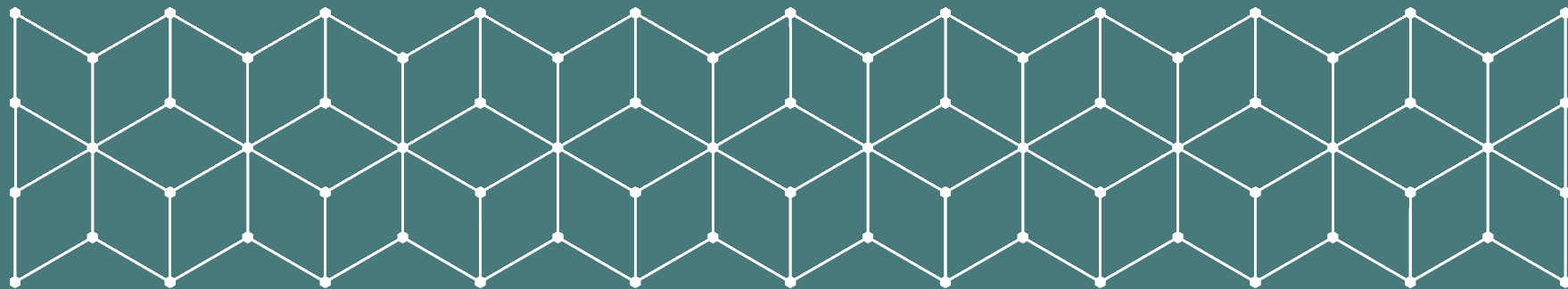
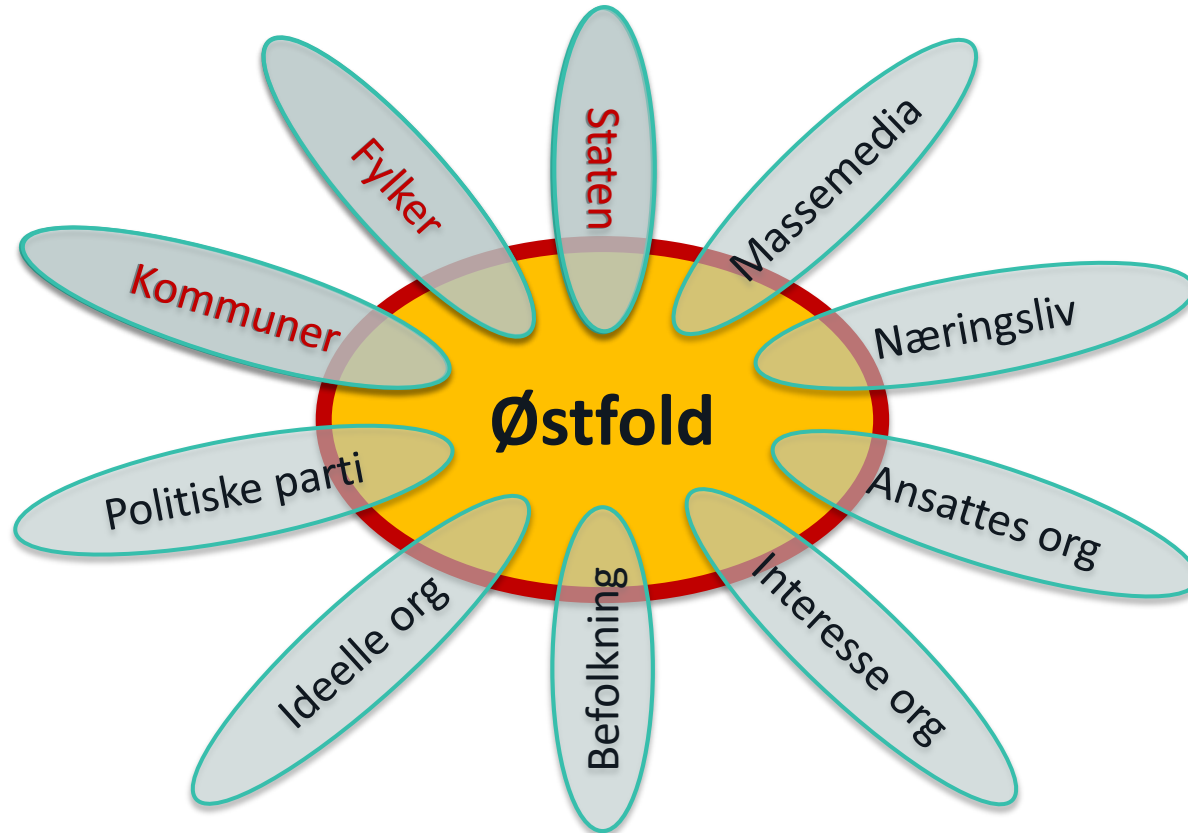


# Inntektssystemet for kommuner i et folkehelseperspektiv

Konferansen «Østfold, mangfold og frivillighet»  
Bankettsalen, Hotell Scandic City, Fredrikstad



