

## Kommentarer til NOU 2005:18

Fordeling, forenkling, forbedring -  
inntektssystemet for kommuner  
og fylkeskommuner

**Knut Ingar Westeren**

# Kommentarer til NOU 2005:18

Fordeling, forenkling, forbedring –  
inntektssystemet for kommuner  
og fylkeskommuner

**Knut Ingar Westeren**



**Høgskolen i Nord-Trøndelag**

Utredning nr 101

Avdeling for økonomi, organisasjon og ledelse

ISBN 978-82-7456-564-7

ISSN 1504-6354

Steinkjer 2008

## **Forord**

I 2004 ble det undertegnet en kontaktet mellom Landsdelsutvalget og Høgskolen i Nord-Trøndelag om å gjennomføre et prosjekt i tilknytning til det arbeid som var i gang på statlig nivå med oppnevning av et nytt inntektssystemutvalg i oktober 2003. Moen-utvalget har fungert som styringsgruppe for prosjektet. Moen-utvalget har fått navn etter sin leder Alf Daniel Moen, som er fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag. Øvrige medlemmer i utvalget fra LU er Rolf Knoph (Nordland), Britt Skinstad Nordlund (Troms) og Inger Lise Balandin – nestleder (Finnmark). Kommunenes Sentralforbund i de fire nordligste fylkene er representert i styringsgruppa ved Bjørn Skjelstad (Nord-Trøndelag), Alf Ivar Samuelsen (Nordland), Rita Roaldsen (Troms) og Kjell H. Sæther (Finnmark). Sekretær for Moen-utvalget er Eirik Fiva, LU.

Prosjektlederen vil understreke det gode samarbeid man har hatt med styringsgruppa og mange interessante synspunkter som har kommet fram på møtene. Videre har forsker Dag Kolsrud i Statistisk Sentralbyrå bidratt med synspunkter. Renate Bjørshol har fungert som vitenskaplig assistent i 2004 og 2005 og Nina Solbakk har fungert som vitenskaplig assistent i 2005 og 2006. Prosjektlederen vil takke alle bidragsytere, men understrekes at han står ansvarlig for innholdet i den rapport som her legges fram.

Steinkjer, februar 2008

Knut Ingar Westeren  
Prosjektleder

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>ii</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Arbeidet i Landsdelsutvalget med inntektssystemet	1
1.2 Mandatet og rapporten fra Borge-utvalget, NOU 2005:18	2
<b>2 Utgiftsutjevning for primærkommunene</b>	<b>6</b>
2.1 Grunnskole	6
2.2 Barnevern	13
2.3 Helsetjenester	16
2.4 Kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester.	19
2.5 Sosialhjelp	22
2.6 Barnehager	23
2.7 Kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern	24
<b>3 Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene</b>	<b>27</b>
3.1 Videregående opplæring	27
3.2 Samferdsel	35
<b>4 Kommentarer til kapittel 15 - Om treffsikkerhet og utforming av regionale og distriktspolitiske virkemidler</b>	<b>38</b>
<b>5 Om inntektsutjevningen</b>	<b>42</b>
<b>6 Det svenske inntektssystemet</b>	<b>44</b>
<b>Referanser</b>	<b>56</b>

# Kommentarer til NOU 2005:18, Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

## 1. Innledning

### 1.1 Arbeidet i Landsdelsutvalget med inntektssystemet

Moen-utvalget ble nedsatt våren 2004 av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU) og Kommunenes Sentralforbund (KS) i samme område. Moen-utvalgets oppgave er å utrede inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Dette har foregått parallelt med det regjeringsoppnevnte Borge-utvalget som har utredet samme tema nasjonalt. Inntektssystemutvalget (Borge-utvalget) la fram sin utredning NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, den 10. oktober 2005. Arbeidet i Moen-utvalget ble igangsatt for skape et godt faglig grunnlag i diskusjonen som ble antatt å komme etter at Borge-utvalget presenterte sine konklusjoner.

Moen-utvalgets arbeid består av følgende hoveddeler:

1. En samlet rapport om Borge-utvalgets innstilling (Denne rapporten).
2. For fylkeskommunene er det lagt vekt på å analysere videregående opplæring.
3. For primærkommunesektoren er det spesielt pleie- og omsorgssektoren som er behandlet.

Videre er Statistisk Sentralbyrå engasjert for å gjennomføre prosjektet ”Kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel”.

Dette prosjektet vil analysere:

- Hvilken effekt har det kommunale tjenestetilbudet på folks flyttebeslutninger.
- Er kommunale overføringer et effektivt virkemiddel for å opprettholde sysselsettingen i distriktene.
- Effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel skal vurderes i forhold til andre regionalpolitiske virkemidler.

Denne rapporten ventes ferdig i februar 2006.

Møreforskning har på oppdrag fra LU gjennomført et prosjekt knyttet til samferdsel: ”Utgiftsutjevningmodell for lokale bil og båtruter”. Rapporten foreslår en ny kostnadsnøkkel knyttet til lokale ruter.

Denne samlerrapporten om Borge-utvalget er sendt på høring til alle kommuner og fylkeskommuner i LU-området og svarfrist ble satt til første uke i januar 2006. Vi har fått en del synspunkter, spesielt fra fylkeskommunene. Det har vært knappe frister i arbeidet med kommentarer og alternativer til Borge-utvalget. Borge-utvalgets NOU 2005:18 ble offentliggjort den 10. oktober 2005 i føreløpig versjon på internett og er i ferdig trykt versjon på 500 sider. I tillegg ble det samme dag offentliggjort fem forskningsrapporter som utvalget bygde deler av sin analyse på, og hvor deler av dette var både teknisk og detaljert.

Det har vært et meget hektisk arbeid å få til denne rapporten om kommentarer til NOU 2005:18. I forståelse med styringsgruppa er hensikten å få til en meningsutveksling med kommuner og fylkeskommuner, primært innen LU-området. Denne rapporten er lagt for å dekke to forhold. For det første har det vært ønskelig at rapporten kan gi oppspill til kommunesektoren som kan brukes i arbeidet med høringsuttalelser. For det andre er denne rapporten grunnlaget for LU sin egen uttalelse.

Denne rapporten er ikke fullstendig i den forstand at alle interessante og aktuelle tas opp og vi kan heller ikke se bort fra at det er misforståelser eller uheldige formuleringer her sett i forhold til det tidspress og den stoffmengde som har vært til stede. Øvrige arbeider vil bli gjort tilgjengelig så snart de er ferdige og kommuner og fylkeskommuner innen LU-området vil få melding om dette. I tillegg vil alle arbeider bli fritt lagt ut elektronisk på [www.lu.no](http://www.lu.no).

## **1.2 Mandatet og rapporten fra Borge-utvalget, NOU 2005:18**

Som kjent la det nye inntektssystemutvalget (Borge-utvalget) fram sin utredning NOU 2005:18, Fordeling, forenkling, forbedring - inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, den 10. oktober 2005. Om vi sammenligner den nye utredningen med den forrige om inntektssystemet, Rattsø-utvalgets NOU 1996:1, så er det nye dokumentet vesentlig mer omfangsrikt enn det forrige samt at Borge-utvalget i større grad enn Rattsø-utvalget har brukt eksterne forskningsinstitusjoner til å gjøre utredninger.

Mandatet har på flere områder styrt utredningens angrepsvinkel direkte. Det første hovedpunktet er at mandatet er både tradisjonelt og snevert i den forstand at utvalget ikke eksplisitt blir bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av det systemet vi har sett fra de enkelte kommuners side, og spesielt da med hensyn til robusthet, forutsigbarhet og hvilke styringsproblemer kommunesektoren står ovenfor. Det mandatet ber utvalget om er å gjøre, er en oppdatering innen rammen av det systemet vi faktisk har, samt å gjøre noen spesielle vurderinger som i hovedsak springer ut fra oppdragsgiverens politiske ståsted.

Det står i mandatet for dette utvalget, slik som det også stod forrige gang, at:

*”Utvalget skal foreta en bred, faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system.”*

Dette gir en føring også for Borge-utvalget, at utvalget skal gi sine synspunkter og forslag på et **faglig** grunnlag. I den utredning som legges fram nå, så er det ikke vanskelig å finne forslag som klart ligger i grenselandene mellom fag og politikk, slik var det også forrige gang. Et eksempel på dette er at som en del av mandatet ble utvalget bedt om å gi synspunkter på regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet siden disse har til hensikt å sikre regionale og distriktpolitiske målsettinger. Det norske inntektssystemet er komplisert, og ønsket om forenklinger blir satt fram hver gang det gjøres en ny utredning eller endring. Totalt sett kan man ikke si at systemet har blitt enklere med årene, og ikke i denne utredningen heller kommer det forslag som forenkler systemet vesentlig.

En annen del i mandatet går på kommunestruktur. Her heter det i mandatet:

*”I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene basert på kommunestørrelse som ”ufrivillig” kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en ”frivillig” kostnad i deler av landet.”*

Det er ikke tvil om at forrige kommunalminister, Erna Solberg, hadde ønske om endringer i inntektssystemet slik at det stimulerte/tvang kommuner til å slå seg sammen. Dermed ble en del av mandatet utformet slik at utvalget skulle vurdere å komme med forslag om hvordan inntektssystemet kunne endres for å få til dette. Utvalget har synspunkter med utgangspunkt i

dette punktet i mandatet noen steder, for eksempel når det gjelder regionaltilskuddet og Nord-Norge tilskuddene.

I diskusjonen som har foregått mens utvalget har arbeidet, har i alle fall to momenter vært framme som kunne ha vært mer framtreddende i mandatet:

- Kommunesektoren og demokratisk utvikling
- Robusthet til et inntektssystem

På samme måte som tidligere så listes kommunesektorens prinsipielt viktige oppgaver opp i utredningen som følger:

1. Demokrati – demokratisk styring
2. Myndighetsforvaltning
3. Utvikling og planlegging – spesielt samfunnsplanlegging og arealplanlegging
4. Tjenesteproduksjon

Naturlig nok får spørsmålene rundt tjenesteproduksjon den største og viktigste plassen i diskusjonen om hvordan et inntektssystem skal se ut, men utredningen tar i svært liten grad opp til diskusjon det faktum at demokrati og drift av dette faktisk koster kommunene penger. Videre legges det i liten grad opp til en drøfting av sammenhengene mellom kommunesektorens finansielle stilling og mulighetene til å utøve demokratisk styring.

Utredningen mangler, ikke minst på grunnlag av mandatet, i stor grad en vurdering av robusthet for det norske inntektssystemet. Dette gjelder spesielt i to sammenhenger. For det første er det ikke tatt opp til drøfting det poeng at det i inntektssystemet er vanskelig å se hva de enkelte tjenesteproduksjoner totalt sett koster. Det norske inntektssystemet er nærmest fullstendig relativisert i den forstand at man setter inn totalbeløpet til kommuner og fylkeskommuner helt til slutt og så regner ut via relative andeler hva den enkelte kommune får.

Det andre momentet om robusthet er at relativt små endringer, i for eksempel kostnadsnøkklene, gir store utslag i flytting av penger. Rattsø-utvalget mente at bosettingsmønster for norske kommuner ikke var et kriterium som skulle tas inn i kostnadsnøkkelene for produksjon av tjenester i pleie og omsorgssektoren. Dette var et meget



kontroversielt synspunkt på den tid da Rattsø-utredningen ble lagt frem, men det var vanskelig å gå nærmere inn på saken fordi man hadde et for dårlig datagrunnlag. Etter at vi fikk KOSTRA fra 2001, så er det mulig å skille mellom institusjonstjenester og hjemmetjenester. Dette er nå analysert, og konklusjonen på analysene er at det er spredtbygdeffekter i pleie og omsorgssektoren.

Vi har hatt grovt sett samme kostnadsstruktur i norske kommuner de siste åra og det er all grunn til å tro at vi har hatt spredtbygdkostnader i pleie og omsorgssektoren hele tiden. Nå er det slik at fordi analysegrunnlaget ble bedre og vi fikk et mer relevant tallgrunnlag, så kommer spredtbygdkostnader inn og derved flytter på flere hundre millioner kroner når det gjelder fordeling av penger mellom kommunetyper. Prinsipielt noe av samme diskusjonen vil vi også få i spørsmålet om det er spredtbygdkostnader i videregående opplæring eller ikke. Med andre typer tilnærminger, som for eksempel den svenske, ville vi behandle denne type problemstillinger på en noe annen måte.

## 2. Utgiftsutjevning for primærkommunene

Når det gjelder analysemetoder så bruker Borge-utvalget både partielle regresjonsanalyser og i tillegg har Statistisk Sentralbyrå oppdatert sin simultane strukturmodell som analyserer alle sektorer i kommunen samlet – KOMMODE-modellen. Bruk av KOMMODE-modellen (SSB 2005) er et framskritt i analysemessig forstand da den blant annet fanger opp det faktum at en faktor (kriterium) kan være kostnadsdrivende for flere sektorer.

### 2.1 Grunnskole

Bosettingsmønster har helt siden inntektssystemet ble innført blitt sett på som en interessant forklaringsvariabel for kostnadsnøkkelen for grunnskolen. Kommuner med spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander må på grunn av blant annet forutsetningen om maksimal reiseavstand for elevene ha mindre skoler enn andre kommuner. Spredt bosettingsmønster vil derfor begrense kommunenes muligheter til å ta ut stordriftsfordeler i grunnskoleopplæringen. De spredtbygdkriterier som er brukt de siste årene er følgende:

- Andel av kommunens innbyggere som er bosatt i spredtbygde strøk
- Reiseavstand innen sone (sonekriteriet)
- Reiseavstand til nabokrets (nabokriteriet)
- Beregnet reisetid

Hva som egentlig ligger i disse kriteriene er drøftet flere steder, en grundig drøfting er gitt i Flåte-utvalgets rapport (Kommunaldepartementete 1999: ”Nye mål på busetjingsmønsteret i kommunane”). Kort sagt kan vi si at de to kriteriene andel bosatt spredtbygd og beregnet reisetid blir sett på som de faglig sett dårligste kriteriene mens kriteriene sone og nabo blir sett på som faglig sett bedre. I kapittel 9.2.2 slutter også Borge-utvalget seg til denne vurderingen.

