



Kommunal og Distriktsdepartement
Postboks 8112, Dep
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

22/6315-3 ALE
Alexander Berg-Erichsen /

Dato:

20.10.2022

Høring - NOU 2022: Inntektssystemet for kommunene

Fagforbundet har mottatt på høring NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*. Fagforbundet ønsker å komme med innspill til utvalgets forslag og spesifikke innspill til hvordan kommunens inntektssystem bør endres. Fagforbundet ber departementet ta med seg innspillene i det videre arbeidet med inntektssystem.

Innledning

Inntektssystemet er av stor betydning for samfunnet. Utformingen av inntektssystem påvirker hverdagen til våre medlemmer i stor grad, både som arbeidstakere og innbyggere. Videre har kommunale tjenester en stor effekt på å redusere ulikhet (Aaberge mfl. 2021) og fordelingen av kommunale inntekter påvirker også sysselsettingen i privat og kommunal sektor (Stambøl, 2008). Flere av samfunnsutfordringene som blant annet ble beskrevet i NOU 2020: 15 (Demografi-utvalget) kan løst bli gjennom et mer treffsikkert inntektssystem.

Fagforbundet mener det er helt avgjørende med et inntektssystem som realiserer målsettingen om likeverdige tjenester i hele landet og med en rettferdig økonomisk rammefordeling som kommer alle kommuner til gode.

Utvalget presenterer fordelingsvirkningene av sitt forslag. Det viser seg at kommunene som taper på forslaget er de samme kommunegruppene som tapte på det i 2017 og de kommunegruppene som har hatt lavest vekst fra 2006-2016. En sentral årsak for dette er den ufullstendige skatteutjevningen mellom skattesvake og skattesterke kommuner. En annen årsak er at strukturkriteriet endres noe, men består. Et kriterium som ble innført for å skape økonomisk press til sammenslåing av kommuner. Fagforbundet mener at eventuelle kommunesammenslåinger må være reelt frivillige og ikke som følge av økonomisk press. Erfaringer fra Norden viser at det er lite eller ingenting å spare på kommunesammenslåing (Blom-Hansen mfl. 2016, Harjunen mfl. 2019), men at lokaldemokratiet svekkes betydelig (Lassen og Serritzlew, 2011) og at tjenestetilbudet sentraliseres (Glensvik og Klingenberg 2013, Harjunen mfl. 2019).

Både med tanke på den ufullstendige skatteutjevningen og andre element ved inntektssystemet er det behov for en økt fordeling. Fagforbundet er klar over utfordringene med å endre et «null-sum» system som inntektssystemet. En løsning på denne

fordelingsutfordringen er å øke de frie inntektene, samtidig som man fordeler midlene mer rettferdig. Da vil «taperne» av endringene ikke bli så hardt belastet eller til og med få en økning i frie inntekter, som følge av de samlede frie inntektene øker. Kaka blir større og bedre fordelt.

Offentlig finanser og den makroøkonomiske situasjonen må så klart tas hensyn til, men følger utviklingen SSBs estimat (SSB, 9.9. 2022) vil f.eks. inflasjon justert for avgifter og strøm være på lave 1.6 prosent i 2024. Det er trolig mer rom i økonomien for en kraftigere økning i frie inntekter da. Utviklingen de siste 20 årene viser at privat konsum har økt med 75 prosent i faste 2019-priser, mens kommunalt konsum har kun økt med 42 prosent (SSB, 8.9.2022). Individuelt konsum har blitt prioritert overfor konsum for fellesskapet.

For å løse noen av de store samfunnsutfordringene som vi står ovenfor som nasjon, er det helt avgjørende at vi har et tilstrekkelig kommunalt ressursgrunnlag, til å løse utfordringer som blant annet klimakrisa, utenforskap, økt ulikhet, færre arbeidstakere per pensjonist, redusert tillit og økt polarisering, ujevn vekst og utvikling i landet. Inntektssystemets utforming og kommunens ressursgrunnlag vil legge føringer for det samfunn Norge vil være i framtiden.

Fagforbundet velger å komme med innspill innenfor tre hovedkategorier:

1. Skatt og skatteutjevning
2. Rammetilskuddet
3. Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester

Skatt og skatteutjevning

Utvalget foreslår noe mer skatteutjevning, gjennom mindre andel formueskatt og økt andel inntektsskatt som fordeles til kommunene. Fagforbundet støtter intensjonen, men mener det er behov for en betydelig økt omfordeling gjennom utjevningssystemet av skatteinntektene. Dagens system fører til at kommunene får minst 94 pst. av landsgjennomsnittet i skatteinntekter. Med andre ord får lav-inntektskommuner under 6 prosent av landsgjennomsnittet hvert år, men skal likevel løse de samme lovpålagte oppgavene. Dagens system er et «lav-inntekts bevarende» system.

