



Til

Kommunal- og distriktsdepartementet

12. desember 2022

Oversendelse av

Høringsuttalelse til NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene fra Østre Agder-samarbeidet IPR (Interkommunalt Politisk Råd).

Vedtatt i representantskapsmøte i Østre Agder-samarbeidet IPR (Interkommunalt Politisk Råd) 9. desember 2022 sak 74/22.

Norske kommuner har ulike muligheter for å gi innbyggerne likeverdige tjenester.

Det viktigste grepet for å sikre likeverdige tjenester i alle kommuner er å legge til rette for et likere inntektsgrunnlag gjennom utjevning av skatteinntektene i inntektssystemet til 100%, på samme måte som utgifts-utjevningen utjevner til 100 %.

1. Inntektsutjevningen

Dagens inntektssystem for kommunene bygger på at utgiftene utjevnes 100% mens inntektene kun utjevnes i den grad at skattesvake kommuner blir løftet til ca. 94 % av landssnittet. Kommuner som har innbyggere med lave lønninger og liten sysselsettingsgrad forutsettes å levere likeverdige tjenester som kommuner med høye inntekter og høy sysselsettingsgrad og dermed høyere skatteinntekter. Dette forventes selv med inntekter som i snitt er 6 % lavere enn landet.

For å illustrere hva dette betyr kan Arendal kommune brukes som eksempel. I systemet for utgiftsutjevning har Arendal i 2022 har en samlet faktor på 1,010 (0,999 etter inntektssystemutvalgets forslag). Det vil si et nærmest helt gjennomsnittlig utgiftsbehov.

Ved at inntektsutjevningen kun utjevner til 94% må Arendal kommune drive ca. 90 mill. kroner billigere enn gjennomsnittskommunene. Det vil si at alle tjenester må produseres 6 % billigere enn andre kommuner. Dette er slik det er i dag, når vi kun ser på inntektene som pr. dags dato er inkludert i inntektsutjevningen.

Før utjevning er Arendal kommunes skatteinntekter mellom 83 og 84 % av landssnittet. Grunnen til det lave skattenivået er innbyggere med lav inntekt og lav sysselsettingsgrad. Mange uføre, mange med helseproblemer av ulike slag, mange som ikke klarer å fullføre videregående skole og generelt lavt utdanningsnivå har i 30 år preget levekårsstatistikken i Arendal.

Kommunen i Østre Agder-samarbeidet IPR har tilstrebet å få til bedre tverrfaglig og tidlig innsats. Men, med bakgrunn i regionens lave inntektsnivå og alle føringene fra statlig hold med pedagognormer i skoler og barnehager, stillingsnormer i barnehagene, føringar på innholdet i omsorgstjenestene, straffegebyr for manglende mottak av ferdigbehandlede pasienter fra sykehuset osv. er det sterkt begrenset hva kommunenes økonomi tillater av ekstra innsats overfor den befolkningen som trenger ekstra bistand når inntektene bare for Arendal kommune over en 10-12 årsperiode er omkring 1 mrd. kroner lavere enn gjennomsnittskommunen. Samtlige kommuner i vårt samarbeid er lavinntektskommuner og de skal på tross av dette levere likeverdige tjenester til innbyggerne som kommuner med 10% høyere inntekter. Skal en kunne bidra til at kommuner med særskilt store levekårsutfordringer gis forutsetning er for å kunne gjøre en bedre jobb for utjevne levekårene i landet så må grensene for inntektsutjevningen endres fra dagens nivå på 94% til 97%. Da får kommunene med de største levekårsutfordringene i landet handlingsrom til aktivt å kunne arbeide for økt andel i arbeid, flere i heltidsstillinger og reintegrere mennesker i arbeidslivet.