Når det gjelder kommunestørrelse, så hevder utvalget videre at flere studier viser at små kommuner, uavhengig av bosettingsmønster, har smådriftsulemper i tilknytning til drift av grunnskoletjenester. Prinsippielt er derfor utvalgets synspunkter helt på linje med de synspunkter som er kommet fram i de aller fleste utredninger og vitenskapelige arbeider, nemlig at både bosettingsmønster og kommunestørrelse skal representeres ved faglig begrunnede kriterier i kostnadsnøkkelen for grunnskolen.

Det problematiske i utvalgets vurderinger og beregninger når det gjelder grunnskole er fastsettingen av kriterievekter. De forslag utvalget kommer med kan diskuteres ut fra flere synsvinkler. Før 1997 ble det beregnede timetallet brukt som kriterium i kostnadsnøkkelen. Rattsø-utvalget valgte å erstatte dette kriteriet med et elevtallskriterium, bosettingskriterier og et basiskriterium. Rattsø-utvalget foretok regresjonsanalyser for å representere resultatene av Agdermodellen på en forenklet måte og kvantifiserte bosettingsmønsterets og elevtallets betydning for det beregnede timetallet.

Agder-modellen er en normativ modell, det vil si at den tar stilling til hvordan struktur og system faktisk bør være og vurderer ressursbruk i forhold til dette. Ved beregning av kommunenes normerte timetall tok man i Agder-modellen utgangspunkt i følgende forutsetninger:

- maksimal skolestørrelse skal være 400 elever
- maksimal klassestørrelse skal være 28 elever i barneskolen og 30 elever i ungdomsskolen
- maksimal reisetid skal være 15 minutter for elever i barneskolen og 30 minutter for elever i ungdomsskolen

I normative modeller er det politiske aspektet det sentrale, nemlig at vi på forhånd bestemmer hvilken struktur vi skal vurdere kostnad i forhold til. Analyser har vist at kommunenes faktiske valg når det gjelder skolestruktur avviker noe fra hva Agder-modellen gir, i den forstand at Agder-modellen teoretisk beregner flere skoler enn den faktiske tilpasningen i kommunesektoren.

Borge-utvalgets begrunnelse for ikke å bygge på Agder-modellen er at klassesdelingsreglene nå er avviklet. Tabell 9.2 fra utvalgets utredning viser at endringen i gruppestørrelse i grunnskolen har endret seg svært lite for 2004 i forhold til 2003 og det er heller ingen grunn til å tro annet enn at de grunnleggende kostnadsforhold når det gjelder å produsere grunnskoletjenester i kommunesektoren ikke har endret seg vesentlig. Dermed er det slik at de grunnleggende kostnadsforhold Agder-modellen var foreslått å kompensere for ikke er endret vesentlig.

Man kan si at Borge-utvalget prøver seg med en "faglig" begrunnelse på en problemstilling som i utgangspunktet er politisk. Om man politisk sett mener at ressurstilgangen til

grunnskolesektoren skal styres i henhold til de kriterier som ligger i Agder-modellen så er Borge-utvalgets argumentasjon om endring av klassedelingsreglene ikke særlig relevant siden de grunnleggende kostnadsforhold innen grunnskolesektoren ikke har endret seg vesentlig. Om man politisk sett mener at Agder-modellen gir for mye ressurser til små kommuner og til spredtbygde kommuner, så er det fullt mulig å endre dette ved for eksempel å justere størrelse og/eller tidskriteriene slik at man får et teoretisk skoletall som ligger nær opp til det faktiske skoletallet som kommunene har valgt å operere med.

Utvalget sier videre følgende:

*”Det faglige grunnlaget for kostnadsnøkkelen for grunnskolen ble sist gjennomgått i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2001 (St.prp. nr 62 (1999-2000)). I den forbindelse ble nye mål på bosettingsmønsteret innført i kostnadsnøkkelen.”*

I dette ligger det at Agdermodellen ble brukt i 1999/2000 til å beregne en teoretisk grunnskolestruktur og med utgangspunkt i dette ble det gjennomført analyser for å vurdere hvilke kriterier som var utsagnskraftige og dermed skulle med i kostnadsnøkkelen og hvilken vekt de skulle ha. Det er redegjort nærmere for dette i kommuneproposisjonen for 2001 (St.prp. nr 62 (1999-2000)).

Det andre problemet utvalget kommer opp i når det foreslår nye kriterievekter for grunnskolen er hvilke utredninger man skal legge vekt på og hvilke forutsetninger som skal legges til grunn. Utvalget hevder at ulike analyser av bosettingsmønster og kommunestørrelse gir grunnlag for noe ulike konklusjoner med hensyn til hvor store kriterievektene skal være.

Forslagene er følgende:

- SØFs analyse (Falch et. al. 2005) av kommunenes predikerte ressursbruk tilsier at mål på bosettingsmønster og kommunestørrelse til sammen forklarer 3,1 % av utgiftsvariasjonene
- SØFs analyse av kommunenes faktiske ressursbruk på bosettingsmønster og kommunestørrelse forklarer 6,1 %
- Statistisk Sentralbyrå sin simultanmodell (KOMMODE) (Langørgen et. al. 2005) har estimert betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse slik at det forklarer 7,8 % av utgiftsvariasjonene

Alle de tre forslagene til sum av kriterievekter er basert på koeffisienter tatt direkte ut av regresjonsberegningene. Utvalget ender opp med å foreslå kriterievekter basert på den forklaringskraft disse faktorene har i beregningene fra Statistisk Sentralbyrå. Her er det slik at bosettingskriteriene er sonekriteriet og nabokriteriet mens kommunestørrelse er representert av en småkommuneindikator. Det er viktig å være klar over at disse beregningene ovenfor er gjort med grunnlag i faktiske kostnadsdata for grunnskolen og ikke Agdermodellen. SSB bruker KOSTRA data for 2003.

Et tankeeksperiment for å belyse problemstillingen er følgende: Sett at disse beregningene skulle vært gjort for 10 år siden hvor vi ikke hadde utviklet sone- og nabokriteriet, men vi ville da brukt for eksempel andel bosatt spredtbygd og beregnet reisetid. For det første måtte man da ha sjekket om disse kriteriene faktisk er utsagnskraftige (statistisk signifikante) i modellen. Om de ikke var det så ga modellresultatene ingen begrunnelse for å ha bosettingskriterier i det hele tatt. Sannsynligvis ville kriteriene ha vært utsagnskraftige, men hvor stor forklaringskraft i den simultane modellen eller i de partielle regresjonene disse to kriteriene ville hatt er vanskelig å si, men trolig ville de hatt mindre forklaringskraft siden de teknisk sett blir sett på som dårligere kriterier for bosettingsmønster. Dermed ville også konklusjonen på analysen være at bosettingsmønster totalt sett skal ha mindre kriterievekter og dermed generere mindre penger i inntektssystemet til spredtbygde kommuner.

Grunnen til dette er da ikke hvilke grunnleggende kostnadsforhold kommunesektoren, og da spesielt grunnskolesektoren faktisk står ovenfor, men hvor gode kriterier vi klarer å lage for å representere bosettingsmønster. Om vi de siste årene hadde brukt mye forskningspenger på å lage enda bedre kriterier for å representere bosettingsmønster i den forstand at de forklarer enda mer av variasjonen i kostnader, så ville det være et argument for å ha større kriterievekter i inntektssystemet og dermed generere mer penger relativt sett til spredtbygde kommuner. Konklusjonen er altså at hvor mye penger som genereres via de kriterier som skal dekke opp for bosettingsmønster og kommunestørrelse avhenger av teknisk sett hvor godt de klarer å finne kriterier som både er utsagnskraftige i utgangspunktet og som forklarer mye av variasjonen i enhetskostnader for grunnskolen.

Logikken med å generere kriterievekter direkte fra regresjonsanalysene har det problem at modellene ikke fullstendig forklarer den kostnadsvariasjon vi analyserer. I SSB sine analyser har modellen en "forklaringskraft" på 81,3%, som er bra. Hadde vi klart å lage

bosettingskriterier som enda bedre enn de nåværende forklarte bosettingsmønstrers betydning for kostnadsvariasjon i grunnskolen, så ville forklaringskraften for modellen øke, og derved styrke argumentasjonen for at bosettingsmønster skulle ha høyere verdier på kriterievektene.

Kostnadsnøkkelen for grunnskolen for 2005 framgår av tabell 9.4 i utvalgets utredning. Som et av grunnlagene for denne nøkkelen er altså Agder-modellen.

#### Gjeldende kostnadsnøkkel for grunnskolen i 2005

Kriterium	Kriterievekter
Basis	0,038
Innbyggere 6-15 år	0,850
Beregnet reisetid	0,048
Sone	0,030
Nabo	0,034
Sum	1,000

Utvalget kommer (i kapittel 9) med følgende anbefaling:

*”Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig å fortsette å basere kvantifiseringen av kommunenes utgiftsbehov på Agder-modellen da klasseinndelingsreglene som er et viktig element i Agder-modellen nå er avvirket.”*

Det synspunkt utvalget kommer med er greit nok sett i forhold til regelverket siden klasseinndelingsreglene er endret fra å komme med krav om konkrete normer til en formulering om at det skal være ”Pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg storleik på elevgruppene.”

Om vi sammenligner de kriterievekter bosettingskriteriene reisetid, sone og nabo har i nåværende kostnadsnøkkel, det vil si 11,2 % med den vekt utvalget foreslå i den nye nøkkelen, det vil si 4,5 %, så er reduksjonen dramatisk. Videre er basiskriteriet i den nåværende nøkkelen på 3,8 % foreslått redusert til 1,89 % i utvalgets forslag til ny nøkkel.

### Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for grunnskolen

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 6-15 år	0,8643
Sone	0,0328
Nabo	0,0122
Basis	0,0189
1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia	0,0416
Barn med grunn- og hjelpestønad	0,0302
Sum	1,0000

Som en konklusjon kan man si at bruken av en normativ modell innen grunnskolen (som for eksempel Agdermodellen), det vil si en modell som sier noe om hvordan skolestrukturen bør være, er i langt større grad en politisk avveining enn en faglig vurdering. Begrunnelsen utvalget gir for å gå bort fra Agder-modellen er at den såkalte klassesdelingsregelen er tatt ut. Men det utvalget ikke har gjort er å undersøke om dette også endrer det kostnadmessige grunnlaget for drift i grunnskolen på annen måte enn å se på gruppestørrelse og tallene så langt gir ikke noe argument for å si at kostnadsstrukturen er endret.

### Oppsummering

Overgangen fra å vurdere kriterievektene på grunnlag av Agdermodellen til et analysegrunnlag med utgangspunkt i faktiske kostnadstall gir dramatiske endringer i kriterievektene og dermed hvor stor del av pengestrømmen som skal styres etter bosettingskriterier. Om man skal bruke en normativ modell er dette i langt større grad en politisk avveining enn en faglig vurdering. Om man ønsker det, er det fullt mulig å lage en normativ modell (for eksempel en revidert versjon av Agdermodellen) som kan tilpasses det regelverk vi har i dag. Et annet forhold man også burde se nærmere på, er at slik regresjonsberegninger brukes i kostnadsnøkkelene, så kan bosettingskriterienes kvalitet (hvor godt man klarer å få bosettingskriteriene til å representere kostnadsstrukturen) få betydning for kriterievektene.

### Alternativer til det norske systemet

Det svenske systemet for utjevning av kostnader i kommunesektoren har mange likheter med det norske systemet, men også en del forskjeller. Utgangspunktet er at det svenske systemet

også skal utjevne for forskjeller i strukturelle behov og kostnader mellom kommuner. Systemet skal utjevne for forskjeller kommunene og landstingene (fylkene) ikke selv har herredømme over, det vil si ut fra objektive kriterier. Det er eksplisitt nevnt i det svenske systemet at man ikke skal utjevne for kostnadsforskjeller på grunn av forskjeller i valgt servicenivå, avgiftsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjevningen er bygd opp av et antall delmodeller og for hver delmodell velger man faktorer (kriterier) som skal avspeile de strukturelle forskjellene i behov og kostnader for aktiviteten. De enkelte delmodellene kan enten gjelde enkeltaktiviteter som for eksempel grunnskole, eller gå på kostnadsforhold som for eksempel oppvarmingskostnader. For hver delmodell beregnes en såkalt standardkostnad i kroner per innbygger.

I det svenske systemet er det slik at standardkostnaden for grunnskolen beregnes per kommune ut ifra barn i alderen 7-15 år, andelen barn med finsk eller utenomnordisk statsborgerskap samt en teoretisk beregnet kostnad for små skoler og skoleskyss beregnet ut fra barnas geografiske fordeling i kommunen. I 2001 ble 51 % av de faktiske kostnadsforskjellene mellom kommunene forklart av grunnskolemodellen. De forskjeller som ikke ble forklart mener man at kommer fra forskjeller i effektivitet, ambisjonsnivå og forskjeller i måten å gjøre rede for hvordan kostnadene beregnes. Forskjeller kan også komme på grunn av strukturelle faktorer som modellen ikke fanger opp. I det svenske systemet er det videre slik at oppvarmingskostnader er ute av modellen fordi denne kostnaden i liten grad avhenger av aktiviteten av produserte volum. Fra 2005 er det gjort to endringer i forhold til det tidligere systemet i den forstand at variabelen barn med finske eller ikke-nordiske foreldre erstattes av en variabel barn med utenlandsk bakgrunn i alder 7-15 år, det vil si barn født utenfor Sverige, Norge eller Danmark og der hvor begge foreldrene er født utenfor disse landene. Nedenfor vises en svensk standardkosttabell for grunnskolen sitert fra SOU 2003:38.