# Østfold – problemer, aktører og løsninger



# Innledning

## Bakgrunn, problemstilling og konklusjon

## Bakgrunn og problemstilling

- Folkehelseforskningen har vist at de sosiale ulikhetene i Norge er like store som dem en finner i andre land i Europa med svakere økonomi og velferdsordninger
- De kommunale velferdstjenestene har en nøkkelrolle i arbeidet med å jevne ut sosialt betingede ulikheter i helse
- Det overordnede formålet for inntektssystemet for kommunene, er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tilbud til innbyggerne
- Utgiftsutjevningen skal sikre at inntektene blir justert for strukturelle forskjeller mellom kommunene, demografisk, geografisk og sosialt, som de i liten grad kan påvirke, og som gir kostnadsforskjeller
- Spørsmålet er i hvilken grad utgiftsutjevningen i inntektssystemet ivaretar dette formålet
- Utgiftsutjevningen er en ren omfordeling, det som blir trukket fra enkelte kommuner blir delt ut til andre

# Historisk utvikling av velferdsstaten

- **Frem til 1986:**
  - Staten skal sikre et likeverdig tjenestetilbud til alle innbyggere, i alle kommuner i landet
- **Etter 1986:**
  - Staten skal sikre at kommunene har økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggeren, men kommunene kan prioritere forskjellig. Innbyggerne har rett til et likeverdig tilbud med andre innbyggere i samme kommune.
- **Status 2016:**
  - Kommunenes økonomiske forutsetninger varierer. Fattige kommuner kan ikke gi et tjenestetilbud som er likeverdig med det rike kommuner kan gi.

## Konklusjon

- Inntektssystemet holder ikke hva det lover. Utgiftsutjevningen gir ikke full kompensasjon for strukturelle forskjeller som gir kostnadsforskjeller, og gir ikke kommunene økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tilbud til innbyggerne
- Dette bidrar til å forklare hvorfor sosialt betingede ulikheter i helse i så stor grad blir reproduisert i Norge
- Det er to hovedgrunner til at inntektssystemet ikke holder hva det lover:
  1. Inntektssystemet har en konflikt mellom to prinsipp. I tillegg til utjevning, skal kommunene også beholde inntekter og verdier som skapes i lokalsamfunnet. Dette prinsippet er ivaretatt på en måte som reduserer effekten av utgiftsutjevningen. Man **sier** at det er gjennomført en full kompensasjon for ulikheter, men man **gjør** det ikke.
  2. De samfunnsvitenskapelige metodene som er brukt for å kartlegge sosiale forskjeller som gir kostnadsforskjeller, fanger bare delvis opp disse forskjellene

# Det vitenskapsteoretiske grunnlaget for analysen

- Jeg er historiker av fag, har arbeidet med inntektssystemet siden 1985, og med organisasjonsteori de siste seksten årene
- De økonomiske analysene er basert på nykeynesiansk økonomisk teori om en aktiv stat som aktør i samfunnsutviklingen
- Organisasjonsanalysene er basert på skandinavisk nyinstitusjonell teori, med Nils Brunssons skille mellom hva en organisasjon sier, beslutter og gjør
- Den vitenskapsteoretiske rammen for analysen av kausalforhold er kritisk realisme i tradisjonen etter Roy Bhaskar. En kausalanalyse må ikke bare beskrive **hva** som skjer, men også forklare **hvorfor** det skjer, med vekt på samspillet mellom **kontekst** med sosiale strukturer, **mekanismer** som utløser sosiale krefter, og **resultat**. Forklaringen må omfatte både mekanismer som **påvirker** og som **motvirker** resultatet

# Inntektssystemet for kommuner

Konflikt mellom utgiftsutjevning mellom kommuner,  
og at kommunene skal beholde verdier som skapes lokalt



# Konflikt mellom to prinsipper

- Det overordnede formålet for inntektssystemet for kommunene, er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tilbud til innbyggerne... Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for de kostnadsforskjellene som de ikke kan påvirke selv  
(KMD 2015 Grønt hefte: 3, 14)
- Inntektssystemet er samtidig basert på prinsippet at kommunene bør beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i egen lokalsamfunn. (KMD 2015 Høringsnotat: 73)
- Disse to prinsippene lar seg forene hvis staten først fullfinansierer velferdstjenestene som inngår i rammetilskuddet gjennom rammetilskuddet, og sørger for en utjevning som tar hensyn til de faktiske strukturelt betingede kostnadsforskjellene
- I denne delen av foredraget skal se at utgiftsutjevningen bare omfatter en begrenset del av finansieringen av velferdstjenestene. Skatteinntektene som finansierer den andre delen, reduserer effekten av utjevningen

## Kommunesektorens og kommunenes inntekter i mrd. kr i 2016

(Prop 1S (2015-2016) KMD: 26, 27, 34)

Inntektsart	Kommune- sektoren	Fylkes- kommuner	Kommuner
Skatt	185,7	30,4	155,4
Rammetilskudd	156,9	32,7	124,2
Øremerkede tilskudd	24,3		
Gebyrer	63,7		
Moms kompensasjon	20,4		
Andre inntekter	11,8		
SUM	462,7		

Tallene i tabellen er hentet fra regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016.

