

Kvam herad
Uttale NOU 2005 18

Framlegg til vedtak frå rådmannen

Kvam herad viser til saksutgreiinga og vil koma med fylgjande uttale:

Kommunane er bærebjelken i det norske folkestyret. Dei er arena for demokratisk styring og offentlig mynde i lokalsamfunna. I tillegg er kommunane ansvarlege for produksjon av eit breidt spekter av velferdstenester til innbyggjarane innanfor skule, barnehage, helse og sosialtenester, kommunaltekniske tenester m.m.

- Utvalet har gjort eit grundig arbeid som bør vera eit godt grunnlag for justering av gjeldande inntektssystem.
- Intektssystemet må gje kommunane stabile og tilfredsstillande overføringar som verkar rettvis i høve til at alle innbyggjarar har krav på likeverdige tenester uansett kor dei bur.
- Innteksoverføring frå staten til kommunane til drift og investering bør normalt skje gjennom rammeoverføringar.
- Øyremerka overføringar er eit viktig verkmiddel i spesielle samanhengar når det generelle rammetilskote ikkje er dekkande.
- Inntektsutjamninga bør ikkje bli 100 %, og berre omfatta dei frie inntektene. Det må vera att noko som kan utfordra til initiativ og kreativitet lokalt.

UTTALE TIL NOU 2005:18 INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNAR OG FYLKESKOMMUNAR

Saksopplysningar:

Bakgrunn og utnemning

Ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003 vart det oppnevnt eit offentleg utval for å gjennomgå og evaluera inntektssystemet for kommunal sektor, Inntektssystemutvalet.

Inntektssystemet er eit system for fordeling av statlege rammetilskot til kommunar og fylkeskommunar. Etter innføringa i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i fleire gonger. Den siste større omlegginga skjedde i 1997, på grunnlag av forslag får Rattsø-utvalet i NOU 1996:1 *Eit enklare og mer rettferdig inntektssystem for kommunar og fylkeskommunar*. Sidan har det skjedd fleire større og mindre endringar i inntektssystemet.

Bakgrunnen for utnemning av utvalet er at det skal vera ein gjennomgang og revisjon av inntektssystemet om lag kvart tiande år. Kommunal- og regionaldepartementet ga i St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v. uttrykk for at det ville vera ynskjeleg med ein brei gjennomgang av inntektssystemet om lag kvart tiande år. Eit fleirtal i Stortingets kommunalkomite slutta seg til dette, jf. Innst. S. nr. 252 (1999-2000).

Utvalet som har utarbeidd NOU`ein vart leia av Lars-Erik Borge. Utgreiinga som er på 502 sider vart overlevert til Kommunal- og regionaldepartementet 10.10.05. Uttalefristen er sett til 01.02.06. Kvam herad har fått utsett frist til etter møte i Kvam formannskap 21. februar 2005

Det er ei omfattande og komplisert sak på 502 sider. Vi har difor berre gått grundig gjennom kap 1. *"Utnemning, mandat og arbeid"* og kap. *"Samandrag"*, i tillegg har vi sett på heile utgreiinga og supplerande informasjon. Vi vil difor i denne saka peika på nokre viktige sider ved utgreiinga

Madat til utvalet.

Regjeringa sitt mål er å styrka lokaldemokratiet og auka kommunanes handlefridom. Avgjerde skal verta teke så nær brukarane som mogeleg, og innbyggjarane skal oppleve at dei er nær til og har påverknad over avgjerdsle i lokalsamfunnet. Innbyggjarane skal oppleva å få tilbod om likeverdige tenester av god kvalitet, samtidig som organiseringa av tenesteproduksjonen skal sikra best mogelege tenester til lågast mogeleg kostnad. Kommunane må setjast i stand til å handsama private og kommunale aktører likt.

Regjeringa legg difor til grunn at rammefinansiering framleis må vera hovedfinansieringsmodellen for kommunal sektor.

Utvalet vert bede om å leggja desse punkta til grunn for arbeidet:

1. **Rammefinansiering** er regjeringas hovedfinansieringsmodell for kommunesektoren. Utvalet vert bede om drøfta i kva grad rammefinansiering kan medverka til effektiv ressursbruk i kommunar og fylkeskommunar.

2. Utvalet skal gjennomføra ein brei fagleg gjennomgang av **fordelingsmekanismane** i finansieringssystemet med sikte på å komma fram til eit mest mogeleg enkelt og rettferdig system. I sin innstilling vert utvalet bede om å komma med eitt eller fleire forslag til eit nytt system. Eitt av forslaga må ha ein utforming som er vesentleg enklare enn utforminga av dagens system. Verknaden av forslaga på kommunalt og fylkeskommunalt nivå skal reknast ut, inklusive utslag for grupper av kommunar.