*Tabell 4.5. Redovisad nettokostnad 2001 och beräknad standardkostnad för grundskolan. Övägda genomsnitt för kommungrupper i kronor per invånare*

<i>Kommungrupp</i>	<i>Nettokostnad</i>	<i>Standardkostnad</i>	<i>Skillnad</i>
Storstäder	6 303	5 668	-635
Förorter	7 867	7 953	86
Större städer	6 734	6 886	152
Medelstora städer	7 037	7 301	264
Industrikommuner	7 436	7 554	118
Landsbygskommuner	7 819	7 949	130
Glesbygdskommuner	8 567	8 347	-220
Övriga, större	7 369	7 482	86
Övriga, mindre	7 813	7 890	77
Riket	7 070	7 070	0

*Källa: SCB.*

I det svenske systemet har man også en del som likner på den norske Agder-modellen i den delen av systemet som tar for seg kostnadsutjevning i grunnskolen. Det er Glesbygdsverket som står for det faglige arbeidet. Modellen beregner merkostnader med en teoretisk konstruert skolestruktur som tar utgangspunkt i antall skoleenheter, skolenes størrelse, skolenes lokalisering samt kostnader til skoleskyss med utgangspunkt i elevenes geografiske fordeling ved årsskiftet 2001/2002. Et interessant punkt i måten å beregne kostnadene i denne modellen på er at man tar utgangspunkt i de gjennomsnittlige merkostnadene til spredtbygghet i løpet av den siste treårsperioden. Svenskene reviderte sitt inntektssystem fra 01.01.05 og det kom ikke fram argumenter hverken fra faglig eller politisk hold om at man burde ta ut den svenske modellen som tilsvarer vår Agder-modell.

## **2.2 Barnevern**

Utvalget foreslår en revisjon av kostnadsnøkkelen for utgiftene til barnevern. I den nåværende nøkkelen så er det kun kriteriet andelen skilte 16-59 år som er det sosiale kriteriet utenom alderskriteriene som er med. Utvalget drøfter de analyser Statistisk Sentralbyrå har gjort i sin simultane KOMMODE-modell med de partielle regresjonene utvalget selv har gjort. Utvalget foreslår en ny delkostnadsnøkkel for barnevern som inneholder de tre kriteriene:

- innbyggere 0-21
- barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldrene
- andel fattige.

Når det gjelder alderskriteriene så viser analysen til Statistisk Sentralbyrå at barn i alderen 0-19 år har effekt på kommunenes barnevernsutgifter mens i de analyser utvalget selv gjør for aldersgruppen 0-21 år der finner man ingen påvisbar effekt.

Statistisk Sentralbyrå sier i sine analyser følgende om antall barn 0-15 år som ikke bor sammen med begge foreldrene:

*”Antall barn 0-15 år som ikke bor sammen med begge foreldrene har også en positiv effekt men denne effekten er knapt statistisk signifikant. Vi har likevel valgt å inkludere denne effekten fordi dette synes å være et relevant kriterium for å fange opp behovet for barnevern.”*

Når det gjelder vektingen i kostnadsnøkkelen skriver utvalget følgende:

*”På bakgrunn av resultatene av analysene som ble vist i kapittel 9.3.5. foreslår utvalget at følgende variabler inngår i kostnadsnøkkelen for barnevern (se tabellen). Vektingen er for de fleste kriteriene basert på effekter som ligger om lag midt i mellom de anslåtte effektene i de to analysene.”*

Med uttrykket de to analysene så mener utvalget de analysene utvalget har gjort selv og analysene til Statistisk Sentralbyrå. Utvalgets forslag og de analyser det er vist til gir utgangspunkt for følgende refleksjoner. Selve forslaget til hvilke kriterier som skal inngå i denne delkostnadsnøkkelen virker rimelige i den forstand at man i begge analysene argumenterer for at kriteriene er relevante. Når det gjelder statistisk signifikans så viser man her til skjønn nettopp ut fra en argumentasjon om at kriteriene har god relevans.

Argumentasjonen om at kriterienes vektor fastsettes til å ligge midt i mellom resultater fra to analyser virker ikke konsistent sett i forhold til argumentasjonen om delkostnadsnøkler på andre sektorer.

Videre er det slik at forklaringskraften i den modell som presenteres fra SSB er på 27,9 %, noe som må sies å være lavt. Dette er et argument i retning av at her er det mye variasjon i kostnadene som har andre årsaksforhold enn de foreslåtte kriteriene. Dette er ikke noe nytt i tilknytning til analyser brukt i sammenheng med inntektssystemet.

Sett at man hadde gjennomført en tredje analyse som gav enda noen andre resultater skulle man da fastsette vektor på grunnlag av tre analyser? Når det gjelder kostnadsnøkkelen for

barnevern fungerer den prinsipielt som alle andre kostnadsnøkler, nemlig ved at endringer i kriterievektene gir utslag i fordeling av penger mellom typer av kommuner. Argumentet med å se til det svenske systemet er godt også her hvor man i Sverige også har en standard kosttabell basert på faktiske kostnader mens man i det norske systemet avleder vektene direkte fra regresjonskoeffisienter, noe som for denne kostnadsnøkkelen får et noe skjønnsmessig preg.

#### Gjeldende kostnadsnøkkel for barnevern i 2005

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-15 år	0,350
Innbyggere 16-66 år	0,080
Andel skilte 16-59 år	0,570
Sum	1,000

#### Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for barnevern.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-21 år	0,3253
Barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre	0,4224
Andel fattige	0,2523
Sum	1,0000

Nedenfor gjengis tabell 4.13 fra SSB sin utredning. Resultatet er at variabelen ”Antall barn 0-15 år som ikke bor sammen med begge foreldrene” ikke er utsagnkraftig etter samme krav som stilles i flere andre sammenhenger (5% signifikansnivå). I dette tilfellet blir også de økonomiske konsekvensene av utvalgets vurdering store siden dette kriteriet gis en vekt på over 42%.

**Tabell 4.13. Effekter av variable som påvirker bundne kostnader i barnevern, 2003\***

Variabel	Koeffisient
Konstant	-0,65 (2,22)
Folkemengden 0-19 år	2,38 (2,43)
Barn 0-15 år som ikke bor sammen med begge foreldre	4,85 (1,52)
Skilte og separerte 16-59 år	6,24 (2,82)
Antall fattige	5,17 (2,55)
R <sup>2</sup> -justert	0,279

\* T-verdier i parentes. Utgifter (i 1000 NOK) og forklaringsvariable er målt per innbygger.

### 2.3 Helsetjenester

Analysene av kostnadsnøkklene for helsetjenester er interessante. Dagens kostnadsnøkkel for helsetjenester inneholder kun kriterier basert på befolkning. I analysene fra Statistisk Sentralbyrå så finner man at kommunenes kostnader til helsestell blir påvirket av bosettingsmønster og kommunestørrelse. Det er spesielt sonekriteriet som har en positiv og signifikant effekt i analysene i KOMMODE-modellen fra Statistisk Sentralbyrå mens nabokriteriet er knapt signifikant. De resultater Statistisk Sentralbyrå kommer med tyder på at det er merkostnader knyttet til å yte et desentralisert tjenestetilbud innenfor helsestell i kommuner med lange reiseavstander.

I Norge er det slik at vi har småkommuner med både små og store reiseavstander relativt sett. Analysene fra Statistisk Sentralbyrå viser at småkommuneindikatorne er utsagnskraftige i den forstand at vi har smådriftsulemper i helsestell, men at disse avtar etter kommunestørrelse. I analysene fra Statistisk Sentralbyrå er det slik at ingen befolkningsgrupper gir signifikant effekt på kostnadene. Dette innebærer i praksis at uansett om kommunen har relativt sett mange gamle eller mange unge, så slår dette statistisk sett ikke ut i kostnadene når man analyserer for kommunesektoren som helhet. Statistisk Sentralbyrå skriver i sin analyse:

*”Vi merker oss at alderskriteriene ikke har noen signifikant effekt på kommunenes bundne kostnader i helsestell. Når vi kontrollerer for blant annet bosettingsmønster og kommunestørrelse finner vi altså at aldersstrukturen ikke påvirker behovet for kommunalt helsestell.”*

I utvalgets utredning kapittel 9.4.5. heter det:

*”Heller ikke utvalget har funnet effekter av forskjeller i alderssammensetningen.”*

Utvalgets argumentasjon (i kapittel 9) om hvordan kostnadsnøkkelen skal se ut er følgende:

*”Målgruppen for primærhelsetjenesten er befolkningen som helhet, og det kommunale tilskuddet til fastleger er det samme for alle innbyggere og uavhengig av blant annet alder. Deler av primærhelsetjenesten (helsestasjon og skolehelsetjeneste) er imidlertid rettet mot barn og ungdom. I delkostnadsnøkkelen er det derfor gjort et skille mellom aldersgruppen 0-21 år og aldersgruppen over 21 år.*

*Utvalget foreslår at aldersgruppen 0-21 år som trinn 1 gis en kriterievekt som tilsvarer skole og helsestasjonstjenestens andel av utgiftene til helsetjenester. Dette tilsvarer om lag 18 prosent. Den delen av kostnadsnøkkelen som ikke er fordelt gjennom vektene for sonekriteriet, basis og trinn 1 for aldersgruppen 0-21 år, fordeles proporsjonalt med innbyggertallet. Denne delen utgjør om lag 70 prosent av kostnadsnøkkelen og fastlegetilskuddet er inkludert i denne delen. Den delen av kostnadsnøkkelen som fordeles proporsjonalt med innbyggertallet gjør at også kriterievekten for aldersgruppen 0-21 år øker.”*

Som det framgår av sitatet fra utredningen så foreslår altså utvalget at aldersgruppen 0-21 år gis en kriterievekt begrunnet ut fra skole og helsestasjonenes faktiske andel av utgiftene til helsetjenester.

Her er utvalget nok en gang inne i diskusjonen om hvorvidt fastsetting av vekter til kostnadsnøklene skal baseres utelukkende på regresjonsberegninger eller om man skal tillate mer skjønnsmessig pregede resonnementer. Skulle utvalget være konsekvent, jamfør diskusjonen om grunnskole, så skulle ikke alderskriteriet ”Innbyggere 0-21” år tas inn i kostnadsnøkkelen for helsetjenester i det hele tatt siden dette statistisk sett ikke er signifikant i noen av de analyser som det henvises til. På den annen side er utvalgets argumentasjon forståelig, i den forstand at man vil vurdere i hvilken grad en kostnadsnøkkel kun basert på de faktorer som faktisk er signifikante, det vil si bosettingsmønster og basiskriterium, vil gi en kostnadsnøkkel som er i rimelig samsvar med hvordan den kommunale kostnadsstrukturen på dette feltet egentlig er. Men utvalgets argumentasjon er ikke konsekvent.

Nedenfor er det gjengitt tabell 4.10 i rapporten fra Statistisk Sentralbyrå. Den viser at de variable som SSB har trukket inn i analysen, sonekriteriet, nabokriteriet, småkommuneindikator 0-1000 innbyggere og småkommuneindikator 0-5000 innbyggere forklarer rundt 70 % av variasjonen i kostnadene. Denne forklaringskraften er på linje med hva man finner for andre analyser, men de fleste andre analysene har befolkningsvariable med og dette bidrar i betydelig grad til hvor mye regresjonene faktisk forklarer.

**Tabell 4.10. Effekter av variable som påvirker bundne kostnader i helsestell, 2003\***

Variabel	Simultan strukturform (KOMMODE)	Simultan redusert form (KOMMODE)	Partiell redusert form	Partiell forenklet form
Konstant	0,82 (7,72)	0,54	0,41 (0,49)	-0,20 (1,42)
Avstand til sonesenter	0,17 (2,69)	0,08	0,09 (1,66)	0,09 (1,75)
Avstand til nærmeste nabokrets	0,38 (1,88)	0,32	0,29 (1,71)	0,40 (2,46)
Småkommuneindikator 0-2000 innbyggere	3,32 (2,90)	1,02	1,71 (1,45)	2,44 (2,19)
Småkommuneindikator 0-5000 innbyggere	2,23 (5,92)	1,11	0,83 (2,29)	1,00 (3,27)
R <sub>2</sub> -justert	0,697	0,697	0,700	0,658

\* T-verdier i parentes. Utgifter (i 1000 NOK) og forklaringsvariable (unntatt småkommuneindikatorer) er målt per innbygger.

### Oppsummering

Verken fra utvalget eller i annen forskning det er henvist til, har man faktisk sjekket om en kostnadsnøkkel basert fullstendig på Statistisk Sentralbyrås analyse (og signifikanskrav) eller den som utvalget foreslår, ligger nær den faktiske kostnadsstruktur som kommunene har. Det er ikke tvil om at utvalget får problemer med logikken når man i kostnadsnøkkel for helsetjenester mer "på skjønn" tar inn alderskriterier som ikke er signifikante mens man i andre kostnadsnøkler, er konsekvent i synspunktene når det gjelder krav til signifikansnivå. Det er ikke tvil om at en kostnadsnøkkel basert på SSB sin analyse (og signifikanskrav) ville gi en argumentasjon for større kriterievekter i favør av små og spredtbygde kommuner.

### Gjeldende kostnadsnøkkel for helsetjenester i 2005

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-15 år	0,412
Innbyggere 16-66 år	0,464
Innbyggere 67-79 år	0,089
Innbyggere 80-89 år	0,031
Innbyggere 90 år og over	0,004
Sum	1,000

### Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for helsetjenester

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-21 år	0,3868
Innbyggere over 21 år	0,5250
Avstand til sonesenter	0,0486
Basis	0,0396
Sum	1,0000

#### **2.4 Kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester.**

Som tidligere nevnt var det en diskusjon om kostnadsnøkkelen for pleie og omsorgstjenester da fordi Rattsø-utvalget la fram sin innstilling fordi man da la fram et forslag som ikke inneholder kriterier knyttet til bosettingsmønster. I de analyser som framlegges nå så finner man at bosettingsmønster og dermed spredtbygdhet faktisk er et fordyrende element innen pleie og omsorgstjenester.

Det er grunn til å gå nærmere inn på både hvor stor vekt kriterier for bosettingsmønster skal ha og hvordan en ny kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester derved skal konstrueres. I utvalgets forslag har man tatt inn det såkalte sonekriteriet basert på en analyse av hjemmetjenester. Nok en gang er det slik at vurderingen av hvor stor vekt sonekriteriet skal ha i kostnadsnøkkelen avhenger av hvilken forkaringskraft sonekriteriet har i regresjonsberegningene og man har heller ikke her undersøkt de faktiske kostnader som spredtbygdhet medfører i kommunene.