Et argument for ufullstendig skatteutjevning var at kommunene skulle ha insentiv til å effektiv skatteinndragelse, men under regjeringen Solberg ble den kommunale skatteoppkrever funksjonen flyttet til staten og dermed faller argumentet bort. Et annet argument for den ujevne fordelingen er at kommunene skal ha insentiv til og å kunne motta gevinstene av næringsutviklingen og flere arbeidsplasser. Argumentet er et teoretisk argument, for i praksis ønsker alle kommuner en positiv næringsutvikling og flere arbeidsplasser i sin kommune.

Fagforbundet mener det er behov for en fullstendig utjevning av skatteinntektene for å sikre at inntektsutjevning er i tråd med målsettingen til inntektssystemet. Sekundært en utjevning på lik linje som fylkeskommunene inntektssystem (87.5 prosent utjevning) og hvor det gis en tilleggskompensasjon til kommuner som har under 90 prosent av landsgjennomsnittet for å sikre at alle kommuner kommer betydelig nærmere landsgjennomsnittet.

Utvalget foreslår at skattesatsene til inntekts- og formueskatten bør være faste satser, og at kommunene ikke bør ha mulighet til å endre disse. Det forslaget støtter Fagforbundet og mener at det vil være viktig for å unngå en uheldig skattekonkurranse imot bunnen.

Utvalget foreslår at flere av inntektsartene som er på utsiden i dag, som blant annet vannkraft, havbruk og vindkraft, bør omfattes av en moderat utjevning mellom kommunene. I ettertid av utvalgets presentasjon har regjeringen Støre presentert en skattepakke bestående av blant annet innføring av grunnrentebeskatning på havbruk og vindkraft (28.09.22). I skatteforslagene er det foreslått at deler av inntektene fra grunnrentebeskatningen som går til kommunene, også skal være en del av inntektssystemet gjennom naturressursskatt. Fagforbundet støtter regjeringens Støre sitt forslag og som er i tråd med hva Fagforbundet tidligere har spilt inn til Inntektssystemutvalget og andre NOU'er. Det skaper utfordringer for legitimiteten og den felles finansiering av velferden ved at kommunale inntekter fra naturressurser er utelatt fra kommunens inntektssystem. Fagforbundet mener det er fornuftig og viktig at også deler av havbruk- og vindkraftsinntekter er en del av kommunenes inntektssystem.

Utvalget foreslår å øke kommunens handlefrihet med hensyn til eiendomsskatt, ved at skattesats for bolig og fritidsbolig føres tilbake til samme nivå som i 2019. Da alle satsene fulgte de generelle reglene i eiendomsskatteloven på mellom 2 og 7 promille, og uten en nasjonalt bestemt reduksjonsfaktor på eiendomsverdien. Fagforbundet støtter forslaget og mener at det er positivt at kommunene kan øke sitt skattegrunnlag. Forslaget øker også det lokale selvstyret.

Samtidig ber Fagforbundet at det blir vurdert om det kan settes en høyere skattesats for fritidsboliger enn vanlige boliger innenfor 2 til 7 promille. Det vil si at de to skatteobjektene ikke automatisk må være lik. Det kan gi kommuner med høye kommunale utgifter fra brukere som ikke er folkeregistrert i kommunen, en økt finansiering.

Rammetilskuddet

Utgiftsutjevningen

Utvalget foreslår en rekke endringer av kostnadsnøkkelen, både med hensyn til valg av kriterier og størrelsene på kriteriene. Det er her de største samlede fordelingsvirkningene er av utvalgets forslag. Endringene i kostnadsnøkkelen rammer noen kommuner sterkt økonomisk negativt, mens andre økonomisk positivt. Samtidig utløser endringsforslaget også en estimert økt utgift på 2.3 milliarder kroner, som ikke er foreslått dekket.

Fagforbundet foreslår at endringene i kostnadsnøkkelen hovedsakelig utsettes og må utredes bedre. Det er det tre hovedgrunner til:

1. Usikkerheten rundt datagrunnlaget som følge av at 2019 i stor grad er benyttet. 2019 var et år med mange forestående kommunesammenslåinger og hvor regnskapstallene muligens ikke skildrer sektoren over tid. Kommunesammenslåingene påvirket de økonomiske disponeringene og regnskapene i 2019, og var et år med særdeles høyt antall kommuner som gikk med underskudd. Over 40 pst. av kommunene gikk med underskudd i det året (SSB, 2020). Borge og Tovmo (2021) viste til at det kunne eksistere «common

pool effects» ved sammenslåingene og at dette førte til store underskudd før kommunekassene ble slått sammen. Videre kan det svake økonomiske resultatet også skildre en svak samlet kommuneøkonomi for det året.