I Stortingets budsjettvedtak for 2016, ble rammetilskuddet økt til **124,8** mrd. kr

Skatteandelen er politisk bestemt og har de siste årene ligget på **40 %** av totalinntektene

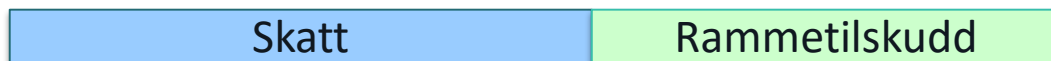
# Finansiering av kommunale velferdstjenester

## rammetilskudd og skatt

Delkostnadsnøkkel	Nøkkelandel i prosent
Admin. og miljø	8,1
Landbruk	0,2
Grunnskole	25,9
Pleie og omsorg	34,8
Sosialhjelp	5,2
Barnevern	3,9
Kommunehelse	4,9
Barnehage	17,0
<b>Sum</b>	<b>100,0</b>

(KMD Høringsnotat 2015:50)

- De kommunale velferdstjenestene barnehage og grunnskole, barnevern og sosialhjelp, kommunehelse og pleie og omsorg, er finansiert av kommunes frie inntekter; rammetilskudd og skatt
- Når nivået på de frie inntektene holdes konstant vil en økning i skatteandelen gi en tilsvarende reduksjon i samlet rammetilskudd. Dette kommer skatterike kommuner til gode. (KMD 2015 Høringsnotat: 76)



# Rammetilskuddet og innbyggertilskuddet

Rammetilskudd til kommuner 2016		
Tilskudd	1000 kr	Andel i prosent
Innbyggertilskudd	119 052 870	95,4
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811	0,3
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747	1,3
Småkommunetilskudd	963 501	0,8
Skjønnstilskudd	1 854 000	1,5
Veksttilskudd	440 616	0,4
Storbytilskudd	459 985	0,4
Sum rammeoverføringer kommuner	124 791 530	100,0

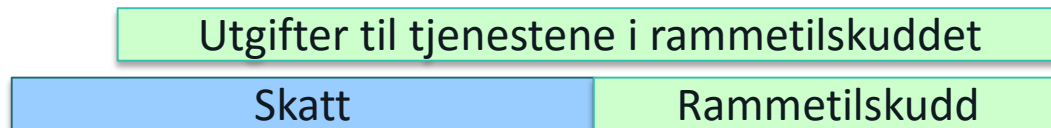
- Beregnede utgifter i 2016 til tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen:

**249,6 mrd. kr**

(Grønt hefte 2016: 15-16)

- Den delen av innbyggertilskuddet som inngår i utgiftsutjevningen, dekker altså mindre enn halvparten av utgiftene til de nasjonale velferdstjenestene som inngår i utgiftsutjevningen

(KMD Høringsnotat 2015:13)



# Innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen

SAKER MED SÆRSKILT FORDELING	DEP	Beløp (1000 kr)
Inndelingstilskudd	KMD	101 974
Tilbakebetaling lån Nannestad og Ullensaker	KMD	-19 350
Helsestasjon og skolehelsetjeneste	HOD	667 696
Utdanning av deltidsbrannpersonell	JD	37 970
Uttrekk avgiftslette DAA	KMD	-218 600
Uttrekk Oslo, korreksjon barnevern	KMD	-26 714
Forsøk ny oppgaveford. barnevern	BLD	247 600
<b>Sum</b>		<b>790 575</b>

- Utgiftsutjevningen omfatter innbyggertilskuddet minus det som går til saker med særskilt finansiering. I 2016 er det:  
(119 053 – 791 = 118 262) mill kr
- Innbyggertilskuddet i 2016 er 95 % av rammetilskuddet
- Utgiftsutjevningen i 2016 er 99 % av innbyggertilskuddet
- Tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen er beregnet å koste 249,6 mrd. kr i 2016.
- Utgiftsutjevningen fullfinansierer ikke disse tjenestene. Den dekker 47,4 % av finansieringen. Resten er finansiert av skatteinntekter.

# Kommunenes skatteinntekter

SSB Kommuneregnskap 2015, foreløpige tall pr. 9.5.2016

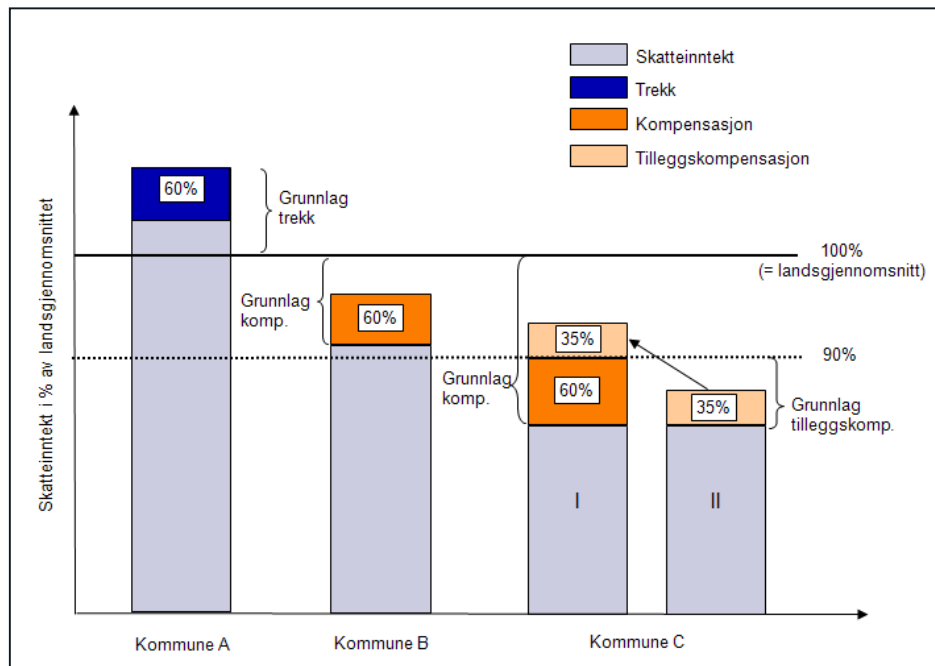
## Kommunenes skatteinntekter i 2015

	mrd. kr	Andel i %
Personskatt av inntekt og formue	139,1	91,8
Eiendomsskatt	11,0	7,3
Andre direkte og indirekte skatter	1,4	0,9
<b>SUM</b>	<b>151,5</b>	<b>100,0</b>