Når det gjelder vektingen i kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorgstjenester så sier utvalget at for innvektingen av sonekriteriet tar utvalget utgangspunkt i koeffisienten i Statistisk

Sentralbyrås analyse for hjemmetjenester. Når det gjelder innvektingen av befolkningskriteriene tar derimot utvalget utgangspunkt i analysene for pleie- og omsorgssektoren under ett.

Når Statistisk Sentralbyrå analyserer hjemmetjenester, så er det slik at det er kun folkemengden 67-79 år som er signifikant i analysene mens folkemengden 80-89 og 90 år og over ikke er signifikant. Når SSB analyserer kostnadsvariasjonene i pleie og omsorg under ett er alle befolkningsgruppene over 67 år signifikante. En interessant refleksjon er her at om vi hadde delt pleie- og omsorgssektoren i to kostnadsnøkler, en for hjemmetjenester og en for institusjonstjenester så ville befolkningskriteriene fått andre vekter i kostnadsnøklerne og pengestrømmene ville blitt totalt sett annerledes i forhold til å ha en kostnadsnøkkel for sektoren. En annen innvending mot utvalgets arbeid er at man ikke har sett på de svenske erfaringene hvor kostnadsanalyser har vist at det var nødvendig med en oppdeling i 5-årsgrupper for befolkningskriteriene på grunn av store kostnadsforskjeller.

Nåværende kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 16-66 år	0,004
Innbyggere 67-79 år	0,181
Innbyggere 80-89 år	0,350
Innbyggere 90 år og over	0,133
Andel døde	0,070
Andel ikke-gifte over 67 år	0,070
Andel PU 16 år og over	0,182
Andel PU under 16 år	0,010
Sum	1,000



Utvalgets forslag kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester.

Kriterium	Ny kriterievekt
Innbyggere 67-79 år	0,2032
Innbyggere 80-89 år	0,3360
Innbyggere 90 år og over	0,1582
Andel psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1091
Ikke-gifte 67 år og over	0,1648
Avstand til sonesenter	0,0134
Basis	0,0153
Sum	1,0000

Det svenske systemet bygger på et system med standardkostnader og tabellen nedenfor illustrer dette, sitert fra SOU 2003:38.

*Tabell 4.13. Normkostnader i ulike aldrar. Kronor per invånare i respektive grupp*

		<i>Födda i Norden</i>		<i>Födda utanför Norden</i>	
		<i>Gifta</i>	<i>Övriga</i>	<i>Gifta</i>	<i>Övriga</i>
Kvinnor	65-69	1 429	9 238	1 683	10 739
	70-74	6 055	24 293	7 122	27 818
	75-79	17 259	37 122	19 622	41 151
	80-84	34 018	74 588	37 837	80 417
	85-89	101 768	143 438	111 290	153 910
	90-w	181 720	246 211	196 410	266 068
Män	65-69	2 043	15 736	2 510	17 938
	70-74	3 772	18 607	4 459	20 766
	75-79	11 472	37 875	13 287	41 185
	80-84	24 666	66 118	27 532	71 379
	85-89	57 636	130 198	61 724	141 336
	90-w	97 451	215 621	106 045	233 165

## 2.5 Sosialhjelp

Nedenfor følger nåværende kostnadsnøkkel for sosialhjelp og utvalgets forslag til ny nøkkel.

### Nåværende kostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekter
Skilte og separerte 16-59 år	0,286
Arbeidsledige 16-59 år	0,128
Innvandrere fra ikke-vestlige land <sup>6</sup>	0,065
Urbanitetskriterium	0,521
Sum	1,000

### Utvalgets forslag kostnadsnøkkel for sosialhjelp

	Forslag 1	Forslag 2
	Kriterievekt	Kriterievekt
Antall skilte og separerte 16-59 år	0,2693	
Antall arbeidsledige 16-24 år	0,0506	
Antall arbeidsledige 25-59 år	0,0952	
Antall fattige	0,1047	
Antall uførepensjonister 18-49 år	0,0701	0,0900
Urbanitetskriteriet	0,4101	
Opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige og fattige)		0,3356
Innbyggere 16-66 år		0,5744
Sum	1,0000	1,0000

Som kjent har det også vært diskusjon om det faglige grunnlaget for denne nøkkelen, ikke minst om hvordan urbanitetskriteriet skal behandles. Dette er også tatt opp i utvalgets rapport. Poenget er at urbanitetskriteriet (folketall opphøyd i 1,2) statistisk sett er slik at vi har en samvariasjon med sosialhjelpsutgifter. Det står i utvalgets rapport:

*”Ut i fra analysen er det imidlertid vanskelig å si nøyaktig hva som ligger bak den observerte sammenhengen mellom urbanitetskriteriet og kommunenes utgifter.”*

Utvalget sier videre:

*”Svakheten til urbanitetskriteriet er at det har liten validitet i den forstand at det ikke er knyttet til underliggende sosiale problemer som utløser behov for sosialhjelp. Kriteriet skiller derfor ikke mellom kommuner med om lag samme innbyggertall som har ulikt omfang av*

*sosiale problemer. Da urbanitetskriteriet har lav validitet har utvalget valgt å utforme et forslag til sosialhjelpsnøkkel som inkluderer urbanitetskriteriet samt et forslag til kostnadsnøkkel hvor urbanitetskriteriet er erstattet med en opphopingsindeks.”*

### Oppsummering

Dette viser at den kritikk som ble rettet mot urbanitetskriteriet i betydelig grad er blitt tatt til følge. Det er vanskelig å se om utvalgets forslag til opphopingsindeks, det vil si en indeks som består av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige har egenskaper som gjør den bedre egnet. Dette bør utredes nærmere.

## **2.6 Barnehager**

Som kjent la inntektssystemutvalget fram et forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning i mars 2005. Tabellen nedenfor viser utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager.

Kriterium	Kostnadsvekt
Andel innbyggere 1-5 år	0,653
Andel yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid)	0,322
Andel innbyggere 0-5 år med grunn – og hjelpestønad	0,025
Sum	1,000

Rapporten fra Statistisk Sentralbyrå analyserer også effekter av variable som påvirker kostnadene i barnehager. SSB gir analyser med to forskjellige angrepsvinkler, en analyse på grunnlag av beregnede barnehageutgifter og en analyse basert på faktiske utgifter.

Konklusjonen fra Statistisk Sentralbyrå er følgende:

*”Smådriftsulemper og kostnader knyttet til en desentralisert barnehagestruktur kan ha sammenheng med at små barnehager er relativt sett dyrere i drift enn større barnehager. Vi finner en positiv og signifikant effekt av sonekriteriet i KOMMODE. Vi finner også en signifikant positiv effekt av småkommuneindikatoren 0-5000 innbyggere.”*

## Oppsummering

Konklusjonen er altså at Statistisk Sentralbyrå finner at både bosettingsmønster og smådriftsulemper er statistisk sett signifikante kriterier når man analyserer innen rammen av en simultan strukturmodell (KOMMODE) som SSB har brukt for de andre sektorene.

Utvalget har ved flere anledninger i utredningen argumentert for at en tilnærming via SSBs simultanmodell er et godt faglig grep. Siden de forskjellige tilnærmingene her ikke gir samme resultater må man se på saken på nytt.

### **2.7 Kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern**

Problemet med kostnadsanalyser på disse feltene er at det i KOSTRA er vanskelig å skille kommunenes utgifter til landbruk og miljøvern fra kommunens øvrige administrasjonsutgifter. I det brede utgiftsbegrepet er administrasjon, landbruk og miljøvern utgiftene avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120, 130, 300, 320, 325, 360 og 365 i KOSTRA. Hovedproblemet med dette utgiftsbegrepet er at det i tillegg til kommunenes administrasjons-, landbruks- og miljøvernutgifter, inneholder kommunenes utgifter til næringsvirksomhet og til byggesaksbehandling.

I det smale utgiftsbegrepet er administrasjon, landbruk og miljøvern utgiftene avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120 og 130. Problemet med denne avgrensningen av utgiftsbegrepet er hovedsakelig at den ikke fanger opp alle utgiftene i kommunene som er knyttet til landbruk og miljøvern. Utvalget hevder at følgende variable vil kunne være aktuelle som kriterier i en kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern:

- Kommunestørrelse
- Areal
- Antall driftsenheter i landbruket

Utvalget finner det dokumentert at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til kommuneadministrasjon. Når det gjelder areal så er resultatene av analysene motstridende. Utvalgets analyser indikerer at kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøvern øker med kommunenes areal, mens analyser utført av Statistisk Sentralbyrå og ECON ikke viser dette.

Når det gjelder antall driftsenheter i landbruket sier utvalget følgende:

*”Motstridende resultater kan dels ha sammenheng med at man har analysert ulike utgifter, dels med ulik metodisk tilnærming. Effekten av areal er ikke robust og etter utvalgets vurdering er det liten grunn til å anta at stort areal er en ufrivillig kostnadsulempe i kommunal administrasjon. Utvalget vil derfor ikke anbefale at areal inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen. Utvalget vil anbefale at forslaget til kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern baseres på det smale utgiftsbegrepet. Da det i analyser basert på det smale utgiftsbegrepet ikke dokumenteres noen sammenheng mellom antall driftsenheter i landbruket og kommunenes utgifter vil utvalget anbefale at antall driftsenheter i landbruket ikke innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. ”*

### Oppsummering

Vurderingene av forslaget til kostnadsnøkkel her er problematisk, som utvalget selv sier, fordi vi ikke har noe kostnadsbegrep som faktisk dekker det denne kostnadsnøkkelen i inntektsystemet skal kompensere for. Utvalget har ikke undersøkt hvor store feilmarginer det er i forhold til det kostnadsbegrep som brukes og på den bakgrunn å konkludere på grunn av statistiske analyser synes ikke å være velbegrunnet. Utvalgets forslag er også et eksempel på den manglende robustheten i inntektssystemet i den forstand at landbrukskriteriet som nå har 76,6% av kriterievekten i forslaget foreslås erstattet med å øke andel innbyggere nær tilsvarende, noe som vil gi store endringer i overføringene mellom kommunetyper.

En annen faktor utvalget i liten grad tar opp er hvordan kommunene skal finansiere sitt demokratiske ansvar. Utgiftene til drift av kommunenes styringsorganer ligger i hovedsak under administrasjon, men utvalget går ikke nærmere inn på mulige sammenhenger mellom demokratisk ansvar, kostnad og kommunestruktur.

### Nåværende kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern

Kriterium	Kriterievekter
Basis	0,070
Andel innbyggere	0,164
Landbrukskriteriet	0,766
Sum	1,000

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern

Kriterium	Kriterievekter
Basis	0,1071
Andel innbyggere	0,8929
Sum	1,0000

### 3. Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Som kjent omfatter utgiftsutjevningen for fylkeskommunene nå:

- videregående opplæring
- samferdsel
- tannhelsetjeneste.

#### 3.1 Videregående opplæring

Utvalget har gått gjennom kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene og delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring blir nå svært viktig siden dette er det største utgiftsområdet for fylkeskommunene. Elevgrunnlaget i videregående skole er i endring i den forstand at de har hatt en økning i antall elever med 8,9 % for perioden 2001-2004 samt at prognosene går ut på en vekst i ungdom i alderen 16-19 år med om lag 15 % for perioden 2004-2009. Det er derfor viktig at vi kommer fram til en kostnadsnøkkel som både avspeiler de strukturelle forhold ved produksjon av tjenester i videregående skole samt at vi får et system som tar hensyn til de endringer i elevgrunnlag som prognosene går ut fra.

Den kostnadsnøkkel vi nå bygger på er i hovedsak lik den som ble vedtatt i tilknytning til Rattsø-utvalgets arbeid og gjennomført fra 1997. Rattsø-utvalget tok utgangspunkt i den såkalte omfangsforskriften som innebar at videregående opplæring skulle gis til et antall personer som tilsvarer minst 375 % av et gjennomsnittlig årskull for 16-18 åringer.

Kapasitetskravet ut over 300 % var blant annet ment å ivareta behovet for videregående opplæring til personer på over 18 år. Omfangsforskriften er nå avviklet og det er slik at alle mellom 16 og 19 år har lovfestet rett til videregående opplæring Siden høsten 2000 har også voksne født før 1. januar 1978 lovfestet rett til videregående opplæring.

Inntektssystemet har per 2005 en korreksjonsordning for elever i statlige og frittstående skoler. Ordningen er et rent nullsum-spill som fungerer slik at fylkeskommuner som har elever i frittstående og statlige skoler får trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser. Denne ordningen vil ikke bli nærmere kommentert her.

Den kostnadsnøkkelen vi nå har bygger på det faktum at noen studieretninger i videregående opplæring har en klart større gjennomsnittskostnad enn andre og vi har inndelt i to grupper, allmennfag og yrkesfag. Hvilke studieretninger som inngår i allmennfag og yrkesfag framgår av tabellene nedenfor, som også viser hvilke gjennomsnittskostnader disse har for årene 2003 og 2004.

