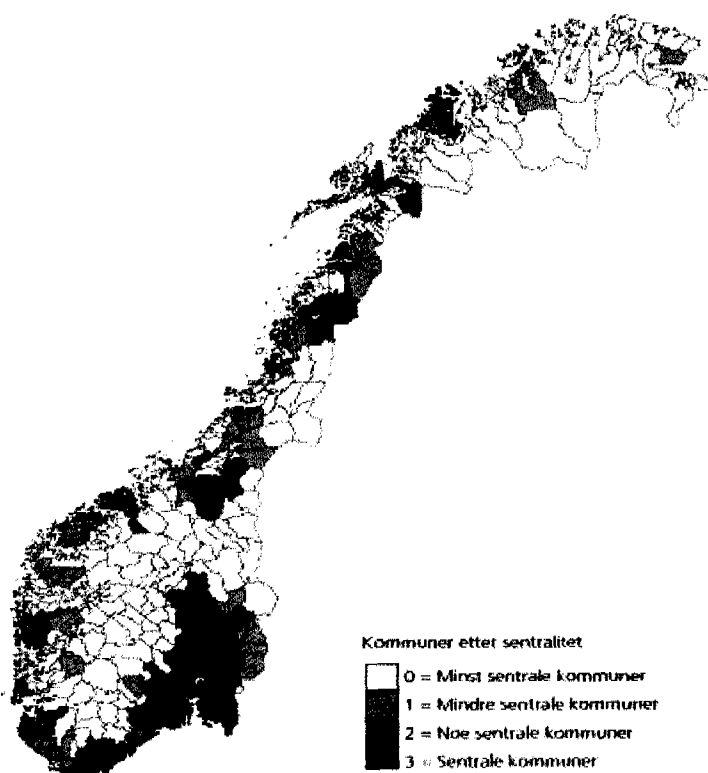
Busetnadsmonsteret – korleis ligg vi an?

I rapporten *Sentraliseringen tiltar*, legg Statistisk Sentralbyrå (2007) fram ein figur som illustrerer kommunane sin *sentralitet*. Med sentralitet meiner ein kommunane si geografiske plassering sett i forhold til eit senter der det finst såkalla *sentralfunksjonar*.

Dei sentrale funksjonane er først og fremst lagt til tettstader, og desse tettstadane er delt inn i tre nivå etter folketal. Kommunane vert deretter delt inn i grupper for sentralitet basert på mellom anna reisetid-/avstandar.

Kommunane i Sogn og Fjordane er spreiddbygde, og har låg sentralitet.

Kommuner etter sentralitet



Kartgrunnlag: Statens kartverk

Rapporten frå SSB syner elles at det i perioden 1994-2006 har vore netto innflytting til dei mest sentrale kommunane i landet på 80000, og netto utflytting frå dei minst sentrale kommunane på 67000. I tillegg til å ha låg sentralitet i kommunane og å vere spreiddbygde, skjer det ei forsterking ved at ein har netto fråflytting.

I tabellen ser vi at berre Hedmark og Oppland har ein meir spreidd busetnad enn Sogn og Fjordane, tett følgt av Nord-Trøndelag. Dei tre nordlegaste fylka har ein meir konsentrert busetnadsstruktur.

Tabell 1. Innbyggjarar busette i tettbygde og spreiddbygde strøk⁴. Prosentdel av innbyggjarane som bur i spreiddbygd strøk. Kjelde; Statistisk Sentralbyrå 2007. (Kommunenivået er med i eige vedlegg).

Fylke	Innbyggjarar	Tettbygd strøk	Spreiddbygd strøk	Uplassert	Prosentdel spreiddbygd
01 Østfold	260389	216667	43564	158	16,70
02 Akershus	501125	443377	57306	442	11,40
03 Oslo	538411	535916	1623	872	0,03
04 Hedmark	188511	102099	85097	1315	45,10
05 Oppland	183204	100191	82054	959	44,80
06 Buskerud	245225	192136	52473	616	21,40
07 Vestfold	222104	185917	36130	57	16,30
08 Telemark	166140	124358	41247	535	24,80
09 Aust-Agder	104084	70581	32874	629	31,60
10 Vest-Agder	162317	127436	34351	530	21,20
11 Rogaland	397594	336353	60766	475	15,30
12 Hordaland	452611	353981	97622	1008	21,60
14 Sogn og Fjordane	106650	58646	46968	1036	44,10
15 Møre og Romsdal	244978	165268	78360	1350	32,00
16 Sør-Trøndelag	275403	210115	64335	953	23,40
17 Nord-Trøndelag	128694	71876	56174	644	43,60
18 Nordland	236257	159477	73981	2799	31,30
19 Troms	153585	100496	51885	1204	33,80
20 Finnmark	72937	52923	19926	88	27,32
Heile landet	4640219	3607813	1016736	15670	21,90

Kva er med i dagens kostnadsnøklar?

I utgangspunktet har det ikkje vore lagt til grunn at busetnadsmønster og avstandskriterium skulle påverke anna enn overføringane til skulesektoren i kommunane. Variasjonar i busetnadsmønsteret er avgjerande for i kva grad kommunane kan nytte seg av stordriftsfordelar. Elevane skal ha såkalla *rimeleg reiseavstand* til skulen, og busetnadsmønsteret er såleis, saman med elevgrunnlaget, avgjerande for kor store skular og klassar (grupper) kommunane kan ha.

Etter Rattsø-utvalet si tilråding fekk vi ein kostnadsnøkkel beståande av tre hovudelement for grunnskulen: tal elevar, mål på busetnadsmønsteret, samt ein basisdel som ivaretok smådriftsulempene ved å ha skular med få elevar.

På bakgrunn av fleire kritiske innspel mot busetnadskriteria, sette Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1997 ned ei arbeidsgruppe som fekk i oppdrag å utvikle nye kriterium for å fange opp eventuelle meirkostnader på grunnlag av busetnadsmønsteret, både innanfor grunnskulen og pleie- og omsorgssektoren (Flæte-utvalet).

Ved utarbeidinga av desse nye måla vart det lagt vekt på å utvikle kriterium som skulle fange opp trekk ved busetnadsmønsteret som ein såg ville ha innverknad for organiseringa av kommunale tenester. Arbeidet resulterte i forslag til to nye kriterium; *sone* og *nabo*. Kriteriet *sone* er innbyggjarane sine summerte avstandar frå senter i eigen grunnkrets til senteret i sonen. Kriteriet *nabo* er innbyggjarane sin reiseavstand frå senter i eigen grunnkrets til senter i næraste nabokrets summert for alle innbyggjarane i kommunen.

⁴ Sjå også <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/befteft/> for ein nærare omtale av busetnadsmønsteret, der SSB skil mellom tettbygd og spreiddbygd busetnad.

Desse kriteria vart innførte for grunnskulen frå 2002. Kriteria sone og nabo vart då innført i kostnadsnøkkelen, medan kriteriet del innbyggjarar busette i spreiddbygde område vart teke ut. Kriteriet reisetid vart ført vidare som det tredje kriteriet i kostnadsnøkkelen (NOU 2005:18, kap. 9.2.3). Det vart ikkje dokumentert ein tilsvarande samanheng mellom dei to nye måla på busetnadsmønster og kommunane sine utgifter til pleie- og omsorgstenester.

Arbeidsgruppa si vurdering

Utgangspunktet for dette avsnittet er at fleire kommunar i Sogn og Fjordane heller vel å bygge ut institusjonskapasiteten enn å oppretthalde eit velutbygd heimebasert tenestetilbod. Institusjonsplassar er kostbare, og i andre delar av landet vurderer ein det som effektivt å tilby tenestene heime i staden for å opprette fleire institusjonar/institusjonsplassar. I enkelte distriktskommunar er ein i ferd med å bruke meir ressursar på å transportere personell innanfor pleie- og omsorgssektoren (timar i bil), enn på å behandle folk og gi innbyggjarane dei tenestene dei har krav på.

Det er kostbart å flytte folk bort frå der dei bur, og når dette viser seg å vere billegare enn å oppretthalde tilbodet, seier det seg sjølv at kommunane sine driftsutgifter blir høge som ein konsekvens av situasjonen i Sogn og Fjordane. Kostnadene ved tenestetilbodet retta mot dei eldre kan illustrerast gjennom situasjonen i Vågsøy kommune. Med eit innbyggartal på om lag 6000, er rundt 400 over 80 år. Dei kommunale utgiftene som vert nytta mot denne aldersgruppa utgjer rundt 40% av dei samla utgiftene til kommunen.

Rattsø-utvalet meinte allereie i 1996 at busetnadsmønsteret for norske kommunar *ikkje* var eit kriterium som t.d. skulle takast inn i kostnadsnøkkelen for produksjon av tenester i *pleie og omsorgssektoren*. Dette var eit relativt kontroversielt synspunkt då Rattsø-utgreiinga vart lagt fram, men ein valde å ikkje gå nærare inn i saka, fordi ein hadde eit for dårleg datagrunnlag å vurdere spørsmålet ut frå.

Flæte m.fl. (1999, kap. 5.2) syner i sin rapport at det er viktig å skilje pleie- og omsorgssektoren i to hovudområde, heimebasert og institusjonsbasert omsorg. Når det gjeld institusjonar, er ein merksam på at det er ulike kostnader etter storleik, men dette kjem likevel ikkje inn under omgrepet "ufrivillige kostnader". Rapporten syner at det først og fremst er i dei heimebaserte tenestene ein ventar ein samanheng mellom busetjingsmønster og utgifter til pleie- og omsorgstenester. Dette fordi heimehjelp og heimesjukepleiarar oppsøker brukarane i heimen. På det tidspunktet rapporten var utarbeidd, skilde ein ikkje mellom driftsutgifter knytte til heimebasert og institusjonsbasert omsorg i alle kommunar. Ein skilde difor ikkje sektorane frå kvarandre og analyserte dei enkeltvis mot kostnader knytte til busetjingsmønsteret.

Rapporten konkluderer med at busetjingsmønsteret sin verknad på reiseavstandane vil vere avhengig av korleis kommunane organiserer heimetenestene. Organiseringa varierer frå kommune til kommune. Dersom heimetenesta bruker ein stor del av arbeidstida til å reise, vil dette for det første føre til store reiseutgifter og for det andre til lite effektiv pleietid. Dermed vil kostnadene bli store per brukar. Korleis reiseavstanden verkar inn, vil også vere avhengig av avstanden mellom dei enkelte brukarane som heimetenesta skal oppsøkje. Dette vil vere avgjerande for kor mange klientar ein tilsett kan yte tenester til. Det vil også vere avgjerande for kor stor aksjonsradius den enkelte i heimetenesta kan, og må, ha for at kapasiteten skal kunne utnyttast.