3. **fordelingsmekanismer:**

a) **Utgiftsutjamninga.**

Gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet skal det sikrast at kommunar og fylkeskommunar vert sett i stand til å tilby befolkninga eit likeverdig tenestetilbod gjennom utjamning av ufrivillige kostnader. I prinsippet omfattar utgiftsutjamninga både driftsutgifter og kapitalkostnader, og dei mest sentrale kommunale teneste-områda – i samband med dette også sektorar der innbyggjarane har eit rettskrav på einskilde tenester. Ut fra føresetnaden om full utgiftsutjamning kommunane og fylkeskommunane i mellom, vert utvalet bede om å gjera ein ny fagleg gjennomgang av kostnadsnøklane. I gjennomgangen vert det bede om det vert lagt vekt på:

- I. strukturelle endringar sidan sist gjennomgang, som har konsekvensar for variasjon i utgiftsbehovet
- II. ny forskning og utgreiing
- III. nytt datatilfang
- IV. metodeval

Utvalet vert bede om spesielt om å vurdere kommunanes kapitalkostnader og i kva grad kommunane i dag får tilskot i tråd med utgiftsbehovet. Som grunnlag for arbeidet vil det i løpet av 2003 liggja føre ei egen utgreiing fra SSB om kapitalkostnadene ved skulebygg (Prosjektet «Analyse av kapital slit og investeringar i kommunale skulebygg»). Hausten 2003 skal det setjast ned eit eige utval for å vurdere dagens kommunale eigedomsforvaltning og behovet for endringar. Det vil vera behov for kontakt mellom utvala. Det øyremerkte tilskotet til barnehagar er vedteke lagt inn i inntektssystemet f.o.m. 1.1.06. Utvalet må derfor inkludera barnehagesektoren i gjennomgangen av utgiftsutjamninga.

b) **Inntektsutjamninga.**

Gjennom inntektsutjamninga i inntektssystemet vert kommunens og fylkeskommunens skatteinntekter utjamna. Det vert bede om ein gjennomgang av inntektsutjamninga i systemet ut fra utjammingsomsyn og målsetninga om ein god insentivstruktur for næringsutvikling. Gjennomgangen av inntektssida må sjåast i sammenheng med det pågåande arbeidet med å tilbakeføra ein del av selskapskatten til kommunane.

c) **Distriktpolitiske verkemiddel – særskilte tilskot.**

Både regionaltilskotet og Nord-Norgetilskotet er særskilte tilskot for å sikra regionale og distriktpolitiske målsetningar. Utvalet bør vurdere kor godt tilskota treff ut fra regionalpolitiske målsetningar, i samband med dette også å sikre busetjing og levedyktige lokalsamfunn. Utvalet vert bede om også om å utgreia om denne typen særskilte tilskot bør inngå i inntektssystemet.

d) **Skjønsmidlane.**

Skjønsmidlane utgjer i dag ein relativt stor del av utbetalingane gjennom inntektssystemet. Bl.a set Riksrevisjonen i sin forvaltningsrevisjon av inntektssystemet (Dokument nr. 3:8, 2002 - 2003) spørsmålstegn ved storleiken og fordelinga av desse midlane. Utvalet vert bede om gjera ein gjennomgang av den samla storleiken på skjønsmidlane og vurdera kriteriene for tildeling av skjønn, i samband med dette også om bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift kan/bør kompenserast gjennom faste kriterier eller tilskot.

e) Overgangsordning.

I dagens inntektssystem vert det innført endringar generelt gjennom ein overgangsperiode på fem år. Utvalet vert bede om vurdera behovet for overgangordningar generelt, i tillegg til eventuell utforming og lengde.

4. I dagens inntektssystem ser vi på kommunestorleik som ein «**ufrivillig**» **kostnad**, dvs. som gitt. Systemet kompenserar derfor for smådriftsulemper også i tilfelle der det er mogeleg å etablere ein mer effektiv kommunestruktur. I tillegg til å utgreie ei utforming av fordelingsmekanismane (sjå punktene 3a-3e) basert på kommunestorleik som «ufrivillig» kostnad, vert utvalet bede om å utgreie ei utforming av fordelingsmekanismane ut fra ein føresetnad om at kommunestruktur er ein «frivillig» kostnad i deler av landet.
5. Utvalet vert bede om om å vurdera utforming av kompensasjon for kommunale utgifter knytta til personar som **ikkje er folkeregistrert i kommunen** (f.eks. studentar, turistar, asylsøkjjarar, personar fra omegnskommunar som nyttar tenester i ein senterkommune).
6. Utvalet vert bede om vurdera føresetnadene for **lik kommunal handsaming av private og kommunale** aktørar og friare brukarval innanfor eit system med rammefinansiering av kommunane.
7. Utvalet skal drøfta korleis **nasjonale velferdsreformer** og nasjonal politikk på ulike fagområde som for eksempel eldreomsorg, helse- og sosialtenester, skule og barnehagar kan verta gjennomført innanfor eit system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp. Når det gjelder finansiering av kommunale helsetenester vert utvalet bede om å samordna sitt arbeid med utvalet som er sett ned for å utgreie forholdet mellom primær- og spesialisthelsetenesta.
8. Utvalet skal **vurdera økonomiske og administrative konsekvensar** av forslag sitt.

Utvida mandat

Utvalet har fått utvida sitt opphavlege mandat fleire ganger.