Et annet usikkerhetsmoment som gjelder 2019 er at effekten av lærernorm i grunnskolen og pedagog- og bemanningsnorm i barnehagen ikke var fullstendig realisert i 2019. Mao. kommunene har høyere utgifter i dag enn i 2019 som følge av pedagog- bemanningsnormene. Regnskapstallene for 2019 er derfor usikre. Utvalget peker også behovet for videre analyser på grunn av usikkerheten om datagrunnlaget.

2. Usikkerhet rundt resultatene av de statistiske regresjonsanalysene. For å kunne benytte regresjonsanalyser er det flere forutsetninger som må være oppfylt og det blir gjort gjennom statistiske tester (Gauss-Markov kravene). Hvis forutsetningene ikke er tilstedte er det vanskelig å kunne si om kriteriene faktisk er forventningsrette eller signifikante. Det igjen påvirker størrelsene på kostnadskriteriene og om de har en reell effekt på brutto utgiftene til de ulike sektorene. Utvalget har ikke presentert resultater av testingen av om regresjonsforutsetningene er tilstedte, samtidig som de har avvist at de vil gjøre det i ettertid av framleggelsen utredningen.
3. Endringene av indeksen er ikke i tråd med andre samfunns mål. De sosio-økonomiske kriteriene faller i verdi og endres. Det betyr at kommuner med større grad av sosio-økonomiske utfordringer, får kompensert i mindre grad enn tidligere. Samtidig fjernes «utdanningskriteriet» i barnehage-nøkkelen, men erstatter det med «lønntakere 25–54 år i heltidsstilling» som mest sannsynlig er sterkt korrelert med «utdanningskriteriet». Endringen løser ikke utfordringen som var med «utdanningskriteret», som var at det gav mer inntekter til kommuner med mindre sosio-økonomiske utfordringer enn de med større. Endringen vil kun redusere utjevningen mellom kommuner med hensyn til sosio-økonomiske utfordringer. Dette viser også at det er vanskelig å finne gode kriterier som også løser samfunnsproblem.

Det er også en endring i den interne vektingen i alderskriteriene. Utvalget foreslår at andelen av alderskriteriet som gjelder for 67 år eller eldre blir en litt mindre andel, enn i dagens system. Endringen er ikke stor, men det betyr at kommuner med relativt flere yngre enn eldre blir kompensert noe mer enn kommuner med mange eldre (høy forsørgerbyrde). Det kan sies å være motstridende med målsettingen om likeverdige tjenester og vil svekke kommunene med en eldre befolkning sin mulighet til å levere tjenester. Den negative effekten forsterkes ved at skatt er ufullstendig utjevnet og at kommuner med mange eldre mest sannsynlig vil ha en svakere utvikling i interne skatteinntekter. I NOU 2020: 15 blir nettopp inntektssystemet trukket fram som et verktøy som sikrer at forsørgerbyrder i stor grad jevnes ut mellom kommuner og dermed at utfordringen blir mindre. Men hvis dette elementet svekkes i nytt inntektssystem kan det få store samfunnsmessige konsekvenser.

Fagforbundet foreslår derimot en endring av utgiftsutjevningen og kostnadsnøkkelen, og det er at strukturkriteriet blir fjernet og dermed blir det en lik verdi på basiskriteriet til alle kommuner. I stedet for det graderte basiskriteriet som ble innført fra 2017 gjennom strukturkriteriet. Bakgrunnen for forslaget er at strukturkriteriet ble innført for å skape økonomisk press til sammenslåing av kommuner. Fagforbundet mener at eventuelle kommunesammenslåinger må være reelt frivillige og ikke som følge av økonomisk press, og derfor bør ikke inntektssystem inneha elementer for fører til det.

Regionalpolitiske tilskudd

Utvalget foreslår å endre og redusere storby-tilskuddet. Fagforbundet ber departementet vurdere om det er en hensiktsmessig løsning. Storbyer som f.eks. Oslo, Bergen og Trondheim kan ha særegne storby-utfordringer som det er beskrevet i NOU 2020: 16 (Levekår i byene) og som det bør ta hensyn til.