#### Nåværende kostnadsnøkkel for videregående skoler

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggere 16-18 år	0,775
Søkere yrkesfag	0,225
Sum	1,000

Den videregående opplæringen består i dag av tre studieretninger som fører frem til generell studiekompetanse og 12 yrkesfaglige studieretninger:

#### Allmenfaglige studieretninger

- Allmenne, økonomiske og administrative fag
- Musikk, dans og teater
- Idrettsfag

#### Yrkesfaglige studieretninger

- Helse- og sosialfag
- Formgivingsfag
- Naturbruk
- Hotell- og næringsmiddelfag
- Byggfag
- Tekniske byggfag
- Elektrofag
- Mekaniske fag
- Kjemi- og prosessfag
- Trearbeidsfag
- Salg og service
- Medier og kommunikasjon



Kostnader i videregående opplæring, tabell fra NOU2005:18

	Studieretning	Gjennomsnittskostnad 2003	Gjennomsnittskostnad 2004
Gruppe 1	Allmenne, økonomiske og administrative fag	82 442	81 850
Gruppe 2	Salg og service	99 855	98 392
	Idrettsfag	86 514	82 850
	Helse- og sosialfag	94 040	96 626
	Kjemi- og prosessfag	98 378	100 925
	Formgivingsfag	100 291	97 293
	Gjennomsnittlig kostnad gruppe 2	95 402	94 600
Gruppe 3	Media og kommunikasjon	103 165	97 518
	Tekniske byggfag	103 384	98 880
	Byggfag	106 466	100 799
	Elektrofag	109 336	105 285
	Musikk, dans og drama	113 206	110 891
	Hotell- og næringsmiddelsfag	109 666	107 939
	Mekaniske fag	113 079	106 268
	Trearbeidsfag	119 750	118 512
	Naturbruk	159 570	173 833
		Gjennomsnittlig kostnad gruppe 3	112 999

Når vi skal analysere kostnadsforhold i videregående opplæring gruppert etter studieretning så er de viktigste kostnadsbærerne klassifisert i KOSTRA på følgende måte:

Funksjon 510: fellesutgifter til lokaler, skyss og internat

Funksjon 520: fellesundervisning

Funksjon 541-556: kostnader til de ulike studieretningene

I både tidligere analyser og de som utvalget nå bygger på, har det vært en diskusjon om man skal bruke kun studieretningskostnader (541-556) eller i tillegg å fordele fellesutgiftene på studieretninger. I kapittel 10 i utvalgets rapport gis det en drøfting av dette, og i de analyser hvor man inkluderer alle kostnadene så fordeles fellesutgiftene etter elevandel. I dette prosjektet har vi hatt svært mye kontakt med skoleadministrasjonene i fylkeskommunene, og tatt opp dette spørsmålet med de fleste. Svaret har vært at en slik andelsmessig fordeling av

fellesutgiftene kan gi betydelige avvik. Derfor støtter vi den konklusjonen utvalget kommer til at når man skal foreslå et nytt ”søkerkriterium” for videregående opplæring, at blir dette mest korrekt ved å basere seg på kostnader til de ulike studieretningene.

Som kjent er det slik at tilbudsstrukturen i videregående opplæring skal endres fra og med skoleåret 2006/2007. Da skal 8 nye yrkesfaglige studieretninger etableres som erstatning for de 12 yrkesfaglige studieretninger vi har i dag.

I stedet for å dele inn i allmennfag og yrkesfag som i dag foreslår utvalget at man lager tre grupper med studieretninger hvor begrunnelsen for gruppeinndelingen er at de studieretninger man legger i samme gruppe skal ha en lik og homogen kostnadsstruktur. Forslaget blir kort sagt slik at linjen allmenne, økonomiske og administrative fag blir en gruppe for seg selv. Idrettsfag (som er sammen med allmennfag i dagens nøkkel) plasseres sammen med de billigste yrkesfagene og musikk, dans og drama (som også i dag er sammen med allmennfag) plasseres sammen med de kostbare yrkesfaglige studieretningene.

Tanken bak utvalgets forslag, en inndeling etter studieretninger med homogen kostnadsstruktur, er velbegrunnet, men på bakgrunn av utvalgets egen logikk burde man foreslått en inndeling i fire grupper i stedet for tre grupper. Når vi ser nærmere på tabellen ovenfor så finner vi at studieretningen naturbruk er vesentlig mer kostbar enn alle de andre studieretningene som kommer i den ”kostbare” gruppen. Om utvalget skal følge sin egen logikk bør man lage et firedelt søkerkriterium med gruppe 1 og 2 slik utvalget foreslår, samt å flytte studieretningen naturbruk ut som egen gruppe siden den har en gjennomsnittskostnad per elev på om lag 160 000 kroner i 2003 og vel 170 000 kroner i 2004 sammenlignet med de andre studieretningene i gruppe tre som i snitt ligger på rundt 110 000 kroner i både 2003 og 2004.

### Bosettingsmønster

Utvalget gir synspunkter på hvilken betydning bosettingsmønster kan ha for videregående opplæring ved at det henvises til en rapport av Borge, Naz og Tovmo (2003) fra Allforsk. I denne rapporten er det gjort analyser om sammenheng mellom skolestørrelse og gjennomsnittlig antall elever per klasse på skolen. Når det gjelder bosettingsmønster og betydningen av dette for utgifter per elev så siteres følgende fra utvalgets innstilling kapittel 10:

*”Allforsk finner at sonekriteriet har en positiv og signifikant effekt på ressursbruken per elev innen noen yrkesfaglige studieretninger, samt at nabokriteriet har en positiv og signifikant effekt på ressursbruken per elev innen allmennfag. I disse analysene får imidlertid frie inntekter ikke lenger signifikant effekt. Allforsk konkluderer med at det er ”inntektsnivået snarere enn bosettingsmønsteret, som bidrar til høye utgifter per elev”.*”

Videre pekes det på at utvalget også har gjort noen analyser selv og konklusjonene her er: *”Utgiftene som analyseres omfatter fylkeskommunenes regnskapsførte utgifter til de ulike studieretningene. I analysen av fylkeskommunenes ressursinnsats per elev innenfor ulike studieretninger i 2004, dokumenteres det ingen entydig sammenheng mellom mål på bosettingsmønsteret og fylkeskommunenes utgifter. I analyser av ressursinnsatsen per elev i 2003 dokumenteres det imidlertid en positiv og signifikant sammenheng mellom fylkeskommunenes ressursinnsats per elev på allmenne, økonomiske og administrative fag og andel innbyggere bosatt spredtbygd. Det dokumenteres ingen entydig sammenheng mellom mål på bosettingsmønsteret og fylkeskommunenes ressursinnsats per elev innenfor andre studieretninger. I analysen er effekten av bosettingskriterier som sone, nabo og reisetid til kommunesenteret og andel innbyggere bosatt spredtbygd testet ut.”*

Konklusjonen utvalget ender opp med er at det ikke kan dokumenteres noen entydig sammenheng mellom bosettingsmønster og fylkeskommunens ressursbruk.

I tilknytning til diskusjonen av Rattsø-utvalgets innstilling NOU:1996 nr 1 kom akkurat samme diskusjon opp. Også da gjorde Rattsø-utvalget analyser på fylkesnivå med utgangspunkt i 19 fylkeskommuner. Det ble da dokumentert (Kolsrud og Westeren 1996) at analyser basert på data fra 19 fylkeskommuner ikke hadde den robusthet som gjorde dataene egnet verken for å bevise eller motbevise om det var spredtbygdhet knyttet til produksjon innen videregående skole.

Problemet med de analysene som legges fram av utvalget er at når man analyserer skoledata, så ser man ikke det i sammenheng med kostnadsdata per elev og når man analyserer utgifter per elev så gjøres dette kun på fylkeskommunenivå. Utvalget argumenterer på andre områder for en metodikk å se på enhetskostnader for den aktivitet det gjelder, og i dette tilfellet blir kostnadsdata per elev på skolenivå mest relevant.

Allerede i 1999 påpekte Flæte-utvalget at det var behov for å analysere på skolenivå når det gjaldt videregående opplæring, og det siteres fra Flæte-utvalgets rapport (Kommunaldepartementet 1999) kapittel 11:

*”.. problemet med kostnadsanalysar av vidaregåande opplæring er at 19 fylkeskommunar gjev få observasjonar som grunnlag for analysar, og at resultatane derfor blir lite statistisk robuste. Eit alternativ er å gjere analysar på institusjonsnivå (skule), men dette set store krav til datamaterialet. I den forskingslitteraturen som er gjennomgått er det ingen eksempel på studiar på et mindre aggregert nivå enn fylkeskommunane.”*

Innen rammen av LU sitt arbeid om inntektssystemet er det lagt fram en rapport (Westeren 2006) som analyserer ressursbruk i videregående skole og bosettingsmønster basert på informasjon om oppfylingsgrad og utgifter per elev fra de enkelte videregående skolene. Konklusjonen her er at det er en sammenheng mellom bosettingsmønster og produksjon av tjenester i videregående opplæring når man analyserer på skolenivå.

#### Bosettingsmønster og utgifter til skoleskyss

Dette temaet tas også opp av utvalget som slår fast som riktig er at utgiftene til skoleskyss føres på funksjon 510 i KOSTRA. I tillegg til utgiftene til skoleskyss inneholder denne funksjonen også fylkeskommunenes utgifter til skolelokaler, forvaltning og internater. Det er dermed slik at hvis man faktisk skal se på om utgiftene til skoleskyss henger sammen med bosettingsmønster så må disse utgiftene spesifiseres for hver fylkeskommune. Utvalget henviser videre til at det i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet ble rettet en henvendelse til fylkeskommunene hvor man bad om at fylkeskommunene rapporterte hvilke utgifter de hadde til skyss av elever i videregående opplæring i 2003. Utvalget sier om dette:

*”Flere av fylkeskommunene har påpekt at det er vanskelig å gi et eksakt anslag på fylkeskommunenes utgifter til skyss av elever i videregående opplæring. Troms fylkeskommune skriver blant annet i sitt svarbrev til Kommunal- og regionaldepartementet at: ”I og med at man i Troms fylke ikke opererer med såkalt lukkede skoleruter – dvs ruter forbeholdt skoleelever – er det ikke mulig å skille de reelle totale driftsutgiftene til skoleskyss av elever i videregående skole fra de øvrige kostnadene til kjøp av kollektivtrafikk”. Buskerud fylkeskommune påpeker det samme i sitt svarbrev til departementet: ”Det er ekstremt vanskelig å skille utgifter til videregående skoleskyss fra tilskudd til lokal rutetransport*

*ettersom det er et sammenhengende system og elever og ordinære reisende benytter de samme bussene". Flere fylkeskommuner påpeker dessuten at det er vanskelig å gi et eksakt anslag på videregående opplærings andel av utgiftene til etableringen av fylkets kollektivtilbud. Etter utvalgets vurdering er ikke datakvaliteten på de rapporterte dataene god nok til at de kan brukes i analysesammenheng. Utvalget har derfor ikke foretatt en egen analyse av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss."*

Det er ingen tvil om at synspunktene fra fylkeskommunene er helt korrekte i den forstand at det ikke er enkelt å gi nøyaktige anslag for utgiftene til skoleskyss. Akkurat samme problemstilling var oppe i 1995 og det ble da gjennomført et mindre forskningsprosjekt hvor formålet var å gjøre anslag på utgiftene til skoleskyss (Westeren 1995). Dette prosjektet ble gjennomført ved at det ble innhentet data fra hver enkelt fylkeskommune om utgifter til skoleskyss. Prosjektet viste en sammenheng mellom utgifter til skoleskyss og bosettingsmønster.

I tilknytning til utvalgets arbeid er det gjennomført forskningsprosjekter hvor man til sammen har brukt millionbeløp på mange problemstillinger som for eksempel om treffsikkerheten av distriktpolitiske virkemidler. Siden problemstillingen om skoleskyss har vært kjent i alle fall i 10 år kan man undre seg over hvorfor utvalget ikke satte i gang et mindre prosjekt for også å få en nærmere dokumentasjon av disse kostnadene.

Utvalget konkluderer med en kostnadsnøkkel for videregående opplæring hvor det ikke tas hensyn til bosettingsmønster på følgende grunnlag:

*"Etter utvalgets vurdering gir analysene beskrevet i kapittel 10.2.4 liten støtte til en hypotese om at spredt bosettingsmønster er en kostnadsulempe i videregående opplæring. På bakgrunn av de foreliggende analyser kan ikke utvalget anbefale at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring. Utvalget vil i den sammenheng påpeke at det ikke har vært mulig å foreta separate analyser av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss fordi datakvaliteten ikke har vært tilstrekkelig god. Utvalget vil derfor anbefale at det igangsettes et utredningsarbeid for å fremskaffe sammenliknbare data for skoleskyss, slik at betydningen av spredt bosetting for skyssutgifter kan analyseres på en tilfredsstillende måte. Videre har utvalget igangsatt et arbeid for å utvikle en ny indikator for bosettingsmønsteret i fylkene, men Statistisk sentralbyrå har vært*

*forhindret fra å ferdigstille oppdraget innen tidsfristen for denne utredningen. Utvalget anbefaler at dette prosjektet ferdigstilles.”*

Vi er enige i utvalgets synspunkt om at man bør utvikle en ny indikator for bosettingsmønster i fylkene, men siden utvalget konkluderer med at bosettingsmønster ikke bør tas inn, så må det i det ligge at utvalget mener det er på faglig sett trygt grunnlag både i hvordan analysene gjøres og de indikatorer som man bruker siden man anbefaler den konklusjonen som det er redegjort for. Et blick til det svenske inntektssystemet viser at man i Sverige tar hensyn til bosettingsmønster når det gjelder videregående utdanning. I Sverige er det slik at det er primærkommunene som har ansvaret for videregående opplæring og man har utarbeidet noe som kan ligne på den norske Agder-modellen for å kvantifisere hvordan bosettingsmønster skal slå ut i forhold til hvilken kostnadsstruktur man mener er den korrekte i forhold til videregående opplæring.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 16-18 år	0,78204
Søkere studieprogram i gruppe 2	0,04880
Søkere studieprogram i gruppe 3	0,12986
Antall innbyggere 25-49 år	0,03930
Sum	1,00000

Utvalget foreslår at innbyggere i alderen 25-49 år innføres som kriterium. Utvalget foreslår at dette kriteriet får en vekt som gjenspeiler hvor stor andel av utgiftene til voksenopplæring (funksjon 581 og 582) som utgjøres av fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring. Dette tyder på at vekten til dette kriteriet fastsettes i forhold til faktiske utgifter og ikke regnes sett i forhold til hvordan dette kriteriet opptrer i regresjonsanalyser.

### Oppsummering

Før det foreslås en ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring må man ta hensyn til analyser av sammenhenger mellom kostnadsmål på skolenivå og bosettingsmønster. Man bør også vurdere om det er hensiktsmessig med en normativ modell. Videre bør søkekriteriet deles i fire for å få homogene kostnadsmessige grupper. Det må også gjennomføres en analyse av skoleskyss og hvilke sammenhenger det er mellom utgifter til skoleskyss og

bosettingsmønster. Utvalget påpeker at det er behov for å utvikle bedre mål for bosettingsmønster på fylkesnivå – noe som lenge har vært et problem.