Vedkomande kostnadsnøkkel for sosiale tenester

I brev av 20.januar 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet vart Inntektssystemutvalet bedt om å gjera ein drøfting av om det kan vera kriterier utenom kriteriene i kostnadsnøkkelen for sosiale tenester som fangar opp særskilte og/eller tidsbegrensede utgifter forbundet med rus og psykiatri. Dette bør vera kriterier som ikkje er knytta til kommunestorleik. I brevet vart det teke

utgangspunkt i at utvalets drøfting skal leggja til grunn at berre oppdaterbare, landsdekkande og objektive kriterier skal vert brukt i kostnadsnøklane.

Større stabilitet og utvida tidsfrist

I brev av 13. oktober 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet vart utvalet bedt om å vurdera alternative mekanismer på henholdsvis sentralt og kommunalt nivå som kan bidra til større stabilitet i utgiftene til velferdstenestene i det finansieringssystem for kommunesektoren som er etablert f.o.m. 2005.

Innlemming av driftstilskotet til barnehagar

I brev av 10. desember 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet vart det vist til at Stortinget ved behandling av St.prp. nr. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 vedtok følgjande, jf. Innst. S. nr. 259 (2002-2003), vedtak nr. 592: «Driftstilskot barnehagar, kap. 856 post 60, vert innlemma i inntektssystemet fra 1. januar 2006. Stortinget ber Regjeringen i kommuneproposisjonen for 2006 fremja forslag om nødvendige endringar i inntektssystemet som legg til rette for dette.»

Innlemming av øyremerkte tilskot til språkopplæring for minoritetar

I brev av 20. april 2005 fra Kommunal- og regionaldepartementet vart utvalet bedt om å komma med forslag til korleis det øyremerkte tilskotet til språkopplæring for minoritetar i grunnskulen eventuelt kan verta innlemma i inntektssystemet.

Samandraget - Kapittel 2.9: Kostnadsnøklar for kommunane.

Kostnadsnøkkel for kommunane

Utvalet har gjort ein fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkel for kommunane. Det er utarbeida nye delkostnadsnøklar for grunnskule, sosialhjelp, barnevern, primærhelseteneste, pleie og omsorg og administrasjon (i samband med dette også landbruk og miljøvern). I tillegg har utvalet føreslege ein delkostnadsnøkkel for barnehagar i ein eigen delutgreiing avgitt i mars 2005

Grunnskule

Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskulen er sett saman av av kriterier som fangar opp variasjon i talet på elevar, samt kostnadsulemper i små kommunar og kommunar med spredt busetjingsmønster. Agder-modellen, som er ein normativ modell for å bestemma skulestruktur, utgjorde det viktigaste analysemessige grunnlaget for dagens delkostnadsnøkkel. Som diskutert i kapittel 8, er utvalet av den oppfatning at noverande versjon av Agder-modellen er lite eigna som analysegrunnlag etter opphevingen av klassesdelingsregelen. Effekten av kommunestorleik og busetjingsmønster er derfor kvantifisert gjennom statistiske analysar. Utvalet er særskilt bedt om å vurdera om det kan etablerast kriterier knytta til morsmålsopplæring, slik at dagens øyremerkte tilskot til språkopplæring for minoritetar, som i 2005 utgjer om lag 912 millionar kroner, kan verta innlemma i inntektssystemet. Utvalet har i tillegg undersøkt om sosiale faktorar har betydning for kommunanes utgifter til spesialundervisning.

Dei analysar utvalet har hatt tilgong på viser at busetjingsmønster og kommunestorleik er viktige faktorar for å forklara variasjonar i ressursinnsats per elev mellom kommunar. Dette har sammenheng med at svakt elevgrunnlag og spredt busetjingsmønster avgrensar om det er

mogeleg å utnytte stordriftsfordeler i grunnskulen. Utvalet foreslår at kostnadsulempene knytta til kommunestorleik vert fanga opp gjennom eit basistilskot, og at kostnadsulempen knytta til spredt busetjing vert fanga opp gjennom dei såkalte sone- og nabokriteriene. Det vert føreslege at kriteriet utrekna reisetid vert teke ut av delkostnadsnøkkelen. Dette vert grunnlagt med at kriteriet gjev høg uttelling for større kommunar, eksempelvis Oslo og Bergen. Dette er kommunar kor innbyggjarane i gjennomsnitt kan ha lang reisetid til kommunesenteret, men kor kommunane ikkje har kostnadsulempen i grunnskulen knytta til spredt busetjingsmønster. Det vert vist til til kapittel 8 for ein nærare drøfting av eigenskapar ved ulike mål på busetjingsmønsteret.

Utvalet finn det godt dokumentert at kommunanes ressursbruk innan spesialundervisning vert påverka av talet på barn med grunn- og hjelpestønad. Analysane gjev likevel ikkje grunnlag for å inkludera andre sosiale kriterier som for eksempel arbeidsledige og skilte og separerte. Analysar utvalet har utført viser at kommunanes ressursbruk knytta til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning i vesentleg i grad kan forklarast med talet på 1. generasjons innvandrara i skulepliktig alder fra land utanfor Skandinavia.

