

Møtebok for Gaular kommune

KOMM. OG REG. DEP
24 JAN 2006
05/3280-44
Ark 661.0
Avd. KO/KØ/HER

Utvalssaksnr	Utval	Møtedato
007/06	Formannskapet	19.01.06

INNTAKTSSYSTEMET. FRÅSEGN TIL NOU 2005 18

Arkiv: 020
 Saksmappe: 06/00060-1
 Sakshandsamar: Helge Følid
 Dato: 19.01.2006

Tilråding til vedtak:

Handsama i: Formannskapet - 19.01.2006.

Gruppeleiarane si tilråding vart samrøystes vedteken.

Formannskapet sitt vedtak 19.01.2006

Inntektssystemet for kommunane er ein reidskap for å nå viktige mål for samfunnsutvikling, velferd og fordeling. Dei sentrale elementa i inntektssystemet er inntektsutjamning og utgiftsutjamning. Summen av inntektsutjamning og utgiftsutjamning leier fram til det økonomiske handlingsrommet for kvar einskild kommune i landet.

Det er ulikskapar mellom kommunane når det gjeld eigne inntekter knytta til bl.a. yrkesdeltaking, lønsnivå og alderssamansetjing. Kor langt ein gjennom inntektssystemet skal gå i inntektsutjamning er eit politisk og ikkje eit fagleg spørsmål.

Det er også ulikskapar mellom kommunane når det gjeld utgiftene som går med for å kunne gje gode tenester og drive lokalsamfunnsutvikling bl.a. knytta til avstand, folketal, folketettleik, klima, trong for infrastrukturtiltak, næringsutvikling og sosiale utfordringar. Kva type utgifter som skal vere med i systemet for utgiftsutjamning er eit politisk og ikkje eit fagleg spørsmål.

Vi vil understreke den uheldige samanblandinga av politiske og faglege spørsmål som har skjedd i arbeidet med inntektssystemet. Måla for inntektssystemet og kva som er rettferdig er politiske spørsmål. Det fagfolk kan seie noko om er på kva måte inntektssystemet kan utformast for å nå dei politisk fastsette mål på ein best mogeleg måte. Samanblandinga av fag

J.F.

og politikk vanskeleggjer dei folkevalde sitt arbeid når mål for rettferd vert blanda saman med statistiske modellar og regresjonsanalyser som er svært kompliserte. Val av modellar er heller ikkje utan vidare eit fagleg nøytralt spørsmål når val av modell får store systematiske fylgjer for fordelinga av midlar mellom ulike typar av kommunar.

Vi vil dessutan understreke at det mangfaldet vi har i dette landet er vanskeleg å innarbeide fullt ut i matematiske modellar. Den delen av verkelegheita det er vanskeleg å finne samanliknbare statistiske data for vert ikkje borte, sjølvom den vert utelaten i fagfolka sine modellar.

Geografisk store utkantkommunar med få innbyggjarar vil telje lite i tal som vert summert opp på nasjonalt nivå. Påviselege statistiske samanhengar på nasjonalt nivå, kan såleis gjeve systematiske feilutslag i forhold til ulike kommunetypar. Tanken bak å gjeve alle kommunar ein like sum pr innbyggjar tek ikkje omsyn til korkje terskelverdiar eller stordriftsfordelar. Ein skuleklasse med 10 elevar treng oppvarma klasserom og lærar heile dagen på same måten som ein klasse med 20 elevar. Kostnaden til oppvarming og lærar pr elev vert dobbelt så høg i ein klasse med 10 elevar som i ein klasse med 20 elevar. Dette er kostnader knytta til å ha ein fornuftig struktur på tenestetilbod (tal tenesteeiningar). Derfor vert det også feil å bruke slike tal for å fastslå kor effektive tenestene er.

Vi meiner at inntektssystemet må vere robust i forhold til dei faktiske utgiftene i ulike kommunar med den kommunestrukturen vi har.

Forenklingar i systemet må ha som mål å skilje politiske og faglege problemstillingar og å gjere systemet enklare å forstå for folkevalde. Dette må underordnast fagfolk sin trong for einsarta og straumlineforma modellar.

Grunnskule og barnehage.

Inntektssystemet må ivareta spreiddbygde kommunar sin trong for å ha ein desentralisert skulestruktur og lokale barnehagetilbod slik at ikkje borna i bygdene får urimeleg lang veg til desse tilboda. Grunnkostnader knytta til tal tenesteeiningar er ein viktig del av utgiftene i spreiddbygde område og dette omsynet må ivaretakast i inntektssystemet.

