



Kommunal- og distriktsdepartementet

04.01.23

Høringssvar – NOU 2022: 10 – Inntektssystemet for kommunene

Pensjonistforbundet og SAKO (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund og Statens Vegvesens Pensjonistforbund) viser til at Kommunal- og distriktsdepartementet den 19. september 2022 sendte NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene* på høring. I punkt 1 er Pensjonistforbundets hovedvurderinger oppsummert. I punkt 2 og 3 utdyper vi disse.

1. Oppsummering av Pensjonistforbundets vurderinger

Pensjonistforbundets hovedvurderinger er at utvalget foreslår endringer i inntektssystemet som vil ha negative økonomiske virkninger for mange kommuner. De samlede effektene av forslagene er mest negative for de mindre kommunene. Det er samtidig kommuner med en høy andel eldre blant sine innbyggere. Dette vil gjøre det vanskeligere for disse kommunene å opprettholde gode helse- og omsorgstjenester og å opparbeide seg en god beredskap. Pensjonistforbundet mener derfor at befolkningskriteriene knyttet til de eldre aldersgruppene må styrkes. Andelen eldre innbyggere, og spesielt andelen i de aller eldste aldersgruppene, har økt kraftig de siste årene og denne økningen vil fortsette. Derfor bør disse kriteriene få økt vekt i tildelingen av inntekter, både i forhold til tidligere nivå og det nivå utvalget nå foreslår.

Vi er også negative til at kriteriet enslige husholdninger over 67 år får så lav vekt sammenlignet med det tidligere kriteriet ikke- gifte over 67 år.

Det er overraskende at utvalget ut fra sine statistiske analyser konkluderer med at andelen innbyggere over 90 år ikke lenger har noen betydning for behovet for kommunale helsetjenester.

Generelt synes utvalgets konklusjoner å være trukket på et litt tilfeldig valg av korrelasjonsfaktorer funnet ved de mange partielle og simultane regresjonsanalyser. Resultatene og de skjønn som brukes for å konkludere med kriterier er varierende, de er vanskelige å forstå og lite etterprøvbare.

Pensjonistforbundet er svært opptatt av en god samfunnsutvikling over hele landet. Det tilsier at den regionalpolitiske innsatsen til kommuner med reduksjon i folketallet må styrkes, for å gi mer nærings svake kommuner økonomiske muligheter til å drive mer aktiv nærings- og utviklingspolitikk. Det vises i den forbindelse også til de endringer i inntektssystemet som ble gjennomført i 2017, for å gi kommunene



sterkere økonomiske incitamentene til kommunesammenslåinger. Disse endringene svekket inntektene til de mindre kommunene vesentlig. Pensjonistforbundet støtter et inntektssystem som er økonomisk nøytralt i forhold til kommunesammenslåinger. Derfor bør en gå tilbake til systemet for regionalpolitisk støtte og basistilskudd for kommunene slik det var før 2017.

Utvalget har også vurdert systemet med statlig toppfinansiering av ressurskrevende tjenester til enkeltpersoner med spesielle behov. Utvalget foreslår å delvis innlemme det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet kombinert med en omlegging av toppfinansieringsordning der man i større grad ser på kommunens utgifter i sin helhet i stedet for enkeltpersoner i ordningen. Antall personer med behov for slike tilskudd kan variere mye fra kommune til kommune. Pensjonistforbundet er negativ til utvalgets forslag og mener at toppfinansieringen skal fortsette som et øremerket tilskudd utenfor inntektssystemet.

Muligheten kommunene har til å få dette øremerkede tilskuddet gjelder ikke for personer over 67 år. Pensjonistforbundet mener at aldersgrensen på 67 år må fjernes i finansieringsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester, slik at tjenestetilbudet til eldre med størst helse- og omsorgsbehov blir toppfinansiert fra statens side på samme måte som tjenestetilbudet til personer under 67 år.

Pensjonistforbundet er opptatt av at det utvikles et inntektssystem for kommunene som sikrer muligheter til å yte gode og likeverdige kommunale velferdstjenester over hele landet. Inntektssystemet bør bidra til å utjevne forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene, og sikre alle kommuner et høyt nok nivå til å yte gode velferdstjenester, i samsvar med målene for slike tjenester.