Etter at ein fekk KOSTRA-data frå 2001, er det imidlertid muleg å skilje mellom institusjonsbaserte tenester og heimetenester. Det er gjort fleire analyser av dette datamaterialet, og fleire konkluderer med at det er klare spreiddbygdeffektar som gjer seg gjeldande i pleie og omsorgssektoren (Westeren 2006:5). Landsdelsutvalet for dei fire nordlegaste fylka drøfta dette i sin kommentar til Borge-utvalet si innstilling. Ein legg vekt på at fleire analyser peikar på at vi grovt sett har hatt same kostnadsstruktur i norske kommunar dei siste åra, og at det er grunn til å tru at vi har hatt spreiddbygdkostnader innanfor nemnde sektor heile tida.

I analysane som Westernen m.fl. viser til, finn ein at busetnadsmønster og dermed *spreiddbygdheit* faktisk er eit fordyrande element innan pleie og omsorgstenester.

Arbeidsgruppa vil understreke at det er grunn til å gå nærare inn på både:

- kor stor vekt eit kriterium for busetnadsmønster skal ha, og
- korleis ein ev. ny kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstenester skal konstruerast.

Westernen m.fl. er kritiske til at Borge-utvalet sitt forslag berre har teke inn det såkalla sonekriteriet basert på ei analyse av heimetenester, og at ein ikkje har undersøkt dei faktiske kostnadane som spreiddbygdheit medfører for kommunane. Borge og Haraldsvik (2005) synte gjennom si undersøking at det er stor skilnad mellom kommunar når det gjeld effektivitet i ressursbruk og tenestetilbodet innanfor pleie- og omsorgssektoren. Samanlikna med heile utvalet av kommunar, skilde dei effektive kommunane seg ut med betydeleg lågare driftsutgifter per brukar. Blant heimebaserte tenester såg det i tillegg ut til at dei mest effektive kommunane hadde noko lågare del av dei mest ressurskrevjande tenestetypene.

Kommunane synest også å vere tilpassingsdyktige. Når ein samanlikna alle dei 428 kommunane, fann forskarane at dei heimetenesteorienterte kommunane gjennomgåande har ein lågare del eldre og ein høgare del yngre brukarar, medan det motsette er tilfelle for institusjonsorienterte kommunar. Dette burde i seg sjølv ført til at ein såg nærare på spreiddbygdvariabelen før ein la fram tilrådinga.

Vi legg vekt på at det innanfor fleire kommunale tenester er naturleg å stille bestemte krav til tilgjenge. I dette legg vi at tenesta må utførast der brukaren bur, eller i nærleiken av der brukaren bur. Døme på slike tenester er både heimebaserte pleie- og omsorgstenester og grunnskuletilbodet i ein kommune. Omsorgssektoren er i dei fleste kommunar delt i fire:

- institusjon,
- omsorgsbustader med heildøgnspleie,
- omsorgsbustader utan bemanning på staden,
- eldre busette i eigen opprinneleg bustad.

Innanfor pleie- og omsorgsområdet er det berre denne siste som gir utslag i forhold til avstandar. Gruppa meiner at for slike tenester vil strukturelle forhold som busetnadsmønster og reiseavstandar i stor grad påverke produksjonsvilkåra, og inntektssystemet bør ta høgde for dette.

Arbeidsgruppa meiner vidare at jobben med å kartlegge behovet er større enn at det kan lesast ut av KOSTRA-systemet. Ein treng eit meir raffinert og detaljert system for å sjå skilnadene i behova, og vi trur det nye registreringssystemet IPLOS vil kunne bidra til å avdekke dette for pleie- og omsorgssektoren. IPLOS er nemninga på eit sentralt helseregister som skal danne grunnlag for nasjonal statistikk for pleie- og omsorgssektoren. Det er eit verktøy for dokumentasjon, rapportering og statistikk for kommunane og for statlege styresmakter (www.shdir.no/iplos/om_iplos_17710).

Arbeidsgruppa meiner at signal frå sentrale styresmakter understrekar at tenestene i større grad enn før skal baserast på heimetenester og lokale tilpassingar. Brukarane skal vere i sentrum, og brukarmedverknad vert nytta som stikkord for framtidens pleie- og omsorgsarbeid. Hausten 2006 la helse- og omsorgsminister Sylvia Brustad fram St.meld. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening (omsorgsmeldinga)*.

Stortingsmeldinga beskriv dei langsiktige utfordringane for framtidens omsorgsteneste, og angir både strategiar og konkrete tiltak for dei næraste åra. Meldinga problematiserer at talet på yngre brukarar under 67 år nær er dubla dei siste 10 åra, samt at vi opplever ein veksande seniorbefolkning.

2.5 Kommunale tilbod i mindre kommunar – avgjerande eller fråflyttingstrussel?

Kva er den faktiske effekten av nivået på det kommunale tenestetilbodet i mindre bygder? Er tenestetilbodet avgjerande for om folk vel å busetje seg i bygdene, eller er andre forhold viktigare? Kva er mest avgjerande for om folk blir verande? Kva skjer t.d. med befolkningsutviklinga og kva skjer med andre tenestetilbod i bygda når skulen forsvinn? Må bygdene bli så like som muleg Oslo, eller har vi det vi treng til dagen?

Forsking på verknaden av kommunale tenestetilbod

I kapittel 2.2 var vi inne på samanhengen og samspelet mellom offentleg tilrettelegging, velferdstenester/tenestetilbod og næringsutvikling. I det følgjande avsnittet skal vi sjå nærare på samanhengar mellom *kommunale tilbod* og innbyggjarane sine *flyttebeslutningar* og val i forhold til å bu i distrikta. Er det ein samanheng mellom det kommunale tenestetilbodet og folk sine flytte- og busetnadsval? Kva tenestetilbod er det i så fall som synest å vere avgjerande?

I rapporten *Kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel* stiller Langset og Stambøl også desse spørsmåla (2006:8). Undersøkinga er relativt teknisk gjengjeven i rapporten. Med grunnlag i omfattande datasett er det berekna sannsynlegheit for at eit individ flyttar, og dette er forklart ut frå individkjenneteikn samt kjenneteikn ved kommunen (m.a. det kommunale tenestetilbodet). Forskarane finn at såkalla *personkarakteristika* er den desidert viktigaste forklaringsfaktoren for å forklare flytting på individnivå (mellom norske kommunar). Det mest avgjerande er om ein har flytta inn til kommunen i løpet av dei siste åra, samt alder. Jo seinare ein har flytta inn til kommunen, jo meir sannsynleg er det at ein flyttar ut, og jo eldre ein er, jo mindre sannsynleg er det at ein flyttar.

Den auka sannsynlegheita for utflytting dersom ein relativt nyleg har flytta inn til kommunen, kan m.a. forklarast ut frå at ein gjerne har mindre nettverk og sosial tilhøyrse til kommunen. I tillegg viser parameter for utdanning, partner/ektefelle, om ein har barn, er sosialtrygdemottakar eller om ein er arbeidsledig eller utanfor arbeidsstyrken forventa forteikn. Alt anna likt, er det meir sannsynleg at ein flyttar frå kommunen dersom ein er ung, einsleg, utan barn, har høgare utdanning, er arbeidsledig eller er utanfor arbeidsstyrken. Dette samsvarer med tidlegare internasjonale studiar.

Langset og Stambøl undersøkte om kommunalt tenestetilbod, målt ved utgifter per potensiell brukar, påverkar folks flyttemønster. Dei fann nokre mindre utslag (effektar) på kommunane sitt nivå innanfor barnehagesektoren (kvalitet i tilbodet og barnehagedekking) for flyttingar innanfor det dei definerte som ein arbeidsmarknadsregion, men elles svært liten effekt av kommunale tenester på flyttemønsteret.

NHHS Consulting AS gjennomføre hausten 2005 ei kartlegging av konsekvensane av nedlegging av to skular i Kragerø kommune. I denne utgreiinga tok ein omsyn til fleire faktorar enn kortsiktige innsparingar ved å legge ned skulen. Utgreiinga konsentrerer seg i hovudsak om økonomiske berekningar og konsekvensar. Utgreiinga konkluderte med at nedlegginga ikkje ville vere lønsam på lengre sikt, og førte til at Fylkesmannen greip inn og stogga planane om nedlegging. Medan rådmannen la til grunn at innsparingane ville ligge på om lag 2,3 mill.kr. per år, kom forskarane fram til at det sjølv på kort sikt ikkje ville vere meir enn 600-700.000 kr. å hente i årlege innsparingar.

Forskarane la mellom anna til grunn at ein ville få tapte skatteinntekter som følgje av at ein del lærarane ved skulane ville måtte finne seg ny arbeidsplass (i tillegg til at ev. enkelte innbyggjarar ville vurdere å flytte frå kommunen).

I tillegg til økonomiske konsekvensar drøftar rapporten konsekvensar for nærmiljøet. For det første kom ein fram til at nedlegging ville føre til auka reisetid for ein svært stor del av elevane. Borna som ville få lengst reiseveg, ville måtte bruke om lag 285 timer i året på å reise til og frå skulen. Når det

gjaldt reisetid og reiseform, stilte forskarane i rapporten spørsmål ved om dette ville vere i strid med gjeldande tilrådingar frå barneombodet, opplæringslova og FNs barnekonvensjon.

Reisa ville for mange innebere kombinasjonar av båt- og busstransport. Når eit barns reisetid blir så omfattande som denne ville bli, tok ein i rapporten opp at dette også ville kunne gå ut over borna si læring.

Arbeidsgruppa si vurdering

Gruppa har ikkje som målsetjing å drøfte konsekvensane av nedbygging av det kommunale tenestetilbodet i lys av gjeldande nasjonale distriktpolitiske line. Vår ambisjon har vore å gi ei beskrivande framstilling av desse konsekvensane, for å finne fram til eit eller fleire scenarie som kan bli ein realitet for kommunane i Sogn og Fjordane dersom ein ikkje har ein kommuneøkonomi som tillet at dagens tenestenivå blir oppretthalde.

