

Kommunal- og regionaldepartementet

Pb 8112 Dep

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
27 FEB 2006	
05/3280-315	
Art.	661.0
Ssd.	KO / KØ / HER

Vår ref.

05/1759-5/N-110//TUBO

Dykkar ref.

Dato:

24.02.2006

Melding om vedtak i Kvam Formannskap NOU 2005 18 Fordeling, forenkling, forbedring. inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar - høyring

Det er gjort følgjande vedtak i sak 028/06 :

FSK-028/06 Vedtak:

Kvam herad viser til saksutgreinga og vil koma med følgjande 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 vidt 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.
- Inntektssystemet må gje kommunane stabile og tilfredsstillande overføringar som verkar rettvise 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.
- Øyremerkta overføringar er eit viktig verkmiddel i spesielle samanhengar når det generelle rammetilskotet ikkje er dekkjande.
- Inntektsutjamninga bør ikkje bli 100 %, og berre omfatta dei frie inntektene. Det må vera att noko som kan utfordra til initiativ og kreativitet lokalt.

Med helsing



Turid Børve
Politisk sekretær

Vedlegg: Kopi av sakspapira.



Kvam herad

VEDLEGG

05/3280-3/5

Sakspapir

SAKSGANG			
Styre, utval, komite m.m.	Møtedato	Saksnr	Sakshands.
Kvam formannskap	21.02.2006	028/06	KJHE

Avgjerd av:	Arkiv: N-110	Arkivsaknr
Saksh.: Kjell Helvik	Objekt:	05/1759

NOU 2005 : 18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar - høyring

Samandrag:

Ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003 vart det oppnemnd eit offentleg utval for å gå gjennom 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 vorte 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 meir rettferdig inntektssystem for kommunar og fylkeskommunar". Sidan har det skjedd fleire større og mindre endringar i inntektssystemet.

Bakgrunnen for at utvalet sett ned var at det skal vera ein gjennomgang og revisjon av inntektssystemet om lag kvart tiande år.

Utvalet som har utarbeidd NOU ein vart leia av Lars-Erik Borge. Uttalefristen er sett til 01.02.06. Kvam herad har sendt inn rådmannen sitt framlegg til vedtak, men fått utsett frist til etter møte i Kvam formannskap 21. februar 2005 for endeleg uttale.

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.

Fordi kostnadsnøklane i rammetilskotet er korrigert på grunnlag av betre statistisk grunnlag enn tidlegare, er kostnadsnøklane vorte meir korrekte. Innbyggjarane i Kvam herad har ei skeiv demografisk samansetjing, vi har mange eldre. Slik vi skjønar utgreiinga er dette til ein viss grad retta opp. Resultatet er at Kvam herad kjem betre ut av systemendringane. Teoretisk skal Kvam herad få kr. 603,- meir per innbyggjar på lang sikt. Det er likevel viktig å merka seg at skjønnsdelen i rammetilskotet skal reduserast. Det kan råka Kvam herad. Det same gjeld dersom andre øyemerka tilskot vart trekt inn i ordninga, eller inntekter som eigedomsskatt, kraftinntekter og liknande. Det er ikkje føreslege av utvalet. Utvalet har avvist egne kostnadskriterier for "hytte-kommunar"

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Kvam herad viser til saksutgreiinga og vil koma med følgjande 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 vidt 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.
- Øyremarka overføringar er eit viktig verkmiddel i spesielle samanhengar når det generelle rammetilskotet ikkje er dekkjande.
- Inntektsutjamninga bør ikkje bli 100 %, og berre omfatta dei frie inntektene. Det må vera att noko som kan utfordra til initiativ og kreativitet lokalt.

21.02.2006 Kvam formannskap

Røysting:

Rådmannen sitt framlegg til vedtak fekk 8 røyster og vart vedteke.

FSK-028/06 Vedtak:

Kvam herad viser til saksutgreiinga og vil koma med følgjande 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 vidt 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.
- Øyremarka overføringar er eit viktig verkmiddel i spesielle samanhengar når det generelle rammetilskotet ikkje er dekkjande.
- Inntektsutjamninga bør ikkje bli 100 %, og berre omfatta dei frie inntektene. Det må vera att noko som kan utfordra til initiativ og kreativitet lokalt.