Inntektssystemutvalget tar ikke tak i denne problemstillingen, men viderefører ukritisk ordningen med delvis utjevning av inntekter, til ca. 94% av landssnittet. Det er en svakhet ved hele utredningen at den ikke leverer en begrunnelse for opprettholdelse av en grense på dette nivå. Det kan være mange grunner til at kommuner og regioner har utviklet særlige levekårsutfordringer. Sviktende arbeidsmarked over tid er et eksempel på det som har bidratt til situasjonen i vår region. Å legge til grunn at dette er selvforskyldt er hverken holdbart eller konstruktivt. Kommuner i regioner med levekårsutfordringer må gis rammevilkår slik at de selv kan gjøre en innsats for å bedre innbyggernes situasjon. Staten kan ikke forvente at kommuner med et inntektsnivå på 94% av landssnittet og et utgiftsbehov på landssnittet eller høyer skal leve opp til intensjonen om at alle kommuner skal tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

2. Utgiftsutjevningen

Heltidskriteriet

I utvalgets forslag skrotes utdanningskriteriet skrotes som grunnlag for fordeling av barnehagemidlene. Det stiller kommunene i Østre Agder-samarbeidet IPR seg bak. Samtidig er kommunene svært uenig i at det i stedet innføres et kriterium som bygger på andel personer i hel stilling i aldersgruppen 25-54 år. Dette nye kriteriet vil få særlige negative konsekvenser for kommuner som på forhånd har en overhyppighet av levekårsutfordringer.

Lav utdanningsnivå blant innbyggerne gir som hovedregel utslag i lav sysselsettingsgrad og over gjennomsnittet for yrkesaktive som jobber deltid. Dermed kommer mange kommuner som tapte på utdanningskriteriet enda dårligere ut på heltidskriteriet. Spesielt tydelig er dette i Agder.

Konsekvensen av forslaget er at i de kommunene hvor det er spesielt viktig med tidlig innsats, som oppnås ved at barn går i barnehage, hindres i dette. Både dagens system og den foreslått kostnadsnøkkelen for barnehage bidrar til å svekke det økonomiske grunnlaget for å satse ekstra på barnehage. Å bruke antall barn i barnehage som grunnlag for tildeling av «barnehagemidler» i inntektssystemet ville fjerne denne urimeligheten. I dag er bruk av barnehagetilbudet høyt i alle kommuner slik at ingen rammes urimelig hardt av en slik ordning som er enkel å forholde seg til.

Tilskuddsordningen rettet mot særlig ressurskrevende tjenester

Utvalget mener at det bør vurderes en endring i utformingen av toppfinansieringsordningen, slik at ordningen i større grad ser på kommunen som helhet og ikke kun den enkelte mottaker i ordningen. Det anbefales at dette ivaretas i toppfinansieringsordningen slik at denne i større grad ser på kommunens totale utgifter til mottakerne som er omfattet av ordningen, på samme måte som kommunen ses på som en helhet i inntektssystemet.

Kommunene i Østre Agder-samarbeidet IPR (Interkommunalt Politisk Råd) anbefaler at særlig ressurskrevende tjenester (SRT) innføres som et eget kriterium i inntektssystemet. Analyse for kommunene i Agder viser at finansieringsordningen for SRT slår veldig skjevt ut for en del kommuner. Dagens ordning med egenandel i bunn gir ekstreme utslag dersom en kommune har et



høyere antall innbyggere med behov for slike tjenester enn gjennomsnittskommunen. Det er helt nødvendig at et framtidig inntektssystem for kommunene fanger opp dette. Utvalget foreslår å innlemme deler av det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet, slik at en større del av tjenestene til denne gruppen tjenestemottakere blir finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Vi kan ikke se at en slik strategi vil ivareta utfordringen som for mindre kommuner står overfor. Derfor bør midler til formålet fortsatt forbli øremerket.

Forslaget til endring inntektsmodellen som innebærer ny vektning av PU- kriteriet gir betydelig omfordelingseffekt. Dette rammer i særlig grad kommuner som av historiske årsaker har mange personer i gruppa. Flere av disse kommunene er små slik at konsekvensene blir særlig store.