Kyrkje.

Vi vil understreke at også når det gjeld kyrkjer er tal tenesteeingar viktig for utgiftene. På same måten som skule og samfunns-/kulturhus er kyrkjene viktige samfunnsinstitusjonar i småsamfunna. KOSTRA-tal vil sikkert vise at utkantkommunar har høgare utgifter til kyrkja og kyrkjelege handlingar som dåp, vigsel og gravferd enn folkerike kommunar. Det er sjølvsagt også større kostnader til vedlikehald på tre kyrkjer utan at det seier noko om effektivitet. Inntektssystemet må ivareta slike omsyn.

Barnevern.

Vi har merka oss at det på nasjonalt nivå er ein statistisk samanheng mellom på den eine sida tal born som bur hjå ein av foreldra og tal fattige i kommunen og på den andre sida utgiftene til barnevern. Vi er ikkje overtydd om at denne nasjonale samanhengen er like rett i høve til dei kommunane vi har kjennskap til. Vi meiner det kunne vere fornuftig å få ei delutgreiing av dette kriteriet der tal born på forsterka tiltak kan vere eit vurderingstema, jfr. opplegget for ressurskrevande brukarar.

J.F.

Vi vil dessutan peike på at barnevern er eit område som kjem i ei særstilling i forhold til lokaldemokratiet. Som folkevalde har vi ansvar for tiltak vi ikkje har innsyn i og der vi i praksis heller ikkje styrer utgiftene gjennom våre budsjettvedtak. Inntektssystemet er i dag utforma slik at det er nøytralt i forhold til den jobben som vert gjort innanfor barnevernet og det er ingen direkte sammenheng mellom dei faktiske utgiftene ein kommune har og dei midlane som vert tilført gjennom inntektssystemet. Dette talar også for ei særskild vurdering av barnevernet innanfor inntektssystemet.

Infrastruktur/kommunale vegar.

Utvalet sine vurderingar her avspeglar utvalet si geografiske samansetjing. Kommunale vegar er viktige for t.d. skuleskyss, post, lege og ambulanse. Det at det nokre stadar i landet ikke er kommunale vegar pga. av det bur få menneske, er ikkje ei god grunngeving for å halde dette utanfor inntektssystemet.

Vi vil også peike på at utkantkommunar har eit stort økonomisk press på å bidra til t.d. breibandutbygging. Dette er utgifter som sentrale bykommunar ikkje har fordi det der er lønnsomt for kommersielle aktørar å bygge ut. Nedtoninga av samfunnsansvaret for t.d. Telenor og manglande bruk av styringsreidskap i utbygginga av breiband har ført til at det sentralt går mange parallelle "vegar", medan det i utkantane ikkje vert bygd "veg" i det heile. Vi meiner dette er dårleg bruk av samfunnsressursar.

Dersom utkantkommunar skal ta økonomisk ansvar for infrastruktur av denne typen i framtida, må det vektleggast i inntektssystemet.

Inntektsutjamninga.

Vi meiner at det må føretakast ei nærare vurdering av inntektsutjamninga i inntektssystemet. Dette er eit politisk og ikkje eit fagleg spørsmål, og dei val ein gjer vil særleg ha fordelingsmessige konsekvensar mellom ulike kommunar med høgt folketal i sentrale områder av landet.

Kommunstorleik og basistilskot.

Vi er tilfreds med at utvalet skrinlegg tanken om bruke inntektssystemet som eit verkemiddel for å tvinge fram "frivillig kommunesamanslåing".

Skjønstilskotet.

Storleiken på skjønstilskotet må vere i samsvar med dei politiske omsyn som skal ivaretakast gjennom det. Framlegget om ei halvering må oppfattast som at utvalet her har "tenkt på eit tal". Vi meiner skjønstilskotet må aukast for å ivareta dei omsyn skjønsmidlane i dag skal.

Distriktpolitiske verkemiddel.

Regionaltilskotet og Nord-Norge tilskotet er viktige delar av inntektssystemet og inngår i ein heilskapeleg politikk for velferd, fordeling og samfunnsutvikling. Dei ivaretek etter vårt syn omsyn som ikkje er tilfredsstillande ivareteke gjennom andre ordningar i inntektssystemet og dei bør også i framtida vere ein integrert del av systemet. Måten utvalet vel å grunngeve ordningane på er ikkje dokumenterte gjennom å vise til politiske vedtak. Vi er usamde både i utvalet sin presentasjon av kvifor vi har desse ordningane og utvalet sine framlegg til endringar.