Generelt vil Pensjonistforbundet påpeke at inntektssystemet er så teknisk komplisert og har hatt og har så mange enkeltindikatorer og sammenhenger at det er omtrent umulig å forstå og vurdere de konsekvenser alle enkeltindikatorene har på inntektsfordelingen mellom kommunene. Dette gjelder rammetilskuddet. Pensjonistforbundet mener at et system basert på store formålsbestemte tilskudd var et langt mer oversiktlig system, og et system som også kunne forstås av politikerne som er ansvarlige for og vedtar bevilgningen av inntektene og fordelingen av dem. Det er en misforståelse at et slikt system må medføre øremerking av midlene. Pensjonistforbundet mener at i tillegg til de metoder som nå brukes for å fastsette kriterier for utjevning av kostnadene ved å tilby kommunale velferdstjenester, i større grad bør vurderes med utgangspunkt i hva det koster å tilby dem. Det gjelder særlig tjenestene i oppvekst og skole og eldreomsorg. Dette er de oppgaveområdene som krever de største kommunale utgiftene. Det innebærer at en også bør bruke normative metoder – altså metoder som viser hva det koster for kommunene å tilby tjenestene - og ikke bare statistiske regresjonsanalyser som i dag. Det er ikke mulig gjennom statistiske metoder å utforme et system som ivaretar alle viktige forhold som gjelder kommunale tjenester og tiltak. Det kan også oppstå



ekstraordinære forhold i enkeltkommuner som krever særskilt økonomisk støtte. Derfor er det viktig å ha til disposisjon midler som kan tildeles basert på politisk skjønn. NOU-utvalget som har utredet disse forslagene, synes å ha for stor tro på at det er mulig på rent statistisk - økonomisk grunnlag å utforme såkalte objektive kriterier for statens økonomiske virkemidler overfor kommunesektoren. Utvalget foreslår at den allerede beskjedne andelen av inntektene som fordeles basert på skjønn (990 millioner kroner eller ca 0,3 prosent av samlet tildeling gjennom «Inntektssystemet» i 2022) reduseres ytterligere. Pensjonistforbundet mener det er mer fornuftig å øke skjønnsporten, og at det utformes gode retningslinjer for hvordan skjønnsfordelingen skal ivaretas.

Utvalget foreslår noe mer skatteutjevning, gjennom mindre andel formueskatt og økt andel inntektsskatt som fordeles til kommunene. Pensjonistforbundet støtter dette, men mener det er behov for en større omfordeling gjennom utjevningssystemet av skatteinntektene. Det vil være mer i tråd med målsettingen til inntektssystemet. Pensjonistforbundet deler bekymringene Fagforbundet har i sin høringsuttalelse, om at utvalgets forslag om endringene i kostnadsnøkklene er basert på et for usikkert tallgrunnlag, og at forutsetningene for at de statistiske analysene skal gi «riktige» svar, ikke er oppfylt. Det vises til Fagforbundets uttalelse. Det er samtidig viktig at virkningene av endringene i 2017 som straffet mindre kommuner som ikke ønsket å slå seg sammen, særlig knyttet til basiskriteriet og svekkelsen av regionalpolitiske tilskudd, gjenopprettes så raskt som mulig. Disse endringene rammet sterkest kommunene med lavest folketall.

[2. Nærmere om det kommunale inntektssystemet og den betydning det har for kommunene og kommunale tjenester og tiltak](#)

Inntektssystemet består av to hovedelementer. For det første et system som fordeler de kommunale skatteinntekter Stortinget vedtar. For det andre et system som fordeler det såkalte rammetilskuddet som staten yter til den enkelte kommune. Inntektene som fordeles gjennom systemet utgjør ca. 71/72 prosent av kommunenes samlede inntekter. Av inntektene i det såkalte «Kommunale inntektssystemet» gjelder i dag litt over 50 prosent skatteinntekter, mens litt under 50 prosent utgjøres av rammetilskuddet. Disse inntektene er helt avgjørende for å finansiere velferdstjenestene kommunene yter til pleie og omsorg, oppvekst og grunnskole, helsetjenester, kulturtjenester osv. Til oppvekst og skole (barnehager, grunnskole og barnevern) går ca. 36 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter, mens til pleie- og omsorgstjenester går ca. 30 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter. Inntektssystemet har også regionalpolitiske tilskudd for å fremme næringsutvikling og sysselsetting i distriktskommuner med svakere næringsutvikling. Disse tilskuddene beregnes etter egne kriterier. Videre inneholder systemet tilskudd basert på skjønn for å ivareta ekstraordinære forhold i enkeltkommuner. Formålet med systemet er å være hovedfinansieringskilde til de velferdstjenester kommunene ivaretar og bidra til å utjevne variasjoner mellom kommunene når det gjelder skatteinntekter og kostnader kommunene har for å oppnå likeverdige tjenester.