### **3.2 Samferdsel**

Kostnadsnøkkelen for samferdsel for fylkeskommunene er delt i flere delnøkler og delnøkkelen for fylkesveier ble sist revidert i forbindelse med St.meld. nr 11 (1990-1991) ”Om storbyenes økonomiske situasjon m.v.” I dagens kostnadsnøkkel for fylkesveier skilles det mellom fylkesfaktorer for vedlikeholdskostnader og reinvesteringskostnader. Utvalget har fått Sintef teknologi og samfunn til å gjennomføre en analyse som er dokumentert i rapporten: Analyse av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveier (Sund og Moltumyr 2005).

Sintefs forslag til fylkesfaktorer for drift og vedlikehold er utarbeidet med bakgrunn i beregninger gjennomført med et beregningsverktøy som heter MOTIV (modell for tildeling av vedlikeholdsmidler). Oslo står i en spesiell situasjon innen samferdsel på fylkeskommunalt nivå siden Oslo ikke har noen veier med offisiell status som fylkesveier. I forbindelse med beregning av fylkeskommunens rammetilskudd regnes likevel Oslo å ha et normert fylkesveinett på 278 km. Utvalget har bedt Sintef om å foreta en vurdering av Oslos kostnader til drift og vedlikehold i tilknytning til det normerte fylkesveinettet. Sintef har derfor vært nødt til å estimere Oslos drifts- og vedlikeholdskostnader knyttet til det normerte nettet uten å basere seg direkte på beregninger i MOTIV. Beregningene for Oslo tar utgangspunkt i faktisk observert trafikk og faktiske regnskapstall.

Det er vanskelig å vurdere resultatene for Oslo sett i forhold til de andre fylkeskommunene fordi metodikken er forskjellig. Det virker imidlertid problematisk for samme delkostnadsnøkkel å ha vurderinger både basert på faktiske kostnader og faktisk trafikk for ett fylke (Oslo) mens de andre fylkene vurderes i forhold til mer normative og modellmessige betraktninger.

Delkostnadsnøkkelen for lokale ruter ble meget omdiskutert da Rattsø-utvalget la fram sine forslag i 1996. Kostnadsnøkkelen ble etablert i 1994 og har stått uendret siden 1997 og gjengis nedenfor.

### Kostnadsnøkkel for lokale ruter

Kriterium	1994	1997
Andel innbyggere i alt	0,349	0,520
Andel areal	0,154	0,040
Andel innbyggere på øyer uten fast veisamband	0,118	0,050
Andel rutenett til sjøs	0,195	0,180
Andel storbyfaktor	0,184	0,090
Andel innbyggere bosatt spredt		0,120
Sum	1,000	1,000

Det er kun skoleskyss som er en pålagt tjeneste innen rammen og de tjenestetilbud som omfattes av rutetrafikken. Utvalget henviser til flere utredningsarbeid som SNF-rapport:52 2000 og rapporten fra Møreforskning om utjevningsmodell for lokale bil- og båtruter som Landsdelsutvalget har hatt ansvaret for. I tillegg har utvalget gjort analyser selv. Utvalget foreslår ny delkostnadsnøkkel for båtruter og ferjer basert på kriteriene:

- kystlinje-fastland
- kystlinje-øyer.

Statistisk sett er disse kriteriene greie nok, men utvalget selv er også inne på at validiteten ikke er god, det vil si at det kan spørres om disse kriteriene faktisk sier noe om den underliggende kostnadsstruktur som man har for båt/ferjeruter.

I utgangspunktet mener vi at analyseopplegget til Møreforskning faglig sett er det beste i den forstand at her ser man alle faktorer i sammenheng og er konsekvent i metodikken. En viktig innvendingen mot utvalgets forslag er kriteriene som er foreslått for sjøveis transport hvor det er vanskelig å se at kriteriene knyttet til kystlinje i rimelig grad er relevante (valide) for fylkeskommunenes kostnadsstruktur.

### Oppsummering

Forslaget prioriterer opp Oslo sine kostnader relativt kraftig på bekostning av de fleste andre fylker med begrunnelse i de analyser og vurderinger som er gjort om delnøkkelen for fylkesveier. Det kan rettes klare metodiske innvendinger mot metodikken dette forslaget bygger på. Forslag til en delkostnadsnøkkel for lokale ruter er basert på kriterier hvor



validiteten er problematisk i den forstand at man kan spørre seg om kriteriet gjenspeiler kostnadsstrukturen. For enkelte fylker spesielt **Sogn og Fjordane, Nordland og Finnmark** har det nye forslaget dramatiske endringer i retning av lavere vekter. I hele inntektssystemets historie har det vært vanskelig å lage en kostnadsnøkkel som har vært faglig sett solid og fylt de krav man setter til kostnadsnøkler. På denne bakgrunn burde man også vurdere en normativ modell.

#### 4. Kommentarer til kapittel 15 - Om treffsikkerhet og utforming av regionale og distriktpolitiske virkemidler

Dette temaet er spesielt tatt inn i utvalgets arbeid på grunn av formuleringer i mandatet. Som kjent engasjerte utvalget Jørn Rattsø til å lage en utredning om treffsikkerhet av distriktpolitiske virkemidler. Når det gjelder den analyse Rattsø (SØF 2005) har gjort så gir utvalget følgende synspunkter:

*”Utvalget finner det vanskelig å anbefale en avvikling av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet basert på en analyse som indikerer at økte kommuneoverføringer ikke har en positiv effekt på befolkningsutvikling, privat inntektsnivå og privat sysselsetting. Dette må sees i sammenheng med at det er store metodiske utfordringer knyttet til å identifisere effekten av kommuneoverføringer på kommuneutviklingen.”*

Tidligere i det samme kapittelet så sier utvalget at for å beregne effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel bør man ideelt sett ha en eller flere utviklingsbaner som viser utviklingen i kommunene med tiltaket. Videre bør man ha en eller flere utviklingsbaner for å sammenligne med (det vil si utviklingen i kommunene uten tiltaket). Det interessante i dette er at den måten å analysere på som utvalget mener man burde gjøre, er i stor grad i overensstemmelse med formuleringer til problemstilling i det oppdraget LU har engasjert forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå til å gjøre. Dette innebærer at utvalget ikke foreslår verken en økning eller en reduksjon av de regionalpolitisk begrunnede ordningene.

Utvalget regner følgende tiltak innen det som kalles regionalpolitiske ordninger:

*”I dagens inntektssystem for kommunene er det i alt fire regionalpolitiske ordninger: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (som inngår i skjønnstilskuddet), samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet.”*

Det er Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet som er de største og som ut fra begrunnelsen står på egne ben slik at det er disse vi vil konsentrere oss om i diskusjonen.

NOU 1996:1 sier i kapittel 11 følgende om Nord-Norge tilskuddet:

*”Begrunnelsen for å gi kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge særskilt behandling i inntektsutjevningen var flere. For det første var en heving av inntektsnivået i Nord-Norge en videreføring av den skattutjevningsordningen som eksisterte før inntektssystemet ble innført. For det andre ble det argumentert med at en del merkostnader som ikke ble fanget opp av rammetilskuddet, dermed ble ivaretatt gjennom inntektsutjevningen. Merkostnadene skyldes først og fremst vanskelige klimatiske og strukturelle forhold i denne landsdelen. En heving av inntektsnivået i Nord-Norge hadde også sammenheng med det meget lave utbyggingsnivået i landsdelen etter andre verdenskrig.”*

Videre argumenteres det i NOU 1996:1 med at det er viktig å ha en sterk offentlig sektor i Nord-Norge fordi Norge har interesse av at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser og uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbare overfor svingninger i den private sektor.

Innføring av regionaltilskuddet kom i forbindelse med forslagene til endringer i inntektssystemet basert på NOU 1996:1 og i St. prp. nr. 55 (1995-96) heter det: *”Innføring av ny kostnadsnøkkel for utgiftsutjevningen til kommunene medfører isolert sett betydelige omfordelinger fra små utkantkommuner til store og mellomstore by og landkommuner. Regjeringen mener at det er nødvendig å sikre at små utkantkommuner fortsatt har mulighet for å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn landets kommuner for øvrig. Regjeringen vil derfor ivareta viktige regionale hensyn, utover spesielle hensyn i Nord-Norge, gjennom et særskilt tilskudd til små utkantkommuner.”*

Begrunnelsene både for Nord-Norge tilskuddet og regionaltilskuddet kan dermed sies å kunne deles i følgende grupper:

- Inntektsnivå og levekår
- At utgiftsutjevningen ikke ivaretar alle forhold
- Nasjonale interesser
- Forholdet til privat sektor

Det er opp til den til enhver tid sittende regjering å endre begrunnelsen for tiltak. I de siste åra har formuleringene endret seg i retning av formuleringer om at Nord-Norge tilskudd og regionaltilskudd skal ... ”bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret ..”

(St.prp. nr. 1 2005-2005) og ... ”sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn ..” (St.prp. nr. 1 2005-2006). Dette innebærer at begrunnelsen er dreid uten at vi for eksempel kan finne dokumentasjon for at argumentasjonen om at utgiftsutjevningen ikke ivaretar alle forhold er nærmere vurdert.

På denne bakgrunn mener utvalget at det er en vesentlig svakhet at fordelingskriteriene i dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktspolitikken. I NOU 2005:18 heter det:  
*”Utvalget foreslår et nytt distriktspolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktspolitikken for øvrig. På denne måten vil den distriktspolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til distriktspolitiske målsettinger, og den vil bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i behov for tilskudd. Utvalgets forslag vil også innebære en forenkling av inntektssystemet ved at dagens ordninger kan erstattes med ett distriktspolitisk tilskudd. Det nye tilskuddet skal, på samme måte som dagens ordninger, være et rammetilskudd innenfor inntektssystemet.”*

Det utvalget i hovedsak foreslår er å bruke det distriktspolitiske kriteriesettet til å fordele pengene fra regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet (samt deler av skjønnet slik det er redegjort for) i inntektssystemet. **Dette gir relativt kraftige omfordelingseffekter mellom kommuner, for det første fra Nord-Norge og sørover og for det andre fra de typiske småkommunene til de middels store kommunene.** Dette begrunner utvalget altså ut fra:

- At den distriktspolitikken som føres gjennom kommunesektoren vil bli mer treffsikker i forhold til distriktspolitiske målsettinger
- Hensynet til enkelthet

Om disse begrunnelsene sier utvalget sjøl at man ikke kan konkludere om treffsikkerheten av de regionalpolitiske begrunnede tiltakene i inntektssystemet. Videre må man kunne fastslå at det nåværende systemet for utforming av regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet er enkelt.

Forslaget får store konsekvenser både for små og store kommuner. Vi ser dramatiske konsekvenser for Bodø og Tromsø av å snu begrunnelsen fra en politikk for å utvikle offentlig sektors tjenestetilbud til en politikk i samsvar med virkemiddelbruk i distriktspolitikken. I kap. 15 sier utvalget:

*”Kommunene Tromsø og Bodø er innenfor prioriteringsområde C, og hadde ved forrige revisjon av virkeområdet en indeks på henholdsvis 2,3 og 1,9. Begge kommunene mottar Nord-Norgetilskudd i dag. Bodø og Tromsø vil imidlertid ikke motta distriktpolitisk tilskudd, da det er lagt til grunn at kun kommuner innenfor område C med indeks lavere enn -1 skal motta tilskudd. For Tromsø og Bodø vil dette medføre en inntektsreduksjon på henholdsvis 2 520 og 1 314 kroner per innbygger.”*

I det forslaget som utvalget kommer med har man foretatt en dreining av begrunnelsen for hva inntektssystemet skal bidra til. Spørsmål om det for eksempel er slik at Bodø og Tromsø har forhold som utgiftsutjevningen ikke kompenserer for er ikke tatt med i vurderingen.

## 5. Om inntektsutjevningen

I denne rapporten vil inntektsutjevningen kun bli behandlet kortfattet og prinsipielt siden denne delen av inntektssystemet bare på enkelte punkter behandles av utvalget. I korte trekk er systemet for primærkommunene fra 2005 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen har en kompensasjonsgrad på 55 prosent. Det betyr at kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres 55 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet trekkes 55 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon. Tilleggskompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt og egen skatteinntekt. Fylkeskommunene har fortsatt et system med referansenivå på 120% og kompensasjonsgrad på 90%.

I St.prp. nr. 62 (1999-2000) refereres følgende fra kap. 11 om inntektsutjevningen:

*”Departementet mener at finansieringen av kommunesektoren må ha en viss lokal forankring. Det vil si at alle kommuner og fylkeskommuner bør få en viss gevinst av bedret skattegrunnlag. Samtidig må også hensynet til at alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud veie tungt. Den viktigste forklaringen på ulikheter i tjenestetilbud er ulikheter i inntekt.*

*Departementet vil peke på at det kan være en motsetning mellom det å ha en god insentivstruktur for kommunene til å drive lokal næringspolitikk og det å ha et høyt utjevningsnivå. Undersøkelser som er utført tyder imidlertid på at økte kommunale skatteinntekter ikke er det viktigste motivet for å legge til rette for næringsutvikling. Det kan være vel så viktig å skaffe arbeidsplasser til kommunenes innbyggere. I en forskningsrapport fra 1994 ble lokalpolitikere spurt om kommunene bør engasjere seg i å utvikle næringsgrunnlaget i kommunen. Her viste det seg at politikerne i minsteinntektskommunene var mer positive til dette enn politikerne i øvrige kommuner.”*

Den rapporten fra 1994 det vises til er skrevet av Holen (1994) og konklusjonen er her enkel og klar at alle kommuner gjør som best de kan for å drive næringsutvikling uavhengig om

kommunen er minsteinntektskommune eller ikke. Innen rammen av LU sitt arbeid med inntektssystemet er det for 2004 gjennomført prinsipielt akkurat samme undersøkelse som Holen og denne vil foreligge i februar 2006. Konklusjonen også for dataene fra 2004 går i samme retning som Holen sine funn. De insentiver man bruker som begrunnelse for å innføre kompensasjonsgrad (jo mer en kommune får beholde av en inntektsøkning, jo mer ”ivrig” er den til å drive næringsutvikling) er nok teoretisk vel begrunnede, men har ingen rot i norsk kommunal virkelighet.