Delkostnadsnøkkelen for grunnskulen vil etter utvalets forslag inkludera talet på innbyggjare 6-15 år, basiskriterium, to busetjingskriterier (sone og nabo), talet på barn 6-15 år med grunn- og hjelpestønad og talet på 1. generasjons innvandrara 6-15 år fra land utanfor Skandinavia. Forslaget til ny kostnadsnøkkel medfører at det øyremerkte tilskotet til språkopplæring for minoritetar kan verta innlemma i inntektssystemet. Utvalet rår til at den delen av det øyremerkte tilskotet som er retta mot barn på asylmottak vert vidareført som eit øyremerkt tilskot.

Merknad

Den teoretiske modellen for fastsetjing av tal på skular i kommunane (Agdermodellen, som var ein normativ modell), er tilrådd fjerna. Det er gjennomført omfattande statistiske analysar i samband me å avgjera nye kostnadsnøklar for grunnskulen. Det er etter vår meining rett at utvalet foreslår å fjerna "berekna reisetid" som kriterie. Det favoriserte dei store byane på ein urett måte.

<i>Kriterium</i>	<i>Gamle kriterievekter</i>	<i>Nye kriterievekter</i>
Basis	0,0380	0,0189
Innbyggere 6-15 år	0,8500	0,8643
Beregnet reisetid	0,0480	
Sone	0,0300	0,0328
Nabo	0,0340	0,0122
1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia		0,0416
Barn med grunn- og hjelpestønad		0,0302
Sum	1,0000	1,0000

Som vi ser av tabellen over så ligg hovudvekta av kostnadskriteriene på talet på innbyggjarar i skulepliktig alder. Nye kriterier er sosiale og innvandrara.

Sosialhjelp

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp vart endret i 2004 på grunnlag av nye analysar. Den viktigaste endringa var innføringa av eit nytt urbanitetskriterium (talet på innbyggjare opphøyd i 1,2) for å ta vare på utgiftsbehovet i kommunar med høgt innbyggjartall. Urbanitetskriteriet bidrar isolert sett til høgere tilskot per innbyggjar i kommunar med mange innbyggjare, enn i

kommunar med få innbyggjare. Utvalet er bedt om å vurdere om, og eventuelt korleis, objektive kriterier som ikkje er knytta til kommunestorleik kan fange opp utgiftsvariasjonane kommunane imellom.

Styrken til urbanitetskriteriet er at det fangar opp den systematiske samanhengen at sosialhjelpsutgifter per innbyggjar aukar med økende innbyggjartall. Veikskapen er at kriteriet har liten validitet i den forstand at det ikkje er knytta til dei underliggjande sosiale problem som utløyser behov for sosialhjelp. Kriteriet skil derfor ikkje mellom kommunar med om lag samme innbyggjartall som har ulikt omfang av sosiale problem. Slike forhold blir likevel i noko grad fanga opp av dei andre kriterier i delkostnadsnøkkelen.

Utvalet har vurdert om eit nytt kriterium for talet på fattige bør verta inkludert i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Vidare har utvalet utgreidd om ein opphopningsindeks kan vera eit alternativ til urbanitetskriteriet. Opphopningsindeksen er eit produkt av tre sosiale kriterier: skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. Opphopningsindeksen gjev større utteljing for kommunar med betydelige sosiale problem langs alle tre dimensjoner, enn om dei kriteriene inngår kvar for seg. Utvalet finn at ein delkostnadsnøkkel basert på opphopningsindeksen fangar opp samanhengen mellom sosialhjelpsutgifter per innbyggjar og kommunestorleik om lag like godt som ein delkostnadsnøkkel basert på urbanitetskriteriet, og at delkostnadsnøkkelen basert på opphopningsindeksen skil betre mellom kommunar med om lag samme talet på innbyggjare. Når opphopningsindeksen i tillegg har større validitet enn urbanitetskriteriet, vil utvalet rå til at delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp vert basert på opphopningsindeksen. I tillegg til opphopningsindeksen viser analysane ein effekt av talet på uførepensjonistar, og det vert difor rådd til at også dette kriteriet inngår i kostnadsnøkkelen. I analysar av kommunanes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 vert dokumentert det ingen sammenheng mellom ikkje-vestlege innvandrarar med lang butid og kommunanes sosialhjelpsutgifter. Utvalet rår til derfor at kriteriet ikkje-vestlege innvandrarar vert teke ut av delkostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp vil etter utvalets forslag vera sett saman av ein opphopningsindeks som fangar opp talet på skilte og separerte, talet på arbeidsledige og talet på fattige, samt talet på uførepensjonistar og talet på innbyggjare 16-66 år.

Kommentar

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 dei sosiale problem og behov for sosialhjelp.