Kommunene har i tillegg til det som benevnes som det kommunale inntektssystemet andre inntekter. De viktigste er avgifter og gebyrer knyttet til tjenester og tiltak som kommunens innbyggere og næringsliv må betale helt eller delvis for, som vann, avløp og renovasjon, eldreomsorgstjenester, barnehager osv. I tillegg er kommunal eiendomsskatt, leieinntekter og utbytte fra kommunalt eide vannkraftverk viktige kommunale inntekter. Inntekter fra vannkraftverk er svært viktige i de kommuner som har slike anlegg. For en del kystkommuner vil havbruk bli en voksende inntektskilde. Det samme kan gjelde vindkraftverk. Det er fortsatt også noen formålsbestemte statstilskudd. De viktigste er refusjonene til toppfinansiering av ressurskrevende tjenester, refusjoner for sykepenges og tilskuddene til bygging av sykehjem og omsorgsboliger. Pensjonistforbundet mener det er viktig at kommunene har et bredt inntektsgrunnlag.

Utvalget som har utredet og foreslått endringer i inntektssystemet, har lagt fram forslag som vil føre til kraftige endringer i inntektsfordelingen mellom kommunene målt ved inntekter per innbygger. Det vil si at noen kommuner vil komme bedre ut inntektsmessig per innbygger enn i dag og noen vil komme dårligere ut. Derfor må en, om forslagene gjennomføres, forvente at mange kommuner må bygge ned sine tjenestetilbud til innbyggerne, mens andre kan bygge dem noe opp. I en egen vedleggstabell (NOU:10 2022 tabell 1.1) er vist inntektskonsekvensene av forslagene for de enkelte kommuner per innbygger.

De forslagene som fremmes har også relative klare systematiske endringer. I tabell 3.2 (NOU 10: 2022) er vist fordelingsvirkningene for kommunene etter kommunestørrelse målt ved folketall. Samlet sett er det de største kommunene – kommuner med over 50 000 innbyggere - som får høyere inntekter per innbygger som gruppe, mens de minste kommunene taper mest som gruppe. Men det er samtidig også store og mer drastiske endringer mellom kommunen innen de enkelte størrelsesgrupper.

Målsettingen for det kommunale inntektssystemet er å sikre at den enkelte kommunes evne til å yte gode og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne og muliggjøre en god samfunnsutvikling for hele landet. Både størrelsen på inntektene som fordeles gjennom det såkalte inntektssystemet og fordelingskriteriene bestemmes av staten. Dermed har staten den avgjørende betydning både for kommunesektorens inntektsgrunnlag og fordelingen av inntektene mellom kommunene. Skal vi sikre gode velferdstjenester til dem som trenger det mest, ta hele landet i bruk, utnytte landets gode naturgrunnlag og sikre bosetting i hele landet, er utformingen av inntektssystemet og kriteriene i inntektssystemet helt avgjørende. Det er vanlig å oppfatte inntektssystemet nærmest som en objektiv eller allmenngyldig og upartisk fordeling av inntektene mellom kommunene. Det er ikke riktig. Inntektssystemet er et politisk redskap.

Systemet består som nevnt av to hovedelementer. Den ene delen utgjør fordeling av skatteinntekter mellom kommunene. Det har som formål å utjevne inntektsforskjeller mellom kommunene målt ved skatteinntekter.