Utvalget foreslår at det gjøres et videre utredningsarbeid for å finne en annen måte å tildele ressurser på enn den individ-baserte modellen som benyttes i dag.

Hvordan summen av endret vektning av PU og eventuell endring av tildelingssystemet for ressurskrevende tjenester blir er ikke mulig å vurdere i dag. Inntil hele dette komplekset er avklart bør ikke PU-vektingen endres som forslått.

Utjevning av inntekter i forhold til kommuner med kraftanlegg

Utvalget skisserer en egen utjevningsmodell for inntektene fra eiendomsskatt på kraftanlegg mv., konsesjonskraft og havbruksinntektene på siden av den ordinære inntektsutjevningen. Utvalget foreslår en symmetrisk utjevningsmodell med kompensasjonsgrad på 10 pst. for å oppnå en moderat utjevning. Utvalget anbefaler at det ses nærmere på hvordan en slik utjevningsordning kan utformes. Østre Agder-samarbeidet IPR har forståelse for at inntekter knyttet til eiendomsskatt på kraftanlegg vurderes i forhold til inntektsutjevningen, men da må effekten gjøres målrettet slik at kommuner med et særlig høyt inntektsnivå fra slik inntekter er de som skal bidra til inntektsutjevningen, mens kommuner med lave eller middels inntekter fra eiendomsskatt på vannkraftanlegg og vindkraftanlegg skjermes. I tillegg bør kommuner som de siste 3 år har hatt lavere totale inntekter enn landsgjennomsnittet per innbygger (ihht. KOSTRA) ikke være gjenstand for utjevningen knyttet til skatt på disse anlegg. Dette bør være en premiss for den utredning utvalget anbefaler iverksatt.

3. Videreføring av prinsipper i inntektssystemet

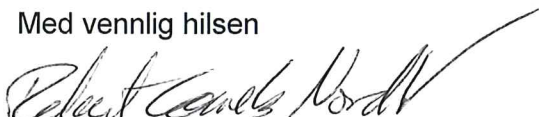
Kommunene i Østre Agder-samarbeidet er enig i de prinsipper inntektssystemutvalget har valgt å videreføre og som de har lagt til grunn for sitt arbeid:

- Rammefinansiering fortsetter å være hovedsystemet, uten føringer på hvordan midlene skal brukes (Frie inntekter).
 - Kommunen støtter at tilskudd pr. skole bør tas ut, dette strider med rammefinansieringen og legger seg opp i hvordan kommunens organiserer egen drift.
- Kommunen får økt fleksibilitet knyttet til å sette egen eiendomsskatt.
- Skattesatsene for skatt på inntekt og formue bør være faste satser, og kommunene bør ikke ha mulighet til å endre disse. Dersom kommunene fortsatt skal ha muligheten til å sette ulike skattesatser, må ikke kommuner som reduserer satsen få kompensasjon for dette.
- Forslaget legger opp til å inkludere inntekter fra vannkraft, havbruksfond og eiendomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg som grunnlag for utjevning av inntekter. Kommunene i Østre Agder-samarbeidet støtter dette forslaget, men med klare forbehold om at det ikke skal omfatte kommuner med begrensede inntekter fra slik skattelegging. Videre at det ikke skal omfatte kommuner med lavt inntekt. I praksis får den foreslåtte ordningen liten omfordelende effekt og bør begrunnes ut fra at et lite mindretall kraftkommuner oppnår et

inntektsnivå som oppfattes som urimelig høyt, om intensjonen om at kommuner skal kunne levere likeverdige tilbud til sine innbyggere, skal framstå som troverdig.

- Utvalget mener at det fortsatt bør være full utjevning av ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene.
- Utvalget legger vekt på at mest mulig av rammetilskuddet bør fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet, og foreslår derfor en reduksjon i skjønnskuttet og saker som gis med særskilt fordeling.

Med vennlig hilsen



Robert Cornel Nordli – ordfører i Arendal kommune og leder i representantskapet i Østre Agder-samarbeidet IPR (Interkommunalt Politisk Råd)