- Kommunenes skatteinntekter består i hovedsak av skatt på inntekt og formue fra personlige skatteyttere
- Eiendomsskatten er en kommunalt vedtatt skatt som holdes utenom skatteutjevningen
- Andre direkte og indirekte skatter, som naturressursskatt og konsesjonsavgift fra kraftselskap, har stor betydning for enkelte kommuner som Bykle, men betyr mindre for kommunesektoren som helhet

# Skatteutjevning for kommuner

KMD Grønt hefte 2015: 19, KMD Høringsnotat 2015:74-75, SSB Statistikkbanken, tabellene 04949 og 04938



- Skatteutjevningen omfatter inntekts- og formueskatt fra personlige skatteyttere, og naturressursskatt fra kraftselskap
- Ifølge KMD varierte disse skatteinntektene pr innbygger i forhold til gjennomsnittet i 2014:
  - Fra 53 % til 281 % før utjevning
  - Fra 93 % til 171 % etter utjevning
- SSBs statistikk gir et noe annet bilde.

# Utdanningsnivå og personskatt på inntekt og formue, før utjevning

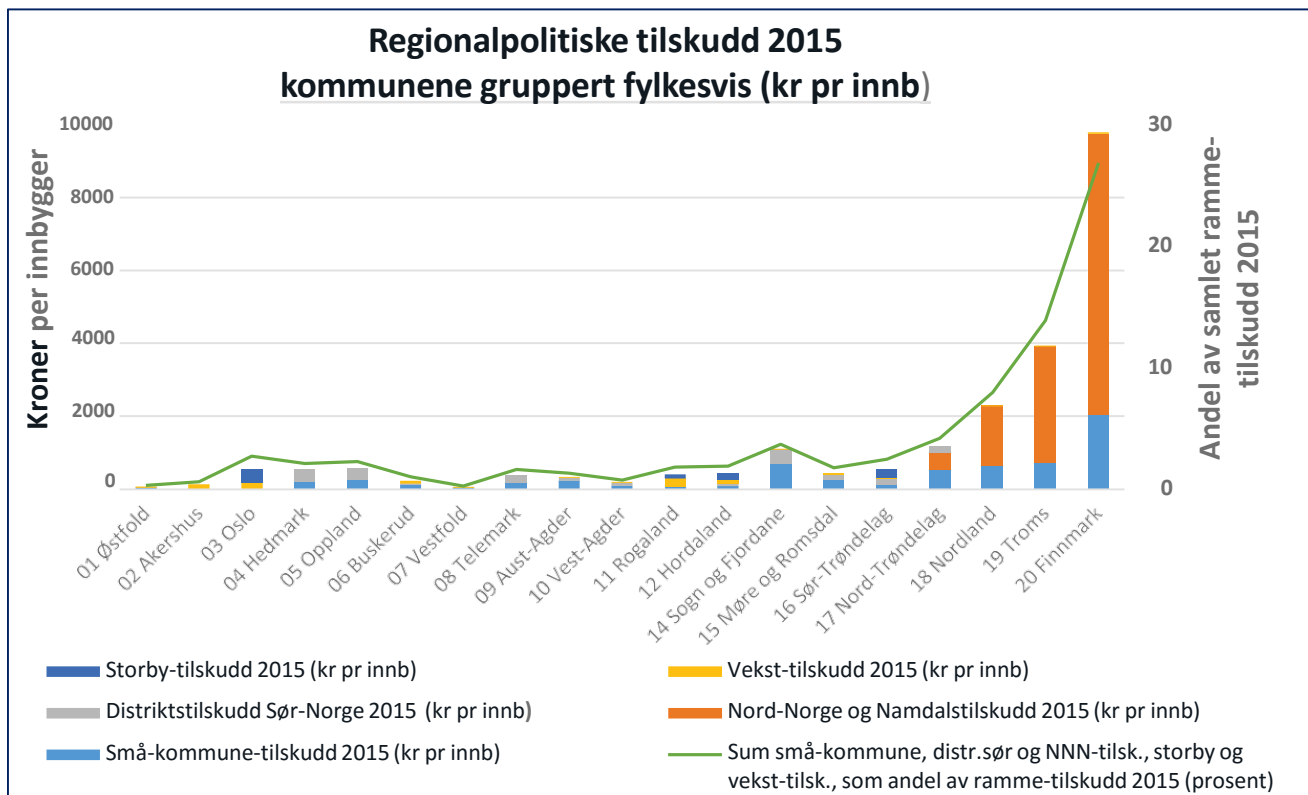
SSB Statistikkbanken 2014 og KMD

Utdanningsnivå i kommunene 2014  Andel innbyggere med grunnskole som høyeste utdanningsnivå		Skatt inntekt og formue, pr innb. før utjevning 2014, 1000 kr Alle: 25,059			
		1.	2.	3.	4.
		12,1 – 19,0	19,0 – 20,6	20,6 - 22,8	22,8 – 39,6
Alle 27,3 %	Sum	107	107	107	107
1. 16,5 - 27,2 %	107	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>56</b>
2. 27,3 - 30,7 %	107	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>41</b>	<b>33</b>
3. 30,8 - 34,3 %	107	<b>18</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>14</b>
4. 34,4 - 56,4 %	107	<b>62</b>	<b>32</b>	<b>9</b>	<b>4</b>