Den andre hoveddelen består av rammetilskuddet. Formålet med rammetilskuddet er å utjevne forskjellene mellom kommunene når det gjelder kostnadene for å yte likeverdige tjenester til innbyggerne. Det har sammenheng med at kommunene er ulike med hensyn til hva det koster å yte de kommunale tjenestene. Kommuner med relativt mange innbyggere i barnehagealder trenger høyere inntekter for å ha et like godt tilbud av barnehagetjenester enn kommuner med relativt færre innbyggere i slike aldersgrupper. Det samme gjelder for antall innbyggere i grunnskolealder, antall i de eldre aldersgrupper når det gjelder helse- og omsorgstjenester. Men i tillegg er kostnadene også avhengig av en rekke sosioøkonomiske forhold knyttet til innbyggerne. I kommuner med lavere folketall er det noe mere kostnadskrevenende å yte velferdstjenester og infrastruktur. Det har sammenheng med store arealer, spredt bebyggelse, lengre reisetider og dårligere kommunikasjon. Det er også helt grunnleggende at disse forholdene påvirker mulighetene til fullt ut å utnytte kapasiteten i de kommunale tjenestene.

3. Nærmere om fordelingskriteriene

I utgangspunktet er det store forskjeller mellom kommunene når det gjelder skatteinntekter. Det er derfor behov for en betydelig utjamning av skatteinntektene mellom kommunene.

Det samme gjelder kostnadene en kommune har for å kunne yte likeverdige kommunale tjenester. Kommunenes kostnader er i stor grad knyttet til innbyggernes behov for velferdstjenester. Kommuner med for eksempel mange innbyggere i aldersgruppene i barnehagealder og grunnskolealder har høyere kostnader knyttet til barnehager og skole enn kommuner med færre innbyggere i disse aldersgrupper. Tilsvarende gjelder for kommuner med en stor andel eldre. De har større behov for innsats i pleie- og omsorg enn kommuner med lavere andel eldre. For eksempel varierer andelen innbyggere over 67 år fra vel 10 prosent av innbyggerne i kommuner med lav eldreandel til vel 30 prosent i kommunene med høyest eldreandel. Når det gjelder innbyggere under 16 år er også variasjonene store. Fra ca. 10 prosent innbyggere under 16 år i kommunene med lavest andel til ca. 24 prosent i kommunene med høyest andel. Det er selvsagt en rekke andre forhold som er med på å avgjøre kommunenes utgifter; om befolkningen i kommunen bor spredt eller er mer samlet i et sentrum, reiseavstander og kommunikasjon. Vi vet også at sosiale forhold knyttet til innbyggerne er viktige behovsindikatorer. Derfor har kriterier knyttet til antall psykisk utviklingshemmede, flyktninger og innvandrere, enslige forsørgere, ikke gifte over 67 år blitt brukt som fordelingskriterier.

Et av de mer kuriøse kriterier har vært at en kommune får høyere inntekter desto flere av innbyggerne som har høyere utdanning. Dette kriteriet ble innført da barnehagefinansieringen ble inkludert i «Inntektssystemet» i 2010. Det førte til et kraftig inntektstap for kommuner med stor andel arbeidsplasser i industri og primærnæringer og for distriktskommunene og en kraftig økning i inntektene i de store sentrale bykommunene. Siden alle barn bør ha like muligheter til å få barnehageplass, burde kriteriet i stedet vært knyttet til antall barn i barnehagealder og eventuelle variasjoner i kostnadene med å tilby en barnehageplass. Til tross for



sterk kritikk både politisk og faglig, er dette kriteriet nå beholdt i over 12 år begrunnet i valg fra statistiske regresjonsanalyser.

De statistiske analysene som er gjennomført i forbindelse med denne utredningen, viser at den statistiske forklaringskraften knyttet til de barnehageutgifter en kommune har, primært er knyttet til antall barn i barnehagealder. Videre er det forskjeller knyttet til avstandsulemper. Det er også en viss sammenheng knyttet til andel heltidsarbeidsplasser. Utvalget oppsummerer sine vurderinger med at det ønsker å basere seg på kriteriene antall barn i barnehagealder og andelen lønnstakere i heltidsstillinger. Dette er et godt eksempel på at en burde gått mer grundig til verks og avklart kostnadsulempene knyttet til reiseavstander og mulighetene til kapasitetsutnyttelse i barnehagene, i stedet for å bruke statistiske analyser med stadig nye faktorer. Pensjonistforbundet vil derfor anbefale at fordelingskriteriene her burde være antall barn i barnehagealder og kriterier knyttet til kostnadene kommunene har med å yte en barnehageplass. Departementet burde snarest mulig bytte ut det lite hensiktsmessige kriteriet andel personer med høyere utdanning.

Vennlig hilsen
For Pensjonistforbundet

Jan Davidsen
Leder av Pensjonistforbundet