En konsekvens av å innføre kompensasjonsgrad i et system med en enkel utjevningsmekanisme, som for fylkeskommunene, er at å gå fra et system med 100% kompensasjonsgrad til for eksempel 90% kompensasjonsgrad vil innebære relativt sett å ta fra de fattige og gi til de rike. Dette er nærmere dokumentert hos Westeren (1999). I systemet for primærkommunene blir resonnementene noe mer kompliserte side vi har en form for symmetrisk utjevning og ”todelt” kompensasjonsgrad. Så vidt vi kan se bidrar dette systemet til at de relative fordelene ”klemmes sammen” rundt kommuner med inntekter rundt gjennomsnittet. Man kan spørre seg om hvorfor dette er riktig.

Det som mangler i utvalgets diskusjon om inntektsutjevning er nærmere å gå inn i:

- Diskusjonen om insitamentene - virker insitamentene/virker de ikke
- Inntektsfordeling - hvor mye og hvordan skal vi utjevne

## 6. Det svenske inntektssystemet

Sverige har gjennomført en revisjon av sitt inntektssystem og flere endringer ble gjennomført fra 01.01.2005. Det ligger et grundig utredningsarbeid bak de svenske endringene dokumentert i SOU 2003:38 "Gemensamt finansierad utjamning i kommunsektorn". Det materiale som presenteres her er i hovedsak basert på SOU 2003:38 samt på proposisjonen Prop. 2003/04:155 "Andringar i det kommunale utjamningssystemet". Vi synes det er interessant å gå litt nærmere inn på det svenske systemet siden elementer herfra også kan være aktuelle i norsk sammenheng.

### Kostnadsutjevning

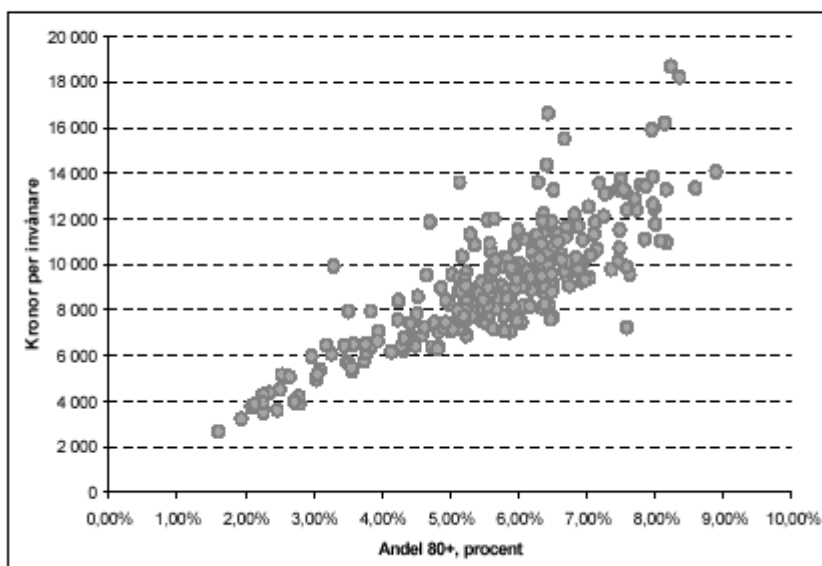
Det svenske systemet for utjevning av kostnader i kommunesektoren har mange likheter med det norske systemet, men også en del forskjeller. Utgangspunktet er at det svenske systemet skal utjevne for forskjeller i strukturelle behov og kostnader mellom kommuner. Systemet skal utjevne for forskjeller kommunene og landstingene (fylkene) ikke selv har herredømme over. Det er eksplisitt nevnt i SOU 2003:88 som ligger til grunn for det svenske systemet at man ikke skal utjevne for kostnadsforskjeller på grunn av forskjeller i valgt servicenivå, avgiftsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjevningen er bygd opp av et antall delmodeller. For hver delmodell velger man faktorer som skal avspeile de strukturelle forskjellene i behov og kostnader for aktiviteten. De enkelte delmodellene kan enten gjelde enkeltaktiviteter som for eksempel eldreomsorg, eller gå på kostnadsfaktorer som inngår i produksjon av forskjellige tjenester som for eksempel oppvarmingskostnader. For hver delmodell beregnes en såkalt standardkostnad i kroner per innbygger.

Det svenske inntektssystemet er revidert nylig i og med at det ble gjennomført et utredningsarbeid som er dokumentert i SOU 2003:88. Dette utredningsarbeidet ligger til grunn for de endringer i systemet som ble gjennomført fra 01.01.2005. Utgangspunktet i Sverige er at forutsetningene for å finansiere de enkelte oppgaver er forskjellige på grunn av forskjeller i den strukturelle etterspørsel etter tjenestene og på grunn av forskjeller i kostnader. Forskjellene i etterspørsel knyttes i hovedsak mot forskjeller i aldersstruktur. Det slås fast i SOU 2003:88 at cirka 70-80 % av kommunenes virksomhet er demografisk betinget, det vil si at kostnadenes størrelse avhenger av aldersstruktur. Dette framgår av figur 4.1 fra SOU



2003:88 som viser sammenhengen mellom kostnad for eldreomsorg i kroner per innbygger og kommunens andel av innbyggere over 80 år, se figuren nedenfor.

*Figur 4.1. Sambandet mellom kostnad for äldreomsorg kronor per invånare och andel invånare över 80 år*



Det andre hovedargumentet for å drive utjevning av kostnader er forskjeller i sosial struktur. Viktige eksempler på momenter her er en oppdeling mellom enpersonhusholdning og flerpersonhusholdninger, personer med utenlandsk bakgrunn og forskjeller i inntekter mellom personer.

Den tredje hovedgruppen av forhold som jevnes ut i det svenske systemet går under overskriften "Forskjeller i geografiske forutsetninger". De viktigste argumentene går her på å vurdere tjenesteproduksjon i forhold til spredtbygdhet, dette gjelder både innen skolevesenet og eldreomsorgen. Et annet aspekt når det gjelder geografiske forutsetninger er klimaforhold som innebærer merkostnader for kommuner i Sverige for eksempel når det gjelder vegvedlikehold og oppvarming.

Formuleringene i det svenske utjevningssystemet er i prinsippet like i det norske i den forstand at alle kommuner og landsting etter utjevning skal ha likeverdige økonomiske

forutsetninger for å drive de aktiviteter som de er pålagt å drive. Det slås fast at frivillige aktiviteter som fritid og kultur (innen kultur er det kun bibliotek som anses som en pålagt/ufrivillig oppgave) ikke skal gå inn i utjevningen. Utjevningen skal skje til gjennomsnittlig servicenivå, kvalitet, avgiftsnivå og effektivitet. I det svenske systemet regner man ut gjennomsnittskostnader i forhold til de aktiviteter man skal utjevne og utjevningen skjer i forhold til det. I det svenske systemet fram til og med 2004 hadde man 16 aktiviteter med hver sin delmodell for kommunene og 3 aktiviteter med hver sin delmodell for landstingene.

Fra 2005 har man 8 aktiviteter for kommunene og en for landstingene. I tillegg beregnes en standardkostnad for kollektivtrafikken som fordeles mellom kommuner og landsting. Tankegangen i den svenske kostnadsutjevningen bygger på det som kan kalles standardkostmetoden. Denne standardkostmetoden går ut på at man finner fram til et gitt antall delmodeller hvor hver delmodell representerer en aktivitet eller kostnadsslag. Så beregnes en standardkostnad for denne aktiviteten og prinsippet er at standardkostnaden er den kostnad som kommunen skulle ha om man drev aktiviteten med et gjennomsnittlig:

- avgiftsnivå
- ambisjonsnivå
- effektivitetsnivå

Den store fordelen med en slik måte å gjøre det på er at denne metoden har en kobling til de faktiske kommunale kostnadene på de områder man tar inn under utgiftsutjevningen.

For 2003 ble det beregnet at den svenske utgiftsutjevningen omfordelte 5,2 mrd kroner for kommunene og 1,6 for landstingene. Nå er disse tallene ikke helt sammenlignbare med norske forhold siden videregående opplæring i Sverige ligger hos kommunene samt at sykehusene ligger hos landstingene. På neste side følger en tabell som viser hvilke oppgaver/kostnadsslag det utjevnes for og hvilke faktorer (kriterier) det tas hensyn til når man beregner standardkostnader.

<b>Verksamhet/kostnadsslag</b>	<b>Faktorer</b>
Kommuner	
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skatte-kraft och befolkningstäthet.
Förskoleklass och grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med utländsk bakgrund.
Gymnasieskola	Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval.
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civil-stånd, utomnordisk bakgrund och glesbygd.
Individ- och familjeomsorg	
-Barn- och ungdomsvård	Barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och folkmängdsstorlek upp till 75 000 invånare.
-Övrig verksamhet	Ensamstående kvinnor med barn, arbetssökande utan ersättning, flyktingar och övriga utländska medborgare, män med låg inkomst samt befolkningstäthet.
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Barn med minst en förälder född utanför Norden och EU.
Bebyggelsestruktur	
-Gator och vägar	Trafik- och klimatberoende slitage.
-Byggkostnader	Index baserat på faktiska kostnader.
-Uppvärmningskostnader	Index baserat på faktiska kostnader.

-Administration, resor och räddningstjänst	Folkmängd, invånare per kvadratkilometer och tätorts-grad.
Befolkningsförändringar	Befolkningsminskning de tio senaste åren samt minskning av antalet elever de tre senaste åren. Ökning av antalet skolelever med mer än fem procent de fem senaste åren. Eftersläpning av intäkterna vid kraftig ökning av folkmängden.
Landsting	
Hälso- och sjukvård	Kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform, personer i vårdtunga grupper samt gles bygelsestruktur.
Verksamhet med delat huvud-mannaskap	
Kollektivtrafik	Gleshet, arbetspendling samt tätortsstruktur.
Strukturbidrag	Ett statligt finansierat strukturbidrag skall införas vid sidan av det ordinarie utjämningsysteme

### Førskole og barneomsorg

I det svenske systemet er det slik at både førskole og grunnskole behandles i samme delen av inntektssystemet når det gjelder kostnadsutjevning. Det er også i Sverige slik at seksåringene nå er flyttet fra førskole til grunnskole. Andre regler av spesiell interesse i Sverige går ut på at barn som har foreldre som er arbeidsløse har rett til barnehage/omsorgstilbud. Fra 2003 har samtlige kommuner innført maksimalsatser for barneomsorg, med barneomsorg menes førskole, familiedaghjem og barnehagetilbud til barn fra 1-9 år.

I Sverige er logikken slik når det gjelder kostnadsutjevning for barneomsorg at man prøver å finne kriterier som i størst mulig grad forklarer kostnadsulikhetene mellom kommunene. Den

tidligere modellen ble oppdatert i år 2000 og da gjorde man noen endringer når det gjalt kriteriet skattbar inntekt per innbygger og spredtbygdhet. Et annet kriterium er foreldrenes yrkesdeltaking. I forbindelse med den nye revisjonen av systemet har man nå gjort nye beregninger om hvilken etterspørsel etter plasser i daghjem, familiedaghjem og fritidshjem man faktisk finner. Man finner relativt store forskjeller mellom både kommunegrupper, og i hvor mange timer omsorg i uka som etterspørres. I de statistiske analysene finner man at tre variabler er signifikante, og det er: yrkesdeltaking, skatt per innbygger og spredtbygdhet. I det svenske systemet utformer man disse variablene slik at modellen totalt sett får størst mulig forklaringskraft og dette skjer når (sisert fra SOU 2003:38):

*”Høgst forklaringsgrad, det vil si høgst presisjon, oppnås om de nuverande variablerna foreldrernas förvervsfrekvens, kommunens skattekraft og tetthet anvends och om verderna på de tvo senare variablerna begrensas så vel uppåt som nedåt.”*

### Grunnskole

I det svenske systemet er det slik at standardkostnaden for grunnskolen beregnes for kommunene ut ifra barn i alderen 7-15 år, andelen barn med finsk eller utenomnordisk statsborgerskap samt en teoretisk beregnet kostnad for små skoler og skoleskyss beregnet ut fra barnas geografiske fordeling i kommunen. I 2001 ble 51 % av de faktiske kostnadsforskjellene mellom kommunene forklart av grunnskolemodellen. De forskjeller som ikke ble forklart mener man at kommer fra forskjeller i effektivitet, ambisjonsnivå og forskjeller i måten å gjøre rede for hvordan kostnadene beregnes. Forskjeller kan også komme på grunn av strukturelle faktorer som modellen ikke fanger opp. I det svenske systemet er det videre slik at oppvarmingskostnader er ute av modellen fordi denne kostnaden i liten grad avhenger av aktiviteten av produserte volum. Fra 2005 er det gjort to endringer i forhold til det tidligere systemet i den forstand at variabelen barn med finske eller ikke-nordiske foreldre erstattes av en variabel barn med utenlandsk bakgrunn i alder 7-15 år, det vil si barn født utenfor Sverige, Norge eller Danmark og der hvor begge foreldrene er født utenfor disse landene.

I det svenske systemet har man også noe som ligner på den norske Agder-modellen i den delen av systemet som tar for seg kostnadsutjevning i grunnskolen. Det er Glesbygdverket som står for det faglige arbeidet og modellen beregner merkostnader med en teoretisk konstruert skolestruktur som tar utgangspunkt i antall skoleenheter, skolenes størrelse, skolenes lokalisering samt kostnader til skoleskyss med utgangspunkt i elevenes geografiske

fordeling ved årsskiftet 2001/2002. Et interessant punkt i måten å beregne kostnadene i denne modellen på er at man tar utgangspunkt i de gjennomsnittlige merkostnadene fra spredtbygdhet i løpet av den siste treårsperioden.