I NOU 2020: 16 blir det også poengtert at deler av dagens statlige tilskuddsordninger til områdesatsinger bør innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Utfordringen med prosjektfinansiering er at det kan stadig blir satt i gang nye prosjekter framfor å sørge for en stabil innsats i de ordinære tjenestene. Det kan være vanskelig å få videreført prosjektene i ordinær drift selv om de er vellykkede og at det er behov for å dreie innsatsen fra prosjektbasert innsats og metodeutvikling til varig å styrke de ordinære tjenestene. Fagforbundet mener at departementet bør vurdere anbefalingene fra NOU 2020: 16 om at tilskuddsordninger heller bør være en del av kommunens rammetilskudd, for å sikre stabil og langsiktig drift.

Utvalget mener det ikke er grunnlag for å videreføre dagens regionsentertilskudd, og anbefaler at tilskuddet avvikles. Fagforbundet har over tid ment at regionsentertilskuddet har vært et uheldig tilskudd. Dette som følge av at det gir et økonomisk insentiv til kommunesammenslåing og dermed et indirekte økonomisk pressmiddel for å tvinge kommuner sammen. Fagforbundet mener det er bra at utvalget foreslår å avvikle tilskuddet.

Utvalget foreslår også å endre innrettingen på distriktstilskuddene og benytte en ny distriktsindeks. Distriktsindeksen har historisk avgrenser hvilke kommuner som får distriktstilskudd, men også hvilke områder som har:

- Differensiert arbeidsgiveravgift
- Distriktsrettet investeringsstøtte (via Innovasjon Norge)
- Midler til fylkeskommunene innenfor programkategori 13.50 - Distrikts- og regionalpolitikk

Nå benyttes det to distriktsindekser; Distriktsindeksen 2017 for fordeling av distriktstilskudd og som er basert på den opprinnelige, og Distriktsindeksen 2022 som benyttes til næringspolitiske tiltak i distriktene.

Prosessen med å endre distriktsindeksen har vært lang, og en av årsakene er at endringsforslaget har vært et sub-optimalt forslag som i liten grad realiserer målsettingen om å måle kommuner med distrikts utfordringer. Den nye indeksen er mer grovkornet og tar mindre hensyn til sosio-økonomiske elementer og endringer over lang tid. Endringen av

distriktsindeksen var i disfavør for kommunene som hadde størst utfordringer. De kommunene som «tjente» på endringene, er kjennetegnet ved å ha:

- Høye skatteinntekter
- God kommuneøkonomi
- Høy andel sysselsatte
- Relativ høy befolkningsvekst

Mens kommunene som taper på endringene vil ha motsatte kjennetegn. Dette vitner om et forslag som er motstridene med hensyn til målsettingene til de forskjellige distrikts virkemidlene. Endringen av distriktsindeksen kan derfor forsterke de negative tendensene og svekke realiseringen av tiltaksordningene.

Fagforbundet foreslår heller at man baserer seg på Distriktsindeks 2017 og hvor man erstatter den tidligere sentralitetsindeks (NIBR) og indikatoren reisetid, med SSBs sentralitetsindeks på plassen til de to tidligere indikatorene. Det vil si at man kun bytter sentralitetsindeksen og lar de andre indikatorene være konstante. Sammen med lik vektning som tidligere. Fagforbundet mener at en oppdatert versjon av distriktsindeksen 2017 bør benyttes både til fordeling av distriktstilskudd og næringspolitiske tiltak.

I utvalgets forslag reduseres de samlede regionalpolitiske tilskudd med om lag 1 mrd. kroner. Fagforbundet er skeptisk til at regionalpolitiske tilskudd reduseres og mener at tilskuddene bidrar til å realisere samfunns mål som de andre delene av inntektssystemet ikke treffer i like stor grad. Dette gjelder samfunns mål som gode levekår i storbyer, samt positiv vekst og utvikling i distriktskommuner.

Skjønnstilskuddet

Utvalget trekker fram at skjønnstilskuddet bør fordeles etter faktiske behov det enkelte år og brukes til å fange opp hendelser og forbigående forhold som ikke ivaretas av de øvrige delene av inntektssystemet. En mindre del av skjønnstilskuddet kan også brukes for å understøtte viktige utviklingsprosjekter som går på tvers av kommuner. Dette støtter også Fagforbundet.

Fagforbundet er derimot skeptiske til utvalgets forslag om at skjønnstilskuddet ytterligere skal reduseres, da skjønnstilskuddet allerede har blitt halvert de siste ti årene og kun var på 990 millioner i 2022. Med redusert skjønnstilskudd blir det mindre anledning til å gi støtte til kommuner med utfordringer eller fange opp hendelser og forbigående forhold som ikke ivaretas av de øvrige delene av inntektssystemet.