Barnevern

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern er sett saman av av alderskriterier og talet på skilte og separerte. Utvalet har hatt tilgong til nye analysar av kommunanes utgifter til barnevern som testar ut effekten av andre sosiale kriterier enn talet på skilte og separerte. Analysane viser at talet på barn som ikkje bur hos begge foreldre og talet på fattige har ein systematisk effekt på kommunanes barnevernsutgifter. Utvalet ser på talet på barn som ikkje bur hos begge foreldre som eit mer treffsikkert kriterium enn talet på skilte og separerte. Det vert foreslege derfor at talet på barn som ikkje bur hos begge foreldre erstattar talet på skilte og separerte som kriterium, og at

talet på fattige vert teke inn som nytt kriterium. Utvalet foreslår vidare at dagens alderskriterier vert erstatta med eit alderskriterium som er betre tilpasset målgruppa for tenestene.

Delkostnadsnøkkelen for barnevern vil etter utvalets forslag vera sett saman av talet på barn 0-15 år som ikkje bur hos begge foreldre, talet på fattige og talet på innbyggjare 0-21 år.

Kommentar

Endringa i kostnadsnøkkelen verkar logisk ut frå statistiske data.

Primærhelsetenesta

Den kommunale helsetenesten er sett saman av av fastlegeordninga, legevakt, fysioterapi, miljørettet helsevern og helsestasjon og skulehelseteneste. Dagens delkostnadsnøkkel for helsetenester er sett saman av utelukkande av alderskriterier og er basert på Rattsø-utvalets analysar i NOU 1996:1. Rattsø-utvalet fant det dokumentert at kommunestorleik og sosiale forhold hadde ein viss betydning for primærlegedekninga i kommunen, men det vart ikkje teke omsyn til dette ved utforminga av kostnadsnøkkelen. Grunngevinga var at dei kvantitative effektane var relativt små og at fordelingsvirkningane av kompensasjon for lågt innbyggjartall og sosiale forhold til dels ville motvirke kvarandre.

Utvalet har i sin gjennomgang hatt særlig fokus på effekten av kommunestorleik og busetjingsmønster. På bakgrunn av dei analysar som er utført finn utvalet det godt dokumentert at små kommunar har kostnadsulempar innan primærhelsetenesta. Kostnadsulempene har sammenheng med at lågt innbyggjartall gjev eit svakt inntektsgrunnlag for primærlegene og dermed behov for ulike former for kommunal subsidiering. Vidare går ein ut frå at lågt innbyggjartall og spredt busetjingsmønster fører til høge utgifter per innbyggjar knytta til legevakt, helsestasjonar og miljøretta helsevern. Utvalet rår til at kostnadsulempene for små kommunar vert kompensert gjennom eit basiskriterium og at kostnadsulempene for spredt busetjing vert kompenst gjennom det såkalte sonekriteriet. Utvalet går ut frå at små kommunar innanfor primærhelsetenesta vil kunne begrense sine smådriftsulempar gjennom interkommunalt samarbeid, men utforminga av delkostnadsnøkkelen tar ikkje omsyn til kriterier (for eksempel reiseavstand til nabokommunar) som kan fange opp dette.

Helsetilstand i befolkninga påverkar behovet for helsetenester. Utvalet har undersøkt effekten av ein rekke sosiale kriterier som talet på uføretrygda, talet på fattige, sjukefravær, skilte og separerte og delav befolkninga med låg utdanning, men uten å kunne dokumentera noko systematisk effekt av desse variablane. Det går ein ut frå at årsaken til dette er at fastlegeordninga har medført til at slike forhold i mindre grad enn tidlegare har betydning for kommunanes ressursbruk, og at dei nå i større grad vert reflektert i dei refusjoner primærlegane mottar gjennom trygdesystemet. Utvalet vil difor ikkje rår til at det vert teke omsyn til sosiale kriterier i delkostnadsnøkkelen for primærhelsetenesta.

Målgruppa for primærhelsetenesta er befolkninga som totalt, og det kommunale tilskotet til fastlegar er det samme for alle innbyggjare og uavhengig av blant annet alder. Deler av primærhelsetenesta (helsestasjon og skulehelsetenesta) er likevel retta mot barn og ungdom. I delkostnadsnøkkelen er det derfor gjort eit skilje mellom aldersgruppa 0-21 år og aldersgruppa over 21 år.

Delkostnadsnøkkelen for primærhelsetenesta vil etter utvalets forslag vera sett saman av eit basiskriterium, sonekriteriet og to alderskriterier.

Kommentar

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

Dagens kostnadsnøkkel for pleie- og omsorgssektoren er sett saman av av fire alderskriterier, to PU-kriterier som fangar opp talet på psykisk utviklingshemma, talet på ikkje-gifte eldre og dødsrate. Kriteriene ser vi på som etterspørselsfaktorar som fangar opp variasjon i etterspørsel knytta til alder, PU-status, helsetilstand (dødsrate og ikkje-gifte) og privat omsorgskapasitet (ikkje-gifte). Dagens delkostnadsnøkkel tar ikkje omsyn til kommunestorleik og busetjingsmønster fordi Rattsø-utvalet i NOU 1996:1 ikkje kunne visa til at desse variablane hadde noko systematisk effekt på kostnad per eining i heimeteneste og institusjon.