J.F.

Desse tilskota er effektive styringsredskap som bør brukast for å fremme ei ynskt utvikling i heile landet. Her er det eit stort politisk handlingsrom, jfr. NOU 2004:2 Effekter og effektivitet.

Desse elementa er av dei enklaste, mest forståelege og oversiktlege i dagens system. Vi ser ikkje noko trong for å forenkle ordningar som er så enkle å forstå.

Ressurskrevande brukarar.

Vi meiner det er rett å ha ei slik ordning i inntektssystemet. Vi vil tilrå at det vert sett ned eit utval med representantar for departementet og KS som går gjennom kva som skal ligge til grunn for at ein brukar skal kome inn under ordninga og kva type utgifter som skal vere med. Vi meiner ein større del av utgiftene til ressurskrevande brukarar bør dekkast innanfor denne delen av inntektssystemet, jfr. elles avsnittet om barnevern.

Dyrlegetenesta.

Dyrlegetenesta er ikkje ein del av utgreiinga, men det er vedteke at kommunane skal overta ansvaret her. Vi vil påpeike at det må lagast eigne reglar i inntektssystemet for overføringa av desse midlane til kommunane slik at utgiftsbehovet (historiske utgifter, tal dyr, geografi, storleik på vaktområde) er styrande for tildeling av midlar. Vi kan ikkje ende opp med at ynske om eit straumlinjeforma inntektssystem leier fram til at tilskot til dyrlege vert utrekna pr innbyggjar!

Fylkeskommunen.

Vi sluttar oss til uttale frå KS Sogn og Fjordane og Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Vi vil streke under:

- Utgreiinga i høve til fylkesveggar må supplerast med ei vurdering av kostnader med reinvestering.
- Kostnadsnøkkelen for lokale ruter i inntektssystemet for fylkeskommunen 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.
- Kriteriet for tannhelsetenesta må gjennomgåast på nytt for å finne forklaringar på dei store skilnadene i kostnadene ein har i dag.

SAKSDOKUMENT:

S INNTEKTSSYSTEMET. FRÅSEGN TIL NOU 2005 18

SAKSUTGREIING:

J.F.

I sak K 62/05 fekk formannskapet fullmakt til å gje fråsegn til NOU 2005 18 om inntektssystemet. Gruppleiarane i kommunestyret og ordføraren fekk i oppgåve å arbeide ut framlegg til fråsegn:

FRAMLEGG OM UTTALE TIL NOU 2005:18 OM INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNAR OG FYLKESKOMMUNAR.

Tilråding frå gruppleiarane Per Magne Bell (SV), Bente Holsen Furnes (KrF), Ellinor Taftø (AP), Steinar Ness (SP – leiar og skrivar) og ordførar Jenny Følling (SP). Mathias Råheim (H) og Sveinung Lunde (Samlingslista) hadde forfall.

Generelt om inntektssystemet og tilhøvet mellom fag og politikk.

Inntektssystemet for kommunane er ein reidskap for å nå viktige mål for samfunnsutvikling, velferd og fordeling. Dei sentrale elementa i inntektssystemet er inntektsutjamning og utgiftsutjamning. Summen av inntektsutjamning og utgiftsutjamning leier fram til det økonomiske handlingsrommet for kvar einskild kommune i landet.

Det er ulikskapar mellom kommunane når det gjeld eigne inntekter knytta til bl.a. yrkesdeltaking, lønsnivå og alderssamansetjing. Kor langt ein gjennom inntektssystemet skal gå i inntektsutjamning er eit politisk og ikkje eit fagleg spørsmål.

Det er også ulikskapar mellom kommunane når det gjeld utgiftene som går med for å kunne gje gode tenester og drive lokalsamfunnsutvikling bl.a. knytta til avstand, folketal, folketettleik, klima, trong for infrastrukturtiltak, næringsutvikling og sosiale utfordringar. Kva type utgifter som skal vere med i systemet for utgiftsutjamning er eit politisk og ikkje eit fagleg spørsmål.

Vi vil understreke den uheldige samanblandinga av politiske og faglege spørsmål som har skjedd i arbeidet med inntektssystemet. Måla for inntektssystemet og kva som er rettferdig er politiske spørsmål. Det fagfolk kan seie noko om er på kva måte inntektssystemet kan utformast for å nå dei politisk fastsette mål på ein best mogeleg måte. Samanblandinga av fag og politikk vanskeleggjer dei folkevalde sitt arbeid når mål for rettferd vert blanda saman med statistiske modellar og regresjonsanalyser som er svært kompliserte. Val av modellar er heller ikkje utan vidare eit fagleg nøytralt spørsmål når val av modell får store systematiske fylgjer for fordelinga av midlar mellom ulike typar av kommunar.