# Geografisk fordeling av regionalpolitiske tilskudd 2015 (kr pr innb)

KMD Høringsnotat 2015:102



# Befolkningens behov for velferdstjenester

Metodene som er brukt i inntektssystemet har  
blindsoner og fanger ikke opp de reelle  
forskjellene

# Folkehelseforskningen og den samfunnsøkonomiske forskningen som ligger til grunn for inntektssystemet

## ➤ **FOLKEHELSEFORSKNING**

- **Metode:** Metodepluralisme
- **Forskningsobjekt:** Relasjonen mellom sosiale strukturer og kommunale tjenester som kan motvirke sosiale ulikheter i helse
- **Forskningsresultat:** Innbyggere med lav utdanning og inntekt vil ha et høyt behov for tjenester innen barnehage og grunnskole, barnevern og sosialhjelp, kommunehelse og pleie og omsorg, dersom tjenestetilbudet skal være likeverdig (Dahl 2014: 13-14, 141, 156)

## ➤ **INNTEKTSSYSTEMET**

- **Metode:** Multivariate regresjonsanalyser av regnskapstall som hovedmetode
- **Forskningsobjekt:** Relasjonen mellom sosiale strukturer og kommunale regnskapstall
- **Forskningsresultat:** Høy andel innbyggere med lav utdanning og inntekt gir ikke et større behov for økonomiske ressurser til universelle tjenester som grunnskole, barnehage og kommunehelse (KMD 2015 Høringsnotat: 29-30, 37-38, 40-41)

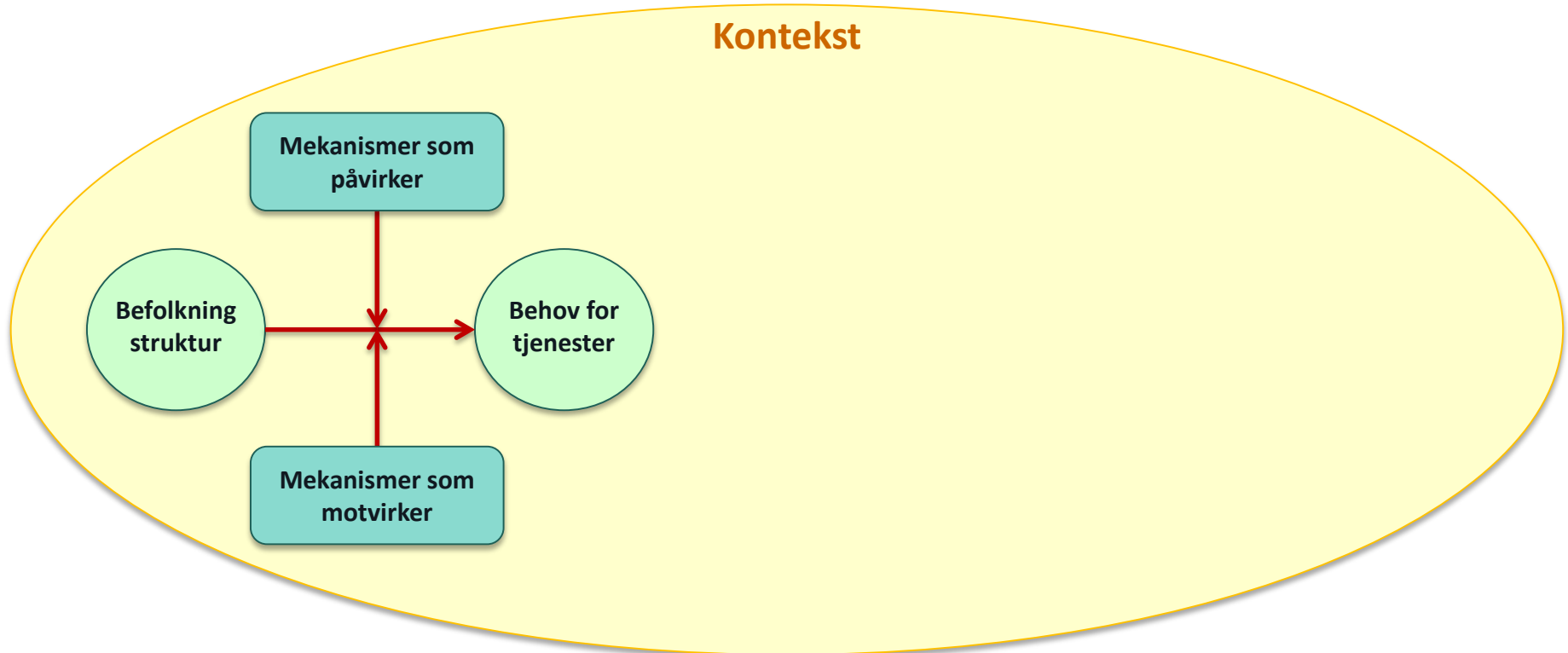
# Forståelsesramme og vitenskapsteoretisk grunnlag - samfunnsøkonomi