I arbeidet med ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg har utvalet vore særlig oppteken av å undersøka om det er kostnadsulempar knytta til lågt innbyggjartall og spredt busetjingsmønster, samt å undersøka effekten av andre etterspørselsfaktorar enn alder. Når det gjelder alderskriteriene, har utvalet ikkje hatt tilgong på brukarundersøkingar som gjev detaljert informasjon om brukernes alderssammensetning og samanhangen mellom alder og pleietyngde. Ein går ut frå at innføringa av IPLOS vil gjera slik informasjonen tilgjengeleg om noko år, slik at ein da får eit betre grunnlag for å inkludera yngre aldersgrupper i delkostnadsnøkkelen. I tillegg vil IPLOS gje grunnlag for analysar på individnivå av andre etterspørselsfaktorar enn alder.

Dei analysar utvalet har hatt tilgong på viser, i motsetning til dei analysane som låg til grunn for dagens delkostnadsnøkkel, at kommunestorleik og busetjingsmønster har ein systematisk effekt på kommunanes ressursbruk innan pleie- og omsorgssektoren. Analysar av kostnad per eining viser at små kommunar har kostnadsulempar i institusjonsomsorgen knytta til manglande utnytting av stordriftsfordelar, og at kammunar med spredt busetjing har kostnadsulempar innan heimetenesten knytta til lange reiseavstander. I tillegg har små kommunar ein høgere del brukere i institusjon enn andre kommunar. På bakgrunn av dette rår til utvalet at det verta inkludert eit basiskriterium for å fange opp kostnadsulempar i små kommunar, og at sonekriteriet verta inkludert for å fange opp kostnadsulempar i kommunar med spredt busetjingsmønster. Dei endringar dette medfører i forhold til dagens delkostnadsnøkkel, må vi primært skjønna på bakgrunn av at innføringa av KOSTRA har medført til betre datagrunnlag og at det er utvikla nye indikatorer for busetjingsmønsteret i kommunane.

Når det gjelder etterspørselsfaktorar utover alder, finn utvalet systematisk effekt av psykisk utviklingshemma 16 år og over og av ikkje-gifte 67 år og over. Det har ikkje vore mogeleg å dokumentera effekt av psykisk utviklingshemma under 16 år, og effekten av dødsrate synes å vera lite robust. Utvalet foreslår på bakgrunn av dette at psykisk utviklingshemma 16 år og over og ikkje-gifte 67 år og over framleis skal inngå i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, men at dødsrate og psykisk utviklingshemma under 16 år ikkje verta inkludert.

Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg vil etter utvalets forslag vera sett saman av eit basiskriterium, sonekriteriet, psykisk utviklingshemma 16 år og over, ikkje-gifte 67 år og over og tre alderskriterier (67-79 år, 80-89 år og 90 år og over).

Kommentar

Gjennomgangen viser at det ligg føre eit mykje betre datagrunnlag i høve til tidlegare revisjonar av inntektssystemet. Forslaga frå utvalet er, etter vårt skjønn, ei oppfølging av dette.

Administrasjon

Dagens delkostnadsnøkkel for kommunal administrasjon er sett saman av av to kriterier; basiskriterium og talet på innbyggjare. Denne formuleringa av kostnadsnøkkelen medfører at utrekna utgiftsbehov per innbyggjar er høgast i dei minste kommunane, noko som reflekterer at desse har smådriftsulemper innan administrasjon. I tillegg er det ein eigen delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern som er sett saman av av basiskriterium, talet på innbyggjare og eit eget landbrukskriterium.

Utvalet har i sine analysar sett på landbruk og miljøvern som ein del av kommunanes administrasjonsutgifter. Det har sammenheng med at utgiftene til landbruk og miljøvern ikkje kan skiljas fra dei andre administrasjonsutgiftene i kommunaregnskapane. Dei analysar utvalet har hatt tilgong på viser at små kommunar har betydelige kostnadsulemper innan administrasjon, og det vert difor rådd til at det framleis skal vera eit basiskriterium i delkostnadsnøkkelen for administrasjon. Dei analysar som er tilgjengelege viser likevel ingen robust effekt av kriteriene som inngår i landbrukskriteriet, og utvalet kan difor ikkje rå til at kriteriene som er med i landbrukskriteriet skal vera med i den nye delkostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for administrasjon vil etter utvalets forslag vera sett saman av eit basiskriterium og talet på innbyggjare.

Kommentar: Ingen merknader

Ny kostnadsnøkkel for kommunane

Utvalets forslag til ny kostnadsnøkkel er eit vege gjennomsnitt av delkostnadsnøklane for grunnskule, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetenesta, pleie og omsorg og administrasjon. Som vektor vert brukt den del tenestene utgjer av netto driftsutgifter i 2004. Utvalet har føreslege ein delkostnadsnøkkel for barnehagar i ein eigen delutgreiing, men denne er ikkje innarbeid i kostnadsnøkkelen som vert presentert i denne utgreiinga. Det har blant annet sammenheng med at barnehagesektoren er under utbygging. Innvektingen av delkostnadsnøkkelen for barnehagar bør derfor baseres på mest mogeleg oppdatert informasjon om sektorens omfang på det tidspunkt det øyremerkte driftstilskotet for barnehagar verta innlemma i inntektssystemet.