Vi vil dessutan understreke at det mangfaldet vi har i dette landet er vanskeleg å innarbeide fullt ut i matematiske modellar. Den delen av verkelegheita det er vanskeleg å finne samanliknbare statistiske data for vert ikkje borte, sjølvom den vert utelaten i fagfolka sine modellar.

Geografisk store utkantkommunar med få innbyggjarar vil telje lite i tal som vert summert opp på nasjonalt nivå. Påviselege statistiske samanhengar på nasjonalt nivå, kan såleis gjeve systematiske feilutslag i forhold til ulike kommunetypar. Tanken bak å gjeve alle kommunar ein like sum pr innbyggjar tek ikkje omsyn til korkje terskelverdiar eller stordriftsfordelar. Ein skuleklasse med 10 elevar treng oppvarma klasserom og lærar heile dagen på same måten som ein klasse med 20 elevar. Kostnaden til oppvarming og lærar pr elev vert dobbelt så høg i ein klasse med 10 elevar som i ein klasse med 20 elevar. Dette er kostnader knytta til å ha ein fornuftig struktur på tenestetilbod (tal tenesteeiningar). Derfor vert det også feil å bruke slike tal for å fastslå kor effektive tenestene er.

J.P.

Vi meiner at inntektssystemet må vere robust i forhold til dei faktiske utgiftene i ulike kommunar med den kommunestrukturen vi har.

Forenklingar i systemet må ha som mål å skilje politiske og faglege problemstillingar og å gjere systemet enklare å forstå for folkevalde. Dette må underordnast fagfolk sin trong for einsarta og straumlineforma modellar.

Grunnskule og barnehage.

Inntektssystemet må ivareta spreiddbygde kommunar sin trong for å ha ein desentralisert skulestruktur og lokale barnehagetilbod slik at ikkje borna i bygdene får urimeleg lang veg til desse tilboda. Grunnkostnader knytta til tal tenesteeingar er ein viktig del av utgiftene i spreiddbygde område og dette omsynet må ivaretakast i inntektssystemet.

Kyrkje.

Vi vil understreke at også når det gjeld kyrkjer er tal tenesteeingar viktig for utgiftene. På same måten som skule og samfunns-/kulturhus er kyrkjene viktige samfunnsinstitusjonar i småsamfunna. KOSTRA-tal vil sikkert vise at utkantkommunar har høgare utgifter til kyrkja og kyrkjelege handlingar som dåp, vigsel og gravferd enn folkerike kommunar. Det er sjølvstøtt også større kostnader til vedlikehald på tre kyrkjer utan at det seier noko om effektivitet. Inntektssystemet må ivareta slike omsyn.

Barnevern.

Vi har merka oss at det på nasjonalt nivå er ein statistisk samanheng mellom på den eine sida tal born som bur hjå ein av foreldra og tal fattige i kommunen og på den andre sida utgiftene til barnevern. Vi er ikkje overtydd om at denne nasjonale samanhengen er like rett i høve til dei kommunane vi har kjennskap til. Vi meiner det kunne vere fornuftig å få ei delutgreiing av dette kriteriet der tal born på forsterka tiltak kan vere eit vurderingstema, jfr. opplegget for ressurskrevande brukarar.

Vi vil dessutan peike på at barnevern er eit område som kjem i ei særstilling i forhold til lokaldemokratiet. Som folkevalde har vi ansvar for tiltak vi ikkje har innsyn i og der vi i praksis heller ikkje styrer utgiftene gjennom våre budsjettvedtak. Inntektssystemet er i dag utforma slik at det er nøytralt i forhold til den jobben som vert gjort innanfor barnevernet og det er ingen direkte sammenheng mellom dei faktiske utgiftene ein kommune har og dei midlane som vert tilført gjennom inntektssystemet. Dette talar også for ei særskild vurdering av barnevernet innanfor inntektssystemet.

Infrastruktur/kommunale vegar.

Utvalet sine vurderingar her avspeglar utvalet si geografiske samansetjing. Kommunale vegar er viktige for t.d. skuleskyss, post, lege og ambulanse. Det at det nokre stadar i landet ikke er kommunale vegar pga. av det bur få menneske, er ikkje ei god grunngeving for å halde dette utanfor inntektssystemet.