#### Videregående opplæring (gymnasieskole)

Systemet er slik at det beregnes en standardkostnad i kroner per innbygger for videregående opplæring og denne gymnasimodellen forklarer omlag 50 % av de faktiske kostnadsforskjellene. Det hevdes at i Sverige under 1990-tallet bygde mange kommuner opp egne gymnas samtidig som elevgrunnlaget for gymnas i andre kommuner dermed ble redusert. Dette påvirket kostnadsstrukturen i kommuner med både gamle og nye gymnas. Totalt sett viser det seg slik i Sverige for 2003 at de faktiske kostnader per innbygger i spredtbygde kommuner var klart større enn de beregnede standardkostnader mens det motsatte var tilfellet i de større byene. Kostnadsnøkkelen for videregående opplæring i Sverige tar utgangspunkt i to kriterier:

- programvalg
- spredtbygdhet

Når det gjelder programvalg har man funnet ut av analysene at modellen kan forbedres om man tar hensyn til gjennomsnittet av programvalg i de to siste årene i stedet for å basere seg på siste års opptak. For spredtbygdhet er det slik at man i utgangspunktet sier at kommuner med minst 600 personer i alderen 16-18 eller minst 15 000 innbyggere bedømmes til å ha et tilstrekkelig elevgrunnlag for å drive egen gymnasutdanning uten merkostnader på grunn av for lavt elevgrunnlag. I andre steg av modellen vurderes øvrige kommunesentre til å ha et tilstrekkelig elevgrunnlag for et gymnas om minst 500 personer i alderen 16-18 år finnes innen 50 kilometers vegavstand til senteret samtidig som vegavstanden til andre gymnassteder overskrider 35 km.

I et tredje steg har vegavstanden for samtlige elever i landet til det nærmeste gymnas blitt beregnet og på grunnlag av dette utarbeides en normkostnad med utgangspunkt i skolereiser og et såkalt inakkorderingstillegg. Dette inakkorderingstillegget tar utgangspunkt i at av elever med mer enn 50 km til nærmeste gymnas, så antas det at 90 % av må bo på gymnasstedet til en kostnad som tilsvarer inakkorderingstillegget. Den svenske utredningen SOU 2003:88 konkluderer med at for de kommuner som tross et lavt elevgrunnlag driver egne

gymnas så fungerer de beregnede tilskuddene som en kompensasjon for merkostnader for små gymnas.

### Eldreomsorg

Det svenske systemet for utgiftsutjevning innen eldreomsorgen bygger på en normkostnadsmodell der man deler opp etter fire kriterier:

- kjønn: menn, kvinner
- gifte, ugifte
- født i Norden, født utenfor Norden
- aldersgrupper basert på en femårig inndeling fra 65-69, 70-74,...85-89, 90 og over

Dette gir følgende normkostnadstabell sitert fra SOU 2003:38.

*Tabell 4.13. Normkostnader i ulike aldrar. Kronor per invånare i respektive grupp*

		<i>Födda i Norden</i>		<i>Födda utanför Norden</i>	
		<i>Gifta</i>	<i>Övriga</i>	<i>Gifta</i>	<i>Övriga</i>
Kvinnor	65–69	1 429	9 238	1 683	10 739
	70–74	6 055	24 293	7 122	27 818
	75–79	17 259	37 122	19 622	41 151
	80–84	34 018	74 588	37 837	80 417
	85–89	101 768	143 438	111 290	153 910
	90–w	181 720	246 211	196 410	266 068
Män	65–69	2 043	15 736	2 510	17 938
	70–74	3 772	18 607	4 459	20 766
	75–79	11 472	37 875	13 287	41 185
	80–84	24 666	66 118	27 532	71 379
	85–89	57 636	130 198	61 724	141 336
	90–w	97 451	215 621	106 045	233 165

Når det gjelder de videre analyser av kostnadsutjevning og eldreomsorg viser det svenske materialet at variablene yrkesbakgrunn og inntekt stort sett er likeverdige med de variabler for helseindikatorer som man får etablert fra offentlig statistikk på kommunenivå. Imidlertid er det slik at for de enkelte kommuner varierer resultatene relativt mye i forhold til hvilke indikatorer man bruker. Det anbefales derfor i SOU 2003:88 at variabelen yrkesbakgrunn

beholdes i stedet for inntekt per innbygger siden begrunnelsen om yrke i forhold til sykkelighet er bedre enn inntekt i forhold til sykkelighet.

I tillegg til de normkostnadsmatriser som er utarbeidet på det grunnlag det er redegjort for, er det slik at man innen eldreomsorg har en egen delmodell for hjemmetjenester i spredtbygde områder. I systemet slik det er nå etter 2005 har man en modell for særskilte kostander til hjemmetjenester i spredtbygde områder. Man har en egen kompensasjonsordning for å ta vare på det faktum (i Sverige) at det er et høyere behov for institusjonsplasser i spredtbygde kommuner på grunn av bosettingsmønster.

Ordningen med kompensasjon for hjemmetjenester i spredtbygde områder beregnes i første steg ved å lage en teoretisk beregning av mulige servicesteder for hjemmetjenesten, det vil si steder som har minst 200 innbyggere i en radius av 3 km. I andre steg beregnes antall eldre, 80 år og over, som bor mer enn 15 km fra nærmeste servicested. I det tredje steget beregnes reisevegen til disse personene som er mer enn 80 år. Disse reiseavstandene omregnes deretter til en reisekostnad for personer fra hjemmetjenestene i de respektive kommunene. Det interessante med en slik modell brukt i norsk sammenheng er at den er uavhengig av de faktiske kommunegrensene, men ser på mulige servicesteder hvor hjemmetjenester er organisert.

#### Individ- og familieomsorg – sosiale tjenester

Modellen for individ- og familieomsorg er slik at man har delt dette området i to delmodeller. I den ene modellen beregnes strukturelle forskjeller for økonomisk bistand, rusomsorg og øvrig individ- og familieomsorg. I den andre delen beregnes strukturelle forskjeller innen barne- og ungdomsomsorg. De to delene av modellen summeres til en standardkostnad for dette området. Når det gjelder hvilke faktorer som skal velges ut som kriterier det skal kompenseres for, har man på dette modellområdet en tilnærming via regresjonsanalyse. Delmodellen til tiltak for barn og unge inneholder følgende variabler:

- barn til enkeltstående foreldre i alderen 0-12 år
- domfelte ungdommer i alderen 15-17 år
- barn med utenlandsk bakgrunn i alderen 16-19 år
- urbanitetskriterium (kvadratrot av kommunens folkemengde opp til 75 000)



Modellen for individ- og familieomsorg eksklusive tiltak for barn og ungdom inneholder følgende kriterier:

- kvinner i alderen 18-44 år med barn 0-17 år
- flyktninger født i utlandet (etter gitte kriterier)
- arbeidsløse utenfor spesielle arbeidsledighetstiltak
- menn i alderen 25-64 år med årsinntekt på mindre enn 140 000 kr
- urbanitetskriterium (kvadratroten av tettstedsbefolkning)

Samtlige av disse nevnte variabler oppfyller statistiske krav i regresjonssammenheng og den totale forklaringskraft av modellen er på 65,3 %. I statistisk forstand blir modellen mer robust når man deler den opp i to delmodeller.

#### Endringer i befolkning

I Sverige er systemet slik at kommuner og landsting får kompensasjon for endringer i befolkning ut fra spesielle kriterier. I det svenske systemet slår man fast at det fins betydelige merkostnader ved kraftige befolkningsreduksjoner som det bør kompenseres for via utgiftsutjevningen. Dette handler om faste kostnader som ikke kan reduseres i samme grad når etterspørselen etter de kommunale tjenestene går ned. I hovedsak dreier dette seg om kostnader til lokaler, anlegg og pensjonsutbetalinger. Videre er det et kriterium som innebærer at det gis kompensasjon til kommuner som har hatt en kraftig prosentuell nedgang i antall skoleelever i alderen 7-18 år.

I tillegg inneholder systemet også en del merkompensasjon til kommuner med en raskt voksende befolkning. Kommuner med en kraftig økning i antall elever i grunnskolen og i videregående skole har merkostnader i form av høyere kostnader til lokaler som ikke er med i systemet for kostnadsutjevning. Raskt voksende kommuner kan av den grunn få dårligere forutsetninger enn andre kommuner på grunn av det etterslep i inntektene. Systemet er derfor slik at det kompenserer kommuner som har hatt en kraftig økning av antallet elever i grunnskolen og videregående skole de siste fem årene. Om man ser på effektene av dette systemet for år 2003 så er det slik at 159 kommuner vil få en erstatning for redusert folkemengde mens 23 kommuner får tilskudd på grunn av kraftig økning i folketallet.

### Næringsgeografi – spredtbygdhet

I det nye reviderte systemet for 2005 er det slik at standardkostnadene for fire delmodeller i det gamle systemet:

- gater og veier
- oppvarming
- byggekostnader
- administrasjon og redningstjeneste med mer i spredtbygde strøk

slås sammen til en ny delmodell. Denne nye delen kalles næringsgeografi, og legges i systemet for kostnadsutjevning for kommunene. Spesielt modulen om oppvarming er interessant sett i lys av norske forhold. I kostnadsutjevningen for oppvarming ser man på forskjellene i oppvarmingskostnader mellom ulike deler av landet. Det tillegg/fradrag som legges inn i systemet beregnes ut fra en oppvarmingsindeks som igjen avspeiler klimaets betydning og energiforbruk i kommunale bygninger. Det beregnes en gjennomsnittlig oppvarmingskostnad per kvadratmeter og denne er satt til 60 kr per kvadratmeter for 2003. Det er spesielt lokaler for grunnskole, førskole og institusjoner i eldreomsorg som er aktuelle. Det er interessant å merke seg at man i SOU 2003:88 vurderer det som en faglig sett god ide å slå sammen de fire nevnte delmodeller i en felles modell som man kaller næringsgeografi. Man vurderer treffsikkerheten for denne nye felles delen som god ut ifra en begrunnelse at den bygger på geografi/bebyggelsesstruktur og klima.

### Kollektivtrafikk

Når det gjelder kollektivtrafikk er delmodellen basert på regresjonsberegninger. På lensnivå (tilsvarende fylkesnivå) vurderes treffsikkerheten av modellen som god i den forstand at modellen forklarer fra 68 % til 84 % av sammenhengen mellom faktisk avgiftsjustert trafikkostnad og beregnet modellkostnad sett per innbygger.

For kommunene har man har en modell for samferdsel og i denne inngår både en urbanitetsfaktor og en spredtbygd faktor.

### Andre forhold

Systemet for institusjonshelsetjenesten (sykehusene) i Sverige tas ikke med siden dette ikke er sammenlignbart med norske forhold siden vi her har flyttet ansvaret over til staten.

Når det gjelder omsorg for funksjonshemmede så er det slik at man i Sverige tidligere hadde en egen modell for denne omsorg innen rammen av eldreomsorgen. Fra 1975 har denne kompensasjonen utgått.

I Sverige har man også på 1990-tallet hatt en psykiatireform som førte til at kommunene fra og med 1995 overtok ansvaret for tilbud til psykisk utviklingshemmede. På dette området konkluderer SOU 2003:88 med at man i Sverige har tar PU-sektoren ut av kostandsutjevningen for kommunene fordi at man ikke finner et statistisk materiale som på en tilfredsstillende måte avspeiler forskjeller i kostnader når det gjelder psykisk utviklingshemmede.

### Strukturbidrag

I SOU 2003:88 slås det fast at man fram til 2005 har hatt et system med to delmodeller i kostnadsutjevningen for kommunene:

- tilskudd til næringsutvikling
- tilskudd til kommuner med svakt befolkningsgrunnlag

Videre var det slik at man hadde en delmodell for særskilte tilskudd til små landsting. Fra 2005 er det slik at disse tilskuddene tas ut av modellene for kostnadsutjevning og gis som spesielle tilskudd.

Det er interessant å fastslå at det i det svenske systemet ligger en begrunnelse for å gi tilskudd til kommunesektoren fordi man i enkelte kommuner må bruke offentlige midler for å utvikle servicetjenester som markedet i andre kommuner faktisk bidrar med. Resultatet har blitt at man nå har fått en delmodell kalt strukturbidrag som ligger utenfor kostnadsutjevningen i inntektssystemet, men hvor det gis tilskudd.

## REFERANSER

- Berg, Erlend og Jørn Rattsø (2005): *Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel*. SØF-rapport nr. 03/05. Senter for økonomisk forskning.
- Borge, Lars-Erik, Ghanzala Naz og Per Tovmo (2003): *Kostnads- og etterspørselsforhold i videregående opplæring*. Allforsk
- Falch, Torberg, Marte Rønning og Bjarne Strøm (2005): Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning.
- Hervig, Arild og Lage Lyché *Utjevningsmodell for lokale bil- og båtruter*. Rapport 0506. Møreforskning
- Holen, Inger Elisabeth (1994): *Lokal næringsutvikling*. Diplomoppgave BI. Oslo 1994.
- Kolsrud, Dag og Knut Ingar Westeren (1996): *Om regresjoner på fylkeskommunale data i NOU 1996:1*. NTF-notat 1996:7. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Kommunaldepartementet (1999): *Nye mål på busetjingsmønsteret i kommunane*
- Langørgen, Audun, Taryn Ann Galloway, Magne Mogstad og Rolf Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle modeller for analyse av kommunenes økonomiske atferd*. Rapporter 2005/25, Statistisk sentralbyrå.
- NOU 1996:1: *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.
- NOU 2005:18: *Fordeling, forenkling, forbedring*.
- SOU 2003:38: *Gemensamt finansierad utjamning i kommune-sektorn*
- St.prp. nr. 1 (2005-2006): *Statsbudsjettet 2006*.
- St.prp. nr. 1 (2004-2005): *Statsbudsjettet 2005*.
- St.prp. nr. 62 (1999-2000): *Om kommuneøkonomien i 2001 m.v.*
- Sund, Even og Torun Moltumyr (2005): *Analyse av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger*. Sintef teknologi og samfunn
- Westeren, Knut Ingar (1999): *Kommuneøkonomi i Nord-Trøndelag*. Høgskolen i Nord-Trøndelag Utredning nr. 7. Steinkjer 1999.
- Westeren, Knut Ingar, Dag Kolsrud og Kurt Åge Wass(1999): *Synspunkter på rapporten om nye mål for bosettingsmønsteret i kommunene*. NTF-notat 1999:5. Steinkjer : Nord-Trøndelagsforskning
- Westeren, Knut Ingar (1996): *Om kostnader på samferdselssektoren og en nærmere analyse av skoleruter*. NTF-notat 1996:5. Steinkjer : Nord-Trøndelagsforskning.