Tabellen under: Indeks for utrekna utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunane gruppert fylkesvis. Fylke Dagens kostnadsnøkkel Utvalets forslag

Østfold	0,990	0,989
<i>Akershus</i>	0,916	0,906
<i>Oslo</i>	0,918	0,944
<i>Hedmark</i>	1,067	1,060
<i>Oppland</i>	1,068	1,059
<i>Buskerud</i>	0,989	0,985
<i>Vestfold</i>	1,006	1,005
<i>Telemark</i>	1,042	1,051
<i>Aust-Agder</i>	1,026	1,035
<i>Vest-Agder</i>	1,009	1,016
<i>Rogaland</i>	0,967	0,959
<i>Hordaland</i>	1,007	0,995
<i>Sogn og Fjordane</i>	1,126	1,138
<i>Møre og Romsdal</i>	1,054	1,055
<i>Sør-Trøndelag</i>	0,986	0,984
<i>Nord-Trøndelag</i>	1,089	1,082
<i>Nordland</i>	1,087	1,089
<i>Troms</i>	1,022	1,017
<i>Finnmark</i>	1,044	1,046
<i>Landet</i>	1,000	1,000

Tabell 2.1 viser kommunanes indeks for utrekna utgiftsbehov per innbyggjar for kommunane gruppert etter fylke. Landsgjennomsnittet = 1,00. Indeksen for utrekna utgiftsbehov kan ein lesa slik: Indeks for kommunane i Østfold er 0,989 med utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel. Det vil si at utrekna utgiftsbehov ved å driva kommunane i Østfold er 1,1 prosent lågare enn landsgjennomsnittet.

Utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel gjev eit høgt utrekna utgiftsbehov per innbyggjar i typiske distriktsfylke som Hedmark, Oppland, Telemark, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark. Det høge utrekna utgiftsbehovet i desse fylka har sammenheng med at dei har mange små kommunar med kostnadsulempar knytta til lågt innbyggjartall og spredt busetjingsmønster. Utrekna utgiftsbehov per innbyggjar er lågast i Akershus, Oslo og Rogaland. Med unntak for Oslo, som får ein vesentleg økning i utrekna utgiftsbehov, er det små endringar sammenlikna med dagens kostnadsnøkkel når kommunane er gruppert etter fylke. Den særskilte auken for Oslo kjem i sammenheng med at utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel medfører at dagens øyremerkte tilskot til språkopplæring for minoritetar i grunnskulen kan verta innlemma i inntektssystemet.

Tabell under viser: Indeks for utrekna utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og utvalets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunane gruppert etter innbyggjartall.

Innbyggjartall	Talet på kommunar	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalet sitt forslag
0 – 1 000	23	1,481	1,504
1 000 – 2 000	72	1,344	1,359
2 000 – 3 000	63	1,212	1,224
3 000 – 4 000	45	1,167	1,166
4 000 – 5 000	38	1,111	1,118
5 000 – 10 000	91	1,055	1,056
10 000- 20 000	57	0,982	0,974
20 000 – 50 000	32	0,962	0,955
-50000	12	0,932	0,936
Landet	433	1,000	1,000

Merknad:

Tabell over viser utrekna utgiftsbehov per innbyggjar for kommunane gruppert etter talet på innbyggjare. Utvalets forslag til ny kostnadsnøkkel gjev, som dagens kostnadsnøkkel, eit høgt utrekna utgiftsbehov per innbyggjar i små kommunar og eit lågt utrekna utgiftsbehov per innbyggjar i store kommunar. Det høge utgiftsbehovet i dei små kommunane reflekterer kostnadsulemper knytta til lågt innbyggjartall og spredt busetjingsmønster.

Sammenlikna med dagens kostnadsnøkkel medfører utvalet sitt forslag ein viss auke i utrekna utgiftsbehov per innbyggjar for kommunar med færre enn 3 000 innbyggjare, mens det for dei andre kommunegruppene berre er små endringar. Auken i utrekna utgiftsbehov for dei minste kommunane må sjåast i sammenheng med at dei nye delkostnadsnøklane for primærhelseteneste og pleie og omsorg tek vare på kostnadsulemper knytta til lågt innbyggjartall og spredt busetjingsmønster, samt at basiskriteriet har fått auka vekt i delkostnadsnøkkelen for administrasjon. At auken i utrekna utgiftsbehov for dei minste kommunane likevel er nokså moderat, skuldast at basiskriteriet og busetjingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkelen for grunnskule.