Lista inneheld sentrale dokument som det er referert til eller sitert frå i saksframstillinga:

JournalID	Journaldato	Tittel	Avsendar
05/17732	11.10.2005	NOU 2005 18 Fordeling, forenkling, forbedring.	Kommunal og regionaldep.
06/267	04.01.2006	Vedtak i formannskapet om høyring	

X

Saksopplysningar:

Madat til utvalet.

Regjeringa sitt mål er å styrkja lokaldemokratiet og auka kommunane sin handlefridom. Avgjerda skal verta teke så nær brukarane som mogeleg, og innbyggjarane skal oppleve at dei er nær til, og har påverknad på avgjerdsle i lokalsamfunnet. Innbyggjarane skal oppleve å få tilbod om likeverdige tenester av god kvalitet, samstundes som organisering av tenesteproduksjonen skal sikra best mogeleg 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 skal vera hovedfinansieringsmodellen for kommunal sektor.

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

1. **Rammefinansiering** er hovedfinansieringsmodell til regjeringa for kommunesektoren. Utvalet vart bede om drøfta i kva grad rammefinansiering kan medverka til effektiv ressursbruk i kommunar og fylkeskommunar.
2. Utvalet skulle gjennomføra ein brei fagleg gjennomgang av **fordelingsmekanismane** i finansieringssystemet med sikte på å komma fram til eit mest mogeleg enkelt og rettferdig system. I innstilling si vart utvalet bede om å komma med eitt eller fleire forslag til eit nytt system. Eitt av forslaga måtte ha ei utforming som er vesentleg enklare enn utforminga av dagens system. Verknaden av forslaga på kommunalt og fylkeskommunalt nivå skulle reknast ut, inklusive utslag for grupper av kommunar.

3. Fordelingsmekanismar:

a) Utgiftsutjamninga.

Gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet skal det sikrast at kommunar og fylkeskommunar vert sett i stand til å gje innbyggjarane eit likeverdig tenestetilbod gjennom utjamning av ufrivillige kostnader. I prinsippet omfattar utgiftsutjamninga både driftsutgifter og kapitalkostnader, og dei mest sentrale kommunale tenestemåråda – 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, vart utvalet bede om å gjennomføra ein ny fagleg gjennomgang av kostnadsnøkane. Dei vart bede om at det vart lagt vekt på:

- I. Strukturelle endringar sidan sist gjennomgang, som har konsekvensar for variasjon i utgiftsbehovet
- II. Ny forskning og utgreiingar
- III. Nytt datagrunnlag
- IV. Metodeval

Utvalet vart bede om spesielt om å vurdera kapitalkostnadene til kommunane og i kva grad kommunane i dag får tilskot i tråd med utgiftsbehovet. Som grunnlag for arbeidet ligg det føre ei egen utgreiing fra SSB om kapitalkostnadene ved skulebygg (Prosjektet «Analyse av kapitalslit og investeringar i kommunale skulebygg»). Hausten 2003 vart det sett ned eit eige utval for å vurdera dagens kommunale eigedomsforvaltning og behovet for endringar Det øymerka tilskotet til barnehagar er vedteke lagt inn i inntektssystemet f.o.m. 1.1.06. Utvalet måtte derfor inkludera barnehagesektoren i gjennomgangen av utgiftsutjamninga.

b) Inntektsutjamninga.

Gjennom inntektsutjamninga i inntektssystemet vert skatteinntektene til kommunen og fylkeskommunene utjamna. Det vart bede om ein gjennomgang av inntektsutjamninga i systemet ut frå utjamningsomsyn og målsetjinga om ein god insentivstruktur for næringsutvikling. Gjennomgangen av inntektssida må ein sjå i samanheng med arbeidet om å tilbakeføra ein del av selskapskatten til kommunane.

c) Distriktpolitiske verkemidlar – særskilte tilskot.

Både regionaltilskotet og Nord-Norgetilskotet er særskilte tilskot for å sikra regionale og distriktpolitiske målsetjingar. Utvalet skulle vurderer kor godt tilskota treff ut fra regionalpolitiske målsetjingar, i samband med dette også å sikra busetjing og levedyktige lokalsamfunn. Utvalet vart 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 vart bede om foreta ein gjennomgang av den samla storleiken på skjønsmidlane og vurderer kriteria for tildeling av skjønn, i samband med dette også om bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift kan/bør kompenseras gjennom faste kriterie eller tilskot.

e) Overgangsordning.