Regelmessig samvariasjon og årsakssammenhenger mellom befolkningens sosiale strukturer, behov for tjenester, budsjett og regnskap



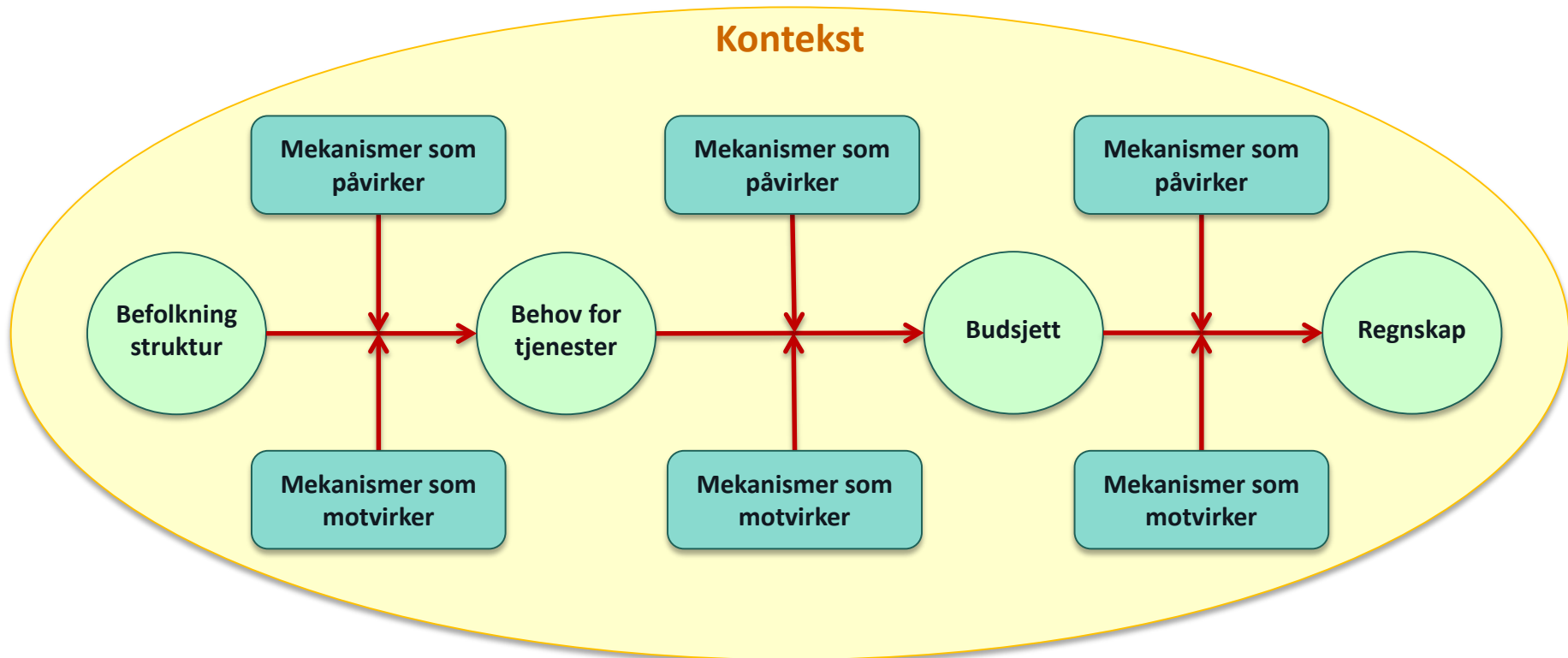
# Forståelsesramme og vitenskapsteoretisk grunnlag - folkehelse

Regelmessig samvariasjon og årsakssammenhenger mellom befolkningens sosiale strukturer, behov for tjenester, budsjett og regnskap