Tabell Fordelingsvirkningar for kommunane i Hordaland, tal i kroner per innbygger

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskot m/utg. utjamning	Distr. pol tilskot	Gevinst/ tap ny kostnads- nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts- tilskot	System- verknade	Innt. garanti- tilskot	Finansiering av innt. garanti tilskot	1.års verknada
1201	Bergen	4 481	0	-465	0	-465	65	0	-400
1211	Etne	9 228	0	819	0	819	0	-161	658
1216	Sveio	7 296	0	-149	0	-149	0	-161	-310
1219	Bømlo	7 202	0	-91	0	-91	0	-161	-252
1221	Stord	3 971	0	75	0	75	0	-161	-86
1222	Fițjar	6 593	0	163	-1 150	-987	587	0	-400
1223	Tysnes	13 605	1 359	410	168	578	0	-161	417
1224	Kvinnherad	7 074	0	-791	0	-791	391	0	-400
1227	Jondal	15 659	2 171	883	-950	-67	0	-161	-228
1228	Odda	9 928	0	985	0	985	0	-161	824
1231	Ullensvang	12 956	1 675	930	1 675	2 605	0	-161	2 444

1232	Eidfjord	15 755	0	2 071	0	2 071	0	-161	1 910
1233	Ulvik	17 009	0	1 753	0	1 753	0	-161	1 592
1234	Granvin	18 789	2 207	3 263	-1 072	2 191	0	-161	2 030
1235	Voss	8 086	0	246	0	246	0	-161	85
1238	Kvam	10 480	0	603	0	603	0	-161	442
1241	Fusa	10 902	0	456	0	456	0	-161	295
1242	Samnanger	10 223	0	996	-1 436	-440	40	0	-400
1243	Os	3 252	0	-265	0	-265	0	-135	-400
1244	Austevoll	8 915	0	-243	0	-243	0	-157	-400
1245	Sund	5 510	0	197	0	197	0	-161	36
1246	Fjell	3 399	0	-357	0	-357	0	-43	-400
1247	Askøy	3 604	0	-948	0	-948	548	0	-400
1251	Vaksdal	12 933	0	1 313	0	1 313	0	-161	1 152
1252	Modalen	25 191	0	1 321	0	1 321	0	-161	1 160
1253	Osterøy	8 642	0	662	0	662	0	-161	501
1256	Meland	5 434	0	83	0	83	0	-161	-78
1259	Øygarden	7 463	0	72	0	72	0	-161	-89
1260	Radøy	8 777	0	280	0	280	0	-161	119
1263	Lindås	5 293	0	-473	0	-473	73	0	-400
1264	Austrheim	8 428	0	339	0	339	0	-161	178
1265	Fedje	19 762	0	609	-5 080	-4 471	4 071	0	-400
1266	Masfjorden	15 071	1 904	858	1 904	2 762	0	-161	2 601
	Hordaland	5 614	39	-240	-6	-246	85	-50	-211

Vurdering:

Kommunane er bærebjelken i det norske folkestyret. Dei er arena for demokratisk styring og offentlig mynde i lokalsamfunna. I tillegg er kommunane ansvarlege for produksjon av eit breitt spekter av velferdstenester til innbyggjarane innanfor skule, barnehage, helse og sosialtenester, kommunaltekniske tenester m.m.

Det er viktig at kommunane er i stand til å levera god nok standard på velferdstenestene som innbyggjarane kan rekna med uavhengig av kvar dei bur.

Det er viktig for kommunane å ha eit inntektssystem som gjev stabile inntekter og fordeler dei mest mogeleg rettvis. Men det er minst like viktig at inntektene står i høve til dei oppgåvene staten legg opp til at innbyggjarane skal kunna forventa. Det ser ut som om dei endringar som er førslege er ei oppjustering av noverande system, men bygd på eit noko betre datagrunnlag.

For Kvam hera ser det ut som om endringa vil slå positivt ut. Det skuldast i all hovudsak at den utgiftsjamnande delen er vorte meir korrekt. Utslaget for Kvam herad er i følge tabellen ovanfor på kr. 603,- per innbyggjar på lengre sikt, og kr. 442,- første året.

Det vert likevel viktig å verna om dei øyremerkte tilskota som i dag dekkar heilt konkrete oppgåver.

Rådmannens forslag til vedtak:

Kvam herad
Uttale NOU 2005 18

Framlegg til vedtak frå rådmannen

Kvam herad viser til saksutgreiinga og vil koma med fylgjande uttale:

Kommunane er bærebjelken i det norske folkestyret. Dei er arena for demokratisk styring og offentlig mynde i lokalsamfunna. I tillegg er kommunane ansvarlege for produksjon av eit breidt spekter av velferdstenester til innbyggjarane innanfor skule, barnehage, helse og sosialtenester, kommunaltekniske tenester m.m.

- Utvalet har gjort eit grundig arbeid som bør vera eit godt grunnlag for justering av gjeldande inntektssystem.
- Intektssystemet må gje kommunane stabile og tilfredsstillande overføringar som verkar rettvis i høve til at alle innbyggjarar har krav på likeverdige tenester uansett kor dei bur.
- Innteksoverføring frå staten til kommunane til drift og investering bør normalt skje gjennom rammeoverføringar.
- Øyremerka overføringar er eit viktig verkmiddel i spesielle samanhengar når det generelle rammetilskote ikkje er dekkande.
- Inntektsutjamninga bør ikkje bli 100 %, og berre omfatta dei frie inntektene. Det må vera att noko som kan utfordra til initiativ og kreativitet lokalt.