Vi trur dei kommunale tenestetilboda er viktige for å oppretthalde levedyktige og attraktive lokalsamfunn i distrikta. Det er såleis ikkje ein tom trussel når innbyggjarane hevdar at skulen er viktig for at ein skal halde fram med å bu mindre sentralt. Avstand til tenestetilboda og arbeidsplassane i distriktskommunane er ein viktig faktor.

Analysen vi såg nærare på ovanfor tilseier i lita grad at det kommunale tilbodet avgjer folk sitt flyttemønster. Det er likevel slik at kommunane må gi eit minimum av tenestetilbod for at kommunen skal vere attraktiv for potensielle tilflyttarar. Vi har i kap. 2.4 sett at Sogn og Fjordane er det tredje mest spreiddbygde fylket i landet, og det vil difor t.d. vere behov for å oppretthalde ein desentralisert skulestruktur i kommunane våre også framover.

Også for å oppretthalde busetnaden i distrikta, vil det vere avgjerande at kommunane sitt inntektssystem tek høgde for meir enn tal elevar. Sjølv om elevtalet går ned, er det ikkje slik at skulen må avkortast med eit normtal knytt til den einskilde eleven. Kostnadsnivået blir gjerne oppretthalde sjølv om ein reduserer tal elevar.

Dagens skulestruktur i Sogn og Fjordane ivaretek elevane sine behov både fagleg og sosialt på ein kvalitetsmessig god måte, og skulen har betydning i lokalsamfunnet.

Administrative og politiske leiarar i kommunane i Sogn og Fjordane opplever særleg to grupper som flyttar ut: småbarnsfamiliar og dei som fer for å få seg ei høgare utdanning. I lys av denne erfaringa kan det vere verdt å satse særleg på barnehagedekning og tilrettelegging av barnehagetilbodet. Jf. undersøkinga vi var inne på tidlegare, kan det sjå ut til at dette er viktige argument å bruke i marknadsføring av kommunen.

Arbeidsgruppa legg elles til grunn at dei mindre kommunane i distrikta har ei sentral utfordring ved at arbeidsplassane og behovet for kompetanse lokalt ikkje er like breitt som i dei meir sentrale områda. Arbeidsplassar til begge i eit parforhold tel truleg langt meir enn barnehageplassar og skulestruktur.

Det er ei stor utfordring knytt til å planlegge for slike forhold.

2.6 Likeverdige tenestetilbod – kva ligg i omgrepet?

Kva ligg i omgrepet *likeverdig tenestetilbod*? Korleis vert dette omgrepet nytta i samband med tenestetilbod der innbyggjarane har lovfesta rettar?

Dersom ein har krav på t.d. heimehjelp, skal dette tilbodet dekkast uavhengig av bustad. Det kan difor argumenterast for at denne typen tilbod er langt meir ressurskrevjande å gje i dei spreiddbygde kommunane i Sogn og Fjordane enn i andre delar av landet. Eit anna døme er kommunesamarbeid om legevaktordningar. Et det likeverdige tenester når nokon har 10 minuttar reisetid til legevakt, medan andre kanskje har halvannen time? Kven fastset i så fall norma for kva som vert rekna som likeverdig?

Dei kommunale tenestene er ulike, og det kommunale handlingsrommet er ulikt frå sektor til sektor. I grunnskulen kan ein gje tilbod av høg kvalitet i ein skulestruktur som kommunen sjølv bestemmer. Innhaldet i tilbodet skal vere av same kvalitet som elles i landet, men lærestad kan endrast og tenesta kan effektiviserast.

I dette avsnitte vil arbeidsgruppa diskutere det som i formelle utgreiingar er sagt om kravet til likeverdige tenestetilbod. Vi vil få fram korleis omgrepet i formelle samanhengar er definert, og om til dømes avstandsnormer, minstestandardar o.l. vert vurderte som ein del av kvalitetsvurderinga. Vi skil altså tydeleg mellom innhaldet i tenestene og tilgjengelegheit til tenestene.

Korleis er omgrepet vurdert tidlegare?

I mandatet til det tidlegare omtala Borge-utvalet (NOU 2005:18) heitte det i pkt. 1.3 at utvalet skulle vurdere utgiftsutjamninga i inntektssystemet. Her vart omgrepet *likeverdig tenestetilbod* nytta som argument for denne delen av oppdraget, då det er gjennom utgiftsutjamninga ein skal søkje å sikre at kommunar og fylkeskommunar vert sette i stand til å tilby befolkninga likeverdige tenester gjennom utjamning av ufrivillige kostnader.

I prinsippet omfattar utgiftsutjamninga både driftsutgifter og kapitalkostnader, samt dei mest sentrale kommunale tenestekområda, t.d. tenestekområde der innbyggjarane har eit rettskrav på enkelte tenester.

Borge-utvalet drøfta kort omgrepet likeverdige levekår (kap. 15.2.1). Denne drøftinga tok utgangspunkt i at kommunesektoren har ansvaret for produksjonen av sentrale velferdstenester, og spelar ei viktig rolle når det gjeld å sikre likeverdige levekår i alle delar av landet. Det overordna føremålet med inntektssystemet har sidan innføringa i 1986 vore å utjamne variasjonar i skatteinntekt og utgiftsbehov mellom kommunane. Dette for å sikre eit likeverdig tenestetilbod.

Gjennomgangen frå utvalet synte at det er relativt store variasjonar mellom kommunane når det gjeld nivået på det kommunale tenestetilbodet. Kommunane i Nord-Noreg og små kommunar har gjennomgåande eit høgare nivå på sitt tenestetilbod enn andre kommunar, vert det hevda. Utvalet peikar særskilt på *dekkingsgrad* innan barnehagar og pleie- og omsorgssektoren. Slike skilnader skuldast i hovudsak at desse kommunane mottok regionalpolitisk motiverte løyvingar som Nord-Noreg-tilskotet og regionaltilskotet.

Utvalet la vekt på at skilnader i det kommunale tenestetilbodet kan vere i samsvar med målsettinga om å sikre likeverdige levekår, dersom eit høgt kommunalt tenestetilbod blir gitt som kompensasjon til kommunar som elles har relativt dårlege levekår. Fordelinga av privat velferd avheng i stor grad både av kor mykje kvar person mottar av kommunale tenester og av private inntekter.

For å få eit meir heilskapleg bilete av fordelinga av velferd, gjorde Borge-utvalet ei separat utgreiing som synte at mange små kommunar og kommunar i Nord-Noreg (unnateke Finnmark) har eit lågare nivå på private inntekter enn andre kommunar. Samtidig synte utgreiinga at kommunar med eit lågt nivå på private inntekter i mange tilfelle har eit høgare nivå på det kommunale tenestetilbodet.

I Hedmark, Nord-Trøndelag, Oppland og Østfold er det vanleg med ein kombinasjon av låge private inntekter og eit relativt lågt nivå på dei kommunale tenestene, medan innbyggjarane i Finnmark mottok relativt høge kontantoverføringar og har lågt skattenivå. I tillegg har ein her eit særskilt høgt nivå på kommunale tenester.

Borge-utvalet konkluderte difor med at innbyggjarane i Finnmark gjennom regional- og distriktpolitiske verkemidlar oppnår ei høgare samla gjennomsnittleg inntekt enn elles i landet.

Arbeidsgruppa si vurdering

Gruppa legg vekt på at t.d. tilbodet ved ein eldreinstitusjon i seg sjølv kan vere av høg kvalitet, men at det likevel kan opplevast som lite likeverdig for eldre som ved overgangen til institusjonsplass må flytte bort frå sine pårørande. Dette vil medføre at eit tilbod som i utgangspunktet er av høg kvalitet, og gjerne kostbart, ikkje blir å rekne likeverdig fordi ein har store avstandar til familie og vener.

Likeverdigheit vil variere frå kommune til kommune, og arbeidsgruppa legg til grunn at likeverdigheit ikkje nødvendigvis vil vere det same som likt. Vi har tidlegare i rapporten vore inne på at avstandskriteriet ikkje er innbakt i kostnadsnøkane for pleie- og omsorgstenestene (verken for heimebaserte tenester eller for institusjonsbaserte tenester).

Vi meiner dette spørsmålet fortener merksemd frå det nye inntektsutvalet (Sørheim-utvalet), og at det er mykje som tyder på at ein må sjå nærare på avstandar og demografiske tilhøve på lik line med rammeoverføringane til grunnskulen i kommunane.

Kommunar i spreiddbygde strok brukar store ressursar på å takle reiseavstandar. Ein stor del av kostnadane kommunane i fylket vårt har, er kostnader som ikkje brukarane direkte har glede av. Dette er eit argument som heng saman med både skatt og avstandskriteriet.

Dersom vi berre reknar utgifter per innbyggjar, vil dette ikkje gi eit reflektert og godt bilete av den faktiske kostnadsstrukturen vi står overfor. I neste avsnitt skal vi sjå nærare på føresetnadane kommunane har for å tilby eit likeverdig tenestetilbod overfor innbyggjarane i heile landet.

2.7 Kommunane sin økonomiske evne – grunnlag for ei samanlikning

I dette avsnittet skal vi sjå nærare på føresetnadane kommunane har for å tilby eit likeverdig tenestetilbod overfor innbyggjarane i heile landet. Vi tek utgangspunkt i ein ny rapport som er utarbeidd for å vurdere inntektsutjamninga mellom kommunar og fylkeskommunar.

Samanlikning av disponibel rest

I ein rapport frå Thor Fjellanger i Sandefjord kommune (ref. Fjellanger 2007) har vi fatta særskild interesse for ei samanlikning som er gjort av den *disponible resten* i kommunane etter at utgiftsbehovet er trekt frå skatteinntekter (inkl. selskapsskatt og innbyggartilskot). Her kan ein sjå kor mykje den einskilte kommune har att per innbyggjar til å tilby tenester og betene utgifter som ligg utanfor inntektssystemet sitt virkeområde.

Utgifter utanfor inntektssystemet sitt tenesteområde er t.d. knytt til å drive barnehagar, gjennomføre tekniske tenester som brannvesen og vedlikehald av vegnett, tilbod til born og unge, kulturtilbod, betene gjeld og finansiere ein eigendel på ulike investeringar. Dette er utgifter som kommunane ikkje kjem utanom, men som dei må handtere med relativt ulike føresetnader.