Vi vil også peike på at utkantkommunar har eit stort økonomisk press på å bidra til t.d. breibandutbygging. Dette er utgifter som sentrale bykommunar ikkje har fordi det der er lønnsomt for kommersielle aktørar å bygge ut. Nedtoninga av samfunnsansvaret for t.d. Telenor og manglande bruk av styringsreidskap i utbygginga av breiband har ført til at det

J.F.

sentralt går mange parallele "vegar", medan det i utkantane ikkje vert bygd "veg" i det heile. Vi meiner dette er dårleg bruk av samfunnsressursar.

Dersom utkantkommunar skal ta økonomisk ansvar for infrastruktur av denne typen i framtida, må det vektleggast i inntektssystemet.

Inntektsutjamninga.

Vi meiner at det må føretakast ei nærare vurdering av inntektsutjamninga i inntektssystemet. Dette er eit politisk og ikkje eit fagleg spørsmål, og dei val ein gjer vil særleg ha fordelingsmessige konsekvensar mellom ulike kommunar med høgt folketal i sentrale områder av landet.

Kommunstorleik og basistilskot.

Vi er tilfreds med at utvalet skrinlegg tanken om bruke inntektssystemet som eit verkemiddel for å tvinge fram "frivillig kommunesamanslåing".

Skjønstilskotet.

Storleiken på skjønstilskotet må vere i samsvar med dei politiske omsyn som skal ivaretakast gjennom det. Framlegget om ei halvering må oppfattast som at utvalet her har "tenkt på eit tal". Vi meiner skjønstilskotet må aukast for å ivareta dei omsyn skjønsmidlane i dag skal.

Distriktpolitiske verkemiddel.

Regionaltilskotet og Nord-Norge tilskotet er viktige delar av inntektssystemet og inngår i ein heilskapeleg politikk for velferd, fordeling og samfunnsutvikling. Dei ivaretek etter vårt syn omsyn som ikkje er tilfredsstillande ivareteke gjennom andre ordningar i inntektssystemet og dei bør også i framtida vere ein integrert del av systemet. Måten utvalet vel å grunngjeve ordningane på er ikkje dokumenterte gjennom å vise til politiske vedtak. Vi er usamde både i utvalet sin presentasjon av kvifor vi har desse ordningane og utvalet sine framlegg til endringar.

Desse tilskota er effektive styringsredskap som bør brukast for å fremme ei ynskt utvikling i heile landet. Her er det eit stort politisk handlingsrom, jfr. NOU 2004:2 Effekter og effektivitet.

Desse elementa er av dei enklaste, mest forståelege og oversiktlege i dagens system. Vi ser ikkje noko trong for å forenkle ordningar som er så enkle å forstå.

Ressurskrevande brukarar.

Vi meiner det er rett å ha ei slik ordning i inntektssystemet. Vi vil tilrå at det vert sett ned eit utval med representantar for departementet og KS som går gjennom kva som skal ligge til grunn for at ein brukar skal kome inn under ordninga og kva type utgifter som skal vere med. Vi meiner ein større del av utgiftene til ressurskrevande brukarar bør dekkast innanfor denne delen av inntektssystemet, jfr. elles avsnittet om barnevern.

Dyrlegetenesta.

J.F.

Dyrlegetenesta er ikkje ein del av utgreiinga, men det er vedteke at kommunane skal overta ansvaret her. Vi vil påpeike at det må lagast eigne reglar i inntektssystemet for overføringa av desse midlane til kommunane slik at utgiftsbehovet (historiske utgifter, tal dyr, geografi, storleik på vaktområde) er styrande for tildeling av midlar. Vi kan ikkje ende opp med at ynske om eit straumlinjeforma inntektssystem leier fram til at tilskot til dyrlege vert utrekna pr innbyggjar!

Fylkeskommunen.

Vi sluttar oss til uttale frå KS Sogn og Fjordane og Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Vi vil streke under:

- Utgreiinga i høve til fylkesvegar må supplerast med ei vurdering av kostnader med reinvestering.
- Kostnadsnøkkelen for lokale ruter i inntektssystemet for fylkeskommunen 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.
- Kriteriet for tannhelsetenesta må gjennomgåast på nytt for å finne forklaringar på dei store skilnadene i kostnadene ein har i dag.
-

Helge Følid
Rådmann

Utskrift: KS Sogn og Fjordane
Kommunal- og regionaldepartementet

Rett utskrift:
6973 Sande 20.01.06


Anne Karin Folkestad

J.F.