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

4. I dagens inntektssystem ser vi på kommunestorleik som ein «ufrivillig» kostnad, dvs. som gitt. Systemet kompenserer derfor for smådriftsulemper også i tilfelle der det er mogeleg å etablera ein meir effektiv kommunestruktur. I tillegg til å utgreia ei utforming av fordelingsmekanismane (sjå punkta 3a-3e) basert på kommunestorleik som «ufrivillig» kostnad, vart utvalet bede om å utgreia ei utforming av fordelingsmekanismane ut frå ein føresetnad om at kommunestruktur er ein «frivillig» kostnad i deler av landet.
5. Utvalet vart bede om å vurderer utforming av kompensasjon for kommunale utgifter knytt til personar som **ikkje er folkeregisteret i kommunen** (t.d. studentar, turistar, asylsøkjjarar, personar frå nabokommunar som nyttar tenester i ein senterkommune).
6. Utvalet vart bede om vurderer føresetnadene for **lik kommunal handsaming av private og kommunale** aktørar og friare brukarval innanfor eit system med rammefinansiering av kommunane.
7. Utvalet skulle 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 hovudprinsipp. Når det gjeld finansiering av kommunale helsetenester vart utvalet bede om å samordna sitt arbeid med utvalet som er sett ned for å utgreia forholdet mellom primær- og spesialist-helsetenesta.
8. Utvalet skal vurderer **økonomiske og administrative konsekvensar** av forslag sitt.

Utvida mandat

Utvalet har fått utvida sitt opphavlege mandat med:

- Vedkomande kostnadsnøkkel for sosiale tenester.
- Større stabilitet i kriteriene for rammetilskotet
- Innlemming av driftstilskotet til barnehagar
- Innlemming av øyremerkt tilskot til språkopplæring for minoritetar

Samandraget - Kapittel 2.9: Kostnadsnøklar for kommunane.

Kostnadsnøkkel for kommunane

Utvalet har gjort ein fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunane. Det er utarbeidd nye delkostnadsnøklar for grunnskule, sosialhjelp, barnevern, primærhelseteneste, pleie og omsorg og administrasjon (i samband med dette også landbruk og miljøvern). I tillegg har utvalet kome med forslag om ein delkostnadsnøkkel for barnehagar i ei eiga delutgreiing avlevert i mars 2005.

Grunnskule

Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskulen er sett saman av kriterie som fangar opp variasjon i talet på elevar, og kostnadsulemper i små kommunar og kommunar med spreidd busetjingsmønster. Agder-modellen, som er ein normativ modell for å bestemma skulestruktur, utgjorde det viktigaste analyse-grunnlaget for dagens delkostnadsnøkkel. Som diskutert i kapittel 8, meiner utvalet at noverande versjon av Agder-modellen er lite eigna som analysegrunnlag etter opphevinga av klassesdelingsregelen. Effekten av kommunestorleik og busetjingsmønster er derfor kvantifisert gjennom statistiske analysar. Utvalet er særskilt bedt om å vurdere om det kan etablerast kriterier knytta til morsmålsopplæring, slik at dagens øyremerka 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 verknad for kommunane sine 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 spreidd busetjingsmønster avgrensar om det er mogeleg å utnytte stordriftsfordelar i grunnskulen. Utvalet foreslår at kostnadsulempene knytta til kommunestorleik vert fanga opp gjennom eit **basistilskot**, og at kostnadsulemper knytta til spreidd busetjing vert fanga opp gjennom dei såkalte **sone- og nabokriteria**. Det vert foreslått at kriteriet utrekna reisetid vart tatt ut av delkostnadsnøkkelen. Dette vart grunnlagt med at kriteriet gjev høg uttelling for større kommunar, til dømes Oslo og Bergen. Dette er kommunar kor innbyggjarane i gjennomsnitt kan ha lang reisetid til kommunesenteret, men kor kommunane ikkje har kostnadsulemper i grunnskulen knytta til spreidd busetjingsmønster. Det vart vist til kapittel 8 i utgreiinga for ei nærare drøfting av eigenskapar ved ulike mål på busetjingsmønsteret.