Samtidig har en betydelig andel av skjønnsmidler blitt benyttet til prosjektmidlene tilknyttet fornyings- og innovasjonsprosjekter. Midler til fornyings- og innovasjonsprosjekter er viktig og kan være en kilde til positiv utvikling av sektoren. Utfordringen ligger i at en større del av skjønnsmidlene blir benyttet til andre formål enn å fange opp hendelser og forbigående forhold som ikke ivaretas av de øvrige delene av inntektssystemet. Skjønnstilskuddet burde brukes mer aktivt som et verktøy for spesielle eller kortsiktige hendelser og heller økes enn å reduseres.

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester

Som utvalget skriver så er toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester et øremerket tilskudd, og ikke en del av inntektssystemet, men at ordningen har flere berøringspunkter med inntektssystemet. Samtidig påvirker utformingen av ordningen kommunens mulighet til å tilby likeverdige tjenester, på grunn av kommunenes ulike egenandeler. Egenandelene oppstår både gjennom utgifter under innslagspunktet og de 20 pst. som ikke blir dekket av nettoutgifter over innslagspunktet.

Kommunene har også blitt berørt av at innslagspunktet ble økt over kommunal deflator i flere omganger under regjeringen Solberg. Med betydelige og økte egenandeler til ressurskrevende tjenester betyr det at kommuner må bruke en større andel av frie inntektene til å finansiere tjenestene og indirekte betyr det kutt i andre kommunale tjenester.

Utvalget viser til at for to kommuner av ulik størrelse vil en lik egenandel per mottaker, som i dagens toppfinansieringsordning, kunne gi store forskjeller i utgifter målt per innbygger. En annen utfordring med dagens ordning er at den kun gjelder brukere som er opptil 67 år. Kommunene har fortsatt høye utgifter selv om brukeren fyller 68 år, men blir ikke tilstrekkelig kompensert for det.

Utvalget mener at det bør vurderes en endring i utformingen av toppfinansieringsordningen, slik at denne i større grad ser på utgiftene kommunen har som helhet og ikke kun til den enkelte mottaker i ordningen. Fagforbundet mener det blir viktig vurdere om hele ordningen skal endres eller at man skal endre komponenter av dagens ordning. Hvis strukturen på dagens ordning beholdes, mener Fagforbundet at ordningen i større grad enn i dag bør treffe kommuner med spesielt høye utgifter. Dette uavhengig av innbyggerstørrelse og at det bør gjelder for brukere som også er 68 år eller eldre. Uavhengig av valg av utforming av ordning må kommuner med spesielt høye egenandeler per innbygger bli kompensert i en mye større grad enn i dag.

Fagforbundet er skeptiske til utvalgets forslag om at toppfinansieringsordningen bør være en del av rammetilskuddet og ikke et øremerka tilskudd som det er i dag, som følge av estimerte «gjennomsnittsstørrelser» kan bli avgjørende for kompensasjonen og ikke det faktiske utgiftsnivået til den enkelte kommunen.

Kilder

- Aaberge, R. Langøren, A. Lindgren, P. (2021). Fordelingseffekter av offentlig tjenesteproduksjon i Europa. *Samfunnsøkonomen* 2021/2. samfunnsokonomien.no/journal/2021/2/
- Borge, L. Tovmo, P. (2021). Municipal mergers and fiscal outcomes: common pool effects at an early stage. Working paper
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. Serritzlew, S, & Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812-831. Kilde: [ASPR. Vol 110/4](#)
- Glensvik, A. Kligenberg, S. (2013). Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing | Proba samfunnsanalyse. Proba-rapport nr 2013-12. Kilde: proba.no/rapport
- Harjunen, O., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2019). Political representation and effects of municipal mergers. *Political Science Research and Methods*, 1-17. Kilde: [PSRM. Vol 9/1](#)

- KMD. (2021). Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2022. Grønt hefte. [Grønt Hefte 2022](#)
- NOU 2020: 15. Det handler om Norge. Demografiutvalget. [NOU 2020: 15](#)
- NOU 2020: 16. Levekår i byer. [NOU 2020:16](#)
- NOU 2022: 10. Inntektssystemet for kommunene [NOU 2022: 10](#)
- SSB. (2020). Kommuneregnskap. www.ssb.no/kommuneregnskap
- SSB. (8.9.2022). Nasjonalregnskap. <https://www.ssb.no/statbank/table/09190/>
- SSB. (9.9.2022). Konjunkturtendensene. www.ssb.no/nasjonalregnskap
- Stambøl, L. (2008). Skaper høyt kommunalt forbruk flere arbeidsplasser og økt tilflytting? Økonomiske analyser, Årg. 27, nr. 2 (2008), s. 25-32

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Kopi til
Hans Martin Aase
Trond Jensrud