



**ASKVOLL KOMMUNE**  
**SENTRALADMINISTRASJONEN**

Det kongelige kommunal- og regiondepartement  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
16 JAN 2006 05/3280 -
Ark 661.0
Avd. BB / KØ / HER

Vår ref.  
AKS 06/9-2 06/259

Dykkar ref.

Arkiv  
K1-103

Dato:  
13.01.2006

**NOU 2005:18 INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNAR OG  
FYLKESKOMMUNAR**

Askvoll kommune har gjort følgjande vedtak i saka::

**11.01.2006 FORMANNSKAPET**

**FOR-010/06 VEDTAK:**

**GENERELT**

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

Askvoll kommune meiner inntektssystemutvalet sitt framlegg har "så mykje godt i seg" at det må arbeidast vidare med og ikkje verte lagt til side.

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

**UTGIFTSUTJAMNINGA**

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

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

## **KOSTNADSNØKKELEN FOR KOMMUNANE**

### **GRUNNSKULE**

Vi har ikkje spesielle merknader til framlegget her.

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

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

Det er dokumentert at kommunar med stor del av folketalet busett på øyar utan fast vegsamband har ein ufrivillig ineffektiv skulestruktur av omsyn til lange eller særstrevsame reiser. Desse kommunane kan ikkje oppnå ein like effektiv utnytting av ressursane som kommunar utan slike geografiske tilhøve. Dette må det takast omsyn til.

### **SOSIALHJELP**

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

### **BARNEVERN**

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

### **PRIMÆRHELSETENESTA**

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

### **PLEIE OG OMSORG**

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

### **ADMINISTRASJON**

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

### **KOMMUNALE VEGAR**

Inntektssystemutvalet har ikkje vore villig til å utarbeide ein eigen kostnadsnøkkel for kommunale vegar. Det kommunale vegnett representerer for mange kommunar ein stor utgiftspost som ein ikkje kan sjå bort frå dersom ein skal ta eige busetjings-mønster på alvor.

Inntektssystemutvalet sitt argument er at det kommunale vegnettet ikkje representerer nasjonale velferdstenester i tilstrekkeleg grad. Dersom ein legg ein slik tankegang til grunn, bør ein også ta ut fylkesvegane frå systemet.

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

#### **BARNEHAGE**

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

Kostnadsnøkkel for barnehagar må vurderast på nytt, og konsekvensane av behovet for små barnehagar med smådriftsulempar i distrikta må sjåast nærare på.

#### **SAMLA FRAMLEGG TIL NY KOSTNADSNØKKELE FOR KOMMUNANE**

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

#### **LOKALE RUTER**

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

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

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

#### **KOMMUNESTORLEIK OG BASISILSKOT**

Askvoll kommune støttar inntektssystemutvalet i at basistilskotet ikkje skal differensierast, men fastsetjast i høve til kor store faste kostnader kommunane har. Det differensierte basistilskotet som utvalet har utgreidd har vist seg vanskeleg å operasjonalisere, fordi det er vanskeleg å vurdere kor stor avstand det må vere for å nå 5.000 innbyggjarar for å kunne karakterisere smådriftsulempene som "ufrivillige" og kor mykje meir ufrivillige ulempene blir med auka avstand. Å ta eit slikt kriterium inn i inntektssystemet vil då ikkje vere basert på faktiske, objektive forhold, men eit politisk ynskje om å tvinge fram kommunesaman-slåingar

ved å nytte økonomiske verkemiddel. Vi har merka oss at dette ikkje er gjeldande politikk i dag.

Ein viser elles til at det nye distriktpolitiske tilskotet – som Askvoll kommune under visse føresetnader støttar – bidreg til meir nøytralitet i høve til kommunestruktur.

### **INNTEKTSUTJAMNINGA**

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

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

### **SKJØNSTILSKOTET**

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

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

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

### **DISTRIKTPOLITISKE VIRKEMIDDEL**

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

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

Inntektssystemutvalet sin ambisjon er å tilpasse dei distriktpolitiske elementa til den offisielle statlege distriktpolitikken. Dette er isolert sett ein uangripleg ambisjon. Men utvalet snublar alt i gjennomføringa. For det første reknar ein inn delar av skjønnet utan at det er tilstrekkeleg godtgjort at dette er distriktpolitisk grunngeve. Dernest kuttar ein ut ein god

del "C-" og "D-kommunar" fordi det elles vert for mange kommunar som får tilskot. Tal kommunar er ikkje eit problem viss ein følgjer områdeinndelinga for dei distriktpolitiske verkeområda med tilhøyrande dosering. Her opptrer inntektssystemutvalet politisk. Ein burde heller vist kva omfordeling som følgjer av at utvalet lagar sin eigen distriktpolitikk.

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

#### **OVERGANGSORDNINGA**

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

#### **RAMMESTYRING OG LIKEHANDSAMING AV KOMMUNALE OG PRIVATE AKTØRAR**

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

#### **RAMMESTYRING OG NASJONALE VELFERDSREFORMER**

Askvoll kommune er samd i utvalet sine vurderingar når det gjeld bruken av handlingsplanar og øymerka tilskot. Øymerka tilskot inneber eit effektiviseringstap, både ved at lokale politiske prioriteringar blir forstyrra, ved at ulike øymerka ordningar delvis motverkar kvarandre og ved ordningar som inneber mykje administrasjon i form av ekstra planarbeid og rapportering.

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

Med helsing

*Aud Kari Steinsland*  
Aud Kari Steinsland  
ASKVOLL KOMMUNE  
ordførar  
ORDFØRAR

Direkte tlf: 57 73 07 02