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

Delkostnadsnøkkelen for grunnskulen vil etter forslag frå utvalet inkludera talet på innbyggjare 6-15 år, basiskriterium, to busetjingskriterie (sone og nabo), talet på born 6-15 år med grunn- og hjelpestønad og talet på 1. generasjons innvandrara 6-15 år frå land utanfor Skandinavia. Forslaget til ny kostnadsnøkkel medfører at det øymerka tilskotet til språkopplæring for minoritetar kan verta innlemma i inntektssystemet. Utvalet rår til at den delen av det øymerka tilskotet som er retta mot born på asylmottak vert ført vidare som eit øymerkt 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 med 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.

Kriterium	Gamle kriterievekter	Nye kriterievekter
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 kostnadskriteria på talet på innbyggjarar i skulepliktig alder. Nye kriterier er sosiale og innvandrara.

Sosialhjelp

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp vart endra i 2004 på grunnlag av nye analysar. Den viktigaste endringa var innføringa av eit nytt urbanitetskriterium (talet på innbyggjarar opphøgd i 1,2) for å ta vare på utgiftsbehovet i kommunar med høgt innbyggjartal. Urbanitetskriteriet fører isolert sett til høgare tilskot per innbyggjar i kommunar med mange innbyggjarar, enn i kommunar med få innbyggjarar. Utvalet vart bedt om å vurdere om, og eventuelt korleis, objektive kriterie som ikkje er knytt til kommunestorleik kan fange opp utgiftsvariasjonane kommunane imellom.

Styrkjen til urbanitetskriteriet er at det fangar opp den systematiske samanhengen at sosialhjelpsutgifter per innbyggjar aukar med aukande innbyggjartall. Veikskapen er at kriteriet har liten validitet i den forstand at det ikkje er knytt 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 kriterie i delkostnadsnøkkelen.

Utvalet har vurdert om eit nytt kriterium for talet på fattige bør vera 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 store sosiale problem langs alle tre dimensjonar, enn om dei kriteria 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 innbyggjarar. 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 vart difor rådd til at også dette kriteriet inngår i kostnadsnøkkelen. I analysar av utgiftene til sosialhjelp i kommunane i 2002 og 2003 vert det dokumentert at det ikkje er nokon samanheng mellom ikkje-vestlege innvandrara med lang butid og utgiftene til sosialhjelp i kommunane. Utvalet rår til derfor at kriteriet ikkje-vestlege innvandrara vart teke ut av delkostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp vil etter forslag frå utvalet 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 innbyggjarar 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 alderskriterie og talet på skilte og separerte. Utvalet har hatt tilgang til nye analysar av utgifter til barnevern i kommunane som testar ut effekten av andre sosiale kriterie 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 utgifter til barnevern i kommunane. Utvalet ser på talet på barn som ikkje bur hos begge foreldre som eit meir treffsikkert kriterium enn talet på skilte og separerte. Det vart difor foreslått at talet på barn som ikkje bur hos begge foreldre erstattar talet på skilte og separerte som kriterium, og at talet på fattige vart teke inn som nytt kriterium. Utvalet foreslår vidare at dagens alderskriterie vert erstatta med eit alderskriterium som er betre tilpassa målgruppa for tenestene.

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

Kommentar

Endringa i kostnadsnøkkelen verkar logisk ut frå statistiske data.

Primærhelsetenesta

Den kommunale helsetenesta er sett sammen av av fastlegeordninga, legevakt, fysioterapi, miljørettet helsevern og helsestasjon og skulehelseteneste. Dagens delkostnadsnøkkel for helsetenester er sett saman berre av alderskriterie 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 tatt 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 kostnadsulemper innan primærhelsetenesta. Kostnadsulempene har sammenheng med at lågt innbyggjartall gjev eit svakt inntektsgrunnlag for primærlegane og dermed behov for ulike former for kommunal subsidiering. Vidare går

ein ut frå at lågt innbyggjartal 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 avgrensa sine smådriftsulemper gjennom interkommunalt samarbeid, men utformingen av delkostnadsnøkkelen tar ikkje omsyn til kriterie (for eksempel reiseavstand til nabokommunar) som kan fange opp dette.

Helsetilstand i befolkninga påverkar behovet for helsetenester. Utvalet har undersøkt effekten av ein rekkje sosiale kriterie som talet på uføretrygda, talet på fattige, sjukefravær, skilte og separerte og del av innbyggjarar med låg utdanning, men uten å kunne dokumentera noko systematisk effekt av desse variablane. Difor går ein ut frå at årsaka til dette er at fastlegeordninga har medført til at slike forhold i mindre grad enn tidlegare har betydning for kommunanes ressursbruk, og at dei no i større grad vert reflektert i dei refusjonar primærlegane mottar gjennom trygdesystemet. Utvalet vil difor ikkje rå til at det vert teke omsyn til sosiale kriterier i delkostnadsnøkkelen for primærhelsetenesta.

Målgruppa for primærhelsetenesta er alle innbyggjarane, og det kommunale tilskotet til fastlegar er det samme for alle innbyggjarar og uavhengig av blant anna 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 forslag frå utvalet vera sett saman av eit basiskriterium, sonekriteriet og to alderskriterie.

Kommentar

Inntektssystemutvalet synest også her å ha gjort eit grundig arbeid, og argumentasjonen for valte kriterie stemmer godt med våre røynsler av kva som påverkar kostnadene.

Pleie og omsorg

Dagens kostnadsnøkkel for pleie- og omsorgssektoren er sett saman av fire alderskriterie, to PU-kriterie som fangar opp talet på psykisk utviklingshemma, talet på ikkje-gifte eldre og dødsrate. Kriteria ser vi på som etterspørselsfaktorar som fangar opp variasjon i etterspørsel knytt 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 særleg oppteken av å undersøkje om det er kostnadsulemper knytt til lågt innbyggjartall og spreidd busetjingsmønster, og å undersøkje effekten av andre etterspørselsfaktorar enn alder. Når det gjelder alderskriteria, har utvalet ikkje hatt tilgang på brukarundersøkingar som gjev detaljert informasjon om alderssamansetning til brukarane 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 tilgang på viser, i motsetning til dei analysane som låg til grunn for dagens delkostnadsnøkkel, at kommunestorleik og busetjingsmønster har ein systematisk effekt på ressursbruk til kommunane innan pleie- og omsorgssektoren. Analysar av kostnad per eining viser at små kommunar har kostnadsulemper i institusjonsomsorga knytt til manglande utnytting av stordriftsfordeler, og at kommunar med spreidd busetjing har kostnadsulemper innan heimetenesta knytt til lange reiseavstandar. I tillegg har små kommunar ein høgare del brukarar i institusjon enn andre kommunar. På bakgrunn av dette rår til utvalet at det vert inkludert eit basiskriterium for å fange opp kostnadsulemper i små kommunar, og at sonekriteriet vert inkludert for å fange opp kostnadsulemper i kommunar med spreidd busetjingsmønster. Dei endringar dette medfører i forhold til dagens delkostnadsnøkkel, må vi primært skjønna på bakgrunn av at innføringa av KOSTRA. Det har ført til betre datagrunnlag og at det er utvikla nye indikatorar 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 ser ut til 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 vera med i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, men at dødsrate og psykisk utviklingshemma under 16 år ikkje vert inkludert.

Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg vil etter forslag får utvalet vera sett saman av eit basiskriterium, sonekriteriet, psykisk utviklingshemma 16 år og over, ikkje-gifte 67 år og over og tre alderskriterie (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 to kriterie; basiskriterium og talet på innbyggjarar. Denne formuleringa av kostnadsnøkkelen medfører at utrekna utgiftsbehov per innbyggjar er høgst 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 basiskriterium, talet på innbyggjarar og eit eige landbrukskriterium.

Utvalet har i sine analysar sett på landbruk og miljøvern som ein del av administrasjonsutgiftene til kommunane. Det har samanheng med at utgiftene til landbruk og miljøvern ikkje er råd å skilja frå dei andre administrasjonsutgiftene i kommunaregnskapen. Dei analysar utvalet har hatt tilgang på viser at små kommunar har vesentlege kostnadsulemper innan administrasjon, og det vart 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 kriteria som er med i landbrukskriteriet, og utvalet kan difor ikkje rå til at kriteria som er med i landbrukskriteriet skal vera med i den nye delkostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for administrasjon vil etter forslag frå utvalet vera sett saman av eit basiskriterium og talet på innbyggjarar.

Kommentar: Ingen merknader

Ny kostnadsnøkkel for kommunane

Utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel er eit vege gjennomsnitt av delkostnadsnøkklane for grunnskule, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetenesta, pleie og omsorg og administrasjon.

Som vektor vart brukt den delen tenestene utgjer av netto driftsutgifter i 2004.

Utvalet har foreslått ein delkostnadsnøkkel for barnehagar i ein eigen delutgreiing, men denne er ikkje innarbeid i kostnadsnøkkel som vart presentert i denne utgreiinga. Det har blant annet samanheng med at barnehagesektoren er under utbygging. Innvektingen av delkostnadsnøkkel for barnehagar bør derfor vera tufta på mest mogeleg oppdatert informasjon om sektorens omfang på det tidspunkt det øyremerka driftstilskotet for barnehagar vert innlemma i inntektssystemet.

Tabellen under: Indeks for utrekna utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med forslaget frå utvalet til ny kostnadsnøkkel. Kommunane gruppert fylkesvis.

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

Tabellen viser indeks for kommunane for utrekna utgiftsbehov per innbyggjar 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 sei 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 samanheng med at dei har mange små kommunar med kostnadsulemper knytt til lågt innbyggjartal og spreidd busetjingsmønster. Utrekna utgiftsbehov per innbyggjar er lågast i Akershus, Oslo og Rogaland. Med unntak for Oslo, som får ein vesentleg auke i utrekna

utgiftsbehov, er det små endringar samanlikna med dagens kostnadsnøkkel når kommunane er gruppert etter fylke. Den særskilde auken for Oslo kjem i samanheng med at utvalet sitt forslag til ny kostnadsnøkkel medfører at dagens øyremerka tilskot til språkopplæring for minoritetar i grunnskulen kan verta innlemma i inntektssystemet.

Tabell under viser: Indeks for utrekna utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og forslaget frå utvalet til ny kostnadsnøkkel. Kommunane gruppert etter innbyggjartal.

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
Låndet	433	1,000	1,000

Merknad:

Tabell over viser utrekna utgiftsbehov per innbyggjar for kommunane gruppert etter talet på innbyggjarar. Forslaget frå utvalet 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 knytt til lågt innbyggjartall og spreidd busetjingsmønster.

Sammenlikna med dagens kostnadsnøkkel medfører utvalet sitt forslag ei viss auke i utrekna utgiftsbehov per innbyggjar for kommunar med færre enn 3 000 innbyggjarar, mens det for dei andre kommunegruppene berre er små endringar. Auken i utrekna utgiftsbehov for dei minste kommunane må ein sjå i samanheng med at dei nye delkostnadsnøklane for primærhelseteneste og pleie og omsorg tek vare på kostnadsulemper knytta til lågt innbyggjartall og spreidd busetjingsmønster, og 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 busetjingskriteria har fått lågare vekt i delkostnadsnøkkelen for grunnskule.

Tabell Fordelingsverknader for kommunane i Hordaland, tal i kroner per innbyggjar.

		Utvalets forslag til tilskot		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskot m/utg. utjamning	Distr. po. tilskot	Gevinst/ tap ny kostnads- nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts- tilskot	System- verknad	Innt. garanti- tilskot	Finansiering av innt. garanti tilskot	1. års verknad
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	Fitjar	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:

Det er viktig for kommunane å ha eit inntektssystem som gjev stabile inntekter og fordeler dei mest mogeleg rettvist. Men det er minst like viktig at inntektene står i høve til dei oppgåvene staten legg opp til at innbyggjarane skal kunna forventast. Det ser ut som om dei endringar som er forslått er ei oppjustering av noverande system, men bygd på eit noko betre datagrunnlag. For Kvam herad ser det ut som om endringa vil slå positivt ut. Det skuldast i all hovudsak at den utgiftsutjamnande 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 vart likevel viktig å verna om dei øymerka tilskota som i dag dekkjer heilt konkrete oppgåver.