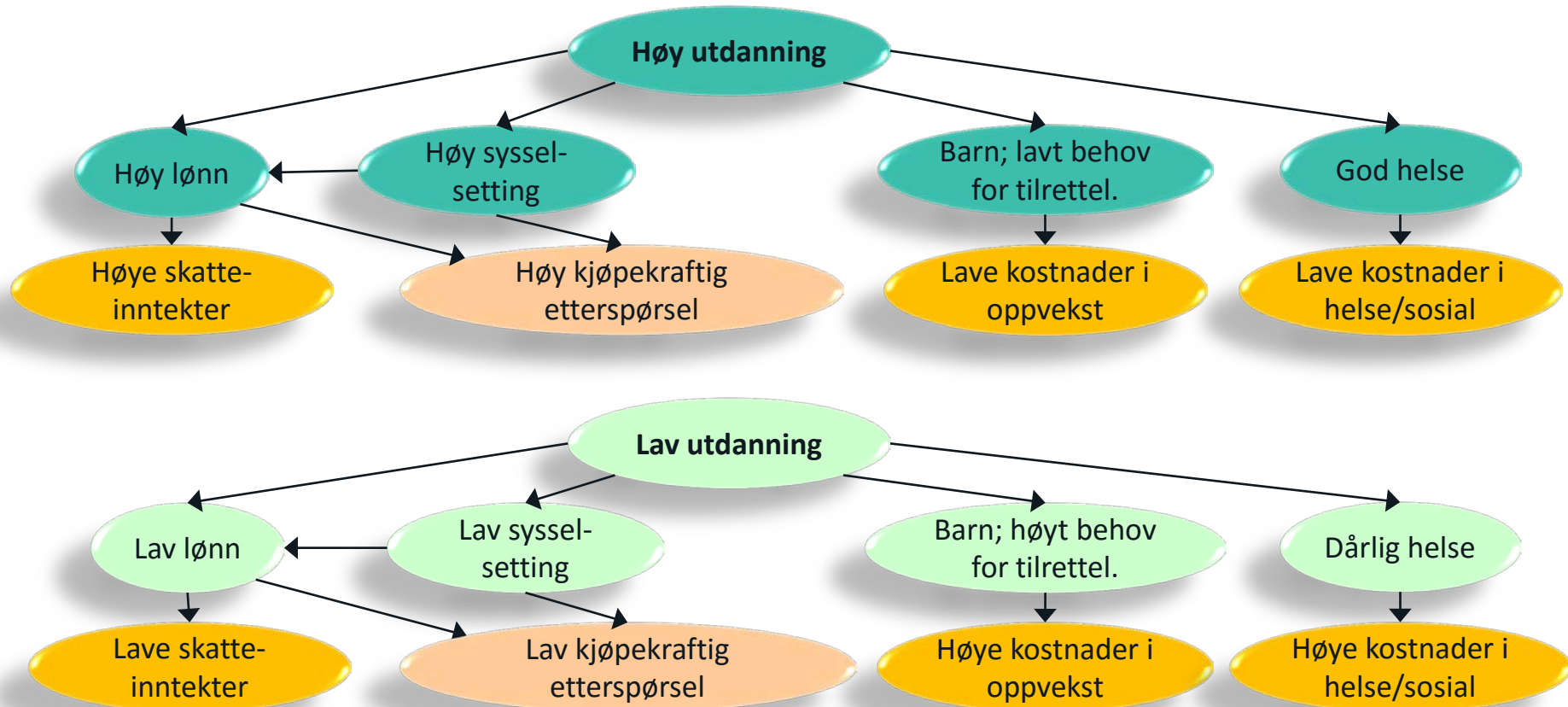
# Forståelsesramme og vitenskapsteoretisk grunnlag – denne fremstillingen

Regelmessig samvariasjon og årsakssammenhenger mellom befolkningens sosiale strukturer, behov for tjenester, budsjett og regnskap



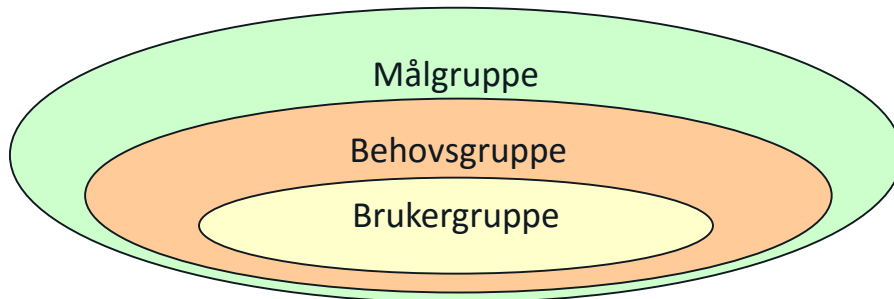
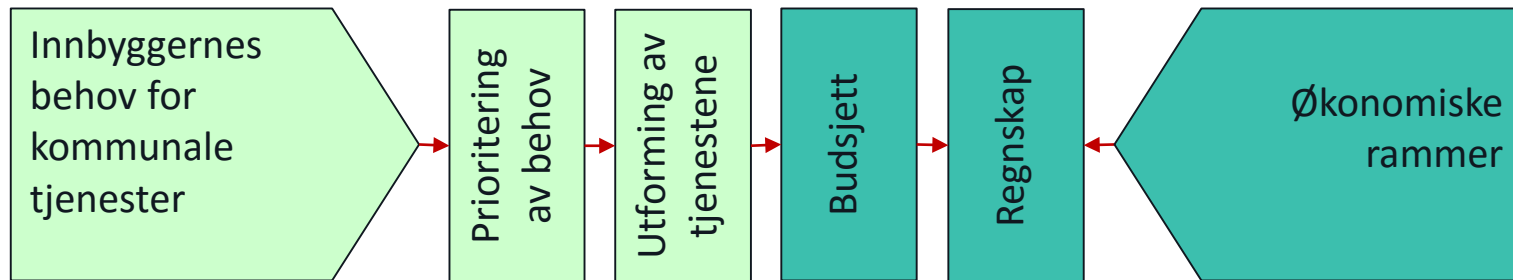