Kommunane har inntekter i form av brukarbetalingar og sals- og leigeinntekter, men dette er inntekter som primært delfinansierar primære tenesteområde som vatn- og avløpssektoren og kommunalt

kinotilbod m.m. Full utgiftsutjamning medfører at grada av inntektsutjamning bør vurderast med utgangspunkt i kva som kan akseptast av variasjonar i den *disponible resten* (Fjellanger 2007:5).

Sidan det disponible restbeløpet varierer, blir kommunar med lågare inntekter tvinga til å ha ein lågare kvalitet og/eller mindre omfang på sentrale velferdstenester. Konsekvensen av dette vil kunne vere at innbyggjarane i ulike kommunar opplever til dels store variasjonar i det kommunale tilbodet. Det berande prinsippet i den norske velferdsmodellen er at sentrale velferdstilbod vert finansierte gjennom skatteinntektene. Kommunar med lågare inntekter kan bli tvinga til å skattelegge sine innbyggjarar hardare, ved å t.d. nytte seg av eigedomsskatt for heilt eller delvis å kompensere for låge frie inntekter og manglande utjamning i inntektssystemet. Andre kommunar, med tilsvarande høge skatteinntekter, kan velje å skrive ut eigedomsskatt for å tilby innbyggjarane endå betre tenester enn det som ligg til grunn for berekninga av utgiftsbehovet.

Fjellanger understrekar sitt poeng ved å vise at medan ein ikkje ville ha funne aksept for at skatteinntekta i kommunane skal vere avgjerande som fordelingskriterium for kven som skal få sjukehusbehandling, så er nettopp skatteinntektene avgjerande når det gjeld tilbod om sjukeheims plass. Utgiftsutjamninga skal gi full kompensasjon for ufrivillige kostnader, og samanlikningane i Fjellanger sin rapport tek utgangspunkt i dette.

Tabell 2. Utgiftsbehov, eigenfinansiering og disponibel rest. Kjelde: Fjellanger (2007, vedl.11).

Kommune	Utgiftsbehov	Utg.utjamning m.korreksjon	Innbyggjar Tilskot	Eigenfin. krav	Utjamna skatt	Disponibel Rest
1401 Flora	28200	1689	6608	19903	20275	372
1411 Gulen	37289	10778	6608	19903	20156	253
1412 Solund	39355	12844	6608	19903	20555	652
1413 Hyllestad	35889	9378	6608	19903	19978	75
1416 Høyanger	32180	5668	6608	19903	21306	1402
1417 Vik	34158	7647	6608	19903	21116	1213
1418 Balestrand	43022	16510	6608	19903	20149	246
1419 Leikanger	26713	201	6608	19903	20218	314
1420 Sogndal	25050	-1461	6608	19903	20268	365
1421 Aurland	31226	4715	6608	19903	30129	10225
1422 Lærdal	32711	6200	6608	19903	23239	3336
1424 Årdal	27776	1264	6608	19903	23247	3344
1426 Luster	31230	4718	6608	19903	22301	2398
1428 Askvoll	35408	8897	6608	19903	19991	88
1429 Fjaler	34172	7660	6608	19903	19889	-14
1430 Gaular	32917	6405	6608	19903	19964	61
1431 Jølster	31738	5226	6608	19903	20055	151
1432 Førde	24068	-2443	6608	19903	20822	919
1433 Naustdal	31202	4691	6608	19903	19992	89
1438 Bremanger	34210	7699	6608	19903	21061	1158
1439 Vågsøy	28942	2431	6608	19903	20284	381
1441 Selje	31078	4566	6608	19903	19961	58
1443 Eid	27085	574	6608	19903	20066	163
1444 Hornindal	34861	8350	6608	19903	19803	-100
1445 Gloppen	31218	4707	6608	19903	20118	215
1449 Stryn	29908	3397	6608	19903	20191	288

Tabellen over syner at kommunane sin økonomiske evne til å gi innbyggjarane eit godt tenestetilbod varierer. Gjennomsnittskommunen i Noreg har kr. 1684,- til disposisjon per innbyggjar etter at det berekna utgiftsbehovet innanfor inntektssystemet sitt tenesteområde er dekkja. Snittet i Sogn og Fjordane ligg på kr. 1064,- per innbyggjar (2006-tal).

Konklusjon frå rapporten

Fjellanger (2007) har utarbeidd sin rapport som eit ledd i eit innspel om inntektssystemet til Sørheim-utvalet. Her er det dokumentert nokre grep som kan medverke til at kommunane vert sette i stand til å gi eit meir likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane i heile landet. Eit døme som kan trekkjast fram, er at Gulen kommune i 2006 hadde 82,5% av gjennomsnittlege skatteinntekter. Skatteinntektene har avgjerande betydning for det tenestetilbodet kommunane kan gi. Etter frådrag for utgiftsbehovet ser vi i tabellen over at Gulen har kr. 253,- igjen av skatteinntektene og innbyggartilskotet til å dekke andre utgifter. Då er regionalpolitiske tiltak som t.d. kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgivaravgift, og no etter 1.1. 2007 gjeninnføring av differensiert arbeidsgivaravgift, haldne utanfor. Gjennomgangen i rapporten syner samanlikningsnivået for kommunane si økonomiske evne, og at dette er eit føremålstenleg samanlikningsgrunnlag vi kan nytte oss av.

Det er dokumentert store inntektsforskjellar mellom kommunane, og det er dokumentert at tenestetilbodet aukar med aukande inntekter. Det norske velferdssystemet er basert på at sentrale og viktige velferdstenester blir finansiert over skatteseddelen. Dette fører også til at innbyggjarane forventar å få eit likeverdig tenestetilbod frå kommunane uansett kvar ein er busett, eller om kommunen har høge skatteinntekter eller ikkje. Skatteytarar betalar skatt etter same regelverket i Noreg, og ein betalar skatt etter evne. Dette skapar ei allmenn forventning om at alle også får eit likeverdig tenestetilbod attende.

Dømet som vert nytta i rapporten, syner at medan den skattesterke kommunen Bærum har kr. 6219,- per innbyggjar til disposisjon etter at utgiftsbehovet innanfor skule, helse, sosial omsorg og administrasjon er dekkja, har Steinkjer til samanlikning kr. 74,- per innbyggjar. Dette har Steinkjer kommune att til å betene gjeld, drive barnehagar, ha tekniske tenester som brannvesen og vedlikehald av vegnettet, ha tilbod til born og unge, kulturtilbod og eigendel på investeringar. Det er i praksis ikkje muleg å fullfinansiere andre "oppbundne" utgifter med restbeløpet på 74 kroner pr. innbyggjar. Heller ikkje skjønsmidlane på kr. 189,- per innbyggjar som Steinkjer mottok som ordinært skjønn og prosjektmidlar, rettar opp den økonomiske situasjonen. For delvis å dekke opp andre utgifter har Steinkjer difor innført eigedomsskatt. For Steinkjer sin del har kommunen dessutan skaffa seg eit vedlikehaldsetterslep på vegar og bygningsmasse. Dersom Steinkjer hadde hatt inntektsnivået til Bærum kommune, ville Steinkjer hatt om lag 126 mill.kr. meir til disposisjon. Det er skatteinntektene, sjølv etter utjamning, som skapar ulikskapane. Dersom Bærum kommune måtte greie seg med Steinkjer sitt inntektsnivå, ville inntektene i Bærum vore redusert med 651 mill. kr.

Ved samanlikning av kommunane sine korrigerte frie inntekter har kommunane i Vestfold og Østfold dei lågaste inntektene i landet. Når årsaka til dette skal forklarast, blir det ofte synt til at dei låge inntektene skuldast at kommunane i disse fylka ikkje mottok regionalpolitiske verkemidlar. Verken Oslo, Bærum, Sandefjord, Skien eller Steinkjer mottok regionalpolitiske tilskot, men det er store skilnader i inntektsnivået i desse kommunane. Dette skuldast skilnader i skatteinntekter og begrensa inntektsutjamning. Skilnadane i inntektene gjer til sjuande og sist at kommunar ikkje kan gi innbyggjarane eit likeverdig tenestetilbod.

Fjellanger (2007) rår til ei endring av inntektssystemet ved at inntektsutjamninga blir justert. Han syner i sin artikkel at dersom ein går over til ei meir symmetrisk inntektsutjamning, må kompensasjonsgrada og trekkprosenten vere på minimum 80%. Han syner dette gjennom ein tydeleg dokumentasjon bakerst i artikkelen. Det går klart fram i dokumentasjonen (artikkelvedlegga) at 70% kompensasjonsgrad og trekkprosent er for lågt til å ivareta kommunar med dei svakaste skatteinntektene.

Arbeidsgruppa si vurdering

I sin artikkel syner Fjellanger (2007) at alle kommunane i Sogn og Fjordane, med unntak av Aurland, Lærdal, Årdal og Luster, på same måten som dei fleste kommunane i landet, ville tent på dei anbefalingane som vert argumentert for.

Vi har tidlegare i denne rapporten også argumentert for at ei avvikling av selskapsskatten ville gjort kommuneinntektene mindre skatteavhengige, og at også dette ville medført eit meir rettferdig grunnlag sett frå ein Sogn og Fjordane-synsvinkel.

Variasjonane i det kommunane sit att med av skatteinntekter og innbyggartilskot etter at utgiftsbehovet er trekt frå, syner at inntektsutjamninga med dagens samansetjing av dei frie inntektene, ikkje går langt nok i å sikre at kommunane kan gi innbyggerane i landet eit likeverdig tenestetilbod. Arbeidsgruppa sluttar seg difor til at det er trong for å gjere endringar i inntektssystemet dersom ein held fast ved målsettinga om eit likeverdig tilbod.

Innanfor ei fastsett ramme er det eit politisk ansvar å gjennomføre omfordelingar som fører til redusert økonomisk handlingsrom i kommunar som i dag har økonomi til å tilby gode tenester, for at andre skal få tilbod om eit betre og likeverdig tenestetilbod.

Kommunane brukar inntektsramma til å gi velferdstenester til innbyggerane enten til løpande tenester eller gjennom investeringar for å gi framtidige tenester. Dette betyr at kommunane over tid brukar alle disponible inntekter. Ei redusert økonomisk ramme får difor konsekvensar for tenestetilbodet. Det er ein vanskelig beslutning å redusere velferdstilbodet til innbyggerar i enkelte kommunar sjølv om desse har eit betre tilbod enn mange innbyggerar elles i landet.

Det samla tilbodet vert oppretthalde ved at redusert tilbod i kommunar med "god" økonomi vert oppvega av eit auka/betra tilbod i andre kommunar som i dag er dårlegare stilt økonomisk. Av omsyn til kommunar som må nedjustere tenestetilbodet til sine innbyggerar vil det ev. vere nødvendig å ha overgangsordningar som fordeler konsekvensane over tid.

I det siste vedlegget i rapporten har vi lagt inn eit kart som syner kommunane i Sogn og Fjordane som har innført eigedomsskatt. Samanlikna med tabellen som syner disponibel rest for kommunane, ser vi der at det både er kommunar som sit att med ein låg rest og ein relativt høgare rest som har valt å innføre eigedomsskatt.

2.8 Skjønstilskotet og effektane for våre kommunar

Korleis vert tilskotet forvalta i dag?

Det er relativt store fylkesvise variasjonar når det gjeld storleiken på det ordinære skjønstilskotet, når ein ser bort frå kompensasjonsordninga for differensiert arbeidsgjevaravgift. Skjønstilskotet varierte, som eit døme, frå 0 kroner per innbygger i Oslo, til over 1310 kroner per innbygger i Finnmark i 2005. I tillegg til Finnmark har kommunane i Sogn og Fjordane (443), Nord-Trøndelag (486), Nordland (560) og Troms (663) eit relativt høgt nivå på skjønstilskotet per innbygger. Lågast nivå på skjønstilskotet har, i tillegg til Oslo, kommunane i Rogaland, Buskerud og Vestfold (NOU 2005:18).

Sogn og Fjordane har fått ein stor del av skjønstilskotet i høve folketalet. Skjønstilskotet har dei siste åra blitt redusert og noko meir regelstyrt. Fylkesmannen har også dei siste åra sett av ein pott til prosjekt som skal leie til fornying og effektivisering av kommunane sin ressursbruk. Arbeidsgruppa vil her sjå nærare på korleis midlane har vore fordelte dei siste åra.

Kriteria som Fylkesmannen har lagt vekt på ved tildeling av skjønsmidlar har basert seg på retningslinjer frå Kommunal- og regionaldepartementet, eigne observasjonar, samt kontakt med kommunane og KS. Dei siste åra har basisramma for skjøn årleg vorte redusert med 10%. Frå 2005 til 2007 utgjer denne reduksjonen ca. 9 mill. kr. for Sogn og Fjordane. I tilknytning til dette bør det også nemnast at kommunane i den same perioden har tapt om lag 20 mill. kr pr. år som følge av folketalsnedgang. I kommuneproposisjonen for 2008 er det ikkje lagt opp til ytterlegare reduksjon av skjønstilskotet i 2008, dvs. basisramma for 2008 vert vidareført på same nivå som i 2007.

Tabell 1. Basisramme til Sogn og Fjordane.

	2005	2006	2007
Basisramme eks. DAA (diff. arb.gj. avg.) og komp. for endr. i IS (inntektssystemet)	47 mill.	42,3 mill.	38 mill.

Midlane blir tildelt i tre hovudkategoriar – definerte kriteria, særlege ROBEEK-vurderingar og ei samla vurdering etter stoda i den einskilde kommune tel tungt i fordelinga.

Openbare skeivheiter

Føremålet med skjønstilskotet er å fange opp lokale forskjellar som inntektssystemet ikkje tek omsyn til. Erfaringane viser at det er vanskeleg lage inntektssystem som fullt ut klarer å ta høgde for alle forhold som skapar utilsikta negative konsekvensar for kommune. Det siste dømet frå vårt fylke var brusambandet mellom Bulandet og Værlandet i Askvoll kommune. Dette medførte eit inntektstap på om lag 3 mill. kr for kommunen i 2007. Kommunen fekk dette tapet kompensert i form av ekstraordinært skjø.

ROBEEK⁵

Våren 2007 er 10 av kommunane i Sogn og Fjordane i ROBEEK-registeret. Sjølv om nokre er på veg ut, vil framleis det store fleirtalet av desse kommunane vere att. For fleire av våre ROBEEK-kommunar, har bruk av skjønsmidlar vore ein viktig *redningsplanke* for å kunne oppretthalde eit forsvarleg og likeverdig kommunalt tenestetilbod i ein overgangsperiode.

Fornyingsprosjekt

Dei tre siste åra er det til saman nytta 16 mill. kr av skjønsmidlane til kommunale fornyingsprosjekt i Sogn og Fjordane. I 2007 har Fylkesmannen sett av 8 mill. kr av skjønssramma til fornyingsprosjekt. Midlane går no i større grad til få, men større, prosjekt der kommunar samarbeider.

Tabell 2. Skjønsmidlar overført til fornyingsprosjekt.

	2005	2006	2007
Basisramme eks DAA og komp. i IS (inntektssystemet)	47 mill.	42,3 mill.	38 mill.
Fornyingsprosjekt	3 mill.	5 mill.	8 mill.
Fornyingsprosjekt i %	6,3 %	11,8 %	21 %

Samstundes er det etablert eit samarbeid med fylkeskommunen, slik at også fylkeskommunen sine midlar blir disponert av eit eige styre. Dette styret er valt av KS, regionråda og fylkeskommunen og er leia av fylkesmannen. Ein ser desse midlane saman med fylkeskommunale midlar, m.a. for å kunne prioritere større prosjekt. Utan bruk av skjønsmidlar ville det vore vanskeleg for kommunane å få fram fornyingsprosjekt av ein slik karakter og storleik.

Det er *Programstyret for Fornyingsprosjekt av offentleg sektor* som prioriterer pengane til fornyingsprosjekt i tråd med sentrale retningslinjer og fylkesplan. Dei retningslinjene som styret har lagt til grunn for fornyingsprosjekt er følgjande:

⁵ Kommunelova §59a: Register over kommunar underlagt betinga statleg kontroll og godkjenning (ROBEEK).

1. Omstilling i eigen organisasjon, samarbeid med andre kommunar
2. Digital forvaltning, med vekt på brukarvenlege tenester og innhald
3. Nettverk for erfaringsutveksling og læring
4. Prosjekt som støttar opp om demokrati, nærleik og medverknad
5. Rett og effektiv ressursbruk, heilskapleg tilpassing til endra rammevilkår
6. Digital læring
7. Helsenett.

Det vil primært bli gitt midlar der fleire kommunar samarbeidar. Styret evaluerer til ei kvar tid om retningslinene er i samsvar med behova i kommunane og sentrale retningslinjer.

Arbeidsgruppa si vurdering

I utgangspunktet ser vi at det er mange kommunar i landet med heilt ulike rammeføresetnader og utfordringar. Dette tilseier at det truleg alltid vil dukke opp utilsikta effektar eit komplekst inntektssystem for kommunane. Vi konkluderer difor med at vi vil tilrå at ein beheld eit system med skjønsmidlar.

Ved å sjå fylkeskommunale midlar og statlege skjønsmidlar i samanheng slik vi har gjort her i fylket, meiner vi ein har samla utviklingsmidlane i ein organisasjon/apparat for m.a. å få gjennomført samordning. Dette har gitt programstyret høve til å gje støtte til større og meir omfattande prosjekt. I tillegg bør det nemnast at det frå årsskiftet 2006-07 vart lagt opp til eit elektronisk søknadssystem her i fylket.

Systemet vil gjere handsaminga av søknader lettare, og det vil vere enklare å avgjere om prosjekta er i tråd med gjeldande retningslinjer. Det også viktig å peike på at kommunane vil få ei stadig viktigare rolle som samfunnsutviklar. Det er difor nettopp kommunane som må kjenne kva som er aktuelle prosjekt for dei å satse på med tanke på fornying og effektivisering.

Når det gjeld samordning av virkemiddel, har vi fleire døme på at skjønsmidlar både har vore ein redningsplanke for Robek-kommunar som slit med ein vanskeleg økonomi og at bruk av skjønsmidlar til fornying har vore ei viktig føresetnad for å få til endring/effektivisering i dei same kommunane.

Arbeidsgruppa meiner at både det som går på å kompensere for skeivheiter og det som går på å hjelpe kommunar ut av Robek-lista er viktige argument for å oppretthalde skjønsmidlane.

Skjønsmidlane er til hjelp for mange kommunar i Sogn og Fjordane, men vi vil understreke at desse midlane ikkje er tilstrekkelege for å kompensere for dei store variasjonane som vi mellom anna har sett i gjennomgangen av Fjellanger-rapporten tidlegare i dette dokumentet.

3. Oppsummering – arbeidsgruppa sine tilrådingar

3.1 Innleiing

Arbeidsgruppa si oppgåve har vore å legge fram deskriptiv dokumentasjon på faktiske konsekvensar av inntektssystemet for kommunane i Sogn og Fjordane. Vi har hatt som ambisjon å påpeike nokre konsekvensar av systemet for å påverke framtidige val og løysingar, og vi har nytta tidlegare utgreiingsmateriale som grunnlag for å seie noko om dei ulike konsekvensane.

3.2 Næringsutvikling i kommunane – selskapsskatten som verkemiddel

Lokal næringspolitikk er langt meir enn tiltak retta direkte mot bedrifter. Vi har sett at næringslivet sjølv vurderer det som viktig at kommunane er effektive i si tilrettelegging gjennom reguleringsplanar som legg forholda til rette for næringsverksemd og lokal utbygging. Kommunal og fylkeskommunal produksjon av *velferdstenester* retta mot befolkninga kan også vere av interesse i samband med bedriftsetableringar. Eit godt velferdstilbod, særleg innanfor undervisning og barnehage, kan påverke tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Kommunane sin eigeninnsats kan difor seiast å ha betydning for etablerarinteressa lokalt.

Ei muleg oppskrift lokalt har synt seg å vere såkalla *lokale utviklingsnettverk*. Kommunar med integrerte lokale utviklingsnettverk, der private og offentlege aktørar samarbeider om næringsutvikling, har ei påviseleg betre utvikling enn kommunar med svake nettverk. Dei utviklingsfremjande nettverka er heterogene i den forstand at dei fører saman aktørar med ulike ressursar, og dei er inkluderande i den forstand at dei femner vidt i lokalsamfunnet.

Arbeidsgruppa har elles sett nærare på i kva grad selskapsskatten har innverknad som motiverande faktor for lokalt utviklingsarbeid. Selskapsskatten er ein del av den samla inntektsramma for kommunane, der også skatteinntekter frå personar og rammetilskot frå staten inngår. Dei store svingingane i selskapsskatten til kommunane frå år til år skuldast at det er variasjonar i bedriftene sine overskot. Kommunar med eit stort innslag av selskapsskatt i sitt inntektsgrunnlag kan difor oppleve år med høge inntekter, men også år der inntektene sviktar.

Arbeidsgruppa meiner dette fører til svært liten stabilitet, og ei manglande forutsigbarheit i rammevilkåra for kommunane. Gruppa legg til grunn at regjeringa sitt inntektsutval skal vurdere i kva grad selskapsskatten bør førast vidare, og at det skal leggjast vekt på tre forhold.

Arbeidsgruppa meiner det første forholdet, *omsynet til eit likeverdig tenestetilbod*, tilseier at ein bør gå bort frå ordninga med kommunal selskapsskatt. Store inntektsvariasjonar mellom kommunane stimulerer ikkje til eit likeverdig tenestetilbod. Det skal elles takast omsyn til at kommunane skal ha *stabile og føreseielege rammer*. Jf. både variasjonane mellom kommunar, og internt i kommunane frå år til år, tilseier dette omsynet også at det er feil å oppretthalde ordninga, slik arbeidsgruppa ser det. Når det gjeld det tredje omsynet, som tek opp kommunane sine *insentiv til å drive næringsutvikling* samt til å *fremje regionalt samarbeid* omkring næringsutvikling, meiner vi at dette berre til ei viss grad talar for kommunal selskapsskatt.

Arbeidsgruppa meiner kommunane har incentiv til å stimulere til næringsutvikling lokalt også utan at selskapsskatten er ein del av inntektssystemet. Inntektsskatten frå personlege skatteytarar utgjer om lag halvparten av kommunane sine samla inntekter, og gir difor i seg sjølv indirekte økonomiske incentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Like eins medverkar eit velfungerande næringsliv til å auke talet på innbyggjarar i kommunen, og dette medfører naturlegvis også auka inntekter frå den personlege inntektsskatten.

Arbeidsgruppa meiner det er ytterlegare problematisk at finansdepartementet har signalisert at det ikkje er høve til å gi kommunane innsynsrett i materialet som ligg til grunn for utrekninga av selskapsskatten. Dette gjer at kommunane ikkje får svar på kvifor skatteinntektene varierer frå år til år, og dette forsterkar uforutsigbarheita og påverknadsmulegheitene i forhold til denne delen av inntekta.

Vi har også spela inn at ordninga med kommunal selskapsskatt synest å favorisere kommunane med dei største sentra, og at ordninga generelt fører til at sentra og kraftkommunane blir styrka på bekostning av dei minste kommunane. Selskapsskatten gjer at kommunane blir svært avhengige av korleis det går i næringslivet, og dette er igjen t.d. i dei store industribygdene avhengig av prisen på metall m.m. Desse effektane slår ulikt ut. Til slutt vil vi understreke at mange forhold spelar inn i høve faktisk næringsetablering. Det vi har funne av forskning på området syner at den kommunale innsatsen ofte ikkje står i forhold til resultatet.

3.3 Regional- og distriktpolitiske verkemidler

Arbeidsgruppa har sett nærare på fordelinga av regionalpolitiske tilskot, og særleg studert det vi vurderer som kriterium for tildeling av det såkalla Nord-Noreg-tilskotet. Ekstra kommuneoverføringar til små kommunar og kommunar og fylkeskommunane i Nord-Noreg vert i dag nytta som distrikts- og regionalpolitiske verkemidler. Tankegangen er at ein gjennom denne ekstrainsatsen skal gi mindre kommunar i dei tre nordlegaste fylka mulegheita til å utvikle og oppretthalde eit *betre* kommunalt tenestetilbod enn andre kommunar greier å oppretthalde.

I samband med forenklinga av inntektssystemet i 1994 gjekk ein bort frå å behandle Nord-Noreg særskilt gjennom inntektsutjamninga. I staden vart Nord-Noreg-tilskotet oppretta. Då Rattsø-utvalet føretok si vurdering av særordningar for dei nordlegaste fylka, vart det ikkje gjort ei fagleg vurdering av *kor stort* omfanget av tilskotet skulle vere. Utvalet peikte imidlertid på tre forhold som ein meinte kunne grunngje at tilskotet vart oppretthalde: levekårundersøkingar synte at nordnorske kommunar generelt låg lågt i forhold til landssnittet, Noreg har interesse av at Nord-Noreg er sett i stand til å forvalte landsdelen sine naturressursar på ein god måte samt til å hevde norske interesser i Nordområda, og til slutt; utan ein sterk offentlig sektor vil sysselsetting og busetnad i landsdelen bli sårbar overfor svingingar i privat sektor.

Nord-Noreg-tilskotet vert i dag i større grad grunngjeve ut frå regionalpolitiske omsyn, og ikkje som tidlegare med at kommunane og fylkeskommunane i dei nordlegaste fylka har meirkostnader til kommunal og fylkeskommunal tenesteproduksjon som dei ikkje får kompensasjon for gjennom utgiftsutjamninga.

Inndelinga i fire *distriktpolitiske virkeområde* er basert på faglege vurderingar, og tek utgangspunkt i indikatorar som fangar opp dimensjonane geografi, arbeidsmarknad, demografi og inntekt. Sonene gjenspeglar ulike vilkår som ligg til grunn i kommunane, og har såleis i seg kriterium som gjer det muleg å samanlikne distriktsoverføringane med konkrete utfordringar områda står overfor.

Arbeidsgruppa ser i utgangspunktet ikkje at det er faglege argument som ligg til grunn for å oppretthalde Nord-Noreg-tilskotet i den forma ein har i dag. Tilskotet er allment akseptert som eit tillegg til kostnadsnøkane som ligg inne i inntektssystemet. I Sogn og Fjordane er det særleg tre tilhøve som tilseier at våre kommunar har samanfallande utfordringar med dei nordnorske kommunane. For det første har vi sett at Sogn og Fjordane er det tredje mest spreiddbygde fylket i landet, tett bak Hedmark og Oppland. Dette med spreiddbygd busetnad er halde fram som eit av argumenta for å oppretthalde Nord-Noreg tilskotet, men samanlikna med våre kommunar ligg ikkje dei nordnorske fylka spesielt høgt.

For det andre vil arbeidsgruppa peike på at ein i Sogn og Fjordane ikkje har såkalla *kraftsentra* (eller regionale dynamoar) i større byar eller tettstader. For å få til eit kraftsenter i fylket, måtte vi ha slått saman det beste frå Vågsøy kommune når det gjeld næringsutvikling, det beste frå Leikanger når det

gjeld offentlig administrasjon og forvaltning, det beste frå Førde når det gjeld handel og busetnadsvekst, og likevel ville vi bli små i vekstsamanheng. For det tredje er Sogn og Fjordane eit av dei fylka som har størst fråflytting, jf. vedlegg.

Arbeidsgruppa meiner det burde vore etablert eit kriterium i inntektssystemet som seier noko om avstanden til tilboda og avstanden frå naturlege "kraftsentra" (som vi manglar i vårt fylke). Når reisetid blir større enn arbeidstida, er dette eit lite godt utgangspunkt for lokalt utviklingsarbeid, og dette vert i dag ikkje fanga opp i inntektssystemet.

3.4 Demografi og avstandskriteriet i inntektssystemet

Arbeidsgruppa har sett nærare på føresetnader for å gi eit kvalitativt godt tenestetilbod i kommunane i Sogn og Fjordane. Vi har nytta pleie- og omsorgssektoren som case. Mottakarar av pleie- og omsorgstenester er ei samansett gruppe både i forhold til alder og funksjonsnivå. Målsettinga innanfor denne sektoren er å tilby pleie- og omsorgstenester til alle som har behov for det, uavhengig av alder, bustad og sosial status. Tenestene vert gitt innanfor ein institusjon eller ved at brukarane får tilbod om heimesjukepleie og/eller praktisk bistand i heimen eller i omsorgsbustadar. Dei som bur på institusjon mottak heiledøgnspleie, medan det innanfor heimetenestene berre vert gitt heildøgnsstenester knytt til omsorgsbustader.

Arbeidsgruppa har vore i kontakt med representantar frå kommunane i Sogn og Fjordane som gir uttrykk for at ein heller vel å bygge ut institusjonskapasiteten enn å oppretthalde eit velutbygd heimebasert tenestetilbod. Institusjonsplassar er kostbare, og i andre delar av landet vurderer ein det som effektivt å tilby tenestene heime i staden for å opprette fleire institusjonar/institusjonsplassar. I enkelte distriktkommunar er ein i ferd med å bruke meir ressursar på å transportere personell innanfor pleie- og omsorgssektoren (timar i bil), enn på å behandle folk og gi innbyggjarane dei tenestene dei har krav på.

Vi meiner at det etter at ein har fått KOSTRA-data frå 2001, har mulegheit for å skilje tydelegare mellom institusjonsbaserte tenester og heimetenester. Det er gjort fleire analyser av dette datamaterialet, og fleire konkluderer med at det er klare *spreiddbygdeffektar* som gjer seg gjeldande i pleie og omsorgssektoren (Westeren 2006:5). I analysane som Westernen m.fl. viser til, finn ein at busetnadsmønster og dermed *spreiddbygdeffektar* faktisk er eit fordyrande element innan pleie og omsorgstenester.

Arbeidsgruppa vil understreke at det er grunn til å gå nærare inn på både:

- kor stor vekt eit kriterium for busetnadsmønster skal ha, og
- korleis ein ev. ny kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstenester skal konstruerast.

Omsorgssektoren er i dei fleste kommunar delt i fire: institusjon, omsorgsbustader med heiledøgnspleie, omsorgsbustader utan bemanning på staden og eldre busette i eigen bustad. Innanfor pleie- og omsorgsområdet er det berre denne siste som gir utslag i forhold til avstandar. Gruppa meiner at for slike tenester vil strukturelle forhold som busetnadsmønster og reiseavstandar i stor grad påverke produksjonsvilkåra, og inntektssystemet bør ta høgde for dette.

Arbeidsgruppa meiner, sidan innhaldet i kostnadsnøklane ikkje skal vurderast direkte av Sørheim-utvalet, at Kommunal- og regionaldepartementet gjennomfører ei grundigare analyse av dette forholdet. Kommunane med ein spreiddbygd busetnad ser føre seg at det ikkje må gå fleire år utan at dette forholdet blir gjort til gjenstand for ei eiga utgreiing. Signal frå sentrale styresmakter understrekar at tenestene i større grad enn før skal baserast på heimetenester og lokale tilpassingar. Brukarane skal vere i sentrum, og brukarmedverknad vert nytta som stikkord for framtidens pleie- og omsorgsarbeid. Dette forsterkar behovet for å setje dei desentrale kommunane i stand til å gi eit heimebasert tilbod med høg kvalitet. Dette får vi berre til dersom inntektssystemet tek høgde for spreiddbygd busetnad og store avstandar i kommunane våre.

3.5 Betydninga av det kommunale tenestetilbodet

Vi har prøvd å finne fram til materiale som seier noko om i kva grad det kommunale tenestetilbodet er avgjerande for om folk vel å busetje seg i bygdene, eller om det er andre forhold som er viktigare for å oppretthalde busetnad og levedyktige lokalsamfunn.

I rapporten *Kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel* stiller Langset og Stambøl (2006) også desse spørsmåla. Med grunnlag i omfattande datasett er det berekna sannsynlegheit for at eit individ flyttar, og dette er forklart ut frå individkjenneteikn samt kjenneteikn ved kommunen (m.a. det kommunale tenestetilbodet). Forskarane finn at såkalla *personkarakteristika* er den desidert viktigaste forklaringsfaktoren for å forklare flytting på individnivå (mellom norske kommunar). Det mest avgjerande er om ein har flytta inn til kommunen i løpet av dei siste åra, samt alder. Jo seinare ein har flytta inn til kommunen, jo meir sannsynleg er det at ein flyttar ut, og jo eldre ein er, jo mindre sannsynleg er det at ein flyttar. Langset og Stambøl undersøkte om kommunalt tenestetilbod, målt ved utgifter per potensiell brukar, påverkar folks flyttemønster. Dei fann nokre mindre utslag (effektar) på kommunane sitt nivå innanfor barnehagesektoren (kvalitet i tilbodet og barnehagedekking) for flyttingar innanfor det dei definerte som ein arbeidsmarknadsregion, men elles svært liten effekt av kommunale tenester på flyttemønsteret.

NHHS Consulting AS gjennomføre hausten 2005 ei kartlegging av konsekvensane av nedlegging av to skular i Kragerø kommune. I denne utgreiinga tok ein omsyn til fleire faktorar enn kortsiktige innsparingar ved å legge ned skulen. Utgreiinga konkluderte med at nedlegginga ikkje ville vere lønsam på lengre sikt, og førte til at Fylkesmannen greip inn og stogga planane om nedlegging. Medan rådmannen la til grunn at innsparingane ville ligge på om lag 2,3 mill.kr. per år, kom forskarane fram til at det sjølv på kort sikt ikkje ville vere meir enn 600-700.000 kr. å hente i årlege innsparingar.

Arbeidsgruppa meiner dei kommunale tenestetilboda er viktige for å oppretthalde levedyktige og attraktive lokalsamfunn i distrikta. Det er såleis ikkje ein tom trussel når innbyggjarane hevdar at t.d. skulen er viktig for at ein skal halde fram med å bu mindre sentralt. Avstand til tenestetilboda og arbeidsplassane i distriktskommunane er ein viktig faktor.

Administrative og politiske leiarar i kommunane i Sogn og Fjordane opplever særleg to grupper som flyttar ut: småbarnsfamiliar og dei som fer for å få seg ei høgare utdanning. I lys av denne erfaringa kan det vere verdt å satse særleg på barnehagedekning og tilrettelegging av barnehagetilbod. Jf. undersøkinga vi var inne på tidlegare, kan det sjå ut til at dette er viktige argument å bruke i marknadsføring av kommunen.

Arbeidsgruppa legg elles til grunn at dei mindre kommunane i distrikta har ei sentral utfordring ved at arbeidsplassane og behovet for kompetanse lokalt ikkje er like breitt som i dei meir sentrale områda. Arbeidsplassar til begge i eit parforhold tel truleg langt meir enn barnehageplassar og skulestruktur.

3.6 Likeverdige tenestetilbod – om omgrepet og føresetnader

Vi har kort problematisert omgrepet *likeverdig tenestetilbod*. Korleis vert dette omgrepet nytta i samband med tenestetilbod der innbyggjarane har lovfesta rettar? Et det likeverdige tenester når nokon har 10 minuttar reisetid til legevakt, medan andre kanskje har halvannen time? Kven fastset i så fall norma for kva som vert rekna som likeverdig?

Dersom ein har krav på t.d. heimhjelp, skal dette tilbodet dekkast uavhengig av bustad. Det kan difor argumenterast for at denne typen tilbod er langt meir ressurskrevjande å gje i dei spreiddbygde kommunane i Sogn og Fjordane enn i andre delar av landet. Eit anna døme er kommunesamarbeid om legevaktordningar. Dei kommunale tenestene er ulike, og det kommunale handlingsrommet er ulikt frå sektor til sektor. I grunnskulen kan ein gje tilbod av høg kvalitet i ein skulestruktur som kommunen

sjølv bestemmer. Innhaldet i tilbodet skal vere av same kvalitet som elles i landet, men lærestad kan endrast og tenesta kan effektiviserast.

Arbeidsgruppa legg vekt på at t.d. tilbodet ved ein eldreinstitusjon i seg sjølv kan vere av høg kvalitet, men at det likevel kan opplevast som lite likeverdig for eldre som ved overgangen til institusjonsplass må flytte bort frå sine pårørande. Dette vil medføre at eit tilbod som i utgangspunktet er av høg kvalitet, og gjerne kostbart, ikkje blir å rekne likeverdig fordi ein har store avstandar til familie og vener. Likeverdigheit vil variere frå kommune til kommune, og arbeidsgruppa legg til grunn at likeverdigheit ikkje nødvendigvis vil vere det same som likt. Vi har tidlegare i rapporten vore inne på at avstandskriteriet ikkje er innbakt i kostnadsnøklane for pleie- og omsorgstenestene (verken for heimebaserte tenester eller for institusjonsbaserte tenester).

Vi meiner dette spørsmålet fortener merksemd frå det nye inntektssystemutvalet, og at det er mykje som tyder på at ein må sjå nærare på avstandar og demografiske tilhøve i meir enn rammeoverføringane til grunnskulen i kommunane. Kommunar i spreiddbygde strok brukar store ressursar på å takle reiseavstandar. Ein stor del av kostnadane kommunane i fylket vårt har, er kostnader som ikkje brukarane direkte har glede av. Dette er eit argument som heng saman med både skatt og avstandskriteriet.

3.7 Kommunane sine føresetnader – samanlikning av *disponibel rest*

Arbeidsgruppa har studert nærare kva føresetnader kommunane har for å tilby eit likeverdig tenestetilbod overfor innbyggjarane i heile landet. I ein rapport frå Thor Fjellanger i Sandefjord kommune har vi fatta særskild interesse for ei samanlikning som er gjort av den *disponible resten* i kommunane etter at utgiftsbehovet er trekt frå skatteinntekter (inkl. selskapsskatt og innbyggartilskot). Utgifter utanfor inntektssystemet sitt tenesteområde er t.d. knytt til å drive barnehagar, gjennomføre tekniske tenester som brannvesen og vedlikehald av vegnettet, tilbod til born og unge, kulturtilbod, betene gjeld og finansiere ein eigendel på ulike investeringar. Dette er utgifter som kommunane ikkje kjem utanom, men som dei må handtere med relativt ulike føresetnader.

I tabell 2 såg vi at kommunane sin økonomiske evne til å gi innbyggjarane eit godt tenestetilbod varierer. Gjennomsnittskommunen i Noreg har kr. 1684,- til disposisjon per innbyggjar etter at det berekna utgiftsbehovet innanfor inntektssystemet sitt tenesteområde er dekkja. Snittet i Sogn og Fjordane ligg på kr. 1064,- per innbyggjar (2006-tal).

Det vert rådd til at ein gjennomfører ei endring av inntektssystemet ved at inntektsutjamninga blir justert. Fjellanger syner i sin artikkel at dersom ein går over til ei meir *symmetrisk inntektsutjamning*, må kompensasjonsgrada og trekkprosenten vere på minimum 80%. Han syner dette gjennom ein tydeleg dokumentasjon i artikkelen. Det går klart fram i dokumentasjonen (artikkelledlegga) at 70% kompensasjonsgrad og trekkprosent er for lågt til å ivareta kommunar med dei svakaste skatteinntektene.

Vi har tidlegare i denne rapporten også argumentert for at ei avvikling av selskapsskatten ville gjort kommuneinntektene mindre skatteavhengige, og at også dette ville medført eit meir rettferdig grunnlag sett frå ein Sogn og Fjordane-synsvinkel. Variasjonane i det kommunane sit att med av skatteinntekter og innbyggartilskot etter at utgiftsbehovet er trekt frå, syner at inntektsutjamninga med dagens samansetjing av dei frie inntektene, ikkje går langt nok i å sikre at kommunane kan gi innbyggjarane i landet eit likeverdig tenestetilbod. Arbeidsgruppa sluttar seg difor til at det er trong for å gjere endringar i inntektssystemet dersom ein held fast ved målsettinga om eit likeverdig tilbod.

3.8 Skjønstilskotet

I utgangspunktet ser vi at det er mange kommunar i landet med heilt ulike rammeføresetnader og utfordringar. Dette tilseier at det truleg alltid vil dukke opp utilsikta effektar eit komplekst

inntektssystem for kommunane. Vi konkluderer difor med at vi vil tilrå at ein beheld eit system med skjønsmidlar.

Ved å sjå fylkeskommunale midlar og statlege skjønsmidlar i samanheng slik vi har gjort her i fylket, meiner vi ein har samla utviklingsmidlane i ein organisasjon/apparat for m.a. å få gjennomført samordning. Dette har gitt programstyret mulegheita til å gje støtte til større og meir omfattande prosjekt.

I tillegg bør det nemnast at det frå årsskiftet 2006-07 vart lagt opp til eit elektronisk søknadssystem her i fylket. Systemet vil gjere handsaminga av søknader lettare, og det vil vere enklare å avgjere om prosjekta er i tråd med gjeldande retningsliner. Det også viktig å peike på at kommunane vil få ei stadig viktigare rolle som samfunnsutviklar. Det er difor nettopp kommunane som må kjenne kva som er aktuelle prosjekt for dei å satse på med tanke på fornying og effektivisering.

Når det gjeld samordning av virkemiddel, har vi fleire døme på at skjønsmidlar både har vore ein redningsplanke for Robek-kommunar som slit med ein vanskeleg økonomi og at bruk av skjønsmidlar til fornying har vore ei viktig føresetnad for å få til endring/effektivisering i dei same kommunane.

Arbeidsgruppa meiner at både det som går på å kompensere for skeivheiter og det som går på å hjelpe kommunar ut av Robek-lista er viktige argument for å oppretthalde skjønsmidlane.

4. Litteratur og dokumentasjon

4.1 Offentlege meldingar og utgreiingar

NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommunar og fylkeskommunar*. Innstilling frå offentleg utval leia av prof. Jørn Rattsø.

NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Innstilling frå offentleg utval.

NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar*. Innstilling frå offentleg utval leia av prof. Lars Erik Borge.

St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening (omsorgsmeldinga)*, lagt fram frå helse- og omsorgsminister Sylvia Brustad 22.09.2006.

4.2 Annan faglitteratur på området

Berg, Erlend og Jørn Rattsø (2005): *Evaluerings av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel*. SØF-rapport nr. 02/05. Senter for økonomisk forskning.

Borge, Lars-Erik og Marianne Haraldsvik (2005): *Ressursbruk og tenestetilbud i institusjons- og hjemmetenesteorienterte kommunar*, SØF-rapport 01/05. Senter for økonomisk forskning.

Borge, Lars-Erik og Kjell J. Sunnevåg (2006): *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport*. SØF-rapport 07/06. Senter for økonomisk forskning.

Bukve, Oddbjørn (1996): *Lokal næringspolitikk? Kommunen som næringspolitisk aktør*. Det norske samlaget, Oslo.

Bukve, Oddbjørn: *Lokale utviklingsnettverk. Ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar*. Avhandling for dr. philos.-graden ved det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Bergen. HSF-rapport 5/2001 - Rapport 76, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Fjellanger, Thor (2007): *Gjennomgang av inntektssystemet basert på rammetilskudd og skatteinntekter i 2006. Innspill i forbindelse med Sørheim-utvalgets gjennomgang av inntektssystemet i 2007*. Sandefjord kommune.

Flæte, Oddvar m.fl. (1999): *Nye mål for busetnadsmønsteret i kommunane*. Rapport publisert 11.02.1999. Kommunal og regionaldepartementet.

Hagen, Terje P. (2005): *Aktivitetsbasert finansiering av pleie- og omsorgstenestene*, Helseøkonomisk forskningsprogram. Skriftserie 2005:5, Universitetet i Oslo

Hødnebo, P.E. og J. Lund (1994): *Næringslivets favorittkommunar: En undersøkelse av næringslivets holdninger til det offentlige tenestetilbudet i kommunane*, rapport 175, Forskningsstiftelsen FAFO, Oslo.

Langset, Bjørg og Lasse S. Stambøl (2006): *Kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel*. Statistisk Sentralbyrå. Oslo/Kongsvinger.

Jensen, Bjarne (2005): *Kommune-Norge – velferd og finansiering*. Kommuneforlaget, Oslo.

Nerland, Sølve Mikal, Stine Ludvigsen, Terje P. Hagen og Rune Sørensen (2002): *Finansieringsmodeller og brukervalg i kommunane*. Arbeidsnotat 2002:3 Senter for Helseadministrasjon, Universitet i Oslo og Handelshøyskolen BI.

NHHS Consulting AS (2005): *Konsekvensutredning. Eventuell nedleggelse av to skoler*.

Næringslivets Hovudorganisasjon (2006): *Lokal næringspolitikk nytter!* Rapport utarbeidd av Perduco AS. Oslo.

Toresen, Jøran (2001): *Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg. Økonomiske virkninger*. NIBR-notat 113. Oslo.

Westeren, Knut I. (2006): *Kommentarer til NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar*. Utgreiing for Landsdelsutvalet for Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

Ørbeck, Morten og Svein Erik Hagen (2006): *De faktiske pengestrømmer til kommuner og regioner i landet*, KS FoU-prosjekt, Østlandsforskning.

VEDLEGG/TABELLAR

Vedleggstabell 1: Innbyggjarar busette i tettbygde og spreiddbygde strøk. Prosentdel av innbyggjarane som bur i spreiddbygde strøk. Kommun nivå. Kjelde: Statistisk Sentralbyrå 2007.

Kommune	Innbyggjarar	Tettbygd strøk	Spreiddbygde strøk	Uklassert	Prosentdel spreiddbygd
1401 Flora	11410	8811	2497	102	21,9
1411 Gulen	2417	536	1818	63	75,2
1412 Solund	877	232	633	12	72,2
1413 Hyllestad	1502	0	1494	8	99,5
1416 Høyanger	4448	2850	1587	11	35,7
1417 Vik	2847	1076	1765	6	62,0
1418 Balestrand	1406	758	624	24	44,4
1419 Leikanger	2199	1965	234	0	10,6
1420 Sogndal	6836	4438	2359	39	34,5
1421 Aurland	1733	559	1165	9	67,2
1422 Lærdal	2155	1105	992	58	46,0
1424 Årdal	5549	5351	198	0	3,6
1426 Luster	4889	1314	3534	41	72,3
1428 Askvoll	3182	607	2536	39	79,7
1429 Fjaler	2881	1019	1732	130	60,1
1430 Gaular	2771	557	2171	43	78,3
1431 Jølster	2918	1281	1637	0	56,1
1432 Førde	11327	8799	2513	15	22,2
1433 Naustdal	2699	1072	1627	0	60,3
1438 Bremanger	3968	1926	1860	182	46,9
1439 Vågsøy	6123	4657	1374	92	22,4
1441 Selje	2958	713	2155	90	72,8
1443 Eid	5801	2883	2873	45	49,5
1444 Hornindal	1206	363	837	6	69,4
1445 Gloppen	5769	2786	2964	19	51,4
1449 Stryn	6779	2988	3789	2	55,9
14 Sogn og Fjordane	106650	58646	46968	1036	44,1

Vedleggstabell 2: Folketalsutvikling per 01.01. Kommunennivå. Kjelde; Statistisk Sentralbyrå 2007.

Kommune	Innbyggjarar 2007	Innbyggjarar 1997	Innbyggjarar 1987	Innbyggjarar 1977	Innbyggjarar 1967
1401 Flora	11341	10949	9528	8939	7842
1411 Gulen	2406	2475	2650	2791	3086
1412 Solund	871	1039	1154	1244	1518
1413 Hyllestad	1492	1663	1771	1807	1788
1416 Høyanger	4420	4799	4866	5110	5493
1417 Vik	2835	3073	2541	2625	2909
1418 Balestrand	1399	1815	1882	1844	1957
1419 Leikanger	2199	2246	2824	2757	2723
1420 Sogndal	6822	6318	5735	5191	4188
1421 Aurland	1715	1885	1896	2114	2074
1422 Lærdal	2153	2250	2249	2161	2156
1424 Årdal	5491	5884	6246	6900	7331
1426 Luster	4884	5115	5167	5132	5339
1428 Askvoll	3143	3442	3403	3353	3569
1429 Fjaler	2870	3047	3352	3389	3802
1430 Gaular	2719	2886	2843	2727	2729
1431 Jølster	2928	2948	3016	2854	2573
1432 Førde	11465	9958	8044	6224	4156
1433 Naustdal	2658	2689	2697	2510	2041
1438 Bremanger	3930	4246	4744	5475	5606
1439 Vågsøy	6064	6475	6442	6649	7033
1441 Selje	2911	3171	3399	3329	3364
1443 Eid	5848	5824	5329	4926	4504
1444 Hornindal	1201	1217	1248	1202	-
1445 Gloppen	5723	5893	6273	6082	5781
1449 Stryn	6706	6682	6612	6347	7212
14 Sogn og Fjordane	106650	107989	105911	103682	100774
00 Heile landet	4681134	4392714	4175521	4035202	3769559

- 1997 er det året det har vore flest innbyggjarar i Sogn og Fjordane (per 01.01.).
- Her er ikkje gjort greie for endringar av kommunegrenser, men dagens kommunar er tekne med så langt oversikta frå SSB har hatt tal på dette.

Kva fortel tidsseriane for folketalsutviklinga?

Det historiske materialet syner at mange kommunar i nord og vest i mange tiår, heilt sidan 1950, har tapt innbyggjarar til resten av landet. Dette tapet var tidvis like stort eller større enn det har vore dei siste par tiåra, men mange kommunar hadde likevel ein monaleg folketalsvekst på grunn av høge fødselstal (som meir enn utlikna flyttetapet). Først utover i 1970-åra, då fødselstala fall dramatisk i alle landsdelar, vart fødselsoverskotet i mange kommunar for lite til å erstatte utflyttinga. Utover på 1980-talet steig fødselstala att, men det var først og fremst i dei mest sentrale delane av landet.

Talseriane for Oslo kommune, som har hatt tilnærma uendra grenser i heile perioden, fortel at folketilveksten har svinga mykje dei siste 50 år. Folkemengda har i løpet av denne perioden auka med 26%. I same periode auka folketalet i landet med 43%. På slutten av 1970-talet og tidleg på 1980-talet var det eit betydeleg fødselsunderskot. Dette har snudd, og aldri er det blitt fødd fleire born (i absolutte tal) i Oslo enn dei siste år. Difor opplever hovudstaden no eit solid fødselsoverskot.

Folketalsutviklinga i Sogn og Fjordane

I oktober 2006 la Sparebanken Sogn og Fjordane fram sitt konjunkturbarometer, og rapporten konkluderte med at alle andre norske fylke har ei betre folketalsutvikling enn Sogn og Fjordane. Rapporten konkluderte med at næringslivet i fylket går relativt godt, men at det gjer det i landet elles også. I Sogn og Fjordane er vi inne i den lengste og største høgkonjunktura i historia.

Rapporten synte at det i Sogn og Fjordane på fem år er om lag 3000 færre personar under 40 år. På same tida er vi blitt ca. 2000 fleire over 40 år. I rapporten går det fram at berre Førde, Sogndal og Gloppen har netto innflytting.

Om lag 43% av jentene tek høgare utdanning, og 29% av gutane gjer det same, og rapporten konkluderer med at ein viktig strategi vil vere å skape nye arbeidsplassar for denne gruppa.

Vedleggsfigur 1: Kommunar i Sogn og Fjordane som har innført eigedomsskatt, 2006. Kjelde: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