# Utdanning og behovet for nasjonale velferdstjenester i et folkehelseperspektiv





# Innbyggernes behov for kommunale tjenester – samspillet mellom behov, budsjett, regnskap og rammer



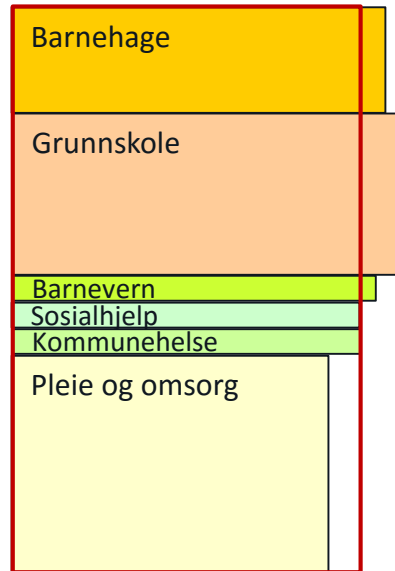
# Utgiftsutjevning

## Gjennomsnittlige utgifter og strukturelle variasjoner i behovet for tjenester

A Gjennomsnitt



B Høy andel barn



C Høy andel lav inntekt



# Multivariate regresjonsanalyser av regnskapstall

- «Det er benyttet multippel regresjonsanalyse, som vil si at alle forklaringsvariabler som antas å kunne påvirke kommunenes ressursinnsats på et bestemt område inkluderes samtidig i analysen. Med denne metoden kan man isolere betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor, og få et mål på nettoeffekten av de ulike kriteriene på forskjellene i kostnader (målt per innbygger) mellom kommunene.»  
(KMD 2015 Høringsnotat: 23)
- Regresjonsanalyser av kommunens regnskap, har bidratt til vesentlige forbedringer av inntektssystemet, og vil fortsatt ha en viktig funksjon i utviklingen av det.
- Men disse regresjonsanalysene går ikke inn på de enkelte leddene årsakskjeden fra befolkningsstrukturen til kommunens regnskap, og omfatter heller ikke variabler som kan **motvirke** effekten av andre variable. De har en blindsoner, og bør suppleres med undersøkelser av alle leddene i kjeden, gjennom et bredt spekter av kvantitative og kvalitative samfunnsvitenskapelige metoder

# Tidlig innsats og forslag til nye delkostnadsnøkler

Kommuneproposisjonen 2017

Barnehage	Kriterievekt	
	Dagens	Forslag
Innbyggere 2-5 år	0,7056	0,7056
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1802	0,1802
Utdanningsnivå	0,1142	0,1142
<b>Sum</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>

Barnevern	Kriterievekt	
	Dagens	Forslag
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,3590	0,4122
Personer med lav inntekt	0,1926	0,2577
Innbyggere 0–22 år	0,4485	0,3301
<b>Sum</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>

- **Gjennomgående:** Små forandringer
- **Barnehage:** Det overføres midler fra kommuner med lav andel innbyggere med høyere utdanning, til kommuner med høy andel innbyggere med høyere utdanning
- **Barnevern** KMD skriver: «En utfordring med delkostnadsnøkkelen for barnevern er at modellen har lav forklaringskraft. Modellen forklarer en liten del (om lag 10 pst.) av variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern.»  
(Prp. 123 S 2015-2016:84)

# Konklusjon

- Inntektssystemet for kommunene gir ikke kommunene økonomiske forutsetninger for å gi likeverdige velferdstjenester til innbyggere
- Inntektssystemet har svakheter som det er mulig å rette opp
- **Det er behov for en ny forskningsbasert offentlig utredning om inntektssystemet for kommunene**
- Utredningen må være tverrfaglig, med et felles vitenskapsteoretisk rammeverk som åpner for metodepluralisme
- Utredningen må kombinere undersøkelser både av regnskapstall og befolkningens behov for velferdstjenester
- Utredningen må benytte kunnskapene fra folkehelseforskningen

# Litteratur og andre kilder

Bhaskar, Roy (1998) *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. London: Routledge

Bhaskar, Roy (2008) *A realist theory of science*. London: Verso

Brunsson, Nils (2002) *The Organization og Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Oslo: Abstrakt forlag

CSDH (2008). *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*. Geneva: World Health Organization

Dahl, Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel (2014) *Sosial ulikhet i helse. En norsk kunnskapsoversikt*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus

Danermark, Berth, Mats Ekström, Liselotte Jakobsen, Jan Ch. Karlsson (2003) *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur

Davidson, Bjørn-Ivar (2000) *Bidrag til den økonomisk-metodologiske tenkningen*. Göteborg: Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Harré, Rom (1985) *The Philosophies of Science*. Oxford: Oxford University Press

Helsedirektoratet (2016) *Folkehelsepolitisk rapport 2015. Indikatorene for det tverrsektorielle folkehelsearbeidet*. Oslo: Helsedirektoratet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) H-2352 N *Beregnings teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2015–2016) Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2016 Grønt hefte* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Prop 1S (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Høringbrev. Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Høringsnotat. Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Rundskriv H-1/16, vedlegg 3* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Løpende inntektsutjevning*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner1/lopende-inntektsutjevning/id548672/>

Langørgen, Audun, Sturla A. Løkken, Rolf Aaberg (2015) *Grupper av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*. SSB rapport 2015-19. Oslo: SSB

Negaard, Arve (2011) *En ekstern evaluering av reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg kommune: hovedrapport* Halden: HiØ Oppdragsrapport 2011:2

Negaard, Arve (2015) *Om helsekonsekvensutredninger: en oppsummering av norske og internasjonale kunnskaper* Halden: HiØ Oppdragsrapport 2015:7

Negaard, Arve (2016) *Høringsuttalelse til regjeringens forslag til nytt inntektssystemet for kommunene* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Pawson, Ray, & Nick Tilley (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage

Sosial- og helsedirektoratet (2006) *Gradientutfordringen Sosial- og helsedirektoratets handlingsplan mot sosiale ulikheter i helse* IS 1229 Oslo: Sosial- og helsedirektoratet

SSB (2016) *Statistikkbanken*. Henter fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken>