



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1996:1

# **Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner**

---

**Delutredning I  
fra Inntektssystemutvalget ved  
kongelig resolusjon av 24. februar 1995.**

**Avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet  
11. januar 1996.**

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1996

*Til Kommunal- og arbeidsdepartementet*

Utvalg for gjennomgang av inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995.

Utvalget legger med dette frem sin første delutredning med forslag til endring i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Utvalgets forslag er enstemmige.

Oslo, den 11. januar 1996

*Jørn Rattsø* leder

*Jan Erik Askildsen*

*Fredrik Carlsen*

*Leif Arne Heløe*

*Kjell Myhren*

*Helga Festøy*

*Hans Knut Hauge*

*Eivind Dale*

*Alette Schreiner*

*Arnhild Danielsen*

*Helga Riise*

*Lilian Høverstad*

*Melchior Joranger*

*Lars-Erik Borge*

*Annik Methlie*

*Eivind Glemmestad*

## KAPITTEL 1

**Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid****1.1 UTVALGETS OPPNEVNING, SAMMENSETNING OG MANDAT****1.1.1 Utvalgets oppnevning**

Utvalget som skal gjennomgå inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner og finansieringen av kommunesektoren ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995. Ved oppnevningen ble utvalget bedt om å avgi to delutredninger. Utvalget ble anmodet om å legge fram en første delutredning ved årsskiftet 1995/96 med konkrete forslag til endringer i inntektssystemet og andre forslag som kan gjennomføres fra 1997. I delutredning 2 er utvalget bedt om å omtale og vurdere finansieringen av kommunesektoren generelt. Her kan også mer omfattende og prinsipielle forslag til endringer i inntektssystemet legges fram. Delutredning 2 skal legges fram innen 1. januar 1997.

Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget var et ønske om en helhetlig vurdering av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet er et system for fordeling av statlige rammetilskudd og ble innført 1. januar 1986. Inntektssystemet er først og fremst et virkemiddel for å påvirke inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Gjennom fastsettelsen av størrelsen på det totale rammetilskuddet er inntektssystemet også et viktig redskap i den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren.

Siden innføringen av inntektssystemet i 1986, har inntektssystemet blitt underlagt evaluering og revisjon tre ganger. I St.meld. nr. 56 (1986-87) «Om endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner» ble kostnadsnøkler knyttet til utgiftsutjevningen vurdert på nytt og samtidig tilpasset overføringen av ansvaret for sykehjemmene fra fylkeskommunene til kommunene. Det ble da også lagt opp til en ny utforming av overgangsordningen og trukket opp prinsipper for videre utvikling av systemet. Et revidert inntektssystem ble tatt i bruk fra og med 1988.

I St. meld. nr. 11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon m.v.» ble kostnadsnøkler og beregnet utgiftsbehov underlagt en ny helhetsvurdering. Kostnadsnøkler ble foreslått endret i tråd med retningslinjene skissert i St.meld. nr. 56 og tilpasset overføringen av ansvaret for psykisk utviklingshemmede fra fylkeskommunene til kommunene. Et revidert inntektssystem ble tatt i bruk fra og med 1992.

I St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunene» ble igjen inntektssystemet gjennomgått, spesielt med sikte på forenkling. Et nytt forenklet inntektssystem ble tatt i bruk fra og med 1994.

**1.1.2 Utvalgets sammensetning**

Utvalget som skal gjennomgå inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner og finansieringen av kommunesektoren fikk følgende sammensetning:

1. Professor Jørn Rattsø, Trondheim, leder.
2. Førsteamanuensis Jan Erik Askildsen, Bergen.
3. Førsteamanuensis Fredrik Carlsen, Trondheim.
4. Fylkesmann Leif Arne Heløe, Tromsø.
5. Ekspedisjonssjef Kjell Myhren, Ås (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet).

6. Avdelingsdirektør Einar Skancke, Oslo (Finansdepartementet).
7. Rådgiver Helga Festøy, Oslo (Finansdepartementet).
8. Avdelingsdirektør Hans Knut Hauge, Bærum (Sosial- og helsedepartementet).
9. Avdelingsdirektør Eivind Dale, Ås (Kommunal- og arbeidsdepartementet).
10. Byråsjef Alette Schreiner, Oslo (Kommunal- og arbeidsdepartementet).
11. Rådmann Arnhild Danielsen, Holmestrand.
12. Økonomisjef, nå assisterende fylkesrådmann, Helga Riise, Oslo.
13. Privat konsulent Lilian Høverstad, Oslo.

Utvalgets medlem Einar Skancke gikk ut av utvalget i juli 1995. I hans sted oppnevnte Finansdepartementet rådgiver Melchior Joranger, Oslo.

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Kommunalavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet, og har bestått av:

- Prosjektleder Lars-Erik Borge fra februar 1995
- Prosjektleder Ingrid Øines fra februar 1995 til juni 1995
- Førstekonsulent Annike Methlie fra februar 1995, prosjektleder fra juni 1995
- Konsulent Eivind Glemmestad fra oktober 1995

### 1.1.3 Utvalgets mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

1. Utvalget skal foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet og eventuelt legge fram forslag til endringer i oppbygningen og utformingen av systemet. I tillegg til å se på de enkelte fordelingsmekanismene i inntektssystemet, anmodes utvalget om å vurdere de samlede fordelingsvirkningene av inntektssystemet, og også se disse i sammenheng med kommunesektorens øvrige inntekter, spesielt skatt (jf. pkt. 3).
2. Utvalget skal foreta en vurdering og oppdatering av fordelingsmekanismene i inntektssystemet, basert på inntektssystemet slik det er utformet i dag og vedtatte reformer, og legge fram konkrete forslag til endringer. Utvalget bes spesielt om å vurdere fordelingseffektene av dagens inntektssystem etter kommune-størrelse og systemets virkemåte i forbindelse med kommunesammenslutninger. Forslagene må være utformet med sikte på å kunne iverksettes ved fordelingen av rammetilskudd gjennom inntektssystemet for 1997. Dette punktet innebærer at utvalget skal sørge for at det blir foretatt en vurdering av kriterier og vektorer i kostnadsnøkklene i lys av ny statistikk og ny forskning. Utvalget bes også om å vurdere om pågående reformarbeid og planlagt innlemming av større øremerkede tilskudd i inntektssystemet krever endringer i kostnadsnøkklene. En slik gjennomgang må skje i samråd med de berørte fagdepartementer.
3. Inntektssystemet er et sentralt element i finansieringen av kommunesektoren. I forbindelse med at inntektssystemet gjennomgås er det ønskelig at utvalget ser de ulike komponentene av kommunesektorens inntekter i sammenheng, og foretar en vurdering av hvilke funksjoner de enkelte inntektsartene bør ha. Med bakgrunn i St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommune», legges det til grunn at prinsippet om rammefinansiering skal ligge fast. Det er imidlertid flere spørsmål som det er ønskelig å få vurdert nærmere, bl.a.:
  1. Hvilke tjenester skal rammetilskuddet omfatte og hvilke kostnader skal dekkes?
  2. Det har vært gjennomført flere store oppgaveendringer og en rekke øremerkede tilskudd er lagt inn i inntektssystemet etter innføringen av inntektssystemet i 1986. Det er ønskelig med en prinsipiell drøfting av hvilken funksjon øremerkede tilskudd skal ha, bl.a. hvordan de virker inn på kommune-

- nes ressursbruk. Utvalget bes spesielt om å se på fordelingsvirkningene i forholdet mellom bruk av øremerkede tilskudd og rammetilskudd.
3. Brukerbetaling for kommunale tjenester er blitt stadig mer utbredt, også for tjenester som er omfattet av inntektssystemet. Dette gjelder spesielt helse- og sosialsektoren, men også innenfor f.eks kultursektoren. Det er ønskelig at utvalget ser nærmere på forholdet mellom statlige tilskudd, herunder rammetilskudd, og inntekter fra brukerbetaling.
  4. Det er behov for å se nærmere på forholdet mellom skatt og rammetilskudd. En slik vurdering må gjøres i sammenheng med en vurdering av prinsippene for og utformingen av det inntektsutjevneende tilskuddet.
  4. Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag, herunder vurdere behovet for spesielle overgangsordninger. Dette omfatter beregning av konsekvenser av forslagene for den enkelte kommune og fylkeskommune, samt analyse av virkninger for ulike grupper av kommuner.
  5. Utvalget anmodes om å presentere en innstilling bestående av to deler.  
*Del 1* skal inneholde presentasjon av konkrete forslag til endringer i inntektssystemet og evt. andre forslag som utvalget mener det vil være praktisk mulig å utrede og gjennomføre umiddelbart, dvs. fra 1997. Denne delen av innstillingen skal legges fram innen 1. januar 1996.  
*Del 2* skal omfatte utvalgets omtale og vurderinger av finansieringen av kommunesektoren generelt. Her kan også eventuelle mer omfattende og prinsipielle forslag til endringer i inntektssystemet legges fram. Del 2 av innstillingen skal legges fram innen 1. januar 1997.
  6. Utvalget kan ta opp spørsmål om tolkning av mandatet med Kommunal- og arbeidsdepartementet, som kan presisere og utdype mandatet. Kommunal- og arbeidsdepartementet vil også ha anledning til å foreta presisering eller utvidelse av mandatet på eget initiativ.

#### 1.1.4 Utvalgets tolkning av mandatet

Det går fram av mandatet at utvalget i delutredning 1 skal foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet i lys av ny statistikk og ny forskning. Delutredning 1 konsentrerer seg derfor om inntektssystemet. Utredningen gir en fullstendig gjennomgang av inntektssystemet med konkrete forslag til forbedringer. Utvalget har lagt til grunn at delutredning 1 skal gi et komplett forslag til nytt inntektssystem, dvs. at utredningen skal foreslå et nytt opplegg for fordeling av statlige rammetilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I tillegg inneholder delutredning 1 en vurdering av inntektssystemets virkemåte i forbindelse med kommunesammenslutninger og forslag til innlemming av øremerkede tilskudd.

Da det ikke er foretatt en helhetlig vurdering av inntektssystemet siden innføringen i 1986, har utvalget valgt å vurdere alle elementene i inntektssystemet i delutredning 1. Utredningen gir følgelig en vurdering og forslag til endringer i inntektsutjevningen, utgiftsutjevningen, opplegg for fordeling av skjønnstilskuddet, Nord-Norge-tilskuddet og overgangsordningen.

Delutredning 1 konsentrerer seg om inntektssystemet og fordeling av rammetilskudd. Rammetilskuddene er bare i begrenset grad sett i sammenheng med kommunesektorens øvrige inntektskomponenter. En fullstendig vurdering av hvilken rolle de enkelte inntektsartene bør ha utstår til delutredning 2.

## **1.2 UTVALGETS ARBEID**

### **1.2.1 Utredningsarbeid i utvalgets regi**

Hoveddelen av denne utredningen er en gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen, de såkalte kostnadsnøklerne. Utforming av kostnadsnøkler krever omfattende analysearbeid. Dette analysearbeidet er til dels utført av eksterne forskningsmiljøer og til dels av utvalgets sekretariat.

Utvalget har i alt finansiert seks eksterne forskningsprosjekter. Ett av prosjektene er finansiert i samarbeid med Bolig- og bygningsavdelingen og Regionalpolitisk avdeling i Kommunal- og arbeidsdepartementet. I vedlegg 1 er det gitt en oversikt over de utredninger som eksterne forskningsmiljøer har utført på oppdrag fra utvalget. De analysene som er utført av utvalgets sekretariat er dokumentert i vedlegg 2.

### **1.2.2 Møter**

Utvalget har i alt avholdt 8 møter. Utvalget hadde sitt første møte 9. mars 1995 og avsluttet sitt arbeid i møte lørdag 6. januar 1996.

Utvalgets leder og sekretariat har hatt møter med representanter fra Agdermodell-aksjonen, Lav-inntekts-kommunene og et politikerutvalg i Kommunenes Sentralforbund. I disse møtene har representantene for de ulike grupperingene gitt uttrykk for sine syn på inntektssystemet og pekt på svakheter ved systemet som bør forbedres.

Utvalget har i sitt arbeid hatt utstrakt kontakt med de mest berørte fagdepartementene. I tillegg har en rekke instanser vært behjelpelig med å framskaffe nødvendig underlagsmateriale.

## KAPITTEL 2

**Hovedpunkter og konklusjoner****2.1 INNLEDNING**

Utvalget er oppnevnt for å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet og en samlet vurdering av kommunesektorens finansieringskilder. I mandatet er utvalget anmodet om å komme med en første utredning ved årsskiftet 1995/96 for å legge fram forslag til endringer i inntektssystemet som kan gjennomføres i 1997. Denne utredning konsentrerer seg derfor om inntektssystemet.

Mandatet ber utvalget om å vurdere fordelingsmekanismene i inntektssystemet og vurdere utjevningen i forhold til ny statistikk og forskning. Utredningen gir en fullstendig gjennomgang av inntektssystemet og forslag til forbedringer. I tillegg gir utvalget i samsvar med mandatet en vurdering av fordeling med hensyn til kommunestørrelse og kommunesammenslutninger, innarbeiding av pågående reformarbeid, og innlemming av øremerkede tilskudd. Utvalget har lagt til grunn dagens funksjonsfordeling, kommuneinndeling og økonomiske rammer for kommunesektoren.

**2.2 KAPITTELOVERSIKT**

Utvalget har tatt utgangspunkt i en oppdatert beskrivelse av kommunesektorens virksomhet og økonomi. I *"Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon"* i kap. 3 vises forskjellene i inntekter, utgifter og tjenesteproduksjon mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det fordelingsbilde som tegnes er i stor grad et resultat av inntektssystemet, som gjennomgås i *"Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 1986-1996"* i kap. 4. Her behandles både historikk, innholdet i systemet og dets praktisering. Den beskrivende del av utredningen dekker også inntektssystemet i andre land, som omfatter Sverige, Danmark og England. Sverige og Danmark har kommuneforvaltninger svært lik vår egen, mens England har lengst erfaring i utforming av fordelingsordninger.

En vurdering av inntektssystemet må baseres på prinsipielle retningslinjer for utforming av fordelingspolitikken. Slike prinsipielle retningslinjer er utarbeidet i *"Prinsipielle retningslinjer for utforming av inntektssystemet"* i kap. 6, og bygger på en bred faglig litteratur og prinsipper som er felles for de fleste land. På grunnlag av disse prinsipper redegjør utvalget for sitt hovedsyn på inntektssystemets utforming. Her klargjøres utvalgets siktemål med forslag til forbedringer av inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen.

Hoveddelen av utredningen er en gjennomgang av elementene i utgiftsutjevningen, de såkalte kostnadsnøkler. Kap. 7 viser utvalgets tilnæringsmåte og analyseopplegg. Beregnet utgiftsbehov for kommunene er analysert i *"Beregnet utgiftsbehov i kommunene"* i kap. 8 og for fylkeskommunene i *"Beregnet utgiftsbehov i fylkeskommunene"* i kap. 9. Eksisterende analyser av kostnadsforhold og befolkningsskiltorer gjennomgås, og utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler begrunnes. Det andre hovedelement i inntektssystemet, inntektsutjevningen, behandles i *"Inntektsutjevningen"* i kap. 10, og baseres på analyser av forskjeller i skatteinntekter. Kap. 11 samler opp utvalgets forslag til nytt inntektssystem og viser fordelingsvirkninger. I tillegg diskuteres overgangsordning, opplegg for fordeling av skjønnsmidler og regionalpolitisk motiverte tilskudd. Kommunesammenslutninger er behandlet i *"Behandling av kommunesammenslutninger"* i kap. 12.

De prinsipielle retningslinjer gir også veiledning til behandling av forholdet mellom øremerkede tilskudd og rammetilskudd. I *"Forholdet mellom rammetilskudd og øremerkede tilskudd"* i kap. 13 gjennomgås eksisterende øremerkede tilskudd, og utvalget presenterer sine forslag til innlemminger i inntektssystemet. Økonomiske og administrative konsekvenser legges fram i *"Økonomiske og administrative konsekvenser"* i kap. 14.

### 2.3 KOMMUNESEKTORENS INNTEKTER OG TJENESTEPRODUKSJON

Inntektssystemet skal først og fremst sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Utvalget har derfor startet sitt arbeid med å studere forskjeller i inntekter, utgifter og tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Utvalget har konsentrert seg om kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for tjenesteproduksjonen. Det følger av det lokale selvstyret at lokale prioriteringer av tjenestetilbudet skal kunne variere. Utvalget har likevel også vurdert forskjeller i tjenestetilbud og levekår, for å se om det er systematiske forskjeller som har sammenheng med inntektsgrunnlaget.

Det er betydelige forskjeller i hvor mye økonomiske ressurser den enkelte kommune disponerer. I 1993 var brutto driftsinntekter i gjennomsnitt 25 000 kroner pr. innbygger. Inntektene pr. innbygger varierer fra 18 000 kroner til i overkant av 100 000 kroner. Blant fylkeskommunene varierer brutto driftsinntekter fra vel 10 000 kroner pr. innbygger til nærmere 20 000 kroner pr. innbygger.

Inntektsforskjellene skyldes til dels at skattegrunnlaget varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, noe som gir betydelig variasjon i skatteinntektene når alle benytter samme skattesats. Forskjellene i skatteinntekter utjevnes gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet, og denne delen av statens overføringsystem virker til å utjevne forskjellene i inntekt pr. innbygger. Bortsett fra dette, er det et hovedresultat at inntektsforskjellene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner i stor grad er et resultat av statens tilskuddssystem. Dette kan for det første forklares med at tilskuddssystemets hovedformål ikke er å utjevne inntektsforskjeller, men å bidra til et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud i alle deler av landet. Dersom utgiftene ved å gi et likt tjenestetilbud varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, vil inntektsforskjeller være nødvendig for å oppnå et like bra tjenestetilbud i alle deler av landet. For det andre er overføringene til kommuner og fylkeskommuner et virkemiddel i den generelle regionalpolitikken. Den regionale profilen i overføringen bidrar bl.a. til at kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge får et inntektsnivå pr. innbygger betydelig over landsgjennomsnittet. For det tredje har de øremerkede tilskuddsordningene en tendens til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Det er kraftkommuner, kommuner med lavt innbyggertall og kommuner i Finnmark som skiller seg ut med høye driftsinntekter pr. innbygger. For kraftkommunene er det høye inntektsnivået et resultat av høye skatteinntekter pr. innbygger, mens kommuner med lavt innbyggertall og kommuner i Finnmark mottar betydelige overføringer gjennom inntektssystemet. Blant fylkeskommunene er det Sogn og Fjordane og de tre nordligste fylkene som skiller seg ut med høye driftsinntekter pr. innbygger. Som for kommunene i Nord-Norge, henger dette sammen med utformingen av det statlige overføringssystemet. På motsatt side finner vi Akershus med høye skatteinntekter pr. innbygger og lavest frie inntekter (skatt pluss rammetilskudd) pr. innbygger.

De betydelige forskjellene i økonomiske ressurser mellom kommuner og mellom fylkeskommuner resulterer i ulik standard på tjenestetilbudet. Kommuner og fylkeskommuner med høye frie inntekter pr. innbygger synes gjennomgående å gi et bedre tjenestetilbud enn andre. Kommuner med høye frie inntekter (skatt pluss rammetilskudd) pr. innbygger har høye dekningsgrader og høy kvalitet på de fleste tjenester. Dette kommer klart fram i pleie- og omsorgssektoren, barnehagesektoren og primærlegetjenesten. Fylkeskommuner med høye frie inntekter pr. innbygger har et høyt utgiftsnivå i helsesektoren og i samferdselssektoren.

Analysene i "*Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon*" i kap. 3 viser at det er betydelige forskjeller i økonomiske ressurser mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og at disse forskjellene resulterer i svært ulik standard på tjenestetilbudet. Det er utvalgets oppfatning at forskjellene i standard på tjenestetilbudet er store og at de i stor grad er skapt av inntektssystemet selv. Dette reiser spørsmål om begrunnelsen for utgiftsutjevningen (behandlet i "*Beregnet utgiftsbehov i kommunene*" i kap. 8 og 9) og inntektsutjevningen (kap. 10).

## 2.4 DAGENS INNTEKTSSYSTEM

I St.meld. nr. 26 (1983-84) «Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene» la daværende regjering fram forslag til nytt inntektssystem. Forslaget bygde på utredninger fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Utformingen av systemet ble noe annerledes enn det Hovedkomiteen hadde foreslått, men Hovedkomiteens prinsipper for finansiering av kommuneforvaltningen fikk fullt gjennomslag. Kort oppsummert var de viktigste målene ved å innføre et nytt inntektssystem disse:

- Å gi større handlefrihet til kommunene og fylkeskommunene, bl.a. for å bedre tilpasningen mellom oppgaveløsning og lokale forhold.
- Å gi kommunene og fylkeskommunene bedre oversikt over egne inntektsforhold og dermed bedre anledning til effektiv planlegging og styring av egen virksomhet.
- Å oppnå effektiviseringsgevinster i kommunesektoren og på statlig plan.
- En mer rettferdig fordeling av tilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Inntektssystemet ble basert på det finansielle ansvarsprinsipp, dvs. at det forvaltningsnivå som har ansvaret for oppgaveløsningen også bør ha det finansielle ansvaret. Overføringene gjennom inntektssystemet ble utformet som rammetilskudd, fordelt etter objektive kriterier, som kommuner og fylkeskommuner fritt kunne disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Med objektive kriterier menes kvantifiserbare kjennetegn som kommuner og fylkeskommuner ikke kan påvirke gjennom egne disposisjoner. Det ble framhevet at større lokal frihet i prioriteringen og løsningen av oppgavene ville gi det lokale selvstyret et mer reelt innhold. I tillegg ville det bidra til effektivitet fordi tjenesteproduksjonen i større grad kunne tilpasses lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold.

Etter omleggingen i 1994 består inntektssystemet av fire tilskudd:

- Inntektsutjevnerende tilskudd
- Utgiftsutjevnerende tilskudd
- Skjønnstilskudd
- Nord-Norge-tilskudd

Inntektssystemet ivaretar både inntekts- og utgiftsutjevning. Gjennom inntektsutjevningen sikres alle kommuner og fylkeskommuner en viss minsteinntekt pr. inn-

bygger. For kommune er minsteinntektsgarantien 96,2 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. I tillegg er det en trekkordning for kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet. Trekket utgjør 50 prosent av det overskytende beløpet. For fylkeskommunene er minsteinntektsgarantien 113,25 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter.

Det utgiftsutjevneende tilskuddet skal kompensere for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Prinsippet i utgiftsutjevningen er at det, gitt et likt egenfinansieringskrav pr. innbygger, gis full kompensasjon for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Det er etablert kostnadsnøkler, bestående av kriterier og vekter, som uttrykker relative forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Det ble stilt følgende krav til kriterier som skal inngå i kostnadsnøklerne:

- Kommuner og fylkeskommuner må ikke ved egne disposisjoner ha innvirkning på kriteriene slik at størrelsen på tildeling blir påvirket.
- Antall kriterier bør begrenses.
- Kriteriene bør i størst mulig grad kunne tallfestes gjennom lett tilgjengelig og ikke for gammel statistikk.

Kriteriene i kostnadsnøkkelene fanger opp både variasjon i etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester og kostnadsforskjeller i produksjonen av tjenestene. Det viktigste elementet i kostnadsnøklerne er et sett av alderskriterier. De fanger opp at etterspørselen etter undervisningstjenester, helsetjenester og eldreomsorg i stor grad avhenger av befolkningens alderssammensetning. Det gis kompensasjon for kostnadsulemper som skyldes spredt bosettingsmønster og lavt innbyggertall. Endelig blir det gitt særskilte tillegg til de ni største byene og kommunene i Troms og Finnmark.

Skjønnstilskuddet skal kompensere for ekstraordinære utgifter og inntektsbortfall, og for forhold av permanent karakter som ikke fanges opp gjennom innteks- og utgiftsutjevningen. Nord-Norge-tilskuddet, et særskilt tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge, er i hovedsak regionalpolitisk begrunnet.

Det har vært stor oppslutning om inntektssystemet og prinsippet om rammefinansiering av kommuneforvaltningen. Inntektssystemet har styrket det lokale selvstyret, bidratt til økt effektivitet i kommuner og fylkeskommuner, og gjort det lettere for staten å styre kommunesektorens inntektsrammer. Utvalget ønsker å videreføre prinsippet om rammefinansiering basert på objektive kriterier.

Men selv om det har vært stor oppslutning om rammefinansiering som prinsipp, har inntektssystemet vært utsatt for omfattende kritikk. Det vil alltid være strid om et fordelingsystem hvor den enes gevinst er den andres tap, og aksjoner fra ulike grupper av kommuner som mener de kommer dårlig ut ved beregning av tilskudd etter inntektssystemets kriterier må forstås på bakgrunn av dette. Den første aksjonen ble etablert av en gruppe øy-kommuner i Nordland like etter innføringen av inntektssystemet. Senere har Agdermodell-aksjonen og Lav-inntekt-kommunene blitt etablert. Videre har kraftkommunene og storbyenes situasjon blitt trukket inn i debatten omkring inntektssystemets fordelingsvirkninger. Aksjonsgruppene har i hovedsak stilt spørsmålsteget ved kriterier og vekter i utgiftsutjevningen. Utvalget har på fritt grunnlag foretatt nye analyser av det kommunaløkonomiske grunnlaget for utgiftsutjevningen.

Selv om det er utgiftsutjevningen som har vært mest omstridt, har også andre deler av inntektssystemet vært utsatt for kritikk. For det første hevdes det at utforming av inntektsutjevningen har bidratt til at det lokale skattegrunnlaget har fått for liten betydning for kommunale og fylkeskommunale inntekter. Nåværende minsteinntektsordning innebærer at inntektene er uavhengige av skattegrunnlaget for

nærmere 80 prosent av kommunene og alle fylkeskommuner unntatt Oslo og Akershus. For det andre har overgangsordningen blitt kritisert fordi den er komplisert. I tillegg tar det lang tid før endringer i kriterieverdier får fullt gjennomslag i beregningen av det utgiftsutjevneende tilskudd, noe som har skapt problemer for kommuner med sterk befolkningsvekst.

For det tredje er egenfinansieringen kritisert fordi den er komplisert og fordi den kan gi uoversiktlige fordelingsvirkninger. En kommune som får en økning i andel beregnet utgiftsbehov kan, pga. endringer i egenfinansieringsandelen, på samme tid oppleve en reduksjon i andel utgiftsutjevneende tilskudd.

For det fjerde er inntektssystemet utformet slik at systemets to hovedfunksjoner, den utjevneende funksjonen og den inntektstilførende funksjonen, lett kommer i konflikt med hverandre. Det har vist seg vanskelig å endre rammen for kommunesektorens samlede inntekter uten at dette får betydelige fordelingsvirkninger.

Utvalget har vurdert alternative utforminger av overgangsordningen og inntekts- og utgiftsutjevningen for å bedre inntektssystemets virkemåte.

## 2.5 INNTEKTSSYSTEMET I ANDRE LAND

De fleste land har en mer eller mindre selvstendig kommuneforvaltning. De har også overføringsordninger for å sikre økonomisk utjevning mellom de lokale enhetene. Utvalget har studert inntektssystemene i Sverige, Danmark og England. Sverige og Danmark er valgt ut fordi deres kommuneforvaltning er svært lik vår egen, mens England har lengst erfaring i utforming av utjevningssystemer.

Utjevningssystemene i Norge, Sverige, Danmark og England er i hovedsak basert på de samme elementene. I alle de fire landene er inntektssystemets viktigste formål å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. De sentrale elementene er utjevning av forskjeller i skattegrunnlag og utjevning av forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

Det er et viktig fellestrekk at utjevningstilskuddene så langt som mulig fordeles etter objektive kriterier som er uavhengige av lokale disposisjoner. Kommunal frihet i løsning og prioritering av oppgaver anses som en viktig del av det lokale selvstyret, i tillegg til at det bidrar til effektiv ressursbruk i kommuneforvaltningen.

I alle de fire landene har alderskriterier stor betydning for beregnet utgiftsbehov. Dette skyldes at etterspørselen etter sentrale tjenester som grunnskole, videregående opplæring, helse og pleie- og omsorg i stor grad bestemmes av alderssammensetningen i befolkningen. Sverige og England kompenserer for kostnadsulemper som skyldes et spredt bosettingsmønster, og det er først og fremst i driften av grunnskolen at bosettingsmønsteret antas å ha betydning for enhetskostnadene. Men i det svenske inntektssystemet er det også lagt til grunn at spredt bosetting gir kostnadsulemper i eldreomsorgen og i drift av sykehus. Inntektssystemene i Sverige, Danmark og England legger, i større grad enn det norske, vekt på sosiale forhold i beregningen av utgiftsbehov. Eksempler på slike kriterier er antall enslige forsørgere, antall innbyggere med fjernkulturell bakgrunn og antall arbeidsledige.

De største forskjellene mellom de fire landene finner vi i utformingen av utjevningssystemene og i utjevningssambisjonenene. I det danske inntektssystemet er både inntekts- og utgiftsutjevningen utformet som rene omfordelingsordninger, dvs. at utjevningen foretas uten statstilskudd. Tilskudd til kommuner med svakt skattegrunnlag finansieres gjennom en trekkordning for kommuner med høyt skattegrunnlag. På samme måte finansieres tilskudd til kommuner med høyt beregnet utgiftsbehov ved overføringer fra kommuner med lavt beregnet utgiftsbehov. I Sverige har regjeringen foreslått at et slikt omfordelingssystem skal tre i kraft fra 1996. Riksdagen har gitt sin tilslutning til de prinsippene som regjeringens forslag bygger

på. I Norge og England har man valgt systemer med statsfinansiert utjevning. Fordelen med rene omfordelingsordninger, i forhold til statsfinansiert utjevning, er at utjevningen av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i større grad blir uavhengig av de rammene som settes for kommunesektorens inntekter.

I det engelske inntektssystemet er det en direkte kobling mellom inntekts- og utgiftsutjevning. Dette betyr at et svakt skattegrunnlag eller et høyt beregnet utgiftsbehov hver for seg ikke gir et høyt statstilskudd. Det er kombinasjonen av de to forholdene som utløser betydelige overføringer fra staten. I de skandinaviske landene er det ingen direkte kobling mellom inntekts- og utgiftsutjevning. Det innebærer at kommuner med høyt skattegrunnlag kan motta betydelige utgiftsutjevningstilskudd.

Utjevningsambisjonene varierer mellom de fire landene. De laveste utjevningsambisjonene finner vi i det danske inntektssystemet, hvor det for kommunene gis 45 prosent kompensasjon for forskjeller i skattegrunnlag og beregnet utgiftsbehov. Utjevningsambisjonen i den norske inntektssystemet er om lag den samme som i den danske. Men det norske inntektssystemet har en mer ambisiøs utgiftsutjevning, slik at den samlede utjevningsambisjonen blir høyere enn i det danske inntektssystemet. Sverige og England går lenger enn Norge i å utjevne de økonomiske forutsetningene for å gi et likeverdig tjenestetilbud.

Etter å ha studert inntektssystemene i Sverige, Danmark og England, har utvalget spesielt merket seg to forhold. For det første synes omfordelingsordninger å ha attraktive egenskaper sammenliknet med statsfinansiert utjevning. Når utjevningen foretas som ren omfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, er det mulig å endre kommuneforvaltningens samlede inntekter uten at dette får betydelige fordelingsvirkninger. For det andre tar inntektssystemene i Sverige, Danmark og England, i større grad enn det norske, hensyn til ulike sosiale forhold ved beregning av utgiftsbehov.

## 2.6 PRINSIPIELLE RETNINGSLINJER

I bred forstand er inntektssystemet ett av statens virkemidler for å fremme samfunnsmessige mål. Overordnede mål om rettferdig fordeling, effektiv ressursbruk, makroøkonomisk styring, rettssikkerhet, regional utvikling, lokalt selvstyre, miljøvern og ressursforvaltning skal realiseres sammen med sektormål på ulike områder. For å realisere disse målene disponerer staten ulike virkemidler. Inntektssystemet er et viktig virkemiddel for å påvirke kommunesektorens økonomiske rammebetingelser og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Innføringen av inntektssystemet i 1986 var motivert ut fra slike brede mål: Sikre utjevning etter fordelingspolitiske hensyn, fremme bedre ressursbruk ved utvidet lokalt selvstyre, stimulere lokaldemokratiet, og bedre makroøkonomisk styring med sektorens rammer.

Utvalget er enig i at innføringen av inntektssystemet ga bedre forutsetninger for lokaldemokrati og makroøkonomisk styring av kommuneforvaltningens samlede inntekter. Inntektssystemets viktigste oppgaver er å bidra til mer rettferdig fordeling. Bakgrunnen for dette er at kommuneforvaltningen i stor grad produserer tjenester som utgjør grunnpilaren i den nasjonale velferdspolitikken. Staten er ansvarlig for at velferdstjenestene er tilgjengelige for alle innbyggere, uavhengig av hvor i landet de bor. Utvalget mener at inntektssystemet skal bidra til rettferdig fordeling ved å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i kommuner og fylkeskommuner. Den endelige utforming og prioritering av tjenestetil-

budet vil være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune gitt nasjonale reguleringer.

Inntektssystemet bygger på det styringsprinsipp at kommuner og fylkeskommuner best kan avveie nytte og kostnader for de enkelte tjenester og dermed komme fram til riktige prioriteringer. Kommunenes beslutninger bør konsentrere seg om lokal nytte og lokale kostnader og som hovedregel være uavhengig av utformingen av statstilskudd. Denne styringsmodellen forutsetter at overføringene fordeles som rammetilskudd og er uavhengige av kommunenes egne disposisjoner. Rammefinansiering med faste og objektive kriterier gir ikke rom for forhandlingsspill mellom kommuneforvaltningen og staten som kan svekke effektiv ressursbruk. Rammen må da ikke oppfattes som påvirkelig.

Overføringene gjennom inntektssystemet må så langt som mulig baseres på objektive kriterier. Det vil ofte være en konflikt mellom hensynet til rettferdig fordeling og hensynet til å gi kommuner og fylkeskommuner riktige insentiver. Det skyldes at det ofte er vanskelig å fastslå hvorvidt kostnadsforhold er ufrivillige eller ikke. I slike tilfeller vil utvalget vurdere hvilke mål som bør veie tyngst i hvert enkelt tilfelle.

Det er tre hovedfaktorer som skaper ulike økonomiske forutsetninger for tjenestetilbudet: Skattegrunnlag, kostnadsforhold og befolkningssammensetning. Forskjeller i skattegrunnlag gjør at kommunene får forskjellig skatteinntekt. Inntektsutjevningen skal sikre utjevning av skatteinntekter pr. innbygger. Utvalget ønsker å videreføre en ordning som sikrer kommunene en garantert minsteinntekt pr. innbygger. Det er imidlertid ønskelig å gi bedre kobling mellom lokalt skattegrunnlag og disponible inntekter, slik at alle kommuner kan høste økonomisk gevinst ved å forbedre sitt skattegrunnlag.

Utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommuner ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de disponerer like store inntekter pr. innbygger. Variasjon i kostnadsforhold og befolkningssammensetning gjør at kommunene ikke får like mye ut av midlene. Utgiftsutjevningen skal kompensere for ufrivillige kostnadsforhold og ulik befolkningssammensetning som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Den første utfordring er å identifisere hvilke kostnader i kommunene som er ufrivillige og hvilke befolkningsfaktorer som er objektive. Den andre utfordring er å kvantifisere den økonomiske virkning av kostnader og befolkningsforhold som inntektssystemet skal kompensere for. I bestemmelsen av beregnet utgiftsbehov tas det ikke hensyn til privat tjenesteyting og annen offentlig tjenesteyting som påvirker kommunale prioriteringer.

I diskusjonen om fordelingspolitikken overfor kommunene er det hensiktsmessig å skille mellom nasjonale velferdstjenester og lokalt bestemt oppgaveløsning. Nasjonale velferdstjenester er regulert på grunnlag av lov, og utformingen av tjenestene er bestemt ved forskrifter, ofte som minstestandarder. Slik lovregulering er av særlig betydning i skolevesen, helse- og sosialtjenesten og samferdsel. Siden nasjonale myndigheter har sterk interesse knyttet til lokalt tilbud av disse velferdstjenester, kommer de i en særstilling i nasjonal fordelingspolitikk. Kommunenes oppgaver er i kommuneloven negativt avgrenset - kommunene kan selv velge å løse hvilke oppgaver de finner ønskelig. Slik lokalt bestemt oppgaveløsning representerer kjernen i det kommunale selvstyret og har stor variasjon utover landet.

Hvilke tjenester som skal inngå i inntektssystemet er avhengig av myndighetenes fordelingspolitiske målsettinger. Det norske inntektssystemet er vokst ut av øremerkede tilskuddsordninger for å fremme nasjonale velferdstjenester, og utgiftsutjevningen dekker derfor hovedsakelig skole, helse- og sosialformål, og samferdsel. Utvalget ser ingen sterk grunn til å endre inntektssystemets siktemål, og foreslår at utgiftsutjevningen konsentreres til skolesektor, helse- og sosialformål, samferdsel

og kommunal administrasjon. I tillegg mener utvalget at barnehager faller inn i gruppen av nasjonale velferdstjenester som kan omfattes av utgiftsutjevningen. Utvalget har i "*Forholdet mellom rammetilskudd og øremerkede tilskudd*" i kap. 13 vurdert innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet, herunder barnehagetilskuddet.

Konsekvensen av utvalgets forslag er at kultur ikke omfattes av utjevningen på dette området. I dagens kostnadsnøkkel ivaretas beregnet utgiftsbehov i kultursektoren i hovedsak ved antall innbyggere. Utvalgets forslag innebærer at finansieringen av andre tjenester enn skole, helse- og sosial og samferdsel ivaretas av skatteinntekter, inntektsutjevningstilskudd, øremerkede tilskudd (både til kommuneforvaltningen og direkte til institusjoner) samt gebyrer.

I prinsippet skal alle kostnader ved de nasjonale velferdstjenester inngå i utgiftsutjevningen, også kapitalkostnadene. Hittil har utgiftsutjevningen vært basert på kun driftsutgiftene. Kommuneregnskapene er basert på kontantregnskap som ikke gir grunnlag for å beregne kapitalkostnader. Det er følgelig vanskelig å bygge kapitalkostnader inn i inntektssystemet og å utføre analyser for å avdekke ufrivillige forskjeller i kapitalkostnader. Utvalget antar at kapitalkostnadene vil fordele seg mellom kommunene om lag som driftsutgiftene, og at ekskludering av kapitalkostnadene ikke vil ha særlige fordelingsvirkninger.

Utvalget vil holde fast ved utjevningsambisjonene i dagens inntektssystem. Utvalget ønsker å legge større vekt på inntektsutjevning for å løfte minsteinntektsnivået. I utgiftsutjevningen viderefører utvalget full utjevning av forskjeller i beregnet utgiftsbehov for skole, helse- og sosialformål, samferdsel og kommunal administrasjon. Det anbefales at utgiftsutjevningen baseres på brukerundersøkelser og kommunaløkonomiske analyser av tjenestetilbudet. I inntektsutjevningen foreslår utvalget en kobling mellom skattegrunnlag og inntekter for alle kommuner. Begrunnelsen for dette er først og fremst at finansieringen av kommunesektoren bør ha en viss lokal forankring. I tillegg vil en kobling mellom skattegrunnlag og inntekter styrke kommunenes insentiver til skatteinnkreving og næringsutvikling. Regionalpolitiske målsettinger ved utjevningen foreslås eventuelt ivaretatt ved separate ordninger. Utvalget foreslår endringer slik at inntektssystemet blir enklere, mer forutsigbart og hensiktsmessig for den makroøkonomiske styringen.

## 2.7 OPPLÉGG FOR UTGIFTSUTJEVNINGEN

### 2.7.1 Utforming av utgiftsutjevningen

I dagens inntektssystem har inntekts- og utgiftsutjevningen to funksjoner. Dette er for det første å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet, og for det andre å tilføre kommuneforvaltningen inntekter. Erfaringene viser at de to funksjonene lett kommer i konflikt med hverandre. Det er vanskelig for staten å foreta endringer i de samlede overføringene til kommuneforvaltningen uten at det får konsekvenser for inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

I nåværende inntektssystem har de utgiftsutjevningstilskuddene større omfang enn de inntektsutjevningstilskuddene. I 1996 er overføringene gjennom utgiftsutjevningen 32,5 milliarder kroner, mens overføringene gjennom inntektsutjevningen er 7,4 milliarder kroner. Dette betyr at det først og fremst må foretas endringer i utgiftsutjevningen for at fordelingsprofilen skal bli mer uavhengig av de makroøkonomiske rammene for kommuneforvaltningens inntekter.

Utvalget foreslår at utgiftsutjevningen utformes som en ren omfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner avhengig av beregnet utgiftsbehov. Det tidligere utgiftsutjevningstilskudd omgjøres til et innbyggertilskudd som

beregnes likt pr. innbygger. Utjevningsambisjonene kan i en ren omfordelingsmodell settes uavhengig av størrelsen på innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen ivaretas ved at kommuner og fylkeskommuner med beregnet utgiftsbehov over gjennomsnittet får et tillegg, mens kommuner og fylkeskommuner med beregnet utgiftsbehov under gjennomsnittet får et fratrekk. Når landsgjennomsnittet benyttes som referansenivå, vil disse tillegg og fratrekk summere seg til null for kommunesektoren samlet. Denne omleggingen av utgiftsutjevningen påvirker ikke tilskuddsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Utvalget vil påpeke at forslaget på tre områder gir klare forbedringer i forhold til nåværende inntektssystem. For det første vil forslaget om ren omfordeling gi større stabilitet i utgiftsutjevningen. Det skyldes at omfordelingen ikke påvirkes av hvordan de frie inntektene fordeler seg på skatt, utgiftsutjevningstilskudd og øvrige rammetilskudd gjennom inntektssystemet. For det andre vil forslaget medføre at utjevningsambisjonene i større grad blir uavhengig av de makroøkonomiske rammene. For tredje vil inntektssystemet bli mindre komplisert, først og fremst fordi begrepet egenfinansieringsandel forsvinner.

## 2.7.2 Analyseopplegg

### Den normative metoden og statistiske analyser

Det er en betydelig utfordring å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For hver enkelt tjeneste må en identifisere ufrivillige kostnadsforhold og objektive befolkningsfaktorer som antas å ha betydning for beregnet utgiftsbehov. Analysene har tatt utgangspunkt i modeller for kommunale beslutninger. Disse modellene trekker fram tre typer variable som påvirker kommunenes ressursbruk: befolkningsfaktorer, kostnadsforhold og inntektsramme. Utvalget av variable som representerer ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer er basert på tilgjengelige data og skjønnsmessige vurderinger av hvilke faktorer som er relevante for den enkelte tjeneste. Analysene har tatt sikte på å isolere betydningen av ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer ved å kontrollere for forskjeller i inntektsramme mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

De analysemetodene som benyttes, i Norge og andre land, kan deles i følgende to hovedgrupper:

- Den normative metoden
- Statistiske analyser

Den viktigste forskjellen mellom de to metodene er informasjonsgrunnlaget som benyttes for å evaluere betydningen av kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. Den normative metoden etablerer kriterier for utjevning basert på modeller for tjenesteproduksjonen. Mens statistiske metoder tar utgangspunkt i den faktiske tjenesteproduksjonen for å avdekke hvordan kostnadsforhold og befolkningsfaktorer påvirker kommunenes ressursinnsats.

Fordelen med den normative metoden er at den rendyrker effekten av ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer slik at det ikke gjøres forskjell på kommunene. I analyser av befolkningsfaktorer benyttes de samme normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats pr. bruker for alle kommuner, mens det i analyser av kostnadsforhold kan forutsettes lik kvalitet på tjenestene og samme effektivitet i bruken av ressursene.

Ulempene ved den normative metoden er for det første at det er svært arbeidskrevende å utvikle gode normative modeller for hvordan kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon bør organiseres.

For det andre vil de normene som benyttes i analysen ha ulik status. I analyse-sammenheng kan en til dels benytte politisk vedtatte normer som f.eks. at alle barn mellom 7 og 15 har rett til skolegang. Men lov- og regelverk vil bare unntaksvis være tilstrekkelige til å avlede hvilken betydning ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer har for beregnet utgiftsbehov. Dette innebærer at metoden må suppleres med normer som etableres i forbindelse med analysen. Dette er normer som legges til grunn ved beregning av utgiftsbehov, men som ikke stiller noe krav til den enkelte kommune og fylkeskommune mht. utforming av tjenestetilbudet. Det kan være et problem at de normene som etableres i forbindelse med analysen oppfattes som statlige anbefalinger om hvordan tjenestetilbudet bør organiseres lokalt. Debatten om den såkalte Agdermodellen for grunnskolen viser at dette er et reelt problem.

Statistiske analyser benyttes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom kommunenes faktiske ressursbruk og ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. Statistiske analyser gjenspeiler kommunenes tilpasning til faktiske rammebetingelser, og, i forhold til den normative metoden, er dette både en styrke og en svakhet. Styrken er at man slipper å etablere normer i situasjoner hvor det ikke foreligger politiske normer som er nedfelt i lov- og regelverk. Svakheten er at man ikke har den samme garanti for at man kontrollerer for forskjeller i effektivitet og kvalitet.

### **Datagrunnlag**

Statistiske metoder må baseres på tilgjengelige data og kvaliteten på dataene bestemmer kvaliteten på analysene. Analyser av kommunal ressursbruk må i stor grad baseres på kommuneregnskapene, og kommuneregnskapene inneholder flere svakheter når de benyttes til sammenlikning mellom kommuner. Det skyldes bl.a. at praktiseringen av regnskapsforskrifter varierer mellom kommunene, at kommunene i noen grad dobbeltfører utgiftene og at regnskapstallene påvirkes av hvordan tjenestene organiseres.

Bosettingsmønsteret har mange topografiske, reisemessige og utbyggingsmessige aspekter som vanskelig kan fanges opp ved et enkelt mål. Utvalget har benyttet to mål på bosettingsmønsteret i kommunene; andel bosatt i spredtbygde strøk og reisetid. Andel bosatt spredtbygde ble benyttet i inntektssystemet fram til 1992, men ble da erstattet med beregnet reisetid, som måler befolkningens gjennomsnittlige reisetid til kommunesenteret. For fylkeskommunene har utvalget benyttet tre ulike mål på bosettingsmønsteret: andel bosatt spredtbygde, andel bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innbyggere og areal.

Ingen av de to foreliggende målene på bosettingsmønsteret i kommunene er ideelle, men de utfyller hverandre til en viss grad. Spredtbygdkriteriet skiller godt mellom bykommuner og distriktkommuner, men gir ikke et tilstrekkelig differensiert bilde av bosettingsmønsteret og kommunikasjonsforholdene i distriktene. Reisetidskriteriet behandler distriktkommunene mer differensiert, men har den ulempen at de største byene får for stor uttelling.

Utvalget har ikke hatt tilstrekkelig datagrunnlag til å vurdere betydningen av klimatiske forhold for f.eks. kommunenes energikostnader.

### **Utvalgets analyseopplegg**

Det foreligger pr. i dag normative modeller for grunnskolen og vegvedlikehold, og utvalget har benyttet disse i utformingen av kostnadsnøklene. Utvalget har forstått en forbedring av Agdermodellen for grunnskolen, men har utover dette ikke hatt tid til å utvikle nye normative modeller. Utvalget har basert seg på foreliggende normative modeller og statistiske analyser.

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er i stor grad basert på statistiske analyser, både brukerundersøkelser og regresjonsanalyser på kommunal og fylkeskom-

munal ressursbruk. Det er benyttet tilgjengelige data fra kommuneregnskapene og annen offentlig statistikk. Dette er de samme datakildene som kriteriene i kostnadsnøklerne må bygge på. Det vises til forslag om videre statistikkarbeid i "*Økonomiske og administrative konsekvenser*" i kap. 14.

### 2.7.3 Kostnadsforhold som er felles for alle tjenester

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler dekker kommunal administrasjon, grunnskole og helse- og sosialtjenesten i kommunene og videregående opplæring, helse-tjenesten og samferdsel i fylkeskommunene. For disse tjenestene skal utgiftsutjevningen baseres på et beregnet utgiftsbehov bestemt av ufrivillige kostnadsforhold og befolkningssammensetning. Kap. 7.4 behandler kostnadsforhold som er felles for alle disse tjenestene; lønn, arbeidsgiveravgift, bosettingsmønster og kommune-størrelse.

#### Lønn

Forskjeller i den pris kommunene betaler for innsatsfaktorer i tjenesteproduksjonen kan være en ufrivillig kostnadsulempe. Utvalget har spesielt vurdert om det er betydelige ufrivillige forskjeller i lønnskostnadene. Tilgjengelige analyser viser at det er betydelige lønnsforskjeller for arbeidstakere med samme utdanning mellom kommuner. Slike lønnsforskjeller kan generelt forklares med eksterne arbeidsmarkedsforshold og forhold internt i kommunen. Analysene viser at lønnsforskjellene i stor grad kan forklares ut fra kommunenes inntektsnivå, politiske karakteristika ved kommunene og lønnsmitte blant kommuneansatte. Utvalget har ikke grunnlag for å påstå at lønnsforskjeller er en viktig ufrivillig kostnadsfaktor, og foreslår følgelig ikke at lønnsnivå inkluderes i utgiftsutjevningen.

#### Arbeidsgiveravgift

Variasjon i arbeidsgiveravgiften til folketrygden gjør at kommunene i ulike deler av landet har forskjellig kostnad ved bruk av arbeidskraft. Utvalget betrakter den differensierte arbeidsgiveravgiften som et generelt regionalpolitisk virkemiddel som skal stimulere sysselsettingen. Konsekvensene av denne for den kommunale økonomi er illustrert i "*Arbeidsgiveravgift*" i kap. 7.4.2. I 1994 fikk kommuner som er fritatt for arbeidsgiveravgift i gjennomsnitt redusert sine lønnskostnader med om lag 3 000 kroner pr. innbygger sammenliknet med kommuner som betalte høyeste sats.

Utvalget mener at kompensasjon for høy arbeidsgiveravgift vil motvirke intensjonen bak den regionale differensieringen, og har følgelig ikke tatt hensyn til differensiert arbeidsgiveravgift i utformingen av kostnadsnøklerne. Dette innebærer at det beregnede utgiftsbehovet som framkommer etter utvalgets kostnadsnøkler ikke tar hensyn til forskjeller i arbeidsgiveravgiftssats. Utvalget vil likevel anbefale at den økonomiske betydningen av differensiert arbeidsgiveravgift synliggjøres på en klarere måte enn i dag slik at en får en bedre oversikt over det omfang og den fordelingsvirkning dette distriktspolitiske virkemidlet har.

#### Bosettingsmønster

I nåværende kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner inngår ulike kriterier for bosettingsmønster og reiseavstander. Begrunnelsene er bl.a. at spredt bosetting gir en desentralisert skolestruktur med mange små enheter. I tillegg antas lange reiseavstander å gi et høyt beregnet utgiftsbehov i samferdselssektoren. I dagens inntektssystem gis det full kompensasjon for kostnadsulemper knyttet til spredt bosetting og lange reiseavstander.

Utvalget ønsker å videreføre en praksis hvor det gjennom kostnadsnøklerne gis full kompensasjon for dokumenterte kostnadsulemper som følge av spredt bosettingsmønster. Dette er et viktig element i utjevningen av de økonomiske forutset-

ningene for et likeverdig tjenestetilbud, og vil bidra til at velferdstjenestene når alle uavhengig av hvor i landet de bor.

### **Kommunestørrelse**

Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å vurdere kommunestørrelsens betydning i utjevningssammenheng. Kommunestørrelse kan påvirke de produksjonsmessige forutsetninger for tjenestetilbudets organisering og dermed det beregnede utgiftsbehovet. I dagens inntektssystem ivaretas dette av basistilskuddet, som gir betydelig omfordeling til fordel for kommuner med lavt folketall. Den minste kommunen, Utsira med 212 innbyggere, mottar om lag 30 000 kr. pr. innbygger som resultat av basistilskuddet.

Basistillegget i nåværende inntektssystem er kritisert fordi det svekker kommunenes insentiver til å realisere stordriftsfordeler gjennom frivillige sammenslutninger. Årsaken til dette er at deler av en eventuell kostnadsgevinst trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer. Hensynet til kostnadseffektivitet tilsier derfor at inntektssystemet bør være nøytralt mht. kommunesammenslutninger, dvs. at overføringene ikke bør påvirkes av at to eller flere kommuner slår seg sammen.

Utvalget vil påpeke at det er en konflikt mellom hensynet til effektivitet og hensynet til rettferdig fordeling. Det skyldes at et inntektssystem som er nøytralt mht. kommunesammenslutninger ikke vil gi full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper. Det skyldes at mange kommuner, pga. spesielle geografiske forhold, ikke har muligheten til å realisere stordriftsfordeler gjennom frivillige sammenslutninger, og et nøytralt inntektssystem gir slike kommuner dårligere økonomiske forutsetninger enn andre.

Utvalget mener at det gjennom kostnadsnøkklene må gis full kompensasjon for smådriftsulemper i de minste kommunene. Dette er nødvendig for å sikre en rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene for å gi et likeverdig tjenestetilbud. For å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger som over tid kan gi økonomiske gevinster i administrasjon og tjenestetilbud, samt bedre betingelser for samfunnsutbyggingen, foreslår utvalget at basistillegget beholdes uendret i fem år og at engangskostnader knyttet til etablering av ny kommuneadministrasjon i sammenlåtte kommuner helt eller delvis kan dekkes via skjønnsmidler. Det vises til nærmere behandling i "*Behandling av kommunesammenslutninger*" i kap. 12.

## **2.8 BEREGNET UTGIFTSBEHOV I KOMMUNENE**

Utvalget har gjennomgått eksisterende analyser av grunnskole, helse- og sosialtjenesten og administrasjon, og har forestått nye analyser av beregnet utgiftsbehov for disse tjenestene. Arbeidet er utført i samarbeid med de berørte fagdepartementene. Det har vært et viktig siktemål å ivareta beregnet utgiftsbehov i storbyene og kommunene i Troms og Finnmark slik at det ikke er behov for særskilte tillegg i kostnadsnøkkelen (det siktes ikke til Nord-Norge-tilskuddet som behandles i "*NORD-NORGE-TILSKUDD*" i kap. 11.5). Det beregnede utgiftsbehovet i disse kommunene bør heller ivaretas gjennom ordinære kriterier. Utvalget har spesielt vurdert om det er ulike sosiale forhold som utløser behovet for kommunale helse- og sosialtjenester.

### **2.8.1 Grunnskole**

I utformingen av kostnadsnøkkelen for grunnskolen har utvalget tatt utgangspunkt i elever og klasser som de to viktigste kostnadsbærerne. Tidligere kostnadsnøkkel for grunnskolen er blitt kritisert fordi antall klasser har fått for stor betydning som kostnadsbærer, mens antall elever har fått for liten betydning. Utvalget er enig i

denne kritikken, og har derfor skilt ut de kostnadene som opplagt er elevrelaterte; spesialundervisning og elevmateriell. I utformingen av kostnadsnøkkelen er det lagt til grunn at det beregnede utgiftsbehovet til elevmateriell og spesialundervisning er proporsjonalt med antall elever.

Spesialundervisning dekker fysiske vansker, psykisk utviklingshemming, dysleksi m.v. og atferdsvansker som ofte skyldes sosialt miljø. Det foreligger god statistikk for spesialundervisning som gis etter enkeltvedtak. Utvalget har analysert denne og finner at antall elever er den klart viktigste etterspørselsfaktoren, mens sosiale forhold synes å ha liten betydning. Denne statistikken gir imidlertid ikke et fullgodt bilde av kommunenes satsing på spesialundervisning. Dette skyldes at mange kommuner dekker behovet for særskilt tilrettelagt undervisning gjennom styrket grunnbemanning. Utvalget betrakter det likevel som en klar forbedring i forhold til dagens kostnadsnøkkel at ressurser til spesialundervisning fordeles etter elevtall. Utvalget anbefaler at det foretas nye analyser av den totale ressursbruken til spesialundervisning når det foreligger data for dette.

For de øvrige undervisningskostnadene er det viktig å ta hensyn til bosettingsmønster og kommunestørrelse. Betydningen av bosettingsmønsteret kan illustreres ved å sammenlikne to kommuner med samme elevtall, men forskjellig bosettingsmønster. Kommunen med konsentrert bosetting kan gi et tilfredsstillende skoletilbud gjennom noen få større skoler hvor elevtallet pr. klasse er forholdsvis høyt. Mens kommunen med spredt bosetting må basere seg på flere skoler, noe som gir færre elever pr. klasse og høye kostnader pr. elev. Klassestørrelsen påvirkes ikke bare av bosettingsmønsteret, men også av antall elever. I de minste kommunene vil elevgrunnlaget begrense klassestørrelsen slik at kostnadene pr. elev blir relativt høye. Kommuner med få elever vil følgelig ha smådriftsulemper i grunnskolen.

I tidligere kostnadsnøkkel ble bosettingsmønster og smådriftsulemper ivaretatt av den såkalte Agdermodellen. Denne modellen beregner en teoretisk skolestruktur gitt krav om maksimal klassestørrelse, maksimal skolestørrelse og maksimal reisetid, og det er samme standard for grunnskole drift som legges til grunn for alle kommuner.

Agdermodellen, eller modell for optimal skolestruktur, har vært gjenstand for omfattende kritikk. Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning (Gaastrand og Kjerstad 1995) har på oppdrag fra utvalget foretatt en uavhengig evaluering av Agdermodellen. I rapporten konkluderes det at modellens beregninger i hovedsak er rimelige. Det pekes imidlertid på to svakheter ved modellen. For det første beregner modellen svært mange små skoler. 20 prosent av modellens barneskoler har færre enn 10 elever, mot mindre enn 5 prosent i kommunenes faktiske skolestruktur. Resultatet skyldes at hensynet til maksimal reisetid vektlegges svært sterkt på bekostning av hensynet til en viss minimumsstørrelse på skolene. For det andre kan beregnet timetall variere betydelig fra år til år som følge av relativt små endringer i elevgrunnlaget.

Utvalget har forestått en forbedring av Agdermodellen. I den nye modellen etableres kombinerte barne- og ungdomsskoler og i deler av beregningene tillates noe lengre reisetid enn i den gamle modellversjonen. Den forbedrede modellen gir en betydelig reduksjon i skoler med færre enn 10 elever, men antall små skoler er fremdeles høyt i forhold til det vi finner i kommunenes faktiske skolestruktur.

Utvalget mener at Agdermodellen i hovedsak er en god analysemodell, men vil likevel ikke benytte modellen direkte i kostnadsnøkkelen. Det foreslås at modellen representeres på en forenklet måte ved kriterier som fanger opp elevtall, bosettingsmønster og smådriftsulemper. En slik forenklet representasjon har tre fordeler. For det første bidrar den til at tilskuddsfordelingen blir mer forutsigbar for kommunene. Det skyldes at det blir lettere å forutsi hvordan det beregnede utgiftsbehovet påvir-

kes av endringer i elevtallet. For det andre vil tilskuddsfordelingen bli mer stabil fordi små endringer i elevtallet ikke kan gi store endringer i beregnet utgiftsbehov. For det tredje vil den forenklete representasjonen jevne ut noen av ekstremutslagene i selve Agdermodellen.

Det er først og fremst kvaliteten på tilgjengelige mål på bosettingsmønster som avgjør hvor godt den forenklete representasjonen fanger opp betydningen av bosettingsmønsteret. I utformingen av en forenklet representasjon har utvalget benyttet to foreliggende mål på bosettingsmønster; reisetid og andel bosatt i spredtbygde strøk. De to variablene fanger opp ulike dimensjoner ved bosettingsmønsteret, og vil følgelig utfylle hverandre i beskrivelsen av bosettingsmønsteret.

Bosettingsmønsteret har mange topografiske, reisemessige og utbyggingsmessige aspekter som vanskelig kan fanges opp ved et enkelt mål. Ulike sider ved bosettingsmønsteret kan være av betydning for utformingen av ulike kommunale tjenester. Det er lagt ned mye arbeid i å beregne reisetid til kommunesenteret basert på grunnkretsdata, men spesielt for enkelte bykommuner har det vist seg å gi et lite relevant mål på kostnadsulemper. Utvalget anbefaler videre analysearbeid med mål på bosettingsmønster basert på kretsdata og at dette på sikt vurderes i forhold til kostnadsforskjeller i grunnskolen. Inntil videre mener utvalget at foreliggende mål på bosettingsmønster, reisetid og andel bosatt spredt, kan benyttes, bl.a. fordi utslag som skyldes svakheter ved disse målene dempes gjennom den foreslåtte overgangsordningen for inntektssystemet.

I dagens inntektssystem er det en korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Korreksjonsordningen innebærer at kommunene ikke får inntekter for elever de ikke har utgifter til. Utvalget mener at denne korreksjonsordningen er et kompliserende element i inntektssystemet, og foreslår at kommunene overtar det økonomiske ansvaret for elever i statlige og private skoler. Dette kan ivaretas gjennom en betalingsordning hvor kommunene betaler direkte til den enkelte statlige eller private skole etter satser fastsatt av staten.

Utvalget har ikke hatt tilgang til data som kan kvantifisere spesielle behov som kommunene i Nord-Norge har i grunnskolesektoren. Klimatiske forhold og problemer med å rekruttere og beholde kvalifiserte lærere kan bidra til å øke landsdelens beregnede utgiftsbehov i denne sektoren. Utvalget viser forøvrig til at det også eksisterer andre virkemidler for å bedre rekrutteringssituasjonen i Nord-Norge.

Utvalget foreslår at 6-åringsreformen innarbeides i inntektssystemet. Innlemming forutsetter at aldersgruppen tas inn i kostnadsnøkkelen. Midlene legges inn etter en særskilt fordeling som ellers for reformer. Den foreslåtte overgangsordningen vil gradvis gi omlegging til beregnet utgiftsbehov for dette tilbudet.

Etter utvalgets forslag vil kostnadsnøkkelen for grunnskole inkludere elevtall, bosettingsmønster og et basistillegg.

### 2.8.2 Helse- og sosialtjenesten

I arbeidet med ny kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene har utvalget tatt utgangspunkt i de fire deltjenestene pleie- og omsorg for eldre og funksjonshemmede, helsetjenesten, økonomisk sosialhjelp og sosialkontortjenester, og barnevern. Pleie- og omsorgstjenesten utgjør nærmere 65 prosent av samlede netto driftsutgifter til helse- og sosialformål. For denne tjenesten er alder den viktigste behovsutløsende faktor, og utvalget har følgelig videreført dagens praksis hvor kostnadsnøkkelen bygges opp på grunnlag av alderskriterier. I tillegg har utvalget for hver enkelt deltjeneste vurdert om ulike sosiale forhold påvirker etterspørselen etter tjenesten og om strukturelle forhold som bosettingsmønster og kommunestørrelse har betydning for enhetskostnadene i produksjonen.

I utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel legges det betydelig større vekt på sosiale forhold enn i tidligere kostnadsnøkkel. Det er først og fremst innen sosialhjelp og barnevern at sosiale forhold er viktige behovsutførelse faktorer. Statistisk sentralbyrå (Langørgen 1995) har på oppdrag fra utvalget analysert variasjonen i kommunenes utgifter til sosialhjelp og barnevern. Analysene av sosialhjelp viser at antall arbeidsledige, antall skilte og separerte, og antall innvandrere er viktige bak-enforliggende faktorer som forklarer variasjonen i sosialhjelpsutgifter. Utvalget har tatt hensyn til disse tre forholdene i utformingen av kostnadsnøkkelen. I operasjonaliseringen av kriteriene er det tatt høyde for at det er de yngste arbeidsledige som gir størst utslag på sosialhjelpsutgiftene og at sosialhjelpsutgiftene til innvandrere til dels dekkes gjennom et særskilt integreringstilskudd.

Solidaritetsalternativet, som har ligget til grunn for utformingen av sysselsetningspolitikken de senere årene, bygger på en forutsetning om at alle parter i arbeidslivet skal bidra til å øke sysselsettingen. Det vil derfor være uheldig å innføre kriterier i inntektssystemet som kan svekke kommunenes motivasjon i arbeidet med å øke sysselsettingen og å få arbeidsledige tilbake i ordinært arbeid. Av hensyn til å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud har utvalget likevel valgt å legge kriteriet inn i kostnadsnøkkelen. Av politiske og økonomiske grunner vil dette neppe ha stor betydning for kommunenes satsing på å stimulere sysselsettingen.

Analysene av kommunenes barnevernsutgifter viser at familiestrukturen har en systematisk effekt. Barnevernsutgiftene er høye i kommuner hvor en stor andel av befolkningen er skilt eller separert, og utvalget har tatt hensyn til dette i utformingen av kostnadsnøkkelen.

Innen pleie- og omsorgssektoren er alder en viktig behovsutførelse faktor. Men i tillegg til alder kan husholdningsstrukturen og forekomsten av sykdom påvirke etterspørselen etter tjenestene. Det foreligger en rekke undersøkelser som viser at brukerhyppigheten av pleie- og omsorgstjenester er høy blant eldre som bor alene. Utvalget foreslår at husholdningsstrukturen ivaretas gjennom kriteriet «Antall ikke-gifte 67 år og over». Dette kriteriet kan oppdateres årlig og er mer objektivt enn kriteriet «Antall enpersonhusholdninger 67 år og over» som benyttes i dagens kostnadsnøkkel. Alders- og kjønnsstandardiserte dødsrater benyttes ofte som en indikator på ulike sosiale forhold som bidrar til høy forekomst av sykdom. Med alders- og kjønnsstandardisert dødsrate forstås dødsraten pr. 1 000 innbygger korrigert for alders- og kjønnsforskjeller. Analyser utvalget har foretatt viser at en høy dødsrate i befolkningen øker kommunenes ressursinnsats i pleie- og omsorgstjenesten. Utvalget foreslår følgelig at dødelighet tas inn som kriterium i kostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten i kommunene.

Utvalget har foretatt analyser av utgifter pr. bruker og årsverk pr. bruker i hjemmetjenesten. Formålet med analysene har vært å undersøke om bosettingsmønsteret har betydning for enhetskostnadene i hjemmebasert omsorg og om kommuner med lavt innbyggertall har smådriftsulemper i institusjonsdriften. I utgangspunktet kunne en forvente at spredt bosetting gir høye enhetskostnader i hjemmebasert omsorg, men analysene kan ikke dokumentere noen slik sammenheng. Dette resultatet kan forklares på ulike måter. For det første kan resultatet skyldes svakheter ved foreliggende mål på bosettingsmønster, dvs. at reisetid og andel bosatt spredtbygde ikke fanger opp de relevante aspektene ved bosettingsmønsteret. For det andre kan resultatet skyldes at hjemmetjenesten sjelden drives med utgangspunkt i kommunesenteret. Hjemmetjenesten organiseres heller i soner hvor hver enkelt ansatt dekker en avgrenset del av kommunen. Selv om det er lang gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret, kan reiseavstandene innen hver sone være relativt korte. Da det ikke har vært mulig å dokumentere noen sammenheng mellom enhetskostnader i hjem-

metjenesten og tilgjengelige mål på bosettingsmønsteret, kan ikke utvalget anbefale at disse bosettingsmålene bygges inn i kostnadsnøkkelen.

Utvalget har også foretatt analyser av utgifter pr. plass og årsverk pr. plass i institusjonsomsorgen. Formålet med analysene er å undersøke om kommuner med lavt innbyggertall har smådriftsulemper i institusjonsdriften. Materialet viser at kommuner med færre enn 2 000 innbyggere har høye enhetskostnader i institusjonsomsorgen, men at dette først og fremst skyldes at disse kommunene har et høyt inntektsnivå. Etter at det er kontrollert for inntektsforskjeller, er det ikke mulig å dokumentere at små kommuner har høye enhetskostnader i institusjonsomsorgen. Utvalget kan følgelig ikke anbefale at det tas hensyn til kommunestørrelse i utformingen av kostnadsnøkkelen.

I tidligere kostnadsnøkkel ble det gitt særskilte tillegg til de fire største byene og kommunene i Troms og Finnmark. For storbyenes del var tillegget i hovedsak begrunnet med høye utgifter pr. innbygger i sosialsektoren, mens tillegget til kommunene i Troms og Finnmark ble begrunnet med høy forekomst av sykdom. I forslaget til ny kostnadsnøkkel tas det i større grad hensyn sosiale forholdets betydning for beregnet utgiftsbehov innen sosialhjelp og barnevern. I tillegg er alders- og kjønnsstandardisert dødsrate tatt inn som eget kriterium i kostnadsnøkkelen. Det er utvalgets oppfatning at disse endringene vil fange opp sentrale forhold knyttet til forekomst av sykdom og sosialsektoren som tidligere var forutsatt dekket ved særtillegg. Utvalget foreslår derfor ikke særskilte tillegg til storbyene og kommunene i Troms og Finnmark. Som for skolesektoren har utvalget ikke hatt tilgang på data som kan kvantifisere betydningen av klimatiske forhold og problemene med å rekruttere og beholde kvalifisert personell innen helse- og sosialsektoren. Disse forholdene kan bidra til å øke landsdelens beregnede utgiftsbehov i helse- og sosialsektoren. Som for skolesektoren viser utvalget til at det eksisterer andre virkemidler for å bedre rekrutteringssituasjonen i Nord-Norge.

Etter utvalgets forslag vil kostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten inkludere kriterier for sivil status, arbeidsledighet, innvandrere, dødelighet, samt fem alderskriterier.

### **2.8.3 Kommunal administrasjon**

Utgiftene til drift av kommuneadministrasjonen utgjør store beløp pr. innbygger i de minste kommunene. De høye administrasjonsutgiftene i de minste kommunene er særlig et resultat av to forhold. For det første er det godt dokumentert at høye inntekter gir høye administrasjonsutgifter. Dette innebærer at det høye inntektsnivået i de minste kommunene er en viktig faktor for å forklare de høye utgiftene. For det andre vil høye faste kostnader i kommuneadministrasjon bidra til betydelige smådriftsulemper i de minste kommunene. Utvalget mener det er behov for å kompensere de minste kommunene for kostnadsulemper i sentraladministrasjon og sektoradministrasjon.

Utvalget mener at smådriftsulempene i administrasjon må knyttes til den isolerte betydningen av kommunestørrelse, dvs. de beregnede merkostnadene etter at det er kontrollert for inntektsforskjeller og andre lokale forhold. Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for kommunal administrasjon inkluderer innbyggertall og et basistillegg.

### **2.8.4 Ny kostnadsnøkkel for kommunene**

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene er basert på analyser av det kommunale tjenestetilbudet. Det er benyttet tilgjengelige data fra kommunereg-

skapene og annen offentlig statistikk. Dette er de samme datakilder som kriteriene i kostnadsnøkklene må bygge på. Forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene er en sammenvekting av kostnadsnøkklene for grunnskole, helse- og sosialtjenesten og kommunal administrasjon. Vektene er proporsjonale med tjenestenes netto driftsutgifter i 1994.

Det er et hovedresultat at den nye kostnadsnøkkel gir mindre forskjeller i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger enn dagens kostnadsnøkkel. I nåværende kostnadsnøkkel varierer det beregnede utgiftsbehovet pr. innbygger i forholdet 5,6:1. Med utvalgets forslag vil beregnet utgiftsbehov pr. innbygger variere i forholdet 2,6:1.

De reduserte forskjellene i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger framgår også av tabell 2.1. Tabellen viser beregnet utgiftsbehov pr. innbygger med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene gruppert etter fylke. I nåværende kostnadsnøkkel har kommunene i Akershus det laveste beregnede utgiftsbehovet, om lag 17 prosent under landsgjennomsnittet. Det høyeste beregnede utgiftsbehovet finner vi blant kommunene i Sogn og Fjordane, som i gjennomsnitt ligger 21 prosent over landsgjennomsnittet. Med utvalgets forslag vil fremdeles Akershus og Sogn og Fjordane være ytterpunktene, men avvikene fra landsgjennomsnittet er blitt mindre. Det beregnede utgiftsbehovet for kommunene i Akershus ligger 10 prosent under landsgjennomsnittet, mens kommunene i Sogn og Fjordane ligger 10 prosent over.

Det er kommunene i Østfold, Akershus, Buskerud og Vestfold som får størst økning i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger som følge av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene i disse fylkene tjener på at alderskriterier og sosiale kriterier har fått større vekt, at basistillegget har fått redusert vekt og at utvalget ikke foreslår særskilte tillegg til storbyene og kommunene i Troms og Finnmark.

Den sterkeste reduksjonen i beregnet utgiftsbehov finner vi blant kommunene i Troms, Finnmark og Sogn og Fjordane. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel slår sterkest ut for Finnmarkskommunene. De får i gjennomsnitt redusert det beregnede utgiftsbehovet fra 16 prosent over landsgjennomsnittet til 3 prosent under landsgjennomsnittet. Reduksjonen i beregnet utgiftsbehov for Finnmarkskommunene skyldes til dels at utvalget ikke foreslår et eget Troms- og Finnmarktillegg for helse- og sosialsektoren og til dels at basistillegget har fått redusert betydning. Når Finnmarkskommunene får et beregnet utgiftsbehov på bare 97 prosent av landsgjennomsnittet, henger dette sammen med at Finnmark har en relativt ung befolkning og at Finnmark ligger om lag på landsgjennomsnittet med hensyn til de bosettingsmål utvalget har anvendt. Utvalget har i "*Opplegg for utgiftsutjevningen*" i kapittel 7.3.4 påpekt behovet for å utvikle bosettingsmål som fanger opp betydningen av bosettingsmønsteret på en bedre måte.

En del av kommunene i Troms får også en betydelig reduksjon som følge av at utvalget ikke foreslår et eget Troms- og Finnmarkstillegg i helse- og sosialsektoren og fordi basistilleggets betydning reduseres. Kommunene i Sogn og Fjordane taper på at den nye kostnadsnøkkel i større grad tar hensyn til sosiale faktorer og fordi basistillegget får mindre betydning.

Tabell 2.1: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger, dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene gruppert etter fylke. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,96	1,00
Akershus	0,83	0,90

Tabell 2.1: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger, dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene gruppert etter fylke. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Oslo	0,99	1,00
Hedmark	1,03	1,03
Oppland	1,02	1,02
Buskerud	0,96	1,00
Vestfold	0,94	1,00
Telemark	1,03	1,04
Aust-Agder	1,07	1,05
Vest-Agder	1,01	1,01
Rogaland	0,95	0,96
Hordaland	1,02	1,02
Sogn og Fjordane	1,21	1,10
Møre og Romsdal	1,05	1,04
Sør-Trøndelag	1,00	0,99
Nord-Trøndelag	1,09	1,05
Nordland	1,10	1,04
Troms	1,09	0,99
Finnmark	1,16	0,97

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir et høyt beregnet utgiftsbehov i små kommuner og utkantkommuner, og et lavt beregnet utgiftsbehov i regionsenterkommuner og byer. Små kommuner og utkantkommuner er dyre å drive, og dette kommer særlig til uttrykk i grunnskole og kommuneadministrasjon. Disse kommunene vil motta overføringer gjennom utgiftsutjevningen som utjevner de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, slik at nasjonale velferdstjenester blir tilgjengelige for alle uavhengig av hvor i landet de bor.

Utvalgets forslag innebærer at mange utkantkommuner vil få et beregnet utgiftsbehov under dagens nivå. Utvalget har i gjennomgangen av grunnskolen og helse- og sosialsektoren pekt på spesielle forhold i Nord-Norge som ikke fanges opp av kostnadsnøkklene på disse sektorene.

Utvalget har ikke datagrunnlag for å ta hensyn til disse forhold i de fremlagte kostnadsnøkler og vil derfor tilrå at Nord-Norges spesielle utgiftsbehov ivaretas gjennom tildeling av skjønnsmidler.

Over tid har det kommunale tjenestetilbudet dreid i retning av økt omfang av sosiale tiltak. Dette er fanget opp i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Den økte vektleggingen av sosiale forhold og alderskriterier samt den reduserte vekten på basistillegget vil, i forhold til dagens kostnadsnøkkel, øke overføringene til regionsenterkommuner og byer.

## 2.9 BEREGNET UTGIFTSBEHOV I FYLKESKOMMUNENE

Utvalget har gjennomgått eksisterende analyser av videregående opplæring, helse-tjenesten og samferdsel og har forestått nye analyser av beregnet utgiftsbehov for disse tjenestene. Arbeidet er utført i samarbeid med de berørte fagdepartementene.

### 2.9.1 Videregående opplæring

Det er utvalgets oppfatning at tidligere kostnadsnøkkel for videregående opplæring i hovedsak er god. Revisjonen har for det første innarbeidet omfangsforskriften i kostnadsnøkkelen. For det andre har utvalget forestått nye analyser av kostnadsforskjellene mellom allmennfag og yrkesfag, samt av bosettingsmønsterets betydning for utgifter pr. elev.

Etter gjennomgått 9-årig grunnskole gis det rett til tre års videregående opplæring. Dette betyr at «Antall 16-18 åringer» er et viktig kriterium for å beskrive forskjeller i etterspørsel mellom fylkeskommunene. Men fylkeskommunene har også et ansvar for å gi videregående opplæring til personer over 18 år. I omfangsforskriften er det lagt til grunn at antall elevplasser i videregående opplæring skal utgjøre minst 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18 åringer. Overdekningen på 75 prosentenheter skal bl.a. ivareta behovet for videregående opplæring blant personer over 18 år. Utvalget har lagt vekt på at omfangsforskriften er en statlig norm for fylkeskommunenes dimensjonering av tilbudet innen videregående opplæring. Det er viktig at inntektssystemet gir fylkeskommunene like muligheter til å innfri dette omfangskravet. I utformingen av kostnadsnøkkelen er det derfor lagt til grunn at den samlede etterspørselen etter videregående opplæring er proporsjonal med antall 16-18 åringer.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har på oppdrag fra utvalget foretatt beregninger som viser at utgiftene pr. elev i gjennomsnitt er 67 prosent høyere på yrkesfag enn på allmennfag. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel tar hensyn til denne kostnadsforskjellen gjennom kriteriet «Antall søkere til yrkesfaglig opplæring». Utvalget ønsker å videreføre en praksis hvor søkerkriteriet baseres på førstevalget til søkere 16 år og yngre. Det foreslås imidlertid at tre års gjennomsnitt av søkerfordelingen legges til grunn i tilskuddsberegningen. På denne måten vil søkerkriteriet korrespondere med førstevalget til de som til enhver tid har rett til videregående opplæring.

Utvalget har foretatt analyser for å undersøke om bosettingsmønsteret har betydning for utgifter pr. elev i videregående opplæring. Det benyttes tre ulike mål på bosettingsmønsteret; andel bosatt i spredtbygde strøk, andel bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innbyggere og areal pr. innbygger. Hverken på allmennfag eller yrkesfag kan det dokumenteres noen sammenheng mellom bosettingsmønster og utgifter pr. elev. Analysene viser imidlertid at fylkeskommuner med høye frie inntekter har høye utgifter pr. elev. På bakgrunn av disse resultatene vil ikke utvalget anbefale at det tas hensyn til bosettingsmønsteret i kostnadsnøkkelen for videregående opplæring.

I dagens inntektssystem er det en korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Korreksjonsordningen innebærer at fylkeskommunene ikke får inntekter for elever de ikke har utgifter til. Som for grunnskolen, foreslår utvalget at denne korreksjonsordningen avvikles og erstattes med en betalingsordning hvor fylkeskommunene betaler direkte til den enkelte statlige eller private skole etter satser fastsatt av staten.

Reform 94 er enda ikke innført for alle tre årskull. Utvalget foreslår at det etter at reformen er fullført, gjennomføres nye undersøkelser med sikte på å gi et oppdatert bilde av kostnadsforskjeller mellom yrkesfag og allmennfag, samt et fullstendig bilde av ressursbruken til spesialundervisning, spesielt tilrettelagt undervisning og oppfølgingstjeneste.

Med utvalgets forslag vil kostnadsnøkkelen for videregående opplæring inkludere antall innbyggere 16-18 år og søkerfordelingen mellom allmennfag og yrkesfag.

### 2.9.2 Helsetjenesten

I arbeidet med ny kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene har utvalget tatt utgangspunkt i de fem deltjenestene somatiske spesialisthelsetjenester, psykisk helsevern, tannhelsetjenesten, institusjoner for rusmisbrukere og barnevernsinstitusjoner. Somatiske spesialisttjenester utgjør nærmere 2/3 av samlede netto driftsutgifter til helseformål. For denne tjenesten er alder en viktig behovsutførende faktor, og utvalget har følgelig valgt å videreføre dagens praksis hvor kostnadsnøkkel bygges opp på grunnlag av alderskriterier. I tillegg har utvalget vurdert om andre forhold enn alder er viktig for å forklare utgiftsforskjellene innen somatiske spesialisthelsetjenester og psykisk helsevern.

Norsk institutt for sykehusforskning (Magnussen 1995) har på oppdrag for utvalget utarbeidet en rapport som gir en oversikt over forhold som kan forklare fylkesvise variasjoner i etterspørsel etter somatiske sykehustjenester. Rapporten vurderer også om det er kostnadsforskjeller mellom sykehus av ulik størrelse.

Forbruket av sykehustjenester påvirkes ikke bare av befolkningens alderssammensetning, men også av ulike sosiale forhold som påvirker forekomsten av sykdom. Det hevdes ofte at underliggende forskjeller i forekomsten av sykdom kan fanges opp gjennom standardiserte dødsrater. Analyser utvalget har foretatt viser at dødeligheten blant personer under 65 år har systematisk betydning for fylkeskommunenes utgifter til drift av somatiske sykehus. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at dødelighet tas inn som kriterium i kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene.

Dersom det er stordriftsfordeler, kan bosettingsmønsteret påvirke produksjonsbetingelsene for somatiske sykehustjenester. Dette skyldes at kommuner med et spredt bosettingsmønster gjerne må ha en desentralisert sykehusstruktur med mange små sykehus for å sikre rimelig tilgjengelighet til tjenestene. Eksisterende analyser kan ikke dokumentere at små sykehus har høyere enhetskostnader enn store sykehus. De analysene utvalget har foretatt viser heller ingen sammenheng mellom bosettingsmønster og kommunenes utgifter til somatiske sykehus. På bakgrunn av dette kan ikke utvalget foreslå at det tas hensyn til bosettingsmønsteret i kostnadsnøkkel.

Utgiftene til psykisk helsevern viser liten variasjon fylkeskommunene imellom, med unntak av Oslo og Finnmark der utgiftene pr. innbygger ligger hhv. 82 og 18 prosent over landsgjennomsnittet. Det er vanskelig på grunnlag av foreliggende analyser å si noe sikkert om årsakene til det høye utgiftsnivået i Oslo og Finnmark. Det høye utgiftsnivået kan skyldes stor forekomst av psykiske lidelser, men det kan også skyldes at Oslo og Finnmark har kommet lenger i utbyggingen av det psykiske helsevernet enn andre fylkeskommuner.

Høy urbaniseringsgrad er ofte trukket fram som en viktig faktor for å forklare stor forekomst av psykiske lidelser. Sammenhengen mellom psykiatrisk sykdom og urbaniseringsgrad avhenger imidlertid av hvilke psykiske lidelser det er snakk om. Internasjonale studier viser at personlighetsforstyrrelser er hyppigst i byene, mens psykoser er hyppigst i landdistriktene. Analyser av sammensetningen av psykiatriske pasienter og omfang av psykiske problemer i ulike befolkningsgrupper dokumenterer også visse sammenhenger. Blant enslige, enslige forsørgere og innvandrere er forekomsten av psykiske lidelser betydelig høyere enn i befolkningen som helhet. Også blant personer oppvokst i de fire største byene finner en flere med psykiske problemer enn i landet for øvrig.

Utvalget har tatt utgangspunkt i leveårsundersøkelsen 1991 hvor det dokumenteres at enslige og enslige forsørgere, i forhold til den øvrige befolkningen, har hyppige symptomer på nervøse lidelser og et høyt forbruk av beroligende midler.

På bakgrunn av dette har utvalget valgt å benytte «Antall enslige og enslige forsørger» som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utvalget har ikke foretatt særskilte analyser av fylkeskommunenes utgifter til drift av barnevernsinstitusjoner. Det er imidlertid grunn til å tro at kommunenes barnevernsutgifter og fylkeskommunenes utgifter til drift av barnevernsinstitusjoner påvirkes av samme bakenforliggende faktorer. På bakgrunn av analyser av kommunenes barnevernsutgifter (Langørgen 1995) har utvalget valgt å la «Antall skilte og separerte 16-59 år» inngå som kriterium i kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunene.

I tidligere kostnadsnøkkel ble det gitt særskilte tillegg til Oslo, Troms og Finnmark. Tilleggene var i hovedsak begrunnet med at dødeligheten i disse fylkene ligger betydelig over landsgjennomsnittet. I forslaget til ny kostnadsnøkkel er dødelighet tatt inn som kriterium. Etter denne endringen av kostnadsnøkkelen, mener utvalget at det ikke er behov for særskilte tillegg til Oslo, Troms og Finnmark.

Utvalget har lagt ned et omfattende arbeid mht. å fange opp betydningen av sosiale bakgrunnsforhold. Forslaget til ny kostnadsnøkkel representerer et betydelig framskritt på dette punktet. Utvalget har, innenfor den knappe tidsfristen, ikke hatt mulighet til å foreta omfattende analyser av psykisk helsevern og tiltak for rusmisbrukere. I utvalgets arbeid har grundige analyser av den største deltjenesten, somatiske spesialisttjenester, vært prioritert. Utvalget anbefaler at det foretas videre analyser av sammenhengen mellom ulike sosiale forhold og fylkeskommunenes ressursinnsats for psykisk helsevern og institusjoner for rusmisbrukere.

Etter utvalgets forslag vil kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunene inkludere dødelighet, antall skilte og separerte 16-59 år, antall enslige og enslige forsørger, og seks alderskriterier.

### 2.9.3 Samferdsel

Møreforskning (Hervik, Rønnestad og Aarseth 1995) har på oppdrag fra utvalget utarbeidet en rapport om inntektsoverføringsmodeller for lokale bil- og båtruter. Rapporten representerer en forbedring i forhold til tidligere analyser ved at det tas utgangspunkt i fylkeskommunenes utgifter til lokale ruter, og ikke statens tilskuddsfordeling. Analysene viser at det, i tillegg til frie inntekter, er to forhold som har betydning for fylkeskommunenes utgifter til lokale bil- og båtruter, nemlig rute-lengde til sjøs og innbyggernes arbeidsreisetid på kollektive transportmidler. Utvalget har valgt å benytte de to variablene som kriterier i kostnadsnøkklene til tross for at de ikke tilfredsstiller kravet til objektivitet. Forbedringen i forhold til tidligere kostnadsnøkkel er først og fremst at kollektiv arbeidsreisetid fanger opp forholdene i storbyene på en mer tilfredsstillende måte enn dagens storbykriterium.

Utvalget har i samarbeid med Samferdselsdepartementet rettet en henvendelse til Vegdirektoratet for å få dokumentert den normative modellen og de analysene som ligger til grunn for fylkesvegfaktorene i tidligere kostnadsnøkkel. Vegdirektoratet har ikke kunnet frambringe slik dokumentasjon. På bakgrunn av dette har utvalget ikke noe grunnlag for å foreslå endringer i kostnadsnøkkelen for fylkesvegdelene.

Etter dette vil utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for samferdsel inneholde kriterier for ruter til sjøs, arbeidsreisetid på kollektive transportmidler, vedlikeholds-kostnader (veg) og reinvesteringskostnader (veg).

Utvalget vil påpeke at de foreslåtte kostnadsnøkklene for lokale ruter og fylkesveger i realiteten er refusjonsordninger. Kostnadsnøkklene reflekterer fylkeskommunenes utbygging av fylkesveger, ruter til sjøs og andre kollektive transportmidler. Dette bryter med prinsippet om objektive kriterier i kostnadsnøkklene. Trolig kan

dette problemet bare løses ved å utvikle normative modeller for samferdselssektoren. Utvalget vil anbefale at det i videre arbeid tas sikte på å utvikle normative modeller for samferdselssektoren, og at slike modeller i fremtiden danner grunnlaget for kostnadsnøkler basert på objektive kriterier.

#### 2.9.4 Ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene er i hovedsak basert på analyser av det fylkeskommunale tjenestetilbudet. Det er benyttet tilgjengelige data fra kommuneregnskapene og annen offentlig statistikk. Dette er de samme datakilder som kriteriene i inntektssystemet må bygge på. Forslaget til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene er et veid gjennomsnitt av kostnadsnøkklene for videregående opplæring, helsetjenesten og samferdsel. Vektene er proporsjonale med tjenestenes netto driftsutgifter i 1994.

Tabell 2.2 viser beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i den enkelte fylkeskommune med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny nøkkel. Med nåværende kostnadsnøkkel varierer beregnet utgiftsbehov pr. innbygger fra 15 prosent under landsgjennomsnittet i Akershus til 25 prosent over landsgjennomsnittet i Finnmark. Med utvalgets forslag vil beregnet utgiftsbehov pr. innbygger variere fra 6 prosent under landsgjennomsnittet (Oslo og Akershus) til 17 prosent over (Sogn og Fjordane).

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel viser at beregnet utgiftsbehov pr. innbygger er høyest i typiske distriktsfylker som Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og fylkeskommunene i Nord-Norge. Fylkeskommuner i det sentrale østlandsområdet, og særlig Oslo og Akershus, har et lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger. Utvalgets forslag bidrar til et likeverdig tjenestetilbud ved å overføre større ressurser til distriktsfylkene enn til det sentrale østlandsområdet, dog i mindre omfang enn i dag.

I forhold til nåværende kostnadsnøkkel gir utvalgets forslag sterkest utslag for Akershus og Finnmark. For Finnmark fylkeskommune reduseres beregnet utgiftsbehov pr. innbygger fra 25 til 4 prosent over landsgjennomsnittet. Denne reduksjonen skyldes at arealkriteriet og Finnmarkstillegget er tatt ut av kostnadsnøkkelen. Akershus fylkeskommune får en økning i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger på 9 prosentpoeng, og har etter dette et beregnet utgiftsbehov pr. innbygger 6 prosent under landsgjennomsnittet. Økningen skyldes at kollektiv arbeidsreisetid er tatt inn i samferdselsnøkkelen. I tillegg kommer Akershus bedre ut fordi utvalget ikke foreslår sært tillegg til Oslo, Troms og Finnmark og fordi spredtbygdkriteriet og arealkriteriet er tatt ut av kostnadsnøkkelen.

Tabell 2.2: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i fylkeskommunene, dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,95	1,00
Akershus	0,85	0,94
Oslo	0,93	0,94
Hedmark	1,09	1,03
Oppland	1,07	1,01
Buskerud	0,95	0,99
Vestfold	0,93	0,97

Tabell 2.2: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i fylkeskommunene, dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Telemark	1,01	1,00
Aust-Agder	1,05	1,04
Vest-Agder	0,98	1,01
Rogaland	0,94	0,98
Hordaland	1,01	1,00
Sogn og Fjordane	1,24	1,17
Møre og Romsdal	1,07	1,03
Sør-Trøndelag	0,99	0,98
Nord-Trøndelag	1,12	1,05
Nordland	1,14	1,09
Troms	1,08	1,04
Finnmark	1,25	1,04

Hedmark og Oppland får en reduksjonen i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger på 5-6 prosent. Både Hedmark og Oppland får god uttelling gjennom spredtbygd-kriteriet og arealkriteriet i dagens kostnadsnøkkel, og reduksjonen i beregnet utgiftsbehov skyldes først og fremst at disse kriteriene ikke inngår i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Bortsett fra Akershus, er det Østfold, Vestfold og Buskerud som får sterkest økning i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger. Økningen for disse fylkeskommunene skyldes i hovedsak at sosiale kriterier og alderskriterier har fått større betydning, at arealkriteriet er tatt ut av kostnadsnøkkelen, og at utvalget ikke foreslår særskilte tillegg til Oslo, Troms og Finnmark.

## 2.10 INNTEKTSUTJEVNINGEN

Utvalget mener at en omfattende inntektsutjevning er nødvendig for å sikre en rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene for å gi et likeverdig tjenestetilbud i kommuner og fylkeskommuner. Det er betydelige forskjeller i skattegrunnlaget mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Blant kommunene varierer skatteinntektene i forholdet 9:1, og blant fylkeskommunene i forholdet 2:1. Dersom en ikke hadde et statlig utjevningssystem, ville forskjeller i skattegrunnlag vært den viktigste årsaken til variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Kommunenes grunnleggende funksjon er å løse lokale oppgaver finansiert av det lokale inntektsgrunnlaget. Utvalget mener derfor at finansieringen av kommuneforvaltningen bør ha en viss lokal forankring. Endring i skattegrunnlaget bør få konsekvenser for inntektene i alle kommuner og fylkeskommuner. Dette vil i tillegg styrke insentivene til skatteinnkreving og næringsutvikling.

Utvalget ønsker å videreføre en ordning som sikrer kommunene en viss minsteinntekt pr. innbygger, men samtidig er det ønskelig å gi bedre kobling mellom lokalt skattegrunnlag og disponible inntekter. Utvalget foreslår en modell for delvis inntektsutjevning. I denne modellen må det fastsettes et referansenivå og en kompensasjonsgrad. Referansenivået uttrykkes gjerne som en andel av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger, og alle kommuner og fylkeskommuner med skatteinntekt pr. innbygger under referansenivået vil motta inntektsutjevningstilskudd. Kompensasjonsgraden er andelen av differansen mellom referansenivået og egen

skatteinntekt som gis i inntektsutjevneende tilskudd, og utvalget foreslår kompensasjonsgraden satt til 90 prosent. Utvalget ønsker å koble skattegrunnlag og inntekter for alle kommuner og fylkeskommuner, og å øke utjevningsambisjonene i inntektsutjevningen for å redusere forskjeller i kommunalt tjenestetilbud.

For kommunene presenterer utvalget et hovedalternativ med et referansenivå på 110 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Det forutsettes en videreføring av dagens trekkordning for kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet. Trekket utgjør 50 prosent av skatteinntektene over 140 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Dette alternativet innebærer en mer ambisiøs inntektsutjevning hvor forskjellene mellom kommuner med høye og lave skatteinntekter reduseres. Minsteinntektsnivået øker fra 96,2 til 104,5 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt, og antall kommuner som mottar inntektsutjevneende tilskudd øker fra 340 til 392. Dette alternativet innebærer at rammen for det inntektsutjevneende tilskuddet vil øke fra 3,2 til 6,8 milliarder kroner i 1996. Utvalgets forslag til utforming av inntektssystemet, diskutert i "*Behandling av kommunesammenslutninger*" i kap. 12, innebærer at alle kommuner bidrar like mye pr. innbygger i finansieringen av den mer ambisiøse inntektsutjevningen.

Valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen kan ikke avgjøres på faglig grunnlag, men må baseres på politisk skjønn. For å klargjøre de politiske valgene, har utvalget illustrert hvordan endring i kompensasjonsgrad, referansenivå og trekkordning påvirker inntektsfordelingen kommunene imellom.

I dag får alle fylkeskommunene unntatt Oslo og Akershus minsteinntektstilskudd. Utvalget foreslår et hovedalternativ med kobling mellom inntekt og skattegrunnlag også for fylkeskommunene. Denne modellen har et referansenivå på 120 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger og en kompensasjonsgrad på 90 prosent. Et høyere referansenivå for fylkeskommunene enn for kommunene begrunnes med at det fylkeskommunale tjenestetilbudet i enda større grad enn i kommunene er konsentrert om nasjonale velferdstjenester.

## 2.11 UTVALGETS FORSLAG TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM

Utvalget foreslår en forenkling av inntektssystemet ved at det skilles mellom inntektstilførsel til kommunene og utgiftsutjevning. Det statstilskudd som i dag overføres som utgiftsutjevning legges om til et tilskudd som utbetales likt pr. innbygger. Utgiftsutjevningen ordnes som en ren omfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. På denne måten kan utjevningsambisjonene i utgiftsutjevningen bestemmes uavhengig av størrelsen på statstilskuddet og fordelingsvirkningene kan holdes stabile og forutsigbare over tid. Størrelsen på tilskuddet bestemmes som del av den økonomiske rammen for kommunesektoren som helhet.

Det framgår av det ovenstående at utvalget foreslår endringer i både inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen. Utvalget går inn for at det legges større vekt på inntektsutjevningen ved at kommuner med lave skatteinntekter løftes opp på et høyere inntektsnivå. Samtidig foreslår utvalget at inntektsutjevningen utformes slik at kommunene og fylkeskommunene høster gevinst av forbedret skattegrunnlag. I utgiftsutjevningen går utvalget inn for en rekke forslag som bringer det beregnede utgiftsbehov nærmere faktiske ufrivillige kostnadsforhold og forskjeller i befolkningssammensetning i kommunene og fylkeskommunene.

Fordelingsvirkningene av utvalgets forslag er beregnet i "*Utvalgets forslag til nytt inntektssystem*" i kap. 11. De fordelingsmessige virkningene i utgiftsutjevningen er knyttet til fem hovedendringer for kommunene. For det første er innarbeidelsen av sosiale forhold som utløser behov for kommunale tjenester særlig til fordel for byområder med sosiale problemer. For det andre foreslås det å begrense basis-

tilskuddet til påviste kostnadsforhold innen grunnskole og administrasjon, og dette vil redusere overføringene til små kommuner som likevel stort sett fortsatt vil ha meget høye inntekter pr. innbygger. I tillegg foreslår utvalget å rette opp skjeve utslag av den såkalte Agdermodellen, som har gitt noe tilfeldige forskjeller mellom kommuner med spredt bosetting. For det fjerde legger utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel større vekt på alderskriterier enn dagens kostnadsnøkkel. For det femte foreslår utvalget å øke ambisjonsnivået i inntektsutjevningen, noe som bidrar til et høyere inntektsnivå i kommuner med lave skatteinntekter.

For fylkeskommunene vil utvalget særlig trekke fram fire viktige endringer i kostnadsnøkklene. For det første er omfangsforordningen innarbeidet i kostnadsnøkkelene for videregående opplæring. For det andre er det i større grad tatt hensyn til sosiale kriterier i kostnadsnøkkelene for helsetjenesten. For det tredje foreslår utvalget at det kompenseres for forskjeller i bosettingsmønster i kostnadsnøkklene for videregående opplæring og helsetjenesten. For det fjerde er det foretatt en revisjon av kostnadsnøkkelene for lokale ruter som nå baseres på analyser av utgiftsforskjeller. Disse endringene bidrar i hovedsak til å redusere overføringene til typiske distriktsfylker og å øke overføringene til det sentrale østlandsområdet.

Utvalgets forslag om å utjevne forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud og redusere inntektsforskjellene har betydelige omfordelingsvirkninger mellom kommuner og fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner som i dag har særlige høye frie inntekter (skatteinntekter og rammeoverføringer) pr. innbygger vil få reduserte tilskudd. Denne omfordelingen kan modifiseres ved skjønnsmidler og overgangsordningen som anvist av utvalget. Spesielt kan overgangsordningen hindre at enkelte kommuner og fylkeskommuner får store inntektsbortfall på kort sikt. Det er et politisk spørsmål om andre samfunnsmessige hensyn bør telle sterkere enn utjevning av forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Utvalget foreslår at det skilles mellom de tilskudd som begrunnes med utjevning av tjenestetilbudet og tilskudd begrunnet med andre formål. I dagens inntektssystem er det et særskilt Nord-Norge-tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske hensyn.

### **Overgangsordning**

Dagens overgangsordning er utformet slik at ingen kommuner eller fylkeskommuner skal erfare dramatiske endringer i overføringene fra år til år. Ordningen innebærer imidlertid at det tar lang tid før endringer i beregnet utgiftsbehov får konsekvenser for overføringene. Dette innebærer at det tar lang tid før kommuner og fylkeskommuner får full kompensasjon for befolkningsendringer.

Utvalget har illustrert tre alternative utforminger av overgangsordningen med tilhørende førsteårsvirkninger for den foreslåtte endringen i inntektssystemet. I det første alternativet legges det 80 prosent vekt på den faktiske tilskuddsfordelingen i 1996 og 20 prosent vekt på utvalgets forslag. I det andre alternativet begrenses overgangsordningen til å sette en grense for maksimal inntektsreduksjon pr. år. I det tredje alternativet settes det grense for både maksimal inntektsreduksjon og maksimal inntektsvekst.

Utvalget foreslår en permanent overgangsordning som før revisjonen av inntektssystemet i 1994. I denne overgangsordningen ble det, som i dagens ordning, lagt 20 prosent vekt på tilskudd etter inntektssystemets kriterier og 80 prosent vekt på forrige års tilskudd. Forskjellen er at før 1994 ble forrige års tilskudd korrigert for endringer i kriterieverdier slik at endringer i befolkningssammensetning fikk fullt gjennomslag første år.

### **Skjønn**

Disponeringen av skjønnsmidler har variert mellom fylkesmennene, men i de fleste fylker har de fått et fast fordelingsmønster. Utvalget går inn for at formålet med skjønnsmidlene begrenses til først og fremst å møte ekstraordinære situasjoner

gjennom året og spesielle lokale forhold som ikke ivaretas i kostnadsnøklerne. Utvalget mener det må være en langsiktig målsetting at skjønnstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner reduseres til henimot halvparten av størrelsen på skjønnstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner i 1996. Fordi utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler gir til dels betydelige omfordelingsvirkninger mener utvalget imidlertid at omfanget av skjønnsmidler må holdes på samme nivå som i dag for de nærmeste år.

Utvalget har på en del områder pekt på forhold som kan påvirke de foreslåtte kostnadsnøkler, og utvalget har foreslått videre arbeid for å forbedre analysene. Utvalget peker her særlig på usikkerhet knyttet til betydningen av bosettingsmønstre og klima for kommunesektorens beregnede utgiftsbehov og usikkerhet knyttet til forklaringsfaktorer innenfor psykisk helsevern og tiltak for rusmiddelbrukere. Utvalget anbefaler at fordelingen av skjønnsmidler utformes med sikte på å håndtere slike forhold.

### **Nord-Norge-tilskudd**

Det er utvalgets vurdering at inntektssystemets primære oppgave er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Inntektsoverføringer som har en generell regionalpolitisk begrunnelse bør derfor legges utenfor det utgiftsutjevneende tilskuddet.

Utvalget ser på Nord-Norge-tilskuddet som en regionalpolitisk ordning. Utvalget henviser til Langtidsprogrammet som slår fast at «Målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levekår i alle deler av landet ligger fast. .. inntektsoverføringene til kommunene (legger) viktige premisser for den regionale utviklingen.»

Utvalget har ikke foretatt en faglig avveining av hvor stort omfang regionalpolitisk motiverte overføringer til kommunesektoren bør ha i forhold til andre regionalpolitiske virkemidler. Utvalget vil imidlertid peke på følgende momenter som kan begrunne at Nord-Norge-tilskuddet opprettholdes på dagens nivå:

- Levekårsundersøkelser viser at nord-norske kommuner generelt ligger lavt i forhold i landsgjennomsnittet. Dette gjelder særlig kommunene i Finnmark. Overføringene til kommunesektoren i Nord-Norge skal motvirke de klimatiske og topografiske ulempene ved å bo i landsdelen.
- Norge har interesse av at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser, herunder fiskeressursene, på en god måte, samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.
- Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbare overfor svingninger i den private sektor.

### **Fordelingsvirkninger - kommunene**

Tabell 2.3 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene gruppert etter fylke. Første kolonne viser summen av innbyggertilskudd, inntektstilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen. I beregningene er det forutsatt at rammen for innbyggertilskuddet og det inntektstilskuddet er lik summen av inntekts- og utgiftstilskuddet i 1996, dvs. 20,8 milliarder kroner eller 4 782 kroner pr. innbygger. I første kolonne er det hverken tatt hensyn til skjønnsmidler eller Nord-Norge-tilskudd.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkler og inntektstilskudd innebærer at kommunene i Nord-Trøndelag får mest i tilskudd pr. innbygger. I gjennomsnitt får kommunene i dette fylket et tilskudd på 7 111 kroner pr. innbygger, noe som er nærmere 50 prosent over landsgjennomsnittet. Men også kommunene i Hedmark, Telemark, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark vil få tilskudd betydelig over landsgjennomsnittet.

For kommunene i Hedmark, Telemark, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Nordland er det kombinasjonen av et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger og lave skatteinntekter pr. innbygger som utløser betydelige statstilskudd. De høye tilskuddene til kommunene i Aust-Agder og Sogn og Fjordane skyldes et høyt beregnet utgiftsbehov, mens det for kommunene i Troms og Finnmark er lave skatteinntekter som utløser høye tilskudd.

Tabell 2.3: Tilskudd ekskl. og inkl. Nord-Norge-tilskudd, skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd og førstårsvirkning av utvalgets forslag. Kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter fylke.

Fylke	Tilskudd ekskl. Nord-Norge-tilskudd <sup>1)</sup>	Tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd <sup>2)</sup>	Skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd <sup>3)</sup>	Førsteårsvirkning <sup>4)</sup>
Østfold	5 542	5 542	14 928	147
Akershus	2 447	2 447	15 250	17
Oslo	2 882	2 882	18 727	-119
Hedmark	6 359	6 359	15 317	53
Oppland	5 706	5 706	15 236	14
Buskerud	4 192	4 192	15 265	60
Vestfold	5 051	5 051	14 992	206
Telemark	5 782	5 782	15 525	90
Aust-Agder	6 497	6 497	15 946	53
Vest-Agder	5 320	5 320	15 408	100
Rogaland	3 562	3 562	15 519	-23
Hordaland	4 642	4 642	15 366	-2
Sogn og Fjordane	5 973	5 973	16 633	-170
Møre og Romsdal	5 980	5 980	15 447	9
Sør-Trøndelag	5 022	5 022	14 896	12
Nord-Trøndelag	7 111	7 111	15 504	-56
Nordland	6 552	7 617	16 518	-65
Troms	5 915	7 957	16 845	-103
Finnmark	5 744	10 718	19 466	-365
Landet	4 782	5 000	15 907	0

<sup>1</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevnenende tilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen etter utvalgets forslag.

<sup>2</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevnenende tilskudd, tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen, og dagens Nord-Norge tilskudd.

<sup>3</sup> Summen av skatt, innbyggertilskudd, inntektsutjevnenende tilskudd, tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen, og dagens Nord-Norge tilskudd.

<sup>4</sup> Førsteårsvirkning for gitt økonomisk ramme og dagens overgangsordning.

Det er Oslo og kommunene i Akershus som vil motta minst i tilskudd pr. innbygger, hhv. 40 og 48 prosent under landsgjennomsnittet. For Oslos vedkommende skyldes dette høye skatteinntekter, mens det for kommunene i Akershus både skyldes et lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger og høye skatteinntekter pr. innbygger.

For å synliggjøre betydningen av Nord-Norge tilskuddet, har utvalget illustrert virkningene av forslagene til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen kombinert med en videreføring av dagens Nord-Norge tilskudd. Utvalgets forslag til utforming av inntekts- og utgiftsutjevningen innebærer at kommunene i de tre nordligste fylkene i gjennomsnitt vil motta betydelige statstilskudd. Nord-Norge-tilskuddet forsterker dette. Med utvalgets forslag til utforming av inntekts- og utgiftsutjevningen og en videreføring av dagens Nord-Norge tilskudd vil kommunene i Finnmark i gjennomsnitt motta rammetilskudd på 10 718 kroner pr. innbygger. Dette er mer enn det dobbelte av landsgjennomsnittet. Kommunene i Nordland og Troms vil i gjennomsnitt ligge hhv. 52 og 59 prosent over landsgjennomsnittet.

De høye overføringene til kommunene i Nord-Norge skyldes til dels svakt skattegrunnlag. Men også når det tas hensyn til skatteinntektene, vil de nord-norske kommunene ha et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Utvalgets forslag til utforming av inntekts- og utgiftsutjevningen og en videreføring av dagens Nord-Norge tilskudd betyr at kommunene i Finnmark i gjennomsnitt vil ha frie inntekter (ekskl. skjønnstilskudd) pr. innbygger på 19 466 kroner pr. innbygger, mer enn 20 prosent over landsgjennomsnittet. Kommunene i Nordland og Troms får et inntektsnivå hhv. 4 og 6 prosent over landsgjennomsnittet.

I tillegg til kommunene i Nord-Norge, vil Oslo og kommunene i Sogn og Fjordane få frie inntekter (ekskl. skjønnstilskudd) pr. innbygger over landsgjennomsnittet. Med utvalgets forslag vil kommunene i Østfold, Vestfold og Sør-Trøndelag i gjennomsnitt ha de laveste inntektene pr. innbygger.

Fjerde kolonne viser førsteårsvirkingen av utvalgets forslag med en videreføring av dagens overgangsordning. Dette betyr at det legges 80 prosent vekt på faktisk tilskuddsfordeling i 1996 og 20 prosent vekt på tilskudd etter utvalgets forslag.

Det er kommunene i Østfold og Vestfold som får den sterkeste tilskuddsøkningen. Utvalgets forslag gir kommunene i disse fylkene en betydelig økning i beregnet utgiftsbehov samtidig som de tjener på omleggingen av inntektsutjevningen.

Utvalgets forslag gir en kraftig tilskuddsreduksjon for Oslo og kommunene i Sogn og Fjordane, Troms og Finnmark. Den nye kostnadsnøkkel gir ingen vesentlig endring i Oslos beregnede utgiftsbehov. For Oslo er det følgelig omleggingen av inntektsutjevningen som gir redusert tilskudd (fordi Oslo må bidra til å finansiere økt inntektsutjevning for andre kommuner). Kommunene i Troms og Finnmark tjener på omleggingen av inntektsutjevningen, men pga. betydelig reduksjon i beregnet utgiftsbehov får de likevel klart lavere tilskudd sammenliknet med dagens inntektssystem. Tilskuddsreduksjonen for kommunene i Sogn og Fjordane skyldes først og fremst at de nye kostnadsnøkklene gir et lavere beregnet utgiftsbehov.

#### **Fordelingsvirkninger - fylkeskommunene**

Tabell 2.4 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag for den enkelte fylkeskommune. Forutsetningene for beregningene er de samme som for kommunene.

Utvalgets forslag mht. kostnadsnøkler og inntektsutjevning gir Sogn og Fjordane høyest tilskudd med 6 202 kroner pr. innbygger eller 40 prosent over landsgjennomsnittet. Men også Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark får tilskudd pr. innbygger betydelig over landsgjennomsnittet. Det høye tilskuddet til Sogn og Fjordane skyldes først og fremst et høyt beregnet utgiftsbehov. For Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark er det kombinasjonen av høyt beregnet utgiftsbehov og lave skatteinntekter som utløser store tilskudd.

Det er særlig Akershus og Oslo som får lave tilskudd pr. innbygger, nærmere 40 prosent under landsgjennomsnittet. Det lave tilskuddsnivået i disse to fylkene skyldes et lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger og høye skatteinntekter pr. innbygger.

For å synliggjøre betydningen av Nord-Norge-tilskuddet, har utvalget også for fylkeskommunene illustrert virkningene av endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen kombinert med en videreføring av dagens Nord-Norge tilskudd. Når det tas hensyn til Nord-Norge tilskuddet, vil utvalgets forslag gi de tre nord-norske fylkeskommunene tilskudd på om lag 7 000 kroner pr. innbygger, mer enn 50 prosent over landsgjennomsnittet. Frie inntekter (ekskl. skjønnstilskudd) pr. innbygger vil ligge om lag 15 prosent over landsgjennomsnittet.

I tillegg til de tre nordligste fylkeskommunene, vil Oslo og Sogn og Fjordane få frie inntekter pr. innbygger (ekskl. skjønnstilskudd) over landsgjennomsnittet. Det laveste inntektsnivået finner vi i Akershus, Vestfold og Sør-Trøndelag.

Utvalgets forslag til endringer i kostnadsnøkler og inntektsutjevning vil, i forhold til dagens inntektssystem, gi en betydelig tilskuddsøkning for Østfold, Akershus, Buskerud, Vestfold, Vest-Agder og Rogaland. Mens Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark får den sterkeste tilskuddsreduksjonen. Utvalgets forslag til omlegging av inntektsutjevningen har begrensede omfordelingsvirkninger, og følgelig skyldes utslagene i forhold til dagens inntektssystem først og fremst endringer i beregnet utgiftsbehov.

## 2.12 KOMMUNESAMMENSLUTNINGER

Kommunesammenslutninger har økonomiske konsekvenser for de involverte kommuner. På kort sikt vil kommunene ha omstillingskostnader ved etablering av ny organisasjon. Utvalget legger til grunn at kommunesammenslutninger over tid kan gi økonomiske gevinster i tjenestetilbud og bedre betingelser for samfunnsutbyggingen, som vist i St.meld. nr. 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen».

Utvalgets analyser viser at det er smådriftsulemper i administrasjon og grunnskole. Hvis inntektssystemet skal være nøytralt mht. kommunesammenslut

Tabell 2.4: Tilskudd ekskl. og inkl. Nord-Norge-tilskudd, skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd og førsteårsvirkning av utvalgets forslag. Kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene.

Fylke	Tilskudd ekskl. Nord-Norge-tilskudd <sup>1)</sup>	Tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd <sup>2)</sup>	Skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd <sup>3)</sup>	Førsteårsvirkning <sup>4)</sup>
Østfold	4 869	4 869	9 677	87
Akershus	2 724	2 724	9 343	134
Oslo	2 759	2 759	10 934	30
Hedmark	5 557	5 557	9 957	-88
Oppland	5 124	5 124	9 765	-122
Buskerud	4 175	4 175	9 639	78
Vestfold	4 398	4 398	9 425	87
Telemark	4 916	4 916	9 745	-35
Aust-Agder	5 483	5 483	10 077	-1
Vest-Agder	4 877	4 877	9 838	75
Rogaland	3 447	3 447	9 621	108
Hordaland	4 265	4 265	9 742	10
Sogn og Fjordane	6 202	6 202	11 284	-136
Møre og Romsdal	5 228	5 228	9 981	-58
Sør-Trøndelag	4 554	4 554	9 584	-18

Tabell 2.4: Tilskudd ekskl. og inkl. Nord-Norge-tilskudd, skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd og førsteårsvirkning av utvalgets forslag. Kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene.

Nord-Trøndelag	5 871	5 871	10 119	-176
Nordland	5 957	7 160	11 636	-136
Troms	5 477	6 920	11 497	-103
Finnmark	5 520	7 204	11 705	-453
Landet	4 400	4 546	10 075	0

<sup>1</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevneende tilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen etter utvalgets forslag.

<sup>2</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevneende tilskudd, tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen, og dagens Nord-Norge tilskudd.

<sup>3</sup> Summen av skatt, innbyggertilskudd, inntektsutjevneende tilskudd, tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen, og dagens Nord-Norge tilskudd.

<sup>4</sup> Førsteårsvirkning for gitt økonomisk ramme og dagens overgangsordning.

ninger, kan disse kostnadsulempene ikke kompenseres. Kompensasjon innebærer at staten trekker inn kostnadsgevinsten ved sammenslutninger ved å redusere det utgiftsutjevneende tilskuddet. Dette kan svekke kommunenes incentiver til frivillige sammenslutninger. Utjevningshensynet kommer dermed i konflikt med ønsket om nøytralitet mht. kommunesammenslutninger.

Utvalget foreslår fortsatt full kompensasjon for kostnadsulempene i de små kommunene ved et basistilskudd. Gitt denne utformingen av inntektssystemet, mener utvalget at det er behov for særskilte tilskuddsordninger slik at kommunesammenslutninger også gir økonomisk gevinst for de berørte kommuner.

Staten har allerede etablert en praksis hvor deler av engangskostnadene ved etablering av en ny kommuneorganisasjon helt eller delvis dekkes via skjønnsmidlene. Utvalget mener at en slik ordning bør videreføres. Utvalget foreslår at engangsstøtten baseres på en analyse av nødvendige omstillingskostnader i hvert tilfelle. I tillegg foreslår utvalget at basistillegget for sammenslåtte kommuner holdes uendret de fem første årene etter sammenslutningen.

### 2.13 ØREMERKEDE TILSKUDD

Utvalget mener at rammefinansiering bør være det bærende prinsippet for finansieringen av kommunesektorens virksomhet. Dette innebærer at statlige overføringer som hovedregel skal være rammetilskudd gjennom inntektssystemet som kommuner og fylkeskommuner fritt skal kunne disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Finansiering gjennom øremerkede tilskudd krever en særskilt begrunnelse.

I vurderingen er det for det første lagt vekt på at rammefinansiering gir det lokale selvstyret et mer reelt innhold. Lokal frihet i løsning og prioritering av oppgavene vil fremme effektivitet ved at tjenesteproduksjonen kan tilpasses lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold. For det andre har utvalget lagt vekt på ulempene forbundet med øremerkede tilskudd, spesielt at slike tilskuddsordninger, pga. krav til egenandeler, som regel bidrar til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Utvalget mener likevel at øremerkede tilskudd har en plass i den samlede statlige styringen av kommunesektoren. Utvalget vil spesielt trekke fram at øremerkede tilskuddsordninger kan ha en viktig funksjon i utbyggingen av nye tjenester. Når nasjonale myndigheter opptrer som pådrivere i etableringen av nye velferdstjenester, legges ansvaret for organisering og produksjon av tjenestene i mange tilfeller til kommuneforvaltningen. I de tilfeller hvor det ikke er klart definerte rettigheter til

tjenestene, kan øremerkede tilskudd være nødvendige for å sikre en rask utbygging av tjenestene i alle deler av landet.

Utvalget har gått gjennom eksisterende øremerkede tilskuddsordninger. Kommuneopplegget for 1995 inneholder 97 øremerkede tilskuddsordninger som beløper seg til 17,9 milliarder kroner. Utvalget har konsentrert seg om de største og de som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. I tillegg er det 10 tilskudd til flyktninger og arbeidsmarkedstiltak som utgjør 5,6 milliarder kroner som utvalget foreslår videreført. Utvalget har vurdert innlemming av øremerkede tilskudd ut fra kommunaløkonomiske hensyn.

Utvalget mener at tilskudd som i dag fordeles etter objektive kriterier bør integreres i utgiftsutjevningen da disse uansett ikke har noen prioriteringsvridende effekt på kommunenes disponeringer. De utgjør i 1995 knapt 1,2 milliarder kroner og omfatter tilskudd til omsorgstjenester, tilskudd til kommunenes helse- og sosialtjeneste og tilskudd til drift av somatiske sykehus.

Tilskudd til innskudd i Statens pensjonskasse bør innlemmes i inntektssystemet fordi kommunene bør dekke utgiftene til pensjonsinnskudd for alle kommunalt ansatte. De utgjør i 1995 vel 1,2 milliarder kroner og omfatter pensjonsinnskudd i Statens pensjonskasse - kommunale tjenestemenn, og arbeidsgiveravgift til folketrygden - kommunale tjenestemenn.

Tilskudd til landbrukskontorer og miljøvern i kommunene har vært motivert med oppbygging av nye tjenester. De omfatter nå nærmest alle kommuner og kan legges inn i inntektssystemet. Tilskuddene utgjør i 1995 om lag 450 millioner kroner og inkluderer landbruksetatene - overføring til kommuner, og miljøvern i kommunene.

I forbindelse med reformen for psykisk utviklingshemmede, PU reformen, er det opprettet fire øremerkede tilskuddsordninger på i alt 2,6 milliarder kroner. Midlene fordeles dels etter kjønn, dels etter antall PU klienter og dels etter andre objektive kriterier som aldersstruktur. Spørsmålet om innlemming i inntektssystemet handler om å finne gode fordelingskriterier. Utvalget mener at det kun vil være behov for et skjønnstilskudd for særskilt kostnadskrevene psykisk utviklingshemmede dersom antall PU klienter tas inn som kriterium i kostnadsnøkkelen. Utvalget ser at det kan være vanskelig å benytte antall PU klienter som eget kriterium, og vil derfor foreslå at både vertskommunetilskuddet og et skjønnstilskudd for særskilt kostnadskrevene psykisk utviklingshemmede beholdes som øremerkede ordninger. Det legges til grunn at om lag 1 milliard kroner kan legges inn i inntektssystemet fra 1997.

Statens driftstilskudd for barnehager har hatt stor betydning for utbyggingen av barnehagetilbudet, og denne refusjonsordningen for kommunale og private barnehager utgjør i 1995 3,8 milliarder kroner. Utvalget legger vekt på at kommunaløkonomiske hensyn tilsier at barnehagetilskuddet innlemmes i inntektssystemet. Dagens ordning bidrar til å fryse fast et utbyggingsmønster hvor kommuner med høyt inntektsnivå har høy dekningsgrad. En fordeling etter objektive kriterier vil gi mer rettferdig fordeling og kan bidra til utbygging av barnehager i områder som er svakt dekket. På grunnlag av kommunaløkonomiske argumenter vil utvalget anbefale at barnehagetilskuddet innlemmes i inntektssystemet og at tilskuddet til private barnehager forvaltes av kommunene. Utvalget vil påpeke at rammefinansiering og fullt kommunalt ansvar for finansieringen av barnehager ikke uten videre kan forenes med en nasjonal målsetting om full barnehagedekning. Dette skyldes bl.a. at innlemming av barnehagetilskuddet med påfølgende omfordeling kan gjøre det vanskelig å opprettholde barnehagetilbudet i kommuner som i dag har høy dekningsgrad.

Utvalget anviser hvordan poliklinikktilskuddet, tilskudd til allmennleger og tilskudd til fysioterapeuter kan legges inn i inntektssystemet. Det er viktige fellestrekk ved disse tilskuddene. For det første omfatter de tjenester som produseres både i kommunal og privat regi, og for det andre subsidierer staten den private virksomheten. Funksjonen til de øremerkede tilskuddene er å sikre like rammebetingelser for kommunal og privat produksjon. Utvalget mener at innlemming av disse tilskuddene må ses i sammenheng med statens subsidiering av privat produksjon. Innlemming er bare aktuelt dersom kommuner og fylkeskommuner fullt ut overtar ansvaret for subsidiering av privat produksjon.

## 2.14 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Utvalget foreslår endringer i inntektssystemet og dermed endringer i inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Den økonomiske rammen for kommunesektoren og inntektssystemet bestemmes ved de årlige vedtak av statsbudsjettet og er ikke diskutert av utvalget. Utvalget har tatt den økonomiske rammen for gitt og foreslår et nytt opplegg for fordeling innenfor denne rammen.

Utvalget foreslår at små kommuner, gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet, bør kompenseres fullt ut for sine kostnadsulemper. Dette vil isolert sett bety at kommuner som slår seg sammen taper overføringer, noe som vil svekke kommunenes insentiver til å realisere kostnadsgevinster gjennom frivillige sammenslutninger. For å motvirke dette foreslår utvalget at sammenslåtte kommuner beholder basistillegget i 5 år og at dagens praksis med særskilte tilskudd for å dekke omstillingskostnader i sammenslåtte kommuner videreføres. Det forutsettes at det gis plass til slike tilskudd innen den økonomiske rammen som fastsettes for kommunesektoren.

Utvalget mener at inntektssystemet fortløpende må oppdateres. For det første vil ny statistikk og ny forskning kunne forbedre det empiriske grunnlaget for kostnadsnøkler. For det andre må kostnadsnøkler tilpasses endringer i kommunenes og fylkeskommunenes tjenestetilbud.

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er basert på tilgjengelig statistikk og foreliggende forskning. I arbeidet med utforming av nye kostnadsnøkler har utvalget funnet svakheter i analysegrunnlaget som kan forbedres. For det første må analysene bygge på kommuneregnskapene, og kvaliteten på regnskapene bestemmer kvaliteten på analysene. Det er viktig med en klar avgrensning av tjenestene i regnskapene og at kostnadene knyttet til den enkelte tjeneste blir bokført hos denne. Det antas at forbedringer kan oppnås som en del av det løpende arbeidet i Kommunal- og arbeidsdepartementet og i kommuneforvaltningen.

For det andre foreslår utvalget at det på ny settes i gang analysearbeid for å utvikle bedre mål på bosettingsmønsteret i kommunene som er relevant for kommunenes tjenesteproduksjon. I denne forbindelse bør det også arbeides med å utvikle bedre mål på bosettingsmønsteret i fylkeskommunene. Utvalget har i sitt arbeid brukt en kombinasjon av to tilgjengelige mål for kommunene, reisetid og andel bosatt spredt, som i dag synes å være den beste løsningen.

For det tredje foreslår utvalget at det settes i gang arbeid med å utvikle normative modeller for samferdselssektoren. Dette er nødvendig for å komme bort fra kostnadsnøkler som i realiteten er refusjonsordninger.

Utvalget har ikke hatt tilgang på data som kan kvantifisere betydningen av klimatiske forhold. Det foreslås at det settes i gang arbeid med å analysere hvordan klimatiske forhold påvirker produksjonsbetingelsene for kommunale og fylkeskommunale tjenester.

For det femte anbefaler utvalget at det foretas videre analyser av sammenhengen mellom ulike sosiale forhold og fylkeskommunenes ressursinnsats for psykisk helsevern og institusjoner for rusmisbrukere.

## KAPITTEL 3

**Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon****3.1 INNLEDNING**

Kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet står sentralt i utformingen av velferdssamfunnet. Det henger sammen med at kommuneforvaltningen produserer grunnleggende nasjonale velferdstjenester, særlig i utdanningssektoren og helse- og sosialsektoren. Stortinget bestemmer funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og kan gi kommuner og fylkeskommuner ansvaret for bestemte oppgaver. Kommunenes oppgaver er i kommuneloven negativt avgrenset, dvs. at kommunene selv kan velge å løse hvilke oppgaver de finner ønskelig. Slik lokalt bestemt oppgaveløsning representerer kjernen i det lokale selvstyret og har stor variasjon utover landet.

Kommunenes inntekter er i stor grad bestemt av forhold kommunene ikke selv kan påvirke. Skatteinntekter og statlige overføringer utgjør hoveddelen av kommuneforvaltningens inntekter. Skattereglene for inntektsskatten og formuesskatten fastsettes av Stortinget, og kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter følger av det lokale skattegrunnlaget. Størsteparten av de statlige overføringene er samlet i inntektssystemet og overføres etter faste kriterier. Det vises til "*Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 1986-1996*" i kap. 4 for en nærmere beskrivelse av inntektssystemet. Gitt det nasjonale regelverket vil inntektene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner først og fremst variere pga. forskjeller i lokalt skattegrunnlag, utslag på kriteriene i inntektssystemet, skjønnsmessige tildelinger, øremerkede tilskudd og lokal avgiftspolitik.

Innføringen av inntektssystemet i 1996 innebar en overgang fra finansiering gjennom øremerkede tilskudd til rammefinansiering. Overgangen til rammefinansiering ga kommuner og fylkeskommuner større muligheter til å tilpasse tjenesteproduksjonen til lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold. Men staten benytter fremdeles styringsvirkemidler for å påvirke kommuners og fylkeskommuners ressursbruk. Slik styring skjer gjennom lovbaserte virkemidler og gjennom øremerkede tilskudd.

I dette kapitlet diskuterer utvalget inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I tillegg analyseres det hvilken betydning inntektsnivået har for standarden på tjenestetilbudet. Utvalget vil foreta en bredere gjennomgang av ressursbruken i kommunesektoren i delutredning 2.

**3.2 KOMMUNESEKTORENS Plass I NORSK ØKONOMI**

Kommunesektoren utgjør en betydelig del av norsk økonomi, både når det gjelder sysselsetting og disponering av ressurser. Tabell 3.1 viser at sysselsettingen i kommuneforvaltningen er blitt mer enn fordoblet de siste 20 årene. Fra 1975 til 1994 økte antall normalårsverk fra 183 000 til 377 000, dvs. en vekst på 3,7 prosent pr. år i gjennomsnitt.

Sysselsettingsøkningen i kommuneforvaltningen har vært sterkere enn i privat sektor og den øvrige offentlige sektor. Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt fra vel 10 prosent i 1975 til nærmere 20 prosent i 1994. I 1975 utgjorde sysselsettingen i kommunesektoren om lag 60 prosent av sysselsettingen i offentlig forvaltning. I 1994 var denne andelen økt til i overkant av 70 prosent.

Tabell 3.1: Utviklingen i sysselsettingen i kommuneforvaltningen.

	1975	1980	1985	1990	1993	1994*
A. Kommuneforvaltningens sysselsetting målt i timeverk, i prosent av - Sysselsetting i alt	10,4	13,1	14,9	17,2	19,2	19,4
- Sysselsetting i offentlig forvaltning	59,8	64,5	67,7	68,6	70,2	71,1
B. Antall normalårsverk i kommune- forvaltningen (1 000)	183	245	294	332	368	377

\* Anslag.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.2 viser utviklingen i kommuneforvaltningens utgifter, målt som andel av BNP, fra 1975 til 1994. I 1995 la Statistisk sentralbyrå fram de første resultatene av en omfattende revisjon av nasjonalregnskapet. De nye regnskapstallene innebærer bl.a. en betydelig oppjustering av nivået på anslaget for bruttonasjonalproduktet. Så langt er det publisert nasjonalregnskapstall etter det nye opplegget for perioden 1988-1994. Tabell 3.2 viser at kommuneforvaltningen disponerer nærmere 20 prosent av verdiskapningen i landet, og til tross for bruddet i tidsserien indikerer tabell 3.2 at kommuneforvaltningens utgifter har økt som andel av BNP siden 1975.

Tabell 3.2: Kommuneforvaltningen utgifter i prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP).

	1975	1980	1985	1990	1992	1993	1994*
Før revisjonen	16,9	17,5	17,0	19,7			
Etter revisjonen				18,9	19,9	19,4	18,9

\* Anslag.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.1 viser at kommunesektorens inntekter har økt med 18 prosent fra 1988 til 1995 målt i faste priser. Dette svarer til en realvekst på 2,5 prosent pr. år. I tillegg har kommunene fått økte inntekter knyttet til arbeidsmarkedstiltak og tiltak for flyktninger som ikke omfattes av inntektene slik de er definert i figur 3.1.



*Figur 3.1 Utvikling i kommuneforvaltningens inntekter. Fratrasket tilskudd til flyktninger og arbeidsmarkedstiltak. Anslag for 1995 og 1996.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Kommunesektorens økende inntekter og ressursbruk skyldes til dels at kommuneforvaltningen har fått nye oppgaver. Det har bl.a. vært en utbygging av tilbudet innen helse-, pleie- og omsorgstjenesten, og det har vært en oppbygging av nye tjenester som barnehager og barnevern. Men selv når det tas hensyn til oppgaveendringer, finner en at det har vært en vekst i kommunesektorens inntekter. Fra 1985 til 1994 økte kommunesektorens frie inntekter (skatt og rammetilskudd) korrigert for oppgaveendringer med 4,8 prosent i gjennomsnitt. Dette svarer til en realvekst på

om lag 0,6 prosent pr. år. I tillegg har det vært en kraftig vekst i øremerkede tilskudd.

Tabell 3.3 viser hvordan kommuneforvaltningens inntekter fordelt på ulike inntektsarter i perioden 1978-1994. Det framgår at skatteinntektene betydning for finansieringen av kommuneforvaltningen er redusert. Skatteinntektene som andel av samlede inntekter ble redusert fra 57 prosent i 1978 til 48 prosent i 1994. Samtidig er kommuner og fylkeskommuner blitt mer overføringsavhengige, og i første halvdel av 1990-årene har statlige overføringer utgjort om lag 40 prosent av de samlede inntektene.

Tabell 3.3: Fordelingen av inntektene på ulike inntektsarter. Kommuneforvaltningen.

År	Skatt	Overføringer	Andre	Sum
1978	57	33	10	100
1985	50	41	9	100
1990	48	41	11	100
1992	45	41	14	100
1994*	48	39	13	100

\* Anslag.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

### Oppsummering

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av landets økonomiske ressurser. Det er et sentralt utviklingstrekk at denne andelen har vært økende de siste 20 år, også når det korrigeres for oppgaveendringer. I samme periode har skatteinntektene fått redusert betydning for finansieringen av kommuneforvaltningen, slik at avhengigheten av overføringer har økt.

## 3.3 KOMMUNESEKTORENS UTGIFTER

### 3.3.1 Fylkeskommunenes utgifter

De samlede brutto driftsutgifter i fylkeskommunene ekskl. Oslo utgjorde 46,5 milliarder kroner i 1993. Tabell 3.2 viser hvordan utgiftene fordelte seg på hovedkapitler. I 1993 la helsesektoren beslag på 58 prosent av de samlede utgiftene. Helsetjenesten omfatter bl.a. somatiske og psykiatriske sykehus, barnevernsinstitusjoner og institusjoner for rusmisbrukere.

Fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring, som står for 25 prosent av utgiftene. Innen samferdselssektoren har fylkeskommunene ansvaret for fylkesveger og for å yte tilskudd til lokale bil- og båtruter. Utgiftene til samferdselsformål utgjør om lag 10 prosent av de samlede utgiftene.

Andre tjenester, dvs. boligformål, tiltaks- og næringsformål og kulturformål, utgjør om lag 5 prosent av fylkeskommunenes utgifter. Sentraladministrasjon utgjør 3 prosent.



Figur 3.2 Brutto driftsutgifter i fylkeskommunene unntatt Oslo. 1993.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 3.3.2 Kommunenes utgifter

Kommunenes brutto driftsutgifter (ekskl. Oslo) utgjorde i 1993 84,2 milliarder kroner. Figur 3.3 viser driftsutgiftene i kommunene fordelt etter hovedkapitlene i kommuneregnskapene.

Kommunene har ansvaret for et bredt spekter av tjenester innen helse- og sosialsektoren. De viktigste tjenestene er pleie- og omsorg for eldre og funksjonshemmede, allmennhelsetjeneste, sosialhjelp og barnevern. Utgiftene til helse- og sosialformål utgjorde nærmere 40 prosent av utgiftene i 1993. Undervisningssektoren, som i hovedsak omfatter grunnskole og barnehager, la beslag på 30 prosent av utgiftene i 1993.

Virksomheten innen utbyggingssektoren omfatter et bredt utvalg av tjenester. Planlegging og regulering er en del av sektorens administrasjon. I tillegg kommer bl.a. veier og gater, avløp, renovasjon brannvesen/feiervesen og boligtiltak. Utgiftene i utbyggingssektoren utgjorde i 1993 17 prosent av samlede brutto driftsutgifter.

Kultursektoren omfatter bl.a. biblioteker, kirker og barne- og ungdomsarbeid. Utgiftene til kulturformål utgjør om lag 5 prosent av samlede brutto driftsutgifter.

Sentraladministrasjonens oppgave er å utrede og tilrettelegge saker for politisk behandling i kommunestyre, formannskap og ulike utvalg og nemnder. I tillegg kommer utarbeidelse av budsjetter og regnskaper, samt overordnede oppgaver i forhold til sektorene. Utgiftene til sentraladministrasjon utgjør 8 prosent av de samlede utgiftene.



Figur 3.3 Brutto driftsutgifter i kommunene unntatt Oslo. 1993.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 3.4 KOMMUNESEKTORENS INNTEKTER

#### 3.4.1 Innledning

Kommunesektorens inntekter er i stor grad bestemt av forhold kommuner og fylkeskommuner ikke selv kan påvirke. Skatteinntekter og statlige overføringer utgjør hoveddelen av kommunesektorens finansiering. Skattereglene for inntektsskatten fastsettes av Stortinget, og kommunene og fylkeskommunenes inntekter følger av det lokale inntektssystemet. Størsteparten av de statlige overføringene er samlet i inntektssystemet og overføres etter faste kriterier. Andre inntekter som gebyrer og eiendomsskatt er regulert av et nasjonalt regelverk. Gitt det nasjonale regelverket, vil inntektene mellom kommunene først og fremst variere pga. forskjeller i skattegrunnlag, utslag på kriteriene i inntektssystemet, skjønsmessige tildelinger, øremerkede tilskudd og lokal avgiftspolitik.

I det følgende skilles det mellom følgende inntektsarter i kommuneforvaltningen:

- Kommunenes skatteinntekter består av skatt på inntekt, formue og eiendom. Inntektsskatten er den langt viktigste, mens formuesskatten og eiendomsskatten har relativt liten betydning for de fleste kommuner. Fylkeskommunenes skatteinntekter består kun av skatt på inntekt.
- Statlige rammeoverføringer omfatter de generelle overføringer kommuner og fylkeskommuner mottar fra staten gjennom inntektssystemet.
- Øremerkede tilskudd fra staten er tilskudd som er øremerket til spesielle formål og kan dermed ikke benyttes til annen virksomhet. Driftstilskudd til barnehager og tilskudd til poliklinisk virksomhet ved sykehus er blant de største.

- Salgs- og leieinntekter består blant annet av brukernes egenbetaling ved bruk av polikliniske tjenester, egenbetaling for opphold i kommunale institusjoner (barnehager, aldershjem) og av vann-, kloakk-, renovasjons- og feieavgifter.
- Renter og andre driftsinntekter. I tillegg til renter består denne posten av overføringer fra fylkeskommuner, kommuner og andre. Salg av utstyr som ikke er kapitalvare og konsesjonskraftinntekter inngår i denne samlebetegnelsen.

En sammenligning av regnskapstall kan blant annet være påvirket av gjesteoppgjør, forskjeller i regnskapspraksis og om kommunen kjøper tjenester av private eller driver virksomheten selv. Dersom to kommuner samarbeider om en ungdomsskole vil alle utgiftene føres i skolekommunens regnskap, mens betalingen fra nabokommunen kommer på inntektssiden. Nabokommunen vil ha overføringen til skolekommunen i sitt regnskap. På denne måten får man en oppblåsing av både utgifter og inntekter.

### 3.4.2 Fylkeskommunenes inntekter

Figur 3.4 viser fylkeskommunenes samlede driftsinntekter fordelt på ulike inntektsarter. Fylkeskommunene hadde i 1993 38 prosent av sine inntekter fra skatter, mens rammeoverføringene utgjorde 34 prosent. Rammeoverføringene utjevner skatteinntektene for alle fylkeskommunene unntatt Oslo og Akershus. De frie inntektene, skatt og rammetilskudd, utgjør med andre ord om lag 72 prosent av fylkeskommunenes inntekter. Øremerkede tilskudd utgjør 12 prosent av inntektene for fylkeskommunene mens salgs- og leieinntekter og renter og andre driftsinntekter utgjør henholdsvis 9 og 7 prosent.

Tabell 3.4 illustrerer inntektsvariasjonen mellom fylkeskommunene. I 1993 varierte skatteinntektene pr. innbygger fra 3 952 kroner pr. innbygger i Nord-



Figur 3.4 Driftsinntekter i fylkeskommunene unntatt Oslo. 1993.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Trøndelag til 6 614 kroner pr. innbygger i Akershus. Det er betydelig større variasjon i overføringene enn i skatteinntektene. Rammetilskuddet varierer i forholdet 5:1, og er den inntektskomponenten som varierer mest fylkeskommunene imellom. Øremerkede tilskudd varierer i forholdet 3:1. Til sammenlikning er variasjonen i skatteinntektene mindre enn i forholdet 2:1.

Tabell 3.4: Brutto driftsinntekter fordelt på inntektsart. Gjennomsnitt, maksimum og minimumsverdier. Fylkeskommunene ekskl. Oslo. Kroner pr. innbygger. 1993.

Inntektsart	Gj.snitt	Minimum	Maksimum
Skatt	4 686	3 952	6 164
Rammetilskudd	5 006	1 977	9 582
Øremerkede tilskudd	1 687	1 031	3 137
Salgs- og leieinntekter	1 182	620	2 636
Renter og andre driftsinntekter	1 019	424	2 668
Brutto driftsutgifter	13 788	10 394	19 672

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.5 viser brutto driftsinntekter pr. innbygger i den enkelte fylkeskommune og fordelingen på ulike inntektskomponenter. Det er korrigert for at Horda-

land og Nordland fikk tilført deler av sitt rammetilskudd i forbindelse med en forsøksordning med stykkprisfinansiering av sykehus tjenester. I kommuneregnskapene regnes disse inntektene som øremerkede tilskudd. For å få mest mulig sammenliknbare tall, blir disse inntektene i resten av dette kapitlet behandlet som rammetilskudd.

I 1993 var frie inntekter (skatt og rammetilskudd) pr. innbygger ekskl. Oslo nærmere 9 800 kroner pr. innbygger. Frie inntekter pr. innbygger er høyest i Finnmark med 14 000 kroner pr. innbygger. I Sogn og Fjordane, Nordland og Troms utgjør de frie inntektene om lag 12 000 kroner pr. innbygger. Akershus har de høyeste skatteinntektene pr. innbygger, men de laveste frie inntektene med vel 8 000 kroner pr. innbygger. Også Østfold, Vestfold og Buskerud har et lavt inntektsnivå.

Forskjellene i frie inntekter skyldes i hovedsak fordelingen av rammetilskuddet gjennom inntektssystemet. Men det er ikke alle deler av inntektssystemet som skaper forskjeller. Gjennom inntektsutjevningen utjevnes forskjell i skattegrunnlag, og denne delen av inntektssystemet bidrar til å redusere variasjonen i inntekt pr. innbygger. Bortsett fra dette, er det et hovedresultat at inntektsforskjellene mellom fylkeskommunene i stor grad er et resultat av statens tilskuddsystem. Dette kan for det første forklares med at inntektssystemets hovedformål ikke er å utjevne inntektsforskjeller, men å utjevne forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Dersom utgiftene ved å gi et likt tjenestetilbud varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, vil inntektsforskjeller være nødvendig for å oppnå et like bra tjenestetilbud i alle deler av landet. For det andre er overføringene gjennom inntektssystemet et virkemiddel i regionalpolitikken, noe som bidrar til regionale inntektsforskjeller.

De fire fylkeskommunene med de høyeste frie inntektene, Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark, mottar alle høye utgiftsutjevningstilskudd gjennom kriteriene i inntektssystemet og betydelige skjønnsmidler. I tillegg får fylkeskommunene i Nord-Norge høye tilskudd gjennom inntektssystemet av regionalpolitiske hensyn.



Figur 3.5 Driftsinntekter i fylkeskommunene. Kroner pr. innbygger. 1993.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 3.4.3 Kommunenes inntekter

Figur 3.6 viser brutto driftsinntekter fordelt på ulike inntektskomponenter for kommunene ekskl. Oslo. Skatteinntekter er den største inntektskomponenten og utgjorde vel 40 prosent av inntektene i 1993. Statlige overføringer utgjør 36 prosent av de samlede inntektene, rammetilskudd 23 prosent og øremerkede tilskudd 13 prosent. Salgs- og leieinntekter utgjør 14 prosent og renter og andre driftsinntekter i underkant av 10 prosent.



*Figur 3.6 Driftsinntekter i kommunene unntatt Oslo, 1993.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.5 illustrerer inntektsvariasjonen kommunene imellom. I 1993 varierte skatteinntektene pr. innbygger fra i underkant av 6 000 kroner pr. innbygger til om lag 65 000 kroner pr. innbygger. Det er også betydelig variasjon i de statlige overføringene kommunene imellom, men variasjonen er mindre enn for skatteinntektene.

Tabell 3.5: Tabell 3.5: Brutto driftsinntekter fordelt på inntektsart. Kommunene ekskl. Oslo. Kroner pr. innbygger. 1993.

Inntektsart	Gj.snitt	Minimum	Maksimum
Skatt	10 091	5 868	65 224
Rammetilskudd	5 569	0	32 962
Øremerkede tilskudd	3 310	1 832	11 428
Salgs- og leieinntekter	3 412	1 532	9 010
Renter og andre driftsinntekter	2 331	533	22 139
Brutto driftsutgifter	24 713	18 005	101 562

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

Figur 3.7 viser inntektssammensetningen for noen enkeltkommuner. Kommunene som her er valgt er Bykle som har høye skatteinntekter fra kraftverk, Hasvik som er Finnmarkskommune, Utsira som er Norges minste kommune i folketall, Bærum som er en kommune med høye ordinære skatteinntekter og Røyken som er en kommune med lave driftsinntekter pr. innbygger. Vi har også vist en søyle som beskriver gjennomsnittet av kommunene ekskl. Oslo. Kommunene er valgt for å illustrere tre forhold. For det første illustrerer figuren at det er stor forskjell i inntektsnivået for enkeltkommuner. Bykle har i overkant av 5 ganger så store inntekter pr. innbygger som Røyken og 4 ganger så store inntekter pr. innbygger som landsgjennomsnittet. For det andre illustrerer figuren at det er stor forskjell i betydningen av de enkelte inntektskomponenter for ulike typer kommuner. Rammetilskuddet betyr langt mer for Utsira og Hasvik enn for Bykle, Bærum og Røyken. For disse kommunene er skatteinntektene den klart viktigste enkeltkomponent. For gjennomsnittet av norske kommuner utgjør skatt om lag 2/5 av inntektene mens rammetilskuddet utgjør om lag 1/5. For det tredje viser figuren at rammetilskuddet skaper inntektsforskjeller mellom ulike typer kommuner, her illustrert ved Utsira og Hasvik på den ene siden og Røyken og Bærum på den andre siden. Utsira kommunes høye inntekt pr. innbygger skyldes at små kommuner får betydelige overføringer gjennom inntektssystemet. For Hasvik kommune har regionalpolitisk motiverte tilskudd og basistillegget stor betydning for inntektene. Figuren illustrerer også at skatteinntektene skaper betydelig forskjell mellom kommunene, her illustrert ved forskjellen mellom Røyken og Bærum. Bærum har i overkant av 5 000 kroner pr. innbygger mer i skatteinntekter enn Røyken.



*Figur 3.7 Driftsinntekter i enkelte kommuner. Kroner pr. innbygger. 1993.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I de følgende avsnitt vil vi avgrense beskrivelsen til å vise figurer som beskriver fordeling av kommunenes frie inntekter. Dette skyldes for det første at det i første rekke er disse inntektene som berøres av utformingen av inntektssystemet for fordeling av rammetilskudd. De frie inntektene utgjør om lag 65 prosent av kommunenes inntekter og har derfor størst betydning. For å presentere tall for kommuner vil vi gruppere kommunene og presentere tall for gjennomsnitt, maksimumsverdi og minimumsverdi innenfor hver gruppe. Gjennomsnittsverdien vil gi et grovt bilde av variasjon i inntekt mellom grupper, mens maksimum og minimumsverdiene gir et bilde av variasjonen i frie inntekter innenfor hver gruppe.



*Figur 3.8 Frie inntekter i kroner pr. innbygger 1993. Kommunene gruppert etter innbyggertall.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.8 viser frie inntekter i kommunene gruppert etter innbyggertall. Kommuner med lavt innbyggertall har i gjennomsnitt de høyeste frie inntektene. For kommuner med innbyggertall opp mot 20 000 reduseres inntektene med økende innbyggertall. For kommuner med mer enn 20 000 innbyggere er det en svak økning i inntekt med økende kommunestørrelse. Variasjonen innenfor gruppene, målt som forholdet mellom maksimum og minimumsverdier, er avtakende med stigende innbyggertall. Kommunene med mindre enn 1 000 innbyggere har i gjennomsnitt om lag dobbelt så høye frie inntekter pr. innbygger som kommunene med 10-20 000 innbyggere. Det er tre årsaker til at de minste kommunene har et høyt inntektsnivå. For det første er en rekke av de minste kommunene kraftkommuner med høye skatteinntekter pr. innbygger. For det andre mottar små kommuner høye tilskudd gjennom inntektssystemet. For det tredje er det mange små kommuner i Nord-Norge, og det høye inntektsnivået i disse kommunene skyldes til dels at kommunene i Nord-Norge, av regionalpolitiske hensyn, får høye tilskudd gjennom inntektssystemet.

Basiskriteriet i inntektssystemet fordelte uavhengig av kommunestørrelsen om lag 5,5 millioner kroner til hver kommune i 1993. For de aller minste kommunene utgjør dette mye i kroner pr. innbygger. Det er også slik at mange av Finnmarkskommunene er små og tilsvarende gjelder kommunene med høye kraftinntekter. Ved en fordeling etter innbyggertall er det derfor også andre underliggende faktorer i tillegg til basistillegget som gir utslag i at små kommuner har høye inntekter pr. innbygger.



Figur 3.9 Frie inntekter i kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter kommunetype. 1993.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.9 viser frie inntekter for kommunene gruppert etter SSBs kommune-klassifisering, som klassifiserer kommunene etter næringsstruktur og sentralitet. Primærnæringskommunene har høyest frie inntekter med om lag 20 000 kroner pr. innbygger, mens kommunene i gruppen med sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner har lavest frie inntekter med om lag 14 000 kroner pr. innbygger. Vi ser at variasjonene innad i gruppene for industrikommuner, sentrale tjenesteytings- og industrikommuner og sentrale tjenesteytingskommuner er mindre enn for de typiske distriktgruppene: primærnæringskommuner, landbruks og industrikommuner og usentrale tjenesteytingskommuner. Dette indikerer med andre ord at det

er større forskjeller mellom distriktskommuner enn mellom distriktene og sentrale strøk.



*Figur 3.10 Frie inntekter i kroner pr. innbygger 1993. Kommunene gruppert etter fylke.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.10 viser frie inntekter i kommunene gruppert etter fylke. Figuren viser en variasjon i gjennomsnittlig frie inntekter fra om lag 13 000 kroner pr. innbygger i Vestfold til om lag 22 000 kroner pr. innbygger i Finnmark. Variasjonen er størst blant kommunene i Aust-Agder, Vest-Agder og Hordaland. Dette skyldes blant annet at i disse fylkene finnes det kommuner med svært høye inntekter fra kraftverksbeskatning. Det er betydelig mindre variasjon for kommunene i Akershus og Vestfold enn for de øvrige fylker. Vi kan også se at alle kommunene i Finnmark har høyere inntekter enn kommunene med de høyeste inntektene i Akershus og Vestfold.



*Figur 3.11 Driftsinntekter i Oslo kommune sammenlignet med summen av driftsinntekter for øvrige kommuner og fylkeskommuner. Kroner pr. innbygger*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I figur 3.11 har vi vist Oslo kommunes frie inntekter sammenlignet med landet for øvrig. For å ha sammenlignbare tall er landet for øvrig beregnet som summen av frie inntekter pr. innbygger for alle kommuner og fylkeskommuner eksklusive Oslo. Oslo kommunes frie inntekter var om lag 28 000 pr. innbygger i 1993. For øvrige kommuner og fylkeskommuner var frie inntekter samlet på om lag 25 000 kroner pr. innbygger. Vi ser av figuren at Oslo hadde en betydelig større andel av sine frie inntekter fra skatt (om lag 75 prosent) enn gjennomsnittet av landet for øvrig (60 prosent). Oslo kommune mottar adskillig mindre i rammetilskudd enn gjennomsnittet av landets øvrige kommuner og fylkeskommuner.

### 3.5 TJENESTEPRODUKSJON

#### 3.5.1 Innledning

Standarden på tjenestetilbudet og prioriteringen av oppgaver vil variere mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Årsakene til variasjon vil være sammenhørende og vi skal omtale de viktigste:

- kommunens inntekter
- etterspørsel etter tjenester
- kostnadsforhold
- politiske prioriteringer
- effektivitet

#### Kommunenes inntekter

En kommune med høye inntekter kan ha en høyere standard på tjenestetilbudet enn en kommune med lave inntekter dersom kostnads- og etterspørselsforhold er like. Kommunene har i liten grad anledning til å påvirke størrelsen på egne inntekter. Det vil imidlertid være forskjeller i inntektsnivå mellom kommuner. Dette kan skyldes forskjeller i skattegrunnlag, at ulike kommuner får ulik del av rammeoverføringene fra staten, forskjellig andel av øremerkede overføringer eller ulik avgiftsbelegging av befolkningen. I tillegg til inntektene vil kommunens finansielle situasjon ha betydning for standarden på tjenestetilbudet. Dersom to kommuner som ellers er like har stor forskjell i gjeldsbelastning, vil kommunen med lavest gjeld på kort sikt ha større handlefrihet til å gi et godt tjenestetilbud enn kommunen med høyest gjeld.

#### Etterspørsel

En viktig del av det lokale selvstyret er at kommunen kan tilpasse tjenestetilbudet til lokale preferanser. Derfor vil variasjon i etterspørsel etter ulike tjenester mellom kommuner bety variasjon i tjenestetilbud. Etterspørsel etter f.eks. barnehageplasser kan variere mellom kommuner avhengig av forhold som alderssammensetning, arbeidsmarkedet i kommunen, foreldres utdanningsnivå og alternative muligheter for pass av barna. Tilsvarende vil f.eks. etterspørselen etter helsetjenester variere på grunn av at forekomst av sykdom kan variere i ulike områder eller distrikter.

#### Kostnadsforhold

Ulikheter i f.eks. bosettingsmønster vil påvirke størrelsen på den ressursinnsatsen som er nødvendig for å oppnå et tilfredsstillende tjenestetilbud. Et godt eksempel på dette er klassestørrelsen i grunnskolen. Kommuner med lange reiseavstander vil i hovedsak ha færre elever pr. klasse enn kommuner der elevene bor tett. Resultatet er flere lærertimer pr. barn. Mulighet til å utnytte stordriftsfordeler kan også variere fra kommune til kommune. Små kommuner vil i mindre grad enn store kommuner kunne velge størrelsen på produksjonsenhetene ved tjenesteproduksjon. Det kan derfor være smådriftsulempere knyttet til tjenesteproduksjon for enkelte kommuner.

### **Politiske prioriteringer**

Lovverket setter visse rammer for den kommunale tjenesteproduksjonen totalt og sektorvis. Kommuner og fylkeskommuner har likevel stor frihet til å prioritere hvor mye ressurser som ønskes brukt på den enkelte sektor. Som vi har sett utgjør kommunenes frie inntekter om lag 70 prosent av de totale inntekter. Handlefriheten knyttet til inntektene er derfor stor og vi kan forvente at tjenesteproduksjonen er tilpasset lokale satsningsområder. Variasjon i tjenestetilbud kan også være et uttrykk for at den partipolitiske sammensetningen i kommunen har betydning for de valg som treffes.

### **Effektivitet**

Forskjeller i effektivitet i tjenesteproduksjonen vil påvirke kommunenes tjenesteproduksjon. For å få en best mulig tjenesteproduksjon ut av hver krone må kommunene produsere tjenestene kostnadseffektivt. Kommunene må gjøre tingene riktig. Videre gjelder det at kommunen yter den tjenesteproduksjonen som kommunens innbyggere ønsker. Kommunen må gjøre de rette tingene.

### **3.5.2 Mål på tjenesteproduksjonen**

Ved måling av produksjonen og ressursforbruket i offentlig forvaltning støter en på en rekke problemer. De største måleproblemene er knyttet til produksjonen eller verdiskapningen. I nasjonalregnskapet har en løst problemet ved å sette verdien på produksjonen lik utgiftene til arbeidskraft og vareforbruk. I privat sektor eksisterer det markedspriser slik at verdiskapningen kan måles i forskjellen mellom de salgsinntekter og produksjonsutgifter som produsenten har. Verdien av den kommunale tjenesteproduksjonen avhenger derimot av den nytte som brukerne har av tjenestene. Denne nytten er avhengig av om kommunen som tjenesteprodusent imøtekommer den enkeltes behov, og om kvaliteten på tjenestene er tilfredsstillende. Gode mål på volum på tjenesteytingen og ressursinnsatsen kan være alternativer til målemetoder for markedsrettet virksomhet. Vi vil måle forskjeller i standard på tjenesteproduksjonen gjennom å se på mål for produksjonsvolum, i første rekke dekningsgrad for ulike tjenester, og mål for kvalitet, først og fremst ressursinnsats pr. bruker.

I det følgende er det først valgt å måle produksjonen hovedsakelig i antall brukere i forhold til antall potensielle brukere. Dekningsgraden, dvs. antall personer i en brukergruppe som mottar tjenesten, gir et kvantitativt uttrykk for produksjonsmengden. Et eksempel på dekningsgrad er andelen av eldrebefolkningen som mottar hjemmehjelp. Ved bruk av slike data kan vi ikke si noe om årsaken til ulikhet i tjenestetilbud. Ved sammenligning av enkeltkommuner vil det være usikkert hva vi egentlig måler av de faktorer vi har nevnt i avsnitt 3.5.1. Ved å benytte data på aggregert nivå med mange observasjoner i hver gruppe går vi likevel ut fra at det er mulig å si noe om de hovedtendenser som ligger i datamaterialet.

Et enkelt mål for kvaliteten av velferdstjenester er antall utførte timeverk eller årsverk pr. mottaker. Dette målet har imidlertid åpenbare svakheter. Det er ikke nødvendigvis slik at færre elever i en klasse betyr økt undervisningskvalitet for den enkelte elev. Kvaliteten på undervisningen vil være avhengig av hvorvidt undervisningen er tilpasset den enkelte elevs behov. Forskjeller i antall utførte timeverk pr. bruker kan ha sammenheng med forskjellige behov. Målet skiller heller ikke mellom høy kvalitet og lav effektivitet. Lange reiseavstander for f.eks. hjemmesykepleier vil gi høyt årsverk pr. bruker uten at brukeren vil få et bedre tilbud. Tilsvarende kan høy bemanning på et sykehjem være et resultat av tungvint drift. Vi vil likevel anta at ved sammenligning av data på aggregert nivå vil også disse data gi en indikasjon på tendenser i datamaterialet.

I det følgende er vist mål på kommunal tjenesteproduksjon innen undervisning, barnehagesektoren og helse-/ sosialsektoren. Det er fokusert på følgende variabler: dekningsgrad, ressursinnsats pr. plass og driftsutgifter pr. innbygger.

### 3.5.3 Fylkeskommunenes tjenesteproduksjon

De påfølgende tabeller som viser tjenesteproduksjonsindikatorer for fylkeskommunene er sortert etter stigende nivå på frie inntekter pr. innbygger for 1993.

#### Videregående opplæring

Ved Reform 94 innføres det en lovfestet rett til 3 års videregående opplæring for alle 16-18-åringene. I tillegg må fylkeskommunene gi tilbud til funksjonshemmede som trenger mer enn 3 års opplæring og søkere over 20 år. Det gis også rom for et visst nødven



Figur 3.12 Dekningsgrad i videregående opplæring. Antall elever i prosent av et gjennomsiktig årskull 16-18 åringer. Skoleåret 1993/94.

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

dig omvalg. Når Reform 94 er fullt innført skal den enkelte fylkeskommune ha et omfang innen videregående opplæring tilsvarende minst 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull av 16-18 åringer. Figur 3.12 viser den enkelte fylkeskommunes dekningsgrad i 1993. Landsgjennomsnittet er 383 prosent, mens dekningsgraden i den enkelte fylkeskommune varierer fra 336 prosent i Vest-Agder til 420 prosent i Finnmark. Det er 5 fylkeskommuner som har en dekningsgrad under 375 prosent.



Figur 3.13 Kostnader pr. elev i yrkesfag og allmennfag. Kroner. 1994.

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Figur 3.13 viser utgifter pr. elev fordelt på allmennfag og yrkesfag i de enkelte fylkeskommuner. Figuren viser at kostnader pr. elev på yrkesfag er om lag 70 prosent høyere enn på allmennfag. Det er fylkeskommunene med høyest nivå på frie inntekter som har de høyeste kostnadene pr. elev. Fylkeskommunene med lavest kostnad pr. innbygger har imidlertid relativt høye kostnader pr. elev i yrkesfag. Kostnad pr. elev varierer sterkere i yrkesfag enn i allmennfag.

I "*Ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring*" i kap. 9.1.4 har utvalget analysert fylkeskommunenes ressursbruk innen videregående opplæring. I de analysene er det ikke bare kontrollert for inntektsforskjeller, men også for andre forhold som påvirker fylkeskommunenes ressursbruk innen videregående opplæring. Disse analysene viser en systematisk sammenheng mellom utgifter pr. elev og nivået på frie inntekter. Høye frie inntekter pr. innbygger bidrar til høye utgifter pr. elev, både på allmennfag og yrkesfag.

De empiriske analysene viser at fylkeskommunenes dekningsgrad innen videregående opplæring påvirkes av utdanningsnivået blant personer over 15 år og av andelen 16-18 åringer i befolkningen. Lavt utdanningsnivå blant personer over 18 år bidrar til høy dekningsgrad, mens en høy andel 16-18 åringer bidrar til lav dekningsgrad. Det synes ikke å være noen systematisk sammenheng mellom dekningsgrad og fylkeskommunale inntekter.

### Helsetjenesten

De fylkeskommunale helse- og sosialtjenestene dreier seg om tjenesteproduksjon på spesialistnivå innen somatiske helsetjenester, psykisk helsevern, institusjoner for rusmisbrukere, barnevernsinstitusjoner og tannhelse. Fylkeskommunene har også ansvaret for ambulansetjeneste og kommunikasjonsentraler, spesialiserte sykehjem og privatpraktiserende spesialister med driftsavtale.

Tallemplene og figurene i det nedenstående dreier seg om somatiske helsetjenester og psykisk helsevern, da det er disse fagområdene som er mest ressurskrevende.

Figur 3.14 viser fylkeskommunenes netto driftsutgifter pr. innbygger til somatiske sykehustjenester. Netto driftsutgifter er brutto driftsutgifter minus brutto driftsinntekter. Brutto driftsutgifter omfatter lønn, utstyr, vedlikehold, medisinsk

forbruksmateriell og andre driftsutgifter, mens brutto driftsinntekter i hovedsak består av salgs- og leieinntekter og øremerkede tilskudd fra staten. Tallene er korrigert for gjestepasientoppgjør ved at gjestepasientutgifter er lagt til og gjestepasientinntekter trukket fra.

I 1993 var fylkeskommunenes netto driftsutgifter til somatiske sykehustjenester i gjennomsnitt 3 224 kroner pr. innbygger. Figur 3.14 viser en klar sammenheng mellom fylkeskommunenes inntektsnivå og utgiftene til somatiske sykehus. Det høyeste utgiftsnivået finner vi i Finnmark, Nordland og Sogn og Fjordane som, sammen med Troms, er de fylkeskommunene som har de høyeste frie inntektene. Akershus som har det laveste inntektsnivået, har de laveste netto driftsutgifter pr. innbygger til somatiske sykehus.

I "*Somatiske spesialisttjenester*" i kap. 9.2.2.2 har utvalget foretatt mer omfattende analyser av forskjellene i netto driftsutgifter til somatiske sykehustjenester. Disse analysene viser at det først og fremst er nivået på de frie inntektene og alderssammensetningen i befolkningen som påvirker utgiftene. Fylkeskommuner med høye frie inntekter pr. innbygger og en høy andel eldre i befolkningen har gjennomgående høye utgifter pr. innbygger til sykehusformål. I tillegg har forekomsten av sykdom i befolkningen, operasjonalisert ved aldersstandardisert dødsrate blant personer under 65 år, en viss betydning for utgiftene.



Figur 3.14 Netto driftsutgifter til somatiske spesialisttjenester. Fylkeskommunene. Kroner pr. innbygger. 1993.

Kilde: Norsk institutt for sykehusforskning.

Antall utskrivninger i somatiske sykehus pr. 1 000 innbyggere er et annet mål på forbruket av sykehustjenester. Figur 3.15 dokumenterer en nokså klar sammenheng mellom utskrivningsrater og frie inntekter pr. innbygger. Finnmark, Nordland og Sogn og Fjordane som har høye frie inntekter pr. innbygger, har også høye utskrivningsrater i somatiske sykehus. Mens Vestfold og Akershus som begge har lave frie inntekter pr. innbygger, har de laveste utskrivningsratene.



Figur 3.15 Antall utskrivninger i somatiske sykehus pr. 1 000 innbyggere. Fylkeskommunene. 1993.  
Kilde: Norsk institutt for sykehusforskning.

Psykisk helsevern er, etter somatiske spesialisttjenester, den største deltjenesten innen den fylkeskommunale helsetjenesten. Figur 3.16 viser fylkenes netto driftsutgifter pr. innbygger til det psykiske helsevernet i 1993. Netto driftsutgifter er brutto driftsutgifter med fradrag for driftsinntekter ved psykiatriske institusjoner, avdelinger og poliklinikker. Fylkenes utgifter til privatpleie, fylkenes driftstilskudd til privatpraktiserende psykiatere og kliniske psykologer, samt fylkenes utgifter til samarbeidstiltak med primærkommuner er regnet inn i brutto driftsutgifter. I tillegg er utgiftstallene korrigert for gjestepasientoppgjøret, dvs. at gjestepasientutgifter er lagt til og gjestepasientinntekter er trukket fra.



Figur 3.16 Netto driftsutgifter til psykisk helsevern. Fylkeskommunene. Kroner pr. innbygger. 1993.  
Kilde: Norsk institutt for sykehusforskning.

Fylkeskommunenes netto utgifter til psykisk helsevern var i gjennomsnitt 1 117 kroner pr. innbygger i 1993. Det er liten variasjon i utgiftene fylkeskommunene imellom, med unntak av Oslo og Finnmark som ligger hhv. 82 og 18 prosent over

landsgjennomsnittet. Det er ingen klar sammenheng mellom fylkeskommunenes inntektsnivå og deres utgifter til psykisk helsevern.

### Samferdsel

Innenfor samferdsel har fylkeskommunene ansvar for å yte tilskudd til lokale bil- og båtruter og for vedlikehold og utbygging av fylkesveger. Figur 3.17 viser utgifter pr. innbygger til lokale ruter og fylkesveger.

Utgiftene til lokale ruter utgjorde i gjennomsnitt 650 kroner pr. innbygger i 1993. Finnmark og Sogn og Fjordane hadde de høyeste utgiftene med om lag 1 600 kroner pr. innbygger, eller om lag 150 prosent over landsgjennomsnittet. Østfold og Vestfold hadde de laveste utgiftene med om lag 200 kroner pr. innbygger eller om lag 1/3 av landsgjennomsnittet.

Møreforskning (Hervik, Rønnestad og Aarseth 1995) har på oppdrag fra utvalget analysert fylkeskommunenes utgifter til lokale ruter, jf. "*Ny kostnadsnøkkel for lokale ruter*" i kap. 9.3.1.2. Analysene viser at rutenett til sjøs og arbeidsreisetid på kollektive transportmidler har stor betydning for utgiftene. Men etter at det er kontrollert for disse forholdene, har nivået på frie inntekter en systematisk effekt. En økning i de frie inntektene på 1 000 kroner pr. innbygger synes å øke utgiftene til lokale bil- og båtruter med over 100 kroner pr. innbygger.

For utgifter til fylkesveger var landsgjennomsnittet 335 kroner pr. innbygger i 1993. Nordland, Sogn- og Fjordane og Nord-Trøndelag hadde de høyeste utgiftene med henholdsvis 716, 670 og 750 kroner pr. innbygger. Nord-Trøndelag og Nordland har utgifter som er mer enn det dobbelte av landsgjennomsnittet. Oslo og Buskerud har de laveste utgiftene med om lag 100 kroner pr. innbygger eller om lag 1/3 av landsgjennomsnittet.



Figur 3.17 Utgifter til lokale ruter og fylkesveger. Fylkeskommunene. Kroner pr. innbygger. 1993. Kilde: Samferdselsdepartementet.

### 3.5.4 Kommunenes tjenesteproduksjon

I dette avsnittet gjennomgår vi noen sentrale indikatorer for kommunal tjenesteproduksjon. I alle tabeller er kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.

#### Grunnskole

I Norge er grunnskolen obligatorisk og med få unntak vil alle barn i alderen 7-15 år være elever i grunnskolen. Dekningsgraden vil dermed være tilnærmet 100 prosent for alle kommuner. Bosettingsmønsteret i en kommune vil påvirke kostnadene ved å drive grunnskole fordi dette påvirker størrelsen på klassene. I tillegg kan elevgrunlaget begrense klassestørrelsen i de minste kommunene.

Figur 3.18 viser antall elever pr. klasse i grunnskolen. Når vi grupperer kommunene etter frie inntekter får vi en fallende gjennomsnittlig klassestørrelse. For kommuner med lavest frie inntekter er gjennomsnittet 21 elever pr. klasse. For kommuner med høyest frie inntekter er gjennomsnittlig klassestørrelse 11 elever pr. klasse. I gjennomsnitt er det nærmere 20 elever pr. klasse i grunnskolen, og for enkeltkommuner varierer gjennomsnittlig klassestørrelse fra 7,5 til 23,5. Figur 3.18 viser at antall elever pr. klasse avtar med nivået på frie inntekter. Dette reflekterer til dels at små kommuner og utkantkommuner gjennomgående har høye frie inntekter pr. innbygger. Men det reflekterer også at inntektsnivå har en selvstendig effekt på klassestørrelsen, noe som bl.a. er dokumentert av Sørensen (1994).



*Figur 3.18 Antall elever pr. klasse i grunnskolen. 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Brutto driftsutgifter pr. klasse i grunnskolen er i gjennomsnitt om lag 700 000 kroner. Utgiftene pr. klasse varierer fra under 500 000 kroner til over 1,2 millioner kroner. Figur 3.19 viser at kommuner med frie inntekter over 16 000 kroner pr. innbygger gjennomgående har høyere utgifter pr. klasse enn kommuner med frie inntekter pr. innbygger under 16 000 kroner pr. innbygger. Dette er forenlig med resultatene til Sørensen (1994). Han har foretatt en omfattende analyse av faktorer som påvirker lærerårsverk pr. klasse, og finner at høyt kommunalt inntektsnivå bidrar til å øke antall lærere pr. klasse.



*Figur 3.19 Uteifter pr. klasse i grunnskolen i 1000 kroner, 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### **Barnehager**

Det har vært en sterk økning i antall barnehageplasser i perioden 1980 til 1993. I 1994 hadde nærmere 49 prosent av alle barn mellom 0 og 6 år plass i barnehage. Dette er en økning på 28 prosentenheter fra 1980.



*Figur 3.20 Plasser i barnehage pr. barn under 7 år, 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.20 viser dekningsgraden i barnehager for kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger. Dekningsgraden er beregnet som antall barn i barnehager og i 6-årstilbud i skolen i forhold til alle barn under 7 år. Statistikken omfatter alle godkjente barnehager, både kommunale og private. Det er en klar sammenheng mellom dekningsgrad og nivået på fire inntekter. Kommuner med frie inntekter under 13 000 kroner pr. innbygger har i gjennomsnitt en dekningsgrad under 40 pro-

sent. Mens kommuner med frie inntekter over 25 000 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt har en dekningsgrad på over 60 prosent.



Figur 3.21 Årsverk pr. 1 000 barneekvivalent. Barnehager og 6-års-tilbud i skolen. 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.21 viser årsverk i barnehage og i 6-årstilbud i skolen i forhold til antall barneekvivalenter. Barn under 3 år i barnehage krever mer bemanning enn barn over 3 år og dette korrigeres for ved bruk av barneekvivalenter i stedet for antall barn. Ved beregning av barneekvivalenter gis barn under 3 år dobbel vekt. Det er ikke korrigert for forskjeller i oppholdstid. Antall årsverk pr. 1 000 barneekvivalent varierer fra om lag 200 til 750 kommunene i mellom. Det synes imidlertid ikke å være noen entydig sammenheng mellom årsverk pr. barnehageekvivalent og nivået på frie inntekter pr. innbygger.

#### **Pleie og omsorg**

Pleie- og omsorg for eldre og funksjonshemmede er den største deltjenesten i kommunenes helse- og sosialtjeneste. I det følgende har vi kun sett på eldreomsorg. Eldreomsorgen deles her i institusjonsbasert omsorg og hjemmebasert omsorg. Institusjonsplasser og hjemmebaserte tjenester kan til en viss grad erstatte hverandre og kommunene har i forskjellig grad satset på hjemmebaserte tjenester i stedet for institusjonsplasser. Ved sammenligning av grupper av kommuner vil det likevel være meningsfullt å analysere hjemmebaserte tjenester og institusjonsplasser hver for seg.

Forskjeller i årsverk pr. bruker kan bety ulik prioritering mellom kvalitet og kvantitet på tjenestene. Kommuner som gir hjemmehjelp og hjemmesykepleie til mange innbyggere vil ha mange relativt friske brukere med få timer hjelp, og disse kommunene vil få et lavt årsverk pr. bruker. Kommuner som strengt prioriterer hvem som skal få hjemmebaserte tjenester vil måtte gi disse brukerne et større antall timer med hjelp og årsverktallene vil bli relativt høyere. Forskjeller i årsverk pr. plass kan også bety forskjeller i effektivitet mellom kommuner.



*Figur 3.22 Plasser i eldreinstitusjoner pr. 1000 innbyggere over 67 år, 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.22 viser antall plasser i eldreinstitusjoner pr. 1 000 innbyggere 67 år og over. I gjennomsnitt er det vel 200 institusjonsplasser pr. 1 000 innbygger over 67 år. Det er en klar sammenheng mellom dekningsgrad og frie inntekter pr. innbygger. Kommuner med frie inntekter pr. innbygger under 14 000 kroner pr. innbygger har i gjennomsnitt om lag 60 plasser i eldreinstitusjoner pr. innbyggere 67 år og over. Til sammenlikning har kommuner med frie inntekter mellom 20 000 og 35 000 kroner pr. innbygger om lag 100 institusjonsplasser pr. innbygger 67 år og over.



*Figur 3.23 Årsverk pr. plass i eldreinstitusjoner, 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.23 viser årsverk pr. plass i eldreinstitusjoner. Det synes å være en svak positiv sammenheng mellom årsverk pr. plass og frie inntekter pr. innbygger. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå.



Figur 3.24 Hjemmeheløsmottakere pr. 1 000 innbyggere over 67 år, 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.24 viser antall brukere av hjemmebaserte tjenester pr. 1 000 innbyggere 67 år og over for kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger. På landsbasis er 17 prosent av mottakerne under 67 år, men disse er holdt utenfor i denne figuren. På landsbasis er 19 prosent av innbyggerne 67 år og over brukere av hjemmetjenester. Når en ser bort fra kommuner med de høyeste frie inntektene, synes det å være en klar sammenheng mellom dekningsgraden for hjemmetjenester og kommunenes inntektsnivå. Kommuner med frie inntekter under 13 000 kroner pr. innbygger har i gjennomsnitt en dekningsgrad på vel 15 prosent. Til sammenlikning har kommuner med frie inntekter mellom 20 000 og 35 000 kroner pr. innbygger en dekningsgrad på over 20 prosent.



Figur 3.25 Årsverk nr. bruker i hjemmebaserte tjenester. 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.25 viser årsverk pr. bruker i hjemmetjenesten for kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger. I denne oversikten er også brukerne under 67 år tatt med. Figuren viser et gjennomsnittlig årsverksforbruk i overkant av 0,25 for de fleste gruppene. Detsynes å være en viss stigende sammenheng mellom årsverk pr. bruker og frie inntekter pr. innbygger, men variasjonen mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå er i hovedsak større enn varisjonen mellom kommunene gruppert etter inntektsnivå.

I "*Pleie- og omsorgstjenesten*" i kapittel 8.2.2.3 har utvalget foretatt mer omfattende analyser av kommunenes ressursinnsats i pleie- og omsorgstjenesten. De empiriske analysene viser at utgifter pr. innbygger i pleie- og omsorgstjenesten først og fremst påvirkes av nivået på frie inntekter pr. innbygger og befolkningens alderssammensetning. I tillegg synes forekomsten av sykdom, operasjonalisert som alders- og kjønnskorrigert dødsrate, å ha en viss betydning for utgiftene.

#### **Allmennleger**

Figur 3.26 viser legeårsverk pr. 1 000 innbygger for kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger. Statistikken omfatter alle leger, dvs. kommunalt ansatte allmennleger og privatpraktiserende leger med og uten kommunal driftsavtale. På landsbasis er det 0,79 legeårsverk pr. 1 000 innbygger. Det er en klar sammenheng mellom legedekning og kommunale inntekter. Mens kommuner med frie inntekter under 13 000 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt har under 0,6 legeårsverk pr. 1 000 innbygger, har kommuner med frie inntekter over 20 000 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt mer enn 1 lege pr. 1 000 innbygger.



Figur 3.26 Legeårsverk pr. 1 000 innbyggere. 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det foreligger en rekke studier som analyserer forskjeller i legedekning mellom kommuner, jf. "[Primærhelsetjenesten](#)" i kap. 8.2.2.4. Disse studiene bekrefter en sammenheng mellom legedekning og kommunale inntekter som vist i figur 3.26. I tillegg dokumenterer analysene at legedekningen avhenger av kommunestørrelse og sosiale forhold. Små kommuner og kommuner med vanskelig sosiale forhold har gjennomgående høy legedekning.

### Sosialhjelp

Lov om sosiale tjenester gir stort rom for skjønn, både når det gjelder hvem som har rett til økonomiske ytelser og når det gjelder nivået på ytelsene. Dessuten er økonomisk sosialhjelp bare et av flere virkemidler som kommunene kan benytte. Figur 3.27 viser antall sosialhjelpsmottakere pr. 1 000 innbyggere for kommunene gruppert etter frie inntekter. Det er en svak negativ sammenheng mellom frie inntekter pr. innbygger og antall sosialhjelpsmottakere. Dette skyldes trolig at urbane kommuner gjennomgående har lavere inntekter enn små kommuner og utkantkommuner. Det er med andre ord betydningen av urbaniseringsgrad som kommer til uttrykk i figur 3.27.

Denne antakelsen bekreftes av analyser Statistisk sentralbyrå har utført på oppdrag fra utvalget (Langørgen 1995). Disse analysene viser at kommunenes sosialhjelpsutgifter avhenger av antall skilte og separerte, antall arbeidsledige, antall innvandrere og bokostnader.



Figur 3.27 Antall sosialhjelpsmottakere pr. 1 000 innbyggere, 1993. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 3.6 LEVEKÅR

Statistisk sentralbyrå (Barstad 1996) har på oppdrag fra utvalget analysert forskjeller i levekår. Han konstruerer en indeks for levekårsproblemer basert på følgende seks variable:

- Antall sosialhjelpstilfeller 20-40 år
- Dødsrate for innbyggere under 65 år
- Antall uføretrygdede og personer på attføring 35-55 år
- Antall arbeidsledige
- Antall personer på overgangsstønad
- Antall siktelser for voldsforbrytelser

Tabell 3.6 viser regionale forskjeller i levekårsproblemer. Indeksen viser at levekårsproblemer har minst omfang i Sogn og Fjordane og Akershus og størst omfang i Finnmark. I tillegg til Finnmark, har Østfold, Oslo, Vestfold, Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark, Nordland og Troms levekårsproblemer betydelig over landsgjennomsnittet.

Tabell 3.6: Indeks for levekårsproblemer. Kommunene gruppert etter fylke.

Fylke	Indeks for levekårsproblemer
Østfold	7,71
Akershus	3,97
Oslo	7,67
Hedmark	6,73
Oppland	6,07
Buskerud	6,05
Vestfold	7,45
Telemark	7,78
Aust-Agder	7,52
Vest-Agder	7,20
Rogaland	4,72
Hordaland	5,43
Sogn og Fjordane	3,42
Møre og Romsdal	5,28
Sør-Trøndelag	6,83
Nord-Trøndelag	6,23
Nordland	7,31
Troms	7,18
Finnmark	8,25
Landet	6,27

Kilde: Barstad (1996).

Tabell 3.7 illustrerer levekårsproblemer etter kommunestørrelse. Det er kommunene med færre enn 1 000 innbyggere og kommunene med over 20 000 innbyggere som skiller seg ut med hhv. lite og stort omfang av levekårsproblemer. Det er med andre ord de mest urbane kommunene som har størst omfang av levekårsproblemer.

Tabell 3.7: Indeks for leveårsproblemer. Kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Kommunestørrelse	Indeks for leveårsproblemer
0 - 999	4,13
1 000 - 1 999	5,46
2 000 - 2 999	5,06
3 000 - 3 999	5,19
4 000 - 4 999	5,23
5 000 - 9 999	5,76
10 000 - 19 999	5,95
20 000 - 49 999	6,71
50 000 -	6,96
Gjennomsnitt	6,27

Kilde: Barstad (1996).

### 3.7 UTVALGETS VURDERING AV FORDELINGEN AV INNTEKTER OG TJENESTEPRODUKSJON

Inntektssystemet skal først og fremst sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Utvalget har derfor startet sitt arbeid med å studere forskjeller i inntekter, utgifter og tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Utvalget har konsentrert seg om kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for tjenesteproduksjonen. Det følger av det lokale selvstyret at lokale prioriteringer av tjenestetilbudet skal kunne variere. Utvalget har likevel også vurdert forskjeller i tjenestetilbud og levekår, for å se om det er systematiske forskjeller som har sammenheng med inntektsgrunnlaget.

Det er betydelige forskjeller i hvor mye økonomiske ressurser den enkelte kommune disponerer. I 1993 var brutto driftsinntekter i gjennomsnitt 25 000 kroner pr. innbygger. Inntektene pr. innbygger varierer fra 18 000 kroner til i overkant av 100 000 kroner. Blant fylkeskommunene varierer brutto driftsinntekter fra vel 10 000 kroner pr. innbygger til nærmere 20 000 kroner pr. innbygger.

Inntektsforskjellene skyldes til dels at skattegrunnlaget varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, noe som gir betydelig variasjon i skatteinntektene når alle benytter samme skattesats. Forskjellene i skatteinntekter utjevnes gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet, og denne delen av statens overføringsystem virker til å utjevne forskjellene i inntekt pr. innbygger. Bortsett fra dette, er det et hovedresultat at inntektsforskjellene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner i stor grad er et resultat av statens tilskuddssystem. Dette kan for det første forklares med at tilskuddssystemets hovedformål ikke er å utjevne inntektsforskjeller, men å bidra til et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud i alle deler av landet. Dersom utgiftene ved å gi et likt tjenestetilbud varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, vil inntektsforskjeller være nødvendig for å oppnå et like bra tjenestetilbud i alle deler av landet. For det andre er overføringene til kommuner og fylkeskommuner et virkemiddel i den generelle regionalpolitikken. Den regionale profilen i overføringen bidrar bl.a. til at kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge får et inntektsnivå pr. innbygger betydelig over lands-

gjennomsnittet. For det tredje har de øremerkede tilskuddsordningene en tendens til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Det er kraftkommuner, kommuner med lavt innbyggertall og kommuner i Finnmark som skiller seg ut med høye driftsinntekter pr. innbygger. For kraftkommunene er det høye inntektsnivået et resultat av høye skatteinntekter pr. innbygger, mens kommuner med lavt innbyggertall og kommuner i Finnmark mottar betydelige overføringer gjennom inntektssystemet. Blant fylkeskommunene er det Sogn og Fjordane og de tre nordligste fylkene som skiller seg ut med høye driftsinntekter pr. innbygger. Som for kommunene i Nord-Norge, henger dette sammen med utformingen av det statlige overføringssystemet. På motsatt side finner vi Akershus med høye skatteinntekter pr. innbygger og lavest frie inntekter (skatt pluss rammetilskudd) pr. innbygger.

De betydelige forskjellene i økonomiske ressurser mellom kommuner og mellom fylkeskommuner resulterer i ulik standard på tjenestetilbudet. Kommuner og fylkeskommuner med høye frie inntekter pr. innbygger synes gjennomgående å gi et bedre tjenestetilbud enn andre. Kommuner med høye frie inntekter (skatt pluss rammetilskudd) pr. innbygger har høye dekningsgrader og høy kvalitet på de fleste tjenester. Dette kommer klarest fram i pleie- og omsorgssektoren, barnehagesektoren og primærlegetjenesten. Fylkeskommuner med høye frie inntekter pr. innbygger har et høyt utgiftsnivå i helsesektoren og i samferdselssektoren.

Analysene i "*Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon*" i kap. 3 viser at det er betydelige forskjeller i økonomiske ressurser mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og at disse forskjellene resulterer i svært ulik standard på tjenestetilbudet. Det er utvalgets oppfatning at forskjellene i standard på tjenestetilbudet er store og at de i stor grad er skapt av inntektssystemet selv. Dette reiser spørsmål om begrunnelsen for utgiftsutjevningen (behandlet i "*Beregnet utgiftsbehov i kommunene*" i kap. 8 og "*Beregnet utgiftsbehov i fylkeskommunene*" i kap. 9) og inntektsutjevningen (kap. 10).

## KAPITTEL 4

**Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 1986-1996****4.1 INNLEDNING**

Innføringen av inntektssystemet i 1986 var et resultat av en lang beslutningsprosess som hadde sitt utgangspunkt i forbindelse med nedsettelsen av Skatteutjammingskomiteen i 1946. Skatteutjammingskomiteen avga sin innstilling i 1956 og hadde som mandat å vurdere fordelingen av de offentlige utgifter og skatteinntekter mellom staten og kommunene og eventuelt oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Komiteens prinsipielle synspunkter på oppgavefordelingen mellom staten og kommunene var at det forvaltningsorgan som har det praktiske ansvaret ikke nødvendigvis bør ha det økonomiske. Begrunnelsen for dette synspunktet var den svært dårlige økonomiske situasjonen for mange norske kommuner på dette tidspunktet.

Etter ønske fra Stortinget, i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 15 (1964-65) ble det nedsatt en komite som skulle vurdere og komme med forslag om funksjons- og utgiftsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Funksjonsfordelingskomiteen skilte seg fra Skatteutjammingskomiteen når det gjaldt de prinsipielle synspunktene på funksjons- og utgiftsfordelingen.

Funksjonsfordelingskomiteen fremhevet som et hovedprinsipp at den instans som er tillagt de praktiske avgjørelser, og som dermed har herredømme over utgiftene, også bør ha et vesentlig økonomisk ansvar. Komiteen fremhevet kommunenes spesielle økonomiske ansvar for de oppgaver kommunene er satt til å løse, men påpekte samtidig statens ansvar for å sette kommunene i stand til å ivareta ansvaret.

Skillet mellom Skatteutjammingskomiteen og Funksjonsfordelingskomiteen er ikke bare nyanser, men vesensforskjeller i synet på forholdet mellom stat og kommune. Skatteutjammingskomiteen representerer et syn på stat og kommune som integrerte enheter. Det er derfor vanskelig å trekke noe klart skille mellom funksjons- og utgiftsfordelingen. Funksjonsfordelingskomiteen representerer det motsatte synspunktet, nemlig at stat og kommune er mer adskilte sfærer. Komiteen poengterte betydningen av å innføre det finansielle ansvarsprinsipp, det vil si at den instans som har det praktiske ansvaret for oppgaven også bør ha det finansielle.

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen videreførte arbeidet til Skatteutjammingskomiteen og Funksjonsfordelingskomiteen og stadfestet det finansielle ansvarsprinsipp som et bærende prinsipp for vurderingen av funksjons- og utgiftsfordelingen. Hovedkomiteen leverte flere delinnstillinger, bl.a NOU 1979:44 «Nytt inntektssystem for fylkeskommunene» og NOU 1982:15 «Nytt inntektssystem for kommunene».

**4.2 HOVEDKOMITEENS FORSLAG TIL NYTT OVERFØRINGSSYSTEM**

Hovedkomiteen drøftet også spørsmålet om statlig styring av den kommunale- og fylkeskommunale aktiviteten. Det var bred enighet om at behovet for desentralisert beslutningsmyndighet fra statlig nivå til lavere forvaltningsnivåer hadde økt i takt med utbyggingen av velferdsstaten. Hovedkomiteen vurderte kommunenes rolle med hensyn til implementering og oppfølging av statens velferdspolitik som en nødvendig forutsetning for fremveksten av velferdsstaten etter andre verdenskrig.

Sentralt i debatten om forholdet mellom stat og kommune var spørsmålet om graden av statlig styring av kommunal virksomhet. Det er viktig for sentrale myndigheter å sikre en rettferdig fordeling av goder. Det er imidlertid her viktig å skille mellom målsettingen om resultatlikhet og likhet med hensyn til muligheter. Ved innføringen av inntektssystemet ble det lagt vekt på at kommunene skal sikres like muligheter til å gi sine innbyggere et kommunalt tjenestetilbud. Dette betyr ikke at de ulike tjenestene skal utformes på samme måte i alle kommuner.

Hovedkomiteen drøftet spesielt spørsmålet om bruken av øremerkede tilskuddsordninger som styringsverktøy for staten. Ved gjennomgangen av det eksisterende lov- og regelverket konkluderte komiteen med at dette burde være tilstrekkelig for å sikre at nasjonale målsettinger blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Komiteen mente derfor at statlig styring fortrinnsvis burde skje gjennom lovverket.

Statlig styring kan imidlertid formidles på flere måter. Den mest åpenbare og antageligvis den mest anvendte er økonomisk styring. Dette kan gjøres gjennom å bevilge statlige overføringer øremerket de tjenestene i kommunesektoren som man ut fra nasjonale hensyn ønsker å prioritere. Ved innføringen av inntektssystemet styrket man styring av kommunesektorens aktiviteter gjennom lovverket på bekostning av den direkte økonomiske styringen av sektoren. Innføringen av inntektssystemet innebar en endring i statens styring av kommunesektoren. Det ble fastslått at universalitet som prinsipp skal ivaretas gjennom lovstyring. Innføringen av rettighetsbaserte goder, som f.eks rett til videregående opplæring, ventelistegarantien osv, skal sikre at de kommunale tjenestene som tilbys er likt fordelt mellom landets innbyggere.

#### **4.2.1 Hovedkomiteens forslag**

Hovedkomiteens forslag til nytt inntektssystem innebar at den gamle skatteutjammingsordningen og de gamle driftstilskuddene skulle erstattes med en samlet overføring til hver kommune og fylkeskommune, kalt skattefordelingsmidler. Skattefordelingsmidlene skulle fordeles etter objektive kriterier. Kriteriene var innbyggertall, kommunestørrelse og skatteinntekt. I tillegg mente komiteen at en mindre andel burde fordeles etter skjønn. Kommunene og fylkeskommunene skulle plasseres i grupper avhengig av bosettingsstruktur, servicestruktur, klima osv. Hovedkomiteen foreslo også et system som ikke baserte seg på sektorvise rammetilskudd. Begrunnelsen for det var at beregningen av sektorvise rammetilskudd ville bli svært komplisert og at det var vanskelig å fange opp utgiftsforholdene på hver sektor for den enkelte kommune og fylkeskommune. I tillegg mente komiteen at hensynet til statlig styring ikke ble bedre ivaretatt ved et sektorbasert inntektssystem.

### **4.3 INNTEKTSSYSTEMET SLIK DET BLE VEDTATT I HENHOLD TIL OT.PRP. NR. 48**

I St. meld. nr. 26 (1983-84) «Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene» la den daværende regjeringen frem forslag til nytt inntektssystem. I stortingsmeldingen understrekes det at hovedkomiteens prinsipper er lagt til grunn ved utformingen av det nye systemet. Det var et viktig hensyn både i komiteens forslag og forslaget slik det ble vedtatt, at lokale myndigheter skulle få økt innflytelse ved at de ble stilt friere i sin disposisjon av de statlige overføringene.

Inntektssystemet avløste ca. 50 større og mindre tilskuddsordninger til driftsformål på statsbudsjettet. Det ble ved innføringen pekt på at det var flere svakheter ved det gamle overføringssystemet som i stor grad var basert på økonomisk detaljstyring gjennom øremerkede tilskudd. En viktig innvending var at tilskuddsordningene

samlet var uoversiktlige og kompliserte. De mange ordningene var bygd opp etter forskjellige prinsipp, noe som førte til vanskeligheter med å få oversikt over de totale inntektene i kommunene. Dette var uheldig både for kommunal planlegging og økonomistyring og for den nasjonaløkonomiske styringen av kommunesektoren. Det ble videre pekt på at flere av tilskuddsordningene kunne ha uheldige virkninger på de prioriteringer kommunene og fylkeskommunene gjorde. Den løsningen som ble valgt lokalt, kunne være billigst for kommunen eller fylkeskommunen, men ikke den beste ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Det ble også vist til at de mange tilskuddsordningene medvirket til økt sektorisering både på lokalt og sentralt nivå.

I departementets vurdering av Hovedkomiteens forslag ble plasseringen av kommunene i grupper vurdert som den største svakheten ved komiteens forslag til nytt inntektssystem. Plasseringen av kommunene i ulike grupper skulle si noe om den enkelte kommunes utgiftsbehov. Innvendingen var at de faktorene som skulle anvendes for plasseringen av kommunene i ulike grupper, ikke kunne måles eksakt. Her ville man lett få en kamp mellom kommunene om å bli plassert i de «beste» gruppene. Departementets vurdering var også at variasjoner i utgiftsbehov mellom kommunene ble for dårlig fanget opp. Departementets kritikk mot Hovedkomiteens forslag var metodisk og innebar at man må ta utgangspunkt i utgiftsanalyser for i tilstrekkelig grad kunne fange opp variasjoner i utgiftsbehov. Departementet avviste derfor utvalgets forslag om plassering av kommunene i grupper.

Hovedkomiteen foreslo også et småkommunetilskudd til alle kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere. Departementet foreslo denne grensen satt til 3 000 innbyggere. Departementet gikk også imot Hovedkomiteen når det gjaldt vurderingen av sektorvise rammetilskudd. Departementet foreslo sektorvise rammetilskudd av den grunn at man mente at ved å ta utgangspunkt i de enkelte sektorene, får en et bedre utgangspunkt for å beskrive variasjoner i produksjonskostnader kommunene imellom. Departementet mente at sektortilskuddene gir et bedre grunnlag for utgiftsutjevning fordi en kan basere seg på konkret og direkte kunnskap om produksjonskostnadene for de tjenestene som sektorene omfatter.

Kort oppsummert var de viktigste målene ved å innføre et nytt overføringssystem for kommunene og fylkeskommunene disse:

- Å gi større handlefrihet til kommunene og fylkeskommunene, bl.a. for å bedre tilpasningen mellom oppgaveløsning og lokale forhold
- Å gi kommunene og fylkeskommunene bedre oversikt over egne inntektsforhold og dermed bedre anledning til effektiv planlegging og styring av egen virksomhet
- Å oppnå effektiviseringsgevinster i kommunesektoren og på statlig plan
- En mer rettferdig fordeling av tilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Inntektssystemet skal i størst mulig grad dekke behovet for statstilskudd til drift av ordinære oppgaver i kommuner og fylkeskommuner. Unntatt er de områder som er finansiert ved avgifter eller ved egne øremerkede tilskudd. Gjennom inntektssystemet skjer det en utjevning både av forskjeller i inntekter som følge av forskjeller i skatteinntekter og en utjevning av kostnadsforskjeller knyttet til tjenesteyting mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, kalt utgiftsutjevning.

Inntektssystemet er utformet med sikte på å ivareta både inntektsutjevning og utgiftsutjevning.

- Med utgiftsutjevning menes utjevning av de ufrivillige kostnadsforskjeller som er forbundet med å gi et likeverdig tjenestetilbud i ulike deler av landet
- Med inntektsutjevning mener en utjevning av forskjeller i gjennomsnittlig skat-

teinntekter pr. innbygger.

I Ot.prp nr. 48 (1984-85) «Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner» ble det foreslått følgende tilskuddsordninger til kommunene:

- Tilskudd til grunnskoleundervisning
- Tilskudd til helse- og sosialtjenesten i kommunene
- Tilskudd til kulturformål
- Tilskudd til barnehager og fritidshjem
- Generelt tilskudd

For fylkeskommunene ble det foreslått følgende tilskuddsordninger:

- Tilskudd til videregående opplæring
- Tilskudd til fylkeshelsetjenesten
- Tilskudd til samferdselsformål
- Generelt tilskudd

I forbindelse med innføringen av inntektssystemet i 1986 ble det vedtatt å utsette innføringen av kostnadsnøkkel for beregning av rammetilskudd til barnehager og fritidshjem. Begrunnelsen for det var vanskeligheter knyttet til utformingen av rammetilskuddsordningen på dette området. Problemene var spesielt relatert til behandlingen av de private barnehagene og valg av kriterier for tilsynsbehov.

Gjennom det utgiftsutjevneende tilskuddet tar en sikte på å oppnå full utgiftsutjevning, gitt et egenfinansieringskrav, slik at kommunene og fylkeskommunene skal være i stand til å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Inntektsutjevningen, som tidligere var en del av det generelle tilskuddet, skal medvirke til å jevne ut forskjeller i inntekter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Alle kommuner og fylkeskommuner skal gjennom dette sikres en viss minsteinntekt pr. innbygger.

Variasjonen i ufrivillige kostnader som kommunene/fylkeskommunene får kompensert for innenfor rammen av de samlede inntektene, blir beregnet i inntektssystemet ved hjelp av kostnadsnøkler som er sammensatt av kriterier med tilhørende vektorer. Det er stilt følgende krav til kriterier som skal inngå i kostnadsnøkklene:

- Kommuner/fylkeskommuner må ikke ved egne disposisjoner ha innvirkning på kriteriene slik at størrelsen på tildeling blir påvirket.
- Tallet på kriterier bør begrenses.
- Kriteriene bør i størst mulig grad kunne tallfestes gjennom lett tilgjengelig og ikke for gammel statistikk.

Rammetilskuddene gjennom inntektssystemet blir utbetalt uten andre vilkår enn de som følger av lovverket. Slik blir det gitt rom for lokal tilpasning og planlegging i kommunene og fylkeskommunene. Kommunal planlegging blir også fremmet ved at kommunene får vite størrelsen på rammetilskuddet gjennom inntektssystemet før budsjettåret begynner. Fordi inntektssystemet gjennom inntektsutjevningen er nært koplet til de kommunale skattene, berører det nær 80 prosent av inntektsgrunnlaget i kommunesektoren. Utformingen av inntektssystemet er derfor avgjørende viktig for inntektsfordelingen mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Kommunenes totale driftsutgifter anslås ved hjelp av regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå. Ved hjelp av andeler som framkommer av kostnadsnøkkel, jf. *"HOVEDTREKK I INNTEKTSSYSTEMET"* i kap. 4.5, beregnes den enkelte kommunes normerte utgifter (i kroner). De normerte utgiftene kan avvike fra de faktiske utgiftene i den enkelte kommune. Det er imidlertid de relative variasjonene kommu-

nene imellom som er det sentrale elementet i denne sammenhengen. De normerte utgiftene har ikke mening i absolutt forstand. De vil til enhver tid avhenge av de samlede ressursene som er til rådighet.

Siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært vanlig i offentlige dokument å bruke begrepet «utgiftsbehov» som uttrykk for «normerte utgifter». Etter utvalgets vurdering er begrepet utgiftsbehov lite meningsfylt i norsk språkbruk. Når utvalget i denne utredningen likevel har funnet å ville bruke dette begrepet er det fordi begrepet er så vel innarbeidet. Men for å gjøre det klart at utgiftsbehov er en beregnet størrelse, er det i utredningen konsekvent brukt begrepet «beregnet utgiftsbehov».

#### **4.4 ENDRINGER I INNTEKTSSYSTEMET**

Inntektssystemet har vært revidert flere ganger siden det ble innført i 1986. Det er med jevne mellomrom behov for en faglig gjennomgang av kriterier og vektorer i kostnadsnøkkelen av flere grunner. For det første skaper store oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene behov for gjennomgang av inntektssystemet. For det andre er det nødvendig å innarbeide ny statistikk i kostnadsnøkkelen. For det tredje genererer ny forskning på fagfeltet et behov for en faglig gjennomgang av inntektssystemet.

##### **4.4.1 St.prp.nr. 107 (1985-86) «Om kommuneøkonomien 1987»**

Da inntektssystemet ble innført i 1986 hadde man ikke laget en kostnadsnøkkel for lokale ruter. Tidligere fordeling av tilskudd til lokale ruter ble derfor lagt til grunn ved fordeling av tilskudd i 1986. Tilskudd til lokale ruter ble tidligere fordelt etter følgende kriterier:

- foregående års regnskap og transportomfang
- fylkeskommunenes budsjetter for kommende år
- departementets prognoser for trafikkutvikling, rasjonalisering osv.

I forbindelse med Kommuneøkonomiproposisjonen for 1987 presenterte man den nye kostnadsnøkkelen for lokale ruter. Kostnadsnøkkelen omfatter fylkesvegferger, lokale bil- og båtruter samt transport av grunnskoleelever. Ved utformingen av kostnadsnøkkelen valgte man å ta utgangspunkt i den faktiske tilskuddsfordelingen. Ved hjelp av statistiske analyser fant man sammenhengen mellom ulike forklaringsvariable og statens tilskudd til fylkeskommunene. Kriterier og vektorer i kostnadsnøkkelen for lokale ruter ble valgt ut fra den begrunnelse at fordelingsresultatet lå nærmest opp til den fordeling av tilskuddet man hadde den gang kostnadsnøkkelen ble laget.

##### **4.4.2 St.meld.nr. 56 (1986-87) «Om endringer i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene»**

I 1988 ble ansvaret for somatiske sykehjem flyttet fra fylkeskommunene til kommunene. I den forbindelse endret man vekten på kriteriet «Antall innbyggere over 80 år». Vektene på kriteriene «Antall innbyggere 16-66 år» og «Antall innbyggere 67-79» ble tilsvarende redusert. I kostnadsnøkkelen for fordeling av helse- og sosialtilskuddet for fylkeskommunene er det et arealkriterium. Areakriteriet ble opprinnelig innført for å gi ekstra tilskudd til Finnmark. Kriteriet var spesielt rettet mot fylkeskommunens drift av sykehjem (St.meld. nr. 56 1986-87). Areakriteriet ble redusert fra 5 til 2 prosentpoeng i St.meld. nr. 56 (1986-87) «Om endringer i inn-

tektssystemet for kommuner og fylkeskommuner». Areal ble ikke vurdert som en god indikator for ulike kostnadsforhold som følge av geografi. Fordi arealkriteriet opprinnelig ble innført for å avhjelpe Finnmark, kompenserte man for reduksjonen av arealkriteriet ved å opprette et eget Finnmarkstillegg.

I forbindelse med gjennomgangen av inntektssystemet i St.melding nr. 56 (1986-87) «Om endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner» ble det innført ny beregningsmetode for overgangsordningen. Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble overgangsordningen lagt til det generelle tilskuddet. Det generelle tilskuddet ble fordelt etter to fordelingsnøkler som ble veiet sammen:

- En fordelingsnøkkel bestemt ut fra tilskuddsfordelingen mellom h.h.v kommunene og fylkeskommunene i 1985.
- Den nye fordelingsnøkkel for generelt tilskudd basert på faste kriterier.

På bakgrunn av departementets vurdering av svakheter ved denne overgangsordningen ble det i St.meld. nr. 56 (1986-87) foretatt endringer i overgangsordningen. I den nye overgangsordningen erstattes tilskuddsfordelingen 1985 (basis 85) med en løpende basis. Løpende basis settes lik tilskuddsfordelingen året før, korrigert for oppgaveendringer i budsjettåret. Tilskuddet fordeles hvert år ved at det legges en prosentvis vekt på tilskuddsfordelingen året før og resten på fordelingen etter faste kriterier (f.eks henholdsvis 80 og 20 prosent).

I St.meld. nr. 56 (1986-87) «Om endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner» er problemene ved tallfesting av kostnadsnøklerne omtalt nærmere. Her blir bl.a. den normative metoden drøftet som et alternativ til å bygge kostnadsnøklerne på gjennomsnittlige utgifter i sektoren. Det heter i meldingen:

«Den normative metode tar utgangspunkt i modeller for produksjon av de enkelte kommunale tjenestene. Disse modellene skal vise hvordan en tjeneste utføres, for å bestemme hvor store utgifter som kreves i den enkelte kommune. Slike modeller kan gjøre det mulig å beregne på en mer objektiv måte hvilke kostnadsforhold det skal tas hensyn til i utgiftsutjevningen. Det kan forutsettes lik kvalitet på tjenestene og samme effektivitet i bruken av ressurser slik at det ikke gjøres forskjell mellom kommunene.»

Som det fremgår av avsnittet over skal det gjennom normative modeller særlig være mulig å ta hensyn til de ufrivillige utgiftene i kommunene ved tjenesteyting. Å utarbeide modeller for utgiftsutjevning etter den normative metoden er svært ressurskrevende.

#### **4.4.3 St. melding nr. 11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon»**

Fram til 1992 ble «Antall innbyggere bosatt spredt» benyttet som kriterium for bosettingsmønster. Det daværende Kommunaldepartementet tok i 1986 initiativet til å bygge opp en database på grunnkretsnivå. Grunnkretser er en geografisk enhet på et lavere nivå enn en kommune. Databasen inneholder opplysninger om reiseavstander mellom kretser med felles geografisk grense. I rapporten «Personminutter: Nytt mål på befolkningens geografiske fordeling» (Kommunaldepartementet 1990) ble det presentert et nytt mål på bosettingsmønsteret. Det nye målet ble kalt personminutter, og måler befolkningens gjennomsnittlige reisetid til kommunesenteret. «Personminutter» erstattet «Antall innbyggere bosatt spredt» som bosettingsmønsterkriterium og ble lagt fram i St.meld.nr.11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon». Kriteriet har senere endret navn til «Beregnet reisetid».

Et av kriteriene som inngikk i grunnskolenøkkelene da inntektssystemet ble innført var «Godkjent årstimetall for høsten 1985». Kriteriet var ikke i samsvar med

intensjonene i inntektssystemet om at sektortilskuddet skal jevne ut kostnadsforskjeller ved å gi et likeverdig tjenestetilbud i alle kommunene. Dette kriteriet gjenspeilte den faktiske skolestrukturen i 1985 som kommunene selv hadde valgt, og det fanget heller ikke opp endringer i elevtall og bosettingsmønster som skjedde etter dette. I St.meld.nr.11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon» ble det derfor lagt frem et nytt forslag til kriterium som erstatning for «Godkjent årstimetall for 1985». På oppdrag fra Kommunaldepartementet laget stiftelsen Agderforskning en modell for beregning av timetall for grunnskolen i den enkelte kommune som var basert på samme datamateriale som «Beregnet reisetid». Arbeidet ble utført i samarbeid med Utdannings- og forskningsdepartementet.

Stortinget sluttet seg i 1988 til forslaget i St.meld. nr. 67 (1986-87) «Om overføring av ansvaret for psykisk utviklingshemmede fra fylkeskommunene til kommunene». Reformen trådte i kraft 1991. I 1991 ble 2,5 milliarder kroner overført fra fylkeskommunene til kommunenes rammetilskudd, men ble det første året ikke fordelt etter inntektssystemets kriterier. Fra og med budsjettåret 1992 ble tilskuddet til psykisk utviklingshemmede fordelt etter inntektssystemets kriterier. I forbindelse med overføringen av ansvaret for psykisk utviklingshemmede ble det forutsatt at institusjonsbeboerne skulle flytte tilbake til sine opprinnelige hjemstedskommuner. Erfaringene med reformen viste imidlertid at mange valgte å bli boende på institusjonene og meldte flytting til disse kommunene. Kommuner med store institusjoner fikk derfor en betydelig høyere andel psykisk utviklingshemmede enn forutsatt i reformen. På bakgrunn av dette ble derfor deler av tilskuddet til psykisk utviklingshemmede som var lagt inn i inntektssystemet, tatt ut og fordelt etter andre kriterier til såkalte vertskommuner. Vertskommunetilskuddet var i 1995 på 871,1 millioner kroner.

I forbindelse med revisjonen av kostnadsnøkkelen for helse- og sosialsektoren ble det tatt hensyn til at ansvaret for mennesker med psykisk utviklingshemming ble overført til kommunene. Kommunenes økte kostnader i forbindelse med PU-reformen ble ivaretatt gjennom befolkningskriteriet «Antall innbyggere 16-66 år». Vekten på dette kriteriet ble økt fra 17 til 34 prosent. Andelen for aldersgruppen over 80 år ble redusert fra 50 til 39 prosent. Noe av endringene i vektene for disse kriteriene skyldes endringer i kommunenes ressursbruk uavhengig av PU-reformen.

#### **4.4.4 Sammenslåing av sektortilskuddene til en felles kostnadsnøkkel**

I forbindelse med Stortingets behandling av St.prp. nr. 87 (1990-91) «Om kommuneøkonomien i 1992» ba flertallet i Stortinget Regjeringen å utarbeide forslag til forenklinger og forbedringer av den økonomiske del av inntektssystemet for fylkeskommuner og kommuner. Fra Stortinget ble det pekt på som svært uheldig at systemet inneholder mekanismer som gjør det vanskelig for kommunene å etterregne sitt eget tilskudd. For at kommunene skal ha mulighet til å vurdere systemets rimelighet er de avhengig av å kunne forstå hvordan inntektssystemet fungerer. Manglende mulighet til å gjennomskue mekanismene i inntektssystemet vil undergrave systemets legitimitet. I tillegg fremhevet Kommunalkomiteen at et sektorbasert inntektssystem skapte problemer. Et sektorbasert inntektssystem var i utgangspunktet ment som et virkemiddel for Regjeringen til å gi signaler om satsing på bestemte områder. Sektortilskuddene var ikke øremerket bestemte formål, men ble av sektororganer i kommunene oppfattet slik.

Et forenklet inntektssystem ble lagt frem i St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunane». Det var en sentral målsetting i forenklingsarbeidet å gjøre inntektssystemet mer oversiktlig. Det skulle bli lettere å forutse til-

skuddet til den enkelte kommune og fylkeskommune, og det skulle bli lettere å etterprøve.

En sammenslåing av kostnadsnøkklene for sektortilskuddene til en felles kostnadsnøkkel for kommunene og en for fylkeskommunene var en teknisk omlegging som ble gjort uten særlige fordelingskonsekvenser. Det var imidlertid ett unntak. I det gamle systemet med sektortilskudd var det noen kommuner som hadde en høyere egenfinansieringsandel enn andel utgiftsbehov. Disse kommunene fikk et negativt sektortilskudd som man i det gamle systemet satte til null. I beregningen av tilskudd med en sammenslått kostnadsnøkkel oppstår ikke dette problemet. De kommuner som fikk et negativt sektortilskudd gjennom inntektssystemet før 1994 tapte dermed på den omleggingen som ble gjort i forbindelse med St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunane».

Omleggingen av inntektssystemet i 1994 var altså i utgangspunktet en teknisk sammenslåing av kostnadsnøkklene for sektortilskuddene. Følgende endringer var imidlertid av mer substansiell karakter:

- omlegging av småkommunetilskuddet
- ny vurdering av størrelsen på storbytillegget
- omlegging av Nord-Norge tilskuddet
- ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring

Begrunnelsen for etablering av småkommunetilskuddet var at analyser av kostnader knyttet til virksomhet hvor staten ikke gir sektortilskudd viste at små kommuner hadde større utgifter pr. innbygger til slik virksomhet enn store kommuner. Dette gjaldt bl.a. utgifter til administrasjon som ikke fanges opp av det utgiftsutjevneende tilskuddet. For å kompensere for dette ble det laget et småkommunetilskudd i det generelle tilskuddet til kommunene. Samtidig ble merkostnader pga. kommunestørrelse også ivaretatt i kostnadsnøkkel gjennom basistillegget. Ved basistillegget blir det gitt et like stort tilskudd til alle kommuner. Begrunnelsen for dette kriteriet er at alle kommuner, uansett hvor store de er, har faste kostnader ved å opprettholde kommuneadministrasjonen osv. Basistillegget fungerer slik som et småkommunetilskudd i utgiftsutjevningen. Størrelsen på tilskuddet pr. innbygger øker omvendt proporsjonalt med kommunestørrelsen. Det vil si at den største og den minste kommune i landet, Oslo og Utsira, får like mye i tilskudd gjennom dette kriteriet.

Etter forenklingen av inntektssystemet i 1994 ble småkommunetilskuddet lagt til det utgiftsutjevneende tilskuddet ved å heve vekten på basistillegget. Rammen for det utgiftsutjevneende tilskuddet ble samtidig hevet med 205 millioner kroner, og det inntektsutjevneende tilskuddet ble redusert tilsvarende.

I utgiftsutjevningen blir det også gitt egne tillegg til storbyene og til kommunene i Troms og Finnmark. Ved å overføre «småkommunetilskuddet» fra inntektsutjevningen, fikk en samlet alle tillegg som skal kompensere for kostnader knyttet til størrelse eller særlige forhold i kommunene. Det er naturlig at disse blir lagt til det utgiftsutjevneende tilskuddet, fordi det her er lagt inn en premiss om full utgiftsutjevning kommunene imellom. Ved inntektsutjevningen skal kommunene sikrest tilstrekkelig med midler for å ivareta egenfinansieringskravet. I tillegg var det en vesentlig forenkling i inntektssystemet å avvikle en så komplisert ordning som «småkommunetilskuddet».

Særlig tilskudd til kommunene i Nord-Norge ble før forenklingen i 1994, ivaretatt gjennom to mekanismer i det inntektsutjevneende tilskuddet.

Kommunene:

- Høyere skatteutjevningsnivå for kommunene i Nordland (+8 prosentenheter), Troms (+17,5 prosentenheter) og Finnmark (+50 prosentenheter)
- Eget tilskudd til alle kommunene i Nord-Norge

Fylkeskommunene:

- Høyere skatteutjevningnivå i Nordland (127,67 prosent), Troms (132,67 prosent) og Finnmark (137,67 prosent).

Begrunnelsen for å flytte disse ordningene ut av det inntektsutjevnete tilskuddet og legge dem til et eget rammetilskudd, var å gjøre beregningene i inntektssystemet mer ensartet. Ved å legge særskilte tilskudd til Nord-Norge som et eget rammetilskudd blir alle kommunene behandlet likt i det inntektsutjevnete tilskuddet.

I tillegg har man i større grad synliggjort hvor mye mer denne landsdelen får i form av ekstra tilskudd i forhold til kommunene i resten av landet.

## 4.5 HOVEDTREKK I INNTEKTSSYSTEMET

### 4.5.1 Innledning

Fordelingen mellom de ulike komponentene i inntektssystemet er vist i tabell 4.1. Vi ser av tabellen at det utgiftsutjevnete tilskuddet utgjør en hoveddel av rammetilskuddet, både for kommunene og fylkeskommunene. Det inntektsutjevnete tilskuddet er relativt sett større for fylkeskommunene enn for kommunene. Dette har sammenheng med at det foretas en større inntektsutjevning mellom fylkeskommunene enn mellom kommunene. Gitt en bestemt makroøkonomisk ramme for kommuneopplegget betyr et høyere inntektsutjevnete tilskudd et lavere utgiftsutjevnete tilskudd.

Tabell 4.1: Størrelsen på de ulike tilskuddene i inntektssystemet for 1995. Millioner kroner og som andel av det totale rammetilskuddet.

	Kommunene		Fylkeskommunene	
	Mill. kr.	% av rammetilskudd	Mill. kr.	% av rammetilskudd
Utgiftsutj. tilskudd	17 381	78	14 778	74
Inntektsutj. tilskudd	2 666	12	3 693	18
Nord-Norge	942	4	635	3
Skjønn	1 245	6	990	5
Sum	22 234	100	20 096	100

Kilde: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

I kapitlet under gis det en nærmere redegjørelse for utformingen av utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen, Nord-Norge-tilskuddet og skjønn. I tillegg vil kostnadsnøkkelen bli illustrert ved grupperingsanalyser av beregnet utgiftsbehov. Til slutt vil betydningen av egenfinansieringsandelen i dagens inntektssystem bli vist.

### 4.5.2 Nærmere om utgiftsutjevningen i inntektssystemet

Gjennom den statlige rammefinansieringen skal kommunene og fylkeskommunene gis like muligheter til å tilby de tjenestene som inntektssystemet skal dekke. Det utgiftsutjevnete tilskudd skal utjevne forskjeller i ufrivillige kostnader ved å gi et likeverdig kommunalt tjenestetilbud i ulike deler av landet. Kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsutjevnete tilskudd må således være tilpasset kostnadsforhold som f.eks. alderssammensetning, kommunestørrelse eller bosettingsmønster. I

det forenklete inntektssystemet erstattet ett utgiftsutjevneende tilskudd de tidligere sektortilskuddene for hhv. kommunene og fylkeskommunene fra 1994. Det utgiftsutjevneende tilskuddet blir fordelt etter de samme prinsipper som tidligere.

#### 4.5.2.1 Om kostnadsnøkklene

Utgiftsutjevningen består av to elementer. Det ene elementet er kostnadsnøkkelene, det andre er egenfinansieringsandelen.

Kostnadsnøkkelene består av kriterier med tilhørende vekter. Kriteriene i kostnadsnøkkelene er så langt som mulig utformet slik at kommunene selv ikke kan påvirke dem. Et kriterium i kostnadsnøkkelene for fordeling av utgiftsutjevneende tilskudd til kommunene er f.eks. antall innbyggere i aldersgruppen 0-15 år. Gjennom kriteriene og vektene beregnes et anslag på kommunenes driftsutgifter ved tjenesteytingen. Kriteriet «Antall innbyggere 0-15 år» har f.eks. en vekt på 5,4 prosent i kostnadsnøkkelene. Dette betyr at av kommunenes totale utgiftsbehov ved produksjon av de aktuelle tjenestene er 5,4 prosent knyttet til aldersgruppen 0-15 år. Den enkelte kommunes utgiftsbehov beregnes etter deres andel av samtlige 0-15 åringer i landet.

Ved hjelp av kommunenes andel av beregnet utgiftsbehov, beregnet ut fra kostnadsnøkkelene, og anslag på totale driftsutgifter for alle kommunene, beregnes den enkelte kommunes normerte utgifter (i kroner). Denne normerte utgiften kan avvike fra de faktiske utgiftene i den enkelte kommune. Det er imidlertid den relative variasjonen kommunene imellom som er det sentrale element i denne beregningen. Det beregnede utgiftsbehovet har ikke mening i absolutt forstand. Det vil til enhver tid avhenge av de samlede ressurser som er til disposisjon.

Kostnadsnøkklene i inntektssystemet er i hovedsak tallfestet på grunnlag av tilgjengelige regnskapstall over utgiftene ved tjenesteyting i kommunene. Med bakgrunn i disse tallene har det vært gjennomført studier for å finne fram til faktorer som kan forklare variasjonen i utgifter mellom kommunene.

Tabell 4.2 og 4.3 viser kostnadsnøkklene for hhv. kommunene og fylkeskommunene slik de så ut etter forenklingen i 1994.

#### Illustrasjon av kostnadsnøkklene

Ved hjelp av kostnadsnøkkelene beregnes de relative forskjellene i utgiftsbehov kommunene imellom. Tabell 4.4 viser beregnet utgiftsbehov pr. innbygger for kommunene gruppert fylkesvis. Indeksen framkommer ved å dividere hver kommunes andel beregnet utgiftsbehov med andel av befolkning for den enkelte kommune og ta gjennomsnitt vektet med innbyggertall innen hver gruppe. Dette gir landsgjennomsnittet et beregnet utgiftsbehov lik 1. Tabellen viser at kommunene i Akershus i gjennomsnitt har lavest beregnet utgiftsbehov med 0,82. Kommunene i Østfold, Vestfold, Buskerud og Rogaland har også beregnet utgiftsbehov under landsgjennomsnittet. Kommunene i Sogn og Fjordane har det høyeste beregnede utgiftsbehov med 1,22. Videre har kommunene i de fire nordligste fylkene beregnet utgiftsbehov godt over

Tabell 4.2: Kostnadsnøkkel for kommunene. 1994-96.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 0-15 år	0,054
Andel innbyggere 16-66 år	0,161
Andel innbyggere 67-79 år	0,082
Andel innbyggere 80 år og over	0,176

Tabell 4.2: *Kostnadsnøkkel for kommunene. 1994-96.*

Andel innbyggere 0-15 år med skoleskys	0,012
Andel reisetid	0,022
Andel sosialhjelpstilfeller	0,034
Andel enpersonshusholdninger 67 år og over	0,039
Andel beregnet timetall	0,343
Andel basistillegg 1/435	0,056
Andel storbytillegg	0,018
Andel Troms/Finmarktillegg	0,003
Sum	1,000

Tabell 4.3: *Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. 1994-96.*

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 0-15 år	0,058
Andel innbyggere 16-18 år	0,199
Andel innbyggere 19-66 år	0,28
Andel innbyggere 67-79 år	0,155
Andel innbyggere 80 år og over	0,091
Andel enpersonshusholdninger 67 år og over	0,018
Andel innbyggere i grisgrendte strøk	0,036
Andel areal	0,022
Andel innbyggere bosatt på øyer uten fast vegsamband	0,008
Andel rutenett til sjøs	0,013
Andel vedlikeholdskostnader (veg)	0,027
Andel reinvesteringskostnader (veg)	0,013
Andel søkere med yrkesfaglig opplæring	0,059
Andel storbytillegg	0,019
Andel Troms/Finmarktillegg	0,002
Sum	1,000

landsgjennomsnittet. Det er relativt små forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom de ulike fylker. Dette skyldes at i alle fylker er det kommuner med både høyt og lavt beregnet utgiftsbehov. Det beregnede utgiftsbehovet er størst for Utsira med 4,21, og minst for Oppegård med 0,74. Oslo har beregnet utgiftsbehov som landsgjennomsnittet. For alle kommuner er variasjonen omlag 5,7:1. Om lag 390 kommuner har et beregnet utgiftsbehov pr. innbygger mellom 0,9 og 2,0.

Tabell 4.4: *Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger 1994. Kommunene gruppert fylkesvis. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.*

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
Østfold	0,96	0,86	2,14
Akershus	0,82	0,74	1,30

Tabell 4.4: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger 1994. Kommunene gruppert fylkesvis. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Oslo	1,00	1,00	1,00
Hedmark	1,02	0,90	1,66
Oppland	1,03	0,89	1,58
Buskerud	0,96	0,85	1,73
Vestfold	0,93	0,88	1,24
Telemark	1,02	0,89	1,70
Aust-Agder	1,07	0,94	1,91
Vest-Agder	1,00	0,94	2,13
Rogaland	0,95	0,81	4,21
Hordaland	1,02	0,86	3,37
Sogn og Fjordane	1,22	0,91	2,09
Møre og Romsdal	1,06	0,89	1,72
Sør- Trøndelag	1,00	0,87	2,12
Nord- Trøndelag	1,10	0,93	2,15
Nordland	1,11	0,85	2,51
Troms	1,09	0,90	2,32
Finnmark	1,16	0,91	1,92
Landet	1,00	0,74	4,21

Tabell 4.5 viser beregnet utgiftsbehov pr. innbygger for kommunene gruppert etter innbyggertall. Gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov avtar med økende innbyggertall for kommuner inntil 50 000 innbyggere. Variasjonen innad i de ulike gruppene er også avtagende med økende innbyggertall. Kommuner med mindre enn 1 000 innbyggere har gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov på noe mere enn det dobbelte av landsgjennomsnittet. For disse kommunene har basiskriteriet i kostnadsnøkkelen stor betydning. Basiskriteriet forklarer 64-93 prosent av forskjellen mellom denne gruppen og de øvrige kommunegruppene. I inntektssystemet for 1994 ga basiskriteriet isolert hver kommune et beregnet utgiftsbehov på nærmere 5,7 millioner kroner, noe som utgjør om lag 3 800 kroner pr. innbygger i en kommune med 1 500 innbyggere. For Utsira med 222 innbyggere bidrar basistillegget alene til et beregnet utgiftsbehov på om lag 25 000 kroner pr. innbygger. Gjennomsnittlig betydde basiskriteriet omlag 570 kroner pr. innbygger.

Kommunene med 20 000-50 000 innbyggere, dvs. de mellomstore byene, har gjennomsnittlig utgiftsbehov på omlag 90 prosent av landsgjennomsnittet. Økningen i utgiftsbehov fra gruppen av kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbygger til gruppen med over 50 000 innbygger kan i stor grad tilskrives storbytillegget i kostnadsnøkkelen.

Tabell 4.5: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger 1994, kommunene gruppert etter innbyggertall. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
0 - 1 000	2,11	1,69	4,21
1 000 - 2 000	1,64	1,28	2,21
2 000 - 3 000	1,39	1,12	1,84

Tabell 4.5: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger 1994, kommunene gruppert etter innbyggertall. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

3 000 - 4 000	1,23	0,98	1,52
4 000 - 5 000	1,16	0,97	1,47
5 000 - 10 000	1,05	0,86	1,32
10 000 - 20 000	0,93	0,75	1,18
20 000 - 50 000	0,88	0,74	0,96
50 000 -	0,94	0,80	1,00
Landet	1,00	0,75	4,21

#### 4.5.2.2 Egenfinansiering

Hvilken størrelse rammetilskuddet får for den enkelte kommune og fylkeskommune, blir i tillegg til kriterier og vektorer, avgjort av et beregningsmessig krav om egenfinansiering. Kravet innebærer at alle kommuner og fylkeskommuner skal medvirke med like mye av egne inntekter, målt i kroner pr. innbygger, ved finansiering av tjenestene. Egenfinansieringen er definert som en bestemt prosentandel av beregnet utgiftsbehov på landsbasis. Alle kommuner pålegges en lik egenfinansiering målt i kr pr. innbygger ved tjenesteyting. Differansen mellom det beregnede utgiftsbehovet og egenfinansieringen gis i utgiftsutjevneende tilskudd. I inntektssystemet er det derfor full utgiftsutjevning kommunene imellom, gitt egenfinansieringskravet.

#### Hvilke faktorer fører til endring av egenfinansieringsandelen fra år til år?

I dette avsnittet gis det en kort beskrivelse av hvordan ulike faktorer påvirker størrelsen på egenfinansieringsandelen og dermed rammetilskuddet gjennom inntektssystemet, både på kort og lang sikt.

For det første vil størrelsen på det utgiftsutjevneende tilskuddet det året egenfinansieringsandelen beregnes (altså året før budsjettåret) påvirke størrelsen på egenfinansieringsandelen. En reduksjon i det utgiftsutjevneende tilskuddet vil, for gitt utgiftsnivå, føre til en økning i egenfinansieringsandelen. Motsatt vil en vekst i det utgiftsutjevneende tilskuddet gi redusert egenfinansieringsandel.

For det andre vil en sterkere vekst i skatteinntektene enn i det utgiftsutjevneende tilskuddet normalt påvirke egenfinansieringsandelen, forutsatt at økte inntekter for kommunesektoren vil føre til høyere utgifter til kommunale tjenester. Dette vil igjen føre til at beregnet utgiftsbehov går opp. Med uendret utgiftsutjevneende tilskudd, vil dette føre til en økning i egenfinansieringsandelen. I tillegg vil en sterk skatte

---

### Boks 4.1 Beregning av egenfinansieringsandel

Egenfinansieringsandelen er definert som den andel av beregnet utgiftsbehov som beregningsmessig forutsettes dekket ved kommunenes og fylkeskommunenes egne inntekter, dette betyr i denne sammenhengen skatt og inntektsutjevneende tilskudd. Ved hjelp av regnskapstall for de tjenester som omfattes av det utgiftsutjevneende tilskuddet beregnes et anslag på beregnet utgiftsbehov i året før budsjettåret. Egenfinansieringen er det som gjenstår når det utgiftsutjevneende tilskuddet for det samme året, dvs. året før budsjettåret, er trukket fra. Egenfinansieringsandelen er definert som egenfinansieringsandelen som beregnes og legges til grunn for beregningen av neste års rammetilskudd.

Beregningen av egenfinansieringsandelen for år t+1

Følgende variable benyttes:

---

Et:	Egenfinansiering år t
Ut:	Beregnet utgiftsbehov år t
Rt:	Utgiftsutjevnenende tilskudd år t
e(t+1):	egenfinansieringsandelen år t+1
x:	Veksten i kommunenes/fylkeskommunenes frie inntekter fra år t-2 til år t

---

Beregnet utgiftsbehov beregnes på grunnlag av tall hentet fra kommuneregnskapet (tall for år t-2). Det tas utgangspunkt i nettodriftsutgifter på de aktuelle kapitler for hhv. kommunene og fylkeskommunene. Verdien av beregnet utgiftsbehov framskrives til inneværende år(t):

$$U_t = x * U_{(t-2)}$$

Egenfinansieringen år t er gitt av formelen:

$$E_t = U_t - R_t$$

Egenfinansieringsandelen beregnet for år t blir benyttet i beregningen av inntektssystemet i år t+1

$$e(t+1) = \frac{E_t}{U_t}$$

---

vekst isolerte sett føre til et høyere inntektsutjevnenende tilskudd to år senere, fordi gjennomsnittlige skatteinntekter på landsbasis dermed heves. En vekst i det inntektsutjevnenende tilskuddet virker på samme måte som økte skatteinntekter og medfører at egenfinansieringsandelen igjen øker.

For det tredje vil endringer av det kommunale skattøret påvirke egenfinansieringsandelen. Endring i det kommunale skattøret påvirker både størrelsen på de totale inntektene for kommunesektoren og fordelingen av rammetilskuddet mellom inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen. Dersom det kommunale skattøret reduseres vil mer av kommunesektorens frie inntekter fordeles gjennom det utgiftsutjevnenende tilskuddet. Dette betyr at egenfinansieringsandelen går ned. Motsatt vil egenfinansieringsandelen vokse dersom skattøret vokser.

For det fjerde vil endring av minsteinntektsnivået påvirke størrelsen på egenfinansieringsandelen. Dersom minsteinntektsnivået settes ned vil mindre av rammetilskuddet fordeles gjennom det inntektsutjevnenende tilskuddet og mer gjennom det utgiftsutjevnenende tilskuddet. Dette innebærer at en reduksjon i minsteinntektsnivået vil innebære en lavere egenfinansieringsandel.

For det femte kan endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bidra til at egenfinansieringsandelen endres. Dersom ansvaret for en stor oppgave flyttes fra fylkeskommunen til kommunene flyttes også tilskuddet. Dersom forholdet mellom faktiske kostnader og tilskudd fra staten er forskjellig fra egenfinansieringsandelen i inntektssystemet for det tilskuddet som legges inn, vil dette føre til endringer i egenfinansieringsandelen. Endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene vil føre til endringer i regnskapene og på den måten påvirke størrelsen på egenfinansieringsandelen.

**Prinsipper for egenfinansiering i inntektssystemet.**

Da inntektssystemet ble innført ble det, i St.meld.nr. 26 (1983-84) «Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene», diskutert to alternative metoder for beregning av egenfinansieringen i inntektssystemet. De to alternative metodene ble også diskutert i St.prp. nr. 1 (1993-94) «Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjettproposisjon». De to metodene er illustrert i figur 4.1. Prinsipp I innebærer at tilskuddet skal utjevne alle ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. Bidraget fra den enkelte kommune til finansiering av tjenestetilbudet skal være det samme uansett slike forhold. Prinsipp II innebærer at tilskuddet skal dekke den samme andelen av det beregnede utgiftsbehovet i hver kommune. Høyden på søylene viser det beregnede utgiftsbehovet, mens de skraverte delene viser tilskuddet. Kommune A har et høyere utgiftsbehov, og får en større andel av overføringene hvis prinsipp I legges til grunn.

Tilskuddet til helse- og sosialformål som fantes før innføringen av inntektssystemet i 1986, tok utgangspunkt i prinsipp II, dvs. at tilskuddet skulle dekke en like stor andel av beregnet utgiftsbehov i alle kommuner. Dette vil si at en kommune med et stort utgiftsbehov målt i kroner pr. innbygger, selv måtte dekke en større del av utgiftene målt i kroner pr. innbygger enn en kommune med et lavt utgiftsbehov. To kommuner med like store skatteinntekter, men med



Figur 4.1 Alternative beregninger av egenfinansieringsandelen i inntektssystemet.

ulikt utgiftsbehov, vil dermed ikke kunne gi innbyggerne det samme tjenestetilbudet.

I St.meld. nr. 26 (1983-84) ble det foreslått å legge til grunn prinsippet om full utgiftsutjevning, gitt egenfinansieringskravet, for å fordele tilskudd mellom kommunene. Det ble lagt til grunn at alle kommuner skulle bidra med like mye målt i kroner pr. innbygger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Det betyr at tilskudd som andel av beregnet utgiftsbehov vil variere mellom kommunene. Dette prinsippet henger logisk sammen med inntektsutjevningen som sikrer alle kommuner et minimum inntektsnivå.

Sammenhengen mellom inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen i dagens inntektssystem skjer gjennom egenfinansieringsandelen. Dersom kommunesektoren får en sterk vekst i skatteinntektene vil det inntektsutjevne tilskuddet også vokse. De økte inntektene for kommunesektoren vil bety økte utgifter til de kom-

munale tjenestene, også de tjenestene rammetilskuddet dekker. Når skatteinntektene og det inntektsutjevneende tilskuddet vokser, reduseres det utgiftsutjevneende tilskuddet. Dersom kommunesektorens inntekter øker og veksten kanaliseres til de ulike tjenestene kommunene har ansvar for, vil egenfinansieringsandelen også øke. Økte skatteinntekter og inntektsutjevneende tilskudd vil på denne måten føre til en reduksjon i det utgiftsutjevneende tilskuddet.

Den viktigste ulempen med prinsipp II som alternativ beregning av egenfinansieringsandel er at det bare er delvis utjevning av kostnadsforskjeller mellom kommunene. Det betyr at kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov og høye skatteinntekter vil tjene på en slik beregningsmetode på bekostning av kommuner med høyt utgiftsbehov og lave skatteinntekter.

Når en har valgt prinsippet med full utgiftsutjevning, er det nødvendig å oppdatere egenfinansieringsandelene årlig. Dersom det ikke foretas en oppdatering, vil det bli en logisk brist i systemet ved at det ikke lenger er en sammenheng mellom de faktiske utgifter, rammetilskudd og størrelsen på egenfinansieringsandelen. Fordelingen av tilskudd mellom kommunene vil dermed ikke lenger samsvare med de beregnede behovene i kommunene, og det vil ikke lenger være full utgiftsutjevning.

#### 4.5.2.3 Beregning av det utgiftsutjevneende tilskuddet

Ved beregningen av det utgiftsutjevneende tilskuddet til den enkelte kommune beregnes først kommunens andel av det utgiftsutjevneende tilskuddet. Denne beregningen er uavhengig av størrelsen på det utgiftsutjevneende tilskuddet. Til slutt multipliseres andel rammetilskudd med samlet rammetilskudd, slik at utgiftsutjevneende tilskudd til den enkelte kommune framkommer.

Beregningen av andel rammetilskudd tar utgangspunkt i den enkelte kommunes andel av beregnet utgiftsbehov, beregnet ved hjelp av kostnadsnøkkelen, og egenfinansieringsandelen. Beregningene er dokumentert i boks 4.2, basert på samme definisjoner som i boks 4.1.

I beregningen av andel utgiftsutjevneende tilskudd er det flere parametre som påvirker størrelsen på den enkelte kommunes utgiftsutjevneende tilskudd. For det første gir endring i kriterieverdier endring i beregnet utgiftsbehov og dermed endring i andel rammetilskudd. Dersom en kommune har en endring i elevtallet som avviker fra endringen på landsbasis, vil kommunen, gitt at alle andre faktorer holdes konstant, få en endring i tilskudd.

For det andre vil egenfinansieringsandelen påvirke størrelsen på det utgiftsutjevneende tilskuddet for den enkelte kommune. I hvilken grad egenfinansieringsandelen påvirker andel utgiftsutjevneende tilskudd vil avhenge av forholdet mellom andel befolkning og andel beregnet utgiftsbehov. Tabell 4.6 illustreres gjennomsnittlig endring i andel rammetilskudd. Kommunene er gruppert etter forholdet mellom befolkningsandel og andel beregnet utgiftsbehov. Tallene som er brukt i analysen er fra inntektssystemet i 1994 og 1995. Egenfinansieringsandelen økte fra 60,8 prosent i 1994 til 64,9 prosent i 1995. Hensikten med tabellen er å vise at dette slår ulikt ut for ulike grupper av kommuner.

Den første gruppen er kommuner som har et høyt beregnet utgiftsbehov i forhold til antall innbyggere. Disse kommunene tjener på veksten i egenfinansieringsandelen. Ser vi på endring i kriterieverdier har nesten samtlige kommuner i den første gruppen en nedgang i beregnet utgiftsbehov. Dette betyr at disse kommunene, isolert sett, skulle hatt en nedgang i andel utgiftsutjevneende tilskudd. Men fordi endringen i egenfinansieringsandelen betyr mye mer for endringen i andel utgiftsut-

jevne tilskudd enn kriterieverdier, får disse kommunene en sterk vekst i andel utgiftsutjevne tilskudd. Utsira kommune er den

---

### Boks 4.2 Modell for utgiftsutjevningen i dagens inntektssystem

Det utgiftsutjevne tilskuddet er definert som differansen mellom beregnet utgiftsbehov og beregnet egenfinansiering. Dette gjelder både i makro og for den enkelte kommune. I statsbudsjettet blir rammen for det utgiftsutjevne tilskuddet fastsatt. Egenfinansieringen settes lik beregnet egenfinansiering i året før budsjettåret. Egenfinansieringsandelen er definert som forholdet mellom beregnet egenfinansiering og beregnet utgiftsbehov. Det utgiftsutjevne tilskuddet og egenfinansieringsandelen definerer *implisitt* størrelsen på beregnet utgiftsbehov i budsjettåret. Nedenfor beskrives beregningsmodellen for kommunene. Beregningen av det utgiftsutjevne tilskuddet til fylkeskommunene er helt tilsvarende.

Følgende variable blir benyttet:

---

U:	Samlet beregnet utgiftsbehov
E:	Samlet egenfinansiering
R:	Samlet utgiftsutjevne tilskudd
e:	egenfinansieringsandelen
N:	Antall innbyggere i hele landet

---

Fotnote i indikerer tilsvarende variabel for kommune nr i  
For hele landet gjelder følgende sammenhenger:

$$1. R = U - E$$

$$2. e = \frac{E}{U}$$

Av likning 1 og 2 følger at:

$$3. U = \frac{R}{1 - e}$$

Det går fram av likning 3 at beregnet utgiftsbehov vil variere fra år til år, avhengig av størrelsen på det utgiftsutjevne tilskuddet og egenfinansieringsandelen. Dette har ingen direkte betydning for fordelingen av rammetilskuddet, ettersom det bare er relative forskjeller i utgiftsbehov som beregnes i inntektssystemet.

Ved hjelp av kostnadsnøkkelen beregnes den enkelte kommunes andel av samlet beregnet utgiftsbehov,  $U_i / U$ , mens det er kommunens andel av samlet rammetilskudd  $R_i / R$  som skal beregnes.

Det forutsettes at den enkelte kommunes andel av egenfinansieringen svarer til kommunens andel av innbyggertallet i hele landet. Det betyr at følgende sammenheng gjelder:

$$4. E_i = E * \frac{N_i}{N}$$

som kan omformuleres til:

$$\frac{E_i}{U} = \frac{E}{U} * \frac{N_i}{N} = e * \frac{N_i}{N}$$

Likning 1. kan omformuleres til:

$$\frac{R_i}{U} = \frac{U_i}{U} - \frac{E_i}{U}$$

som igjen kan omformuleres til: ( ved å multiplisere med  $U/R$  )

$$\frac{R_i}{R} = \frac{\frac{U_i}{U} - \frac{E_i}{U}}{\frac{U-E}{U}} = \frac{\frac{U_i}{U} - \frac{E_i}{U}}{1 - \frac{E}{U}} = \frac{U_i - e * \frac{N_i}{N}}{1 - e}$$

Dette er formelen som benyttes ved beregningen av den enkelte kommunes andel av det utgiftsutjevneende tilskuddet. Uttrykket illustrerer egenfinansieringsandelens betydning for størrelsen på det utgiftsutjevneende tilskuddet til den enkelte kommune.

---

kommunen i landet som har høyest beregnet utgiftsbehov i forhold til antall innbyggere. Utsira hadde en nedgang i andel beregnet utgiftsbehov fra 1994 til 1995 på 2,4 prosent. Til tross for nedgang i beregnet utgiftsbehov hadde Utsira en vekst i andel utgiftsutjevneende tilskudd på 7,5 prosent. Denne veksten skyldes dermed endring i egenfinansieringsandelen. Bygland kommune har et forhold på 0,5 mellom andel befolkning og andel beregnet utgiftsbehov. For denne kommunen skulle altså en endring i egenfinansieringsandelen på 4,1 prosentpoeng tilsi en vekst i andel rammetilskudd. Bygland har imidlertid en nedgang i andel utgiftsutjevneende tilskudd på 4,5 prosent fra 1994 til 1995. For denne kommunen kan nedgang i andel utgiftsutjevneende tilskudd forklares med en nedgang i andel beregnet utgiftsbehov på 7,6 prosent. Den sterke nedgangen i andel beregnet utgiftsbehov slår på denne måten i hjel effekten av økt egenfinansieringsandel.

For kommuner som har like stor andel av befolkning som andel beregnet utgiftsbehov, vil egenfinansieringsandelen i liten grad forklare endring i andel-

Tabell 4.6: Endring i andel utgiftsutjevneende tilskudd fra 1994 til 1995 - kommunene gruppert etter forholdet mellom andel befolkning og andel beregnet utgiftsbehov.

Gruppe	Antall	Endring i andel utgiftsutjevneende tilskudd
0 - 0,5	42	4,54
0,5 - 0,6	50	4,18
0,7 - 0,8	74	3,50
0,8 - 0,9	62	3,26
0,9 - 1,0	78	0,77
1,0 - 1,1	72	-0,50
1,1 - 1,2	32	-2,62

Tabell 4.6: Endring i andel utgiftsutjevneende tilskudd fra 1994 til 1995 - kommunene gruppert etter forholdet mellom andel befolkning og andel beregnet utgiftsbehov.

1,2 - 1,4	11	-9,91
-----------	----	-------

utgiftsutjevneende tilskudd. Dersom disse kommunene opplever en endring i det utgiftsutjevneende tilskuddet, skyldes det endring i andel beregnet utgiftsbehov.

Den siste gruppen av kommuner er de kommunene som har et lavt beregnet utgiftsbehov i forhold til antall innbyggere. De fleste av disse kommunene er Akershuskommuner. Disse kommunene taper på økning i egenfinansieringsandelen.

Gjennomsnittlig reduksjon i andel utgiftsutjevneende tilskudd for den siste gruppen av kommuner er på nesten 10 prosent fra 1994 til 1995. Dette til tross for at nesten alle kommunene i denne gruppen har hatt en vekst i andel beregnet utgiftsbehov. Disse kommunene taper altså mye på endringen i egenfinansieringsandelen.

#### 4.5.3 Nærmere om inntektsutjevningen i inntektssystemet

Inntektsutjevningen skal utjevne forskjeller i gjennomsnittlig skatt pr. innbygger mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Beregningen tar utgangspunkt i bokført skatt på inntekt og formue. Eiendomsskatt er ikke inkludert. For fylkeskommunene inngår kun inntektsskatt fordi fylkeskommunene pr. i dag ikke har formueskatt. Kommunene heves, i dag, opp til et nivå på 96,2 prosent av gjennomsnittlig skatt pr. innbygger. Dette nivået har vært endret flere ganger, og ble sist endret i forbindelse med forenklingen i 1994 (St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunane»). Kommuner med en skatteinntekt pr. innbygger på over 140 prosent av landsgjennomsnittet, trekkes 50 prosent av den del av skatteinntekten som overstiger 140 prosent. For fylkeskommunene er minsteinntektsprosenten 113,25 prosent av gjennomsnittlig skatt pr. innbygger. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter. Det er også kun to fylkeskommuner som (i dag) har skatteinntekter over 113,25 prosent av landsgjennomsnittet, nemlig Oslo og Akershus, og som dermed ikke får inntektsutjevneende tilskudd. Prosentatsene for beregning av det inntektsutjevneende tilskuddet er historisk begrunnet og har sammenheng med fordelingen av tilskudd gjennom skattefordelingsfondet før innføringen av inntektssystemet.

#### 4.5.4 Om tilskudd etter skjønn

I rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene er det også en del som blir fordelt etter skjønn. I 1995 var skjønnsdelen på 2,2 milliarder kroner. Dette utgjorde 5,2 prosent av samlet rammetilskudd innenfor inntektssystemet. Skjønnsporten blir fordelt av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Fylkesmannen gir råd om fordelingen til kommunene.

#### 4.5.5 Nord-Norge tilskuddet

Nord-Norge tilskuddet er et rammetilskudd som inngår i inntektssystemet. Tilskuddet er en videreføring av den tidligere ordningen med høyere minsteinntektsnivå i nord-norske kommuner og fylkeskommuner enn ellers i landet. Det fordeles til kommunene i Nord-Norge med et bestemt beløp pr. innbygger, men uavhengig av inntektssystemets kriterier. Det fastsettes en felles sats for alle kommunene innenfor hvert fylke. Det er ulike satser for kommunene i Nordland, Troms og Finnmark. De tre nordligste fylkeskommunene får også et eget Nord-Norge-tilskudd beregnet ut

fra en sats pr. innbygger. Størrelsen på satsene i Nord-Norge-tilskuddet bygger på verdien av tidligere heving av minsteinntektsnivået.

Satsene for 1995 var for kommunene:

- Nordland kr 1 065,-
- Troms kr 2 042,-
- Finnmark kr 4 974,-

For fylkeskommunene:

- Nordland kr 1 203,-
- Troms kr 1 443,-
- Finnmark kr 1 684,-

Den viktigste begrunnelsen for særskilte tilskudd til kommunene i Nord-Norge og de tre nordligste fylkeskommunene var spesielle klimatiske og strukturelle forhold som ikke fanges opp av kriteriene i kostnadsnøkklene. I tillegg ble de særskilte tilskuddene til Nord-Norge begrunnet med en svak økonomisk utvikling i Nord-Norge på det tidspunktet da inntektssystemet ble innført.

#### 4.5.6 Overgangsordning

Da inntektssystemet ble tatt i bruk i 1986 ble det innført en overgangsordning for å unngå brå endringer i tilskuddsnivået for den enkelte kommune fra det ene året til det andre. Fordelingen av tilskudd etter inntektssystemets faste kriterier gir en annen fordeling enn den opprinnelige fordelingen mellom kommunene og fylkeskommunene. For noen kommuner vil endringen være for stor til at kommunene kan klare det. Opprinnelig fungerte overgangsordningen slik at man la en viss vekt på fordeling etter inntektssystemets kriterier og en viss vekt på fordelingen fra 1985. I selve innføringsåret, 1986, ble det imidlertid gitt en inntektsgaranti som innebar at ingen kommuner skulle gå ned i overføringer. Dermed ble det lagt 100 prosent vekt på fordelingen fra 1985 og ingen vekt på fordeling etter inntektssystemets kriterier.

I 1988 ble ansvaret for somatiske sykehjem overført fra fylkeskommunene til kommunene. I tilknytning til denne reformen ble utformingen av overgangsordningen drøftet i St.meld. nr. 56 (1986-87) «Om endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner». Det var flere grunner til at man ønsket å endre overgangsordningen. For det første ble basisåret 1985 stadig fjernere. For det andre var det ønskelig med en ordning som bedre kunne håndtere funksjonsfordelingsendringer mellom forvaltningsnivåene. For det tredje var det nødvendig med en overgangsordning som fanget opp store systemendringer som for eksempel endringer i kostnadsnøkkelen. I St. meld. nr. 56 ble det foreslått en ny overgangsordning med «løpende basis». Det vil si at man i stedet for å vektlegge inntektsfordelingen fra 1985, hvert år legger en bestemt vekt på tilskuddsfordelingen året før tilskuddsåret og en bestemt vekt på fordelingen etter inntektssystemets kriterier. Tilskuddet året før blir korrigert for oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene og for skatteutviklingen. Fordelen med denne ordningen var at man får en gradvis tilpasning av tilskuddsfordelingen ved endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og ved innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet.

I inntektssystemet slik det fungerte før St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunane» ble det også korrigert for andre kriterier enn skatt i basis for overgangsordningen. Det ble korrigert for alle endringer i kriterieverdier for å sikre at disse fikk fullt gjennomslag i inntektssystemet. På denne måten ble tilskuddet omfordelt noe mellom kommunene i tråd med utviklingen i befolknings sammensetningen. Ved å la endringer i kriterieverdier få fullt gjennomslag svinger

tilskuddet mer til den enkelte kommune fra år til år, gitt alt annet likt. Begrunnelsen for denne ordningen var at tilskudd gjennom inntektssystemet til enhver tid skulle være mest mulig tilpasset til kommunenes egen befolkningssammensetning.

Fra og med inntektssystemet 1994 ble denne ordningen lagt om og endring i kriterieverdier er omfattet av overgangsordningen og får dermed bare delvis gjennomslag i tilskuddet. Begrunnelsen for å endre ordningen var at selv om en kommune f.eks. får lavere barnetall fra det ene året til det andre er det ikke sikkert dette gir kommunen mulighet til å redusere utgiftene av den grunn. På den annen side kan en sterk befolkningsvekst gi økte utgifter. Erfaringene med det forenklete inntektssystemet slik det har fungert fra og med 1994 viser at kommuner med sterk befolkningsvekst får problemer med at endringer i kriterieverdier bare slår gjennom med 20 prosent. Det er usikkert hvor stort dette problemet er for de kommunene det gjelder og hvor mange kommuner dette berører. En måte å dempe effekten av bare 20 prosent gjennomslag for kriterieverdier er å øke nedtrappingstakten fra 80/20 til f.eks 70/30.

#### 4.5.7 Korreksjonsordning for statlige og private skoler

For å ta hensyn til at besparelsen ved å ha elever i statlige og private skoler varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene er det laget en korreksjonsordning ved beregningen av utgiftsutjevneende tilskudd for hhv. kommuner og fylkeskommuner. Gjennom korreksjonsordningen foretas det en begrenset omfordeling av det utgiftsutjevneende tilskuddet til hhv. kommuner og fylkeskommuner. Korreksjonsordningen har ikke innvirkning på de totale rammene for det utgiftsutjevneende tilskuddet. Ordningen gir en omfordeling fra kommuner/fylkeskommuner med mange elever i statlige/private skoler, til kommuner/fylkeskommuner med få elever i slike skoler.

### 4.6 PRAKTISERING AV SYSTEMET

I forbindelse med fremleggelsen av kommuneøkonomiproposisjonen hver vår gis det foreløpige signaler om ønsket vekst i kommunesektorens samlede inntekter. De senere årene har det også vært gitt signaler om ønsket vekst i de frie inntektene. Ut fra gitte forutsetninger om utviklingen i frie inntekter og samlede inntekter, for det følgende budsjettåret, er det langt på vei mulig å avlede forutsetninger om utviklingen i øremerkede tilskudd.

Frie inntekter består av skatt og rammetilskudd. Ved å justere skattøren reguleres, innenfor en gitt ramme for frie inntekter, den andel av kommunesektorens frie inntekter som er til fordeling som rammetilskudd gjennom inntektssystemet. Når det er fastsatt en ønsket vekst i frie inntekter og skattøren er bestemt, gir størrelsen på rammetilskuddet seg selv. Rammetilskuddet består først og fremst av inntekts- og utgiftsutjevning. Inntektsutjevneende tilskudd bestemmes av skatteutviklingen, slik at utgiftsutjevneende tilskudd blir residualt bestemt.

Den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren innebærer, som nevnt over, at det hvert år fastsettes en ramme for veksten i kommunesektorens inntekter. Denne veksten fordeler seg til dels ulikt på de ulike komponentene av kommunesektorens inntekter. Det er de siste årene blitt fastsatt en egen målsetting for veksten i de frie inntektene, dvs. skatt og rammetilskudd. Noen kommuner og fylkeskommuner har hoveddelen av sine inntekter fra skatt, mens andre har hoveddelen av sine inntekter fra rammeoverføringer. For kommunene og fylkeskommunene har det således stor betydning om veksten skjer i rammetilskuddet eller i skatteinntektene.

Det har derfor i statsbudsjettet vært lagt opp til om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd.

Valg av handlingsparametre i inntektssystemet gir fordelingsvirkninger. Endringer i forholdet mellom skatt og rammetilskudd gir virkninger på inntektsfordelingen mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov og høye skatteinntekter vil tjene på at en eventuell vekst i frie inntekter skjer gjennom skatteinntektene. Motsatt vil kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov og lave skatteinntekter tjene på at en eventuell vekst i frie inntekter skjer gjennom inntektssystemet. De kommunene som har en mer jevn fordeling av sine inntekter på skatt og rammetilskudd vil i mindre grad påvirkes av endringer i forholdet mellom skatt og rammetilskudd. For de kommuner som mottar inntektsutjevneende tilskudd vil en sterk skattevekst ett år bli kompensert to år i ettertid, slik at de på denne måten også vil få del i en sterk skattevekst. Dette betyr at det, sett over en periode på 3 år, er kommuner som har en høy andel av sine inntekter fra skatt eller inntektsutjevneende tilskudd som vil kunne sies å ha fordel av at skatteinntektene vokser sterkere enn det utgiftsutjevneende tilskuddet. Denne situasjonen kommer klart fram når man ser på perioden 1994 til 1996. I 1994 var det en sterk skattevekst i mange kommuner. Dette har medført at det inntektsutjevneende tilskuddet for 1996 fikk en meget sterk vekst. Det betyr at alle minsteinntektskommunene ble hevet opp til et inntektsnivå som tilsvarer den gjennomsnittlige skatteveksten i 1994.

Sterk vekst i skatteinntektene fører til lavere vekst i det utgiftsutjevneende tilskuddet. På kort sikt, kan skattøret justeres slik at veksten i det utgiftsutjevneende tilskuddet blir lik anslått skattevekst i statsbudsjettet. Dersom skatteveksten i ettertid viser seg å bli sterkere enn anslått, er det vanskeligere å gjøre noe med dette på kort sikt. Sterk skattevekst vil som nevnt normalt også føre til sterk vekst i det inntektsutjevneende tilskuddet to år i ettertid. Innenfor en gitt ramme for vekst i de frie inntektene vil dette bidra til ytterligere reduksjon i det utgiftsutjevneende tilskuddet.

De som taper på at skatteinntektene vokser sterkere enn det utgiftsutjevneende tilskuddet er kommuner og fylkeskommuner som har et høyt beregnet utgiftsbehov. Spesielt de kommuner og fylkeskommuner som ikke er omfattet av inntektsutjevningen og som har hatt en svakere skattevekst enn landsgjennomsnittet kan på kort sikt få en betydelig reduksjon i sine inntekter.

Det er imidlertid en mekanisme i inntektssystemet som over tid vil motvirke de fordelingsvirkningene som er omtalt over. En økning av kommunesektorens inntekter i form av økte skatteinntekter, vil føre til at egenfinansieringsandelen øker, jf. "*Nærmere om utgiftsutjevningen i inntektssystemet*" i kap. 4.5.2. Dette vil skje gradvis over noen år. Den sterke skatteveksten i 1994 vil f.eks. gi utslag i egenfinansieringsandelen i inntektssystemet for 1995 og 1997. Endringer i egenfinansieringsandelen omfattes imidlertid av overgangsordningen. Dette fører til at det tar svært lang tid før virkningen på egenfinansieringsandelen av sterk skattevekst får full effekt.

En økning i egenfinansieringsandelen vil være til fordel for kommuner og fylkeskommuner med høyt beregnet utgiftsbehov. Det er de samme som på kort sikt taper mest på sterk skattevekst. Dette betyr at endringen i egenfinansieringsandelen vil motvirke den kortsiktige effekten av at skatteinntektene vokser sterkere enn rammetilskuddet.

Egenfinansieringsandelen fungerer som et bindeledd mellom utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet. Egenfinansieringskravet må ses i sammenheng med at ordningen med minsteinntektskompensasjon sikrer alle kommuner og fylkeskommuner en minsteinntekt, regnet i kroner pr. innbygger. Økte skatteinntekter

setter kommunene/fylkeskommunene i stand til å møte et økt krav om egenfinansiering.

For de kommuner som ikke mottar minsteinntektstilskudd vil ikke den effekten vi har omtalt her gjelde automatisk. Disse kommunene vil oppleve effekten av endring i egenfinansieringsandelen på linje med alle andre. Dersom disse kommunene har en svakere vekst i skatteinntektene enn resten av landet vil de ikke være automatisk sikret de inntekter de trenger til å møte det økte kravet om egenfinansiering. Dette er et problem som vil oppstå gradvis, ettersom det tar tid før egenfinansieringsandelen endres og dette får noe særlig betydning. Dersom det er snakk om en permanent skattesvikt vil også en slik kommune før eller siden bli fanget opp av ordningen med minsteinntektstilskudd.

#### 4.7 UTVALGETS VURDERING

Inntektssystemet har vært gjenstand for kritikk siden det ble innført i 1986. Systemet har vært endret flere ganger i løpet av den tiden det har virket og til tross for kritikk av systemet, eller deler av systemet, har det vært stor oppslutning om rammefinansiering som prinsipp. Kritikken har dreid seg om utformingen av systemet og dets fordelingsvirkninger. I dette avsnittet vil vi komme nærmere tilbake til den kritikken som har vært reist mot systemet som sådan.

Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært flere mer eller mindre godt organiserte aksjoner fra ulike grupper av kommuner som mener de kommer dårlig ut ved beregning av tilskudd etter inntektssystemets kriterier. Den første aksjonen kom like etter innføringen av inntektssystemet og bestod av en del øykommuner i Nordland. Bakgrunnen for protestene fra Nordlands-kommunene var at man mente at inntektssystemets kriterier ikke godt nok ivaretok øykommunenes spesielle behov. I forbindelse med gjennomgangen av inntektssystemet i 1992 og innføringen av det nye kriteriet «Beregnet reisetid» som erstattet det gamle spredtbygd kriteriet, ble øykommunenes beregnede utgiftsbehov bedre ivaretatt.

Etter gjennomgangen av inntektssystemet i 1992 som resulterte i et nytt kriterium for timetall i grunnskolenøkkelen, nemlig «Beregnet timetall», ble det startet en aksjon som ble kalt Agdermodell-aksjonen. Fræna kommune sto sentralt i debatten om Agdermodellen. Kritikken fra Fræna gikk ut på at modellen for «Beregnet timetall» inneholdt vesentlige mangler fordi det ikke tas hensyn til bl.a språkdeling og kapitalkostnader i modellen. I tillegg mente kommunen at modellen kan være en trussel for grendeskolene.

Det har den senere tid vært flere diskusjoner i kommunesektoren om fordelingsprofilen som ligger i dagens inntektssystem. I den forbindelse ble det etablert en aksjonsgruppe som ble kalt Lav-inntekts-kommunene (LIK) eller Enebakk-aksjonen. Utgangspunktet for LIK er at Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark får en uforholdsmessig stor andel av rammetilskuddet på bekostning av det sentrale Østlandsområdet samt Rogaland.

Som en del av debatten om fordelingsprofilen i dagens inntektssystem har både kraftkommunenes og storbyenes situasjon vært diskutert. Når det gjelder situasjonen for kraftkommunene har det vært argumentert med at det gir urimelige utslag på fordelingen av frie inntekter (skatt og rammetilskudd) mellom kommunene at noen kommuner, på grunn av skatteinntekter fra kraftverk, får et betydelig høyere nivå på frie inntekter enn andre kommuner. Argumentasjonen har vært at vannkraft er en nasjonal ressurs, og at de kommuner hvor kraftverket er lokalisert ikke har et særskilt krav på inntekter fra denne ressursen.

Når det gjelder storbyene har diskusjonen i stor grad vært preget av spørsmålet om det er spesielle forhold i storbyene som ikke fanges opp i dagens kostnadsnøkkel og på hvilke områder storbyene avviker fra resten av landets kommuner.

Inntektssystemet har vært kritisert for å være for komplisert. Det blir dermed vanskelig for folkevalgte organer både på nasjonalt og lokalt nivå å gjennomskue mekanismene i inntektssystemet. Det må være en sentral målsetting å lage et system som gjør det mulig for den enkelte kommune å budsjettere og etterregne størrelsen på sitt eget tilskudd.

Da inntektssystemet ble gjennomgått sist, i forbindelse med forenklingen i 1994, ble det foretatt noen endringer av systemet som gjør systemet mindre komplisert.

- For det første ble sektortilskuddene slått sammen til et tilskudd. Dette har medført at illustrasjonene av beregningene av rammetilskuddet i «Grønt hefte» er blitt mer oversiktlige.
- For det andre ble ordningen med korrigerende av endring i kriterieverdier i overgangsordningen fjernet. For at endring i kriterieverdier skulle slå igjennom med 100 prosent, måtte fjorårets tilskudd (basis) korrigeres for disse endringene. Dette virket kompliserende på beregningene av overgangsordningen.
- For det tredje ble det særskilte tilskuddet til små kommuner flyttet ut av inntektutjevningen og over til utgiftsutjevningen ved å heve vekten på basiskriteriet.
- For det fjerde ble de særskilte tilskuddene til kommuner i Nord-Norge flyttet ut av inntektutjevningen og over til et eget tilskudd.

På denne måten ble minsteinntektsnivået likt for alle kommunene og fylkeskommunene. I forbindelse med denne gjennomgangen av inntektssystemet blir det viktig å avklare hvilke elementer som fremdeles virker kompliserende på systemet.

Antall kriterier har vært anført som et element som kan virke kompliserende. For mange kriterier gjør det vanskelig å holde oversikten. Utvalget vurderer imidlertid dette som mindre viktig. Det skal et betydelig antall kriterier til for at dette skal virke kompliserende på systemet. Antall kriterier i dagens system er ikke nok til å komplisere systemet. En moderat øking av antall kriterier vil etter utvalgets mening, heller ikke virke kompliserende på systemet.

Slik utvalget ser det, er det to elementer i dagens inntektssystem som virker kompliserende. Det er for det første beregningen av egenfinansieringsandelen. Metoden for beregning av egenfinansieringsandelen gjør det vanskelig for den enkelte kommune å kontrollere disse beregningene. Utformingen av egenfinansieringsandelen virker også kompliserende på systemet på den måten at det gjør det vanskelig for den enkelte kommune å forstå hvordan vekst i andel beregnet utgiftsbehov kan gi reduksjon i andel utgiftsutjevningstilskudd.

Når det gjelder dagens metode for beregning av egenfinansieringsandelen har den også uheldige virkninger for beregningen av det totale utgiftsbehov. Beregningen av størrelsen på egenfinansieringsandelen tar utgangspunkt i fremskrevne regnskapstall og rammetilskuddet for året før budsjettåret. Ved å beregne egenfinansieringsandelen på denne måten er det ett års forskjell mellom beregningsåret (det året hvor man foretar utregningen av egenfinansieringsandelen) og budsjettåret. Dersom det skjer store endringer i størrelsen på rammetilskuddet fra beregningsåret til budsjettåret vil dette føre til endringer i beregnet utgiftsbehov uten at dette skyldes endringer i kostnadsforholdene i kommunene. På samme måte vil en endring i egenfinansieringsandelen gi endringer i beregnet utgiftsbehov. Dersom det for budsjett-

året forutsettes uendret rammetilskudd og økt egenfinansieringsandel gir dette en økning i beregnet utgiftsbehov som ikke skyldes endringer i kostnadsforhold.

Både beregningen av egenfinansieringsandelen og effektene av endring i egenfinansieringsandelen fra år til år er vanskelig å gjennomskue for den enkelte kommune.

Kravet om enkelhet kan imidlertid komme i konflikt med krav om et rettferdig system. Inntektssystemet har vært kritisert for å gi utilsiktede fordelingsvirkninger mellom kommunene. Desto flere særtrekk i en kommune som skal fanges opp av fordelingsystemet, desto mer komplisert må det nødvendigvis bli. Det er derfor en viktig målsetting for utvalget å finne en rimelig avveining av disse to hensynene.

Overgangsordningen i inntektssystemet er det andre elementet i inntektssystemet som etter utvalgets syn er kompliserende. Overgangsordningen i inntektssystemet kan virke kompliserende, men ble imidlertid enklere å forstå i forbindelse med forenklingen i 1994. En overgangsordning som skal ivareta flere viktige hensyn, blant annet innlemming av øremerkede tilskudd og endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, må nødvendigvis inneholde noen kompliserende elementer. Etter utvalgets syn var omleggingen som medførte at kriterieendringer ikke fikk fullt gjennomslag viktig for forståelsen av overgangsordningen. Dersom denne endringen hadde vært fulgt opp av raskere nedtrappingstakt ville omfordelingseffektene av denne endringen vært mindre. Det vil si at de kommunene som har endring i beregnet utgiftsbehov raskere får tilskudd tilpasset etter dette. Det vil likevel være en viktig målsetting for utvalget å lage en overgangsordning som ivaretar nødvendige hensyn og samtidig fungerer på en slik måte at det er mulig å ha oversikt over mekanismene i systemet.

Det er to store svakheter ved sammenhengen mellom inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen i dagens inntektssystem. For det første er det kun en sammenheng mellom inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen i makro. Det betyr at for den enkelte kommune er det ikke gitt at en skattevekst eller en vekst i det inntektsutjevnde tilskuddet betyr en reduksjon i det utgiftsutjevnde tilskuddet. Dette vil avhenge av hvor høyt beregnet utgiftsbehov er i forhold til befolkningsandelen i kommunen. Kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov i forhold til andel av befolkningen vil tjene på en vekst i egenfinansieringsandelen. Dersom disse kommunene samtidig har høye skatteinntekter, og dermed kan nyte godt av en vekst i skatteinntekter, vil det for disse kommunene ikke være noen sammenheng mellom størrelsen på det inntektsutjevnde tilskuddet og det utgiftsutjevnde tilskuddet.

Den andre svakheten ved sammenhengen mellom inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen er tidsaspektet. De økte inntektene som følge av vekst i skatteinntektene og inntektsutjevnde tilskudd skal gjennom systemet i kommunesektoren og ut i regnskapene før det gir seg utslag på det utgiftsutjevnde tilskuddet. Dette tar lang tid og svekker på den måten sammenhengen mellom inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen. Fordi sammenhengen mellom inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen skjer via egenfinansieringsandelen er sammenhengen veldig indirekte og dermed lite oversiktlig. Egenfinansieringsandelen omfattes også av overgangsordningen. Dette innebærer at sammenhengen mellom inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen gjennom egenfinansieringsandelen tar enda lenger tid.

## KAPITTEL 5

**Inntektssystem i andre land****5.1 INNLEDNING**

De fleste land har en mer eller mindre selvstendig kommuneforvaltning. De har også overføringsordninger for å sikre økonomisk utjevning mellom de lokale enhetene. Utvalget har studert inntektssystemene i Sverige, Danmark og England. Kommuneforvaltningen i Sverige og Danmark er svært lik vår egen. I de skandinaviske landene er ansvaret for produksjon av nasjonale velferdstjenester i hovedsak lagt til kommunesektoren. Sverige og Danmark er også interessante fordi utjevningssystemene i de to landene har vært gjenstand for utredninger og reformer de senere årene. Motivet for å studere England er at landet har lang erfaring i utforming av utjevningssystemer. Allerede i 1929 ble en rekke mindre øremerkede tilskudd erstattet av rammetilskudd og fordelt etter objektive kriterier.

**5.2 SVERIGE****5.2.1 Innledning**

I Sverige har det vært betydelige endringer i forholdet mellom staten og kommunesektoren de senere år. En ny kommunelov gir kommuner og landsting større frihet til å utforme sin organisasjon og til å velge former for sin forvaltning. Den statlige styringen av kommunesektorens virksomhet har endret karakter fra detaljstyring til målstyring og i 1993 ble det innført et nytt overføringssystem for kommuner og landsting. Det nye systemet innebar blant annet at en rekke øremerkede tilskudd ble avvirket og erstattet med rammetilskudd.

På samme tid har en sett en sterkere statlig styring av kommunesektorens skatteinntekter. Dette skyldes i hovedsak den vanskelige makroøkonomiske situasjonen og et generelt ønske om å redusere veksten i offentlig sektor. I 1991 vedtok Riksdagen å fryse de lokale skattesatsene på 1990-nivå. Senere ble det gjort tilsvarende vedtak for 1992 og 1993. Skattereguleringen ble opphevet i 1994, men samtidig ble det innført ordninger som stimulerer kommuner og landsting til ikke å øke skattesatsene.

Før reformen i 1993 var det de samme prinsippene som lå til grunn for overføringssystemene for kommuner og landsting. Reformen innebar betydelige endringer i overføringssystemet for kommunene, mens det for landstingene kun ble foretatt mindre justeringer av den eksisterende ordningen.

**5.2.2 Kommunene**

Det statlige utjevningssystemet for svenske kommuner består av tre elementer:

- Ett tilskudd for utjevning av forskjeller i skattegrunnlag.
- Ett tillegg eller fradrag på forskjeller i utgiftsbehov.
- Ett tillegg for kommuner med fallende innbyggertall.

Det lokale skattegrunnlaget i Sverige er personlig inntekt, og det gis inntektsutjevneende tilskudd til kommuner hvor skattegrunnlaget pr. innbygger er under et visst nivå. Dette minstenivået kan omtales som et garantert skattegrunnlag. Utgangspunktet for beregningen av det inntektsutjevneende tilskuddet er differansen mellom det garanterte skattegrunnlaget og kommunens eget skattegrunnlag.

Når kommunene har en viss frihet til å fastsette sine egne skattesatser, er det imidlertid ikke opplagt hvilke skattesatser som skal legges til grunn i beregningen av det inntektsutjevneende tilskuddet. Fra et rent utjevnings synspunkt kan det argumenteres for at kommunens egen skattesats bør benyttes, dvs. at det inntektsutjevneende tilskuddet beregnes som kommunens skattesats multiplisert med differansen mellom garantert skattegrunnlag og kommunens eget skattegrunnlag. Da blir forholdet mellom inntekter og skattesats det samme for alle kommuner som omfattes av inntektsutjevningen. Alternativt kan en si at en økning i skattesatsen med ett prosentpoeng gir samme inntektsøkning i alle kommuner. Problemet med å benytte kommunenes egen skattesats er imidlertid at det inntektsutjevneende tilskuddet blir avhengig av kommunens egne disposisjoner. En kommune med lavt skattegrunnlag kan øke overføringene fra staten ved å heve den lokale skattesatsen. For å unngå slike uheldige insentivvirkninger benyttes ofte normerte skattesatser fastsatt av staten. Fordelen med et slikt opplegg er at overføringene blir uavhengig av hvilken skattesats kommunen har valgt. Ulempen er at forholdet mellom inntekter og skattesats blir høyere jo lavere skattesats kommunen velger. Dette innebærer at kommuner med lavere skattesats enn den normerte i en viss forstand overkompenseres, mens kommuner som har valgt en skattesats som er høyere en den normerte underkompenseres.

I inntektsutjevningen for svenske kommuner er det lagt vekt på at kommunene ikke skal kunne øke sine overføringer ved å øke skattesatsene, og i beregningen av det inntektsutjevneende tilskuddet benyttes gjennomsnittlige skattesatser for hvert län. Videre gis det 95 prosent kompensasjon for differansen mellom garantert skattegrunnlag og kommunens eget skattegrunnlag. Det inntektsutjevneende tilskuddet beregnes med andre ord som den normerte skattesatsen multiplisert med 95 prosent av differansen mellom garantert skattegrunnlag og kommunens eget skattegrunnlag. I det nåværende svenske systemet er det ingen trekkordning for kommuner med høyt skattegrunnlag.

Det garanterte skattegrunnlaget er ingen fast andel av gjennomsnittlig skattegrunnlag. Det fastsettes år for år, og avhenger av de makroøkonomiske rammene for kommunesektoren. Det garanterte skattegrunnlaget blir høyere jo mer romslig de makroøkonomiske rammene er. I 1993 utgjorde det garanterte skattegrunnlaget om lag 127 prosent av gjennomsnittlig skattegrunnlag pr. innbygger.

Det svenske systemet går svært langt i retning av å utjevne forskjeller i skattegrunnlag. Dette skyldes kombinasjonen av et høyt garantert skattegrunnlag og 95 prosent kompensasjon for differansen mellom det garanterte skattegrunnlaget og kommunens eget skattegrunnlag.

Utgiftsutjevningen i det svenske systemet foretas uten statlige tilskudd. Systemet er med andre ord utformet som en ren inntektsomfordeling mellom kommunene. Tilskuddene til kommuner med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger over landsgjennomsnittet finansieres gjennom overføringer fra kommuner med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger under landsgjennomsnittet.

Gjennom utgiftsutjevningen tas det hensyn til følgende forhold:

- klima
- bosettingsmønster
- alderssammensetning
- sosial struktur

Som indikator for klima benyttes en oppvarmingsindeks som tar hensyn til klimaets betydning for energiforbruket i kommunale bygg. Bosettingsmønsteret er inkludert for å ivareta kostnadsulempen i grunnskole og hjemmebasert omsorg som følge av et spredt bosettingsmønster. Bosettingskriteriet beregnes på grunnlag av innbygger-

tall, areal og andelen av kommunens innbyggere som bor utenfor tettsted med mer enn 500 innbyggere. Da svenske kommuner har ansvaret for tjenester som barnehager, grunnskole, videregående opplæring og eldreomsorg, er befolkningens alderssammensetning en viktig faktor for å beskrive forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Alderssammensetningen fanges opp gjennom en indeks basert på aldersgruppens andel av kommunenes netto driftsutgifter og antall innbyggere i de respektive aldersgruppene. Den sosiale faktoren er operasjonalisert som summen av andel førtidspensjonister og andel barn med enslige forsørgere. På bakgrunn av disse fire kriteriene konstrueres en såkalt strukturkostnadsindeks. Vektene i indeksen er konstruert ved bruk av multippel regresjonsanalyse med kommunens samlede netto driftsutgifter som avhengig variabel og de fire kriteriene som uavhengige variable.

Det er et eget tilskudd for kommuner hvor innbyggertallet synker raskt. Begrunnelsen er at kommunen trenger en viss tid for å tilpasse tjenesteproduksjonen til de endrede rammebetingelsene. Ordningen omfatter kommuner hvor befolkningsreduksjonen har vært på mer enn to prosent den siste femårsperioden. For hver person befolkningsreduksjonen overstiger to prosent gis det et tillegg som utgjør 40 prosent av gjennomsnittlig skattegrunnlag multiplisert med gjennomsnittlig skattesats i länet.

Det nye overføringssystemet inneholder en overgangsordning for å dempe de kortsiktige utslagene av reformen. Overgangsordningen innebærer at tilskuddsendringen fra 1992 til 1993 maksimalt kunne utgjøre 1,5 prosent av kommunens inntekter fra skatt og utjevningstilskudd. Tilskuddsendringen fra 1993 til 1994 kunne heller ikke overstige 1,5 prosent. For 1995 ble utjevningstilskuddet frosset på 1994-nivå i påvente av et nytt utjevningssystem som skal tre i kraft fra 1996.

### 5.2.3 Landstingene

Landstingsystemet omfatter alle landsting samt kommuner som ikke inngår i noe landsting. Utjevningssystemet for landsting er i hovedsak et skatteutjevningssystem. Det tas utgangspunkt i en såkalt grunngaranti. Denne varierer fra 100 til 141 prosent av gjennomsnittlig skattegrunnlag. Grunngarantien er høyest i de fire nordligste landstingene og har en klar regionalpolitisk profil. Med utgangspunkt i grunngarantien beregnes det garanterte skattegrunnlaget i hvert landsting. Det garanterte skattegrunnlaget er lik grunngarantien med tillegg eller fradrag for aldersstrukturens betydning for utgiftene til drift av sykehus.

Denne delen av utjevningssystemet omfatter alle landsting hvor skattegrunnlaget er lavere enn det garanterte. I landstingsystemet gis det 100 prosent kompensasjon for lavt skattegrunnlag. Videre har en valgt å benytte landstingenes egne skattesatser i beregningen av tilskuddene. Dette innebærer at tilskuddet beregnes som differansen mellom det garanterte skattegrunnlaget og eget skattegrunnlag multiplisert med landstingets skattesats. Dette gjelder så lenge den valgte skattesatsen ikke overstiger et nasjonalt fastsatt skattesatstak. Dersom den valgte satsen overstiger skattesatstaket, er det sistnevnte som legges til grunn i beregningen av tilskuddet.

Endelig gis det et særskilt tilskudd til landsting med sterk befolkningsreduksjon. Ordningen er utformet på samme måte som tilsvarende ordning for kommunene.

### 5.2.4 Forslag til nytt fordelingssystem

Den svenske regjeringen presenterte i en tilleggsproposisjon våren 1995 et forslag til nytt utjevningssystem som i hovedsak bygger på forslaget som ble presentert i SOU 1994:144 «Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting».

Ved behandlingen av forslaget i utredningen sluttet riksdagen seg til hovedprinsippene i forslaget. Et endelig forslag til nytt utjevningssystem ble lagt fram i oktober 1995, med sikte på gjennomføring fra 1. januar 1996.

Allerede før dagens utjevningssystem ble innført, var en klar over at systemet hadde vesentlige svakheter. Det var ytterligere behov for utredning, spesielt omkring det metodiske grunnlaget for utgiftsutjevningen. Et utvalg som skulle utrede forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene ble oppnevnt i juni 1992, mens et tilsvarende utvalg for landstingene ble oppnevnt i juni 1993. Arbeidet i disse utvalgene resulterte i SOU 1993:53 «Kostnadsutjämning mellan kommunerna» og SOU 1994: 70 «Inomkommunal utjämning». Et samlet forslag til nytt utjevningssystem for kommuner og landsting ble, som nevnt over, presentert i SOU 1994: 144 «Utjämning av kostnader og intäkter i kommuner och landsting».

Den viktigste endringen i regjeringens opplegg for nytt utjevningssystem er at det skilles klarere mellom utjevningssystemet og inntektstilførselsfunksjonen. Dette innebærer at inntekts- og utgiftsutjevningen i størst mulig grad utformes som rene omfordelingsordninger uten statstilskudd. Den inntektstilførende funksjonen ivaretas gjennom et tilskudd som fordeles likt pr. innbygger. Forslaget innebærer at utjevningssystemet blir uavhengig av de makroøkonomiske rammene. Dette i motsetning til nåværende system hvor det garanterte skattegrunnlaget i inntektstilføringen for kommunene avhenger av rammene for kommunesektorens inntekter. Det framheves også som en fordel at samtlige kommuner og landsting vil motta overføringer fra staten. På denne måten vil makroøkonomiske innstramninger ramme alle kommuner og landsting. Eventuelle innstramninger vil være mer fordelingspolitisk nøytrale fordi overføringene fra staten fordeles med et like stort beløp pr. innbygger. En annen viktig endring er at utjevningssystemet for kommuner og landsting bygges opp etter de samme prinsipper.

Utredningens forslag til inntektstilføring kan betraktes som en modifisering av nåværende system for inntektstilføring mellom kommunene. De viktigste endringene er at det garanterte skattegrunnlaget settes lik det gjennomsnittlige skattegrunnlaget og at tilskuddene til kommuner med skattegrunnlag under gjennomsnittet finansieres med overføringer fra kommuner med skattegrunnlag over gjennomsnittet. Det foreslås en kompensasjonsgrad på 95 prosent for både kommuner og landsting. Tilskuddene og fradragene beregnes på grunnlag av gjennomsnittlige skattesatser korrigert for at oppgavefordelingen mellom kommuner og landsting varierer mellom länenene.

Det er vanskelig å si om utredningens forslag til inntektstilføring innebærer økte eller reduserte utjevningssystemer sammenliknet med nåværende systemer for kommunene. Det er to forhold som trekker i hver sin retning. Reduksjonen i det garanterte skattegrunnlaget fra 127 til 100 prosent av gjennomsnittlig skattegrunnlag bidrar til å redusere utjevningen av forskjeller i skattegrunnlag. På den annen side vil trekkordningen for kommuner med skattegrunnlag over gjennomsnittet øke graden av utjevning.

Den nåværende utgiftsutjevningen har vært gjenstand for sterk kritikk. Kritikken retter seg mot metoden som er benyttet for å identifisere forskjeller i utgiftsbehov samt valget av kriterier. Analysemetoden som ligger til grunn er multipl regressjonsanalyse med totale utgifter pr. innbygger som avhengig variabel og de valgte kriteriene som uavhengige variable. Hovedinnvendingen mot denne metoden er at forskjellene i utgiftsbehov ikke analyseres på tjenestenivå. Analyser av sammenhengen mellom samlede utgifter og et fåtall grove kriterier kan ikke gi noen god forståelse av hvordan disse kriteriene påvirker kostnadene ved å produsere tjenestene eller behovet for tjenestene. Systemet får et legitimitetsproblem når det på lokalt nivå er vanskelig å se betydningen av de kriterier som er valgt. En annen inn-

vending mot nåværende system er at vektingen av de fire kriteriene kan virke urimelig, spesielt synes klima-indikatoren å ha fått for stor vekt i forhold til klimaets betydning for produksjonskostnadene.

Det nye forslaget til utgiftsutjevning baseres på detaljerte studier av enkelttjenester. På denne måten blir det lettere å se betydningen og relevansen av kriterier som inngår i utgiftsutjevningen. Det legges til grunn at det skal være en klar årsaksammenheng mellom de valgte kriteriene og kommunenes utgiftsnivå. Videre skal kriteriene være objektive eller upåvirkelige slik at ingen kommuner skal kunne skaffe seg fordeler gjennom egne beslutninger eller gjennom å manipulere statistikkgrunnlaget. Inntektssystemet skal med andre ord utjevne mulighetene for å gi et likeverdig tjenestetilbud. Utgiftsutjevningen omfatter både obligatoriske og frivillige aktiviteter. Prinsippet har vært at utgiftsutjevningen bør omfatte alle tjenester hvor utgiftsbehovet varierer mellom kommuner og mellom landsting. Det foreslås at utgiftsutjevningen utformes på samme måte som nåværende system for kommunene. Dette betyr at tilskudd til kommuner og landsting med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger over gjennomsnittet finansieres med overføringer fra kommuner og landsting med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger under gjennomsnittet.

Overgangen til detaljerte studier av enkeltsektorer resulterer i en betydelig økning i antall kriterier. I utgiftsutjevningen for kommunene er de viktigste kriteriene et sett av alderskriterier som skal ivareta forskjeller i etterspørsel etter tjenester som barnehage, grunnskole, videregående opplæring og eldreomsorg. Videre tas det hensyn til foreldrenes yrkesdeltakelse (barnehager), elevenes linjevalg (videregående opplæring), samboerforhold (eldreomsorg), spredt bosettingsmønster (grunnskole og eldreomsorg), m.v. Innenfor barnevern og familieomsorg inngår bl.a. antall enslige kvinner med barn under 15 år, mobilitet og antall innbyggere fra land utenfor Norden. Utgiftsutjevningen tar også hensyn til befolkningsreduksjon og svakt befolkningsgrunnlag, men disse forholdene er knyttet til spesielle tjenester.

Utgiftsutjevningen for landstingene omfatter i hovedsak helsetjenester. Det tas hensyn til alderssammensetningen, befolkningens helsetilstand og bosettingsmønsteret. Helsetilstanden fanges opp gjennom gjennomsnittlig levealder og antall enslige over 16 år.

Forslaget til nytt utjevningssystem innebærer en inntektsomfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det foreslås derfor en overgangsordning hvor den årlige tilskuddsreduksjonen begrenses til 250 SEK pr. innbygger for kommunene. For de kommunene som ikke omfattes av nåværende utjevningssystem kan den årlige tilskuddsreduksjonen ikke overstige 500 SEK pr. innbygger. I landstingutjevningen begrenses den årlige tilskuddsreduksjonen til 150 SEK pr. innbygger. I tillegg begrenses kommunenes tilskuddsøkning de tre første årene. Det er ingen tilsvarende ordning for landstingene.

## 5.3 DANMARK

### 5.3.1 Innledning

I årene etter andre verdenskrig og fram til 1970 ble den danske kommunesektoren i økende grad finansiert ved statlige refusjoner av kommunenes utgifter. I begynnelsen av 1960-årene utgjorde statlige refusjoner om lag halvparten av kommunenes utgifter og så mye som 40 prosent av statens samlede utgifter. Denne utviklingen ble gjenstand for stadig økende kritikk. Kritikerne hevdet at det var behov for en mer direkte utjevning av forskjeller i skattegrunnlag og beregnet utgiftsbehov og at høye refusjonssatser førte til liten kostnadsbevissthet i kommunesektoren. Det ble også framhevet at tilskuddssystemet var blitt for komplisert og at den økende sentraliseringen representerte en fare for det kommunale selvstyre.

I første halvdel av 1970-årene ble det gjennomført omfattende reformer av overføringssystemet. Gjennom reformene ble en rekke refusjonsordninger avskaffet og på andre områder ble refusjonssatsene kraftig redusert. Generelle utjevningstilskudd som ikke var øremerket spesielle formål fikk økt betydning. Både for primærkommunene og amtskommunene ble det opprettet tilskuddsordninger for utjevning av forskjeller i skattegrunnlag samt utgiftsutjevningstilskudd fordelt etter objektive kriterier.

Inntil 1984 tjente utjevningssystemet to funksjoner. Det skulle for det første utjevne forskjeller i skattegrunnlag og beregnet utgiftsbehov og for det andre overføre ressurser fra staten til kommunesektoren. I 1984 ble det gjennomført en større endring av utjevningssystemet med sikte på å skille utjevningssystemet og inntektstilførselsfunksjonen. Utjevningen ble i større grad foretatt gjennom rene omfordelingsordninger slik at størrelsen på statstilskuddet fikk mindre betydning for utjevningsgraden i systemet. Dermed kunne en endre de samlede overføringene uten særlige fordelingsmessige konsekvenser.

Det nåværende danske overføringssystemet består i hovedsak av tre elementer:

- utjevning av forskjeller i skattegrunnlag
- utjevning av forskjeller i utgiftsbehov
- generelt statstilskudd

Utjevningssystemet er tredelt med egne ordninger for kommunene utenfor hovedstadsområdet, kommunene i hovedstadsområdet og amtskommunene. I alle deler av systemet korrigeres det for regionale lønnsforskjeller i beregningen av inntekts- og utgiftsutjevningstilskudd. Det kommunale og amtskommunale skattegrunnlaget er personlige inntekter. Utgiftsutjevningen omfatter alle kommunale og amtskommunale tjenester.

### 5.3.2 Kommunene utenfor hovedstadsområdet

Gjennom inntektsutjevningen utliknes forskjeller i skattegrunnlag mellom kommunene. Den garanterte minsteinntekten er gjennomsnittlig skattegrunnlag i hovedstadsområdet. Hovedstadsområdet består av København og Frederiksberg kommuner og av kommunene i amtene København, Frederiksborg og Roskilde. Til sammen bor det om lag 1,7 millioner mennesker i dette området. Når hovedstadsområdet brukes som utjevningssystem, blir den garanterte minsteinntekten betydelig høyere enn det gjennomsnittlige skattegrunnlaget. Det gis 50 prosent kompensasjon for differansen mellom gjennomsnittlig skattegrunnlag i hovedstadsområdet og kommunens eget skattegrunnlag. Den skattesatsen som legges til grunn i beregningen av det inntektsutjevningstilskuddet omtales som skattetrykksfaktoren og beregnes som forholdet mellom gjennomsnittlig nettoutgift og gjennomsnittlig skattegrunnlag. De kommuner som har et skattegrunnlag som er høyere enn gjennomsnittet i hovedstadsområdet skal i prinsippet trekkes 50 prosent av det overskytende multiplisert med skattetrykksfaktoren. I 1994 hadde imidlertid ingen kommuner utenfor hovedstadsområdet et høyere skattegrunnlag enn gjennomsnittet i hovedstadsområdet.

I tillegg til den ordinære inntektsutjevningen gis det et særskilt tilskudd til kommuner med skattegrunnlag under 87 prosent av landsgjennomsnittet. Det gis 40 prosent kompensasjon for differansen mellom kommunens eget skattegrunnlag og 87 prosent av landsgjennomsnittet. I beregningene benyttes samme skattetrykksfaktor som i den ordinære inntektsutjevningen.

Utgiftsutjevningen er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Kommuner med utgiftsbehov pr. innbygger over landsgjennomsnittet får

overført inntekt fra kommuner med utgiftsbehov pr. innbygger under gjennomsnittet. Kompensasjonsgraden er satt til 35 prosent. Dette innebærer at kommuner med utgiftsbehov over gjennomsnittet får kompensert 35 prosent av differansen, mens kommuner med utgiftsbehov under gjennomsnittet får et trekk på 35 prosent av differansen.

Utgiftsbehovet i den enkelt kommune beregnes ved hjelp av en kostnadsnøkkel med tilhørende kriterier og vekter. Kriteriene skal være objektive, dvs. at de ikke skal kunne påvirkes av kommunenes egne disposisjoner. Det bør også være en kausal sammenheng mellom det enkelte kriterium og kommunenes utgifter. Kostnadsnøkkelen inneholder 13 kriterier og fanger i hovedsak opp befolkningens alderssammensetning. Et sett av alderskriterier har en vekt på til sammen 68 prosent. I tillegg tas det hensyn til antall barn av enslige forsørgere, arbeidsledighet, kvinnelig yrkesdeltakelse, beregnet antall sosialhjelpsklienter, veglengde, m.v.

Kostnadsnøkkelen uttrykker de relative forskjellene i beregnet utgiftsbehov og benyttes til å beregne den enkelte kommunes andel av det samlede utgiftsbehovet i landet. Det absolutte utgiftsbehov beregnes som samlede nettoutgifter i landet multiplisert med kommunens andel av utgiftsbehovet. Tall for 1990 viser at kommunen med det høyeste utgiftsbehovet pr. innbygger ligger om lag 40 prosent over kommunen med lavest utgiftsbehov pr. innbygger.

I tillegg til at den danske staten finansierer inntektsutjevningen for kommunene utenfor hovedstadsområdet, ytes det et generelt statstilskudd som fordeles proporsjonalt med kommunenes skattegrunnlag. Dette tilskuddet forfordeler kommuner med et høyt skattegrunnlag pr. innbygger og motvirker derfor den omfordelingen som foretas gjennom inntektsutjevningen. Omfanget av det generelle statstilskuddet bestemmes av tilskuddet året før korrigert for pris- og lønnsvekst, endring i skatteinntektene og oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene.

### 5.3.3 Kommunene i hovedstadsområdet

Skatteutjevningen i hovedstadsområdet er utformet som en ren omfordelingsordning mellom disse kommunene. Kommuner med høyt skattegrunnlag pr. innbygger overfører inntekt til kommuner med svakt skattegrunnlag pr. innbygger. Referansepunktet er gjennomsnittlig skattegrunnlag i hovedstadsområdet og kompensasjonsgraden er 90 prosent. I beregningene benyttes kommunenes egen skattesats tillagt en felles konstant.

Utgiftsutjevningen for kommunene i hovedstadsområdet er todelt. For det første omfattes de av samme utjevningsordning som kommunene utenfor hovedstadsområdet. I tillegg er det en egen utgiftsutjevning mellom kommunene i hovedstadsområdet. Denne utjevningen er utformet som en ren omfordelingsordning og har en kompensasjonsgrad på 25 prosent. Ved beregning av utgiftsbehov for kommunene i hovedstadsområdet benyttes en egen kostnadsnøkkel. Den inneholder, med ett unntak, de samme kriteriene som kostnadsnøkkelen for de øvrige kommunene, men vektingen av kriteriene er noe annerledes.

Når det gjelder det generelle statstilskuddet omfattes kommunene i hovedstadsområdet av samme ordning som de øvrige kommunene.

### 5.3.4 Amtskommunene

Den amtskommunale inntektsutjevningen er også en ren omfordelingsordning. Referansepunktet er gjennomsnittlig skattegrunnlag i landet og kompensasjonsgraden er 85 prosent. Skattetrykksfaktoren som legges til grunn beregnes på samme

måte som for kommunene utenfor hovedstadsområdet, dvs. som forholdet mellom gjennomsnittlige nettoutgifter og gjennomsnittlig skattegrunnlag.

Utgiftsutjevningen er også utformet som en ren omfordelingsordning mellom amtskommunene. Amt med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger over gjennomsnittet tilføres ressurser fra amt med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger under gjennomsnittet. Kompensasjonsgraden er 85 prosent. På samme måte som for kommunene beregnes utgiftsbehovet med utgangspunkt i en kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelene ivaretar først og fremst forskjeller i utgiftsbehov til helseformål. Dette er ivare tatt gjennom tre kriterier, beregnet antall sengedager, dødelighet og aldersbetinget sykkelighet, som til sammen har en vekt på vel 60 prosent. Dødelighetskriteriet ble imidlertid fjernet fra og med tilskuddfordelingen for 1994. Et sett av alderskriterier har en samlet vekt på i overkant av 20 prosent. Andre viktige kriterier er antall barn av enslige forsørgere samt antall enslige som er 65 år og eldre.

Det generelle statstilskuddet til amtskommunene fordeles proporsjonalt med skattegrunnlaget. Omfanget av tilskuddet beregnes på samme måte som for kommunene.

### 5.3.5 Forslag til nytt fordelingsystem

I Danmark har det vært en løpende debatt om utformingen av overføringssystemet. Fordelingspolitikk og statens styring av kommunesektoren har vært de viktigste temaene i denne debatten. Den fordelingspolitiske debatten har ikke bare fokusert på hvor langt en skal gå i retning av utjevning, men også på kriterier og vekter i kostnadsnøkklene. Motsetningsforholdet mellom enkelhet og rettferdighet har også vært diskutert. Nåværende system kritiseres for å være komplisert samtidig som mange ønsker et mer rettferdig system. Den styringspolitiske debatten har dreid seg om hvorvidt overføringssystemet gir staten tilstrekkelige styringsinstrumenter. Denne diskusjonen har fokusert på om det er ønskelig med øremerkede tilskudd for å stimulere ressursinnsatsen på bestemte tjenesteområder.

I april 1995 la den danske regjeringen fram et forslag til kommunal finansieringsreform. Forslaget til nytt system ble vedtatt av det danske folketinget 2. juni 1995. Det nye systemet innebærer betydelige endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen. Som et ledd i forenklingen av systemet avskaffes korreksjonen for regionale lønnsforskjeller i alle ordninger. I tillegg er det vedtatt like kompensasjonsgrader i inntekts- og utgiftsutjevningen.

I det nåværende systemet finansieres inntektsutjevningen for kommunene utenfor hovedstadsområdet av statlige overføringer. Det er vedtatt at denne, på linje med de øvrige utjevningsordningene, skal legges om til et rent omfordelingssystem og at den også skal omfatte kommunene i hovedstadsområdet. Kompensasjonsgraden reduseres fra 50 til 45 prosent. Den særskilte inntektsutjevningen for kommunene i hovedstadsområdet føres videre, men kompensasjonsgraden reduseres fra 90 til 40 prosent. Kompensasjonsgraden for amtskommunene foreslås redusert fra 85 til 80 prosent. For kommunene i hovedstadsområdet må nedsettelsen av kompensasjonsgrad ses i sammenheng med at disse kommunene, skal være med i landsutjevningen i det nye systemet.

Endringene i den ordinære inntektsutjevningen betyr reduserte utjevningssambisjoner, og dette slår sterkest ut for kommunene utenfor hovedstadsområdet. Disse kommunene rammes både av redusert kompensasjonsgrad og av at referansepunktet for utjevningen endres fra gjennomsnittlig skattegrunnlag i hovedstadsområdet til gjennomsnittlig skattegrunnlag i landet. De negative utslagene for disse kommunene blir delvis motvirket av økte tilskudd til kommuner med svakt skattegrunnlag.

Grensen for dette tilskuddet heves fra 87 til 90 prosent av gjennomsnittlig skattegrunnlag.

Den vedtatte finansieringreformen inneholder også ordninger som skal gjøre kommunenes skatteinntekter mer forutsigbare. Det er snakk om en frivillig ordning hvor hver enkelt kommune og amtskommune fra og med 1996 tilbys et statsgarantert skattegrunnlag slik at de unngår etterregulering av skatteinntekter og tilskudd. Det garanterte skattegrunnlaget er en framskriving av det skattegrunnlaget kommunen eller amtskommunen hadde tre år tidligere.

Den vedtatte finansieringsreformen innebærer også omfattende endringer i beregningen av utgiftsbehov. Kommunenes beregnede utgiftsbehov deles i en basisdel, en aldersbestemt del og en sosialt betinget del. Basisdelen gir alle kommuner et utgiftsbehov på 7,5 millioner danske kroner. Dette er et nytt element i det danske utjevningssystemet og er ment å ivareta faste kostnader som forekommer i alle kommuner. Den aldersbestemte delen tar utgangspunkt i faste beløp pr. innbygger i de enkelte aldersgruppene, såkalte enhetsbeløp. Utgiftsbehovet beregnes som antall innbyggere i de enkelte aldersgruppene multiplisert med de beregnede enhetsbeløpene. Det foreslås endringer nye kriterier som på en bedre måte skal fange opp det sosialt betingede utgiftsbehovet. De nye kriteriene er antall innbyggere 25-49 år uten yrkesutdannelse, antall innbyggere fra utviklingsland og antall innbyggere med bysosiale problemer (kommunene utenfor hovedstadsområdet). For kommunene i hovedstadsområdet heves den samlede vekten til de sosiale kriteriene fra 20 til 25 prosent i beregningen av utgiftsbehovet. Disse endringene bidrar til at byer med store sosiale problemer får større uttelling gjennom utgiftsutjevningen.

For å hindre at innføringen av nytt overføringssystem får store utslag på kort sikt, er det etablert en overgangsordning for kommunene. Ordningen omfatter kommuner hvor omleggingen gir en tilskuddsreduksjon på mer enn 0,2 prosent av skattegrunnlaget. Overgangsordningen tar også hensyn til kommuner som har fått inntektsreduksjon pga. skattereformer og tidligere endringer i overføringssystemet for kommunene.

## 5.4 ENGLAND

### 5.4.1 Innledning

Statlige tilskuddsordninger for å utjevne forskjeller i utgiftsbehov og skattegrunnlag har en lang historie i England. Allerede i 1929 ble en rekke mindre øremerkede tilskudd erstattet av et rammetilskudd fordelt etter objektive kriterier, og i 1948 ble det etablert en tilskuddsordning med siktemål å utjevne forskjeller i skattegrunnlag. I 1974 ble utjevningssystemet reformert. Ambisjonsnivået i inntektsutjevningen ble justert opp slik at flere kommuner falt inn under ordningen. Den mest kontroversielle endringen var imidlertid at statistiske analyser erstattet skjønnsmessige vurderinger i beregningen av den enkelte kommunes utgiftsbehov. De statistiske analysene ble kraftig kritisert pga. mangelfullt teorigrunnlag, fordi de skapte ustabilitet i systemet og fordi de medførte en omfordeling til fordel for kommuner med høye utgifter, deriblant London og andre store byer. Selv om de konservative regjeringene etter 1979 har lagt mindre vekt på utjevning og økt vekt på å redusere veksten i kommunenes utgifter, foretas det fremdeles en meget ambisiøs inntekts- og utgiftsutjevning i det engelske overføringssystemet. Ønsket om å redusere veksten i kommunenes utgifter har først og fremst resultert i sterkere statlig styring av kommunenes skatteinntekter, bl.a. gjennom regulering av skattesatsene for kommuner med høyt utgiftsnivå.

Den engelske lokalforvaltningen består av tre parallelle systemer. I London-området er det 32 «London boroughs» som har ansvaret for samtlige kommunale tjenester. Det eksisterer ikke et overgripende kommunalt nivå som omfatter hele London-området. Et liknende system finnes i seks andre storbyområder hvor det er ett kommunalt nivå som betegnes «Metropolitan district». I resten av England har lokalforvaltningen to nivåer, «county» og «district». Et «county» dekker et større geografisk område og har en mer omfattende tjenesteproduksjon enn et «district». Til tross for at lokalforvaltningen er ulikt organisert i ulike deler av landet, er den prinsipielle utformingen av overføringssystemet den samme for hele lokalforvaltningen.

#### 5.4.2 Inntekts- og utgiftsutjevning

Utjevningstilskuddet tar utgangspunkt i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger (SSA - Standard Spending Assessment). Dette beløpet gir uttrykk for hva nasjonale myndigheter mener er et passende utgiftsnivå for den enkelte kommune, og i beregningen av utgiftsbehovet tas det hensyn til demografiske, geografiske og sosiale karakteristika samt hvilke tjenesteområder kommunen har ansvaret for. Utjevningssystemet er utformet slik at kommunene ville hatt noenlunde like skattesatser dersom det faktiske utgiftsnivået tilsvarte det beregnede utgiftsbehovet.

Eiendomsskatten er den viktigste lokale skatten i England, og det tas hensyn til forskjeller i eiendomsskattegrunnlaget når utjevningstilskuddet beregnes. I denne sammenhengen skilles det mellom bedrifts- og personbeskatningen. Kommunene har størst frihet i den personlige eiendomsbeskatningen hvor de innenfor visse grenser fritt kan fastsette skattesatsene. Det er imidlertid statlige normerte skattesatser som legges til grunn i beregningen av utjevningstilskuddet. Bedriftsbeskatningen er nasjonal, men tas likevel hensyn til i utjevningssystemet. Skatten kreves inn av sentrale myndigheter med nasjonalt fastsatte skattesatser, men føres tilbake til kommunene som ordinære rammetilskudd.

Utjevningstilskuddet (Revenue Support Grant) er lik beregnet utgiftsbehov med fradrag for eiendomsskatt fra bedrifter og de inntektene kommunen ville fått fra den personlige eiendomsbeskatningen hvis den benyttet de statlige normerte skattesatsene. I kommuner med lavt utgiftsbehov og høyt skattegrunnlag kan en på denne måten beregne negative tilskudd. I slike tilfeller settes utjevningstilskuddet lik null.

Det engelske systemet foretar full kobling av inntekts- og utgiftsutjevningen. Hverken høyt utgiftsbehov eller lavt skattegrunnlag vil i seg selv utløse store statlige overføringer. Det er derimot differansen mellom høyt utgiftsbehov og lave skatteinntekter som styrer fordelingen av tilskuddene. Et annet viktig aspekt ved det engelske systemet er den høye kompensasjonsgraden. Det gis 100 prosent kompensasjon for differansen mellom beregnet utgiftsbehov og normerte skatteinntekter. Dette innebærer at kommunenes inntekter i stor grad frikobles fra det lokale skattegrunnlaget.

#### 5.4.3 Beregning av utgiftsbehov

Utgiftsbehovet skal i prinsippet måle kommunenes utgifter ved å tilby et tjenestetilbud av en bestemt standard. Det beregnede utgiftsbehovet omfatter samtlige kommunale tjenester og er bygd opp fra tjenestenivå. Utdanning og helse- og sosialtjenester er de viktigste tjenesteområdene. Disse utgjorde henholdsvis 45 og 15 prosent av det beregnede utgiftsbehovet i 1994/95. Politi utgjør nærmere 8 prosent, mens brannvesen, vegvedlikehold og kapitalkostnader (renter og avdrag på lån)

utgjør 5 prosent eller mindre. I tillegg er det en stor sekkepost av andre tjenester som utgjør om lag 20 prosent av beregnet utgiftsbehov. Dette innebærer at utjevningssystemet omfatter alle kommunale tjenester.

Utgiftsbehovet beregnes på samme måte for alle kommuner og bygger på statistiske analyser av kommunale utgifter. De statistiske analysene oppdateres årlig. Det skal være en kausal sammenheng mellom kriterier og utgiftsbehov, og for å unngå uheldige insentivvirkninger skal kriteriene være objektive og uavhengig av kommunenes disposisjoner. Kompensasjonen for kapitalkostnader bygger imidlertid på kommunenes faktiske långjeld, og inneholder derfor et refusjonselement som kan stimulere til for sterk lånefinansiering av investeringer.

For de fleste tjenestene beregnes utgiftsbehovet som produktet av en enhetskostnad og antall klienter. Enhetskostnaden for utdanning tar for eksempel hensyn til bosettingsmønster, antall barn med enslige forsørgere og antall barn med fjernkulturell bakgrunn. For alle tjenesteområder unntatt kapitalkostnader tas det hensyn til regionale lønnsforskjeller og regionale forskjeller i prisen på andre innsatsfaktorer.

I forbindelse med innføringen av en ny metode for beregning av utgiftsbehov ble det etablert en overgangsordning. Overgangsordningen er utformet som et særskilt tilskudd (SSA Reduction Grant) til kommuner som fikk en kraftig reduksjon i det beregnede utgiftsbehovet. Beregningen av tilskuddet tar utgangspunkt i hva utgiftsbehovet ville blitt med den gamle beregningsmetoden, men med oppdaterte kriterieverdier. I det engelske inntektssystemet er det med andre ord fullt gjennomslag for endringer i kriterieverdier.

#### 5.4.4 Debatt om utjevningssystemet i England

Det engelske utjevningssystemet har vært gjenstand for betydelig debatt de senere årene, bl.a. har utjevningssystemet blitt vurdert av en uavhengig kommisjon (The Audit Commission). Debatten har i hovedsak dreid seg om grunnlaget for beregningen av utgiftsbehov og bruken av det beregnede utgiftsbehovet som en statlig utgiftsnorm.

Grunnlaget for beregningen av utgiftsbehov er bl.a. kritisert fordi forskjellene i beregnet utgiftsbehov synes urealistiske. Den «dyreste» kommunen har et utgiftsbehov pr. innbygger som er 3,4 ganger høyere enn i den «billigste» kommunen. Det viser seg at forskjellene i stor grad genereres av sosiale kriterier. For eksempel tar beregningen av utgiftsbehov i undervisningssektoren hensyn til elevenes behov for spesialundervisning, og behovet for spesialundervisning fanges opp gjennom et kriterium som måler antall barn som vokser opp med enslig forsørger. Det viser seg at denne variabelen forklarer 80 prosent av forskjellen i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i undervisningssektoren. På bakgrunn av slike eksempler er det stilt spørsmål om målsteget ved validiteten og vektningen av en rekke sosiale kriterier.

Metoden for beregning av utgiftsbehov er kritisert for å være komplisert, men også for at den er for enkel til å fange opp alle relevante forskjeller mellom kommuner. Det har vært reist forslag om et eget opplegg for beregning av utgiftsbehov for kommuner i London for å fange opp spesielle forhold i hovedstadsområdet. Et annet forslag har vært å etablere et skjønnstilskudd for kommuner som ikke blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom kriteriene som benyttes ved beregning av utgiftsbehov.

I England benyttes ikke det beregnede utgiftsbehovet bare til å fordele statlige overføringer mellom kommuner, men også som en statlig norm for hva det faktiske utgiftsnivået i den enkelte kommune bør være. For å begrense veksten i kommunesektoren har regjeringen innført såkalte «capping criteria». Dette innebærer at tilskuddene reduseres for kommuner som, i følge den statlige normen, har et for høyt

utgiftsnivå. For budsjettåret 1993-94 var den statlige utgiftsnormen om lag 105 prosent av beregnet utgiftsbehov. Denne ordningen rammer særlig kommuner som ikke blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom kriteriene som benyttes ved beregning av utgiftsbehov. For det første vil ikke utjevningstilskuddet fange opp de særskilte forholdene i disse kommunene. For det andre blir tilskuddet redusert dersom de øker skattene for å finansiere et utgiftsnivå utover 105 prosent av beregnet utgiftsbehov.

## 5.5 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har utvalget studert inntektssystemene i Sverige, Danmark og England. I det følgende sammenliknes systemene i de tre landene med det norske inntektssystemet. I diskusjonen er det lagt vekt på utforming av ambisjonsnivå i inntekts- og utgiftsutjevning, samt utforming av overgangsordningen.

### Inntektsutjevningen

Forslaget til nytt utjevningssystem i Sverige innebærer at svenske kommuner får kompensert 95 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og gjennomsnittlig skatteinntekt i landet. I det norske systemet kompenseres 100 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og 96,2 prosent av gjennomsnittet. Sverige vurderes likevel å ha et system med høyere utjevningsambisjoner enn det norske. Dette har sammenheng med at trekkordningene i det svenske systemet er mer omfattende og dermed øker utjevningen mellom de svenske kommunene.

I Danmark er det vedtatt et nytt inntektssystem hvor utjevningsambisjonene i inntektsutjevningen reduseres. For kommunene reduseres kompensasjonsgraden fra 50 til 45 prosent samtidig som referansepunktet endres fra gjennomsnittlig skattegrunnlag i hovedstadsområdet til gjennomsnittlig skattegrunnlag i landet. Det særskilte tilskuddet til kommuner med svakt skattegrunnlag utvides imidlertid til å omfatte alle kommuner med skattegrunnlag under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Danmark har mer omfattende trekkordninger enn i Norge, men kommuner med svakt skattegrunnlag løftes opp på et like høyt inntektsnivå som i Norge. På bakgrunn av dette er det vanskelig å si hvilket av de to landene som har den mest ambisiøse inntektsutjevningen.

For å gi en nærmere beskrivelse av forskjellene i utjevningsambisjoner, har utvalget beregnet hva norske kommuner ville fått i inntektsutjevningstilskudd dersom den svenske eller danske modellen for inntektsutjevning ble benyttet. I beregningene benyttes forslaget til ny utforming av den svenske inntektsutjevningen og den danske inntektsutjevningen som trer i kraft fra 1. januar 1996. I beregningene er det ikke tatt hensyn til at det i den danske inntektsutjevningen er en særskilt ordning for kommunene i hovedstadsområdet.

Tabell 5.1: Sammenlikning av inntektsutjevningen i Norge, Sverige og Danmark. Skatt pr. innbygger og sum av skatt og utjevningstilskudd pr. innbygger i norske kommuner med norsk (N), svensk (S) og dansk (D) inntektsutjevningmodell. Beregninger basert på skattetall for 1994.

	Gj.snitt	Min.	Maks.	St.avvik
Skatt	10 907	5 993	54 380	3 590
Skatt + innt.utj. tilskudd (N)	11 634	10 493	34 825	1 984
Skatt + innt.utj. tilskudd (S)	10 907	10 661	13 081	180
Skatt + innt.utj. tilskudd (D)	11 085	9 733	34 817	1 803

Beregningene er illustrert i tabell 5.1. Det er betydelige forskjeller i skatteinntektene mellom norske kommuner. I 1994 varierte skatteinngangen pr. innbygger fra 5 993 kroner pr. innbygger (Marnardal) til 54 380 kroner pr. innbygger (Bykle). Det inntektsutjevneende tilskuddet bidrar imidlertid til å redusere inntektsforskjellen. Alle kommuner garanteres en minsteinntekt lik 96,2 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet trekkes halvparten av det overskytende beløpet. Skatteinngangen i 1994 gir en minsteinntektsgaranti på 10 493 kroner, mens trekkordningen for skatterike kommuner reduserer Bykles inntekter fra 54 380 kroner pr. innbygger til 34 825 kroner pr. innbygger. Dette innebærer at den norske inntektsutjevningssmodellen eliminerer om lag halvparten av inntektsforskjellen mellom kommunen med høyest skatteinntekt pr. innbygger og kommunen med lavest skatteinntekt pr. innbygger.

Den svenske modellen for inntektsutjevningen ville eliminert 95 prosent av inntektsforskjellen mellom kommunen med høyest skatteinntekt og kommunen med lavest skatteinntekt. Etter at inntektsutjevningen er foretatt ville inntektene variert fra 10 661 kroner pr. innbygger til 13 081 kroner pr. innbygger. Den danske modellen ville, som den norske, ha eliminert om lag halvparten av inntektsforskjellen mellom kommunen med høyest skatteinntekt pr. innbygger og kommunen med lavest skatteinntekt pr. innbygger.

Standardavviket er et variasjonsmål som tar hensyn til inntektsnivået i samtlige kommuner, ikke bare inntektene i kommunene med hhv. høyest og lavest inntekt. Tabell 5.1 viser at inntektsutjevningen i det norske inntektssystemet reduserer inntektsvariasjonen med 45 prosent når standardavviket benyttes som variasjonsmål. Til sammenlikning ville den danske og den svenske modellen for inntektsutjevning redusert inntektsvariasjonen med hhv. 50 og 95 prosent. Blant de skandinaviske landene skiller altså Sverige seg ut med høy grad av inntektsutjevning.

De danske og svenske modellene er, i større grad enn den norske, rene omfordelingsmodeller. Basert på skatteinngangen i 1994 ville det norske systemet for inntektsutjevning i gjennomsnitt tilføre kommunene en inntekt på 728 kroner pr. innbygger. Dette betyr at staten tilfører kommunene om lag 3,2 milliarder kroner gjennom inntektsutjevningen. Den svenske modellen ville vært selvfinansierende, mens den danske modellen ville gitt kommunene et netto tilskudd på nærmere 0,8 milliarder kroner. Det er den særskilte utjevningsordningen for kommuner med svakt skattegrunnlag som er årsaken til at den danske inntektsutjevningssmodellen ikke er selvfinansierende.

Hvorvidt kommunene kommer bedre eller dårligere ut i den svenske og danske modellen, sammenliknet med den norske, avhenger av nivået på skatteinntektene. Med utgangspunkt i skatteinntektene for 1994 ville alle kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under landsgjennomsnittet komme bedre ut med den svenske modellen, mens alle kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over landsgjennomsnittet ville komme dårligere ut. Utslagene er imidlertid størst for kommunene som har skatteinntekt over landsgjennomsnittet. Kommunene med skatteinntekt under landsgjennomsnittet ville i gjennomsnitt fått en inntektsøkning på 319 kroner pr. innbygger, men kommunene med skatteinntekt over landsgjennomsnittet i gjennomsnitt ville fått en inntektsreduksjon på 2 496 kroner. Den viktigste forskjellen mellom de to modellene er med andre ord at den svenske har mer omfattende trekkordninger.

Alle kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 93,7 prosent av landsgjennomsnittet ville komme dårligere ut med det danske systemet for inntektsutjevning. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 93,7 og 100 prosent av landsgjennomsnittet ville kommet bedre ut i den danske modellen, mens kommuner

med skatteinntekt pr. innbygger over landsgjennomsnittet i hovedsak ville komme dårligere ut. Kommuner med høye skatteinntekter vil imidlertid komme bedre ut i den danske modellen, sammenliknet med den norske, dersom skatteinntektene er mer enn 3 ganger høyere enn landsgjennomsnittet. Sammenliknet med den norske modellen for inntektsutjevning, ville kommunene med skatteinntekt pr. innbygger over landsgjennomsnittet i gjennomsnitt fått en inntektsreduksjon på 1 082 kroner pr. innbygger. Til sammenlikning ville minsteinntektskommunene fått en inntektsreduksjon på 98 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt, og ingen minsteinntektskommuner ville fått en inntektsreduksjon på mer enn 800 kroner pr. innbygger.

Forskjellene mellom de skandinaviske modellene for inntektsutjevning kan oppsummeres på følgende måte: I den svenske inntektsutjevningen løftes kommuner med svakt skattegrunnlag opp på et høyere inntektsnivå enn i den norske. I tillegg er det mer omfattende trekkordninger i det svenske systemet. Samlet sett betyr dette at ambisjonene mht. utjevning av forskjeller i skattegrunnlag er betydelig høyere i Sverige enn i Norge. Den danske inntektsutjevningssystemet har også mer omfattende trekkordninger enn den norske, samtidig som kommuner med svakt skattegrunnlag ikke løftes opp på et like høyt inntektsnivå som i Norge. Inntektsutjevningen i Danmark har en annen utforming enn i Norge, men ambisjonen mht. utjevning av forskjeller i skattegrunnlag er om lag den samme.

### **Utgiftsutjevning**

Ambisjonene i inntektsutjevningen varierer mellom de skandinaviske landene. I Norge og Sverige gis det 100 prosent kompensasjon for forskjeller i utgiftsbehov. Utjevningssystemet er betydelig lavere i det danske systemet hvor kompensasjonsgraden bare er 45 prosent.

England kommer i en særstilling i denne sammenligningen fordi det er det eneste landet som har full kobling mellom inntekts- og utgiftsutjevning. Dette betyr at det er vanskelig å si noe om utjevningssystemet for inntekts- og utgiftsutjevningen isolert. Utjevningssystemet i det engelske utjevningssystemet er imidlertid høy. Det gis full kompensasjon for differansen mellom beregnet utgiftsbehov og kommunens normerte skatteinntekter.

Ved beregning av utgiftsbehov for den enkelte kommune har samtlige land systemer med mer eller mindre objektive kriterier. Hensikten med objektive kriterier er å bidra til effektivitet ved å gjøre størrelsen på tilskuddene uavhengig av kommunenes egne disposisjoner. Det er felles for de fire landene at alderskriterier veier tungt i beregning av utgiftsbehov. Det er også et viktig fellestrekk at utgiftsutjevningen er basert på analyser på tjenestenivå. Unntaket fra dette er det nåværende systemet i Sverige som baseres på analyser av samlede utgifter i beregningen. Dette systemet har vært utsatt for sterk kritikk og er endret i forslaget til nytt system fra 1996. I motsetning til Norge, tar utgiftsutjevningen i Sverige, Danmark og England hensyn til sosiale faktorer i beregningen av utgiftsbehov. Eksempler på slike kriterier er antall enslige forsørgere, antall innbyggere med fjernkulturell bakgrunn og antall arbeidsledige.

De fire landene har valgt ulik utforming av utjevningssystemet. I det danske inntektssystemet er både inntekts- og utgiftsutjevningen utformet som rene omfordelingsordninger, dvs. at utjevningen foretas uten statstilskudd. Tilskudd til kommuner med svakt skattegrunnlag pr. innbygger finansieres gjennom en trekkordning for kommuner med høyt skattegrunnlag pr. innbygger. På samme måte finansieres tilskudd til kommuner med høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger ved overføringer fra kommuner med lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger. I Sverige har regjeringen foreslått at et slikt omfordelingssystem skal tre i kraft fra 1. januar 1996, og riksdagen har sluttet seg til de prinsippene regjeringens forslag bygger på. I Norge og Sverige har man valgt systemer med statsfinansiert utjevning. Fordelen med rene

omfordelingsordninger, i forhold til statsfinansiert utjevning, er at utjevningen av de økonomiske forutsetningene for å gi et likeverdig tjenestetilbud i større grad blir uavhengig av de rammene som settes for kommunesektorens inntekter.

### **Overgangsordning**

I alle de fire landene Norge, Sverige, Danmark og England er overgangsordninger en del av utjevningssystemet, men utformingen av overgangsordningen varierer mellom landene. I Sverige, Danmark og England er overgangsordningene i hovedsak innrettet med sikte på å begrense inntektsreduksjonen fra det ene året til det neste. Den norske overgangsordningen omfatter alle kommuner og alle fylkeskommuner, og er i større grad integrert i inntektssystemet. Det er kun den norske overgangsordningen som i minst grad gir gjennomslag for endringer i kriterieverdier.

## KAPITTEL 6

## Prinsipielle retningslinjer for utforming av inntektssystemet

### 6.1 KOMMUNESEKTOREN OG SAMFUNNSMESSIGE MÅL

#### 6.1.1 Innledning

All offentlig virksomhet, også aktiviteten i kommuneforvaltningen, må vurderes i forhold til grunnleggende samfunnsmessige mål. Kommunalt eller fylkeskommunalt ansvar for en bestemt oppgave er ikke et mål i seg selv, men må betraktes som et virkemiddel for å nå samfunnsmessige mål. De samfunnsmessige målene er sentrale ved overordnet politikktutforming og nedfelles bl.a. i regjeringens fireårige langtidspogrammer. Det kan være ulike oppfatninger om hva som er samfunnsmessige mål, men de fleste vil være enige i at følgende mål er relevante for å vurdere aktiviteten i kommuner og fylkeskommuner:

1. Rettferdig fordeling
2. Effektiv ressursbruk
3. Makroøkonomisk styring
4. Rettssikkerhet
5. Regional utvikling
6. Lokalt selvstyre
7. Miljøvern og ressursforvaltning

I tillegg til disse overordnede målene skal kommuneforvaltningen bidra til å oppfylle sektormål på ulike områder, bl.a. i skolesektoren, helse- og sosialsektoren og samferdselssektoren.

#### 6.1.2 Kommunesektorens bidrag til mer rettferdig fordeling

Det er et viktig mål for nasjonale myndigheter å utjevne levekårene mellom innbyggerne, først og fremst ved å etablere et sikkerhetsnett som sikrer alle en minste levestandard. Kommuner og fylkeskommuner griper inn i denne politikken ved å bidra til at offentlige velferdstjenester blir tilgjengelige for hele befolkningen uavhengig av bosted. Det kan reises innvendinger mot å betrakte inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner som et virkemiddel for å utjevne levekårene mellom innbyggerne, spesielt fordi direkte individrettede tiltak ofte kan være mer effektive. Når formålet for eksempel er å bedre levekårene for personer med lav inntekt, er det mer treffsikkert å foreta denne omfordelingen gjennom skattesystemet enn ved statlige overføringer til kommuner og fylkeskommuner med svakt skattegrunnlag. Slike overføringer resulterer i et bedre kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud, noe personer med høy inntekt også vil nyte godt av. Individrettede tiltak vil ikke bare utjevne personlig inntektsforskjeller. De vil også utjevne forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og dermed indirekte bidra til et mer likeverdig tjenestetilbud.

Det er en utbredt oppfatning at individrettede tiltak ikke er tilstrekkelig for å utjevne forskjeller i levekår mellom innbyggerne. Dette henger sammen med at offentlige tjenester som undervisning og helsestell betraktes som så grunnleggende for innbyggernes livskvalitet at et likeverdig tjenestetilbud på disse områdene er nødvendig for å oppnå en rimelig utjevning av levekårene. Samfunnsmessige utjev-

ningsambisjoner ivaretas ved separate utjevningssystemer for personlig inntekt og kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud.

Mens statens økonomiske styring av kommuneforvaltningen kan bidra til utjevning av forskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, er de lokale beslutningene av stor betydning for hvordan kommunale og fylkeskommunale tjenester fordeles mellom innbyggere i samme kommune, og innbyggere i samme fylke. Det skyldes for det første at innbyggerne er opptatt av nærhet og tilgjengelighet til kommunale og fylkeskommunale tjenester. Innbyggerne er spredt utover kommunen og fylket og må bruke tid og andre ressurser for å få tilgjengelighet til tjenestene. Dette er mest synlig i skolesektoren og helsevesenet, hvor elever og pasienter må oppsøke skoler og helseinstitusjoner. For det andre er det slik at de fleste tjenestene, med unntak av grunnskole og videregående opplæring, ikke tilbys alle potensielle brukere. Kommunen bestemmer bl.a. hvilke eldre som skal få besøk av hjemmehjelp og hvor mange timer som skal gis til hver klient. Tilsvarende må veitilbudet vurderes i ulike deler av kommunen og vannkvaliteten til ulike brukere. Dette viser at stats- og kommuneforvaltningen utfyller hverandre i fordelingspolitikken. Staten kan bidra til at det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet ikke varierer for mye mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, mens det bare er kommuneforvaltningen som kan sikre likebehandling av innbyggere i samme kommune og samme fylkeskommune.

### 6.1.3 Kommunesektoren og effektiv ressursbruk

Det stilles gjerne to samfunnsøkonomiske krav til effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Det er kravene om kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Kostnadseffektivitet innebærer at tjenestene produseres så billig som mulig. Det er ingen selvfølge at produksjonen er kostnadseffektiv. I all produksjon må det arbeides med organisasjonsmessige løsninger, bruk av teknologi m.v., som sikrer lave kostnader. I tillegg vil det vanligvis finnes grupper som har glede av sløsing og ineffektiv produksjon. For å motvirke dette må kommuner og fylkeskommuner etablere interne styringssystemer som stimulerer til billigst mulig produksjon. Det er spesielt vanskelig å etablere styringssystemer som sikrer kostnadseffektivitet i produksjonen av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Dette skyldes først og fremst at det er vanskelig å måle produksjonen, bl.a. fordi den bør måles hos brukeren. Produksjonen i undervisningssektoren bør måles i elevprestasjoner, ikke i elevplasser. Tilsvarende bør produksjonsmålet i helsesektoren knyttes til forbedringen i pasientenes helsetilstand, ikke til antall liggedøgn. Når produksjonen ikke kan måles på noen god måte, er det vanskelig å vurdere resultatene i forhold til ressursinnsatsen.

Kravet om prioriteringseffektivitet er knyttet til omfang, sammensetning og standard av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Prioriteringseffektivitet innebærer at kommuner og fylkeskommuner fordeler sine ressurser mellom ulike tjenester på en slik måte at innbyggernes velferd blir høyest mulig. I økonomisk litteratur er kommunesektorens eksistensberettigelse først og fremst knyttet til å ivareta prioriteringseffektivitet. Kommuner og fylkeskommuner kan, på en bedre måte enn staten, tilpasse tjenestetilbudet til lokalbefolkningens ønsker. På denne måten bidrar kommuner og fylkeskommuner til en bedre avveining mellom nytte og kostnader ved offentlige tiltak. Valget mellom f.eks. utbygging av eldreomsorg og grunnskole kan ta utgangspunkt i lokalbefolkningens vurderinger av behov. På denne måten kan kommunalt og fylkeskommunalt ansvar for oppgaveløsningen gi en desentraliseringsgevinst. Denne gevinsten er økningen i velferd ved å tillate den enkelte kommune og fylkeskommune å variere tjenestesammensetningen.

Kommunal og fylkeskommunal aktivitet kan påvirke forbruk eller produksjon i andre kommuner og fylker, selv om dette ikke er det primære formålet med aktiviteten. Slike utilsiktede virkninger vil påvirke effektiviteten dersom det ikke tas hensyn til konsekvensene for nabokommunen eller nabofylket. For eksempel kan vegbygging i en kommune redusere reisetid og drivstoff-forbruk for innbyggere i nabokommunene i den grad de også benytter denne vegen. Tilsvarende kan et godt skoletilbud gi økt kompetanse som arbeidsgivere, gjerne utenfor kommunen, kan dra nytte av. Slike utilsiktede virkninger tilsier løsningstiltak på nasjonalt nivå.

Kommuneforvaltningens muligheter til å realisere kostnads- og prioriteringseffektivitet avhenger bl.a. av de politiske beslutningsprosessene og de økonomiske rammebetingelsene. Det finansielle ansvarsprinsipp, som innebærer at de som har nytte av en tjeneste også bør bære kostnadene ved den, vil generelt bidra til effektiv ressursbruk. Dette prinsippet betyr at kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon primært bør finansieres av det lokale ressursgrunnet.

#### **6.1.4 Kommunesektoren og makroøkonomisk styring**

Den makroøkonomiske styringen tar bl.a. sikte på å oppnå jevn økonomisk vekst, lav prisstigning, balanse i utenriksøkonomien og full sysselsetting, bl.a. ved å styre den samlede etterspørselen i økonomien. Kommunesektorens utgifter utgjør en betydelig andel av den samlede etterspørselen. I 1994 var kommunesektorens inntekter 170 milliarder kroner, noe som utgjør om lag 19 prosent av bruttonasjonalproduktet. Videre utgjør sysselsettingen i kommunesektoren, målt i timeverk, nær 20 prosent av samlet sysselsetting og vel 71 prosent av offentlig sysselsetting. Dette innebærer at styringen av kommunesektorens inntekter og utgifter er en viktig del av den generelle økonomiske politikken. Innføringen av inntektssystemet med vekt på rammefinansiering, har gjort det lettere for staten å styre den samlede ressursbruken i kommunesektoren.

#### **6.1.5 Kommunesektoren og rettssikkerhet**

Rettssikkerhet er et viktig fundament for all offentlig forvaltning, og kommuner og fylkeskommuner må ivareta innbyggernes individuelle rettigheter. Det skilles gjerne mellom materiell og prosessuell rettssikkerhet. Den materielle rettssikkerhet er knyttet til tildelingen av kommunale og fylkeskommunale tjenester, bl.a. gir grunnskoleloven rett til skolegang. Den prosessuelle rettssikkerheten er knyttet til saksbehandlingen i kommuneforvaltningen. Rettssikkerheten skal sikre at den enkelte ikke blir vilkårlig behandlet av kommuneforvaltningen, og at en får den behandling en har krav på i henhold til lovverket. Avslag skal begrunnes og innbyggerne skal ha mulighet til å klage på avgjørelser i kommuneforvaltningen. Den prosessuelle rettssikkerheten skal også sikre at beslutningene fattes i de riktige organer. Kommunesektoren ivaretar rettssikkerheten gjennom tilbudet av tjenester basert på lovfestede rettigheter.

#### **6.1.6 Kommunesektorens bidrag til regional utvikling**

Kommunesektoren sikrer tjenestetilbud og sysselsetting over hele landet. På denne måten er overføringene til kommuner og fylkeskommuner av stor betydning for regional utvikling og fordeling. Den omfordeling som foretas gjennom inntektssystemet er delvis et resultat av regionalpolitiske mål. Omfordelingen til fordel for distriktene har gitt en sterk utbygging av kommunesektoren i distriktene, og dette har bidratt til regional utvikling, bl.a. ved å opprettholde bosettingen. Statlige overfø-

ringer til kommunene må imidlertid avveies mot bruk av alternative virkemidler, f.eks. støtte til næringsutvikling.

### **6.1.7 Kommunesektoren og lokalt selvstyre**

Det kommunale selvstyret står for sentrale verdier i det norske samfunnet. De tre mest sentrale verdiene er frihet, demokrati og effektivitet. I lokalforvaltningens barndom var man opptatt av friheten fra statsmakten, statsbyråkratiet og embetsmannsveldet. Etter hvert har idealet utviklet seg mot et ønske om frihet til å utvikle lokale fellesinteresser. Den andre verdien i det lokale selvstyret knytter seg til demokrati og deltakelse. Et sterkt kommunalt selvstyre innebærer en nær kobling mellom de som tar beslutningene og de som berøres av dem. I tillegg til at beslutningstakerne får lettere tilgang på informasjon om forholdene i kommunene, vil innbyggerne som berøres av beslutningene lettere kunne påvirke utfallet av beslutningene. Kommuner og fylkeskommuner er politiske institusjoner med folkevalgt styring som gir innbyggerne muligheter til politisk deltakelse på lokalt og regionalt nivå. På denne måten bidrar det lokale selvstyret til samfunnsbygging fordi borgerne, gjennom deltakelse i lokalpolitikken, får økt kunnskap om offentlige problemer og spillereglene i demokratisk virksomhet. Det lokale selvstyre bidrar til maktspredning ved at mange innbyggere engasjeres i løsningen av samfunnsmessige oppgaver. Videre fungerer lokaldemokratiet som en rekrutteringskanal for det nasjonale demokratiet. En betydelig andel av representantene på Stortinget har erfaring fra lokalpolitikken. Den tredje verdien i det lokale selvstyret knytter seg til effektivitet. Dette understreker at det lokale selvstyret ikke bare er et mål i seg selv, men at det også kan bidra til å realisere andre samfunnsmessige mål. For det første er lokal handlefrihet en forutsetning for å oppnå prioriteringseffektivitet og tilhørende desentraliseringsgevinster. Kommuner og fylkeskommuner må bl.a. ha frihet til å prioritere oppgavene for å kunne tilpasse tjenestesammensetningen til lokalbefolkningens ønsker. For det andre kan lokaldemokratiet bidra til kostnadseffektivitet. Økte kostnader vil, innenfor en gitt økonomisk ramme, gi et dårligere tjenestetilbud. Dette er noe velgerne vil mislike, og kommunene har derfor all grunn til å holde kostnadene nede.

### **6.1.8 Kommunesektorens bidrag til miljøvern og ressursforvaltning**

Hensynet til miljø- og ressursforvaltningen har en stor og økende betydning for offentlig virkemiddelbruk. Mange miljø- og ressursproblemer er av en slik karakter at de må håndteres på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Utslipp av klimagasser er eksempel på et globalt miljøproblem som best kan løses gjennom internasjonalt samarbeid. Kommuneforvaltningens rolle i miljøpolitikken har tradisjonelt begrenset seg til tiltak som har et geografisk avgrenset siktemål. Kommunene har hatt viktige oppgaver innen arealplanlegging, friluftsliv og innlandsfiske. I tillegg er teknisk sektor med oppgaver innen vannforsyning, avløpsbehandling og renovasjon, en dominerende del av den kommunale miljøpolitikken. Det er imidlertid en tendens til at kommuneforvaltningen får en stadig viktigere rolle i den nasjonale miljø- og ressursforvaltningen. Bakgrunnen for dette er bl.a. et ønske om å utnytte lokal kunnskap slik at implementeringen av den nasjonale politikken i større grad kan tilpasses lokale og regionale forhold.

### 6.1.9 Målkonflikter

I praksis er det umulig å gå svært langt i oppfyllelsen av ett mål uten at det går på bekostning av andre samfunnsmessige mål. I praksis er det derfor nødvendig å foreta en avveining mellom ulike mål. Det kan for eksempel være en konflikt mellom rettferdig fordeling og regional fordeling. Omfattende overføringer til distriktene kan for eksempel bidra til at skoletilbudet blir bedre i distriktene enn i mer sentrale strøk. Det kan også være en konflikt mellom effektivitet og fordeling. Kompensasjon for kostnadsulemper i kommuner med spredt bosettingsmønster bidrar til å utjevne forskjeller i tjenestetilbudet, men kan samtidig bidra til ineffektiv ressursbruk fordi kommunene ikke gis insentiver til å høste kostnadsgevinster gjennom gode utbyggingsmønstre.

## 6.2 INNTEKTSSYSTEMET OG SAMFUNNMESSIGE MÅL

### 6.2.1 Begrunnelsen for innføringen av inntektssystemet i 1986

Inntektssystemet er et av statens viktigste økonomiske virkemidler overfor kommuneforvaltningen. I *"INNTEKTSSYSTEMET SLIK DET BLE VEDTATT I HENHOLD TIL OT.PRP. NR. 48"* i kap. 4.3 er det gjort rede for målsettingene ved innføring av inntektssystemet i 1986. De viktigste målsettingene var følgende:

- Å gi kommuner og fylkeskommuner større handlefrihet, bl.a. for å bedre tilpasningen av oppgaveløsning til lokale forhold.
- Å gi kommuner og fylkeskommuner bedre oversikt over egne inntektsforhold og dermed gi bedre mulighet til effektiv planlegging og styring av egen virksomhet.
- Å oppnå rasjonaliseringsgevinster i kommunesektoren og på statlig plan.
- En mer rettferdig fordeling av tilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Blant de syv samfunnsmessige målene diskutert i *"KOMMUNESEKTOREN OG SAMFUNNMESSIGE MÅL"* i kap. 6.1 var det altså tre som sto sentral ved innføringen av det nye inntektssystemet. Dette var for det første hensynet til det lokale selvstyret. Innføringen av inntektssystemet innebar at et system med omfattende bruk av øremerkede tilskudd ble erstattet med et rammefinansieringssystem. Rammefinansiering gir kommuner og fylkeskommuner større handlefrihet i disponeringen av inntektene, noe som vil styrke det lokale selvstyret. For det andre kan rammefinansiering og økt lokal handlefrihet bidra til økt effektivitet. Oppgaveløsningen og tjenestetilbudet kan i større grad tilpasses lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold, noe som gir rom for økt prioriteringseffektivitet og høsting av desentraliseringsgevinster. I tillegg vil rammefinansiering gi administrative gevinster både på lokalt og nasjonalt nivå. For det tredje skulle inntektssystemet bidra til en mer rettferdig fordeling ved at de statlige tilskuddene i større grad ble fordelt etter forskjeller i skattegrunnlag og objektive forskjeller i utgiftsbehov.

I tillegg til disse uttalte målsettingene har inntektssystemet vært et viktig virkemiddel i den makroøkonomiske styringen og i den regionale fordelingspolitikken. For det første har inntektssystemet bidratt til bedre makroøkonomisk styring fordi staten i større grad enn tidligere kan styre kommunesektorens samlede inntekter. Rammefinansiering innebærer nemlig at de samlede overføringene til kommunesektoren i større grad er kjente i forkant av budsjettåret. For det andre har overføringene gjennom inntektssystemet hatt en bestemt regionalpolitisk profil.

Selv om økt lokal handlefrihet var et av de viktigste motivene bak innføringen av inntektssystemet, har inntektssystemet til dels blitt benyttet som et virkemiddel

for å styre de kommunale og fylkeskommunale prioriteringene. Fram til 1994 ble det beregnet flere sektorbaserte rammetilskudd. Sektortilskuddene skulle gi signaler til kommuner og fylkeskommuner om hvordan de burde prioritere hovedoppgavene. Tanken var at ved å la ett sektortilskudd vokse raskere enn de andre, kunne staten gi et politisk signal til kommunene om at de burde satse mer på dette området. Ordningen med sektorbaserte rammetilskudd opphørte i 1994, jfr. "[Sammenslåing av sektortilskuddene til en felles kostnadsnøkkel](#)" i kap 4.4.4. Det var i hovedsak to årsaker til dette. For det første ga sektorbaserte rammetilskudd uklare styringssignaler som kunne skape problemer i den kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosessen. Dette henger sammen med at de signalene som ble gitt gjennom dimensjoneringen av sektortilskuddene ikke inneholdt formelle bindinger eller reelle insentiver til bestemte prioriteringer lokalt. Overføringene gjennom inntektssystemet kunne nemlig disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. For det andre viste det seg vanskelig å gi styringssignaler gjennom sektortilskuddene. Sterk vekst i kommunesektorens skatteinntekter og i øremerkede tilskudd førte til liten vekst eller reell nedgang i sektortilskuddene. I en slik situasjon fant man det nødvendig å gå helt bort fra signaltankegangen og heller gi alle sektortilskudd lik endring.

### 6.2.2 Inntektssystemets rolle i den statlige styringen av kommunesektoren

I det følgende gjøres det rede for hvilken rolle inntektssystemet bør spille i den statlige styringen av kommunesektoren. Utvalget betrakter inntektssystemet som ett av statens viktigste økonomiske virkemidler i den statlige styringen av kommunesektoren. I vurderingen av inntektssystemets rolle må det tas hensyn til kommuneforvaltningens oppgaver, samfunnsmessige mål og alternative virkemidler som kan benyttes for å nå disse målene.

Utvalget mener at inntektssystemet ikke skal være et virkemiddel for å styre prioriteringene i kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer at overføringene gjennom inntektssystemet fortsatt bør være rammeoverføringer som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Dette synspunktet er begrunnet ut fra hensynet til det lokale selvstyret og hensynet til effektiv ressursbruk. Det lokale selvstyret innebærer bl.a. at kommuner og fylkeskommuner skal ha frihet til å prioritere oppgavene og organisere løsningen av dem. Rammefinansiering bidrar med andre ord til å gi det lokale selvstyret et reelt innhold. Videre vil rammefinansiering bidra til effektiv ressursbruk ved at prioriteringene og oppgaveløsningen kan tilpasses lokalbefolkningens ønsker. Rammefinansiering med faste og objektive kriterier gir ikke rom for forhandlingsspill mellom kommuneforvaltningen og staten som kan svekke effektiv ressursbruk. Rammen må da ikke oppfattes som påvirkelig.

Overføringene gjennom inntektssystemet må så langt som mulig baseres på objektive kriterier. Det vil ofte være en konflikt mellom hensynet til rettferdig fordeling og hensynet til å gi kommuner og fylkeskommuner riktige insentiver. Det skyldes at det ofte er vanskelig å fastslå hvorvidt kostnadsforhold er ufrivillige eller ikke. I slike tilfeller vil utvalget vurdere hvilke mål som bør veie tyngst i hvert enkelt tilfelle.

Erfaringene fra perioden 1989-1993 tilsier at inntektssystemet heller ikke er et egnet virkemiddel for å styre prioriteringene i kommuner og fylkeskommuner. Etter at inntektssystemet har ivaretatt hensynene til makroøkonomisk styring og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, er det ikke tilstrekkelige frihetsgrader til å benytte systemet som et styringsvirkemiddel. Utvalget mener at eventuelle statlig behov for å styre prioriteringer og ressursbruk i lokalforvaltning

gen må ivaretas gjennom andre virkemidler. Dette vil i praksis bety styring gjennom lovbaserte virkemidler og øremerkede tilskudd. I "*Opplegg for utgiftsutjevningen*" i kap. 7 diskuterer utvalget hvordan øremerkede tilskudd bør benyttes som styringsvirkemiddel.

Utvalget mener at inntektssystemet først og fremst skal være et virkemiddel for å styre den samlede ressursbruken i kommunesektoren og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I utformingen av et slikt virkemiddel er det viktig å ta hensyn til de samfunnsmessige målene om rettferdig fordeling, effektiv ressursbruk, makroøkonomisk styring og lokalt selvstyre.

Utvalget mener at inntektssystemets overordnede oppgave er å bidra til en mer rettferdig fordeling. Bakgrunnen for dette er at kommuneforvaltningen bl.a. produserer tjenester som utgjør grunnpilaren i den nasjonale velferdspolitikken. Når staten initierer reformer som ledd i den nasjonale velferdspolitikken, legges ofte ansvaret for implementering og oppgaveløsning til kommunesektoren. Staten er ansvarlig for at velferdstjenestene er tilgjengelige for alle innbyggere, uavhengig av hvor i landet de bor. Inntektssystemet skal, gjennom utjevning av forskjeller i skattegrunnlag og utgiftsbehov, legge forholdene til rette for et likeverdig tjenestetilbud i kommuner og fylkeskommuner. Selv om kommunesektoren i økende grad er blitt integrert i den nasjonale velferdspolitikken, har den fremdeles et betydelig ansvar for å løse problemer av lokal karakter og for utvikling av regioner og lokalsamfunn. Slike lokale oppgaver omfatter både tjenesteproduksjon, utbygging av lokal infrastruktur, næringsutvikling og kommunesektorens rolle som samfunnsutbygger. Det er vanskelig å trekke et skarpt skille mellom kommuneforvaltningens rolle som velferdsprodusent og rollen som lokal samfunnsutbygger. Dette skyldes at offentlige velferdstjenester representerer arbeidsplasser og infrastruktur som bidrar til bosetting og private etableringer.

I utgiftsutjevningen er det naturlig å skille mellom nasjonale velferdstjenester og lokale oppgaver. Utvalget mener at utgiftsutjevningens oppgave er å gi kommuner og fylkeskommuner like muligheter for å tilby nasjonale velferdstjenester. Dette betyr at utgiftsutjevningen avgrenses til å omfatte velferdstjenester som kommuneforvaltningen enten er lovpålagt å drive eller hvor det er nasjonale målsettinger knyttet til standard og omfang. Utvalget legger til grunn at kommunesektorens lokale oppgaver ivaretas gjennom skatteinntekter, inntektsutjevningstilskudd, øremerkede tilskudd (både til kommuneforvaltningen og direkte til institusjoner) samt gebyrer.

Utvalget mener at inntektssystemet skal utjevne kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Dette betyr at begrepet rettferdig fordeling knyttes til like muligheter, ikke til like resultater. Selv om kommuner og fylkeskommuner, gjennom inntektssystemet, gis like muligheter til å gi et likeverdig tjenestetilbud, vil det faktiske tjenestetilbudet variere, bl.a. pga. forskjeller i effektivitet, prioritering og oppgaveløsning. Et krav om resultatlikhet betyr, i motsetning til like muligheter, at det faktiske tjenestetilbudet skal være likeverdig. Ideen er at innbyggerne ikke skal straffes for feilprioriteringer og manglende kompetanse i lokalforvaltningen. Utvalget mener at stor vekt på resultatlikhet ikke lar seg forene med et system hvor kommuner og fylkeskommuner skal løse sine oppgaver innenfor rammen av et lokalt selvstyre. Dette skyldes at det bare gir mening å snakke om resultatlikhet på tjenestenivå, noe som innebærer at kravet om resultatlikhet ikke lar seg forene med kommunal og fylkeskommunal frihet til å prioritere oppgavene og organisere løsningen av dem. I teorien kan resultatlikhet bare oppnås gjennom statlig detaljstyring som innebærer en betydelig svekkelse av den lokale handlefriheten.

Kommunesektoren legger beslag på nær 20 prosent av landets samlede inntekter og om lag 60 prosent av samlet offentlig konsum. Dette betyr at styringen av kommunesektorens inntekter er en viktig del av den generelle makroøkonomiske politikken. Kommuneforvaltningens to viktigste inntektskomponenter er skatteinntekter og rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Disse er knyttet sammen gjennom skatteutjevningen i inntektssystemet og utgjør om lag 70 prosent av kommuneforvaltningens inntekter. Dette betyr at inntektssystemet og de kommunale og fylkeskommunale skattørene er statens viktigste virkemidler i styringen av den samlede inntektsveksten i kommunesektoren. Når inntektsrammene fastsettes ut fra makroøkonomiske hensyn, og ikke ut fra hva det koster å finansiere oppgavene, kan det oppstå et spenningsforhold mellom staten og kommuneforvaltningen. Det er utvalgets oppfatning at kommunesektorens inntektsrammer, herunder de samlede overføringene gjennom inntektssystemet, må fastsettes ut fra overordnede makroøkonomiske hensyn. Kommunesektoren er en betydelig del av norsk økonomi, og kan følgelig ikke skjermes fra makroøkonomiske hensyn. Dette innebærer at de oppgavene kommunesektoren gis, må ses i sammenheng med inntektsrammene.

I tillegg til å være et virkemiddel for å styre den samlede ressursbruken i kommunesektoren og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, har inntektssystemet vært et viktig virkemiddel i den regionale fordelingspolitikken. Overføringene gjennom inntektssystemet har gitt en omfordeling som særlig har vært til fordel for små kommuner, og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge. Denne fordelingsprofilen er først og fremst et resultat av generelle regionalpolitiske målsettinger. Slike regionalpolitiske målsettinger kommer i konflikt med målsettingen om utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det skyldes at overføringene gjennom inntektssystemet, i den grad de er regionalpolitisk begrunnet, bidrar til ulike økonomiske rammebetingelser mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere kommunesektorens rolle i regionalpolitikken. Utvalget mener imidlertid at inntektssystemets ulike funksjoner må synliggjøres. Dette betyr at overføringer som er regionalpolitisk begrunnet må skilles ut som egne tilskudd, mens inntekts- og utgiftsutjevningen kun skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner like muligheter til å gi et likeverdig tjenestetilbud.

### 6.2.3 Tjenester som skal omfattes av utgiftsutjevningen

Da inntektssystemet ble innført i 1986, avløste det et overføringssystem som i stor grad var basert på øremerkede tilskudd. Ved innføringen ble 50 øremerkede tilskudd lagt inn i inntektssystemet, og utgiftsutjevningen kom da til å omfatte de tjenestene som disse øremerkede tilskuddene var rettet mot. Det var selvsagt ikke tilfeldig hvilke øremerkede tilskuddsordninger som ble lagt inn i inntektssystemet, men det ble heller ikke foretatt en prinsipiell avklaring av hvilke tjenester utgiftsutjevningen burde omfatte. Fraværet av en prinsipiell avklaring skyldes nok at innføringen av inntektssystemet ble betraktet som begynnelsen på en lengre prosess med innlemming av øremerkede tilskudd.

Kommuneforvaltningen har fått hovedansvaret for implementeringen av den nasjonale velferdspolitikken. Dette betyr at staten har et overordnet ansvar for at tjenestene når alle, uavhengig av hvor de bor i landet. Utgiftsutjevningens oppgave er å gi kommuner og fylkeskommuner like muligheter for å tilby nasjonale velferdstjenester. Det er vanskelig å trekke et skarpt skille mellom de av kommuneforvaltningens tjenester som er å anse som nasjonale velferdstjenester, og de som er å anse som rent lokale. Dette vises ved at Regjeringens langtidsprogram setter nasjonale

målsettinger for en svært stor del av kommuneforvaltningens virksomhet. Når det skal foretas en avveining av hvilke tjenester utgiftsutjevningen skal omfatte, ser utvalget det som naturlig å ta utgangspunkt i de tjenester som forvaltningen enten er pålagt å drive, eller tjenester hvor det er knyttet sterke nasjonale målsettinger til standard og omfang.

Det er betydelige statlige bindinger i lov- og regelverk for de fleste av tjenestene som omfattes av utgiftsutjevningen i nåværende inntektssystem. Blant de kommunale tjenestene er reguleringen sterkest i grunnskolen. Grunnskoleloven inneholder regler om antall elever pr. klasse, skolestørrelse, ansettelse av personell og lærernes arbeidssituasjon. Utdanningsdirektøren har en omfattende styringsfunksjon overfor kommunene, bl.a. som klageinstans i tilsettingsaker. Innenfor helse- og sosialtjenestene regulerer loven hvilke tjenester kommunene skal tilby, men kommunene står friere til å utforme tjenestene enn i undervisningssektoren. Innbyggerne har rett til nødvendig helsehjelp, men retten er ikke like absolutt som retten til skolegang etter grunnskoleloven. Det er få lovreguleringer på kultursektoren.

Bindingen gjennom lov- og regelverk er også sterk for tjenester som ikke omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Dette gjelder barnehager og tekniske tjenester. I barnehagesektoren er både organisering og standard regulert, det er bl.a. regler for forholdet mellom antall barn og areal. Teknisk sektor omfatter bl.a. renovasjon, vann, avløp og brannvern. Lovverket gir relativt strenge krav om omfanget på tjenestene, men en kan likevel ikke si at lovverket gir rett til tjenesten. Videre har fylkesmannens miljøvernavdeling omfattende styringsoppgaver overfor kommunene.

Utvalget foreslår at følgende nasjonale velferdstjenester bør omfattes av det utgiftsutjevneende tilskuddet til kommunene:

- grunnskole
- helse- og sosialtjenester
- barnehager

Grunnskole og helse- og sosialtjenester er nasjonale velferdstjenester som allerede ligger inne i inntektssystemet, mens barnehager delfinansieres gjennom et eget øremerket tilskudd. Det har lenge vært en uttalt målsetting at barnehagetilskuddet skal legges inn i inntektssystemet. I St.meld. nr. 26 (1983-84) «Om et nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» heter det at regjeringen vil utforme en fordelingsnøkkel som kan benyttes på det tidspunkt et nytt inntektssystem iverksettes. I Ot.prp. nr. 48 (1984-85) «Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene» ble det imidlertid lagt til grunn at tilskuddet først skulle innlemmes tre år etter innføringen av det nye inntektssystemet. I *"Forholdet mellom rammetilskudd og øremerkede tilskudd"* i kap. 13 vil utvalget vurdere innlemming av en rekke øremerkede tilskuddsordninger, herunder barnehagetilskuddet. Utvalgets konklusjon er at barnehager faller inn i gruppen av nasjonale velferdstjenester som prinsipielt kan omfattes av det utgiftsutjevneende tilskuddet. Utvalget går i tillegg inn for at smådriftsulemper i kommunal administrasjon kompenseres gjennom utgiftsutjevningen.

Blant de fylkeskommunale tjenestene er det sterke bindinger gjennom lov- og regelverk for samtlige tjenester som omfattes av utgiftsutjevningen. Bindingen er sterkest i utdanningssektoren hvor alle mellom 16 og 18 år har rett til tre års videregående opplæring. Innenfor helsetjenesten har institusjonene plikt til å yte øyeblikkelig hjelp. Ventelistegarantien har også styrket retten til tjenestene. Innenfor samferdsel har fylkeskommunene ansvar for å yte tilskudd til lokale ruter. I tillegg stiller vegloven en rekke standardkrav, og i hvert fylke skal det være en vegsjef tilsatt av staten. For de øvrige tjenestene, i hovedsak kultur, er det få bindinger gjennom lov-

og regelverk. På bakgrunn av dette vil ikke utvalget foreslå endringer i de tjenestene som omfattes av det utgiftsutjevneende tilskuddet for fylkeskommunene, dvs. at følgende tjenester bør omfattes:

- videregående opplæring
- helsetjenesten
- samferdsel

Videregående opplæring og helsetjenester er grunnleggende velferdstjenester, og det er utvalgets vurdering at samferdselssektoren bidrar til oppbygging og vedlikehold av nasjonal infrastruktur i transportsektoren.

Ved det valg som gjøres for tjenester utgiftsutjevningen skal omfatte, vil ikke utgiftsutjevningen medføre at alle kommuner og fylkeskommuner gis like muligheter til å møte sine totale oppgaver. Konsekvensen av utvalgets forslag er at kultur ikke omfattes av utgiftsutjevningen på dette området. I dagens kostnadsnøkkel ivaretas beregnet utgiftsbehov i kultursektoren i hovedsak ved antall innbyggere. Utvalgets forslag innebærer at finansieringen av andre tjenester enn skole, helse- og sosialtiltak og kommunal administrasjon ivaretas av skatteinntekter, inntektsutjevneende tilskudd, øremerkede tilskudd (både til kommuneforvaltningen og direkte til institusjoner) samt gebyrer.

#### **6.2.4 Kostnader som skal omfattes av utgiftsutjevningen**

Inntektssystemet avløste 50 tilskudd til driftsformål da det ble innført i 1986. Alle tilskudd til investeringsformål ble holdt utenfor, og denne praksis er ikke endret i forbindelse med senere revisjoner av systemet. I St.meld. nr. 26 (1983-84) «Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene» argumenteres det med at utbyggingsgraden varierer mye fra kommune til kommune, og at det ikke er hensiktsmessig å forsøke å fange opp slike forhold i et tilskuddssystem basert på statistikk og målbare kriterier. Regjeringen fant det nødvendig å basere tilskudd til investeringsformål på en direkte og skjønnsmessig vurdering av den enkelte kommune og det enkelte prosjekt.

Det finnes flere investeringstilskudd innenfor de tjenesteområdene utvalget mener bør omfattes av det utgiftsutjevneende tilskuddet. Innenfor helsesektoren er det en refusjonsordning for godkjente kapitalutgifter i somatiske sykehus. Tilskuddet tilfaller fylkeskommuner som bygger nye sykehus eller bygger om eksisterende sykehus. Det er særlig fylkeskommuner med større sykehusetableringer som får store tilskudd. Staten dekker 37,5 prosent av godkjente kostnader ved bygg og 50 prosent av godkjente kostnader for utstyr og inventar. Tilskuddene gis til amortisering etter annuitetsprinsippet. I statsbudsjettet for 1995 er det bevilget 363 millioner kroner til refusjon for godkjente kapitalutgifter. Innenfor helse- og sosialsektoren blir det videre gitt et etableringstilskudd til boliger for psykisk utviklingshemmede. Tilskuddet gis av Husbanken, og det refunderes inntil 20 prosent av godkjent kostnad.

Innen samferdselssektoren er det et tilskuddsprogram for større fylkesveganlegg. Det gis tilskudd til forsterking av fylkesvegnettet og til større fylkesvegprosjekter. Fordelingen gjøres ut fra et likhetsprinsipp, der målet er å få en jevnere vegstandard fylkene i mellom. Ved prioritering av midlene innen hvert fylke skal de veger som gir størst gevinst for næringsliv og bosetting, i forhold til kostnadene, tas først. Det kreves at fylkeskommunen dekker minst 40 prosent av kostnadene ved prosjektet.

Det kan være problematisk at tilskudd til drifts- og investeringsformål har ulik utforming. For det første er det nødvendig å ta hensyn til alle kostnadskomponenter

for å oppnå full utjevning av forskjeller i utgiftsbehov. Et system som kun kompenserer et høyt driftsbehov kan bare sikre delvis utgiftsutjevning. I verste fall kan investeringstilskuddene motvirke den utjevningen som foretas gjennom inntektssystemet. Dette skyldes at investeringstilskuddene krever en viss medfinansiering, og at kommuner og fylkeskommuner med høye inntekter har lettere for å innfri egenfinansieringskravet. For det andre kan tjenesteproduksjonen i kommuner og fylkeskommuner bli for kapitalintensiv når driftstilskuddet gis som en rammeoverføring og investeringstilskuddet som en refusjonsordning. Dette skyldes at realkapital framstår som relativt billigere, mens arbeidskraft og materialer framstår som relativt dyrere. Betydningen av dette argumentet avhenger av i hvilken grad realkapital kan erstatte arbeidskraft og materialer i produksjonen av tjenestene.

Dersom det utgiftsutjevningstilskuddet skal ta hensyn til investeringskostnader, må det vurderes hvordan forskjeller i investeringsbehov skal kompenseres. Investeringsbehovet bør ikke vurderes i forhold til faktisk utbygging og faktiske investeringskostnader fordi tilskuddet da vil avhenge av kommunenes egne disposisjoner, og dermed være lite objektivt. Det er en bedre tilnærming å ta utgangspunkt i behovet for tjenesten og den kapitalbeholdningen som er nødvendig for å tilfredsstille behovet. På grunnlag av den beregnede kapitalbeholdningen, en bestemt avskrivningstid og en bestemt realrente, kan man beregne de årlige kapitalkostnadene. De årlige kapitalkostnadene må videre inngå som en komponent i det beregnede utgiftsbehovet. På denne måten gis det en årlig kompensasjon for forskjeller i langsiktig investeringsbehov. Det nåværende tilskuddet til kompensasjon for kapitalutgifter i somatiske sykehus gir også en årlig kompensasjon for investeringskostnadene, men tilskuddet gis kun i etterkant av et godkjent investeringsprosjekt.

For de fleste kommunale og fylkeskommunale tjenester er det grunn til å tro at kapitalbehovet er noenlunde proporsjonalt med produksjonen av tjenesten. De faktorene som forklarer forskjellene i driftsbehov vil med andre ord også forklare forskjellene i kapitalbehov. Dette innebærer at kostnadsnøkklene for enkelttjenester i liten grad blir påvirket av at det utgiftsutjevningstilskuddet også omfatter investeringskostnader. En innlemming av investeringskostnader vil imidlertid påvirke størrelsen på det utgiftsutjevningstilskudd og vektleggingen av tjenestene i kostnadsnøkkelene.

Det er viktig at behandlingen av investeringskostnader i inntektssystemet ses i sammenheng med finansieringen av investeringsutgifter for tjenester som ikke omfattes av det utgiftsutjevningstilskuddet. Det er flere investeringstilskudd både innen kultursektoren og teknisk sektor. Det kan være uheldig at investeringstilskudd til tjenester som omfattes av utgiftsutjevningen gis som rammetilskudd, mens investeringstilskuddene for de øvrige sektorene er utformet som refusjonsordninger. Konsekvensen kan bli redusert investeringstakt for nasjonale velferdstjenester, og økt utbygging av tjenester hvor staten refunderer deler av investeringskostnadene. Et annet argument for ikke å ta hensyn til investeringskostnader i utgiftsutjevningen er at enkelte investeringer, f.eks. i sykehus, skjer så sjelden og er så kostnadskravende at det kan være ønskelig å redusere det økonomiske presset ved tiltaket.

I prinsippet skal alle kostnader ved de nasjonale velferdstjenester inngå i utgiftsutjevningen, også kapitalkostnadene. Hittil har utgiftsutjevningen vært basert på kun driftsutgiftene. Kommuneregnskapene er basert på kontantregnskap som ikke gir grunnlag for å beregne kapitalkostnader. Det er følgelig vanskelig å bygge kapitalkostnader inn i inntektssystemet og å utføre analyser for å avdekke ufrivillige forskjeller i kapitalkostnader. Utvalget antar at kapitalkostnadene vil fordele seg mellom kommunene om lag som driftsutgiftene, og at ekskludering av kapitalkostnadene ikke vil ha særlige fordelingsvirkninger.

## 6.3 HVILKE FORSKJELLER SKAL UTJEVNES OG HVOR LANGT SKAL UTJEVNINGEN GÅ?

### 6.3.1 Innledning

De fleste land har en mer eller mindre selvstendig kommuneforvaltning. De har også nasjonale overføringsordninger som skal bidra til å utjevne økonomiske forskjeller mellom de lokale enhetene, og utformingen av slike utjevningssystemer er viet stor oppmerksomhet i den fagøkonomiske litteraturen. Begrunnelsen for utjevningstilskudd tar gjerne utgangspunkt i prinsippet om horisontal likhet (Buchanan 1950). Utgangspunktet for prinsippet er at personer som ikke er forskjellige på noen relevant måte bør behandles likt selv om de er bosatt i forskjellige kommuner. Thurow (1970) har operasjonalisert prinsippet som utjevning av nytte-ytelses forholdet mellom kommunene. Nyten uttrykker hvordan det kommunale tjenestetilbudet påvirker innbyggernes velferd, mens ytelsen reflekterer innbyggernes betaling av lokale skatter. Le Grand (1975) diskuterer hvilke faktorer utjevningssystemet bør kompensere for. Det prinsippet som legges til grunn er at forskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner er urettferdige dersom det er et resultat av forhold kommunen eller fylkeskommunen ikke kan påvirke. Et statlig utjevningssystem bør følgelig ikke kompensere for forhold som er et resultat av lokale valg, men bør avgrenses til å kompensere for ufrivillige forhold som er utenfor den enkelte kommunes og fylkeskommunes kontroll. Det var dette prinsippet som ble lagt til grunn ved innføringen av det norske inntektssystemet i 1986.

Oakland (1995) har stilt spørsmålsteget ved begrunnelsen for statlige utjevningstilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Han mener for det første at det er vanskelig å begrunne et særskilt utjevningssystem for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Offentlige tjenester er ikke mer grunnleggende enn private goder som mat, klær og bolig. For det andre vil slike tilskudd vanligvis ha betydelige kostnader i form av mindre effektiv ressursbruk. For eksempel kan kompensasjon for kostnadsulemper gi for stor bosetting i områder hvor det er kostbart å produsere kommunale og fylkeskommunale tjenester. Oakland mener at den viktigste begrunnelsen for statlige utjevningstilskudd til kommuner og fylkeskommuner er å sikre alle innbyggere tilgang til grunnleggende velferdstjenester som f.eks. utdanning.

Kommuneforvaltningens grunnleggende funksjon er å løse lokale oppgaver finansiert av det lokale inntektsgrunnlaget. Det er imidlertid betydelig variasjon i skattegrunnlag og skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I henhold til skatteinntekten for 1994, varierte skatteinntektene pr. innbygger i forholdet 9:1 mellom kommunene og i forholdet 2:1 mellom fylkeskommunene. Dette betyr at forskjeller i det lokale skattegrunnlaget, i fravær av et statlig utjevningssystem, vil være en viktig årsak til at kommuner og fylkeskommuner ikke vil kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud. Inntektsutjevningen, dvs. utjevning av forskjeller i skattegrunnlag, blir derfor en av inntektssystemets viktigste oppgaver.

For å legge forholdene til rette for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet, må i tillegg utgiftsutjevningen i inntektssystemet ta hensyn til at utgiftene ved å tilby et likeverdig velferdstilbud varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For å avdekke faktorer som bør kompenseres gjennom utgiftsutjevningen, er det nødvendig å forstå hvorfor utgiftene ved å tilby et likeverdig tjenestetilbud varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. De fleste kommunale og fylkeskommunale tjenester slik som utdanning, eldreomsorg og barnehager har veldefinerte klientgrupper. For disse tjenestene kan utgiftene pr. innbygger, ved å tilby et bestemt tjenestetilbud, splittes i en kostnadskomponent og en etterspørselskomponent. Kostnadskomponenten gir uttrykk for hva det i gjennomsnitt koster å produsere en enhet av tjenesten. Etterspørselskomponenten fanger opp innbygger-

nes behov for tjenesten, og uttrykker den andelen av befolkningen som skal tilbys tjenesten. Denne komponenten er således en beskrivelse av befolkningssammensetningen i kommunen eller fylket.

Denne oppsplittingen av utgiftene i en kostnads- og en etterspørselskomponent kan illustreres gjennom et par eksempler. I grunnskolen er kostnad pr. elev enhetskostnaden, mens etterspørselen fanges opp gjennom antall elever i skolepliktig alder. Enhetskostnaden vil avhenge av lokale produksjonsforhold. Lokale produksjonsforhold kan påvirkes av kommunestørrelse og bosettingsmønster. En kommune med konsentrert bosetting kan gi et tilfredsstillende skoletilbud gjennom noen få større skoler hvor elevtallet pr. klasse er forholdsvis høyt. En kommune med samme innbyggertall, men spredt bosetting, må basere seg på flere skolekretser og mindre klassestørrelse og dermed høyere kostnader pr. elev. I mange små kommuner vil et lavt elevtall begrense klassestørrelsen. For alle andre tjenester enn grunnskolen er det vanskelig å finne eksakte mål på behovet eller etterspørselen etter tjenesten. I slike tilfeller er det nødvendig å identifisere bakenforliggende faktorer som utløser behovet for tjenesten, og disse vil som regel gi en eller annen beskrivelse av befolkningens sammensetning. For eksempel vil alderssammensetningen i befolkningen gi en god beskrivelse av behovet for omsorgstjenester selv om mange eldre ikke har behov for tilsyn. Behovet for kommunal hjelp påvirkes bl.a. av bakenforliggende forhold som sykkelighet.

	Ingen	Minste	Delvis	Omford.	Full
Skattegr.lag		x		x	
Befolkn.sam.					x
Kostnader					x

Figur 6.1: Mulige utjevningssambisjoner og nåværende inntektssystem for kommunene (x).

I utformingen av utjevningssystemet må det også velges et ambisjonsnivå for hvor langt en skal gå i retning av å utjevne forskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Figur 6.1 skiller mellom fem ulike utforminger av inntektsutjevningen og fem ulike utforminger av utgiftsutjevningen.

Ingen inntektsutjevning betyr at overføringssystemet hverken gir tilskudd til kommuner med lavt skattegrunnlag eller foretar trekk i skatteinntektene for kommuner med høyt skattegrunnlag. Det andre ytterpunktet er full inntektsutjevning, som innebærer at summen av skatteinntekter pr. innbygger og utjevningstilskudd pr. innbygger blir den samme i alle kommuner. De tre øvrige utformingene av inntektsutjevningen innebærer utjevningssambisjoner som ligger mellom ingen og full utjevning. Både en minsteinntektsordning og et system med delvis inntektsutjevning tar utgangspunkt i et bestemt referansenivå, som regel definert som en bestemt andel av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Minsteinntektsordningen innebærer at alle kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under landsgjennomsnittet løftes opp til referansenivået, dvs. at utjevningssystemet kompenserer 100 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og minsteinntektsgarantien. Delvis inntektsutjevning skiller seg fra minsteinntektsordningen ved at kompensasjonsgraden er mindre enn 100 prosent. Forskjellen mellom de to ordningene er at minsteinntektsordningen eliminerer alle inntektsforskjeller mellom kommuner som omfattes av inntektsutjevningen, mens dette ikke er tilfelle under delvis utjevning. Omfordelingsordningen i figur 6.1 er kjennetegnet med at skatterike kommuner får

trekk i skatteinntektene. Dette er ikke ment som et selvstendig alternativ til utforming av inntektsutjevningen, men som et eventuelt supplement til en minsteinntektsordning og et system med delvis inntektsutjevning. I de svenske og danske modellene for inntektsutjevning kombineres for eksempel delvis inntektsutjevning og omfordeling, jf. *"Inntektssystem i andre land"* i kap. 5.

I valget av ambisjonsnivå i utgiftsutjevningen står en overfor de samme alternativene som i inntektsutjevningen. Utgiftsutjevningen kan for det første utformes slik at alle kommuner og fylkeskommuner kan gi et tjenestetilbud som oppfyller en bestemt minstestandard. Gitt at det skal foretas en viss inntektsutjevning, er dette det minst ambisiøse alternativet i figur 6.1. Utgiftsutjevningen blir mer ambisiøs når det tas utgangspunkt i en tjenestestandard over minimumsnivået, og det kan da skilles mellom full og delvis utjevning av forskjeller i utgiftsbehov. Delvis og full utjevning kombineres med omfordelingsordninger, dvs. trekkordninger for kommuner med lavt utgiftsbehov. I Sverige og Danmark er det hhv. full og delvis utgiftsutjevning som finansieres gjennom overføringer fra kommuner med lavt utgiftsbehov til kommuner med høyt utgiftsbehov, jf. *"Inntektssystem i andre land"* i kap. 5.

Tilskuddssystemet kan utformes med ulik grad av utjevning i inntekts- og utgiftsutjevningen. Full inntektsutjevning kan for eksempel kombineres med ingen eller delvis utgiftsutjevning. Innenfor utgiftsutjevningen kan også befolkningssammensetningen og kostnadsforhold behandles ulikt. For eksempel kan det gjøres ved at det gis full kompensasjon for et høyt utgiftsbehov i den grad det skyldes dyr befolkningssammensetning og ingen kompensasjon i den grad det skyldes høye enhetskostnader.

Utjevningsambisjonene i nåværende inntektssystem for kommunene er illustrert i figur 6.1. Inntektsutjevningen er utformet som en minsteinntektsordning kombinert med omfordeling. Minsteinntektsgarantien er 96,2 prosent av gjennomsnittlig skattegrunnlag i landet. Når skatteinngangen for 1994 legges til grunn, er det 340 kommuner med nærmere 2,6 millioner innbyggere som omfattes av minsteinntektsgarantien. Kommuner med skatteinntekter over 140 prosent av landsgjennomsnittet trekkes 50 prosent av det overskytende beløpet. Denne trekkordningen omfatter i alt 17 kommuner. Bortsett fra Oslo, Asker og Bærum, er dette i hovedsak kraftutbyggingskommuner med mindre enn 5 000 innbyggere. Prinsippet i utgiftsutjevningen er at det, gitt et likt egenfinansieringskrav pr. innbygger, gis full kompensasjon for både befolkningssammensetning og kostnadsforhold.

Inntektssystemet for fylkeskommunene er nokså likt inntektssystemet for kommunene. Forskjellene er at minsteinntektsgarantien er høyere, 113,25 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt på landsbasis, og at det ikke er noen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter.

Valg av ambisjonsnivå for utjevning er et normativt spørsmål, og det er umulig på et rent faglig grunnlag å fastslå hvilke forskjeller som eventuelt bør gjenstå etter at utjevningen er foretatt. Faglige vurderinger kan imidlertid synliggjøre de samfunnsøkonomiske konsekvensene av en langtgående utjevningsspolitikk, og på den måten klargjøre at valget av utjevningsgrad må baseres på en avveining mellom effektivitet og fordeling. I det følgende diskuterer utvalget samfunnsøkonomiske kostnader ved å kompensere for forskjeller i skattegrunnlag (kap. 6.3.2), forskjeller i kostnadsforhold (kap. 6.3.3) og forskjeller i befolkningssammensetning (kap. 6.3.4). På bakgrunn av denne diskusjonen vil utvalget i kap. 6.5 vurdere ulike utjevningmodeller, samt gjøre rede for sitt eget forslag til utjevningssambisjoner.

### 6.3.2 Skattegrunnlag

Det er en grunnleggende forutsetning for effektivitet at de som har nytte av en tjeneste også skal bære kostnadene ved den. På denne måten sikres en vurdering av nytte i forhold til de reelle kostnadene. Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet skal avspeile befolkningens betalingsvilje gjennom skatter og avgifter. Hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet tilsier at kostnadene ved kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon skal dekkes av befolkningen som har nytte av tjenestene. Finansieringen av kommuneforvaltningens tjenesteproduksjon bør med andre ord ha full lokal forankring.

Ønsket om effektiv ressursbruk kan komme i konflikt med ønsket om rettferdig fordeling. Dersom kommunale og fylkeskommunale tjenester fullt ut skulle finansieres av det lokale inntektsgrunnlaget, ville forskjellene i tjenestetilbud reflektere forskjellene i skattegrunnlag. Dette er hovedargumentet for et overføringssystem som kompenserer for forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

I fastsettelse av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen er det nødvendig å foreta en avveining mellom ønsket om effektiv ressursbruk og ønsket om rettferdig fordeling. Et høyt ambisjonsnivå bidrar til rettferdig fordeling, men innebærer også at finansieringen av kommunesektoren får liten lokal forankring. Dette kan gi redusert effektivitet fordi befolkningen som har nytte av tjenestene ikke bærer kostnadene fullt ut.

### 6.3.3 Lokale kostnadsforhold

Kostnadene ved å produsere offentlige tjenester kan være forskjellig i ulike deler av landet, bl.a. pga. ulike geografiske forhold, og dette er en av årsakene til at utgiftene ved å tilby et likeverdig tjenestetilbud varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. En produksjonsteoretisk tilnærming er nyttig for å forstå hvorfor enhetskostnadene varierer. Produktfunksjonen beskriver en teknisk sammenheng mellom ressursinnsats og produksjon, nærmere bestemt den maksimale produksjonen for gitt ressursinnsats. Skalaegenskapen uttrykker sammenhengen mellom enhetskostnad og produksjonsvolum. Det er stordriftsfordeler dersom enhetskostnaden reduseres når produksjonen øker, og smådriftsfordeler dersom enhetskostnaden stiger. Fordi teknologien forbedres over tid, vil forskjeller i produktfunksjonen delvis reflektere at produksjonsutstyret har ulik årgang. Videre vil produktfunksjonen variere fordi organiseringen av tjenesteproduksjonen tilpasses lokale forhold og fordi det er forskjell i kvaliteten på tjenesten. Enhetskostnadene kan også variere fordi samme type arbeidskraft avlønnes forskjellig i ulike deler av landet. Endelig kan en rekke lokale karakteristika ved den enkelte kommune, slik som bosettingsmønsteret, påvirke formen på produktfunksjonen og dermed enhetskostnadene. I tillegg til de rent produksjonstekniske forhold nevnt over, har effektiviteten i bruk av ressurser og utnyttelsen av produksjonsteknologien vesentlig betydning for enhetskostnaden. En kommune kan ha høye enhetskostnader fordi teknologien utnyttes dårlig, fordi arbeidsinnsatsen er lav eller fordi arbeidet er dårlig organisert. Slike forhold omtales ofte som X-ineffektivitet.

Produktfunksjonstilnærmingen har identifisert følgende faktorer som påvirker enhetsutgiftene:

- faktorpriser
- skala av produksjonen
- lokale karakteristika
- X-effektivitet
- kvaliteten på tjenesten

Det er viktig å skille mellom frivillige og ufrivillige kostnadsulemper. Frivillige kostnadsulemper er et resultat av kommunens egne disposisjoner, mens ufrivillige kostnadsulemper er utenfor kommunens kontroll. Faktorer som fanger opp ufrivillige kostnadsulemper omtales også som objektive kriterier. Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier at utjevningssystemet bare skal kompensere for ufrivillige kostnadsulemper. Årsaken er at kompensasjon for frivillige kostnadsulemper svekker insentivene til kostnadseffektiv produksjon. Dersom tilskuddssystemet for eksempel kompenserer for X-ineffektivitet, vil kommuner og fylkeskommuner som effektiviserer tjenesteproduksjonen bli straffet i form av reduserte statlige overføringer.

Da produksjonen av kommunale tjenester er svært arbeidsintensiv, er lønn den viktigste faktorprisen. En forståelse av lønnsfastsettelsen i kommunesektoren må ligge til grunn for hvordan lønnsforskjeller skal håndteres i utjevningssystemet. Da den enkelte kommune har en viss frihet i lønns plasseringen, er det ikke opplagt at høyt lønnsnivå er en ufrivillig kostnadsulempe.

Andre ufriville kostnadsulemper som bør vurderes kompensert, er knyttet til bosettingsmønster og kommunestørrelse. Utjevning av lokale kostnadsforhold diskuteres nærmere i "*KOSTNADSFORHOLD SOM ER FELLES FOR ALLE TJENESTER*" i kap. 7.4.

#### 6.3.4 Befolknings sammensetning

Etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester påvirkes av befolkningssammensetningen. I denne sammenhengen er det viktig å skille mellom befolkningssammensetning og dekningsgrad. Dekningsgraden er forholdet mellom det faktiske antall brukere av en tjeneste og antall potensielle brukere, mens forholdet mellom antall potensielle brukere og antall innbyggere er et mål på sammensetningen av befolkningen. Antall institusjonsplasser i pleie- og omsorg pr. innbygger over 66 år er f.eks. et mål på dekningsgraden i eldreomsorgen, mens andel innbyggere over 66 år er det tilhørende målet på befolkningssammensetningen. Det er befolkningssammensetningen, ikke dekningsgraden, som beskriver etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det er derfor et hovedprinsipp at inntektssystemet skal kompensere for dyr befolkningssammensetning, men ikke for høy dekningsgrad.

I dagens inntektssystem er det i hovedsak et sett av alderskriterier som fanger opp forskjeller i etterspørsel etter kommunale og fylkeskommunale tjenester. Befolkningens alderssammensetning er særlig relevant for tjenester hvor alder er den viktigste faktoren som utløser behovet. Grunnskole, videregående opplæring og eldreomsorg er gode eksempler.

I mange tilfeller er det andre faktorer i tillegg til alder som utløser behovet for tjenesten. Innen pleie- og omsorgstjenesten vil for eksempel de eldres helsetilstand påvirke behovet for kommunal hjelp. I andre tilfeller vil det være slik at det ikke er alder, men bestemte sosio-økonomiske forhold, som utløser behovet for tjenesten. Dette gjelder økonomisk sosialhjelp hvor karakteristika som antall enslige forsørger og antall innbyggere med fjernkulturell bakgrunn, mer eller mindre uavhengig av alderssammensetningen, påvirker behovet.

Kommuner og fylkeskommuner har i prinsippet muligheter til å påvirke befolkningssammensetningen og dermed etterspørselen etter tjenester, først og fremst gjennom lokale prioriteringer som påvirker inn- og utflytting. Et dårlig skole- og barnehagetilbud kan redusere innflyttingen av barnefamilier, mens en godt utbygd eldreomsorg kan virke tiltrekkende på pensjonister. Likevel vil det som regel ikke være noen konflikt mellom hensynet til effektiv ressursbruk og ønsket om å utjevne forskjeller i utgiftsbehov som skyldes dyr befolkningssammensetning. Dette skyl-

des at kommuner og fylkeskommuner først og fremst kan oppnå en billigere befolkningssammensetning og et lavere utgiftsbehov ved å foreta prioriteringer som påvirker inn- og utflytting. Slike tiltak vil ikke redusere det samlede utgiftsbehovet i landet, men bare gi en annen fordeling av utgiftsbehovet ved at befolkningssammensetningen blir dyrere i andre kommuner og andre fylkeskommuner. Dette tilsier nasjonal finansiering av høyt utgiftsbehov som skyldes dyr befolkningssammensetning. Full kompensasjon for dyr befolkningssammensetning er nødvendig for å oppnå rettferdig fordeling og effektiv ressursbruk.

## 6.4 VURDERING AV ULIKE UTJEVNINGSMODELLER

### 6.4.1 Innledning

Figur 6.1 viste hvordan et utjevningssystem kan utformes med kompensasjon for forskjeller i skattegrunnlag, befolkningssammensetning og kostnadsforhold, og med ulike ambisjoner om utjevning. I det følgende diskuterer utvalget fordeler og ulemper med tre utvalgte modeller for utjevning. Først klargjøres argumentene i diskusjonen ved å se på de to ekstreme modellene for henholdsvis ingen utjevning (kap. 6.4.2) og full utjevning (kap. 6.4.3). Eksisterende inntektssystem kan tolkes som en mellomløsning, og presenteres i "*Nåværende inntektssystem*" i kap. 6.4.4. Utvalgets forslag til utjevningmodell presenteres i "*Utvalgets forslag til utjevningssambisjoner*" i kap. 6.4.5.

### 6.4.2 Ingen utjevning

Den rendyrkede modellen for ingen utjevning kompenserer hverken for forskjeller i kostnadsforhold, befolkningssammensetning eller skattegrunnlag. Den statlige styringen av kommunesektorens inntekter begrenser seg til å bestemme skattører. Dette innebærer at inntektene til kommuner og fylkeskommuner i sin helhet bestemmes av det lokale skattegrunnlaget samt gebyr- og avgiftspolitikken.

Den viktigste fordelen med modellen for ingen utjevning er at den gir sterke insentiver til effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Den sentrale ideen bak modellen er at den enkelte innbygger må bære kostnadene ved egne valg, og at dette bidrar til en riktig avveining mellom nytte og kostnader. Personer som velger å bo i områder hvor strukturelle forhold gir kostbar tjenesteproduksjon, må betale for dette selv. På samme måte bør kostnadene ved f.eks. en desentralisert skolestruktur bæres lokalt. Det er kommunens egne innbyggerne som nyter godt av kort reiseavstand og små klasser, og det er ikke riktig at innbyggerne i resten av landet skal betale for disse godene.

Ingen kompensasjon for kostnadsulemper gir insentiver til kostnadseffektiv tjenesteproduksjon. Kommunene stimuleres til å velge en bosettingsstruktur som gir lave enhetskostnader og til å høste kostnadsgevinster gjennom frivillige sammenlutninger. Fravær av skatteutjevning gir finansieringen av kommunesektoren en lokal forankring, samt maksimale insentiver til å drive en aktiv næringspolitikk for å styrke skattegrunnlaget.

Prisen for å gi sterke insentiver til kostnadseffektivitet og næringspolitikk er først og fremst en betydelig variasjon i standarden på tjenestetilbudet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Fravær av kompensasjon for dyr befolkningssammensetning kan i tillegg gi en uønsket vridning i prioriteringene. Kommuner og fylkeskommuner vil nedprioritere tiltak for enkelte befolkningsgrupper for å hindre en opphopning av personer med høyt behov for tjenester og lav inntekt. Det oppstår en uproduktiv konkurranse om å være et lite attraktivt bosted for bestemte befolkningsgrupper. Slik konkurranse vil opphøre dersom det foretas full utjevning av for-

skjeller i utgiftsbehov som skyldes ulik befolkningssammensetning. Endelig kan et slikt system bidra til fraflytting av strøk hvor kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon er kostbar. Dette kan gi trengselsproblemer og uønsket sentralisering. Utvalget anser det som helt uaktuelt å reversere fordelingspolitikken langs disse linjer.

### 6.4.3 Full utjevning

I modellen for full utjevning ligger det et sentralistisk syn på kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner dekker grunnleggende behov, og alle bør ha samme tjenestetilbud uavhengig av bosted. Dette forstås her som at det tas sikte på at alle kommuner og alle fylkeskommuner skal kunne gi et likt tjenestetilbud. For at en slik målsetting skal kunne nås må det foretas full utjevning av forskjeller i skattegrunnlag, befolkningssammensetning og ufrivillige kostnadsforhold. Et siktemål om full likhet i tjenestetilbudet kan begrunnes med at kommunale og fylkeskommunale tjenester dekker grunnleggende behov og at alle innbyggere skal stilles likt. Dette setter kommunale tjenester i en særstilling i forhold til primære menneskelige behov som mat, klær og bolig.

Det er i tillegg et problem med modellen for full utjevning at de kommunale og fylkeskommunale inntektene frikobles fra det lokale skattegrunnlaget, noe som betyr at finansieringen av kommuneforvaltningen ikke vil ha noen lokal forankring. Statlig fullfinansiering av kommuner og fylkeskommuner vil svekke det reelle innholdet i det lokale selvstyret. Utvalget betrakter et siktemål om full likhet i tjenestetilbudet som politisk uaktuelt.

### 6.4.4 Nåværende inntektssystem

Utjevningsambisjonene i dagens inntektssystem er tidligere illustrert i figur 6.1. Gjennom inntektsutjevningen sikres alle kommuner og fylkeskommuner en viss minsteinntekt målt i kroner pr. innbygger. For kommunene er det i tillegg en trekkordning for særskilt høye skatteinntekter. Prinsippet i utgiftsutjevningen er at det, gitt et likt egenfinansieringskrav pr. innbygger, gis full kompensasjon for dyr befolkningssammensetning og ufrivillige kostnadsulemper.

Utformingen av inntektsutjevningen i nåværende inntektssystem er problematisk. Det henger sammen med at inntektene er uavhengig av det lokale skattegrunnlaget for nærmere 80 prosent av kommunene og alle fylkeskommuner unntatt Oslo og Akershus. Dette betyr at finansieringen av kommunesektoren har liten lokal forankring, noe som svekker innholdet i det lokale selvstyret.

Utgiftsutjevningen er utformet slik at det, gitt et likt egenfinansieringskrav målt i kroner pr innbygger, foretas full utjevning av forskjeller i befolkningssammensetning og ufrivillige kostnadsulemper. Det er to typer av ufrivillige kostnadsulemper, spredt bosettingsmønster og lavt innbyggertall, som kompenseres gjennom inntektssystemet. Bakgrunnen er at spredt bosetting medfører kostnadsulemper i drift av grunnskole og hjemmebasert omsorg, mens smådriftsulemper, blant annet i administrasjon, henger sammen med lavt innbyggertall. Når det kun kompenseres for disse kostnadsforholdene, gir dagens inntektssystem insentiver til kostnadseffektiv produksjon gitt bosettingsmønsteret og gitt kommuneinndelingen. Fra et effektivitetssynspunkt er det derfor et problem at systemet ikke gir insentiver til å etablere en bosettingsstruktur som legger forholdene til rette for en rasjonell tjenesteproduksjon, og at det straffer kommuner som høster stordriftsfordeler gjennom frivillige sammenslutninger.

### 6.4.5 Utvalgets forslag til utjevningsambisjoner

Utvalget mener at utjevningshensynet er det overordnede i utformingen av inntektssystemet. Dette henger sammen med at kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for produksjonen av viktige velferdstjenester innen undervisnings- og helsesektoren. En langtgående utjevning er nødvendig for å sikre at velferdstjenestene når alle, uavhengig av bosted.

Selv om hensynet til utjevning er det viktigste, må valget av utjevningsambisjoner veies opp mot andre samfunnsmessige mål, og da først og fremst hensynet til effektiv ressursbruk. Diskusjonen i "*Innledning*" i kap. 6.3.1 identifiserte tre forhold som det er relevant å ta hensyn til i utformingen av utjevningssystemet. Dette var forskjeller i skattegrunnlag, befolkningssammensetning og kostnadsforhold. Det ble vist at utjevning av de tre elementene kan føre til mindre effektiv ressursbruk i kommunesektoren, men også at kostnaden i form av redusert effektivitet varierer mellom de tre elementene. Utjevning av forskjeller i skattegrunnlag svekker insentivene til å styrke skattegrunnlaget, og det er vanskelig å unngå at kompensasjon for høye enhetskostnader svekker insentivene til kostnadseffektiv produksjon. På den annen side vil utjevning av forskjeller i befolkningssammensetning vanligvis ikke gå på bekostning av hensynet til effektiv ressursbruk. Dette tilsier at det ikke er fornuftig å ha lik utjevningsgrad på skattegrunnlag, befolkningssammensetning og kostnadsforhold. I forhold til skattegrunnlag og kostnadsforhold er det ønskelig å gi insentiver, mens dette ikke er særlig relevant i forhold til sammensetningen av befolkningen.

Utvalget vil legge til grunn at det gis full kompensasjon for ulikheter i befolkningssammensetning, og at utgiftsutjevningen skal kompensere for ufrivillige kostnadsulemper. Dette innebærer at prinsippet om objektive kriterier føres videre, dvs. at kriteriene i kostnadsnøkkelen som hovedregel ikke skal kunne påvirkes av kommunenes og fylkeskommunenes egne disposisjoner. Å fravike dette prinsippet vil ha betydelige kostnader i form av redusert kostnadseffektivitet i kommunesektoren.

Utvalget mener at en langtgående inntektsutjevning er nødvendig for å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Blant kommunene varierer skatteinntektene i forholdet 9:1, og blant fylkeskommunene i forholdet 2:1. Dette innebærer at forskjeller i skattegrunnlag, i fravær av et statlig utjevningssystem, er den viktigste årsaken til variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Utvalget mener videre at hensynet til det lokale selvstyret tilsier at finansieringen av kommunesektoren må ha en forankring i det lokale inntektsgrunnlaget. Dette innebærer at inntektsutjevningen må utformes på en annen måte enn i nåværende inntektssystem. Dagens system er i hovedsak en minsteinntektsordning. Kommunene garanteres en inntekt på 96,2 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger, mens fylkeskommunene løftes opp til 113,25 prosent av landsgjennomsnittet. Dette innebærer at inntektene er uavhengig av det lokale skattegrunnlaget for nærmere 80 prosent av kommunene og alle fylkeskommuner unntatt Oslo og Akershus.

Utvalget vil foreslå et system som gir en bedre kobling mellom lokalt skattegrunnlag og disponible inntekter og som samtidig sikrer minsteinntekt. Alle kommuner skal kunne høste en gevinst ved å forbedre sitt skattegrunnlag. I et slikt system med delvis inntektsutjevning må det fastsettes en kompensasjonsgrad og et referansenivå. Referansenivået er en bestemt prosentandel av gjennomsnittlig skatteinntekt i landet, og alle kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under referansepunktet omfattes av inntektsutjevningen. Kompensasjonsgraden er andelen av differansen mellom referansepunktet og egen skatteinntekt som gis i inntektsutjevningstilskudd. Utvalget vil presisere at delvis inntektsutjevning er en ordning som

sikrer kommunene en viss minsteinntekt. Med delvis inntektsutjevning bestemmes minsteinntektsnivået av referansenivået og kompensasjonsgraden. Utformingen av inntektsutjevningen behandles i "*Inntektsutjevningen*" i kap. 10.

#### **Utformingen av systemet - kobling mellom inntekts- og utgiftsutjevning**

I nåværende inntektssystem beregnes det separate inntekts- og utgiftsutjevningstilskudd. Gjennom inntektsutjevningen garanteres kommuner og fylkeskommuner en viss minsteinntekt. Utgiftsutjevningen gir full kompensasjon for dyr befolknings sammensetning og ufrivillige kostnadsulemper. Det utgiftsutjevningstilskuddet er differansen mellom beregnet utgiftsbehov og et egenfinansieringskrav. Egenfinansieringskravet er et bestemt beløp i kroner pr. innbygger og varierer ikke mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner. Denne utformingen av systemet innebærer at det er en indirekte kobling mellom inntekts- og utgiftsutjevning. Et felles egenfinansieringskrav i kroner pr. innbygger henger logisk sammen med en minsteinntektsgaranti i kroner pr. innbygger.

Et alternativ til dagens system er en mer direkte kobling mellom inntekts- og utgiftsutjevningen. Når koblingen er direkte, beregnes det ikke separate inntekts- og utgiftsutjevningstilskudd, men et samlet utjevningstilskudd. Utjevningstilskuddet til den enkelte kommune og fylkeskommune avhenger av differansen mellom et beregnet utgiftsbehov og skatteinntektene. Det engelske inntektssystemet er et eksempel på et slikt system, jf. "*ENGLAND*" i kap. 5.4.

Direkte kobling mellom inntekts- og utgiftsutjevning betyr at lave skatteinntekter eller et høyt utgiftsbehov i seg selv ikke vil utløse store statstilskudd. Det er kombinasjonen av høyt utgiftsbehov og lave skatteinntekter som utløser store overføringer. Kommuner med høyt utgiftsbehov kan få lave tilskudd dersom de samtidig har høye skatteinntekter. Når koblingen mellom inntekts- og utgiftsutjevning er direkte, kan en si at egenfinansieringskravet er mer reelt. Kommuner med lave skatteinntekter har et lavt egenfinansieringskrav, men kommuner med høye skatteinntekter har et høyt egenfinansieringskrav.

Utvalget har vurdert en alternativ modell med direkte kobling av inntekts- og utgiftsutjevning. I den alternative modellen består utjevningstilskuddet av to komponenter. Den ene komponenten er et fast tilskudd pr. innbygger, mens den andre komponenten beregnes som differansen mellom beregnet utgiftsbehov og skatteinntektene. Beregningene viser at den alternative modellen har betydelige omfordelingsvirkninger sammenliknet med dagens utforming av inntektssystemet, og omfordelingsvirkningene er større for kommunene enn for fylkeskommunene. En kobling av inntekts- og utgiftsutjevning kombinert med en høy kompensasjonsgrad reduserer forskjellene i økonomiske rammebetingelser mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Den indirekte koblingen mellom inntekts- og utgiftsutjevning i dagens system er at det beregnes et egenfinansieringskrav i kroner pr. innbygger samtidig som kommuner og fylkeskommuner sikres en viss minsteinntekt. Svakheten i forhold til en modell med full kobling er at egenfinansieringskravet er uavhengig av nivået på skatteinntektene. Dette innebærer bl.a. at kommuner med høye skatteinntekter kan få betydelige inntektsutjevningstilskudd. Den indirekte koblingen i nåværende inntektssystem påvirkes av hvor omfattende inntektsutjevningen er. Dette skyldes at en langtgående inntektsutjevning reduserer den svakheten ved systemet som henger sammen med at egenfinansieringskravet er uavhengig av skatteinntektene. Dette forklarer også hvorfor en eventuell overgang til full kobling av inntekts- og utgiftsutjevning har mindre omfordelingsvirkninger for fylkeskommunene enn for kommunene. For det første varierer skatteinntektene mindre mellom fylkeskommunene enn mellom kommunene, og for det andre er minsteinntektsnivået, i prosent av landsgjennomsnittet, høyere for fylkeskommunene enn for kommunene.

I denne innstillingen vil utvalget kun foreslå endringer innenfor nåværende utforming av det samlede inntektssystemet. Dette betyr bl.a. at ordningen med separate inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd føres videre. Utvalget går inn for sterkere indirekte kobling ved å legge betydelig større vekt på inntektsutjevningen, slik at egenfinansieringskravet i utgiftsutjevningen blir mer reelt. Samtidig ønsker utvalget å styrke koblingen mellom skattegrunnlag og disponible inntekter. Begge disse målsettingene kan realiseres innenfor rammen av en modell for delvis inntektsutjevning dersom referansepunktet settes høyere enn gjennomsnittlig skatteinntekt, samtidig som kompensasjonsgraden er relativ høy. En slik omlegging av inntektsutjevningen vil medføre at flere kommuner mottar tilskudd og at det samlede inntektsutjevneende tilskuddet øker i omfang. Veksten i inntektsutjevningen påvirker utgiftsutjevningen på to måter. For det første vil økningen i det inntektsutjevneende tilskuddet gå på bekostning av det utgiftsutjevneende tilskuddet. For det andre vil egenfinansieringskravet øke når kommunene i større grad tilføres inntekt gjennom skatt og inntektsutjevneende tilskudd. Samlet sett betyr dette at det utgiftsutjevneende tilskuddet får mindre betydning, men at midlene i større grad enn før kanaliseres til kommuner med høyt utgiftsbehov.

Dagen inntektssystem foretar allerede en langtgående inntektsutjevning mellom fylkeskommunene, og utvalget mener at det ikke er nødvendig med sterkere utjevningsambisjoner i denne delen av systemet. Det kan imidlertid være ønskelig med omlegging av inntektsutjevningen slik at fylkeskommunenes disponible inntekter knyttes opp mot det lokale inntektsgrunnlaget. Dette kan oppnås gjennom en modell for delvis inntektsutjevning hvor kompensasjonsgraden er høy og hvor referansepunktet settes noe høyere enn i nåværende inntektssystem.

#### **Oppsummering - utvalgets forslag til utjevningsambisjoner**

Figur 6.2 illustrerer utvalgets forslag til utjevningsambisjoner i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. I utgiftsutjevningen mener utvalget at det bør gis full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforhold og objektive befolkningsskiltorer som påvirker det beregnede utgiftsbehovet for nasjonale velferdstjenester. I inntektsutjevningen ønsker utvalget å videreføre et opplegg som sikrer en garantert minsteinntekt, men mener samtidig det er ønskelig med en sterkere kobling mellom skattegrunnlag og kommunale og fylkeskommunale inntekter. Utvalget foreslår følgelig at inntektsutjevningen utformes i tråd med modellen for delvis inntektsutjevning. Av hensyn til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, mener utvalget at det også kan være nødvendig med en trekkordning for skatterike kommuner

	Ingen	Minste	Delvis	Omford.	Full
Skattegr.			x	x	x
Bef.sam.					x
Kostnader					x

*Figur 6.2: Utvalgets forslag til utjevningsambisjoner.*

Utvalgets forslag til utforming av inntektssystemet kan oppsummeres i følgende punkter:

- Utvalget ønsker å videreføre inntektssystemet basert på prinsippet om at fordelingshensyn ivaretas ved rammeoverføringer.
- Fordelingen av tilskuddene må baseres på faste og objektive kriterier.
- Utjevningen skal sikre likeverdig tjenestetilbud.

- Utgiftsutjevningen bør gi full utjevning av forskjeller i beregnet utgiftsbehov for nasjonalt standardiserte velferdstjenester.
- Utgiftsutjevningen skal i prinsippet inkludere alle kostnader for nasjonale velferdstjenester, også kapitalkostnader.
- Utjevningen skal redusere forskjellene i økonomiske betingelser for å ivareta lokale oppgaver.
- Inntektutjevningen bør sikre garantert minsteinntekt og gi en kobling mellom skattegrunnlag og kommunale og fylkeskommunale inntekter

## KAPITTEL 7

**Opplegg for utgiftsutjevningen****7.1 INNLEDNING**

I "*Prinsipielle retningslinjer for utforming av inntektssystemet*" i kap. 6 ble det gjort rede for de generelle prinsippene i utgiftsutjevningen. Utvalget vil videreføre en ordning hvor utgiftsutjevningen konsentreres om nasjonale velferdstjenester. Utgiftsutjevningen skal følgelig dekke grunnskole, helse- og sosialtjenesten samt nødvendig administrasjon i kommunene, og videregående opplæring, helsetjenesten og samferdsel i fylkeskommunene. For disse tjenestene skal utgiftsutjevningen baseres på et normert utgiftsbehov bestemt av ufrivillige kostnadsforhold og objektive befolkningsfaktorer.

Dette kapitlet behandler det generelle opplegget for utgiftsutjevningen. Utformingen av det utgiftsutjevne tilskuddet diskuteres i "*UTFORMING AV UTGIFTSUTJEVNINGEN*" i kap. 7.2. Kap. 7.3 diskuterer ulike metoder for beregning av utgiftsbehov, mens "*KOSTNADSFORHOLD SOM ER FELLES FOR ALLE TJENESTER*" i kap. 7.4 behandler kostnadsforhold som er felles for alle tjenester. Dette er lønn og arbeidsgiveravgift, bosettingsmønster og kommunestørrelse.

Utvalget vil på en del områder peke på behovet for videre analyser. Inntil disse analysene foreligger kan slike forhold ivaretas ved skjønnstilskudd. Det vises til "*SKJØNN*" i kap. 11.4.

**7.2 UTFORMING AV UTGIFTSUTJEVNINGEN**

I dagens inntektssystem har inntekts- og utgiftsutjevningen to funksjoner. Dette er for det første å utjevne forskjeller i skattegrunnlag og beregnet utgiftsbehov slik at standarden på det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet ikke varierer for mye mellom ulike deler av landet. Den andre funksjonen til disse tilskuddene er å tilføre kommunesektoren inntekter. I 1994 utgjorde overføringene gjennom inntektssystemet mer enn 25 prosent av kommuneforvaltningens samlede inntekter.

Erfaringene med dagens inntektssystem tilsier at disse to funksjonene lett kommer i konflikt med hverandre. Det er vanskelig å foreta endringer i kommunesektorens makroøkonomiske rammer uten at det får konsekvenser for inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Hovedsiktemålet med utvalgets forslag til utforming av inntekts- og utgiftsutjevningen er å etablere et system hvor fordelingsprofilen i større grad blir uavhengig av de makroøkonomiske rammene.

I nåværende inntektssystem har de utgiftsutjevne tilskuddene et større omfang enn de inntektsutjevne tilskuddene. I 1996 er overføringene gjennom utgiftsutjevningen 32,5 milliarder kroner, mens overføringene gjennom inntektsutjevningen er 7,4 milliarder kroner. Det utgiftsutjevne tilskuddet er viktigere enn det inntektsutjevne mht. å tilføre kommunesektoren inntekter. Dette betyr at det først og fremst må foretas endringer i utgiftsutjevningen for at fordelingsprofilen skal bli mer uavhengig av de makroøkonomiske rammene.

Utvalget foreslår at utgiftsutjevningen ordnes som en ren omfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner avhengig av beregnet utgiftsbehov. Det tidligere utgiftsutjevne tilskudd omgjøres til et innbyggertilskudd som beregnes likt pr. innbygger. Utjevningsambisjonene kan i en ren omfordelingsmodell settes uavhengig av størrelsen på innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen ivaretas ved at kommuner og fylkeskommuner med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger over gjen-

nomsnittet får et tillegg, mens kommuner og fylkeskommuner med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger under gjennomsnittet får et fratrekk. Når landsgjennomsnittet benyttes som referansenivå, vil disse tilleggene og fradragene summere seg til null for kommunesektoren samlet.

Denne omleggingen av utgiftsutjevningen påvirker ikke tilskuddsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dersom utgiftsbehovet ikke endres og rammen for det faste tilskuddet pr. innbygger settes lik rammen for det utgiftsutjevneende tilskuddet, vil utvalgets forslag gi samme fordeling som dagens utgiftsutjevneende tilskudd. Dette er illustrert i figur 7.1.a. Kommune A har et beregnet utgiftsbehov pr. innbygger ( $U_A$ ) som er høyere enn landsgjennomsnittet ( $U$ ). I nåværende inntektssystem får kommune A et utgiftsutjevneende tilskudd lik differansen mellom beregnet utgiftsbehov pr. innbygger og egenfinansieringskravet ( $eU$ ). Under forutsetning av at rammen for det faste tilskuddet pr. innbygger er lik rammen for det utgiftsutjevneende tilskuddet, vil innbyggertilskuddet være lik differansen mellom gjennomsnittlig utgiftsbehov og egenfinansieringskravet, dvs.  $U - eU$ . I tillegg vil kommune A motta en overføring lik differansen mellom beregnet utgiftsbehov pr. innbygger ( $U_A$ ) og gjennomsnittlig utgiftsbehov pr. innbygger ( $U$ ). Dette innebærer at utvalgets forslag ikke endrer tilskuddet til kommune A.

Det samme gjelder kommune B som har et beregnet utgiftsbehov pr. innbygger ( $U_B$ ) under landsgjennomsnittet (figur 7.1.b). Med utvalgets forslag vil kommune B i utgangspunktet få beregnet et inn



Figur 7.1a Utvalgets forslag til utforming av utgiftsutjevningen. Kommune eller fylkeskommune med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger over landsgjennomsnittet



Figur 7.1b Utvalgets forslag til utforming av utgiftsutjevningen. Kommune eller fylkeskommune m/ beregnet utgiftsbehov pr. innbygger under landsgjennomsnittet.

byggertilskudd lik differansen mellom gjennomsnittlig utgiftsbehov og egenfinansieringskravet i dagens inntektssystem. Videre vil kommune B få et fratrekk lik differansen mellom gjennomsnittlig utgiftsbehov pr. innbygger og beregnet utgiftsbehov pr. innbygger. Netto tilskudd til kommune B blir følgelig  $U_B - eU$ , nøyaktig det samme som det utgiftsutjevneende tilskuddet i dagens inntektssystem.

Utvalgets forslag innebærer at metoden for beregning av utgiftsbehov må endres. Som i dagens inntektssystem, vil utvalget legge til grunn at det samlede utgiftsbehovet ideelt sett bør tilsvare netto driftsutgifter for de tjenestene som omfattes av utgiftsutjevningen. Det anbefales at siste tilgjengelige regnskapstall framskrives til budsjettåret, og at anslag på nominell vekst i frie inntekter benyttes som framskrivningsfaktor.

Utvalget vil påpeke at forslaget på tre områder gir klare forbedringer i forhold til nåværende inntektssystem. For det første vil endringen i metoden for beregning av utgiftsbehov gi større stabilitet i utgiftsutjevningen. Dette skyldes at det beregnede utgiftsbehovet ikke påvirkes av hvordan de frie inntektene fordeler seg på skatt, utgiftsutjevneende tilskudd og øvrige rammetilskudd gjennom inntektssystemet. For det andre vil forslaget gjøre utjevningssambisjonene uavhengig av de makroøkonomiske rammene. For det tredje vil inntektssystemet bli mindre komplisert, først og fremst fordi dagens egenfinansieringsordning forsvinner.

Egenfinansieringskravet i dagens inntektssystem er at summen av skatt og inntektsutjevneende tilskudd pr. innbygger skal dekke den beregnede egenfinansieringen pr. innbygger. Selv om utvalgets forslag til utforming av utgiftsutjevningen innebærer at begrepet egenfinansieringsandel forsvinner, vil også det nye systemet ha et implisitt egenfinansieringskrav. Kravet er at alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne finansiere gjennomsnittlig utgiftsbehov pr. innbygger gjennom skatt, inntektsutjevneende tilskudd og innbyggertilskudd.

Fordelene ved utvalgets forslag kan illustreres gjennom et stilisert eksempel. Betrakt en situasjon hvor staten, av makroøkonomiske hensyn, ønsker stabilitet i

kommunesektorens frie inntekter. Det har imidlertid vært vekst i skatteinntektene to år tidligere slik at det inntektsutjevneende tilskuddet vil vokse med uendrede ambisjoner i inntektsutjevningen. I nåværende inntektssystem kan staten benytte tre ulike virkemidler for å hindre at veksten i de frie inntektene blir høyere enn ønskelig. Disse virkemidlene er redusert ambisjonsnivå i inntektsutjevningen (lavere minsteinntektsnivå), lavere utgiftsutjevneende tilskudd og redusert skattøre. Blant disse vil både lavere utgiftsutjevneende tilskudd og redusert ambisjonsnivå i inntektsutjevningen ha uheldige fordelingsvirkninger. Lavere utgiftsutjevneende tilskudd rammer kommuner med høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger, mens redusert ambisjonsnivå i inntektsutjevningen rammer kommuner med svakt skattegrunnlag. Lavere skattøre har en annen fordelingsvirkning, siden dette rammer kommuner med høye skatteinntekter. Det er et viktig poeng at staten ikke disponerer et fordelingsnøytralt virkemiddel, og det er heller ikke sikkert at det er mulig å kombinere de tre virkemidlene slik at en unngår utilsiktede fordelingsvirkninger. Utvalgets forslag vil bøte på dette ved at det blir mulig å endre kommunesektorens inntektsnivå uten at dette får utilsiktede fordelingsvirkninger.

## 7.3 ANALYSEOPPLEGG

### 7.3.1 Innledning

Det er en betydelig utfordring å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I utgangspunktet må en, for hver enkelt tjeneste, identifisere ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer som antas å påvirke beregnet utgiftsbehov. Analysene har tatt utgangspunkt i modeller for kommunale beslutninger. Disse modellene trekker fram tre typer variable som påvirker kommunenes ressursbruk: befolkningsfaktorer, kostnadsforhold og inntektsramme. Utvalgets valg av variable som representerer ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer er basert på tilgjengelige data og skjønnsmessige vurderinger av hvilke faktorer som er relevante for den enkelte tjeneste. Analysene har tatt sikte på å isolere betydningen av ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer ved å kontrollere for forskjeller i inntektsramme mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Neste steg er å fastsette den kvantitative betydningen av kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. I dette arbeidet kan en benytte ulike analysemetoder. De analysemetodene som er benyttet, i Norge og andre land, kan deles i følgende to hovedgrupper:

- Den normative metoden
- Statistiske metoder

Den viktigste forskjellen mellom de to metodene er informasjonsgrunlaget som benyttes for å evaluere betydningen av kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. Den normative metoden etablerer kriterier for utjevning basert på modeller for tjenesteproduksjon, mens statistiske metoder tar utgangspunkt i den faktiske tjenesteproduksjonen for å avdekke hvordan kostnadsforhold og befolkningsfaktorer påvirker kommunenes ressursinnsats.

### 7.3.2 Den normative metoden

Den normative metoden tar utgangspunkt i eksplisitte normer om hva slags standard på tjenestetilbudet kommuner og fylkeskommuner skal settes i stand til å tilby gjennom tilskuddssystemet. Metoden kan inkludere både kostnadsforhold og befolkningsfaktorer.

Når metoden anvendes for å analysere betydningen av befolkningsfaktorer, må det defineres normerte dekningsgrader for den enkelte tjeneste. Den normerte dekningsgraden uttrykker hvor stor andel av potensielle brukere som bør ha tilgang på tjenesten. Normerte dekningsgrader innenfor videregående opplæring er her et eksempel. Det vil ofte være ønskelig å dele de potensielle brukerne i flere grupper hvor den normerte dekningsgraden varierer mellom befolkningsgruppene. Dersom ressursbehovet varierer systematisk mellom brukerne, bør det i analysen også defineres en normert ressursinnsats pr. bruker som varierer mellom befolkningsgruppene. Gitt normerte dekningsgrader og tilhørende normert ressursinnsats pr. bruker, kan en beregne den kvantitative betydningen av befolkningsfaktorer.

Innen eldreomsorgen kan en f.eks. etablere et fagpanel som fastsetter normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats pr. bruker avhengig av bl.a. alder, husholdningsstruktur og helsetilstand. I praksis vil dette være en vanskelig oppgave, bl.a. fordi hjemmebasert omsorg og institusjonsomsorg er substitutter. Fagpanelet må derfor etablere normer for å avgjøre hvem som skal få omsorg hjemme og hvem som må flytte på institusjon. Men gitt at slike normer etableres, kan en avlede betydningen av aldersstruktur, husholdningsstruktur og helsetilstand for beregnet utgiftsbehov.

Når den normative metoden anvendes på kostnadsforhold, tas det utgangspunkt i en detaljert modell for hvordan den enkelte tjeneste produseres. Slike modeller kan etableres både på institusjonsnivå og på kommunenivå. Analyser på institusjonsnivå benyttes for å avdekke betydningen av lønn og andre faktorpriser. I tillegg kan de gi informasjon om mulige stordriftsfordeler eller stordriftsulempen i produksjonen.

For en rekke kommunale tjenester stilles det bestemte krav om tilgjengelighet, dvs. at tjenesten må utføres der brukeren bor eller i nærheten av der brukeren bor. Eksempler på slike tjenester er hjemmesykepleie og grunnskole. For slike tjenester vil strukturelle forhold som bosettingsmønster og reiseavstander påvirke produksjonsbetingelsene, og for å avdekke betydningen av disse må en etablere modeller på kommunenivå. Normative modeller for lokalisering av skoler og organisering av hjemmetjenesten kan f.eks. benyttes for å kvantifisere kostnadsulempen som skyldes spredt bosetting. Den såkalte Agdermodellen som behandles i "*Grunnskole*" i kap. 8.1, er et eksempel på en slik modell.

Fordelen med den normative metoden er at den rendyrker effekten av ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer slik at det ikke gjøres forskjell på kommunene. I analyser av befolkningsfaktorer benyttes de samme normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats pr. bruker, mens det i analyser av kostnadsforhold kan forutsettes lik kvalitet på tjenestene og samme effektivitet i bruken av ressursene.

Den normative metoden har to vesentlige ulemper. For det første er det svært arbeidskrevende å utvikle gode normative modeller for kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

For det andre vil de normene som benyttes i analysen ha forskjellig status. De normene som legges til grunn vil til dels være politisk vedtatte normer som er nedfelt i lov- og regelverk. Lovverket regulerer innbyggernes rettigheter til enkelte kommunale og fylkeskommunale tjenester. F.eks. har alle barn mellom 7 og 15 år rett til skolegang, og etter gjennomført 9-årig grunnskole gis det rett til tre års videregående opplæring. Lov- og regelverk gir følgelig visse retningslinjer for hvilke normer som bør bygges inn i normative modeller, men vil bare unntaksvis være tilstrekkelige til å avlede hvilken betydning ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer har for beregnet utgiftsbehov.

Dette innebærer at metoden må suppleres med normer som etableres i forbindelse med analysen. Dette er normer som legges til grunn ved beregning av utgifts-

behov, men som ikke stiller noe krav til den enkelte kommune og fylkeskommune mht. utforming av tjenestetilbudet. Det er viktig at de normene som etableres i forbindelse med analysen ikke forveksles med politisk vedtatte normer som er nedfelt i lov- og regelverk.

Agdermodellen, en normativ modell for grunnskolen, er benyttet i inntektssystemet siden 1992. Denne modellen beregner, for hver enkelt kommune, en teoretisk skolestruktur som legges til grunn ved beregning av utgiftsbehov. Den modellberegnete skolestrukturen stiller ingen krav til den enkelte kommune om organisering av grunnskolen, men erfaringen tilsier at den ofte oppfattes som en statlig veiledning for utforming av grunnskoletilbudet. Det synes derfor å være et reelt problem at normer som etableres ved beregning av utgiftsbehov blandes sammen med politisk vedtatte normer som er hjemlet i lov- og regelverk.

### 7.3.3 Statistiske analyser

Statistiske analyser kan benyttes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. Statistiske analyser vil gjenspeile kommunenes tilpasning til faktiske rammebetingelser, og i forhold til den normative metoden, er dette både en styrke og en svakhet. Styrken er at man slipper å etablere normer i situasjoner hvor det ikke foreligger politiske normer som er nedfelt i lov- og regelverk. Svakheten er at man ikke har den samme garanti for at man greier å kontrollere forskjeller i effektivitet og kvalitet.

Rammefinansiering gir kommuner og fylkeskommuner mulighet for å tilpasse oppgaveløsningen til lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold gitt nasjonale reguleringer. Gitt at den faktiske oppgaveløsningen gjenspeiler lokale kostnadsforhold, lokalbefolkningens ønsker og nasjonale reguleringer, vil statistiske analyser av kommunens utgifter og andre mål på kommunal ressursbruk gi betydelig informasjon om forhold som bidrar til ulike forutsetninger for tjenesteproduksjonen.

Det er to statistiske metoder som kan benyttes for å tallfeste forskjeller i beregnet utgiftsbehov:

- Brukerundersøkelser
- Regresjonsanalyse

Brukerundersøkelser tar utgangspunkt i opplysninger om egenskaper ved brukerne av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Brukerstatistikk som gir informasjon om brukernes alder og andre behovsutførelse faktorer, er godt egnet for å kvantifisere betydningen av alderssammensetning og andre befolkningsfaktorer. Gjennomsnittlig dekningsgrad og gjennomsnittlig ressursinnsats pr. bruker i ulike befolkningsgrupper benyttes for å tallfeste betydningen av befolkningsfaktorer. Analyser basert på brukerundersøkelser og fagpanelmetoder har klare fellestrekk. Den viktigste forskjellen er at i analyser basert på brukerundersøkelser er det landsgjennomsnittet som er normen, mens fagpanelmetoder benytter normer som ikke nødvendigvis reflekterer kommunenes faktiske tilbud for ulike befolkningsgrupper.

Regresjonsanalyse kan benyttes for å avdekke betydningen av både kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. Metoden kan i prinsippet anvendes på alle kommunale og fylkeskommunale tjenester, både tjenester med klart definerte brukergrupper og tjenester som retter seg mot hele befolkningen. Siktemålet med regresjonsanalysen er å etablere en modell som i størst mulig grad forklarer forskjeller i ressursinnsats mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner. En slik modell består av en rekke forklaringsvariable som antas å påvirke kommunenes ressursinnsats på et bestemt tjenesteområde. Når formålet med analysen er å beregne forskjeller i

utgiftsbehov, er det hensiktsmessig å skille mellom to grupper av forklaringsvariable. For det første påvirkes ressursinnsatsen av hvor mye ressurser den enkelte kommune disponerer. En kommune med høye inntekter pr. innbygger kan, alt annet likt, holde en høyere standard på tjenestetilbudet enn en kommune med lave inntekter pr. innbygger. For det andre påvirkes kommunenes ressursinnsats av kostnadsforhold, alderssammensetning og andre befolkningsfaktorer. I grunnskolen vil en f.eks. forvente at antall innbyggere 7-15 år og bosettingsmønsteret er viktig for å forklare forskjeller i ressursinnsats mellom kommuner.

Inntektssystemet skal kompensere for ufrivillige kostnadsforhold og objektive befolkningsfaktorer, ikke for forskjeller i faktiske utgifter. Dette betyr at variable som inngår i en regresjonsanalyse for å forklare forskjeller i ressursinnsats mellom kommuner ikke nødvendigvis er aktuelle som kriterier i inntektssystemet. Forskjeller i inntektsnivå er f.eks. viktig for å forklare utgiftsvariasjonen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, men skal selvsagt ikke tas hensyn til i beregningen av utgiftsbehov. Men i regresjonsanalysene må det kontrolleres for forskjeller i inntektsnivå for å rendyrke effekten av kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. I beregningen av utgiftsbehov tas det hensyn til ufrivillige kostnadsforhold og objektive befolkningsfaktorer som har en systematisk eller statistisk utsagnskraftig effekt på kommunenes eller fylkeskommunenes ressursbruk. Vektleggingen av det enkelte kriterium kan beregnes som den andelen av utgiftene i gjennomsnittskommunen som kriteriet forklarer.

Styrken med regresjonsanalyse er at alle faktorer som antas å påvirke ressursinnsatsen kan analyseres samtidig. Dette gjør det mulig å isolere betydningen av den enkelte forklaringsvariabel selv om det er samvariasjon mellom variablene. Men dersom samvariasjonen er svært sterk, vil det også ved bruk av regresjonsanalyse være vanskelig å isolere betydningen av den enkelte variabel.

I enkelte tilfeller kan regresjonsanalyser og brukerundersøkelser supplere hverandre. Det vil f.eks. være sterk samvariasjon mellom andel innbyggere 67-79 år og andel innbyggere 80 år og over. Regresjonsanalyse kan følgelig ikke gi et presist anslag på betydningen av den enkelte aldersgruppe. Ved hjelp av brukerundersøkelser kan en imidlertid anslå nøyaktig hvor store ressurser hver enkelt aldersgruppe legger beslag på.

Dette eksempelet illustrerer utvalgets bruk av metoder: Brukeranalyser er i hovedsak brukt for å fastslå forholdet mellom ulike aldersgruppers bruk av tjenester (fordeling av vektene mellom aldersgruppene). Regresjonsanalyser er brukt for å bestemme vekten på de øvrige kriteriene.

Utvalget understreker at regresjonsanalyser gir et godt grunnlag for å forklare hvilke egenskaper ved kommunene som ligger bak variasjonene i kommunenes faktiske utgifter. Dette forutsetter imidlertid at forklaringsvariablene har en systematisk effekt på kommunenes utgifter (dvs. at kommuner reagerer i det vesentlige likt på disse variablene). Regresjonsanalyser vil ikke fange opp variabler som har betydning for behovet for ulike tjenester, hvis de ikke slår systematisk gjennom i kommunenes faktiske prioritering.

Spesielle tolkningsproblemer oppstår i tilfeller der noen av enhetene som analyseres er ekstreme, dvs. at de har spesielle kjennetegn som avviker vesentlig fra de andre enhetene som inngår i analysen.

Utvalget er klar over disse svakhetene. Regresjonsanalyser basert på kommuneregnskapet alene er derfor ikke tilstrekkelig som metode for å utvikle kostnadsnøkklene. Analysene må i en del tilfeller suppleres med alternative tilnærminger. Dette gjelder på områder hvor det finnes valide sammenhenger mellom eksempelvis sosioøkonomiske egenskaper ved brukerne og tjenestebehovet. På noen områder

har utvalget ikke hatt tilgang til analyser som viser effekten av andre egenskaper enn brukernes aldersfordeling.

Kostnadsnøkklene som ligger til grunn for beregning av utgiftsbehovet i kommunene, bør videreutvikles kontinuerlig. Utvalget er av den oppfatning at arbeidet i foreliggende utredning har ført denne utviklingen et godt stykke videre. Det er imidlertid viktig å følge opp kostnadsnøkklene på de ulike tjenesteområdene ved hjelp av nye analyser og empiriske studier for å finne hvilke egenskaper ved brukerne av kommunale og fylkeskommunale tjenester som utløser behov for slike tjenester.

### 7.3.4 Datagrunnlag

Statistiske metoder må baseres på tilgjengelige data og kvaliteten på dataene bestemmer kvaliteten på analysene. Analyser av kommunal og fylkeskommunal ressursbruk må i stor grad baseres på kommuneregnskapene, og kommuneregnskapene inneholder flere svakheter når de benyttes til sammenlikning mellom kommuner. For det første kan det oppstå feil i konverteringen av kommunenes regnskaper til den obligatoriske kontoplanen som benyttes av Statistisk sentralbyrå. For det andre er det et problem at kommunene i noen grad dobbeltfører utgiftene i kommuneregnskapene ved fordeling av fellesutgifter. Det samme beløp føres både som utgift og inntekt ved hjelp av såkalte interne overføringer. For det tredje påvirkes regnskapstallene av hvordan tjenestene organiseres. Virksomhet som er skilt ut som en særbedrift med eget regnskap eller aksjeselskap framkommer ikke i regnskapene. Dersom to eller flere kommuner går sammen om å drive en virksomhet som en interkommunal bedrift, vil også utgiftene vanligvis bli holdt utenfor kommuneregnskapene.

Bosettingsmønsteret antas å påvirke produksjonsbetingelsene for kommunale tjenester, særlig grunnskole og hjemmebasert omsorg. Bosettingsmønsteret har mange topografiske, reisemessige og utbyggingsmessige aspekter som vanskelig kan fanges opp ved et enkelt mål. Ulike sider av bosettingsmønsteret kan være av betydning for utformingen av ulike kommunale tjenester.

Fram til 1992 ble antall innbyggere i spredtbygde strøk benyttet som kriterium i inntektssystemet for kommunene. Et område blir definert som spredtbygd dersom det på tellingstidspunktet har under 200 bosatte eller den gjennomsnittlige avstanden mellom husene overstiger 200 meter. Dette målet er blitt kritisert fordi det ikke gir et tilstrekkelig differensiert bilde av bosettingsmønsteret. F.eks. tas det ikke hensyn til at kommuner med bosetting på flere øyer som regel har betydelig dårligere kommunikasjonsforbindelser enn landkommuner med en jevnt spredt bosetting.

Det daværende Kommunaldepartementet tok i 1986 initiativet til å bygge opp en database på grunnkretsnivå. Grunnkretser er en geografisk enhet på et lavere nivå enn en kommune. Databasen inneholder opplysninger om reiseavstander mellom kretser med felles geografisk grense. I rapporten «Personminutter: Nytt mål på befolkningens geografiske fordeling» (Kommunaldepartementet 1990) ble det presentert et nytt mål på bosettingsmønsteret. Det nye målet ble kalt personminutter, og måler befolkningens gjennomsnittlige reisetid til kommunesenteret. Kriteriet har senere endret navn til beregnet reisetid.

Tabell 7.1 viser gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret og andelen av befolkningen bosatt i spredtbygde strøk i et utvalg av kommuner. Alstahaug og Skiptvet ble benyttet som eksempler i Kommunaldepartementet (1990). Alstahaug er en øykommune med bosetting på flere øyer, mens Skiptvet er en kommune med korte reiseavstander og en jevnt spredt bosetting. I Alstahaug er 20 prosent av innbyggerne bosatt i spredtbygde strøk, mot 56 prosent i Skiptvet. Dette innebærer at Skiptvet, sammenliknet med Alstahaug, fikk nærmere tre ganger så høy uttelling pr.

innbygger gjennom spredtbygdkriteriet. Reisetidskriteriet gir et helt annet bilde av bosettingsmønsteret i de to kommunene. I Alstahaug er gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret 15,7 minutter, mens den gjennomsnittlige reisetiden i Skiptvet er beregnet til 3,9 minutter. Alstahaug får, sammenliknet med Skiptvet, fire ganger så høy uttelling pr. innbygger gjennom reisetidskriteriet.

Fordelen med reisetidskriteriet er at det fanger opp forskjeller mellom utkantkommuner på en bedre måte enn spredtbygdkriteriet. Det skyldes at det i større grad tar hensyn til lange reiseavstander og dårlige kommunikasjonsforbindelser. Men reisetidskriteriet har også sine svakheter med tilhørende utilsiktede fordelingsvirkninger. Spesielt synes de største byene å få høy uttelling gjennom dette kriteriet. I Oslo er mindre enn 1 prosent av innbyggerne bosatt spredt, men gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret er 15,6 minutter eller 16 prosent over landsgjennomsnittet. Dette innebærer at Oslo pr. innbygger får like høy uttelling som Alstahaug. Kriteriet slår enda gunstigere ut for Bergen hvor gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret er nærmere 25 minutter.

Det er lett å forstå at innbyggerne i de største byene i gjennomsnitt har lang reisetid til kommunesenteret. Men det er vanskelig å argumentere for at dette påvirker produksjonsbetingelsene for kommunale tjenester som grunnskole og hjemmebaserte tjenester. Hverken Oslo eller Bergen har et bosettingsmønster som begrenser klassestørrelsen i grunnskolen eller som gir de ansatte i hjemmetjenesten lang reisetid mellom hver klient.

Tabell 7.1: Andel bosatt spredtbygd og gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret for et utvalg av kommuner.

Kommune	Andel bosatt spredt	Gj.snittlig reisetid
Alstahaug	0,20	15,70
Skiptvet	0,56	3,90
Oslo	0,00	15,60
Bergen	0,04	24,30
Landet	0,27	13,50

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Spredtbygdkriteriet skiller godt mellom bykommuner og typiske distriktskommuner, men gir ikke et tilstrekkelig differensiert bilde av bosettingsmønsteret i distriktene. Reisetidskriteriet behandler distriktskommunene mer differensiert, men har den ulempen at de største byene får for stor uttelling. Diskusjonen over viser at ingen av de to tilgjengelige målene på bosettingsmønsteret er gode nok.

Utvalgets analyser er basert på tilgjengelige mål på bosettingsmønsteret. For kommunene benyttes både reisetid og andel bosatt spredt. I analysene av fylkeskommunenes ressursbruk benyttes andel bosatt spredt og areal. I tillegg benyttes andel bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innbyggere. Et tettsted er en husanlegging hvor avstanden mellom husene normalt ikke kan overstige 50 meter.

Utvalget har bedt Norut samfunnsforskning om å vurdere betydningen av klimaforskjeller for kostnadene i kommunal tjenesteproduksjon (f.eks. energikostnader). Dette har ikke vært mulig pga. mangel på data.

### 7.3.5 Ut-

#### valgets analyseopplegg

Det foreligger pr. i dag normative modeller for grunnskolen og vegvedlikehold, og utvalget har benyttet disse i utformingen av kostnadsnøkler. Utvalget har forestått en forbedring av Agdermodellen, se "*Grunnskole*" i kap. 8.1, men har utover dette ikke hatt tid til å utvikle nye normative modeller innenfor den korte tidsfristen. Utvalget har basert seg på foreliggende normative modeller og statistiske analyser. I tillegg er det tatt hensyn til en politisk norm, omfangsforskriften, som stiller krav til fylkeskommunenes kapasitet innen videregående opplæring, jf. "*VIDEREGÅENDE OPPLÆRING*" i kap. 9.1.

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er i stor grad basert på statistiske analyser, både brukerundersøkelser og regresjonsanalyser på kommunal og fylkeskommunal ressursbruk. I disse analysene har utvalget benyttet data fra kommuneregnskapene og annen offentlig statistikk. Dette er de samme datakildene som kriteriene i kostnadsnøkler må bygge på.

Utvalget mener at utvikling av nye normative modeller og videreutvikling av eksisterende modeller bør prioriteres i det videre arbeid med å forbedre fordelingskriteriene i inntektssystemet. Utvikling av normative modeller kan gi økt kunnskap om hvilke kostnadsforhold og befolkningsfaktorer det er relevant å ta hensyn til i utgiftsutjevningen.

Erfaringene med Agdermodellen viser imidlertid at normer som legges til grunn i tilskuddsfordelingen lett kan bli oppfattet som statlige anbefalinger om hvordan tjenestetilbudet bør organiseres lokalt. I denne utredningen foreslår utvalget at Agdermodellen benyttes som analysemodell, men at modellens beregningsresultat ikke inngår direkte som kriterium i kostnadsnøkkel. Det foreslås at Agdermodellen representeres på en forenklet måte ved elevtall, bosettingsmønstermål og et basistillegg, jf. "*Grunnskole*" i kap. 8.1. Ved utvikling av normative modeller for andre tjenester bør det også vurderes om denne type forenklete representasjoner er mer hensiktsmessig enn å benytte modellenes beregningsresultater direkte som kriterier i kostnadsnøkler.

Utvalget har valgt å videreføre dagens opplegg hvor relative forskjeller i beregnet utgiftsbehov representeres gjennom kostnadsnøkler. Kostnadsnøkler tar utgangspunkt i hvor mye av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter som kan tilbakeføres til hhv. befolkningsfaktorer og kostnadsforhold. Ulempen ved denne konstruksjonen er at det blir vanskeligere å ta hensyn til at betydningen av ufriwillige kostnadsforhold avhenger av hvor mange brukere den enkelte kommune og fylkeskommune skal nå med den aktuelle tjeneste.

Utvalget har foretatt sine analyser på tjenestenivå og det etableres i utgangspunktet sektorvise kostnadsnøkler, tre for kommunene og fire for fylkeskommunene. De sektorvise kostnadsnøkler veies sammen til en felles kostnadsnøkkel for kommunene og en felles kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Vektene er proporsjonale med sektorenes netto driftsutgifter.

## 7.4 KOSTNADSFORHOLD SOM ER FELLES FOR ALLE TJENESTER

### 7.4.1 Lønn

Det er viktig å skille mellom lønnsforskjeller som skyldes forhold internt i kommunen og lønnsforskjeller som skyldes eksterne arbeidsmarkedsforhold. Kommunenes inntektsnivå og forhandlingsstyrke i lokale lønnsforhandlinger er eksempler på

kommune-interne forhold som kan forklare lønnsvariasjoner, men det er ikke relevant å ta hensyn til slike faktorer i utjevningssystemet. I så fall ville tilskuddssystemet svekke insentivene til kostnadseffektiv produksjon ved å belønne kommuner som benytter økte inntekter til å bevilge lønnsøkninger og straffe kommuner som bruker en inntektsøkning til å øke tjenesteproduksjonen. En annen konsekvens er at kommuneledelsen blir mer ettergivende i lokale lønnsforhandlinger når den vet at staten kompenserer lønnsøkninger med økte overføringer.

Derimot kan lønnsforskjeller som skyldes eksterne arbeidsmarkedsforhold kompenseres gjennom tilskuddssystemet. Et stramt regionalt arbeidsmarked og problemer med å rekruttere og beholde bestemte typer arbeidskraft er som regel ufri-villige kostnadsulempet utenfor kommunens kontroll.

Kommunesektorens personalkostnader avhenger ikke bare av lønnsnivået, men også av tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Utvalget har ikke hatt tilgang til statistikk som viser hvordan problemer med å rekruttere og beholde bestemte typer arbeidskraft varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Utvalget har derfor ikke kunnet benytte slik statistikk ved utviklingen av kostnadsnøklerne.

Problemer med å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft vil ikke bare ha betydning for lønnsnivået, men også for kvaliteten på kommunale og fylkeskommunale tjenester. Stor utskifting av personell vil bl.a. redusere kjennskapen til spesielle lokale forhold blant de ansatte i kommuneforvaltningen. Utvalget har i sitt arbeid ikke hatt tilgang på data som kan kvantifisere betydningen av slike forhold.

Lønnsforskjeller mellom norske kommuner og fylkeskommuner er et tema som har fått relativt liten oppmerksomhet. Det skyldes trolig at de fleste kommuner og fylkeskommuner følger det samme lønnsregulativet, noe som skulle tilsi at lønnsforskjellene er ubetydelige. Kommuner og fylkeskommuner har imidlertid en viss frihet i lønnsfastsettelsen. For det første er det en viss fleksibilitet i innpassingen av arbeidstakerne innenfor den sentralt fastsatte lønnskalaen. For det andre fastsetter de sentrale forhandlingene en lokal forhandlingspott. Utover dette kan det forhandles om økt lønn ved effektiviseringstiltak, organisasjonsendringer, endringer i en stillings arbeids- og ansvarsområde og ved særlige problemer med å rekruttere eller beholde kvalifisert personale. Det kan også være grunn til å tro at mer uformelle stillingsendringer kan være en kilde til lønnsøkninger.

Det foreligger få empiriske analyser av lønnsforskjeller i norske kommuner og fylkeskommuner. De to studiene utvalget kjenner til analyserer lønnsforskjeller på kommunenivå. Begge er utført ved Universitetet i Trondheim. Strøm (1995) og Falch (1993) har analysert lønnsforskjeller mellom arbeidstakere med lik utdanning, hhv. sekretærer med 1-årig handelsskole og kommunalt ansatte ingeniører. Datamaterialet som benyttes dekker kommuner med over 5 000 innbyggere i perioden 1985-1988. Begge studiene analyserer betydningen av kommuneinterne faktorer og eksterne arbeidsmarkedsforhold. Studien av lønnsfastsettelsen for sekretærer dokumenterer at kommuneinterne forhold er viktige for å forklare de observerte lønnsforskjellene. Lønnsnivået er høyest i sosialistisk styrte kommuner og kommuner med høyt inntektsnivå. I tillegg dokumenteres det lønnsmitte mellom ulike arbeidstakergrupper i samme kommune, dvs. at høyt lønnsnivå for sekretærer går sammen med høyt lønnsnivå for ingeniører. Eksterne arbeidsmarkedsforhold er iver tatt gjennom arbeidsledigheten i kommunen og lønnsnivået i industrien i kommunen. Ingen av disse variablene har noen systematisk effekt på avlønningen av kommunalt ansatte sekretærer. Resultatene er stort sett de samme i studien av lønnsfastsettelsen for kommunale ingeniører. Hverken arbeidsledigheten i kommuner eller industrilønnen i kommunen har systematisk effekt på lønnsnivået for kommunale ingeniører. Men her analyseres også betydningen av regionale arbeidsmarkedsforhold. De regionale arbeidsmarkedsområdene er definert som NHO's handelsområ-

der, og består av ett til tre fylker. Det dokumenteres at industrilønnen i det regionale arbeidsmarkedsområdet har en viss betydning for lønnsnivået for kommunale ingeniører. En økning i industrilønnen på 1 prosent fører til en økning i ingeniørlønnen på om lag 0,2 prosent. Arbeidsledigheten i det regionale arbeidsmarkedsområdet har imidlertid ingen systematisk effekt på lønnsnivået for kommunalt ansatte ingeniører.

Det er et hovedresultat at foreliggende analyser ikke kan dokumentere klare effekter av lokale arbeidsmarkedsforhold. Lønnsforskjellene mellom kommuner kan i stor grad forklares ut fra kommunenes inntektsnivå, politiske karakteristika ved kommunene og lønnsmitte blant kommuneansatte. Utvalget har ikke grunnlag for å si at lønnsforskjeller er en viktig ufrivillig kostnadsfaktor, og foreslår følgelig ikke at lønnsnivå inkluderes i utgiftsutjevningen.

#### 7.4.2 Arbeidsgiveravgift

Forskjeller i lønnsnivå er ikke den eneste årsaken til at lønnskostnadene varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Den regionale differensieringen av arbeidsgiveravgiften er også av stor betydning. I St.prp. nr. 50 (1993-94) «Om kommuneøkonomien 1995 m.v.» er betydningen av differensiert arbeidsgiveravgift illustrert. Tabell 7.2 viser satsene for arbeidsgiveravgift i de ulike sonene, og beregnet reduksjon i kommunenes lønnskostnader som følge av differensiert arbeidsgiveravgift. For den enkelte kommune vil betydningen av redusert arbeidsgiveravgift avhenge av sysselsettingen og dermed av inntektene. Dette betyr at reduksjonen i lønnskostnader varierer mellom kommuner i samme avgiftssone. Kommuner som er fritatt for arbeidsgiveravgift får i gjennomsnitt redusert sine lønnskostnader med i overkant av 3 000 kroner pr. innbygger sammenliknet med de kommunene som betaler høyeste sats. Differansen utgjorde nærmere 20 prosent av gjennomsnittlig frie inntekter pr. innbygger i 1994.

Tabell 7.2: Sats for arbeidsgiveravgift i 1994 i ulike soner og beregnet reduksjon i lønnskostnader pr. innbygger i kommunene som følge av redusert arbeidsgiveravgift.

	Sats	Reduserte lønnskostnader i kr. pr. innb.
Avgiftssone 1	14,3 pst.	0
Avgiftssone 2	10,8 pst.	567
Avgiftssone 3	6,6 pst.	1 301
Avgiftssone 4	5,3 pst.	1 664
Avgiftssone 5	0 pst.	3 084

Reduksjonen i lønnskostnader som følge av differensiert arbeidsgiveravgift har en klar regional profil. I Østfold, Akershus og Oslo er det ingen kommuner med redusert arbeidsgiveravgift, og således ingen reduksjon i lønnskostnader som følge av lav arbeidsgiveravgift. Reduksjonen i lønnskostnader pr. innbygger er høyest i de fire nordligste fylkene. I Finnmark hvor alle kommunene er i arbeidsgiveravgiftssone 5, er den gjennomsnittlige reduksjonen i lønnskostnader pr. innbygger 3 215 kroner pr. innbygger.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er kanskje den viktigste kilden til forskjeller i lønnskostnader mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og høy arbeidsgiveravgift er å betrakte som en ufrivillig kostnadsulempe for den enkelte kommune og den enkelte fylkeskommune. Den differensierte arbeidsgiveravgiften

kan betraktes på to måter. Den kan for det første tolkes som et virkemiddel som utelukkende er ment å stimulere det private næringsliv i bestemte regioner. Et slikt syn tilsier at differensiert arbeidsgiveravgift ikke bør bidra til ulik standard på det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet, og følgelig bør kompenseres gjennom utgiftsutjevningen. Den andre tolkningen er at differensiert arbeidsgiveravgift både er et virkemiddel for å stimulere sysselsettingen i bestemte regioner og for å overføre inntekt til disse regionene. Når dette synet legges til grunn, vil en eventuell kompensasjon for høy arbeidsgiveravgift motvirke intensjonen bak den regionale differensieringen. Utvalget betrakter den differensierte arbeidsgiveravgiften som et generelt distriktpolitisk virkemiddel, og vil følgelig ikke foreslå at høy arbeidsgiveravgift kompenseres gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Utvalget vil likevel anbefale at den økonomiske betydningen av differensiert arbeidsgiveravgift synliggjøres på en klarere måte enn i dag. Det kan f.eks. gjøres ved at det i kommuneøkonomiproposisjonen eller det årlige dokumentasjonsheftet for inntektssystemet gis en oversikt over beregnet effekt av fordelene ved redusert arbeidsgiveravgift for den enkelte kommune og fylkeskommune. Slik informasjon vil gi bedre oversikt over omfang og fordelingseffekt for dette distriktpolitiske virkemiddelet, samtidig som informasjonen vil være nyttig for ulike analyseformål.

### 7.4.3 Bosettingsmønster

Dagens kostnadsnøkler gir både kommuner og fylkeskommuner kompensasjon for kostnadsulemper pga. spredt bosetting. Begrunnelsene er bl.a. at spredt bosetting gir en desentralisert skolestruktur med mange små enheter. I tillegg antas lange reiseavstander å gi et høyt beregnet utgiftsbehov i samferdselssektoren. I prinsippet gis det full kompensasjon for kostnadsulemper som skyldes lange reiseavstander og spredt bosettingsmønster.

Gjennom arealplanlegging, utbygging av infrastruktur og lokalisering av tjenester har den enkelte kommune vesentlig innflytelse over bosettingsmønsteret. Slik innflytelse vil bl.a. avhenge av befolkningsutvikling og næringsstruktur. Det kan være problematisk å betrakte spredt bosetting som en kostnadsulempe utenfor kommunens kontroll. Kompensasjon for spredt bosetting kan bidra til å opprettholde en bosettingsstruktur som gir høye enhetskostnader i kommunal tjenesteproduksjon. Dette skyldes at f.eks. lokalisering av boligbygging med sikte på å oppnå et billigere bosettingsmønster straffes i form av redusert utgiftsutjevningstilskudd.

Utvalget mener at hensynet til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud må gå foran hensynet om å stimulere til utvikling av et mer rasjonelt bosettingsmønster. Av rettferdighetshensyn er det urimelig at en bosettingsstruktur, som i betydelig grad er historisk bestemt, skal bidra til store forskjeller i kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Utvalget foreslår følgelig at det gis full kompensasjon for dokumenterte kostnadsulemper som følge av spredt bosettingsmønster.

### 7.4.4 Kommunestørrelse

Enhetskostnadene vil generelt avhenge av skalaen i produksjonen. Dersom det er stordriftsfordeler vil enhetskostnaden avta når produksjonen øker. Det kan også forekomme stordriftsulemper, og da vil enhetskostnaden øke når produksjonen øker. Skalaegenskapene er først og fremst knyttet til organiseringen av tjenesteproduksjonen, bl.a. vil mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler avhenge av hvor mange produksjonsheter som etableres.

Strukturelle forhold som innbyggertall og bosettingsmønster kan indirekte påvirke organiseringen av tjenestene og dermed skalaen i produksjonen. I dagens kostnadsnøkkel for kommunene inngår et basistillegg som skal kompensere små kommuner for høye faste kostnader i administrasjon og tjenesteproduksjon. Prinsippet er at kommunene skal gis full kompensasjon for begrensede muligheter til å utnytte stordriftsfordeler.

Det er ingen enkel sammenheng mellom folketallet og utnyttelse av stordriftsfordeler. Det er to hovedårsaker til dette. For det første er det slik at mange tjenester bare retter seg mot en bestemt gruppe av befolkningen. I slike tilfeller bestemmes ikke produksjonsomfanget av det samlede innbyggertallet, men av antall innbyggere i denne befolkningsgruppen. Generelt vil selvfølgelig kommuner med få innbyggere også ha få elever, og folketallet vil være en god indikator på omfanget av de fleste tjenester. For det andre er befolkningens lokalisering av betydning når tjenestetilbudet retter seg mot en geografisk avgrenset del av befolkningen. Størrelsen på en skole er avhengig av det elevgrunlaget den skal dekke. Gitt bosettingsmønsteret kan kommunen imidlertid velge ulike løsninger for sitt tjenestetilbud, f.eks. sentralisert eller desentralisert skolestruktur. Utnyttelsen av stordriftsfordeler er avhengig av hvordan kommunen utformer tjenestetilbudet i forhold til bosettingsmønsteret.

Mulige stordriftsulemper i de største kommunene er i første rekke knyttet til organisasjonsmessige styringsproblemer som innebærer at tjenestene må organiseres og formaliseres i større grad enn i de minste kommunene. Dette kan bl.a. skyldes at arbeidsdeling og spesialisering er mer utbredt i de største kommunene, noe som kan gi et større behov for koordinering. Samordningen av tjenesteproduksjon og administrasjon krever i seg selv en større administrativ innsats.

På institusjonsnivå kan det være stordriftsulemper i produksjonen. Dette gir seg utslag i at enhetskostnadene stiger når produksjonskapasiteten øker over en viss grense. Dette kan bl.a. skyldes organisasjonsmessige styringsproblemer på institusjonsnivå. Men det er vanskelig å se at slike stordriftsulemper på institusjonsnivå vil resultere i ufrivillige kostnadsulemper på kommunenivå. Det er kommunens egen organisering av tjenesten, dvs. bestemmelse av antall institusjoner og institusjonsstørrelse, som påvirker enhetskostnadene på kommunenivå.

Basistillegget i dagens kostnadsnøkkel er kritisert fordi det svekker kommunenes insentiver til å utnytte stordriftsfordeler gjennom frivillige sammenslutninger. Årsaken til dette er at deler av en eventuell kostnadsgevinst trekkes inn av staten i form av redusert utgiftsutjevningstilskudd.

Utvalget mener at lavt innbyggertall for de fleste kommuner er en frivillig kostnadsulempe på den måten at de kunne fjerne kostnadsulempen ved kommunesammenslutning. Hensynet til kostnadseffektivitet tilsier derfor at inntektssystemet bør være nøytralt mht. kommunesammenslutninger, dvs. at overføringene ikke bør påvirkes av at to eller flere kommuner slår seg sammen. Det er imidlertid en konflikt mellom ønsket om et nøytralt system og ønsket om et inntektssystem som skjermer kommuner som, pga. spesielle geografiske forhold, vanskelig kan slå seg sammen med andre. Full kompensasjon for smådriftsulemper betyr at kommunene ikke får beholde kostnadsgevinster ved frivillige sammenslutninger. På den annen side kan etablering av et nøytralt system gi urimelige utslag for kommuner som vanskelig kan slå seg sammen med andre.

Det ideelle er et inntektssystem som både er nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger og som gir full kompensasjon til kommuner hvor lavt innbyggertall er en ufrivillig kostnadsulempe. Dette krever imidlertid at det er mulig å identifisere kommuner som, pga. spesielle geografiske forhold, vanskelig kan slå seg sammen med andre. Utvalget anser det som problematisk i forhold til tidsramme og mandat

å klassifisere kommunene på denne måten, og mener da at hensynet til utjevning av tjenestetilbudet må gå foran hensynet til nøytralitet. Dette innebærer at det gis full kompensasjon for smådriftsulempen i de minste kommunene. Utvalget mener at ufrivillige stordriftsulempen i de største kommunene i prinsippet skal behandles på samme måte.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger som over tid kan gi økonomiske gevinster i tjenestetilbud og bedre betingelser for samfunnsutbyggingen, foreslår utvalget at sammenslåtte kommuner beholder basistillegget uendret i fem år og at engangskostnader i forbindelse med etablering av ny kommuneorganisasjon helt eller delvis kan dekkes via skjønnsmidler. Det vises til nærmere behandling i "*Behandling av kommunesammenslutninger*" i kap. 12.

## KAPITTEL 8

**Beregnet utgiftsbehov i kommunene****8.1 GRUNNSKOLE****8.1.1 Innledning**

Grunnskolesektoren er i hovedsak regulert gjennom lov om grunnskolen, lov om privatskoler og lov om voksenopplæring. De viktigste utgiftsområder regulert gjennom grunnskoleloven er vanlig undervisning, spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste, skolerom og utstyr, helsetilsyn og skoletannrøkt. Lov om voksenopplæring pålegger kommunene å dekke kostnader ved førstegangsutdanning for voksne.

De viktigste øremerkede tilskudd til grunnskoleformål er morsmålsundervisning for fremmedspråklige elever og tilskudd til skolefritidsordning.

**8.1.2 Dagens kostnadsnøkkel**

Det faglige grunnlaget for kostnadsnøgkelen til grunnskole ble gjennomgått i forbindelse med St. meld. nr. 11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon m.v.» I denne forbindelse ble kriteriene «Godkjent årstimetall høsten 1985», «Antall innbyggere 7-15 år» og «Antall innbyggere 7-15 år bosatt spredtbygd» erstattet med kriteriet «Beregnet timetall». Dette kriteriet beregnes ved hjelp av Agdermodellen. Agdermodellen er fyldig omtalt i "*Agdermodellen*" i kap. 8.1.6.

Allerede i Ot. prp. nr. 48 (1984-85) «Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene» understrekes behovet for å erstatte kriteriet «Godkjent årstimetall høsten 1985» med kriterier som kommunen selv ikke kan påvirke. «Godkjent årstimetall høsten 1985» ble fastsatt administrativt av den enkelte kommune. Kriteriet avspeilte den faktiske skolestrukturen i hver enkelt kommune. Da kriteriet ble erstattet med «Beregnet timetall» i 1992 hadde det ligget fast siden tilskuddsfordelingen i 1986 og var derfor ikke justert i forhold til elevtallsutviklingen eller utviklingen i bosettingsmønster som hadde skjedd i den enkelte kommune. Behovet for erstatning av dette kriteriet var derfor motivert både i behovet for kriterier som ikke kunne påvirkes av den enkelte kommune og med behovet for å ha kriterier i inntektssystemet som kunne oppdateres i henhold til utviklingen i den enkelte kommune.

Dagens kostnadsnøkkel er vist i tabell 8.1 og ivaretar etterspørsel etter 9-årig grunnskole gjennom kriteriet «Beregnet timetall». Videre ivaretar samme kriterium kostnadsforskjeller mellom kommuner som følge av smådriftsulempet i undervisningen for kommuner med lite elevengrunnlag eller kommuner med bosettingsmønster som krever små enheter. Kostnadsnøgkelen ivaretar også etterspørsel etter skoleskyss og voksenopplæring. Det siste kriteriet er et basistillegg som skal ivareta at kommunene har kostnader til skoleadministrasjon som er uavhengig av kommunens innbyggertall.

Tabell 8.1: Tidligere kostnadsnøkkel for grunnskole.

Kriterium	Vekt
Beregnet timetall	0,920

Tabell 8.1: Tidligere kostnadsnøkkel for grunnskole.

Andel innbyggere med skoleskyss	0,030
Andel innbyggere over 15 år	0,030
Basistillegg 1/435	0,020
Sum	1,000

Timetallskriteriet beregnes ved hjelp av den såkalte Agdermodellen der de samme standarder for grunnskole drift legges til grunn for alle kommuner. Ved hjelp av disse standardene beregnes en teoretisk skolestruktur ut fra kommunens elevgrunnlag og bosettingsmønster.

Grunnlaget for modellen er en oppdeling av landet i 13 000 grunnkretser. For hver grunnkrets er det definert et befolkningstygdepunkt og reisetid fra befolkningstygdepunktet til alle nabogrunnkretser. Innbyggerne i hver grunnkrets er fordelt på årsklasser og registrert til grunnkretsen i en befolkningsdatabase.

For hver kommune beregner modellen en optimal skolestruktur som ikke er påvirket av den skolestrukturen kommunene faktisk har valgt. Modellen starter med å etablere en skole i første grunnkrets, og fyller opp med elever fra de nærmeste grunnkretsene inntil følgende beskrankninger nåes:

- maksimal klassesørrelse (28 i barneskolen og 30 i ungdomsskolen)
- maksimal skolestørrelse (400 elever)
- maksimal reiseavstand (15 minutter for elever i barneskolen og 30 minutter for elever i ungdomsskolen)

Modellen etablerer nye skoler inntil alle elevene i kommunen er plassert. Dette gir en bestemt skolestruktur og et tilordnet timetall. Timetallet beregnes i tråd med anbefalinger fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet med utgangspunkt i den teoretiske skolestrukturen.

Grunnlaget for timetallberegningen er elevtall og årskullfordeling fordelt på klasser i henhold til klassedelingsregler i grunnskoleloven. Timetallet på barnetrinnet er i hovedsak avhengig av antall klasser i den enkelte kommune. I tillegg fordeles noen timer avhengig av antall elever pr. klasse ved hver skole. Disse timene fordeles slik at klasser med få elever får et fratrekk i timetallet, mens klasser med mange elever får et tillegg i timetallet. Dette skal gjenspeile behovet for delingstimer. Timetallet i ungdomsskolen er avhengig av antall elever i hver skole. Beregningsreglene er delt, slik at ulike regler benyttes for ulike skolestørrelser. Virkningen av disse reglene er at jo flere elever pr. skole, jo færre timer pr. elev beregnes. For skoler med 6 elever beregnes 5,9 timer pr. elev. For skoler med 45 elever beregnes 3,2 timer pr. elev. For skoler med 90 elever beregnes 2,1 time pr. elev.

Ved utformingen av dagens kostnadsnøkkel er det lagt til grunn at antall klasser er den viktigste kostnadsbærer i grunnskolen. Timetallet som beregnes bestemmes i hovedsak av antall klasser i den teoretiske skolestrukturen. I dagens kostnadsnøkkel ligger det implisitt at utgifter til spesialundervisning fordeler seg proporsjonalt med antall klasser i kommunen.

### 8.1.3 Gjennomgang av foreliggende litteratur på området

Litteratur om ressursbruk i grunnskolen kan deles inn i to kategorier. For det første litteratur som beskriver kostnadsstruktur på grunnskolesektoren. Eksempler på disse er Robertsen og Helland-Olsen (1987) og Toresen (1993a). I tillegg har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gjort analyser av ressursbruken i grunnskolen. For det andre finnes det litteratur som beskriver hvordan ressursbruken i

grunnskole er avhengig av kommunens prioritering av grunnskole i forhold til andre sektorer. Et eksempel på en slik analyse er Sørensen (1994).

Robertsen og Helland-Olsen gjorde analyser av kostnadsstruktur i grunnskolesektoren ved hjelp av spørreundersøkelse til et utvalg av kommuner. Utgiftene er beregnet ved hjelp av en modell som bl.a. legger til grunn bemanningsnormer for grunnskolen og eksisterende skolestruktur. Modellen som Robertsen og Helland-Olsen benytter baserer seg på at noen utgifter påløper på kommunenivå, mens de langt største utgiftene påløper på skolenivå. Fordelen med analysen er at den beregner lønnskostnader ved den enkelte skole uavhengig av den faktiske bemanningen. Dette gir grunnlag for å lage analyser som er fri for at noen kommuner velger en høyere bemanning enn andre. Undersøkelsen viste at 58,2 prosent av driftsutgiftene i modellen er lærerlønninger. Videre er drift av skolebygg en stor utgiftspost med 18,6 prosent av utgiftene. Utgifter elevmateriell utgjorde omlag 5 prosent av utgiftene. I analysen er blant annet utgifter til pensjonstilskudd og arbeidsgiveravgift ikke tatt med i lønnskostnadene.

I rapporten «Driftsutgifter i grunnskolen og videregående opplæring i regnskapsåret 1986» (KUD 1988) viser Kirke- og undervisningsdepartementet fram tall fra skolens egne regnskaper for 1986. Tallene inneholder derfor ikke kostnader som påløper på kommunenivå. Disse tallene er vist i tabell 8.2. Tallene viser at lønnsutgifter utgjorde til sammen 82,7 prosent av utgiftene. Ulike typer driftsutgifter utgjorde 11,1 prosent av utgiftene dersom vi ser bort fra lønn til kontorpersonell, vaktmester m.v. Elevmateriell, læremidler, utstyr etc. utgjør i denne undersøkelse 4,4 prosent, dvs. noe mindre enn det Robertsen og Helland-Olsen (1987) beregnet. Dersom vi fordeler utgifter til pensjons- og arbeidsgiveravgift etter andel av øvrige kostnader vil lønnsutgifter til pedagogisk personale være i underkant av 70 prosent i 1986.

Tabell 8.2: Driftsutgifter i kommunale grunnskoler. Prosent. 1986.

Lønn til skoleledelse og annet pedagogisk personell	59,9
Lønn til kontorpersonell, vaktmester, rengjøringspersonell	10,9
Pensjons- og arbeidsgiveravgift	11,9
Fritt skolemateriell, læremidler, utstyr etc.	4,4
Inventar, vedlikehold av bygninger	3,0
Skyss og innløsning	1,8
Kontorutgifter, brensel, lys, renhold, husleie, avgifter, forsikring, andre utgifter	8,1
Driftsutgifter i alt	100,0

Kilde: Kirke- og undervisningsdepartementet (1988)

I rapporten «Ressurser og resultater i norsk skole 1980-1990» (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1992) vises det at lønn som andel av totale driftsutgifter har økt fra 77,9 prosent i 1980 til 83,5 prosent i 1990. Videre viser samme rapport at det har vært en nedgang i antall elever og en økning i antall årverk i samme periode. Elevtallet er sunket med 20,8 prosent i perioden. Til sammenlikning har klassetallet sunket med 13 prosent og antallet skoler er redusert med 3,7 prosent. Forskjellen mellom reduksjonen i elever, klasser og skoler forklares med at i distriktene vil en elevreduksjon i stor grad ikke påvirke klassetallet, men antall elever pr. klasse. Analysene viser at lønn til pedagogisk personale er viktigste enkeltkostnad og utgjør omlag 70 prosent av driftsutgiftene.

I en delrapport av ROAR-prosjektet har Toresen (1993a) analysert kommune-vise forskjeller i beregnet utgiftsbehov på grunnskolen område. Hovedformålet med analysen er å vurdere om inntektssystemets kostnadsnøkkel fanger opp variasjonene i kommunenes beregnede utgiftsbehov. Rapporten gjennomgår organisering, finansiering og ressursbruk for grunnskolesektoren.

Toresen benytter regresjonsanalyse for å forklare forskjeller i faktisk ressursbruk på grunnskolen område. Hovedformålet med denne analysen er å tallfeste betydningen av forhold som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Toresen har ikke tatt stilling til hvorvidt noen av disse forholdene skyldes faktorer som kommunen selv ikke kan påvirke (ufrivillige utgiftsforskjeller). Etter utvalgets oppfatning gir analysen lite informasjon om hvilke faktorer som skaper forskjeller i ufrivillige utgifter. Dette skyldes i første rekke at Toresen benytter forklaringsvariable som kommunene selv kan påvirke. Eksempler på slike variable er antall klasser, antall skoler og antall barnehageplasser i alt. Disse variablene sier noe om hvordan kommunene faktisk har tilpasset sin drift av grunnskole, men gir f.eks ingen informasjon om hvilken betydning bosettingsmønsteret har for kommunenes grunnskole drift, eller hvilke kjennetegn ved kommunenes befolkning som skaper forskjeller i behov for spesialundervisning.

Utvalget vil også peke på at det er betydelig metodeproblemer med å benytte variable som kommunene selv kan påvirke som forklaringsfaktorer i regresjonsanalyse. Det er blant annet et problem at den estimerte betydningen av forklaringsfaktorene vanligvis vil være misvisende. Utvalget har, pga. svakhetene diskutert over, ikke lagt vekt på Toresens analyser i arbeidet med ny kostnadsnøkkel for grunnskolen.

Sørensen (1994) har analysert kommunenes prioritering av grunnskoletilbudet. Analysene bygger på en modell der kommunenes ressursinnsats i grunnskolen er dekomponert i lærerinnsett pr. klasse og klassestørrelse, i perioden 1980-92. Modellen forutsetter at kommunenes prioritering av grunnskole avhenger av kommunens økonomiske rammebetingelser og etterspørselen etter grunnskoletilbud i forhold til andre kommunale tjenester.

Resultatet av analysene er for det første at antall lærerårsverk pr. klasse er økt fra 1,5 til 2,0 i perioden. Økningen er størst for kommuner med synkende elevtall. For det andre er lærerintensitet pr. elev lite følsom for variasjoner i kommunenes inntekter, i langt mindre grad enn andre kommunale tjenester. Inntektsfølsomheten er imidlertid sterkere ved permanente inntektsendringer enn på kort sikt og følsomheten er blitt større i perioden. For det tredje er ressursinnsatsen på grunnskolesektoren i liten grad avhengig av etterspørsel etter andre tjenester, men blir svakt redusert ved økt andel eldre over 80 år og økt andel barn i førskolealder. Analysene indikerer at følsomheten overfor andre sektorer er økt i perioden. For det fjerde finner analysen ingen sammenheng mellom innbyggernes sosiale status og prioritering av grunnskole. Ressursinnsatsen i grunnskole varierer lite med befolkningens inntekts- og utdanningsnivå. For det femte er det lite som tyder på at innføringen av inntektssystemet har ført til lavere prioritering av grunnskole.

#### **8.1.4 Elever og klasser som kostnadsbærere**

Den dominerende utgiften i grunnskolesektoren er lønn til pedagogisk personale. Lønnsutgifter til undervisning er avhengig av antall klasser en kommune skal undervise i, og i liten grad avhengig av antall elever det er i hver klasse. Antall klasser vil derfor være viktigste kostnadsbærer i grunnskolen. I tidligere kostnadsnøkkel er dette ivaretatt gjennom kriteriet «Beregnet timetall». Dette kriteriet har en vekt på 92 prosent i kostnadsnøkkel. Utvalget mener at det også er viktige elevrelaterte

utgifter i grunnskolen og at klasse som kostnadsbærer i dagens nøkkel er tillagt for stor betydning. Antall klasser i den enkelte kommune er bestemt av antall elever og bosettingsmønsteret i kommunen. Utvalget finner liten grunn til å anta at bosettingsmønsteret har vesentlig betydning for fordeling av utgifter til elevmateriell og spesialundervisning og legger til grunn at elever er viktigste kostnadsbærer for disse utgiftene. Utvalget har i "*Spesialundervisning*" i kap. 8.1.5 undersøkt om sosiale forhold påvirker omfanget av spesialundervisning i den enkelte kommune.

Dagens kostnadsnøkkel består foruten kriteriet «Beregnet timetall» av et basis-kriterium, et skoleskysskriterium og et kriterium som ivaretar voksenopplæring. Basiskriteriet ivaretar utgifter til skoleadministrasjon som er uavhengig av kommunestørrelse. Ved etablering av ny kostnadsnøkkel vil utvalget lage en egen nøkkel for administrasjonsutgifter for alle sektorer samlet. Det tas derfor ikke hensyn til administrasjon i sektornøkklene.

Utgifter til voksenopplæring og skoleskyss utgjør om lag 2 prosent hver av de totale utgifter til grunnskole. Kriteriet «Antall elever med skoleskyss» tar ikke hensyn til skysslengde eller kostnader pr. kilometer og gir derfor ikke et fullstendig bilde av utgiftene til skoleskyss. Kommunene kan selv påvirke kriteriet gjennom valg av skolestruktur og kriteriet framstår derfor til en viss grad som et refusjonselement. Hoveddelen av kostnadsnøkkelens tar ikke hensyn til den faktiske skolestrukturen. Et objektivt skoleskysskriterium må ta utgangspunkt i den skolestrukturen som legges til grunn i resten av nøkkelen. Et slikt kriterium er ikke tilgjengelig.

På grunnlag av at utgiftene til voksenopplæring og skoleskyss utgjør en svært liten del av de totale utgifter, og på grunn av svakhetene ved tilgjengelige mål for skoleskyss finner ikke utvalget det hensiktsmessig å lage egne kriterier for disse utgiftene.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har skaffet data for timetall til spesialundervisning og timetall til ordinær undervisning fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) for 1994. Det framgår av tabell 8.3 at elevtimer, spesialundervisning og delingstimer utenom valgfag utgjør 98 prosent av timer til undervisning. Av de totale timer til undervisning utgjør spesialundervisning om lag 16 prosent.

Tabell 8.3: Undervisningstimer i grunnskole for den undervisning som inngår ved beregning av rammetilskudd (Tall i 1000 timer og prosent).

Formål	Timetall	Andel av totale timer
Sum elevtimer	23 103	69,3
Spesialundervisning	5 248	15,7
Delingstimer utenom valgfag	4 197	12,6
Delingstimer valgfag	696	2,1
Spesialundervisning, elever 16 år og eldre	109	0,3
Sum undervisningstimer	33 353	100,0

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

### Oppsummering

Spesialundervisningen utgjør om lag 16 prosent av de samlede undervisningstimer. Tabell 8.2 viser en oversikt over undervisningskostnadene i grunnskolen i 1986. Tabellen viser at lønn til skoleledelse og annet pedagogisk personale utgjorde omlag 60 prosent av undervisningskostnadene i 1986. Når vi tar hensyn til pensjons- og arbeidsgiveravgift utgjorde lønn til pedagogisk personale i overkant av 70

prosent. Dette er i samsvar med beregninger gjort av Kirke-, utdanning og forskningsdepartementet på regnskapstall fra 1993. Utvalget anslår derfor lønnsutgifter til pedagogisk personale i spesialundervisning til å være omlag 11 prosent av de totale utgifter. Utgiftene til elevmateriell utgjør 4-5 prosent av de totale utgifter.

Utvalget vil samlet vektlegge spesialundervisning og elevmateriell med 16 prosent i kostnadsnøkkelen. For disse utgiftene vil antall elever være viktigste kostnadsbærer. Øvrige utgifter, med klasser som kostnadsbærer, utgjør 84 prosent av kostnadsnøkkelen.

### 8.1.5 Spesialundervisning

Spesialundervisning på grunnskolens område tildeles elever som etter sakkyndig vurdering trenger særlig hjelp (enkeltvedtak). Kommunen plikter også å gi spesialpedagogisk tilbud til barn under skolepliktig alder når det etter sakkyndig vurdering er nødvendig. Integreringstankegangen har vært viktig for utviklingen av grunnskolens rolle i barn og ungdoms oppvekst. I prinsippet skal alle barn motta grunnskolleopplæring i de ordinære grunnskolene. Tidligere var en rekke spesialtilbud organisert som egne statlige spesialskoler. I løpet av første halvdel av 1990 årene ble de fleste omorganisert og fikk status som statlige kompetansesentre. Undervisningen av de elevkategorier som tidligere ble undervist ved disse skolene gis i dag integrert i grunnskolen. En viktig premis i denne reformen er at opplæringstilbudet skal være tilpasset den enkelte elevs forutsetninger og behov. For elever med særskilte behov krever dette at undervisningstilbudet tilrettelegges for å møte disse behovene.

Behov for spesialpedagogisk hjelp kan være knyttet til vidt forskjellige særtrekk ved den enkelte elev. Elever med fysiske vansker med syn, hørsel eller motorikk har særskilte behov for oppfølging. Men særskilte problemer omfatter også psykososiale vansker (adferdsvansker), fagvansker (f.eks. pga. dysleksi) eller generelle lærevansker (f.eks. psykisk utviklingshemming). Dette tilsier at behovet for særskilte tiltak dekkes gjennom et bredt spekter av løsninger. Dette kan være forsterkning av bemanningen i klasseromsundervisning eller særskilt undervisning for enkeltelever eller grupper i enkelte fag, men det kan også være opprettelse av egne klasser for elever med særskilte problemer. Det finnes også egne skoler som gir spesialundervisning.

I dagens kostnadsnøkkel fordeles midler til spesialundervisning som øvrige driftsutgifter. I praksis innebærer dette at behovet for spesialundervisning antas å være knyttet til antall klasser en kommune må undervise i. Dette betyr at kommuner med et spredt bosettingsmønster og få elever pr. klasse får beregnet et høyere antall spesialundervisningstimer pr. elev enn kommuner med konsentrert bosetting og mange elever pr. klasse.

Etterspørsel etter spesialundervisning kan grovt deles i to kategorier. Behov knyttet til fysiske vansker, psykisk utviklingshemming, dysleksi eller andre vansker, som vi kan forvente over tid vil fordele seg proporsjonalt med befolkningen eller elevtallet i kommunen. Den andre kategorien er den type etterspørsel som er generert av at noen barn får vansker som skyldes sosiale forhold. Denne etterspørselen vil i større grad være avhengig av om egenskaper ved det sosiale miljøet som utløser adferds- eller lærevansker hos barn er jevnt fordelt mellom kommunene.

Kommunens faktiske ressursbruk til spesialundervisning vil foruten etterspørselsfaktorer omtalt over, avhenge av hvordan den enkelte kommune generelt velger å organisere sin grunnskoledrift. Kommuner kan dekke behov for ekstra oppfølging av enkelt elever gjennom den ordinære ressurstildelingen ved å ha en høy grunnbemanning pr. elev eller ved bruk av delingstimer (kommunale styrkingstiltak). Kom-

muner med lav grunnbemanning pr. elev, og få delingstimer, må dekke særskilte behov for oppfølging gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det kan være slik at kommuner med et høyt inntektsnivå i større grad enn kommuner med lavt inntektsnivå kan innvilge flere søknader om spesialundervisning. På den annen side kan disse kommunene i utgangspunktet operere med en høy grunnbemanning fordi de har et høyt inntektsnivå og gjennom dette redusere behovet for spesialundervisning etter enkeltvedtak. Det kan derfor være slik at kommuner med lave inntekter først setter inn ekstra ressurser i undervisningen når enkeltvedtak ikke gir kommunen noe valg.

Det foreligger god statistikk for spesialundervisning som gis etter enkeltvedtak i Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har skaffet data fra GSI for 1994. Utvalget har benyttet regresjonsanalyse for å forklare variasjon i spesialundervisning mellom kommuner. Analysene er dokumentert i vedlegg 2. De etterspørselsvariable som er testet er foruten elevtallet, variable som beskriver bakenforliggende sosiale forhold som kan utløse behov for spesialundervisning. Variablene som er testet er antall skilte og separerte, antall innvandrere med fremmedkulturell bakgrunn og enslige forsørgere.

Analysene viser at det er elevtallet som er den viktige etterspørselsfaktoren. Analysene viser at økende andel av befolkningen i grunnskolealder betyr økt timebruk i spesialundervisning. Ved en økning på 10 prosent over gjennomsnittlige andel barn i grunnskolealder øker spesialundervisningen med i underkant av 7 prosent. Analysene viser ingen signifikant sammenheng mellom timer til spesialundervisning og noen av de sosio-økonomiske variablene. Antall enslige forsørgere er på grensen til å være signifikant. Sammenhengen er i tillegg svært svak. En kommune med dobbelt så høy andel av enslige forsørgere i befolkningen enn gjennomsnittet har 3,5 prosent høyere utgifter enn gjennomsnittskommunen. Analysene viser at kommunenes frie inntekter har en viss betydning for hvor mange timer en kommune benytter til spesialundervisning. En økning på 10 prosent fra gjennomsnittlig frie inntekter betyr en økning på i underkant av 3 prosent i spesialundervisningstimer.

Utvalget har også undersøkt sammenhengen mellom bosettingsmønster og timer til spesialundervisning ved hjelp av kriteriet beregnet reisetid. Spredt bosetting gir for en del kommuner en desentralisert skolestruktur med få elever pr. klasse. Dette kan bety at behovet for spesialundervisning er mindre i slike kommuner enn andre kommuner fordi få elever pr. klasse gir større muligheter for særskilt oppfølging av enkelt elever innenfor rammen av den vanlige undervisningen. Analysen viser en svak tendens til det motsatte. Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret 100 prosent over landsgjennomsnittet betyr i underkant av 6 prosent *økning* i timer til spesialundervisning.

Utvalget har ikke hatt mulighet til å analysere kommunens samlede ressursbruk til spesialundervisning. Dette skyldes at det kun finnes god statistikk for spesialundervisning som gis etter enkeltvedtak. Som omtalt tidligere kan kommunene i praksis sikre spesiell tilrettelegging av undervisning for enkelte elever eller grupper av elever ved bruk av delingstimer (kommunale styrkingstiltak) ved siden av spesialundervisning etter enkeltvedtak. I noen grad vil også et lavt elevtall pr. klasse gi mulighet for å styrke den pedagogiske oppmerksomheten overfor elever med spesielle behov. Utvalget anbefaler at det settes i gang analyser av den totale ressursbruk til spesialundervisning når det foreligger data for dette. Utvalget betrakter det som en klar forbedring i forhold til dagens kostnadsnøkkel at ressurser til spesialundervisning fordeles etter elevtall.

### 8.1.6 Agdermodellen

Agdermodellen er grunnlaget for 92 prosent av dagens kostnadsnøkkel. Kriteriet «Beregnet timetall» ivaretar den delen av kostnadene der antall klasser antas å være viktigste kostnadsbærer. Det framgår av "*Beregnet utgiftsbehov i kommunene*" i kapittel 8.1.4 at utvalget vil redusere betydningen av antall klasser som kostnadsbærer. Utvalget mener at omlag 84 prosent av kostnadene på grunnskolesektoren har antall klasser som viktigste kostnadsbærer.

Utvalget har gjennomgått den kritikken Agdermodellen har vært utsatt for og gitt Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) i oppdrag å evaluere Agdermodellen. På grunnlag av denne evalueringen har utvalget i samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet foretatt en revisjon av modellen.

Utvalget foreslår at Agdermodellen benyttes som grunnlag for å lage kriterier for den delen av utgiftene som har antall klasser som kostnadsbærer. Dette utgjør 84 prosent av kostnadsnøkkelens. Utvalget ønsker imidlertid å erstatte kriteriet «Beregnet timetall» med kriterier som er mer stabile og forutsigbare. Dette gjøres ved at resultatene fra Agdermodellen representeres på en forenklet måte ved hjelp av elevtall, bosettingsmønster og en basisdel. De nye kriteriene er «Antall elever», «Beregnet reisetid», «Antall innbyggere bosatt spredt» og et «Basistillegg». Forenklingen er beskrevet i kap. 8.1.6.4.

#### 8.1.6.1 Kritikken av Agdermodellen

Agdermodellen er blitt utsatt for sterk kritikk etter at den ble tatt i bruk til fordeling av rammetilskudd til grunnskole. Kritikken er i stor grad målbåret av den såkalte Agdermodell-aksjonen. Agdermodell-aksjonen ble etablert av kommuner som fikk redusert sitt rammetilskudd betydelig da modellen ble innført, og aksjonen har som målsetting å avskaffe Agdermodellen som grunnlag for beregning av utgiftsbehov.

Modellen er kritisert for at den ikke tar hensyn til faktisk skolestruktur, grendestrukturen i kommunene og de enkelte skolers rolle i lokalsamfunnene. Beslutningen om skolestrukturen betraktes som et resultat av en langvarig prosess der skolens betydning for lokalmiljøet er svært viktig. Driftsutgiftene til grunnskole oppfattes derfor i sterk grad som historisk bestemte og i liten grad påvirkelig på kort sikt. Den teoretiske skolestrukturen som beregnes er til en viss grad oppfattet som en norm for kommunenes skolestruktur. Dette gjør at kommuner som har en vesentlig mer desentralisert skolestruktur enn den som beregnes teoretisk tolker dette som et signal om å sentralisere sin skolestruktur. Kritikerne mener at fordelingen av rammetilskudd må ta hensyn til at skolestrukturen ikke kan endres vesentlig på kort sikt.

Agdermodellen er kritisert for at den ikke fanger opp alle utgifter i grunnskolen. Dette gjelder f.eks. kapitalkostnader, skyssutgifter, utgifter til språkdelingsklasser og utgifter til spesialundervisning eller andre spesielle pedagogiske tiltak. Det hevdes at dersom modellen hadde tatt hensyn til alle relevante utgiftskomponenter ville modellen gitt andre resultater. F.eks. ville hensynet til skyssutgifter innebære at det ble generert en mere desentralisert skolestruktur enn i dagens modell, mens hensynet til kapitalkostnader vill tilsi en mere stabil skolestruktur fra år til år.

Det framføres også kritikk på modellens egne premisser. Kritikerne hevder at selv om det godtas at beregningen er uavhengig av faktisk skolestruktur eller ikke tar hensyn til f.eks. kapitalutgifter eller skoleskyss, gir modellen urimelige resultater. Dette skyldes i første rekke at det genereres skoler med bare en elev og at modellen ikke kan generere kombinerte skoler. Det er svært få skoler med mindre enn ti elever i kommunene i dag mens kombinerte skoler er vanlig. Den skolestrukturen som genereres oppfattes derfor som urimelig i forhold til den skolestruktur kommunene

selv har valgt. Beregningene er også kritisert for å være ustabile fra år til år for den enkelte kommune. Dette gjør at kriteriet er lite forutsigbart og det kan være vanskelig å ta hensyn til utviklingen i kriteriet i planleggingsammenheng. Slike variasjoner vil ikke samsvare med at den faktiske skolestrukturen i kommunene er svært stabil og at utgiftene fra år til år i hovedsak er stabile.

#### 8.1.6.2 Evaluering av Agdermodellen

Ved vurdering av ny kostnadsnøkkel for grunnskole har det vært en viktig del av utvalgets arbeid å evaluere Agdermodellen slik den virker som fordelingsgrunnlag i dag, og å avklare modellens rolle i ny kostnadsnøkkel. Utvalget har gitt Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) oppdrag å evaluere Agdermodellen. Hensikten med evalueringen var å avdekke om modellen fanger opp forskjeller i bosettingsmønster på en god måte. Videre ble SNF bedt om å vurdere om det er mulig å representere resultatene fra Agder-modellen på en mer stabil og forutsigbar måte enn i dag.

##### **Ustabilitet**

SNF har i sin rapport (Gaasland og Kjerstad 1995) vist at antall elever pr. klasse kan variere svært mye ved små endringer i elevtall. Dette gjelder spesielt ved fådelte skoler der en ekstra elev kan bety en ekstra klasse og dermed sterk reduksjon i antall elever pr. klasse. Denne tendensen har avtakende betydning med skolestørrelse men variasjonen er betydelig også for relativt store skoler. For de små skolene skyldes denne variasjonen at beregningen baseres på klassedelingsregler etter grunnskoleloven. Disse reglene innebærer bl.a. at antall klasser øker fra 1 til 2 når antall elever øker fra 12 til 13. Dermed reduseres elever pr. klasse fra 12 til 6,5. For de store skolene vil klassestørrelsen avhenge av antall barn i hvert årskull sett i forhold til maksimal klassestørrelse. F.eks. vil 56 7-åringer utløse 2 klasser, mens 57 7-åringer vil utløse 3 klasser. Resultatet av dette er at vi kan få store svingninger fra år til år på grunnlag av relativt små elevtallsendringer. Beregningen av timetall på grunnlag av elever og klasser tar til en viss grad hensyn til hvor mange elever det blir i hver klasse. Klasser med mange elever får derfor flere timer i beregningen enn klasser med få elever. Dette bidrar med en viss utjevning av svingningene. Svingningene vil ha størst betydning for kommuner med lavt elevtall.

##### **Betydningen av bosettingsmønsteret**

Gjennom studier av barneskolestrukturen i enkeltkommuner har SNF gått nærmere inn på modellens virkemåte og vurdert hvorvidt beregningens resultater er rimelige i forhold til bosettingsmønster og elevgrunnlag. Ved å sammenligne to kommuner med likt elevtall og forskjellig timetall kan virkningen av bosettingsmønsteret beskrives. Dette har SNF gjort gjennom analyse av Mosvik kommune og Snillfjord kommune. Begge kommunene har i underkant av 80 barneskoleelever og nesten hele befolkningen bosatt i spredtbygde strøk. Mosvik kommune får beregnet 1,64 timer pr. elev i barneskolen, mens Snillfjord kommune får beregnet 4,35 timer pr. elev. Gjennomsnitt for barnetrinnet på landsbasis er 1,53 timer pr. elev. I Mosvik beregner modellen 1 skole med 4 klasser. Dette er sammenfallende med den faktiske skolestrukturen Mosvik kommune har valgt. I Snillfjord beregner modellen 7 skoler og 10 klasser. Snillfjord kommune har 3 barneskoler og har følgelig valgt en mer sentralisert skolestruktur enn det modellen beregner. Bosettingsmønsteret i de to kommunene er forskjellig i den forstand at i Snillfjord kommune er det lengre avstander mellom hver grunnkrets enn i Mosvik. Det er også færre elever pr. grunnkrets.

SNF har også analysert to kommuner, Vestnes og Røyrvik, som fikk store endringer i sektortilskudd som følge av innføringen av Agdermodellen i 1992. Vestnes

kommune fikk sterk reduksjon i rammetilskudd mens Røyrvik kommune fikk sterk økning. I begge kommunene er omlag halvparten av befolkning bosatt i spredtbygde strøk. Gaasland og Kjerstad (1995) viser at Vestnes kommune har små avstander mellom grunnkretsene i kommunen og at det derfor beregnes relativt store skoler og timetall pr. elev er som gjennomsnittet for landet. Kommunen har imidlertid valgt å ha en svært desentralisert skolestruktur. Røyrvik kommune har hovedparten av sine elever i kommunesenteret, men et lite antall elever bor i grunnkretser med lange avstander til andre grunnkretser. Dette fører til at modellen beregner tre skoler i Røyrvik. Kommunen har selv valgt å ha en skole. Dette gir Røyrvik kommune et timetall pr. elev opp mot det dobbelte av landsgjennomsnittet.

Hovedkonklusjonen i analysen er at modellen i grove trekk gir rimelige resultater i den forstand at kommuner med mange perifere grunnkretser med få elever får et høyt gjennomsnittlig timetall pr. elev og at kommuner der avstanden mellom grunnkretser er korte får et lavt timetall pr. elev. Gaasland og Kjerstad (1995) har imidlertid funnet at modellen har gjort brudd på restriksjoner i enkelt kommuner og at det i noen kommuner kan være mangler med grunnlagsdata.

Gaasland og Kjerstad (1995) finner at den faste reisetidgrensen innebærer at grunnkretser med få elever kan få stor betydning for timetallsberegningen dersom avstanden til andre grunnkretser er stor. I slike områder av kommunene oppretter modellen skoler med svært få elever. Snillfjord er et eksempel på dette. I denne kommunen beregner modellen 3 skoler med henholdsvis 2, 5 og 6 elever. I de tre skolene er beregnet timetall pr. elev om lag 10 eller om lag 6 ganger så mye som landsgjennomsnittet.

Studien av enkeltkommuner viser at Agdermodellen gir store forskjeller i beregnet timetall pr. elev blant utkantkommuner med spredt bosetting. Kommuner med lange reiseavstander og lite elevgrunnlag får et høyt timetall pr elev, mens kommuner med spredt bosetting, men med korte reiseavstander mellom grunnkretsene, får et timetall pr. elev som avviker lite fra bykommuner og tettbygde kommuner.

### Skolestørrelse

Tabell 8.4 viser en oversikt over andel av skolene i faktisk skolestruktur i ulike størrelsesgrupper. Det er i samme tabell vist tilsvarende andeler for skolestruktur beregnet med Agdermodellen og revidert Agdermodell. I den faktiske skolestrukturen utgjør skolene med mindre enn 10 elever om lag 3 prosent av alle skoler. Omlag 60 prosent av skolene har mellom 50 og 300 elever.

Beregningen etter Agdermodellen gir en høy andel skoler med mer enn 300 elever (21 prosent) og en høy andel skoler med færre enn 10 elever (20 prosent). Evalueringen viser at de store skolene ikke gis et vesentlig lavere timetall pr. elev enn skoler med et elevtall på om lag 100. At det i noen kommuner beregnes mange store skoler gir derfor ikke vesentlige fordelings effekter sammenliknet med om de samme kommunene fikk beregnet skoler av midlere størrelse. Utvalget oppfatter derfor ikke dette som et vesentlig problem ved modellen.

Tabell 8.4: Andel skoler i prosent av ulike størrelsesgrupper. Prosent.

Antall elever	Andel skoler (prosent)		
	Faktisk skolestruktur	Dagens modell	Revidert modell
1-5	1	13	6
6-9	2	8	4
10-19	7	11	8

Tabell 8.4: Andel skoler i prosent av ulike størrelsesgrupper. Prosent.

20-29	6	6	7
30-39	5	3	5
40-49	4	2	4
50-99	18	13	15
100-199	23	12	14
200-299	18	6	7
300-399	7	21	24
400-	2	0	0
	100	100	100

Generering av et uforholdsmessig høyt antall små skoler har stor betydning for ressurstildelingen. Gaasland og Kjerstad (1995) viser at det beregnes et uforholdsmessig stort antall små skoler på grunn av reisetidsgrensen på 15 minutter i barne-skolen. For kommunene Røyrvik og Snillfjord viser analysen at når kommunene velger skolestruktur er maksimal reisetid mindre vektlagt enn det Agdermodellen legger til grunn. For grunnkretser som ligger perifert i kommunen blir det i praksis ikke etablert egne skoler når elevgrunnlaget er lite. Kommunene velger å transportere elevene. Utvalget mener derfor at det store antallet små skoler som genereres i modellen skyldes at slike områder har for stor betydning for resultatet. Det gir seg utslag i at enkelte kommuner får et svært høyt timetall pr. elev.

### Oppsummering

Utvalget ser at implementeringen av klassesdelingsreglene kan gi store variasjoner i beregnet timetall fra år til år. Dette vil særlig ha betydning for kommuner med lavt elevgrunnlag. Ustabiliteten gjør at det er vanskelig for den enkelte kommune å forutsi utviklingen i tilskuddet fra år til år. For små kommuner kan en elev gi stor virkning på timetallet dersom denne eleven utløser en ekstra klasse. Siden beregningen ikke tar utgangspunkt i faktisk skolestruktur vil det være helt tilfeldig om denne eleven vil utløse behov for en ekstra klasse i den faktiske skolestrukturen. Utvalget mener derfor at dette nøyaktighetsnivået gir urimelige svingninger i timetallet. Kriteriet «Beregnet timetall» er også svært vanskelig å etterprøve for den enkelte kommune. Utvalget vil derfor vurdere metoder for skape en mer stabil og forutsigbar beregning.

#### 8.1.6.3 Revidert Agdermodell

Utvalget har i samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet forestått en revidering av Agdermodellen. I dette arbeidet er det lagt vekt på at dagens modell genererer et svært stort antall små skoler og at det ikke lages kombinerte skoler. Videre er det lagt vekt på at beregningen i minst mulig grad skal være avhengig av organiseringen av datamaterialet inn i modellen. Modellen er basert på de samme prinsipper som Agdermodellen og tar utgangspunkt i samme datagrunnlag og beregningsmetodikk. Modellen er imidlertid forbedret på vesentlige punkter. Endringene er beskrevet i vedlegg 2.

For det første er selve beregningsmetodikken forbedret for å unngå at organisering av grunnlagsdata påvirker beregningen. Dette er en ren teknisk endring uavhengig av prinsippene som ligger til grunn for modellen. Endringen sikrer at det er den korteste avstanden mellom grunnkretser i kommunene som legges til grunn i beregningene. Samtidig er metoden for valg av neste grunnkrets som skal inn i en skolekrets endret slik at nærmeste grunnkrets i beregnet reiseavstand alltid velges først.

Endringene innebærer at mulige reiseruter mellom grunnkretser utnyttes bedre enn i den gamle modellen. Endringen påvirker først og fremst de kommuner som har korte avstander mellom grunnkretsene, dvs. bykommunene. Disse kommunene vil i beregningen få flere store skoler enn tidligere.

For det andre er modellen endret slik at den kan generere kombinerte barne- og ungdomsskoler, og legge mindre vekt på maksimalgrensen for reisetid når skolene som dannes er små. Dette reduserer antallet små skoler i beregningen. Reisetidsgrensen på 15 minutter betyr i praksis en lengre transporttid enn 15 minutter for den enkelte elev. Det er derfor holdt fast ved at reisetidsgrensen normalt ikke bør avvikes. En viktig premiss for de endringer som er gjort er at endringene skal fange opp de tilfeller der modellen synes å legge for stor vekt på reisetidskriteriet når dette sammenholdes med skolenes størrelse. Det er lagt vekt på å redusere antallet av de minste skolene, dvs. de skoler som har færre enn 12 elever. Videre er det lagt vekt på at reisetiden for alle elever ikke skal være ubegrenset. Elevene vil i modellen maksimalt få 45 minutter teoretisk reisetid.

Den reviderte modellen beregner langt færre små skoler enn modellen som benyttes i dag. Dette er vist i tabell 8.4. Andel skoler med færre enn 10 elever er redusert fra 21 prosent til 10 prosent i beregningen. I den faktiske skolestrukturen utgjør disse skolene 3 prosent av alle skoler. I alle grupper over 20 elever pr. skole gir den nye modellen en større andel enn den gamle modellen. Dette skyldes delvis at mange små skoler er slått sammen til større skoler, men det skyldes også at en reduksjon av antall små skoler i seg selv gir en økt andel større skoler. Økning fra 21 prosent til 24 prosent av skoler i gruppen med 300-399 elever skyldes ikke minst den tekniske endringen av beregningen som utnytter reisemulighetene i byene på en bedre måte enn tidligere.

I vedlegg 2 er fordelingsvirkningene av endringene i Agdermodellen analysert. Dette er gjort ved å se på endringen i timetall pr. elev fra Agdermodell til revidert Agdermodell for ulike grupper av kommuner. Det totale timetallet er redusert i den reviderte modellen. Dette gjør at gjennomsnittlig timetall pr. elev for hele landet er redusert med 2,8 prosent. Når kommunene grupperes etter timetall pr. elev viser analysen at det er kommunene med høyest timetall pr. elev som i gjennomsnitt går mest ned. Kommunene med mer enn 3,5 timer pr. elev går ned 14,5 prosent mens kommunene med timetall pr. elev under 1,55 går ned 1,7 prosent. Siden gjennomsnittlig timetall pr. elev er redusert med 2,8 prosent vil denne gruppen ha en høyere andel av det totale timetallet enn tidligere. Når kommunene grupperes etter kommunestørrelse er det kommunene med inntil 2 000 innbyggere som går mest ned. Timetallet pr. elev for disse kommunene reduseres gjennomsnittlig med i underkant av 5 prosent. Kommunene med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere har lavest reduksjon med 1,8 prosent. På grunn av at timetallet totalt reduseres vil disse kommunene øke sin andel av timetallet.

Den reviderte Agdermodellen har gitt resultater som er mer i samsvar med den faktiske skolestrukturen enn dagens modell. Utvalget mener at mindre vektlegging av maksimal reisetid gir et mer balansert forhold mellom minimum skolestørrelse og maksimal reisetid. Den største reduksjonen i timetall pr. elev får kommuner med høyest timetall pr. elev. I denne gruppen er det 12 kommuner. Dette viser at endringen betyr mest for kommunene med ekstremutslag i Agdermodellen. Dette er likevel en begrenset reduksjon sammenlignet med den endringen som skjedde i forbindelse med innføringen av Agdermodellen som grunnlag for kriteriet «Beregnet timetall» i 1992. Ved denne endringen var det ca. 10 kommuner som fikk en økning i beregnet utgiftsbehov på mer enn 40 prosent.

Utvalget betrakter den reviderte Agdermodellen som en forbedring. Det beregnes likevel fortsatt et stort antall små skoler i modellen sammenlignet med faktisk

skolestruktur. Dette vil i hovedsak være skoler som enten ligger på øyer uten fast rutesamband eller små skoler som ikke har andre små skoler i nærheten. Dette tyder på at modellen fortsatt har et forstatistisk forhold til reisetidsgrensen sammenlignet med de vurderinger som gjøres i kommunene. Utvalget ser derfor behovet for ytterligere tiltak for å utjevne virkningen av ekstremutslag i modellen.

### 8.1.7 Forenklet representasjon av revidert Agdermodell

Utvalget har vurdert om resultatene fra Agdermodellen kan uttrykkes som en enkel funksjon av elevtall og bosettingsmønstre. Utvalget ser et behov for å gjøre fordelingskriteriene på grunnskolesektoren mer forutsigbare og stabile enn «Beregnet timetall».

For det første er det viktig for kommunenes budsjettarbeid at det på et tidligst mulig tidspunkt er mulig å anslå virkningen av elevtallsendringer fra år til år. Dette gir kommunene bedre forutsetninger for å planlegge egen virksomhet på kort og lang sikt. Ved å benytte elevtall som kriterium vil kommunene kunne forholde seg til sin egen elevtallsutvikling i planleggingssammenheng.

For det andre mener utvalget at en fordeling av rammetilskudd uavhengig av faktisk skolestruktur ikke bør svinge for mye fra år til år som følge av små endringer i enkelte elevers bosted. I beregningsmodellen som benyttes vil elever som bor i områder med lange avstander mellom elevene ha stor betydning for tilskuddsnivået. Dette kan gi store svingninger for små kommuner. Ved at kommunene har en annen skolestruktur enn den modellen beregner, vil ikke slike endringer gjenspeile kostnadsforskjeller fra år til år for kommunen.

For det tredje genereres det fortsatt et høyt antall skoler med svært få elever sammenliknet med faktisk skolestruktur. Dette skyldes bl.a. at beregningsmodellen vektlegger maksimal reiseavstand i større grad enn kommunene gjør i sine valg av faktisk skolestruktur. Enkelte kommuner får derfor et svært høyt antall små skoler, høyt timetall pr. elev og stort tilskudd. Det er også slik at i Agdermodellen behandles reiseavstander statistisk der hovedregelen er en absolutt reisetidsgrense på 15 minutter. Det har betydning om en grunnkrets ligger innenfor eller rett utenfor denne reisetidsgrensen. Forskjellen i skolestrukturen mellom enkeltkommuner med lite elevgrunnlag kan derfor bli noe tilfeldig. Utvalget ser det derfor som ønskelig at kriteriene i inntektssystemet jevner ut ekstremutslagene i Agdermodellen.

For det fjerde mener utvalget at det er uheldig at kriteriene i inntektssystemet kan oppfattes som en norm for hvordan kommunene skal organisere sitt tjenestetilbud. I kritikken av Agdermodellen har dette ofte vært benyttet som argument mot beregningen. Kommuner som har en mer desentralisert skolestruktur enn Agdermodellens beregninger, oppfatter modellens beregninger som et press for sentralisering av skolestrukturen. Kriteriene i inntektssystemet er etablert for å fordele rammetilskudd mellom kommuner. Ved fordeling av rammetilskudd til kommunene knyttes det ingen formelle krav til bruk annet enn det som står i lovverk og forskrifter. Ved valg av kriterier er det derfor viktig at disse ikke framstår som normer og krav til kommunens bruk av rammetilskuddet.

Utvalget ønsker å erstatte kriteriet «Beregnet timetall» med et elevtallskriterium, kriterier for bosettingsmønstret i kommunene og et basiskriterium som ivaretar smådriftsulemper i undervisningen. Agdermodellen behandler alle kommuner etter de samme kriterier når skolestrukturen fastsettes. Modellen gir derfor et objektivt grunnlag for å fastsette bosettingsmønstrets betydning for skolestrukturen.

Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å representere resultatene fra Agdermodellen på en forenklet måte og kvantifisere bosettingsmønstre og elevtallets betydning for timetallet. Regresjonsanalysen er gjort med beregnet timetall som

avhengig variabel og antall elever, beregnet reisetid og antall innbyggere bosatt spredt som uavhengige variable. Kvaliteten på den forenklete representasjonene vil være avhengig av i hvilken grad de benyttede bosettingsmønstermålene fanger opp bosettingsmønsterets betydning for skolestrukturen i kommunene. Foreliggende bosettingsmønstermåle er drøftet i "*Datagrunnlag*" i kap. 7.3.4. Ingen av de to tilgjengelige målene på bosettingsmønsteret er ideelle. Spredtbygdkriteriet skiller godt mellom bykommuner og typiske distriktskommuner, men gir ikke et tilstrekkelig differensiert bilde av bosettingsmønsteret i distriktene. Reistidskriteriet behandler distriktskommunene mer differensiert, men har den ulempen at de største byene får for stor uttelling.

Analysene er basert på inntektssystemdata for 1996 og beregninger av timetall etter revidert Agdermodell. Utgangspunktet for analysen er at variasjon i timetallet er proporsjonal med variasjon i elevtallet. Analysen er dokumentert i vedlegg 2. Regresjonsmodellen forklarer om lag 80 prosent av variasjonen i timer pr. elev beregnet etter Agdermodellen. Analysene viser at begge bosettingsmønstermålene er signifikante. Dette skyldes at innbyggere bosatt spredt og beregnet reisetid fanger opp ulike dimensjoner i bosettingsmønsteret. Beregnet reisetid fanger opp at kommuner med store deler av innbyggerne bosatt langt fra kommunesenteret i stor grad er kommuner der kombinasjonen av reiseavstander og lavt elevgrunnlag gir en desentralisert skolestruktur. Innbyggere bosatt spredt fanger opp at kommuner med spredt bebyggelse får beregnet en noe mer desentralisert skolestruktur enn kommuner med innbyggere bosatt i tettsteder. Dette er også i samsvar med Gaasland og Kjerstad (1995) sine analyser, som viser at det er større forskjeller mellom ulike typer spredtbygde kommuner enn mellom spredtbygde og tettbygde kommuner. Kommuner med stort elevgrunnlag, korte reiseavstander men spredt bosetting har grunnlag for en skolestruktur med store klasser sammenliknet med spredtbygde kommuner med lavt elevgrunnlag og lange reiseavstander eller kommuner med små befolkningskonsentrasjoner med lavt elevgrunnlag og lang avstand til nærmeste befolkningskonsentrasjon.

Forenklet representasjon gir fordelingsvirkninger i forhold til resultatene fra revidert Agdermodell. Dette skyldes at tilgjengelige bosettingsmønstermåle ikke fullt ut fanger opp de samme momenter som revidert Agdermodell tar hensyn til. Med forenklet representasjon varierer timetall pr. elev med et forhold på 2,5:1 for 434 av landets kommuner (3,6:1 dersom vi tar med Utsira). Kommunen som får beregnet den mest desentraliserte skolestruktur får med andre ord 2,5 ganger så høyt timetall som kommunen med den mest sentraliserte skolestruktur.

For fordelingsvirkningene av forenklingen er belyst ved å sammenligne andel av timetallet den enkelte kommune har med revidert Agdermodell og med timetall beregnet etter forenklet representasjon. For 355 av kommunene er endringene mindre enn 10 prosent. Det er 61 kommuner som får en reduksjon i andel av timetallet som er større enn 10 prosent. Av disse er det 12 kommuner som har en nedgang på mer enn 20 prosent. Disse 12 kommunene er stort sett kommuner som fikk en sterk økning i beregnet utgiftsbehov som følge av at Agdermodellen ble innført i 1992. 9 av disse kommunene fikk en økning i beregnet utgiftsbehov på mer enn 25 prosent. I 1993 ble 47 kommuner kompensert for sterk nedgang i rammetilskuddet som følge av innføringen av Agdermodellen. Om lag 2/3 av disse kommunene får en økning i andel av timetallet som følge av forenklet representasjon.

Oslo kommune har 3,8 prosent høyere andel ved forenklet representasjon enn ved revidert Agdermodell. Tilsvarende tall for Bergen og Trondheim er henholdsvis 13,4 prosent og 2,9 prosent. De store byene får en større andel av kriteriene ved den forenklete representasjonen enn ved bruk av revidert Agdermodell direkte. Dette

skyldes at beregnet reisetid overvurderer bosettingsmønsterets betydning for skolestrukturen i disse kommunene.

Når resultatene fra Agdermodellen representeres ved hjelp av en basisdel, elevtall og kriterier for bosettingsmønster blir forskjeller mellom kommuner utjevnet i forhold til revidert Agdermodell. Dette skyldes at denne representasjonen er en form for gjennomsnittsbetraktning for betydningen av bosettingsmønsteret. Ekstremutslagene for enkelte kommuner utjevnes derfor ved forenklingen og den gir derfor nok så store utslag for enkeltkommuner. Revidert Agdermodell genererer fortsatt et stort antall små skoler og overvurderer betydningen av reiseavstander i kommuner med lavt elevgrunnlag og lange reiseavstander. Forenklet representasjon vil gi god stabilitet og forutsigbarhet i kriteriene fra år til år og kan samtidig ikke oppfattes som norm for kommunenes skolestruktur.

Bosettingsmønsteret har mange topografiske, reisemessige og utbyggingsmessige aspekter som vanskelig kan fanges opp ved et enkelt mål. Ulike sider ved bosettingsmønsteret kan være av betydning for utformingen av ulike kommunale tjenester. Det er lagt ned mye arbeid i å beregne reisetid til kommunesenteret basert på grunnkretsdata, men spesielt for enkelte bykommuner har det vist seg å gi et lite relevant mål på kostnadsulemper. Utvalget anbefaler videre analysearbeid med mål på bosettingsmønster basert på kretsdata og anbefaler at dette på sikt vurderes i forhold til kostnadsforskjeller i grunnskolen. Inntil videre mener utvalget at foreliggende mål på bosettingsmønster, reisetid og andel bosatt spredt kan benyttes, bl.a. fordi utslag som skyldes svakheter ved disse målene dempes gjennom overgangsordningen i inntektssystemet.

### 8.1.8 Språkdeling

I følge grunnskoleloven kan foreldre kreve at barna får et annet skriftlig opplæringsmål enn skolens vedtatte. Dersom minst 10 foreldre på samme klassetrinn krever dette, og det ikke blir færre enn 10 elever i hver klasse etter deling, skal slikt tilbud gis. Dersom disse elevene er fordelt på flere skoler kan foreldrene med vanlig flertall velge skole for klassen.

Opplæringslovutvalget har i sin utredning (NOU 1995:18 «Ny lovgiving om opplæring») vurdert reglene for språkdeling. Denne utredningen er ute på bred høring. Opplæringslovutvalgets flertall foreslår å oppheve foreldrenes rett til å velge den skole der opplæring i mindretallets målform gis, og la kommunen bestemme i hvilken skole tilbudet om alternativ målform skal gis. Dette betyr at språkdelingens betydning for utgiftene til grunnskolen reduseres.

Dagens regelverk kan gi foreldrene insentiv til å kreve alternativ målform for sine barn fordi dette i mange tilfeller vil gi færre elever pr. klasse. Den statistikk som finnes over språkdelingsklasser viser at kommunenes ekstraklasser som følge av språkdeling og vil være et direkte resultat av kommunens skolestruktur og foreldrenes krav om alternativ målform. Det er derfor ikke mulig å etablere et objektivt kriterium på grunnlag av denne statistikken.

På bakgrunn av at ekstraavgifter til språkdeling vil gjelde et fåtall av kommunene og at det ikke er mulig å etablere et objektivt kriterium for språkdeling, vil ikke utvalget ta hensyn til dette ved utforming av ny kostnadsnøkkel for grunnskolen. Dette synspunktet må ses i sammenheng med pågående lovarbeid som kan bidra til å redusere språkdelingens betydning for grunnskoleutgiftene.

### 8.1.9 Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

De offentlige kostnadene til drift av statlige og private skoler blir dekket av staten. Kommunene har ikke utgifter til grunnskole for de elevene som går i slike skoler. Det er derfor innført en korreksjonsordning i inntektssystemet som har til hensikt å gjøre inntektssystemet nøytralt i forhold til om kommunene har elever i slike skoler eller om kommunen selv organiserer tilbudet for alle elever. Korreksjonsordningen innebærer i prinsippet at kommunene ikke får inntekter for de elevene de ikke har utgifter til.

Korreksjonsordningen er utformet slik at kommuner som har like mange elever i statlige eller private skoler som gjennomsnittet for landet, får samme overføring som de ville hatt uten korreksjonen. Kommuner som har flere elever i statlige eller private skoler enn gjennomsnittet, får redusert overføring, mens kommuner med færre elever, får en økning i overføringene i forhold til det de hadde fått uten korreksjonen.

Utvalget mener at korreksjonsordningen for statlige og private skoler er et kompliserende element i inntektssystemet. Ordningen bidrar til at utregningen for den enkelte kommune er vanskelig å forstå. Et av de bærende prinsippene i inntektssystemet er at den enkelte kommune skal ha det økonomiske ansvaret for alle innbyggerne i kommunen. Utvalget mener derfor at kommunene bør ha det økonomiske ansvaret også for de av kommunens elever som går i statlige eller private skoler.

I praksis kan en slik ordning utformes som betalingsordning der kommunene betaler direkte til den enkelte private eller statlige skole etter satser fastsatt av staten. Ordningen må være slik utformet at kommunene hverken tjener eller taper på at elevene får sin undervisning utenom det kommunale tilbudet.

### 8.1.10 Spesielle behov i Nord-Norge

Utvalget har ikke hatt tilgang til data som kan kvantifisere spesielle behov som Nord-Norge har på skolesektoren. Klimatiske forhold gjør det mer påkrevd med investeringer i bygninger og utstyr for å gi skoleelever i Nord-Norge de samme muligheter for kultur- og idrettsaktiviteter som skoleelever ellers i landet. Nord-Norge har hatt problemer med å rekruttere og beholde kvalifiserte lærerkrefter, noe som skaper særlige behov for etterutdanning og andre kvalifiserings- og rekrutteringstiltak.

Mangel på data om disse forholdenes betydning for regionens beregnede utgiftsbehov gjør at utvalget ikke kan gi en konkret tilråding om justering av kostnadsnøkkelen. Utvalget viser forøvrig til at det også eksisterer andre virkemidler for å ivareta rekrutteringssituasjonen i Nord-Norge.

### 8.1.11 Ny kostnadsnøkkel

Utvalget legger til grunn at de største utgiftsforskjeller mellom kommuner på grunnskolesektoren vil skyldes forskjeller i elevtall. Det vil også være forskjeller fra kommune til kommune i hvilken grad kommunene kan utnyttet kapasiteten i undervisningen. Dette avhenger av elevgrunnlaget og hvor store skoler og klasser kommunene kan ha dersom elevene skal ha en rimelig reiseavstand til skolen. Bosettingsmønsteret har derfor betydning for utgiftene på grunnskolesektoren. Det vil være smådriftsulemper i undervisningen for kommuner som på grunn av få elever må ha små klasser/skoler uavhengig av bosettingsmønster. Utvalget foreslår derfor en kostnadsnøkkel bestående av tre hovedelementer, antall elever, bosettingsmønster og en basisdel som ivaretar smådriftsulemper.

Det er utvalgets vurdering av nåværende kostnadsnøkkel at de prinsippene som ligger til grunn for kriteriet «Beregnet timetall» er gode i den forstand at kriteriet er uavhengig av kommunenes faktiske skolestruktur. Utvalget vil derfor benytte revidert Agdermodell som grunnlag for utforming av kostnadsnøkkelen. Utvalget har imidlertid lagt vekt på behovet for at kriteriene er stabile og forutsigbare slik at kommunene har mulighet til å forutse utviklingen i rammetilskudd fra år til år. Utvalget har også lagt vekt på at «Beregnet timetall» har blitt oppfattet som en norm for kommunenes skolestruktur. Utvalget er derfor av den oppfatning at resultatene fra modellen bare bør benyttes for å fastsette forholdet mellom antall elever, bosettingsmønster og basisdelen ved hjelp av en forenklet representasjon.

I tidligere kostnadsnøkkel er Agdermodellen benyttet til fordeling av 92 prosent av rammetilskudd etter grunnskolenøkkelen. Utvalget finner denne fordelingen ikke tilfredsstillende for spesialundervisning og elevmateriell. Analyser har vist at spesialundervisning etter enkeltvedtak utgjør om lag 16 prosent av den totale undervisningen. Pedagogisk styrking av undervisningen for enkeltelever og grupper kan imidlertid også sikres ved andre tiltak enn spesialundervisning. Utvalget har ikke kunnet gjøre samlede analyser som viser hvilke faktorer som utløser behov for spesiell pedagogisk innsats, fordi det ikke finnes datamateriale som beskriver dette. Utvalget vil derfor fordele rammen til spesialundervisning etter antall elever i kommunene. Tilsvarende nøkkel foreslås for elevmateriell. Samlet utgjør dette 16 prosent av kostnadsnøkkelen.

For utgifter til spesialundervisning og elevmateriell vil kostnadsnøkkelen ikke ta hensyn til bosettingsmønster eller smådriftsulemper. For øvrige utgifter på grunnskolesektoren antar utvalget at klasser er viktigste kostnadsbærere. For denne delen vil utvalget ta hensyn til bosettingsmønster og smådriftsulemper. Dette utgjør 84 prosent av kostnadsnøkkelen og fordeles etter den forenklete representasjonen av revidert Agdermodell. Den forenklete representasjonen gir elevtallet en vekt på 79,1 prosent, beregnet reisetid 13,0 prosent, innbyggere bosatt spredt 3,1 prosent og basisdel på 4,8 prosent. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for grunnskolesektoren er gjengitt i tabell 8.5. Som det framgår av tabellen utgjør «Andel elever» viktigste komponent med 82,5 prosent av kostnadsnøkkelen.

Tabell 8.5: Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for grunnskole:

Kriterium	Vekt
Andel basistillegg	0,040
Andel elever	0,825
Andel beregnet reisetid	0,111
Andel innbyggere bosatt spredt	0,024
Sum	1,000

### 8.1.12 6-åringsreformen

#### 8.1.12.1 Om reformen

I St. prp. nr. 58 (1994-95) «Om kommuneøkonomien 1996 m.v.» heter det: «Regjeringen legger til grunn at alle 6-åringer fra og med høsten 1997 får rett og plikt til opplæring under lov om grunnskolen, og at den obligatoriske grunnskolen utvides til ti år for de årskull som starter sin skolegang høsten 1997 og senere. Dette innebærer en plikt for kommunene å tilrettelegge opplæringen for 6-åringer etter lov og

forskrifter for grunnskolen. Grunnskoleloven stiller krav til at kommunen skal sørge for tjenelige skoler».

Reformen innebærer at kommunene får økt ansvar og økte utgifter på grunnskolesektoren. Dette har betydning for den totale rammen som blir fordelt gjennom rammetilskudd, forholdet mellom sektorene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevningen og for kriteriene i kostnadsnøkkelen. Utvalget har vurdert hvilke prinsipper som bør legges til grunn ved innpassing av skolestart for 6-åringer i kostnadsnøkkelen for det utgiftsutjevnedede tilskuddet. Utvalget har ikke vurdert den størrelsen på den totale rammen for reformen men bygger på de tallstørrelser som er omtalt i kommuneøkonomiproposisjonen for 1996.

Regjeringen legger opp til at kommunesektoren kompenseres for samlede offentlige driftskostnader ved å gi 6-åringene rett og plikt til opplæring etter grunnskoleloven, fratrukket de offentlige driftskostnader til det frivillige tilbudet til 6-åringer under lov om barnehager. Kostnadene er beregnet av et uavhengig teknisk beregningsutvalg nedsatt ved kongelig resolusjon 6. mai 1994 som skal kostnadsberegne særskilte reformer i kommunesektoren. Utvalget la fram sin utredning i NOU 1995:13 «Kostnader ved skolestart for seksåringer». Den samlede økning i offentlige driftskostnader ved innføring av tiårig grunnskole er beregnet til 828 eller 1 058 millioner kroner avhengig av arbeidstidsvilkår for pedagogisk personale. Dette inneholder kostnader til undervisning, skolefritidsordning, skyss, etterutdanning og lærebøker. Brutto kostnader er her fratrukket dagens offentlige utgifter til 6-åringer under lov om barnehagedekning. Beregningene er gjort under forutsetning av en skyssgrense på 4 km for alle elever. Investeringer i skolelokaler er beregnet på grunnlag av en spørreundersøkelse sendt til alle landets kommuner. På grunnlag av denne undersøkelsen har kostnadsberegningens utvalget anslått ledig kapasitet i skolens lokaler og beregnet behov for investeringer i nybygg eller tilpasning av eksisterende lokaler. Investeringens utgiftene er beregnet til 2,9 milliarder kroner med en amortisering på 230 millioner kroner. Investeringens utgiftene er beregnet uavhengig av at noen kommuner er «tidlig ute» og har investert til dette formålet allerede (det vil si at en slik investering vil inngå i det beregnede beløpet for investeringens utgifter).

Kostnadene til kommunesektoren som regjeringen vil kompensere er beregnet til 1 522 millioner kroner eller 1 752 millioner kroner avhengig av arbeidstidsvilkår for pedagogisk personale. Av disse midlene er 42 millioner kroner beregnet som fylkeskommunenes andel av skoleskyssutgiftene. I dette beløpet inngår også amortiseringen av investeringens utgiftene på 2,9 milliarder kroner. Amortiseringen av investeringens utgiftene på 230 millioner kroner er fratrukket 32 millioner kroner som følge av at det er bevilget 400 millioner kroner som investeringstilskudd i forbindelse med reformen i 1995 og 1996.

Utvalget foreslår at 6-årsreformen innarbeides i inntektssystemet. Innlemming forutsetter at aldersgruppen tas inn i kostnadsnøkkelen. Innføringen av 6-åringene i grunnskolen vil for den enkelte kommune måtte gjøres i tilknytning til den eksisterende skolestruktur i kommunene. Fordelingen av rammetilskudd tar ikke hensyn til denne skolestrukturen. For enkelte kommuner kan det derfor være betydelig forskjell mellom økte driftsutgifter som følge av reformen og endringen i rammetilskudd som følge av at 6-åringene innarbeides i kostnadsnøkkelen. Utvalget vil derfor anbefale at reformrelaterte endringer i driftsutgifter, herunder kompensasjon for reformrelaterte investeringens utgifter, legges inn etter en særskilt fordeling som ellers for reformer, med utgangspunkt i kommunenes faktiske skolestruktur. Den foreslåtte overgangsordningen vil gradvis gi omlegging til beregnet utgiftsbehov for dette tilbudet.

### 8.1.12.2 Reformens betydning for kostnadsnøkkelen

Regjeringen legger opp til å kompensere kommunene for 1 522 -1 752 millioner kroner i økte driftsutgifter ved innføring av 6-åringene i grunnskolen, avhengig av arbeidstidsvilkår for pedagogisk personale. Utvalget vil anbefale at disse utgiftene omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Innlemming av et så stor beløp vil få betydning for forholdet mellom kriteriene på ulike sektorer i kostnadsnøkkelen. Utvalget vil derfor anbefale at forholdet mellom kriteriene og mellom sektorene justeres i forhold til den kompensasjonen som legges inn i inntektssystemet.

Utvalget vil anbefale at 6-åringene innarbeides i revidert Agdermodell på linje med øvrige årsklasser, i henhold til de bemanningsregler som vil gjelde for dette klassetrinnet. Reformen betyr økt elevgrunnlag i kommunene. Økt elevgrunnlag vil kunne endre betydningen av bosettingsmønster og smådriftsulemper i enkelte kommuner. Utvalget vil derfor anbefale at det gjøres nye beregninger for å fastsette forholdet mellom elevtall og bosettingsmønster, og at vektene i kostnadsnøkkelen justeres i forholdet til nye resultater. Utvalget anbefaler ingen særskilt nøkkel for fordeling av kompensasjon for reformrelaterte investeringsutgifter.

## 8.2 HELSE- OG SOSIALTJENESTEN

### 8.2.1 Tidligere kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene

Kostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten i kommunene ble sist revidert i forbindelse med St.meld. nr. 11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon m.v.» Revisjonen tok bl.a. hensyn til PU-reformen som innebar at kommunene fra 1992 overtok ansvaret for de psykisk utviklingshemmede.

Kostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten er i hovedsak bygd opp av befolkningskriterier som fanger opp hvilke aldersgrupper som er brukere av tjenestene. Alderskriteriene ivaretar at etterspørselen etter helse- og sosialtjenester avhenger av alder. Den innbyrdes vektleggingen av alderskriteriene tok utgangspunkt i følgende tjenesteinndeling:

- Syke- og aldershjem
- Hjemmesykepleie
- Behandling og attføring
- Hjemmehjelp og husmorvikar
- Sosialhjelp
- Andre sosiale tjenester
- Helse- og sosialadministrasjon

Det ble beregnet hvordan utgiftene til hver enkelt tjeneste fordelte seg på aldersgruppene 0-15 år, 16-66 år, 67-79 år og 80 år og over. Den innbyrdes vektleggingen av alderskriteriene for helse- og sosialtjenesten samlet, ble beregnet som et veid gjennomsnitt av aldersfordelingene med tjenestenes utgiftsandeler som vekter.

Tidligere kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene er vist i tabell 8.6, og det framgår at alderskriteriene er gitt en samlet vekt på 76 prosent. Utover alderskriteriene inngår «Antall sosialhjelpstilfeller», «Antall enpersonshusholdninger 67 år og over», reisetid og et basistillegg. Videre gis det særskilte tillegg til de fire største byene og kommunene i Troms og Finnmark.

Kriteriet «Antall enpersonshusholdninger 67 år og over» er begrunnet med at eldre som bor alene har større behov for omsorgstjenester enn andre eldre. Dette har sammenheng med at den private omsorgskapasiteten normalt er lavere for aleneboende. I forbindelse med siste revisjon av kostnadsnøkkelen ble vekten på dette kri-

teriet økt fra 0,05 til 0,07. Begrunnelsen var at merkostnadene knyttet til aleneboende eldre ikke var tilstrekkelig ivaretatt.

Reisetidskriteriet skal kompensere for kostnadsulemper i tjenesteproduksjonen, først og fremst i hjemmebasert omsorg, som følge av ulikheter i bosettingsmønsteret. Dette bosettingskriteriet ble tatt i bruk i 1992, og erstattet da det gamle kriteriet «Antall innbyggere bosatt spredtbygd». Analyser med det nye kriteriet bekreftet ikke en forventet sammenheng mellom gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret og enhetskostnadene i hjemmehjelp. Dette styrket andre undersøkelser som antydte at bosettingskriteriet hadde vært vektlagt for sterkt i kostnadsnøkkelen. Vekten på bosettingskriteriet ble derfor redusert fra 0,06 til 0,04.

Basistillegget, som fordeler et likt beløp til alle kommuner, ivaretar smådriftsulemper i kommuner med lavt innbyggertall. Kriteriet er gitt en vekt på 0,07.

Tabell 8.6: Tidligere kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 0-15 år	0,08
Andel innbyggere 16-66 år	0,23
Andel innbyggere 67-79 år	0,14
Andel innbyggere 80 år og over	0,31
Andel enpersonhusholdninger 67 år og over	0,07
Andel sosialhjelpstilfeller	0,06
Andel reisetid	0,04
Andel basistillegg	0,07
Tillegg:	
Oslo	10,0 prosent
Bergen	7,5 prosent
Trondheim	5,0 prosent
Stavanger	5,0 prosent
Kommunene i Troms	5,0 prosent
Kommunene i Finnmark	15,0 prosent
Sum	1,00

Økonomisk sosialhjelp ivaretas gjennom alderskriteriene og «Antall sosialhjelpstilfeller». På bakgrunn av sterk vekst i sosialhjelpsutgiftene, valgte man å øke vektleggingen av sosialhjelpskriteriet fra 0,02 til 0,06 ved siste revisjon av kostnadsnøkkelen. Dette kriteriet er blitt kritisert fordi det påvirkes av kommunenes egne disposisjoner og fordi det ikke fanger opp forskjeller i stønad pr. tilfelle. Dette tilsier at kostnadsnøkkelen undervurderer utgiftsbehovet i de største byene, hvor bl.a. boutgiftene er høye.

De særskilte tilleggene til Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er i hovedsak begrunnet med at det er en større andel sosiale problemer i de største byene sammenliknet med resten av landet og at sosialhjelpskriteriet ikke fanger opp forskjeller i utbetaling pr. tilfelle.

De særskilte tilleggene til Troms og Finnmark er begrunnet med forhold som ikke fanges opp av kriteriene i kostnadsnøkkelen. Dette skyldes bl.a. at forekomsten av sykdom i Finnmark ligger betydelig over landsgjennomsnittet. Pga. mangel på

personell i helse- og sosialtjenesten, har det også vært nødvendig med ekstra stimulerings tiltak for å fylle ledige stillinger i de to nordligste fylkene.

## 8.2.2 Ny kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene

### 8.2.2.1 Innledning

I arbeidet med ny kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene har utvalget tatt utgangspunkt i følgende deltjenester:

- Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede
- Helsetjenesten
- Økonomisk sosialhjelp og sosialkontortjenester
- Barnevern

Denne inndelingen følger formålsinndelingen i kommuneregnskapene. Netto driftsutgifter for helse- og sosialtjenesten i kommunene og de fire deltjenestene er vist i tabell 8.7. I 1994 var netto driftsutgifter for de fire deltjenestene 28 milliarder kroner. Dette utgjorde 94 prosent av kommunenes samlede netto driftsutgifter til helse- og sosialformål. Pleie- og omsorgstjenesten omfatter eldre, funksjonshemmede og PU klienter. Dette er den største deltjenesten og legger beslag på nærmere 65 prosent av samlede netto driftsutgifter. I overkant av 15 prosent av utgiftene går til økonomisk sosialhjelp og sosialkontortjenester, mens utgifter til helsetjenesten og barnevern utgjør hhv. 9 og 6 prosent av de samlede utgiftene.

Tabell 8.7: Netto driftsutgifter etter formål, helse- og sosialtjenesten i kommunene. Millioner kroner, 1994.

	Netto dr. utg.
Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede (kap. 1.370-389)	18 873
Helsetjenesten (kap. 1.310-319 og kap. 1.320-327)	2 576
Økonomisk sos.hjelp og sosialkontortj. (kap. 1.350-354)	4 824
Barnevern (kap. 1.360-369)	1 736
De fire deltjenestene i alt	28 009
Helse- og sosialtjenesten i alt	29 672

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Utvalget ønsker å videreføre tidligere praksis hvor kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten bygges opp på grunnlag av alderskriterier. Det er særlig innen pleie- og omsorgstjenesten at alder har stor betydning for etterspørselen etter tjenestene. Dette gjelder også etter at kommunene overtok ansvaret for de psykisk utviklingshemmede. I "*Vekting av alderskriterier*" i kap. 8.2.2.2 gjør utvalget rede for vekten av alderskriteriene. I tillegg har utvalget vurdert om andre faktorer enn alder har betydning for beregnet utgiftsbehov i pleie- og omsorgstjenesten (kap. 8.2.2.3), primærhelsetjenesten (kap. 8.2.2.4), økonomisk sosialhjelp (kap. 8.2.2.5) og barnevern (kap. 8.2.2.6)

Som for skolesektoren har ikke utvalget hatt tilgang på data som kan kvantifisere betydningen av klimatiske forhold og problemene med å rekruttere og beholde kvalifisert personell innenfor helse- og sosialsektoren for Nord-Norge. Som for skolesektoren viser utvalget til at det eksisterer særskilte virkemidler for å ivareta rekrutteringssituasjonen i Nord-Norge.

### 8.2.2.2 Vekting av alderskriterier

Da pleie- og omsorgstjenesten er den klart største deltjenesten i helse- og sosialsektoren, er det naturlig at denne danner grunnlaget for inndelingen i aldersgrupper. Tabell 8.8 viser hvordan bruken av pleie- og omsorgstjenester varierer med alder. I 1994 var mer enn 80 prosent av brukerne av hjemmetjenester over 66 år, mens 96 prosent av institusjonsbeboerne var i samme aldersgruppe. Tabell 8.8 viser at bruken av pleie- og omsorgstjenester øker med alder, også innenfor aldersgruppen over 66 år. Blant innbyggerne i alderen 67-74 år er det mindre enn 10 prosent som er brukere av hjemmetjenester. Brukerhyppigheten stiger jevnt med alder, og i aldersgruppen 85 år og over er 45 prosent brukere av hjemmetjenester. Tilsvarende sammenheng mellom alder og brukerhyppighet gjelder også for institusjonstjenester. 44 prosent av innbyggerne 90 år og over bor i institusjon, mens tilsvarende tall for 67-74 åringer er vel 1 prosent.

Tabell 8.8: Brukere av pleie- og omsorgstjenester etter alder, pr. 1 000 innbyggere. 1994.

Aldersgruppe	Hjemmetjenester	Institusjonstjenester
0-66 år	7,2	0,4
67-74 år	72,4	12,8
75-79 år	183,7	43,6
80-84 år	329,6	104,6
85-89 år	456,3	222,2
90 år og over	451,9	442,9

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

I dagens kostnadsnøkkel for kommunene er innbyggerne over 66 år delt i de to aldersgruppene 67-79 år og 80 år og over. Tabell 8.8 viser at det er store variasjoner i bruken av pleie- og omsorgstjenester blant innbyggere over 80 år. På bakgrunn av dette vil utvalget foreslå at innbyggere over 80 år deles i de to aldersgruppene 80-89 år og 90 år og over. Innbyggerne under 80 år deles i de tre aldersgruppene 0-15 år, 16-66 år og 67-79 år.

Tabell 8.9: Fordeling av utgiftene på aldersgrupper, helse- og sosialtjenesten i kommunene. Andeler.

	0-15	16-66	67-79	80-89	90-
Pleie og omsorg	0,007	0,152	0,246	0,434	0,165
Kommunehelse- tjenesten	0,412	0,464	0,089	0,031	0,004
Økonomisk sosialhjelp	0,001	0,983	0,013	0,003	0,000
Barnevern	0,814	0,186	0,000	0,000	0,000

Vektingen av alderskriteriene innenfor pleie- og omsorgstjenesten er i hovedsak basert på informasjon om aldersfordelingen til brukere av hjemmehjelpstjenester og aldersfordelingen til institusjonsbeboere. Utvalget har innhentet data fra Statistisk Sentralbyrå hvor brukere og beboere er fordelt på aldersgruppene 0-66 år, 67-74 år, 75-79 år, 80-84 år, 85-89 år og 90 år og over. Det er benyttet informasjon fra GERIX for å fordele brukere og beboere 0-66 år på de to aldersgruppene 0-15 år og 16-66 år. I GERIX registreres alle brukere av kommunale pleie- og omsorgstjenester.

ter i et utvalg av kommuner, og dette gir mer detaljert informasjon om aldersfordelingen blant brukere og beboere under 67 år. I GERIX registreres også antall timer hjelp den enkelte mottar. Tabell 8.10 viser hvordan antall timer pr. klient varierer med alder. Det fremgår at brukere under 35 år er mest ressurskrevende, både i hjemmebasert omsorg og institusjonsbasert omsorg. I gjennomsnitt tildeles brukere under 35 år mer enn dobbelt så mange timer som brukere 35 år og over. Blant klienter over 66 år er det ingen systematisk sammenheng mellom alder og tildelte timer. I vektingen av alderskriteriene er det tatt hensyn til at yngre brukere er mer ressurskrevende enn eldre brukere. Dette er gjort ved å konstruere separate kostnadsindekser for hjemmetjenester og institusjonstjenester basert på tallene i tabell 8.10. Endelig er aldersfordelingen for hjemmetjenester og institusjonstjenester vektet sammen på grunnlag av utgiftsdata for 1993.

Tabell 8.10: Timer pr. klient i pleie- og omsorgstjenesten.

Alder	Hjemmetjenester	Institusjonstjenester
0-15 år	12,3	101,4
16-34 år	18,7	79,4
35-66 år	8,9	57,6
67-79 år	5,1	36,2
80-89 år	5,7	35,3
90 år og over	7,3	34,9
Gjennomsnitt	6,6	39,1

Kilde: GERIX

Helsetjenesten omfatter i hovedsak helsestasjonstjenesten, skolehelsetjenesten, primærlegetjenesten og fysikalsk behandling. Det foreligger ingen nasjonal statistikk som viser aldersfordelingen til brukerne av disse tjenestene, og utvalget har her trukket på ulike kilder.

Statistisk Sentralbyrå gjennomførte høsten 1992 en utvalgsundersøkelse av helseøstres arbeid i skole- og helsestasjonstjenesten (Finnvold 1994). I denne undersøkelsen som omfatter 83 kommuner og bydeler, registreres bl.a. alderen til helseøstrenes pasienter. Det framgår at om lag halvparten av brukerne er 0-1 år, mens bare 3 prosent er over 15 år.

Levekårsundersøkelsen 1991 inneholder opplysninger om antall legebesøk pr. innbygger i ulike aldersgrupper over 16 år. Legebesøk inkluderer både besøk av og hos allmennlege, bedriftslege, spesialist og lege på poliklinikk/sykehus uten innleggelse. I Sosialt utsyn 1993 er det publisert tall for gjennomsnittlig antall legebesøk pr. innbygger i aldersgruppene 16-24 år, 25-44 år, 45-66 år og 67 år og over. De eldste innbyggerne besøker lege oftest, i gjennomsnitt 5,3 ganger pr. år. Det er liten variasjon blant de tre yngste aldersgruppene, og i gjennomsnitt har disse 4,3 legebesøk pr. år. Utvalget har lagt disse tallene til grunn i beregningen av aldersfordelingen for primærlegetjenesten og fysikalsk behandling. I tillegg er det antatt at personer under 15 år besøker lege like ofte som personer over 66 år. Denne antakelsen kan bl.a. begrunnes med analyser som er foretatt av Sørensen, Rongen og Grytten (1994). De har analysert ressursbruken i primærhelsetjenesten i perioden 1986-1992, og finner bl.a. at eldre over 80 år og barn 0-6 år har om lag samme effekt på ressursbruken.

Så langt er det etablert en aldersfordeling for skole- og helsestasjonstjenesten og en aldersfordeling for primærlegetjenesten og fysikalsk behandling. Den aldersfordelingen som framkommer i tabell 8.9 er et veid gjennomsnitt av de to aldersfordelingene. Antall utførte årsverk i de ulike virksomhetene er benyttet som vekter. Årsverkstallene er hentet fra NOS: Kommunehelsetjenesten 1992.

Aldersfordelingen for økonomisk sosialhjelp er basert på NOS: Sosialstatistikk 1993. Statistikken gir informasjon om antall stønadsmottakere i ulike aldersgrupper, samt gjennomsnittlig stønadslengde og utbetaling pr. måned for hver aldersgruppe. I beregningen av aldersfordelingen i tabell 8.9 er det tatt hensyn til at stønadsvarighet og utbetaling varierer mellom aldersgruppene. Det framgår at de fleste brukerne av sosialhjelp er i alderen 16-66 år. Personer i denne aldersgruppen mottar 95 prosent av de samlede utbetalingene.

Informasjonsgrunlaget for barnevern er også NOS: Sosialstatistikk 1993. Statistikken gir informasjon om antall barn med barnevernstiltak i løpet av året. I 1993 var 26 282 barn under tiltak, og blant disse var 21 381 under 16 år. Følgelig er aldersgruppen 0-15 år gitt en vekt på 0,814, mens aldersgruppen 16-66 år er gitt en vekt på 0,186.

### 8.2.2.3 Pleie- og omsorgstjenesten

#### Etterspørselsforhold

Etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester ivaretas først og fremst gjennom alderskriteriene diskutert i "*Vekting av alderskriterier*" i kap. 8.2.2.2. Men også andre forhold enn alder kan påvirke etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester. Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å avdekke faktorer som påvirker kommunenes ressursinnsats innen pleie- og omsorgstjenesten. Formålet har først og fremst vært å undersøke om forekomst av sykdom og husholdningsstruktur påvirker behovet for omsorgstjenester.

Det er en utbredt antakelse at den private omsorgskapasiteten påvirker behovet kommunal hjelp. Det foreligger flere analyser, bl.a. Brevik og Clausen (1993), som påviser en sammenheng mellom husholdningsstruktur og forbruket av omsorgstjenester. Eldre som bor alene har et større forbruk av pleie- og omsorgstjenester enn andre eldre. Dette kan f.eks. illustreres ved å ta utgangspunkt i brukerhyppighetene for hjemmetjenester i tabell 8.8 og informasjon om antall enpersonhusholdninger 67-79 år og 80 år og over. Dersom brukerhyppigheten var uavhengig av husholdningsstruktur, skulle en forvente at enpersonhusholdninger utgjorde nærmere 50 prosent av alle brukere av hjemmetjenester. Til sammenlikning viser tall fra Styrings- og informasjonshjulet til Sosial- og helsedepartementet at hele 67 prosent av brukerne var aleneboende. I regresjonsanalysene inkluderes antall enpersonhusholdninger 67 år og over som andel av befolkningen i samme aldersgruppe.

Alders- og kjønnsstandardisert dødelighet kan betraktes som en indikator som fanger opp en rekke sosio-økonomiske forhold som påvirker forekomsten av sykdom i befolkningen. Med alders- og kjønnsstandardisert dødelighet forstås dødsrater pr. 1 000 innbygger korrigert for alder og kjønn. Det er grunn til å tro at svak helsetilstand øker etterspørselen etter omsorgstjenester, og følgelig at høy dødelighet bidrar til høy ressursinnsats i pleie- og omsorgstjenesten. For å ivareta dette forholdet er alders- og kjønnsstandardisert dødelighet inkludert i regresjonsanalysene.

Den kommunale pleie- og omsorgstjenesten er ikke bare rettet mot den eldre delen av befolkningen. Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede utgjør etter hvert betydningsfulle brukergrupper. Mange funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede er svært kostnadskrevende, og kan følgelig bidra til betydelig variasjon i kommunenes ressursinnsats i pleie- og omsorgssektoren. Betydningen

av PU klienter ivaretas i analysene gjennom kommunenes øremerkede PU tilskudd. PU tilskuddene fordeles bl.a. på bakgrunn av antall PU klienter. Ved å inkludere de øremerkede tilskuddene som en kontrollvariabel vil vi i analysen få bedre anslag på betydningen av de øvrige forklaringsvariablene.

Andelen eldre i befolkningen er den fjerde variabelen som fanger opp forskjeller i etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester. Den variabelen som benyttes i analysene er andel eldre over 66 år, men i konstruksjonen av variabelen er det tatt hensyn til personer over 80 år har betydelig høyere brukerhyppighet enn personer i alderen 67-79 år.

De økonomiske rammebetingelsene varierer mellom kommunene, og det forventes at kommuner med høye inntekter har større ressursinnsats i pleie- og omsorgssektoren enn kommuner med lave inntekter. Frie inntekter pr. innbygger er inkludert for å ivareta dette forholdet. I tillegg er det kontrollert for strukturelle forhold ved å ta hensyn til kommunestørrelse og gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret. I analysene av utgifter pr. innbygger er de strukturelle variablene først og fremst å betrakte som kontrollvariable. Betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse for kostnadsforholdene behandles i senere analyser av ressursinnsats pr. bruker i hjemmetjenesten og ressursinnsats pr. plass i institusjonsomsorgen.

De empiriske analysene, dokumentert i vedlegg 2, viser at nivået på frie inntekter har stor betydning for kommunenes ressursinnsats i pleie- og omsorgstjenesten. En økning i frie inntekter med 1 000 kroner pr. innbygger synes å øke driftsutgiftene med i overkant av 200 kroner pr. innbygger.

Befolkningens alderssammensetning er, som forventet, en viktig etterspørselsfaktor. Andel innbyggere 67 år og over har en klar og systematisk effekt på ressursbruken i pleie- og omsorgstjenesten. De empiriske analysene antyder at driftsutgiftene øker om lag 45 000 kroner pr. ekstra innbygger 80 år og over. Mens en ekstra person i aldersgruppen 67-79 år i gjennomsnitt vil øke driftsutgiftene med om lag 7 000 kroner.

Vi finner klar sammenheng mellom størrelsen på PU tilskuddet og driftsutgiftene i pleie- og omsorgstjenesten. Dette resultatet må tolkes som at variasjon i antall PU klienter som andel av antall innbyggere bidrar til store forskjeller i etterspørselen, og bekrefter at pleie- og omsorgstjenesten ikke bare er rettet mot den eldre delen av befolkningen.

Resultatene mht. dødelighet og enpersonhusholdninger er blandede. De empiriske analysene bekrefter antakelsen om at høy dødelighet i befolkningen gir høy etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester. Betydningen av denne variabelen kan illustreres ved å sammenlikne Norddal og Nordkapp, de to kommunene med hhv. lavest og høyest alders- og kjønnsstandardisert dødelighet i perioden 1984-1993. Dødeligheten i Nordkapp er mer enn dobbelt så høy som i Norddal. Dette tilsier at brutto driftsutgifter pr. innbygger i pleie- og omsorgstjenesten skulle være om lag 1 000 kroner høyere i Nordkapp enn i Norddal.

De empiriske analysene avslører ingen positiv sammenheng mellom kommunenes ressursinnsats i pleie- og omsorgssektoren og andelen enpersonhusholdninger 67 år og over. Analysene antyder tvert i mot at en økning i andelen aleneboende eldre reduserer driftsutgiftene. På bakgrunn av brukerundersøkelser som dokumenterer at aleneboende har et større forbruk av pleie- og omsorgstjenester enn andre eldre, er dette et overraskende resultat. Resultatet skyldes nok i første rekke at antall enpersonhusholdninger påvirkes av kommunenes utbygging av institusjonsomsorgen. Dette skyldes at alle institusjonsbeboere som er registrert bosatt i aldershjem, pleiehjem o.l. i statistikken behandles som medlemmer av en fellehusholdning. En

godt utbygd institusjonsomsorg som gir høye driftsutgifter pr. innbygger vil følgelig redusere antall enpersonhusholdninger.

Antall enpersonhusholdninger påvirkes av dødeligheten. Dette skyldes at de regionale forskjellene i dødelighet er større blant menn enn blant kvinner, slik at differansen i forventet levealder mellom kvinner og menn gjennomgående er større i kommuner med høy dødelighet enn i kommuner med lav dødelighet. Dette vil bidra til en større andel aleneboende eldre i kommuner med høy dødelighet. Disse sammenhengene betyr at effekten av husholdningsstruktur til dels ivaretas av dødelighetsvariabelen, og dette kan være en av årsakene til at aleneboende eldre ikke har den forventede effekt på kommunenes ressursinnsats i pleie- og omsorgstjenesten.

Utvalget finner det godt dokumentert at aleneboende eldre har høyere forbruk av omsorgstjenester enn andre eldre og at etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester påvirkes av dødeligheten i befolkningen. Det er imidlertid vanskelig å kvantifisere betydningen av husholdningsstruktur. Dette skyldes at antall aleneboende eldre påvirkes av dødeligheten i befolkningen, noe som gjør det vanskelig å tolke resultatene fra brukerundersøkelsene. Det er ikke klart i hvilken grad den høye brukerhyppigheten blant aleneboende skyldes fravær av privat omsorgskapasitet og i hvilken grad den skyldes svak helsetilstand. Det er også et problem at kriteriet «Antall enpersonhusholdninger 67 år og over» ikke fullt ut tilfredsstillende kravet til objektivitet. Bruk av dette kriteriet i kostnadsnøkkelen vil i en viss grad innebære en omvendt refusjonsordning fordi det straffer kommuner som har få enpersonhusholdninger pga. en godt utbygd institusjonsomsorg.

Utvalget foreslår likevel at både dødelighet og husholdningsstruktur tas inn i kostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten. I tidligere kostnadsnøkkel ble husholdningsstrukturen ivaretatt gjennom kriteriet «Antall enpersonhusholdninger 67 år og over». Dette kriteriet er problematisk av to grunner. For det første fordi det bare oppdateres i forbindelse med Folke- og boligtellingerne hvert tiende år. For det andre påvirkes kriteriet av kommunenes utbygging av institusjonsomsorgen, og tilfredsstillende følger ikke kravet til objektivitet. Utvalget foreslår at husholdningsstrukturen ivaretas gjennom kriteriet «Antall ikke-gifte 67 år og over». Dette kriteriet oppdateres årlig og er mer objektivt enn kriteriet «Antall enpersonhusholdninger 67 år og over». Siden det er vanskelig å skille effekten av husholdningsstruktur fra effekten av dødelighet, foreslår utvalget at husholdningsstruktur og dødelighet gis lik vekt, og at den samlede vekten på de to kriteriene settes lik betydningen av dødelighet i de empiriske analysene.

I tidligere kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene ble det gitt særskilte tillegg til de fire største byene og kommunene i Troms og Finnmark. For byenes vedkommende er dette tillegget bl.a. begrunnet med et høyt utgiftsnivå innen deler av eldreomsorgen. Tilleggene til Troms og Finnmark er hovedsakelig begrunnet med høy forekomst av sykdom i de to nordligste fylkene.

Tabell 8.11: Brutto driftsutgifter i kroner pr. innbygger i pleie- og omsorgstjenesten, de fire største byene og gjennomsnitt for kommunene i Troms og Finnmark. 1993.

	Brutto driftsutgifter pr. innb
Oslo	7 445
Bergen	6 170
Trondheim	5 097
Stavanger	5 044
Troms	6 290
Finnmark	7 072
Landet	5 832

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 8.11 viser brutto driftsutgifter pr. innbygger innenfor pleie- og omsorgstjenesten i de fire største byene og kommunene i Troms og Finnmark. Det er særlig Oslo og kommunene i Finnmark som har et høyt utgiftsnivå i forhold til landsgjennomsnittet. Oslo ligger 28 prosent over landsgjennomsnittet, mens kommunene i Finnmark i gjennomsnitt ligger 21 prosent over gjennomsnittet på landsbasis. Bergen og kommunene i Troms ligger hhv. 6 og 8 prosent over landsgjennomsnittet. Utgiftsnivået i Trondheim og Stavanger ligger om lag 13 prosent under landsgjennomsnittet.

De analysene utvalget har foretatt viser at ressursinnsatsen i pleie- og omsorgssektoren påvirkes av inntektsnivå, alderssammensetning, dødelighet og andelen PU klienter i befolkningen. Som et ledd i vurderingen av de særskilte tilleggene i tidligere kostnadsnøkkel, har utvalget undersøkt om de fire største byene og kommunene i Troms og Finnmark kan sies å ha et høyt utgiftsnivå etter at det er kontrollert for disse forholdene. Analysene viser i hovedsak at så ikke er tilfelle. Hverken de fire største byene eller kommunene i Troms og Finnmark kan sies å ha et særskilt høyt utgiftsnivå. Utgiftsnivået i Oslo, Bergen og Trondheim er noe høyere enn landsgjennomsnittet etter at det er kontrollert for inntektsnivå, alderssammensetning, dødelighet og PU klienter, men avvikene fra landsgjennomsnittet er ikke statistisk utsagnskraftige.

### Kostnadsforhold

Både bosettingsmønster og kommunestørrelse kan ha betydning for enhetskostnadene i pleie- og omsorgstjenesten. Det hevdes ofte at et spredt bosettingsmønster gir høye kostnader pr. bruker i hjemmebasert omsorg fordi personalet benytter en større del av arbeidstiden til reising, og følgelig en mindre del til effektiv omsorg. Videre kan små kommuner ha såvidt få eldre at institusjonsomsorgen ikke kan drives med optimal skala, noe som kan resultere i høye enhetskostnader i institusjonsomsorgen.

Utvalget har benyttet to ulike mål på enhetskostnadene i hjemmetjenesten; driftsutgifter pr. bruker og årsverk pr. bruker. Som mål på bosettingsmønsteret benyttes de to tilgjengelige målene; gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret og andel innbyggere bosatt i spredtbygde strøk. I "*Datagrunnlag*" i kap. 7.3.4 er det gjort nærmere rede for disse målene.

Sammenhengen mellom reisetid og ressursinnsats pr. bruker i hjemmetjenesten er vist i tabell 8.12 hvor kommunene er gruppert etter gjennomsnittlig reisetid til

kommunesenteret. Det framgår at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom reisetid og ressursinnsats pr. bruker. Kommuner med lange reiseavstander har hverken høye driftsutgifter pr. bruker eller mange årsverk pr. bruker. Ressursinnsatsen pr. bruker synes tvert i mot å være høyest i kommuner hvor gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret er mindre enn 5 minutter.

Tabell 8.12: Driftsutgifter pr. bruker og årsverk pr. bruker i hjemmetjenesten. Kommunene gruppert etter gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1. 1993.

Reisetid i minutter	Antall kommuner	Driftsutgifter pr. bruker	Årsverk pr. bruker
0-5	24	1,07	1,24
5-7,5	56	0,87	0,95
7,5-10	77	1,13	1,09
10-12,5	68	1,01	0,96
12,5-15	55	0,99	1,05
15-20	57	0,98	0,99
20-25	23	0,90	0,90
25-45	25	0,90	0,76
45-	9	0,96	0,94

Tabell 8.13 viser sammenhengen mellom ressursinnsats pr. bruker i hjemmetjenesten og andel bosatt spredtbygd. Det framgår at det ikke er noen entydig sammenheng mellom ressursinnsats pr. bruker og dette målet på bosettingsmønsteret. De mest tettbygde kommunene har som forventet en ressursinnsats pr. bruker under landsgjennomsnittet. Men nokså overraskende finner vi at driftsutgifter pr. bruker og årsverk pr. bruker er lavest i de mest spredtbygde kommunene. Det er kommuner med 40-60 prosent av innbyggerne bosatt spredt som i gjennomsnitt har den høyeste ressursinnsatsen pr. bruker.

Tabell 8.13: Driftsutgifter pr. bruker og årsverk pr. bruker i hjemmetjenesten. Kommunene gruppert etter andel bosatt spredtbygd. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1. 1993.

Andel bosatt spredt (prosent)	Antall kommuner	Driftsutgifter pr. bruker	Årsverk pr. bruker
0-10	31	0,96	0,92
10-20	30	0,88	0,97
20-30	38	1,10	1,08
30-40	42	1,12	0,98
40-50	40	1,20	1,36
50-60	47	1,22	1,23
60-70	59	1,06	0,98
70-80	37	0,79	0,98
80-90	21	0,75	0,78
90-100	49	0,65	0,88

Det er en rekke svakheter ved de enkle analysene i tabell 8.12 og 8.13. For det første kan stor ressursinnsats pr. bruker like gjerne reflektere høy kvalitet som kostnadsulempere i produksjonen. For det andre vil ressursinnsatsen pr. bruker bli påvir-

ket av pasienttyngden. Den gjennomsnittlige pasienttyngden påvirkes bl.a. av hvor stor andel av brukerne som er PU klienter. For det tredje er arbeidsgiveravgiften gjennomgående lavere i kommuner med lange reiseavstander sammenliknet med kommuner med korte reiseavstander. Dette innebærer at den differensierte arbeidsgiveravgiften kan tilsløre kostnadsulempen forbundet med et spredt bosettingsmønster.

For å vurdere betydningen av disse innvendningene har utvalget foretatt regresjonsanalyser med driftsutgifter pr. bruker og årsverk pr. bruker som avhengige variable. I disse analysene kontrolleres det for en rekke andre forhold enn reisetid og andel bosatt spredt. Kommuner med høyt inntektsnivå kan forventes å ha en høyere kvalitet på tjenestene enn kommuner med lavt inntektsnivå, og frie inntekter pr. innbygger er inkludert for å ivareta dette. Tre variable fanger opp forskjeller i hvor ressurskrevende brukerne er. Dette er antall PU klienter som andel av befolkningen, dødelighet og andel enpersonhusholdninger 67 år og over som andel av befolkningen i samme aldersgrupper. Det er videre tatt hensyn til kommunestørrelse og den differensierte arbeidsgiveravgiften. De empiriske analysene er dokumentert i vedlegg 2.

Selv når det tas hensyn til disse forholdene som kan tilsløre eventuelle kostnadsulempen forbundet med et spredt bosettingsmønster, er det ikke mulig å dokumentere noen systematisk sammenheng mellom ressursinnsats pr. bruker og tilgjengelige mål på bosettingsmønsteret. Dette resultatet er i overensstemmelse med analyser som ble gjort av hjemmehjelpstjenesten ved siste revisjon av kostnadsnøkklene i St.meld. nr. 11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon m.v.»

I utgangspunktet skulle en forvente at spredt bosetting gir høye enhetskostnader i hjemmebasert omsorg, men de analysene utvalget har foretatt kan ikke dokumentere noen slik sammenheng. Dette resultatet kan forklares på ulike måter. For det første kan resultatet skyldes svakheter ved foreliggende mål på bosettingsmønsteret, dvs. at reisetid og andel bosatt spredtbygd ikke fanger opp de relevante aspektene ved bosettingsmønsteret. For det andre kan forklaringen være at hjemmetjenesten sjelden drives med utgangspunkt i kommunesenteret. Hjemmetjenesten organiseres heller i soner hvor hver enkelt ansatt dekker en avgrenset del av kommunen. Selv om det er lang reisetid til kommunesenteret, kan reiseavstandene innen hver sone være relativt korte. Da det ikke har vært mulig å dokumentere noen sammenheng mellom enhetskostnader i hjemmetjenesten og tilgjengelige mål på bosettingsmønsteret, kan ikke utvalget anbefale at disse bosettingsmønstermålene bygges inn i kostnadsnøkkelene for helse- og sosialtjenesten i kommunene.

De empiriske analysene viser at andelen PU klienter og eldreandelen i befolkningen påvirker ressursinnsats pr. bruker i hjemmetjenesten, men også at det er betydelige uforklarte variasjoner mellom kommunene. En økning i andel PU klienter medfører en økning i både driftsutgifter pr. bruker og årsverk pr. bruker. Dette skyldes at PU klientene gjennomgående er mer ressurskrevende enn andre brukere. Kommuner med en høy andel eldre i befolkningen har lavere driftsutgifter pr. bruker og færre årsverk pr. bruker enn kommuner med lav eldreandel.

Tabell 8.14 viser driftsutgifter pr. plass og årsverk pr. plass i institusjonsomsorgen for kommunene gruppert etter innbyggertall. Ressursinnsatsen pr. bruker er størst i kommunene med mindre enn 2 000 innbyggere, om lag 10 prosent over landsgjennomsnittet. Kommunene med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere har i gjennomsnitt lavest ressursinnsats pr. bruker. I kommunene med over 50 000 innbyggere ligger driftsutgifter pr. plass og årsverk pr. plass over landsgjennomsnittet.

Tabell 8.14 viser ingen klar sammenheng mellom ressursinnsats pr. plass i institusjonsomsorgen og kommunestørrelse, men det er en tendens i retning av at de minste kommunene både har høye driftsutgifter pr. plass og et høyt antall årsverk

pr. plass. For å vurdere denne sammenhengen nærmere har utvalget foretatt regresjonsanalyser med driftsutgifter pr. plass og årsverk pr. plass som uavhengige variable. Analysene er dokumentert i vedlegg 2, og følger samme mønster som analysene av enhetskostnadene i hjemmetjenesten. De empiriske analysene viser at det først

Tabell 8.14: Driftsutgifter pr. plass og årsverk pr. plass i institusjonsomsorgen. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Indeks, landsgjennomsnittet lik 1. 1993.

Antall innbyggere	Driftsutgifter pr. plass	Årsverk pr. plass
0 - 1 000	1,08	1,11
1 000 - 2 000	1,05	1,11
2 000 - 3 000	0,96	0,98
3 000 - 4 000	0,96	1,04
4 000 - 5 000	1,06	1,01
5 000 - 10 000	0,93	0,97
10 000 - 20 000	0,99	1,02
20 000 - 50 000	0,95	0,96
50 000 -	1,08	1,02

Kilde: Styrings- og informasjonshjulet, Sosial- og helsedepartementet og Statistisk Sentralbyrå.

og fremst er kommunenes inntektsnivå som har betydning for enhetskostnadene i institusjonsomsorgen. Kommuner med høye frie inntekter pr. innbygger har høyere driftsutgifter pr. bruker og flere årsverk pr. bruker enn kommuner med lave frie inntekter pr. innbygger. Et høyt inntektsnivå synes med andre ord å gi utslag i høy kvalitet på tjenestene i institusjonsomsorgen.

Kommunestørrelse har ingen systematisk effekt på ressursinnsats pr. plass i institusjonsomsorgen. På bakgrunn av disse analysene er det følgelig ikke grunnlag for å si at små kommuner har kostnadsulemper i driften av institusjoner i pleie- og omsorgstjenesten. Analysene antyder at de høye enhetskostnadene i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere i hovedsak skyldes at disse kommunene har et høyt inntektsnivå.

Resultatene mht. kommunestørrelse er i overensstemmelse med Holmøy (1993). Han studerer brutto driftsutgifter pr. bruker i eldreinstitusjoner i 1989, og finner at kostnadsnivået i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere ikke avviker vesentlig fra landsgjennomsnittet. Holmøys analyser på institusjonsnivå viser imidlertid at institusjoner med færre enn 10 plasser har høyere driftsutgifter pr. plass enn de øvrige institusjonene. Dette funnet kan skyldes kostnadsulemper i institusjoner med færre enn 10 plasser, men det kan også skyldes at disse institusjonene er lokalisert i kommuner med høye frie inntekter pr. innbygger.

### Oppsummering

Utvalget finner det godt dokumentert at husholdningsstruktur og dødelighet påvirker etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester, og kriterier som fanger opp dette vil bli bygd inn i kostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten i kommunene. Det foreligger ikke analyser som kan dokumentere at strukturelle forhold som bosettingsmønster og kommunestørrelse påvirker produksjonsbetingelsene i pleie- og omsorgstjenesten.

#### 8.2.2.4 Primærhelsetjenesten

Kommunehelseloven ble gjennomført fra 1984, og har hatt stor betydning for utviklingen av primærhelsetjenesten. Primærhelsetjenesten er i hovedsak blitt en kommunehelsetjeneste. Allmennlegetjenesten, helsesøstre og helsestasjoner, samt fysioterapitjeneste utenfor institusjon er blitt et kommunalt ansvar. Virkningene av kommunehelseloven er analysert i en rekke forskningsrapporter. Utvalget vil her trekke fram to studier som er særlig relevante mht. til å avdekke faktorer som forklarer variasjonen i legedekning og forbruk av legetjenester mellom kommuner.

Elstad (1991, *"Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 1986-1996"* i kap. 4) analyserer forskjeller i befolkningens bruk av allmennlegetjenester i 1988. Forbruket av legetjenester måles med utgangspunkt i Rikstrygdeverkets utbetalinger av stykkprisrefusjoner til allmennpraksis. Det er et problem at disse refusjonene påvirkes av hvordan allmennlegetjenesten er organisert. Dette skyldes at fastlønte allmennleger ikke mottar refusjon for tjenester utført i den ordinære arbeidstiden. Dette betyr at stykkprisrefusjonene ikke nødvendigvis reflekterer forbruket av allmennlegetjenester. Det konstrueres derfor en bruksnivåindeks hvor det korrigeres for forskjeller i organiseringen av allmennlegetjenesten. I analysene slås nabokommuner sammen til 101 handelsdistrikter. Bakgrunnen for dette er et ønske om å redusere måleproblemer som skyldes at pasientene ofte krysser kommunegrensene når de går til lege.

Det benyttes regresjonsanalyse for å forklare forskjellene mellom handelsdistriktene. Det tas hensyn til demografiske indikatorer (andel eldre, andel kvinner, dødelighet), indikatorer på sosiale problemer (arbeidsledighet, sosialhjelp, skilsmisrate), sosio-økonomiske indikatorer (skattyternes gjennomsnittsinntekt, industrisysselsettingens andel), indikatorer på landsdel og urbanisering, og karakteristika ved helsetjenesten i handelsdistriktet (allmennlegetjenestens kapasitet, organiseringen av legetjenesten som fastlønnet eller avtalebasert, og forekomsten av spesialisert legetjeneste). De empiriske analysene viser at høy kapasitet i allmennlegetjenesten gir et stort forbruk av tjenester. Dette resultatet kan tolkes som et eksempel på tilbudsindusert etterspørsel. I områder med god legedekning kan for eksempel legene være mindre restriktive med å bruke tid på bagateller eller anbefale noe hyppigere kontrollbesøk. Analysene viser også at sosiale problemer og sosio-økonomiske forhold har systematisk betydning for forbruket av allmennlegetjenester. Høyere skilsmisrate og høyere industrisysselsetting gir høyere forbruksnivå, mens en økning i skattyternes inntekt reduserer forbruket av legetjenester.

Sørensen, Rongen og Grytten (1994) analyserer variasjonene i primærlegedekning mellom norske kommuner i perioden 1986-1992. Primærlegedekningen måles som sum fastlønns- og driftsavtaleleger pr. innbygger. De empiriske analysene viser at seks forhold har særlig betydning for primærlegedekningen i kommunene. Dette gjelder for det første alderssammensetningen i befolkningen. En økning i andelen 0-6 åringer og andelen innbyggere 80 år og over øker antall primærleger pr. innbygger. For det andre synes det å være en positiv sammenheng mellom sosialhjelpsutbetalinger pr. innbygger og primærlegedekning. I henhold til de empiriske analysene vil en økning i sosialhjelpsutbetalingene på 10 prosent øke primærlegedekningen med 0,5 prosent. Tolkningen av dette resultatet er at underliggende sosio-økonomiske forhold både påvirker sosialhjelpsutgiftene og etterspørselen etter legetjenester. For det tredje har små kommuner flere leger pr. innbygger enn store kommuner. En økning i folketallet på 10 prosent synes å redusere legedekningen med vel 1 prosent. For det fjerde vil tildelingen av turnuskandidater påvirke primærlegedekningen. En økning i antall turnuskandidater reduserer antall fastlønns- og driftsavtaleleger pr. innbygger. For det femte påvirkes primærlegedekningen av den økonomiske situasjonen i kommunene. Kommuner med høye inntekter pr. innbygger

har bedre legedekning enn kommuner med lave inntekter pr. innbygger. For det sjette synes utbyggingen av primærlegetjenesten å avhenge av den politiske sammensetningen i kommunestyret. Legedekningen er høy i kommuner hvor representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet er sterkt representert i kommunestyret.

På ett punkt er konklusjonene i de to studiene motstridende. Elstad finner at en økning i personlig inntekt reduserer forbruket av allmennlegetjenester, mens Sørensen, Rongen og Grytten ikke kan dokumentere noen tilsvarende sammenheng. Begge studiene har analysert betydningen av bosettingsmønsteret. Her er konklusjonen sammenfallende; det synes ikke å være noen sammenheng mellom bosettingsmønster og primærlegedekning.

### **Oppsummering**

Utvalget finner det dokumentert at kommunestørrelse og sosiale forhold har en viss betydning for primærlegedekningen i kommunene. Men utvalget vil ikke foreslå at det tas eksplisitt hensyn til dette i utformingen av kostnadsnøkkelen. Dette skyldes at de kvantitative effektene er relativt små og at fordelingsvirkningene av kompensasjon for hhv. lavt innbyggertall og sosiale forhold til dels vil motvirke hverandre.

#### *8.2.2.5 Økonomisk sosialhjelp*

Sosialhjelpavgiftene blir, i dagens kostnadsnøkkel for kommunene, ivaretatt dels gjennom befolkningskriteriene og dels gjennom kriteriet «Antall sosialhjelpstilfeller». Kriteriet «Antall sosialhjelpstilfeller», som har vært en del av inntektssystemet siden innføringen i 1986, tilfredsstiller ikke kravet til objektivitet fordi størrelsen på kommunenes tilskudd kan påvirkes gjennom kommunenes egne disposisjoner. Sosialhjelpstilfeller vil avhenge både av kommunens økonomi og iverksetting av alternative tiltak til sosialhjelp. Kriteriet inneholder på denne måten et refusjonselement som strider med prinsippene i inntektssystemet. Kriteriet fanger heller ikke opp variasjoner mellom kommunene i utgifter pr. klient. I forbindelse med gjennomgangen av inntektssystemet i St.meld. nr. 11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon m.v.» ble det foretatt en oppdatering av kriteriene som skal ivareta behovet for sosialhjelp. Til tross for at man allerede fra innføringen av inntektssystemet har vært klar over svakheten ved dette kriteriet har det vært vanskelig å finne kriterier som kunne erstatte «Antall sosialhjelpstilfeller». Gjennomgangen i forbindelse med den ovenfor nevnte Storbymeldingen ble derfor kun en oppdatering av vektene i forhold til regnskapstall. Det ble argumentert for at den sterke skjevfordelingen av sosialhjelpsklienter mellom kommunene i hovedsak skyldes strukturelle forhold som kommunene i liten grad kan påvirke. Det ble foretatt analyser av variasjoner i enhetskostnadene mellom kommunene og mellom typer av kommuner. Analysene viste en klar statistisk sammenheng mellom kommunestørrelse og sosialhjelpsutgifter pr. klient. Dette antyder at urbaniseringsgrad har betydning for sosialhjelpsutgiftens nivå.

Utvalgets vurdering er at både alderskriteriene og sosialhjelpskriteriene i liten grad fanger opp behovet for sosialhjelp i kommunene. Det er derfor viktig at sosialhjelpskriteriet erstattes med en eller flere nye kriterier som for det første tilfredsstiller kravet til objektivitet og for det andre i større grad fanger opp variasjoner i sosio-økonomiske forhold mellom kommunene.

### **Gjennomgang av foreliggende litteratur**

Hanssen og Terum (1992) har analysert veksten i sosialhjelpsforbruket i norske kommuner på 1980-tallet. Formålet med studiet var å analysere hvilke faktorer som genererer vekst i sosialhjelpsforbruket. Forfatterens utgangspunkt var å analysere hvordan endringer i demografi og levekår i norske kommuner skaper endringer i

behovet for sosialhjelp. Analysen viser at endringer i familiestrukturen betyr mest for veksten i antall sosialhjelpsmottakere.

Når det gjelder arbeidsledighet, finner Hanssen og Terum at økende arbeidsledighet gir økende sosialhjelpsforbruk, men at dette i første rekke gjelder byene.

Videre viser analysen at antall sosialhjelpsklienter som supplerer en trygdeytelse økte sterkt på 1980-tallet. Kommuner som har en stor andel trygdemottakere har gjennomgående lavere årlige gjennomsnittsytelser enn andre kommuner. Hanssen og Terum skiller mellom tre ulike kommunetyper. I byene er det først og fremst endring i arbeidsledigheten som skaper behov for sosialhjelp. Dette forklarer Hanssen og Terum med at bidragene til den enkelte klient er større og at de har behov for sosialhjelp over lengre tid. I bygdebyene og i bygdekommunene er det særlig endring i familiestruktur som har hatt betydning for veksten i behovet for sosialhjelp.

Brevik (1995) analyserer vekst og endring i bruken av sosialhjelp etter 1970. Brevik finner at halvparten av sosialhjelpen går til personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, mens 35 prosent tilfaller klienter som omfattes av trygdesystemet. I det siste tilfellet blir sosialhjelpen et supplement til trygden. Videre finner Brevik at blant gruppen av sosialklienter som har sosialhjelp som supplement, var arbeidsledige med arbeidsledighetstrygd den gruppen som i minst grad er brukere av sosialhjelp. Enslige forsørgere med overgangsstønad er derimot den gruppen hvor det er flest «suppleanter».

Når det gjelder endringen i bruken av sosialhjelp de siste 20-25 årene finner Brevik særlig to spesielle endringstrekk. Aldersfordelingen blant sosialhjelpsklientene viser at det stadig er flere yngre som blir avhengig av sosialhjelp og at de er avhengige av sosialhjelp over lengre tid. Breviks analyse viser at 60 prosent av brukerne er enslige uten forsørgeransvar. Enslige uten forsørgeransvar sto også for 75 prosent av hele økningen i antall klienter i perioden 1983-1993.

Når det gjelder sosialhjelpsklientens tilknytning til arbeidsmarkedet, finner Brevik (1995) at ordinært arbeidsledige i liten grad mottar sosialhjelp. Andelen unge 20-24 år som er helt avhengig av sosialhjelp har økt betydelig de siste årene (Brevik, 1995).

I henhold til Brevik er det en myte at arbeidsledige med arbeidsledighetstrygd er hyppige brukere av sosialhjelp. Som nevnt foran er arbeidsledige med arbeidsledighetstrygd den gruppen som i minst grad bruker sosialhjelp som supplement til trygden. Bare 8 prosent av de arbeidsledige som fikk arbeidsledighetstrygd mottok også sosialhjelp i 1993.

Brevik analyserer også variasjoner i bruken av sosialhjelp mellom kommunene i 1990. Når det gjelder variasjoner mellom kommunene med hensyn til stønadsnivå og stønadslengde, finner Brevik at både stønadsnivå og stønadslengde øker med kommunestørrelse. Stønadsnivået samvarierer med urbaniseringsgrad og næringsstype. Videre finner Brevik at stønadsnivået avtar med økende inntekt i befolkningen gjennom trygdesystemet.

Stønadshyppigheten sier noe om hvor stor andel av befolkningen som mottar sosialhjelp. Brevik finner at hovedkjennetegnet ved kommunale variasjoner i bruken av sosialhjelp ikke er hyppighet, men omfang. Brevik finner likevel at stønadshyppigheten øker med urbaniseringsgrad, sentralitet og inntekt gjennom folketrygden.

Breviks analyse av variasjoner i det samlede stønadsnivået viser at samlet stønadsnivå øker med kommunestørrelse. I Oslo utgjorde det samlede stønadsnivået 7,5 gang så mye (i kr pr. innbygger) som gjennomsnittet for Sogn og Fjordane.

I en av delrapportene til ROAR-prosjektet (Ressursfordeling i Oslo/Akershus-Regionen) har Toresen (1993b) analysert variasjoner i behovet for økonomisk sosialhjelp mellom kommunene. Toresens analyser av sosialhjelpsmottakeren viser at

både sammensetning og bakgrunn har endret seg over tid. Endring i familiestrukturen, situasjonen på arbeidsmarkedet og langvarige klientforhold er de tre faktorene som forklarer mest av veksten i sosialhjelpsutgiftene fra 1980 til 1990.

Når det gjelder variasjoner mellom kommunene, analyserer Toresen for det første variasjoner i klientegenskaper som kan bidra til å forklare forskjeller i utgiftene til sosialhjelp mellom kommunene, og for det andre variasjoner i egenskaper ved kommunene og kommunenes innbyggere som kan bidra til å forklare forskjeller i utgiftene til sosialhjelp. Når det gjelder den første modellen med egenskaper ved klientene som uavhengige forklaringsvariable, forklarer denne modellen størstedelen av variasjonen i sosialhjelpsutgiftene mellom kommunene. Fra et fordelings-synspunkt er det imidlertid store problemer knyttet til denne modellen. Flere av de variablene Toresen bruker er ikke objektive. Det vil si at dersom de benyttes i en kostnadsnøkkel for fordeling av rammetilskudd vil en strategisk tilpasning fra kommunenes side kunne innebære en økning av tilskuddet.

Når det gjelder Toresens andre modell for analyse av variasjoner mellom kommunene, viser resultatene at innbyggere 16-66 år, arbeidsledige, skilte og flykninger er uavhengige forklaringsvariable som i stor grad forklarer variasjonen mellom kommunene når det gjelder utgifter til sosialhjelp.

I forbindelse med denne gjennomgangen av inntektssystemet har utvalget fått foretatt en analyse av hvordan utgifter til sosialhjelp varierer med kommunal økonomi, strukturelle variable og sosio-økonomiske faktorer. På oppdrag fra utvalget har Statistisk sentralbyrå (Langørgen 1995) analysert variasjonen i sosialhjelpsutgifter pr. innbygger. I tillegg er utgifter pr. innbygger dekomponert i antall sosialhjelpsklienter pr. innbygger og utbetaling pr. klient.

To av de uavhengige variablene i analysen skiller seg ut med hensyn på betydning for endringen i utgifter til sosialhjelp pr. innbygger. I analysen av sosialhjelpsutgifter pr. innbygger er gruppen av arbeidsledige delt i to grupper; under 25 år og mellom 25 og 59 år. Resultatene av analysen viser at en øking i ungdomsledigheten med en person fører til økte sosialhjelpsutgifter med om lag 20 000 kroner, mens en ekstra arbeidsledig i alderen 25-59 år bare øker utgiftene med 6 000 kroner. Det er flere av de arbeidsledige under 25 år som aldri har vært innom arbeidsmarkedet. For å motta arbeidsledighetstrygd etter Folketrygdloven kreves det at den arbeidsledige har hatt inntekt over en bestemt periode. Arbeidsledige som ikke tidligere har hatt inntekt har ikke krav på arbeidsledighetstrygd og blir dermed henvist til sosialkontorene. Arbeidsledige under 25 år må derfor kunne antas at å være avhengig av sosialhjelp i større grad enn personer som f.eks mottar arbeidsledighetstrygd og derfor trenger sosialstønad mer som et supplement. Resultatene av analysen viser også at det er arbeidsledige under 25 år som har den sterkeste effekten på utgiftene til sosialhjelp.

Solidaritetsalternativet, som har ligget til grunn for sysselsettingspolitikken de senere årene, bygger på en forutsetning om at alle parter i arbeidslivet skal bidra til å øke sysselsettingen. Det vil derfor være uheldig å innføre kriterier i inntektssystemet som kan svekke kommunenes motivasjon i arbeidet med å øke sysselsettingen og å få arbeidsledige tilbake i ordinært arbeid.

Isolert sett vil kriteriet arbeidsledige kunne svekke kommunenes insitamenter til å legge til rette for at arbeidsledige skal komme i arbeid i forhold til i dag. Utvalget anser det imidlertid som lite sannsynlig at bruk av «Antall arbeidsledige» som kriterium i praksis vil redusere kommunenes innsats mot arbeidsledigheten. Dette har både politiske og økonomiske årsaker. Politisk legger alle kommuner stor vekt på å begrense ledigheten i egen kommune, bl.a. pga. det negative bildet som skapes av kommuner med høy ledighet og de negative virkningene dette gir i lokalsamfunnet (jf. også den store vekt som minsteinntektskommunene legger på næringsutvikling,

se "*LOKAL NÆRINGSPOLITIKK*" i kap. 10.2). Økonomisk vil kommunene tjene på å bringe registrerte arbeidsledige over på tiltak, selv om dette medfører reduserte overføringer gjennom inntektssystemet. Dette fordi høye sosialhjelpsutgifter vil bli avløst av arbeidsmarkedstiltak med betydelig statlig finansiering.

Utvalget foreslår at «Antall registrerte arbeidsledige» tas inn som kriterium i kostnadsnøkkelen. Arbeidsledige 25 år og over inngår med 1/3 vekt. Utvalget mener imidlertid at det bør arbeides videre med å vurdere om andre kriterier enn arbeidsledighet på en god måte kan fange opp forhold som utløser behov for sosialhjelp.

Antall personer som er skilte eller separerte i alderen 16-59 år er den andre variabelen som har sterkest effekt på utgiftene til sosialhjelp. Merutgiftene til sosialhjelp pr. skilte eller separerte i alderen 16-59 år er om lag 10 000 kroner. En mulig forklaring på hvorfor denne gruppen innbyggere har et større behov for sosialhjelp kan ha sammenheng med økte levekostnader i overgangen fra en to-person husholdning til to enpersonhusholdninger. For familier uten barn eksisterer det ingen andre stønadsordninger enn sosialhjelp, dersom man ikke klarer å forsørge seg selv etter en skilsmisse. Den sterke effekten av dette kriteriet gjør at utvalget foreslår å ta antall personer som er skilte eller separerte i alderen 16-59 år inn i kostnadsnøkkelen for kommunene.

I tillegg til de to variablene som er diskutert foran var følgende variable inkludert i analysen av variasjon i utgifter til sosialhjelp:

- antall innbyggere med fjernkulturell bakgrunn
- antall enslige forsørgere med overgangsstønad pr. innbygger
- antall uførepensjonister pr. innbygger
- antall innbyggere 16-66 år
- brutto flytting pr. innbygger
- kommunestørrelse
- beregnet reisetid pr. innbygger
- antall utskrivninger med alkoholrelaterte diagnoser pr. innbygger
- gjennomsnittlig kvadratmeterpris på brukte boliger
- pensjonsgivende lønnsinntekt pr. lønnsinntaker
- frie inntekter pr. innbygger
- prosentsats for arbeidsgiveravgift

Når det gjelder antall innbyggere med fjernkulturell bakgrunn, er det viktig å skille mellom flyktninger som har vært bosatt i landet mindre enn 5 år og flyktninger som har vært bosatt i landet mer enn 5 år. For de første fem årene får kommunene et integreringstilskudd pr. flyktning. Dette tilskuddet er ment å skulle dekke kommunenes ekstra utgifter som følge av integrering av flyktninger, også utgifter til sosialhjelp. Resultatene av Langørgens (1995) analyse viser at effekten på utgiftene til sosialhjelp reduseres når gruppen av flyktninger deles i to. For hver ekstra flyktning som har vært bosatt i landet mindre enn 5 år, og som dermed omfattes av integreringstilskuddet, er det en merkostnad til sosialhjelp pr. flyktning på omlag 10 000 kroner. For hver ekstra flyktning som har vært bosatt i landet mer enn 5 år er merutgiften til sosialhjelp pr. flyktning på omlag 6000 kroner.

Djuve og Hagen (1995) analyserer flyktningers levekår i Oslo. Utgangspunktet for denne analysen var spørsmålet om myndighetene har lyktes i å integrere de etniske minoritetene i det norske storsamfunnet. Grunnlaget for analysen er personlige intervjuer med 329 flyktninger fra seks nasjonaliteter som kom til Norge i 1988 eller 1989 og som nå er bosatt i Oslo. Rapporten inneholder blant annet analyser av flyktningenenes inntektskilder, deltakelse i arbeidsmarkedet og bruken av sosialhjelp. Når det gjelder flyktningenenes flyttemønster viser analysen at blant de flyktningene

som bosettes i andre kommuner er tendensen til å flytte til Oslo betydelig. Hvert tredje flyktning bosatt i Oslo har flyttet til byen etter å ha vært bosatt mindre enn fire år i en annen kommunene. Det viktigste motivet for å flytte er å finne arbeid.

Resultatene av Djuve og Hagens analyser når det gjelder bruken av sosialhjelp viser at det er en sammenheng mellom hvor lenge flyktningene har vært i Norge og deres avhengighet av sosialhjelp. Jo lenger en flyktning har vært bosatt i landet desto mindre sosialhjelp får han eller hun. Dersom avhengighet til sosialhjelp måles som andel av flyktningene som mottar sosialhjelp, viser Djuve og Hagens analyser at 41,5 prosent av flyktningene som kom til landet i 1987 mottar sosialhjelp, mens tallet for flyktninger som kom til landet i 1992 er 46,1 prosent.

Resultatene i Djuve og Hagens analyser samsvarer med resultatene i Langørgens analyse av variasjoner i utgifter til sosialhjelp mellom kommunene. Det er forskjell mellom flyktninger som har vært bosatt i landet i mindre enn fem år og de som har vært bosatt i landet i mer enn fem år. Videre bekrefter resultatene i Djuve og Hagens analyse at det er en forskjell mellom nordmenn og flyktninger som har vært bosatt i landet i mer enn fem år. Flyktninger som har vært bosatt i landet i mer enn fem år har en effekt på utgiftene til sosialhjelp.

På bakgrunn av dette foreslår utvalget at antall innvandrere med fjernkulturell bakgrunn som har vært bosatt i landet i mer enn fem år tas inn som kriterium i kostnadsnøkkelen for helse- og sosialformål i kommunene. Det bør vurderes om innvandrere som har vært bosatt i lengre tid skal fanges opp av kriteriet.

Når det gjelder betydningen av antall enslige forsørgere med overgangsstønad viser analysen at denne variabelen har en statistisk signifikant effekt på utgiftene til sosialhjelp, men effekten er negativ. Den negative effekten av denne variabelen kan tolkes som at mottakerne i gjennomsnitt har lavere behov for sosialhjelp enn andre grupper. Det samme kan sannsynligvis forklare den svake sammenhengen mellom antall uføretrygdede pr. innbygger og utgiftene til sosialhjelp pr. innbygger. Denne gruppen får trygdeytelser etter Folketrygdloven og vil dermed i mindre grad påvirke utgiftene til sosialhjelp.

Når det gjelder effekten av folketall på utgiftene til sosialhjelp bekrefter analysen antagelsen om at desto større kommunene er, i folketall, desto høyere er utgiftene til sosialhjelp pr. innbygger. Effekten er imidlertid svak. Denne beregnede forskjellen mellom en kommune med 10 000 innbyggere og Oslo er mindre enn 10 kroner pr. innbygger.

De resterende variablene har liten eller ingen effekt på utgiftene til sosialhjelp med unntak av antall utskrivninger med alkoholrelaterte diagnoser pr. innbygger, som har en svak effekt på sosialhjelpsutgiftene. Denne variabelen kan kanskje fange opp effekten av antall rusmisbrukere i en kommune på sosialhjelpsbudsjettene. Sammenhengen er imidlertid så svak at den ikke benyttes i det videre arbeidet med å lage en ny kostnadsnøkkel for kommunene.

Opphoping av sosiale problemer kan virke utgiftsdrivende på utgiftene til sosialhjelp fordi det gir høy hyppighet av tyngre klienter (Langørgen 1995). For å teste for slike opphopingseffekter ble det inkludert to opphopingsindekser i analysen. Den første opphopingsindeksen består av skilte/separerte og arbeidsledige. Den andre opphopingsindeksen består av skilte/separerte, arbeidsledige og flyktninger.

Resultatene av analysen viser en statistisk signifikant effekt av begge opphopingsindeksene. Men de enkelte variablene som inngår i indeksene får da redusert betydning for utgiftene til sosialhjelp. Inkluderingen av opphopingsindeksene bidrar i liten grad til å forbedre modellenes forklaringskraft. Utvalget foreslår derfor at man opprettholder skilte/separerte og arbeidsledige som selvstendige variable fremfor som en del av en indeks.

I analysen ble det også testet for en eventuell storbyeffekt og Troms/Finnmark-effekt. Resultatet av disse analysene viste en viss «Oslo-effekt». Dette betyr at utgiftene til sosialhjelp pr. innbygger er høyere i Oslo enn i resten av landets kommuner selv når det er kontrollert for andre sosio-økonomiske forhold. Det vil si at det er faktorer i Oslo som påvirker utgiftsnivået pr. innbygger som vi ikke har klart å fange opp i denne analysen. Bergen, Trondheim og Stavanger har imidlertid ikke systematiske utslag i forhold til de øvrige kommunene.

Når det gjelder variasjon i utgiftene til sosialhjelp mellom kommunene i Troms/Finnmark og resten av landet viser analysen en negativ effekt. Det vil si at kommunene i Troms og Finnmark har lavere utgifter til sosialhjelp pr. innbygger enn resten av landet.

I analysene som Statistisk sentralbyrå har foretatt på oppdrag fra utvalget ble det også analysert på variasjonen i utgifter til sosialhjelp pr. klient. Resultatene av disse analysene gir ikke mer informasjon om variasjonen i utgifter til sosialhjelp enn analysene av utgifter pr. innbygger. Analysene av utgifter til sosialhjelp pr. klient bekrefter bildet av hvilke variable som påvirker utgiftene til sosialhjelp.

Langørgens analyse viser at gjennomsnittlig kvadratmeterpris på brukte selveierboliger påvirker utgiftene pr. klient. Samtidig er det en svak tendens til at høye boligpriser reduserer antall klienter. Likevel er det en signifikant positiv sammenheng mellom boligpriser og sosialhjelpsutgifter pr. innbygger. Utvalget har i denne omgangen ikke funnet noen god operasjonalisering som gjenspeiler dette forholdet. Dette bør imidlertid fanges opp ved senere revisjoner. I den grad en kommer til at et slikt kriterium kan tas inn i kostnadsnøkkelen, må vekten på de øvrige sosialhjelpskriteriene reduseres. Det skyldes at arbeidsledighet, sivil status og innvandrere etter utvalgets forslag får en samlet vekt på nærmere 100 prosent av utgiftene til sosialhjelp, jf. *"Ny kostnadsnøkkel for kommunene"* i kap. 8.4.

Et viktig resultat av analysene som er foretatt av variasjonen i utgifter til sosialhjelp, er at det kan synes som at personer som i størst grad har behov for stønad til livsopphold er personer som faller utenfor trygdesystemet. På denne måten må man kunne si at ordningen med sosialhjelp fungerer etter hensikten, nemlig å være et sikkerhetsnett for de som ikke på annen måte kan skaffe seg inntekt. Personer som fanges opp av ordningene i Folketrygdloven vil i mindre grad etterspørre sosialhjelp. På bakgrunn av dette foreslår altså utvalget at det innføres tre nye kriterier som erstatning for det gamle kriteriet «Antall sosialhjelpstilfeller». De tre kriteriene er som følger:

- antall arbeidsledige 16-59 år, hvor arbeidsledige 25 år og over inngår med 1/3 vekt
- antall skilte eller separerte i alderen 16-59 år
- antall innbyggere med fjernkulturell bakgrunn som har vært bosatt i landet i mer enn 5 år.

#### 8.2.2.6 Barnevern

Etter barnevernloven av 1953 har helse- og sosialstyret i kommunene ansvar for barnevernet. Ansvar for drift av barnevernsinstitusjoner og for å skaffe fosterhjemsplasser er lagt til fylkeskommunene. Barnevernets hovedoppgave er å ivareta barnas interesser i de tilfellene hvor barnas foreldre eller andre omsorgspersoner ikke er i stand til å ta vare på barna på en tilfredsstillende måte.

Barnevernets virkemidler kan deles i tre kategorier. For det første kan barn som er under tiltak fra barnevernet plasseres under annen omsorg enn den som vanligvis har hatt omsorgen. For det andre kan det settes igang forebyggende tiltak for fami-

lier med behov for hjelp til omsorg for barna. Til slutt kan det iverksette andre tiltak. Andre tiltak er tiltak som ikke kan plasseres i de to første gruppene.

Fra og med 1. januar 1993 ble det innført ny barnevernslov. En viktig endring som skjedde i forbindelse med innføringen av den nye loven var opprettelsen av fylkesnemnder. Alle vedtak om overtagelse av omsorg som strider mot foreldrenes vilje skal vurderes av en fylkesnemnd. Fylkesnemndene sorterer under Barne- og familiedepartementet.

#### **Mulige utgiftsgenererende forhold**

I forbindelse med denne gjennomgangen av inntektssystemet er det interessant å analysere variasjoner mellom kommunene med hensyn til forskjeller i beregnet utgiftsbehov i barnevernet. Det er viktig for utvalget å avdekke hvilke faktorer som kjennetegner barneverns klientenes sosio-økonomiske situasjon og som dermed virker utgiftsgenererende for kommunene.

I forbindelse med ROAR-prosjektet ble det laget en delrapport om barnehager og barnevern (Vogt 1993). Den kartleggingen av tjenesteproduksjon og utgifter i barnevernet som er foretatt i rapporten bygger på tall fra SSB. I følge SSB varierer klientandelen med kommunestørrelse. Tall for antall barn som var innom barnevernet i løpet av 1991 viser at i kommuner med færre enn 5 000 innbyggere var det 15 barn pr. 1 000 barn under 18 år som var registrert hos barnevernet, mens tallet i kommuner med mer enn 50 000 innbyggere var 22. Dette antyder at grad av urbanitet påvirker utgiftene til barnevernstjenester i kommunene. Analyser fra samme rapport viser også at barneverns klienter skiller seg ut fra andre barn når det gjelder familiesituasjon. Tall fra SSBs befolkningsstatistikk viser at 81 pst av alle barn under 18 år lever i familier med begge foreldrene, mens bare 36 pst av barneverns klientene bor hos begge foreldrene.

Utover de analysene som er foretatt gjennom ROAR-prosjektet, har det ikke vært foretatt noen bred kartlegging og analyse av barneverns klienters bakgrunn og årsak til klientforholdet siden Flaatten (1983). Flaattens analyser av barneverns klienter konkluderer med at andelen barneverns barn er større blant barn som vokser opp med bare en av foreldrene enn for barn som bor sammen to foreldre. Andre faktorer som påvirker andelen barneverns barn er familieinntekt, kommunestørrelse, størrelsen på tettsteder i kommunen og flytting pr. innbygger. Analyser viser også at de ulike faktorene forsterker hverandre. Det vil si at sannsynligheten for å bli barneverns klient øker progressivt dersom barnets foreldre er skilt, familien har lav inntekt, bor i en storby og nettopp har flyttet dit.

En ny analyse av variasjoner i utgifter til barnevern er foretatt av Holmøy (1995). Resultatene av denne analysen viser at endring i familiestruktur (antall skilte pr. innbygger) har størst betydning for kommunenes utgifter til barnevern. I tillegg fant Holmøy (1995) en viss effekt av innbyggere over 15 år med bare grunnskoleutdanning.

Som en del av denne gjennomgangen av inntektssystemet har Statistisk sentralbyrå (Langørgen 1995) foretatt analyser på oppdrag fra utvalget for å analysere variasjoner mellom kommunene med hensyn til utgifter til barnevernet. Formålet med en slik analyse har vært å kartlegge ulike sosio-økonomiske faktorer som virker utgiftsgenererende på utgifter til barnevernet i kommunene. I tillegg til å få en bedre oversikt over utgiftsdrivende faktorer er det sentralt for utvalget å finne frem til kriterier som kan brukes i inntektssystemet. Det er derfor viktig at det eller de kriterier som eventuelt skal brukes i en kostnadsnøkkel for fordeling av rammetilskudd til kommunesektoren ikke kan påvirkes av kommunene selv, men er objektive i den forstand at kriteriet er upåvirkelig av kommunenes egne disposisjoner.

I analysen av variasjoner i barnevernsutgifter ble det brukt følgende variable for å forsøke å forklare variasjonen:

- skilte og separerte 16-59 år
- arbeidsledige under 59 år
- barn 0-15 med enslig forsørger
- innbyggere 0-15 år
- brutto flytting pr. innbygger
- kommunestørrelse
- beregnet reisetid pr. innbygger
- utskrivninger med alkoholrelaterte diagnoser
- pensjonsgivende inntekt
- kommunale frie inntekter
- prosentsats for arbeidsgiveravgift

Det er kun to av disse variablene som har signifikant effekt på utgiftene til barnevern. Antall skilte og separerte i alderen 16-59 år er den variabelen som har den sterkeste effekten på barnevernsutgiftene. Gjennomsnittlig barnevernsutgifter er i overkant av 300 kroner pr. innbygger. Resultatene av analysen viser at en øking med en person i gruppen skilte og separerte i alderen 16-59 år fører til økte utgifter til barnevernet på omlag 6 000 kroner. Den andre variabelen som har en signifikant effekt på utgiftene til barnevern er antall utskrivninger med alkoholrelaterte diagnoser.

I motsetning til SSBs tidligere analyser finner vi her ingen signifikant effekt av kommunestørrelse på barnevernsutgifter. En forklaring på det kan være at det i denne analysen er kontrollert for flere andre uavhengige variable. Effekten av kommunestørrelse blir dermed betydelig redusert og er i denne analysen ikke signifikant.

På bakgrunn av de analyser som er foretatt på vegne av utvalget (Langørgen 1995), foreslås det at antall skilte og separerte i alderen 16-59 år tas inn i kostnadsnøkkelen for kommunene som et kriterium for å fange opp variasjoner i behovet for barnevern mellom kommunene.

#### 8.2.2.7 *Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene*

Tabell 8.15 viser utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene. Kostnadsnøkkelen består, foruten fem alderskriterier, av «Antall skilte og separerte 16-59 år», «Antall arbeidsledige», «Antall innvandrere med fjernkulturell bakgrunn», «Antall døde» og «Antall ikke-gifte 67 år og over». Arbeidsledighetskriteriet er definert som summen av arbeidsledige under 25 år og arbeidsledige 25-59 år, der den eldste gruppen er gitt 1/3 vekt. Denne korreksjonen fanger opp at en ekstra arbeidsledig under 25 år har større betydning for sosialhjelpsutgiftene enn en ekstra arbeidsledig i aldersgruppen 25-59 år. I flyktningekriteriet inngår fjernkulturelle innvandrere som ikke omfattes av integreringstilskuddet for flyktninger. Dødelighetskriteriet operasjonaliseres som produktet av standardisert dødelighet og innbyggertall.

Merutgiften til «Antall skilte og separerte 16-59 år» er beregnet til å utgjøre 62,6 av de samlede sosialhjelpsutgiftene og 57 prosent av de samlede barnevernsutgiftene. Mens merutgiften i tilknytning til kriteriet «Antall arbeidsledige 16-59 år» utgjør 28,2 prosent av de samlede utgiftene til økonomisk sosialhjelp. Merutgiften til «Antall innvandrere med fjernkulturell bakgrunn» er beregnet til å utgjøre 5,9 prosent av de samlede utgiftene til økonomisk sosialhjelp. For «Antall ikke-gifte 67 år og over» og «Antall døde» er merkostnadene i pleie- og omsorgstjenesten beregnet å utgjøre 7,5 prosent av de samlede netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester. Innvektingen av disse kriteriene innebærer at vektingen av alderskriteriene

må reduseres i forhold til tabell 8.9. For hver tjeneste er det foretatt en proporsjonal reduksjon i vekten på alderskriteriene.

### 8.3 ADMINISTRASJON

#### 8.3.1 Basistillegget i dagens kostnadsnøkkel for kommunene

I dagens kostnadsnøkkel for kommunene er det et basistillegg med en vekt på 5,6 prosent. Basistillegget er utformet slik at alle kommuner tildeles et likt beløp gjennom dette kriteriet. Begrunnelsen for denne utformingen er at det er faste grunnkostnader i driften av en kommune, bl.a. knyttet til nødvendig administrasjon. I inntektssystemet for 1996 gir basistillegget

Tabell 8.15: Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for helse- og sosialtjenesten i kommunene.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 0-15 år	0,065
Andel innbyggere 16-66 år	0,140
Andel innbyggere 67-79 år	0,150
Andel innbyggere 80-89 år	0,250
Andel innbyggere 90 år og over	0,094
Andel skilte 16-59 år	0,141
Andel arbeidsledige 16-59 år	0,048
Andel innvandrere med fjernkulturell bakgrunn	0,010
Andel dødelighet	0,051
Andel ikke-gifte 67 år og over	0,051
Sum	1,000

hver kommune et beregnet utgiftsbehov på nærmere 6,4 millioner kroner. Målt i utgiftsbehov pr. innbygger betyr basistillegget mest for de minste kommunene. Tabell 8.16 viser sammenhengen mellom antall innbyggere og beregnet utgiftsbehov pr. innbygger gjennom basistillegget. En kommune med 500 innbyggere får, gjennom basistillegget alene, beregnet et utgiftsbehov på 12 747 kroner pr. innbygger. Tilsvarende tall for en kommune med 5 000 innbyggere er 1 275 kroner. For kommuner med mer enn 64 000 innbyggere betyr basistillegget mindre enn 100 kroner pr. innbygger. Utsira og Oslo representerer hvert sitt ytterpunkt. Basistillegget gir Utsira med 212 innbyggere et beregnet utgiftsbehov på om lag 30 000 kroner pr. innbygger. Oslo får et beregnet utgiftsbehov på 13 kroner pr. innbygger.

Tabell 8.16: Beregnet utgiftsbehov gjennom basistillegget. Kroner pr. innbygger. Inntektssystemet for 1996.

Antall innbyggere	Beregnet utgiftsbehov fra basistillegget
0 - 1 000	9 219
1 000 - 2 000	4 285
2 000 - 3 000	2 533
3 000 - 4 000	1 853

Tabell 8.16: Beregnet utgiftsbehov gjennom basistillegget. Kroner pr. innbygger. Inntektssystemet for 1996.

4 000 - 5000	1 424
5 000 - 10 000	989
10 000 - 20000	453
20 000 - 50 000	206
50 000 -	44

### 8.3.2 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for kommunal administrasjon

I "*Grunnskole*" i kap 8.1 og "*Helse- og sosialtjenesten*" i kap 8.2 har utvalget laget kostnadsnøkler for hhv. grunnskole og helse- og sosialtjenesten i kommunene, og disse kostnadsnøkklene fanger opp forskjeller i utgiftsbehov i produksjonen av nasjonale velferdstjenester. Utvalget mener at det i tillegg til dette er nødvendig å etablere en kostnadsnøkkel for kommunal administrasjon. Behovet for en slik kostnadsnøkkel er begrunnet med at de faste kostnadene knyttet til drift av kommuneadministrasjon utgjør store beløp pr. innbygger i de minste kommunene. En særskilt kostnadsnøkkel for administrasjon sikrer at det tas hensyn til slike smådriftsulemper. Utvalget mener videre at kostnadsnøkkel for administrasjon skal dekke sentraladministrasjon og all sektoradministrasjon.

Administrasjon er en nødvendig aktivitet i enhver organisasjon og produksjon. Men administrasjon er ikke et entydig begrep. I den generelle litteraturen om administrasjon skilles det mellom operative og administrative funksjoner i tjenesteproduksjonen. Den operative innsats inngår direkte i tjenesteytingen, mens administrative ressurser rettes mot ledelse, samordning og kontroll med de operative funksjoner. Administrasjonen i kommuneforvaltningen har to hovedfunksjoner. For det første skal administrasjonen forberede og tilrettelegge saker for politisk behandling, f.eks. i budsjettspørsmål. Administrasjonen skal i slike spørsmål legge fram en helhetlig vurdering av sakskomplekset hvor alle relevante sider er belyst, slik at de politiske organ har et best mulig utgangspunkt for å fatte beslutninger. For det andre skal administrasjonen drive kommunen som organisasjon og ha det løpende ansvaret for at det kommunale tjenestetilbudet fungerer. Herunder kommer organisering-soppgaver, økonomistyring og regnskapsføring, personalpolitikk, m.v.

Kalseth og Rattsø (1994) har analysert ressursbruken i kommuneadministrasjon. Som administrasjonsbegrep benytter de kommuneregnskapenes definisjoner av sentraladministrasjon og sektoradministrasjon i skolesektoren, helse- og sosialsektoren, kirke- og kultursektoren og teknisk sektor. Denne avgrensningen fanger ikke opp all virksomhet i kommuneforvaltningen som kan karakteriseres som administrasjon. Administrasjonsoppgaver på lavere nivå, f.eks. i den enkelte skole, omfattes ikke av en slik avgrensning av administrasjonsbegrepet.

Tabell 8.17 viser administrasjonsutgifter pr. innbygger i 1992. Kommunene er gruppert etter innbyggertall. De minste kommunene har de høyeste administrasjonsutgiftene. Kommuner med færre enn 1 000 innbyggere har i gjennomsnitt administrasjonsutgifter på mer enn 9 000 kroner pr. innbygger. De laveste administrasjonsutgiftene finner vi i de mellomstore kommunene med 11 000 - 18 000 innbyggere. De har et utgiftsnivå på vel 2 200 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt.

Tabell 8.17 dokumenterer en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og administrasjonsutgifter pr. innbygger. Disse forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse betyr ikke nødvendigvis at det er stordriftsfordeler i kommunal administrasjon. Det kan være andre forhold enn størrelse som er de underliggende årsakene til det høye utgiftsnivået i de små kommunene. Vi vet bl.a. at små kommuner gjen-

nomgående har et høyt inntektsnivå, jf. "*Kommunesektorens inntekter og tjeneste-produksjon*" i kap. 3.

Tabell 8.17: Driftsutgifter i kommuneadministrasjon. Kommunene grupper etter innbyggertall. Kroner pr. innbygger. 1992.

Innbyggertall	Adm. utg. pr. innb <sup>1)</sup>
0 - 1 000	9 233
1 000 - 2 000	6 037
2 000 - 3 000	4 269
3 000 - 5 000	3 556
5 000 - 7 000	3 087
7 000 - 9 000	2 723
9 000 - 11 000	2 611
11 000 - 14 000	2 283
14 000 - 18 000	2 226
18 000 - 25 000	2 474
25 000 - 35 000	2 442
35 000 - 60 000	2 283
60 000 -	2 508
Landet	3 942

<sup>1)</sup> Uveide gjennomsnitt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kalseth og Rattsø (1994) har foretatt analyser som gjør det mulig å isolere betydningen av folketall i forhold til andre faktorer som påvirker administrasjonsutgiftene. De estimerer en regresjonsmodell hvor administrasjonsutgifter pr. innbygger er en funksjon av innbyggertall, inntektsnivå og en rekke lokale karakteristika. Analysene viser klart at andre forhold enn antall innbyggere har betydning for administrasjonsutgiftene. For det første påvirkes utgiftene av inntektsnivået. Kommuner med høye inntekter pr. innbygger har også høye administrasjonsutgifter pr. innbygger. Av øvrige lokale karakteristika har aldersstruktur og befolkningsvekst betydning, mens ulike mål på bosettingsmønsteret ikke synes å være viktig for administrasjonsutgiftene. Det antas at virkningen av aldersstrukturen går gjennom tjenestesammensetningen. En høy andel barn, unge og eldre virker til å vri ressursbruken mot barnehager, skole og eldreomsorg, som er lite administrasjonsintensive. Befolkningsvekst stimulerer ressursbruken i teknisk sektor, som er administrasjonsintensiv.

Analysene dokumenterer smådriftsulemper i kommunal administrasjon, også etter at det er kontrollert for inntektsnivå, alderssammensetning og befolkningsvekst. Stordriftsfordelene synes i stor grad å være uttømt ved en kommunestørrelse på 15 000 innbyggere. Tabell 8.18 viser den isolerte betydningen av kommunestørrelse, nærmere bestemt den beregnede merutgiften i kommuner med færre enn 15 000 innbyggere i forhold til en kommune med 15 000 innbyggere. Den beregnede merutgiften for kommuner med færre enn 1 000 innbyggere er om lag 3 300 kroner pr. innbygger. Videre vil en økning i folketallet fra 1 500 til 2 500 innbyggere isolert

sett redusere administrasjonsutgiftene med om lag 500 kroner pr. innbygger. Virkningen av økt innbyggertall avtar med kommunestørrelsen. En økning av folketallet fra 4 500 til 5 500 innbyggere vil redusere administrasjonsutgiftene med om lag 70 kroner pr. innbygger. En sammenlikning av tabell 8.17 og 8.18 viser at merutgiftene i de minste kommunene reduseres betydelig når det kontrolleres for inntektsnivå og andre lokale forhold. Dersom vi sammenlikner de faktiske administrasjonsutgiftene i kommuner med færre enn 1 000 innbyggere og kommuner med om lag 15 000 innbyggere, finner vi at differansen er om lag 7 000 kroner pr. innbygger (tabell 8.17). Differansen reduseres til det halve når det er kontrollert for inntektsnivå, alderssammensetning, befolkningsvekst, m.v. (tabell 8.18).

Tabell 8.18: Merutgift i kommuneadministrasjon. Kommuner under 15 000 innbyggere i forhold til en kommune med 15 000 innbyggere. Kroner pr. innbygger. 1992.

Innbyggertall	Merutgift pr. innb
0 - 1 000	3 314
1 000 - 2 000	1 028
2 000 - 3 000	571
3 000 - 4 000	375
4 000 - 5 000	267
5 000 - 6 000	197
6 000 - 7 000	149
7 000 - 8 000	114
8 000 - 9 000	87
9 000 - 10 000	66
10 000 - 11 000	49
11 000 - 12 000	35
12 000 - 13 000	23
13 000 - 14 000	13
14 000 - 15 000	4

Kilde: Kalseth og Rattsø (1994).

En sammenlikning av tabell 8.16 og 8.18 antyder at basistillegget overkompenserer de minste kommunene for merkostnader i administrasjon. Kommunene med færre enn 1 000 innbyggere får i 1996 nærmere 8 800 kroner mer pr. innbygger gjennom basistillegget enn en kommune med 15 000 innbyggere. Til sammenlikning var de beregnede merkostnadene i administrasjon vel 3 300 kroner pr. innbygger i 1992. Selv når en korrigerer for pris- og kostnadsvekst fra 1992 til 1996, vil kompensasjonen gjennom basistillegget være betydelig høyere enn de beregnede merkostnadene.

Rapporten til Kalseth og Rattsø (1994) er en oppdatering av analyser gjort i forbindelse med NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring». Det er reist betydelig kritikk mot disse analysene, bl.a. fra Aksjon mot Tvangssammenslutning av Kommuner (ATK). ATK finner det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at små kommuner har høyere administrasjonskostnader enn store kommuner. Aksjonen mener for det første at kommuneregnskapene kan gi et galt

bilde av de faktiske administrasjonsutgiftene i kommunene. Det vises videre til at de minste kommunene er svært forskjellige. Det er for eksempel en rekke kraftkommuner blant kommunene med færre enn 1 000 innbyggere. De små kraftkommunene har høye administrasjonsutgifter, og dette bidrar til å trekke opp gjennomsnittet for de minste kommunene. ATK viser til at kraftkommuner med færre enn 1 000 innbyggere i 1989 hadde nærmere dobbelt så høye administrasjonsutgifter som andre kommuner med samme folketall.

AGENDA Utredning & Utvikling (Helgesen 1995) har på oppdrag for Kommunal- og Arbeidsdepartementet, undersøkt om kommuneregnskapene gir et riktig bilde av kommunenes administrasjonsutgifter. Studien er basert på en spørreundersøkelse som omfatter 76 kommuner. Kommunene er for det første bedt om å oppgi sine administrasjonsutgifter i henhold til kommuneregnskapet for 1994. Videre stilles det kontrollspørsmål for å avgjøre om det bør foretas endringer i de oppgitte regnskapstallene. Kontrollspørsmålene er utformet med sikte på at de korrigerede regnskapstallene skal være mest mulig sammenliknbare mellom kommuner. Undersøkelsen peker i retning av at kommuneregnskapene overvurderer kommunenes faktiske administrasjonsutgifter. For de 76 kommunene som omfattes av undersøkelsen er de korrigerede administrasjonsutgiftene i gjennomsnitt 13 prosent lavere enn det som framgår av kommuneregnskapene. Selv om kommuneregnskapene synes å overvurdere de faktiske administrasjonsutgiftene, viser det seg at regnskapene i hovedsak gir et riktig bilde av forskjellene mellom kommuner. De kommunene som i regnskapet for 1994 hadde store avvik fra gjennomsnittet har også de største avvikene etter at regnskapstallene er korrigert. Det synes imidlertid å være en viss sammenheng mellom kommunenes innbyggertall og graden av overrapportering. I rapporten skilles det mellom små, mellomstore og store kommuner. For de små kommunene er de korrigerede regnskapstallene 17 prosent lavere enn de regnskapsførte. For de mellomstore kommunene er tilsvarende tall 8 prosent, og for de største kommunene 14 prosent. Dette peker i retning av at regnskapstallene gir de mellomstore kommunene for høye administrasjonsutgifter sett i forhold til de øvrige kommunene. Men rapporten bekrefter i hovedsak de funn som er gjort i tidligere undersøkelser basert på regnskapsdata. Administrasjonsutgiftene pr. innbygger avtar med folketallet, og effekten er sterkest for kommuner med lavt innbyggertall. Det er utvalgets oppfatning at rapporten fra AGENDA Utredning & Utvikling bekrefter at regnskapene gir et noenlunde riktig bilde av variasjonene i kommunale administrasjonsutgifter, og at de derfor kan benyttes som grunnlag for å tallfeste de minste kommunenes merkostnader i kommunal administrasjon.

Utvalget mener, som Aksjon mot Tvangssammenslutning av Kommuner, at det må tas hensyn til alle forhold som påvirker administrasjonsutgiftene. Følgelig knyttes smådriftsulemper i administrasjon til den isolerte betydningen av folketallet, dvs. de beregnede merkostnadene etter at det er kontrollert for inntektsforskjeller og andre lokale forhold. Dette betyr at det de beregnede merkostnadene i tabell 8.18 som danner grunnlaget for utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for kommunal administrasjon. Den beregnede merutgiften gir et helt annet bilde av smådriftsulempene enn de faktiske administrasjonsutgiftene.

Som grunnlag for å bygge en kostnadsnøkkel for sentraladministrasjon, skoleadministrasjon og helse- og sosialadministrasjon har utvalget valgt å benytte analysene til Kalseth og Rattsø (1994). Kostnadsnøkkel for administrasjon skal først og fremst fange opp smådriftsulemper i de minste kommunene. Dette ivaretas gjennom et basistillegg. Vekten til dette kriteriet skal avspeile hvor stor andel de faste administrasjonskostnadene utgjør av de samlede administrasjonsutgiftene. Det antas at de øvrige administrasjonskostnadene er noenlunde proporsjonale med antall innbyggere.

Utvalget har valgt å ta utgangspunkt i grunnlaget for beregningene i tabell 8.18, nemlig at de faste kostnadene i kommunal administrasjon ble beregnet til å utgjøre om lag 1,7 millioner kroner pr. kommune i 1992. Basert på materialet til Kalseth og Rattsø (1994), har utvalget beregnet at de faste kostnadene utgjør 7,5 prosent av de samlede administrasjonsutgiftene. Dette begrunner utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for kommunal administrasjon vist i tabell 8.19. Basistillegget som skal reflektere de faste kostnadene, er gitt en vekt på 0,075, mens «Antall innbyggere» har fått en vekt på 0,925.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for kommuneadministrasjon er illustrert i tabell 8.20. Tabellen viser beregnet utgiftsbehov pr. innbygger for kommunene gruppert etter innbyggertall. Kommuner med

Tabell 8.19: Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for kommunal administrasjon.

Kriterium	Vekt
Basistillegg	0,075
Andel innbyggere	0,925
Sum	1,000

færre enn 1 000 innbyggere får et beregnet utgiftsbehov pr. innbygger som er dobbelt så høyt som landsgjennomsnittet. Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger avtar med kommunestørrelse, og for kommuner med over 10 000 innbyggere er beregnet utgiftsbehov pr. innbygger lavere enn landsgjennomsnittet.

Tabell 8.20: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Antall innbyggere	Indeks
0 - 1 000	2,010
1 000 - 2 000	1,430
2 000 - 3 000	1,220
3 000 - 4 000	1,140
4 000 - 5 000	1,090
5 000 - 10 000	1,030
10 000 - 20 000	0,980
20 000 - 50 000	0,950
50 000 -	0,930

#### 8.4 NY KOSTNADSNØKSEL FOR KOMMUNENE

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene er basert på analyser av det kommunale tjenestetilbudet. Det er benyttet tilgjengelige data fra kommuneregnskapene og annen offentlig statistikk. Dette er de samme datakilder som kriteriene i kostnadsnøkklene må bygge på. Forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene er en sammenvektning av kostnadsnøkklene for grunnskole, helse- og sosialtjenesten og kommunal administrasjon. Vektene er proporsjonale med tjenestenes netto driftsutgifter i 1994. Grunnskole har en vekt på 31,0 prosent, helse- og sosialtjenesten en vekt på 50,4 prosent og kommunal administrasjon en vekt på 18,6 prosent. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er vist i tabell 8.21.

Tabell 8.21: Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 0-6 år	0,032
Andel innbyggere 7-15 år	0,293
Andel innbyggere 16-66 år	0,182
Andel innbyggere 67-79 år	0,093
Andel innbyggere 80-89 år	0,132
Andel innbyggere 90 år og over	0,048
Andel skilte og separerte 16-59 år	0,071
Andel arbeidsledige 16-59 år	0,024
Andel dødelighet	0,026
Andel ikke-gifte 67 år og over	0,026
Andel innvandrere	0,005
Andel reisetid	0,034
Andel bosatt spredtbygd	0,008
Andel basistillegg	0,026
Sum	1,000

Utvalget vil spesielt påpeke tre viktige endringer i forhold til nåværende kostnadsnøkkel. For det første er det introdusert tre sosiale kriterier som skal fange opp forskjeller i beregnet utgiftsbehov innen sosialhjelp og barnevern. Dette er en klar forbedring i forhold til kriteriet «Antall sosialhjelpstilfeller» i dagens kostnadsnøkkel. Til forskjell fra dagens kriterium, vil de nye kriteriene både fange opp forskjeller i antall sosialhjelpstilfeller og forskjeller i stønadsnivå pr. klient. De vil også i større grad tilfredsstille kravet til objektivitet. For det andre er kriteriet «Beregnet timetall» fra Agdermodellen tatt ut av kostnadsnøkkel og er erstattet med kriteriene «Andel innbyggere 7-15 år», «Andel reisetid», «Andel bosatt spredtbygd» og et «Basistillegg». Denne endringen bidrar til økt stabilitet samtidig som det blir lettere for kommunene å forutsi hvordan utgiftsbehovet påvirkes av endringer i elevtallet. For det tredje vil det ha stor betydning for de minste kommunene at vekten på basistillegget er redusert fra 5,6 til 2,6 prosent.

Det er et hovedresultat at utvalgets forslag reduserer forskjellene i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger. Med dagens kostnadsnøkkel varierer beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i forholdet 5,6:1, dvs. at beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i Utsira er 5,6 ganger så høyt som i Oppegård. Utvalgets forslag gir en variasjon i utgiftsbehov pr. innbygger i forholdet 2,6:1.

Tabell 8.22: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger, dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene gruppert etter fylke. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,96	1,00
Akershus	0,83	0,90
Oslo	0,99	1,00
Hedmark	1,03	1,03

Tabell 8.22: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger, dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene gruppert etter fylke. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Oppland	1,02	1,02
Buskerud	0,96	1,00
Vestfold	0,94	1,00
Telemark	1,03	1,04
Aust-Agder	1,07	1,05
Vest-Agder	1,01	1,01
Rogaland	0,95	0,96
Hordaland	1,02	1,02
Sogn og Fjordane	1,21	1,10
Møre og Romsdal	1,05	1,04
Sør-Trøndelag	1,00	0,99
Nord-Trøndelag	1,09	1,05
Nordland	1,10	1,04
Troms	1,09	0,99
Finnmark	1,16	0,97

Tabell 8.22 viser beregnet utgiftsbehov pr. innbygger for kommunene gruppert etter fylke. Utvalgets forslag reduserer de fylkesvise forskjellene i utgiftsbehov pr. innbygger. I nåværende kostnadsnøkkel har kommunene i Akershus det laveste beregnede utgiftsbehovet, 17 prosent under landsgjennomsnittet. Det høyeste beregnede utgiftsbehovet finner vi blant kommunene i Sogn og Fjordane, som i gjennomsnitt ligger 21 prosent over landsgjennomsnittet. Med utvalgets forslag vil fremdeles Akershus og Sogn og Fjordane være ytterpunktene, men avvikene fra landsgjennomsnittet blir mindre. Det beregnede utgiftsbehovet for kommunene i Akershus ligger 10 prosent under landsgjennomsnittet, mens kommunene i Sogn og Fjordane ligger 10 prosent over.

Det er i hovedsak tre årsaker til at kommunene i Sogn og Fjordane i gjennomsnitt får et høyt beregnet utgiftsbehov. For det første har Sogn og Fjordane mange små kommuner som får god uttelling gjennom basistillegget. For det andre har kommunene i dette fylket et spredt bosettingsmønster, både målt ved reisetidskriteriet og ved spredtbygdkriteriet. For det tredje har kommunene i Sogn og Fjordane en høy andel eldre i befolkningen.

De kriteriene som forklarer at kommunene i Sogn og Fjordane har et høyt beregnet utgiftsbehov forklarer også at kommunene i Akershus har et lavt beregnet utgiftsbehov. Kommunene i Akershus har gjennomgående et høyt innbyggertall, et konsentrert bosettingsmønster og en ung befolkning.

Det er kommunene i Østfold, Akershus, Buskerud og Vestfold som får størst økning i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger som følge av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene i disse fylkene tjener på at basistillegget får redusert vekt og at de særskilte tilleggene til storbyene og kommunene i Troms og Finnmark er tatt ut. I tillegg har kommunene i disse fylkene et høyt antall skilte og separerte i forhold til innbyggertallet.

Den sterkeste reduksjonen i beregnet utgiftsbehov finner vi blant kommunene i Troms, Finnmark og Sogn og Fjordane. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel slår sterkest ut for Finnmarkskommunene. De får i gjennomsnitt redusert det beregnede utgiftsbehovet fra 16 prosent over landsgjennomsnittet til 3 prosent under lands-

gjennomsnittet. Reduksjonen i beregnet utgiftsbehov for Finnmarkskommunene skyldes delvis at utvalget ikke foreslår et eget Troms- og Finnmarkstillegg for helse- og sosialsektoren og delvis at basistillegget har fått redusert betydning. Når Finnmarkskommunene får et beregnet utgiftsbehov på bare 97 prosent av landsgjennomsnittet, henger dette sammen med at Finnmark har en relativt ung befolkning og at Finnmark ligger omlag på landsgjennomsnittet med hensyn til de bosettingsmål utvalget har anvendt. Utvalget har i "*Opplegg for utgiftsutjevningen*" i kapittel 7.3.4 påpekt behovet for å utvikle bosettingsmål som fanger opp betydningen av bosettingsmønsteret på en bedre måte.

En del av kommunene i Troms får også en betydelig reduksjon som følge av at utvalget ikke foreslår et eget Troms- og Finnmarkstillegg i helse- og sosialsektoren og fordi basistilleggets betydning reduseres. Kommunene i Sogn og Fjordane taper på at den nye kostnadsnøkkelen i større grad tar hensyn til sosiale faktorer og fordi basistillegget får mindre betydning.

Utvalget har i gjennomgangen av skolesektoren og helse- og sosialsektoren pekt på spesielle forhold i Nord-Norge som ikke fanges opp av kostnadsnøkklene på disse sektorene. Utvalget har ikke kunnet kvantifisere betydningen av disse forholdene. Dette kan tilsi et høyere utgiftsbehov for kommunene i Nord-Norge enn det som er beregnet.

Tabell 8.23 viser beregnet utgiftsbehov pr. innbygger for kommunene gruppert etter innbyggertall. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i de minste kommunene. Kommuner med færre enn 1 000 innbyggere har i gjennomsnitt et beregnet utgiftsbehov pr. innbygger vel 40 prosent over landsgjennomsnittet. Det skyldes først og fremst at basistillegget kompenserer disse kommunene for kostnadsulempen i administrasjon og grunnskole. I tillegg har de minste kommunene en høy andel eldre i befolkningen.

Basistillegget bidrar til at beregnet utgiftsbehov pr. innbygger avtar med stigende innbyggertall. Kommunene med mer enn 50 000 innbyggere får imidlertid et høyere beregnet utgiftsbehov pr. innbygger enn

Tabell 8.23: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger, dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Antall innbyggere	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
0 - 1 000	2,07	1,41
1 000 - 2 000	1,63	1,26
2 000 - 3 000	1,36	1,17
3 000 - 4 000	1,22	1,10
4 000 - 5 000	1,15	1,08
5 000 - 10 000	1,04	1,02
10 000 - 20 000	0,94	0,97
20 000 - 50 000	0,88	0,95
50 000 -	0,94	0,97

kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere. Det skyldes at de største kommunene har en høy andel eldre i befolkningen og mange skilte og separerte.

I forhold til dagens kostnadsnøkkel gir utvalgets forslag en betydelig reduksjon i beregnet utgiftsbehov for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Dette skyldes at basistillegget har fått lavere vekt. Nåværende kostnadsnøkkel gir kommunene med færre enn 1 000 innbyggere et beregnet utgiftsbehov pr. innbygger som utgjør

mer enn det dobbelte av gjennomsnittet på landsbasis. Med utvalgets forslag blir utgiftsbehovet i disse kommunene beregnet til å ligge vel 40 prosent over landsgjennomsnittet.

Det er de mellomstore byene som får størst økning i beregnet utgiftsbehov som følge av utvalgets forslag. Dagens kostnadsnøkkel gir disse kommunene et beregnet utgiftsbehov pr. innbygger 12 prosent under landsgjennomsnittet. Med utvalgets forslag blir de liggende 5 prosent under landsgjennomsnittet. Hovedårsaken til at de mellomstore byene kommer bedre ut er større vekt på sosiale forhold og alderskriterier. I tillegg kommer virkningene av at de særskilte tilleggene til storbyene og kommunene i Troms og Finnmark er tatt ut av kostnadsnøkkel og at basistillegget har fått lavere vekt. Til tross for at storbytillegget elimineres, vil de største byene få en vekst i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger på vel 3 prosent. Dette henger sammen med at sosiale kriterier og alderskriterier har fått større betydning, at basistillegget får lavere vekt og at utvalget ikke foreslår særskilte tillegg til kommunene i Troms og Finnmark.

### **Oppsummering**

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene gir et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i små kommuner og utkantkommuner, og et lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i regionsenterkommuner og byer. Små kommuner og utkantkommuner er dyre å drive, og dette kommer særlig til uttrykk i grunnskole og kommuneadministrasjon. Disse kommunene vil motta overføringer gjennom utgiftsutjevningen som utjevner de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, slik at nasjonale velferdstjenester blir tilgjengelige for alle uavhengig av hvor i landet de bor.

Over tid har det kommunale tjenestetilbudet dreid i retning av økt omfang av sosiale tiltak. Dette er fanget opp i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Den økte vektleggingen på alderskriterier og sosiale forhold vil, i forhold til dagens kostnadsnøkkel, øke overføringene til regionsenterkommuner og byer.

## KAPITTEL 9

**Beregnet utgiftsbehov i fylkeskommunene****9.1 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING****9.1.1 Innledning**

Regjeringen la våren 1992 frem St.meld. nr. 33 (1991-92) «Om visse sider ved videregående opplæring». Meldingen la grunnlaget for Ot.prp. nr. 31 (1992-93) «Om lov om endringer i lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring». Forslaget til lovendringer, som fikk tilslutning i Stortinget, gir avgangselever fra grunnskolen rett til 3 års videregående opplæring. Retten må i sin helhet normalt tas ut innen 4 år etter fullført grunnskole. En slik rettighet innebar også en plikt for fylkeskommunene, som har ansvaret for den videregående opplæringen. Retten til videregående opplæring er som regel forbeholdt ungdom mellom 16 og 18 år. Dette innebærer imidlertid ikke at fylkeskommunene ikke har et ansvar for innbyggere over 18 år, men denne plikten strekker seg ikke like langt som overfor rettighetshaverne. Fylkeskommunene er likevel forpliktet til å stille et visst antall plasser til disposisjon for personer som ikke omfattes av retten til videregående opplæring. Det er et stort behov for videregående opplæring i den voksne delen av befolkningen, bl.a. fordi endringer i arbeidsmarkedet endrer kompetansebehovet. Gjennom omfangsforskriften stilles det krav til fylkeskommunenes kapasitet mht. det å gi et tilfredsstillende tilbud til videregående opplæring. Kravet til omfang er satt til minst 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18 åringer. Dette omfanget gir rom for videregående opplæring blant voksne, mulighet til omvalg og mulighet for elever med særskilt tilrettelagt opplæring til å bruke lengre tid enn forutsatt.

**9.1.2 Tidligere kostnadsnøkkel for videregående opplæring**

Kostnadsnøkkel for videregående opplæring ble sist oppdatert i St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunane». Denne oppdaterte kostnadsnøkkel, vist i tabell 9.1, lå til grunn for etableringen av en felles kostnadsnøkkel fra 1994.

Kostnadsnøkkel ivaretar først og fremst forskjeller i samlet etterspørsel etter videregående opplæring og forskjeller i hvordan etterspørselen fordeler seg mellom yrkesfag og allmennfag. Analyser som ble foretatt da kostnadsnøkkel ble laget viste at enhetskostnadene for elever innenfor yrkesfag var over dobbelt så høye som enhetskostnadene for elever på allmennfag. Dette har sammenheng med at klassetør

Tabell 9.1: Tidligere kostnadsnøkkel for videregående opplæring.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 16-18 år	0,61
Andel søkere til yrkesfaglig opplæring	0,20
Andel innbyggere bosatt spredtbygd	0,04
Andel innbyggere over 18 år	0,15
Sum	1,00

relsen innenfor yrkesfaglig studieretning er mindre enn for allmennfag. Dette betyr at utgiftene til videregående opplæring er større i de fylkeskommunene som har flere søkere til yrkesfaglig studieretning enn for de fylkeskommunene som har flest søkere til allmennfaglig studieretning. Variasjoner i utgifter mellom allmennfag og yrkesfag ivaretas gjennom kriteriet «Antall søkere til yrkesfaglig opplæring».

For å bestemme vektene i kostnadsnøkkelen for videregående opplæring ble det tatt utgangspunkt i samlede utgifter på grunnkursnivå og antall elever fordelt på yrkesfag og allmennfag. Datagrunnlaget var fra 1991. Utgangspunktet er at fylkeskommunene blir påført en viss enhetskostnad uansett hvilken linje eleven velger. Denne grunnutgiften er like stor for alle elever. «Antall innbyggere 16-18 år» ble gitt en vekt som reflekterer utgiftene ved å gi alle et allmennfaglig tilbud, mens vekten til «Antall søkere til yrkesfaglig opplæring» reflekterer merkostnaden ved å gi et yrkesfaglig tilbud. Til sammen blir dette 100 prosent av utgiftene.

Kriteriet «Antall innbyggere over 18 år» skal ivareta behovet for videregående opplæring i den voksne delen av befolkningen. Sett i forhold til de kalkuleerte utgiftene ved å gi et tilbud til personer over 18 år, er kriteriet gitt en vekt på 0,15. Kostnadsnøkkelen tar videre hensyn til bosettingsmønsteret. Ideen er at et spredt bosettingsmønster krever en desentralisert skolestruktur med høye kostnader pr. elev. Dette fanges opp gjennom kriteriet «Antall innbyggere bosatt spredtbygd», som er gitt en vekt på 0,04.

### 9.1.3 Foreliggende analyser av fylkeskommunal ressursbruk innen videregående opplæring

Det foreligger flere empiriske analyser av fylkeskommunenes ressursbruk innen videregående opplæring. I det følgende diskuteres to av disse, Falch og Rattsø (1995) og Toresen (1994).

Falch og Rattsø (1995) har analysert ressursbruken i videregående opplæring i perioden i 1977-1990. Analysen tar utgangspunkt i en dekomponering av driftsutgifter pr. innbygger 16-18 år i følgende fire komponenter:

- Antall lærere pr. elev
- Lønnskostnader pr. lærer
- Driftsutgifter pr. elev ekskl. lønn
- Antall elever pr. innbygger 16-18 år

Lærerlønningene fastsettes i forhandlinger mellom staten og lærerorganisasjonene, og er derfor utenfor fylkeskommunenes kontroll. Fylkeskommunene kan imidlertid påvirke de tre øvrige komponentene. Gjennom opprettelse av elevplasser kan fylkene påvirke omfanget, dvs. antall elever pr. innbygger 16-18 år. Lærerintensiteten og øvrige driftsutgifter pr. elev påvirkes indirekte av fordelingen av elevplasser mellom ulike studieretninger og lokaliseringen av skoler. Det er færre elever pr. klasse i de yrkesfaglige studieretningene enn i de allmennfaglige. Dette betyr at økt satsing på yrkesfag vil øke antall lærere pr. elev. En mer desentralisert skolestruktur vil både påvirke lærerintensiteten og øvrige driftsutgifter pr. elev. For det første vil en mer desentralisert skolestruktur i gjennomsnitt redusere antall elever pr. klasse slik at lærerintensiteten øker. For det andre vil øvrige driftsutgifter pr. elev øke, bl.a. fordi utgiftene til skoleadministrasjon blir høyere. I tillegg vil en mer desentralisert skolestruktur redusere elevenes reisetid og øke tilgjengeligheten, noe som kan gi en økning i elevtallet.

I årene 1977-1990 var det en betydelig utbygging av tilbudet innen videregående opplæring. Antall elever i videregående opplæring som andel av befolkningen

16-18 år, økte fra 50 prosent i 1977 til nærmere 80 prosent i 1990. Veksten i antall elevplasser har vært kraftigst i de yrkesfaglige studieretningene, og dette har en gitt en økning i lærer-elev forholdet. I gjennomsnitt er antall elever pr. lærer redusert fra 12 i 1977 til under 9 i 1990. Målt i faste priser har gjennomsnittlig driftsutgift pr. elev ekskl. lønn vært relativt stabil i analyseperioden, samtidig som variasjonen fylkeskommunene imellom er betydelig redusert.

De empiriske analysene viser at fylkeskommunenes inntekter har stor betydning for ressursinnsatsen innen videregående opplæring. Økte inntekter gir seg utslag i flere elevplasser, økt lærerintensitet og økte driftsutgifter pr. elev ekskl. lønn. Befolkningens alderssammensetning har også betydning, og da først og fremst for antall elevplasser. Fylkeskommunene øker antall elevplasser når antall innbyggere i aldersgruppen 16-18 år øker. Men økningen i antall elevplasser er relativt mindre enn økningen i antall 16-18 åringer, noe som betyr at omfanget reduseres.

Forfatterne har også analysert betydningen av ulike aspekter ved det politiske beslutningssystemet. En av hypotesene er at kommunepolitikerne øver press på fylkeskommunen for å etablere videregående skoler i deres kommune. Bakgrunnen for dette er først og fremst et ønske om å gjøre tilbudet mer tilgjengelig for kommunens innbyggere, men også at skoleetablering medfører arbeidsplasser og økte skatteinntekter. Dersom kommunepolitikerne øver et slikt press på fylkeskommunen og til en viss grad får gjennomslag, skulle en forvente å finne en desentralisert skolstruktur i fylker med mange kommuner. Forfatterne tester denne hypotesen ved å analysere betydningen av gjennomsnittlig antall innbyggere pr. kommune i fylket. Resultatene peker i retning av at mange kommuner pr. fylke bidrar til et høyt antall elevplasser, høy lærerintensitet og høye driftsutgifter pr. elev ekskl. lønn. Dette resultatet er forenlig med forfatternes hypotese. Det er en mulig innvending at gjennomsnittlig kommunestørrelse til dels fanger opp betydningen av bosettingsmønsteret. Forfatterne har imidlertid kontrollert for forskjeller i bosettingsmønster gjennom variable som areal og andel bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innbyggere. Disse variablene har ingen selvstendig effekt på ressursbruken i videregående skole, og påvirker heller ikke effekten av gjennomsnittlig kommunestørrelse.

I en av delrapportene til ROAR-prosjektet har Toresen (1994) analysert fylkeskommunenes ressursbruk innen videregående opplæring. Formålet med prosjektet har vært å analysere faktiske utgifter og årsaker til utgiftsforskjeller, forholdet mellom utgiftsbehov og faktiske utgifter, og utgiftsbehov og Reform 94. Toresen gir en bred gjennomgang av den faktiske ressursbruken i videregående opplæring i skoleåret 1992-93. Rapporten studerer de fylkesvise forskjellene i driftsutgifter pr. elev og pr. klasse, skolestruktur, og fordelingen av elever mellom yrkesfag og allmennfag. Det framgår at de tre nordligste fylkene har høye driftsutgifter pr. elev og pr. klasse, samt en skolestruktur med relativt få elever pr. skole. Videre har Telemark lave driftsutgifter pr. elev og pr. klasse, mens Østfold skiller seg ut med et høyt antall elever pr. skole.

Toresen benytter videre regresjonsanalyse for å forklare de fylkesvise forskjellene i ressursbruk innen videregående opplæring. Hovedformålet med denne analysen er å tallfeste betydningen av forhold som antas å skape ufrivillige forskjeller i utgiftsbehov. Etter utvalgets oppfatning gir imidlertid analysene liten informasjon om objektive forskjeller i utgiftsbehov. Dette skyldes at Toresen i stor grad benytter forklaringsvariable som fylkeskommunene selv kan påvirke. Eksempler på slike variable er antall elever og plasser i allmennfag, antall elever og plasser i yrkesfag, antall skoler og antall timer voksenopplæring.

#### 9.1.4 Ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring

Det er utvalgets vurdering at nåværende kostnadsnøkkel for videregående opplæring i hovedsak er god. Revisjonen av kostnadsnøkkelen vil først og fremst bestå i å oppdatere datagrunnlaget. I tillegg til dette har utvalget vurdert behovet for en finere inndeling av søkerfordelingen, samt to ulike måter for å ivareta behovet for videregående opplæring blant personer over 18 år. Utvalget har også foretatt regresjonsanalyser for å belyse hvilken betydning bosetningsmønsteret har for enhetskostnadene i videregående opplæring.

Utvalget ønsket i utgangspunktet å foreta særskilte analyser av spesialundervisning og spesielt tilrettelagt undervisning, bl.a. for å vurdere om utgiftsbehovet påvirkes av ulike sosio-økonomiske forhold. Da det ikke foreligger gode data for fylkeskommunale utgifter til disse formål, har det ikke vært mulig å foreta slike analyser. Det kunne også vært ønskelig å analysere variasjonene i utgiftsbehov innen oppfølgingstjenesten, som er en obligatorisk del av tilbudet etter Reform 94. Heller ikke på dette området er datagrunnlaget godt nok, bl.a. som følge av at reformen ennå ikke er fullt ut gjennomført. Utvalget foreslår at det etter at reformen er innført for alle tre årskull, gjennomføres undersøkelser med sikte på å gi et mer oppdatert og fullstendig bilde av ressursbruk og variasjoner i beregnet utgiftsbehov til spesiellundervisning, spesielt tilrettelagt undervisning og oppfølgingstjeneste.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) har på oppdrag fra utvalget framskaffet data for utgifter pr. elev i ulike studieretninger. Grunnlaget er fylkeskommunale regnskapsdata for 1994 og en oversikt over antall helårselever samme år. Antall helårselever beregnes ved å legge 7/12 vekt på elevtallet skoleåret 1993-94 og 5/12 vekt på elevtallet i skoleåret 1994-95. Dette betyr at drøyt 5/6 av elevgrunnlaget fulgte undervisning etter gammel struktur, og at knapt 1/6 fulgte undervisning etter Reform 94 struktur.

Det foreligger dessverre ikke regnskapstall fordelt på studieretninger av en slik kvalitet at man kan benytte disse som utgangspunkt for beregning av enhetskostnader. Enhetskostnadene er derfor beregnet ved hjelp av en modell som fordeler de faktiske utgiftene mellom ulike studieretninger. Lønnskostnadene for pedagogisk personale fordeles ved å ta utgangspunkt i leseplikten i den enkelte studieretning og avtaleverk mellom lærere og staten. De øvrige driftsutgiftene er fordelt mer skjematisk.

Tabell 9.2 viser beregnede enhetskostnader og antall helårselever fordelt på allmennfag og yrkesfag. Enhetskostnaden i yrkesfag er betydelig høyere enn i allmennfag, 71 245 kroner pr. elev mot 42 686 kroner pr. elev. Den beregnede enhetskostnaden er med andre ord 67 prosent høyere i yrkesfag enn i allmennfag. Denne kostnadsforskjellen er betydelig mindre enn det som ble lagt til grunn ved utformingen tidligere kostnadsnøkkel for videregående opplæring. I St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunane» ble enhetskostnaden i yrkesfaglig studieretning beregnet til å være 116 prosent høyere enn i allmennfag. KUF antyder at den reduserte kostnadsforskjellen kan skyldes at det kun ble benyttet data for grunnkurs da nåværende kostnadsnøkkel ble laget. Grunnkursene på allmennfag er nemlig betydelig billigere enn de videregående kursene fordi elevene ikke kan velge studieretningsfag på grunnkurs. Dette datagrunnlaget bør oppdateres etter at en har fått erfaring med reformen. Bl.a. vil de nye store estetiske fagene som musikk, dans og drama kunne bidra til ytterligere reduksjon i kostnadsforskjellene.

Tabell 9.2: Antall elever og beregnede driftsutgifter i kroner pr. elev til allmennfag og yrkesfag. 1994.

	Antall elever	Utgifter pr. elev
Allmennfag	104 040	42 686
Yrkesfag	80 087	71 245

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Tallene i tabell 9.2 gir grunnlaget for hvilken betydning faktorer som fanger opp samlet etterspørsel etter videregående opplæring skal ha i forhold til søkerfordelingen. Den foreløpige vektleggingen av faktorene som fanger opp samlet etterspørsel reflekterer utgiftene ved å gi alle et tilbud innen videregående opplæring. Denne grunnkostnaden utgjør 77,5 prosent av utgiftene. Den foreløpige vektleggingen av «Antall søkere til yrkesfaglig opplæring» tar utgangspunkt i merkostnadene ved å gi et yrkesfaglig tilbud, og denne merkostnaden utgjør 22,5 prosent av de samlede utgiftene.

For å kunne vurdere en finere inndeling av søkerfordelingen, har KUF også beregnet enhetskostnader for hver enkelt studieretning på yrkesfag. Beregningene viser at det ikke er store kostnadsforskjeller mellom de ulike yrkesfaglige studieretningene. Dette kan illustreres ved å betrakte de seks største yrkesfaglige studieretningene etter gammel struktur. Innenfor disse studieretningene, som hadde nærmere 95 prosent av elevmassen, varierte enhetskostnaden fra 61 905 kroner for land- og naturbruksfag til 73 460 kroner for håndverks- og industrifag. På bakgrunn av dette, og av ønsket om en enklest mulig kostnadsnøkkel, mener utvalget at det ikke er behov for en finere inndeling av søkerne.

Utvalget ønsker å videreføre en praksis hvor søkerkriteriet baseres på førstevalget til søkere som er 16 år og yngre. Det foreslås imidlertid at tre års gjennomsnitt av søkerfordelingen legges til grunn i tilskuddsberegningene. På denne måte vil søkerkriteriet korrespondere med førstevalget til de som enhver tid har rett til videregående opplæring.

Det er tydelige variasjoner i enhetskostnadene mellom fylkeskommunene, både på allmennfag og yrkesfag. Sogn og Fjordane har høyest enhetskostnad på de allmennfaglige studieretningene, og ligger om lag 25 prosent høyere enn Hordaland som har lavest enhetskostnad. Innen yrkesfagene er kostnadsforskjellen mellom fylkeskommunene større. Enhetskostnaden i Finnmark er 50 prosent høyere enn i Hordaland.

Utvalget har foretatt analyser for å avdekke årsakene til at enhetskostnadene varierer mellom fylkeskommunene. Disse analysene er dokumentert i vedlegg 2. En har vært spesielt interessert i hvilken betydning bosettingsmønsteret har for enhetskostnadene. I nåværende kostnadsnøkkel er det lagt til grunn at spredt bosetting krever en desentralisert skolestruktur som gir høye driftsutgifter pr. elev. Det er benyttet regresjonsanalyse for å studere hvordan bosettingsmønster, elevtall og fylkeskommunalt inntektsnivå påvirker enhetskostnadene i videregående opplæring. Tre ulike mål fanger opp bosettingsmønsteret. Dette er andelen av fylkets innbyggere bosatt i spredtbygde strøk, andelen av innbyggerne bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innbyggere, og areal pr. innbygger. Fylkeskommunenes inntektsnivå er representert ved frie inntekter pr. innbygger.

Analysene dokumenterer at frie inntekter har en systematisk effekt på enhetskostnadene i videregående opplæring. Kommuner med høye frie inntekter har høye driftsutgifter pr. elev både på allmennfag og yrkesfag. Disse resultatene er i overensstemmelse med funnene til Falch og Rattsø (1995). Antall elever synes ikke å ha betydning for enhetskostnadene.

Det har ikke vært mulig å dokumentere noen systematisk sammenheng mellom enhetskostnader i videregående opplæring og de tre variablene som beskriver bosettingsmønsteret. Denne konklusjonen som gjelder både yrkesfag og allmennfag, er i overensstemmelse med studien til Rattsø og Falch (1995). Resultatet kan illustreres ved hjelp av tabell 9.3 som viser enhetskostnadene i videregående opplæring for fylkeskommunene gruppert etter andel innbyggere bosatt i spredtbygde strøk. Det framgår at det ikke er noen klar sammenheng mellom enhetskostnader og bosettingsmønster. I Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag er om lag halvparten av innbyggerne bosatt i spredtbygde strøk. Enhetskostnadene i disse fylkene er imidlertid ikke spesielt høye sammenliknet med resten av landet. På allmennfag er enhetskostnaden i disse fire fylkene 2 prosent over landsgjennomsnittet, mens de på yrkesfag har samme enhetskostnad som resten av landet. Blant de fire fylkene er det kun Sogn og Fjordane som skiller seg ut i forhold til landsgjennomsnittet. Kostnadsnivået i Sogn og Fjordane ligger 17 prosent over landsgjennomsnittet på allmennfag og 20 prosent over landsgjennomsnittet på yrkesfag. Det hører med i denne sammenhengen at Sogn og Fjordane har høye frie inntekter pr. innbygger, og de analysene utvalget har utført peker i retning av at dette kan være årsaken til det høye kostnadsnivået.

Tabell 9.3: Beregnede driftsutgifter i kroner pr. elev i allmennfag og yrkesfag. Fylkeskommunene gruppert etter andel innbyggere bosatt i spredtbygde strøk. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1. 1994.

Andel innbyggere			
bosatt i spredt- bygde strøk	Antall fylker	Utg. pr. elev allmennfag	Utg. pr elev yrkesfag
0-25	6	0,98	1,00
26-35	5	0,98	0,97
36-45	4	1,05	1,05
46-55	4	1.02	1,00

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Hverken de analyser utvalget har foretatt eller andre foreliggende analyser, kan dokumentere noen utsagnskraftig sammenheng mellom enhetskostnader i videregående opplæring og eksisterende mål på bosettingsmønsteret. På bakgrunn av dette kan ikke utvalget tilrå at noen av disse bosettingsmålene benyttes som kriterier i kostnadsnøkkelen. Utvalget anbefaler videre analysearbeid for å utvikle bedre mål på bosettingsmønsteret i kommunene. I forbindelse med denne gjennomgangen bør også bosettingsmønstermål for fylkeskommunene vurderes.

Rett til videregående opplæring gis normalt i tre år etter bestått ungdomsskole, slik at rettighetshaverne vanligvis er ungdom mellom 16 og 18 år. Men dette betyr ikke at fylkeskommunene ikke har et ansvar for søkere som ikke omfattes av retten, vanligvis innbyggere over 18 år. I tidligere kostnadsnøkler er behovet for opplæ-

ringsplasser til denne delen av befolkningen ivaretatt gjennom kriteriet «Antall innbyggere over 18 år». Utvalget vil i det følgende diskutere to alternative måter for å ivareta behovet for videregående opplæring blant personer over 18 år.

For det første kan en ta utgangspunkt i omfangsforskriften som sier at fylkeskommunene skal gi videregående opplæring til et antall personer som tilsvarer minst 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18 åringer. Kapasitetskravet ut over 300 prosent er bl.a. ment å ivareta behovet for videregående opplæring blant personer over 18 år. Dette innebærer at det samlede behovet for elevplasser antas å være proporsjonalt med antall 16-18 åringer, og at det ikke er nødvendig med et eget kriterium for å ivareta behovet for videregående opplæring blant personer over 18 år.

Det kan imidlertid argumenteres for at omfangsforskriften ikke er tilstrekkelig til å fange opp behovet for videregående opplæring i den voksne delen av befolkningen, bl.a. fordi det er betydelig variasjon i omfanget mellom fylkeskommunene. Antall elever i prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18 åringer varierte fra 360 i Akershus til 420 i Finnmark i skoleåret 1993-1994. Denne forskjellen kan bl.a. skyldes at behovet for videregående opplæring blant personer over 18 år ikke er proporsjonalt med antall 16-18 åringer.

Utvalget har foretatt empiriske analyser av de fylkesvise variasjonene i omfang, jf. vedlegg 2. Den underliggende hypotesen er at behovet for videregående opplæring i den voksne delen av befolkningen er større jo flere av disse som ikke har utdanning utover grunnskolen. I tillegg er det kontrollert for fylkeskommunalt inntektsnivå og antall 16-18 åringer. Regresjonsanalysene dokumenterer en klar sammenheng mellom omfang i videregående skole og andelen av befolkningen over 15 år som ikke har utdanning over grunnskolenivå. Sammenhengen kan illustreres ved å sammenligne Finnmark og Akershus, som hadde hhv. høyest og lavest omfang i skoleåret 1993-1994. I Finnmark var det 34,8 prosent av befolkningen over 15 år som ikke hadde utdanning over grunnskolenivå i 1993. Tilsvarende tall for Akershus var 24,1 prosent. De empiriske analysene antyder at nærmere 85 prosent av forskjellen i omfang mellom Finnmark og Akershus kan tilskrives ulikt utdanningsnivå i befolkningen over 15 år.

Analysene viser også at andelen 16-18 åringer har betydning for omfanget, og sammenhengen er slik at en høy andel 16-18 åringer i befolkningen gir lavere omfang. Dette resultatet er ikke overraskende, og er i overensstemmelse med funnene til Falch og Rattsø (1995). Resultatet kan illustreres ved å betrakte en fylkeskommune som i utgangspunktet har 10 000 innbyggere i alderen 16-18 år og et omfang i tråd med omfangsforskriften. Fylkeskommunen har med andre ord 12 500 elevplasser. Sett så at antall 16-18 åringer øker med 1 000, og at fylkeskommunen dekker det økte behovet ved å øke antall elevplasser til 13 500. Dette er en rimelig tilpasning fra fylkeskommunens side gitt at behovet for videregående opplæring i den voksne delen av befolkningen ikke endres. En slik tilpasning innebærer imidlertid at omfanget reduseres fra 375 til 368.

Grunnlaget for analysen er elevstatistikk for skoleåret 1993-94, dvs. at omfangsforskriften ennå ikke var trådt i kraft. Etter at omfangsforskriften tok til å gjelde har det vist seg at fylkeskommunene som tidligere hadde et høyt omfang konvergerer mot 375 prosent, mens fylkeskommuner som tidligere hadde et lavere omfang enn forskriften fastsetter fremdeles har noe lavt omfang. Skoleåret 1997-98 er overgangsperioden omme, og det er en forutsetning at alle fylkeskommuner fyller kravet til et omfang på minst 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18 åringer.

Tabell 9.4: Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 16-18 år	0,775
Andel søkere til yrkesfaglig opplæring	0,225
Sum	1,000

I utformingen av kostnadsnøkkelen har utvalget valgt å legge vekt på omfangsforskriften. Den representerer en statlig norm for fylkeskommunenes utbygging av videregående opplæring og gjennomføringen av Reform 94, og følgelig må inntektssystemet gi fylkene like muligheter til å oppfylle omfangsforskriftenes kapasitetskrav. Når omfangsforskriften legges til grunn, blir kostnadsnøkkelen for videregående opplæring som vist i tabell 9.4.

I det oppdaterte datagrunnlaget er kostnadsforskjellen mellom allmennfag og yrkesfag mindre enn det som ble lagt til grunn i arbeidet med nåværende kostnadsnøkkel. Likevel har kriteriet «Antall søkere til yrkesfaglig opplæring» fått noe høyere vekt sammenliknet med tidligere nøkkel. Vekten er økt fra 0,20 til 0,225. Dette skyldes først og fremst en økning i antall elever i de yrkesfaglige studieretningene. I det oppdaterte datagrunnlaget går 43 prosent av elevene i yrkesfaglige studieretninger, mot kun 27 prosent i det gamle datagrunnlaget.

Avslutningsvis vil utvalget påpeke behovet for å oppdatere kostnadsnøkkelen for videregående opplæring når Reform 94 er innfaset. For det første har utvalget måttet basere seg på et datagrunnlag som i hovedsak fanger opp gammel struktur. Kostnadsforskjellen mellom yrkesfag og allmennfag i gammel struktur vil ikke nødvendigvis være representativ for kostnadsforskjellen i Reform 94 struktur. For det andre må det på lengre sikt vurderes om omfangsforskriften fanger opp behovet for videregående opplæring blant personer over 18 på en god nok måte. Dersom gjennomføringen av reformen ikke gir større konvergens i omfanget, kan det være nødvendig å ta inn et kriterium som reflekterer utdanningsnivået i den voksne delen av befolkningen.

## 9.2 HELSETJENESTEN

### 9.2.1 Tidligere kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene

Kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunene ble sist revidert i forbindelse med St.meld. nr. 11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon m.v.» Denne nøkkelen ble benyttet i beregningen av sektortilskudd i 1992 og 1993, og utgjorde grunnlaget for etableringen av en felles kostnadsnøkkel fra 1994.

Kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunene er i hovedsak bygd opp av befolkningskriterier som fanger opp hvilke aldersgrupper som er brukere av tjenestene. Alderskriteriene ivaretar at etterspørselen eller behovet for helsetjenester avhenger av alder. Den innbyrdes vektleggingen av alderskriteriene tok utgangspunkt i følgende tjenesteinndeling:

- Somatiske sykehus
- Psykiatriske sykehus
- Psykiatriske sykehjem
- Tannhelse
- Barnevern og edruskap
- Andre helsetjenester

Det ble beregnet hvordan hver enkelt tjeneste fordelte seg på aldersgruppene 0-15 år, 16-66 år, 67-79 år og 80 år og over. Den innbyrdes vektleggingen av alderskriteriene for helsetjenesten samlet, ble beregnet som et veid gjennomsnitt av aldersfordelingene med tjenestenes utgiftsandeler som vekter.

Kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunen er vist i tabell 9.5, og det framgår at befolkningskriteriene har en samlet vekt på 91 prosent. Foruten alderskriteriene inngår «Antall enpersonhusholdninger 67 år og over», «Antall innbyggere i spredtbygde strøk» og «Areal». Endelig ble det gitt særskilte tillegg til Oslo (10 prosent), Troms (2,5 prosent) og Finnmark (15 prosent).

Tabell 9.5: Tidligere kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 0-15 år	0,09
Andel innbyggere 16-66 år	0,42
Andel innbyggere 67-79 år	0,25
Andel innbyggere 80 år og over	0,15
Andel enpersonhusholdninger 67 år og over	0,03
Andel innbyggere i spredtbygde strøk	0,04
Arealandel	0,02
Tillegg:	
Oslo	10,0 prosent
Troms	2,5 prosent
Finnmark	15,0 prosent
Sum	1,00

Behovet for helsetjenester påvirkes ikke bare av alder, men også av sosio-økonomiske forhold som, uavhengig av alder, påvirker sykkeligheten. Kriteriet «Antall enpersonhusholdninger 67 år og over» er nettopp begrunnet med at eldre som bor alene har et høyere behov for helsetjenester enn andre eldre. I forbindelse med siste revisjon av kostnadsnøkkelen ble vektleggingen av kriteriet redusert fra 0,05 til 0,03. Begrunnelsen var at kriteriet syntes å ha en noe høy vekt i forhold til dets betydning for kostnadene ved fylkeskommunal tjenesteyting.

Spredtbygdkriteriet og arealkriteriet skal fange opp kostnadsulemper som skyldes bosettingsmønster og geografi. Begrunnelsen er at spredt bosettingsmønster og lange avstander gir en desentralisert sykehusstruktur som gjør det vanskelig å utnytte stordriftsfordeler. Arealkriteriet er særlig motivert ut i fra forholdene i Finnmark. Befolkningen i Finnmark er konsentrert om små sentra, hvilket innebærer at spredtbygdkriteriet i liten grad fanger opp utgiftsbehovet i Finnmark. Spredtbygdkriteriet og arealkriteriet har vekter på henholdsvis 0,04 og 0,02. I forbindelse med siste revisjon av kostnadsnøkkelen ble vektleggingen av spredtbygdkriteriet redusert fra 0,06 til 0,04. Begrunnelsen var som for «Antall enpersonhusholdninger», at kriteriets vekt syntes å være noe høy i forhold til dets betydning for kostnadene ved fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

Det er lagt til grunn at kriteriene i kostnadsnøkkelen ikke fanger opp utgiftsbehovet i Troms og Finnmark i tilstrekkelig grad. Dette skyldes bl.a. forekomsten av

sykdom i Finnmark ligger betydelig over landsgjennomsnittet. Det har også vært nødvendig med ekstra stimulerings tiltak for å fylle ledige stillinger i helsesektoren i de to nordligste fylkene. Disse forholdene tilsier et høyere beregnet utgiftsbehov enn i resten av landet. Finnmarkstillegget og arealkriteriet må ses i sammenheng. I St.meld. nr. 56 (1986-87) «Om endringer i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene» ble det foreslått å innføre et Finnmarkstillegg på 15 prosent, samtidig som vektleggingen av arealkriteriet ble redusert fra 5 til 2 prosent.

Prosenttillegget til Oslo er også begrunnet med at kriteriene i kostnadsnøkkelen ikke fanger opp alle relevante forhold, bl.a. har Oslo høy forekomst av sykdom og høy dødelighet.

## 9.2.2 Ny kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene

### 9.2.2.1 Vekting av alderskriterier

I arbeidet med ny kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunen har utvalget tatt utgangspunkt i følgende deltjenester:

- Somatiske spesialisttjenester
- Psykisk helsevern
- Tannhelsetjenesten
- Institusjoner for rusmisbrukere
- Barnevernsinstitusjoner

Denne inndelingen følger formålkapitlene i fylkeskommunenes regnskaper. Netto driftsutgifter for helsetjenesten i fylkeskommunene og de fem deltjenestene er vist i tabell 9.6. Netto driftsutgifter for de fem deltjenestene utgjorde 22,4 milliarder kroner i 1994, noe som er nærmere 97 prosent av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter til helseformål. Somatiske spesialisttjenester er den største deltjenesten, og legger beslag på om lag 2/3 av samlede netto driftsutgifter. Nærmere 20 prosent av utgiftene går til psykisk helsevern, mens de tre øvrige tjenestene legger beslag på mindre enn 5 prosent hver.

Utvalget mener at kostnadsnøkkelen fremdeles bør bygges opp på grunnlag av alderskriterier. Selv om det er andre forhold enn alder som påvirker behovet for helsetjenester, har alder en klar og systematisk betydning. Dette framgår av tabell 9.7 som viser antall DRG-poeng pr. 1 000 innbygger i ulike aldersgrupper. DRG systemet er beskrevet i boks 9.1.

Tabell 9.6: Netto driftsutgifter etter formål, helsetjenesten i fylkeskommunene. Millioner kroner. 1994.

Deltjeneste	Netto dr.utg.
Somatiske spesialisttjenester (kap. 1.330-339)	15 608
Psykisk helsevern (kap. 1.345-349)	4 267
Tannhelsetjenesten (kap. 1.340-344)	956
Institusjoner for rusmisbrukere (kap. 1.355-359)	633
Barnevernsinstitusjoner (kap. 1.360-369)	958
De fem deltjenestene i alt	22 422
Fylkeskommunale helsetjenester i alt	23 186

### Boks 9.1 DRG systemet

DRG står for Diagnose Relaterte Grupper. DRG systemet klassifiserer pasientene etter sykdomstype og behandlingsomfang. Målet er at pasientgruppene skal være medisinsk meningsfulle og forholdsvis homogene med hensyn til forbruk av ressurser. Ressursforbruket er basert på liggetidsavhengige basis-, røntgen-, laboratorie- og operasjonskostnader. De liggetidsavhengige basis- og pleiekostnadene utgjør i gjennomsnitt 67 prosent av de totale kostnadene, dvs. at 33 prosent av den samlede ressursbruken ved sykehusene fordeles på en annen måte enn pr. liggedøgn.

Beregnet ressursforbruk for hver DRG uttrykkes ved en relativ kostnadsvekt, hvor gjennomsnittspasienten har en kostnadsvekt lik 1. Kostnadsvektene varierer fra 0,2 til 8,0 i det norske DRG systemet.

Kostnadsvektene uttrykker hvor ressurskrevende pasientene i en DRG er, og summert for sykehuset gir disse et uttrykk for den gjennomsnittlige tyngde for pasientsammensetningen ved sykehuset. Dette gjør det mulige å foreta sammenlikninger mellom sykehus mht. produksjon og medgåtte ressurser.

Tabell 9.7: DRG-poeng pr. 1000 innbygger i ulike aldersgrupper. 1994.

Alder	DRG-poeng
0-15 år	66
16-34 år	91
35-66 år	132
67-74 år	376
75-79 år	474
80-84 år	526
84-89 år	556
90 år og over	504

Tabell 9.7 dokumenterer en klar sammenheng mellom alder og forbruk av somatiske sykehustjenester. For aldersgruppene under 90 år er det en stigende sammenheng mellom sykehusforbruk og alder, mens personer 90 år og over i gjennomsnitt har noe lavere sykehusforbruk enn personer i aldersgruppen 80-89 år. Alt i alt synes det ikke å være systematiske forskjeller i forbruket av somatiske sykehustjenester mellom de fire eldste aldersgruppene. På bakgrunn av dette, og fordi utgiftene til somatiske spesialisttjenester utgjør 2/3 av fylkeskommunenes samlede utgifter til helseformål, har utvalget valgt å dele befolkningen i seks alderskategorier. Dette er aldersgruppene 0-15 år, 16-18 år, 19-34 år, 35-66 år, 67-74 år, og 75 år og over. Det skilles mellom 16-18 åringer og 19-34 åringer fordi 16-18 åringer allerede er skilt ut som egen aldersgruppe i kostnadsnøkkelen for videregående opplæring, jf. *"VIDEREGÅENDE OPPLÆRING"* i kap. 9.1. Når de også skilles ut som egen aldersgruppe i kostnadsnøkkelen for helsetjenesten, blir beregningen av en felles kostnadsnøkkel i *"NY KOSTNADSNØKKELE FOR FYLKESKOMMUNENE"* i kap. 9.4 noe enklere. Aldersfordelingen for de fem deltjenestene somatiske spesialisttjenester, psykisk helsevern, tannhelsetjenesten, institusjoner for rusmisbrukere og barnevernsinstitusjoner er vist i tabell 9.8

For de somatiske spesialisttjenestene er vektingen av alderskriteriene basert på data for DRG poeng fra 1994. Dette avviker fra nåværende kostnadsnøkkel hvor vektingen er basert på antall liggedøgn. Utvalget har valgt å bruke DRG poeng da

dette målet gir en bedre beskrivelse av ressursbehovet enn antall liggedøgn. Tabell 9.9 viser at DRG-poeng og liggedøgn gir noe forskjellig vektning av alderskriteriene. Over

Tabell 9.8: Fordelingen av utgiftene på ulike aldersgrupper, helsetjenesten i fylkeskommunene. Andeler.

	0-15	16-18	19-34	35-66	67-74	75-
Somatiske spesialisttjenester	0,091	0,023	0,144	0,324	0,173	0,245
Psykisk helsevern	0,081	0,030	0,259	0,435	0,097	0,098
Tannhelsetjenesten	0,714	0,142	0,076	0,007	0,030	0,031
Institusjoner for rusmisbrukere	0,020	0,025	0,338	0,501	0,057	0,059
Barnevernsinstitusjoner	0,605	0,300	0,095	0,000	0,000	0,000

gangen fra liggedøgn til DRG poeng gir økt vekt på aldersgruppene under 75 år og redusert vekt på aldersgruppen over 75 år. Dette innebærer at den eldste aldersgruppen har lang liggetid, men at ressursbehovet ikke øker proporsjonalt med økningen i liggetid. Da de liggetidsavhengige kostnadene utgjør om lag 2/3 av grunnlaget for DRG vektene, er det ikke overraskende at ressursbruken fordelt på aldersgrupper ikke endres vesentlig ved overgang fra vektning basert på liggedøgn til vektning basert på DRG poeng.

Tabell 9.9: Fordelingen av utgiftene på aldersgrupper, somatiske spesialisttjenester. Andeler. 1994.

DRG poeng	0,091	0,167	0,324	0,173	0,245
Liggedøgn	0,081	0,154	0,306	0,178	0,281

Psykisk helsevern omfatter både voksenpsykiatri og barne- og ungdomspsykiatri. Voksenpsykiatrien består av ulike institusjonstyper med svært ulik aldersfordeling blant brukerne. Vektningen av alderskriteriene er basert på Samdata Psykiatri 1993 (Heggstad og Pedersen 1995). Her skilles det mellom de tre omsorgsnivåene døgnbehandling, dagbehandling og poliklinisk behandling. Døgninstitusjonene kan videre klassifiseres i sykehus, sykehjem, bo- og behandlingssentra og andre døgninstitusjoner. Det er tatt utgangspunkt i informasjon om antall pasienter i ulike aldersgrupper for hver av de seks institusjonstypene. For de fleste voksenpsykiatriske institusjonene har utvalget hatt tilgang på data for femårs-grupper. Med unntak av aldersgruppen 15-19 år har det ikke vært nødvendig å foreta tilpasninger i forhold til aldersinndelingen i tabell 9.8. Pasientene i alderen 15-19 år er fordelt på 15 åringer, 16-18-åringer og 19-åringer i forhold til antall innbyggere i aldersgruppene pr. 1. januar 1994.

Data fra barne- og ungdomspsykiatriske institusjoner er hentet fra «Årbok for norsk barne- og ungdomspsykiatri 1994». Årboken gir informasjon om antall pasienter i aldersgruppene 0-6 år, 7-12 år, 13-18 og over 18 år. Pasientene i alderen 13-18 år er fordelt på aldersgruppene 13-15 år og 16-18 år i forhold til innbyggertallet pr. 1. januar 1994, mens alle pasienter over 18 år er plassert i aldersgruppen 19-34 år.

Aldersfordelingen for psykisk helsevern i tabell 9.8 framkommer ved å ta et veid gjennomsnitt av aldersfordelingen i de seks voksenpsykiatriske institusjonene og barne- og ungdomspsykiatrien, der vektene er proporsjonale med netto driftsutgifter i 1993. Dataene for netto driftsutgifter er hentet fra Samdata Psykiatri 1993

(Heggstad og Pedersen 1995). Det framgår at aldersfordelingen i den psykiatriske helsetjenesten er svært forskjellig fra aldersfordelingen i de somatiske sykehusene. Aldersgruppen 16-66 er en mer betydningsfull pasientgruppe i de psykiatriske institusjonene enn i de somatiske sykehusene, mens det motsatte er tilfellet for den eldre delen av befolkningen. Men også innen det psykiske helsevernet er det slik at forbruket stiger med alder. Dette framgår av tabell 9.10 som viser utgifter til psykisk helsevern pr. innbygger i de ulike aldersgruppene. Personer over 66 år har i gjennomsnitt et forbruk som ligger om lag 35 prosent over gjennomsnittet for alle aldersgrupper, mens forbruket blant innbyggere 0-15 år ligger 60 prosent under gjennomsnittet.

Tabell 9.10: Utgifter pr. innbygger til psykisk helsevern i ulike aldersgrupper. 1993. Indeks, gjennomsnittet for alle aldersgrupper er lik 1.

Utgifter pr. innbygger	0.39	1.04	1.17	1.41	1.32
------------------------	------	------	------	------	------

Informasjonsgrunnlaget for aldersfordelingen blant brukerne av tannhelsetjenesten er publikasjonen «Tannhelsetjenesten i Norge: Årsmelding 1993» utgitt av Statens helsetilsyn. Denne publikasjonen gir informasjon om antall pasienter i ulike brukergrupper. Utvalget har tatt utgangspunkt i at den offentlige tannhelsetjenesten har et særskilt ansvar for å gi et tilbud til følgende fire grupper:

- Barn og ungdom 1-18 år (744 571)
- Ungdom 19-20 år (61 312)
- Psykisk utviklingshemmede over 18 år (10 800)
- Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon eller hjemmesykepleie (52 902)

Tallene i parentes viser antall personer som er undersøkt i 1993. Det har vært nødvendig å gjøre en rekke tilpasninger for å beregne hvordan pasientene fordeler seg på aldersgruppene 0-15 år, 16-34 år, 35-66 år, 67-74 år og 75 år og over. For det første er pasientene i alderen 1-18 år fordelt på aldersgruppene 1-15 år og 16-18 år i forhold til det samlede innbyggertallet i de to gruppene. Videre er psykisk utviklingshemmede over 18 år fordelt på de to aldersgruppene 19-34 år og 35-66 år, mens eldre, langtidssyke og uføre er fordelt på de to aldersgruppene 67-74 år og 75 år og over. I begge tilfellene fordeles pasientene proporsjonalt i forhold til antall innbyggere i de ulike aldersgruppene.

Aldersfordelingen for institusjoner for rusmisbrukere er basert på NOS: Sosialstatistikk 1993. Denne statistikken gir informasjon om antall beboere i 1993 fordelt på aldersgruppene 0-17 år, 18-24 år, 25-44 år, 45-59 år og 60 år og over. Grunnlaget for statistikken er oppgaver fra institusjoner hvor det kun er faste svarkategorier hva gjelder alder. Det er med andre ord ikke mulig å endre aldersinndelingen i forhold til det som er publisert. Det har derfor vært nødvendig å foreta tilpasninger for å beregne hvordan beboerne fordeler seg på de seks aldersgruppene som er skilt ut i tabell 9.8. Dette er gjort på samme måte som beskrevet foran. For eksempel vil det si at beboerne i alderen 25-44 år fordeles på aldersgruppene 25-34 år og 35-44 år i forhold til innbyggertallet i de to aldersgruppene pr. 1. januar 1994. Når 0-17 åringer er fordelt på aldersgruppene 0-15 år og 16-17 år, er det imidlertid forutsatt at ingen brukere er under 13 år.

Aldersfordelingen for barnevernsinstitusjoner er også basert på NOS: Sosialstatistikk 1993. Denne statistikken gir informasjon om antall beboere pr. 1. februar 1994 fordelt på aldersgruppene 0-2 år, 3-6 år, 7-13 år, 14-17 år og 18-20 år. Det er heller ikke her mulig å endre aldersinndelingen i forhold til det som er publisert. Det har derfor vært nødvendig å fordele brukerne i alderen 14-17 år på aldersgruppene

14-15 år og 16-17 år, og å fordele brukerne i alderen 18-20 år på 18-åringer og 19-20 åringer. Brukerne er fordelt i forhold til antall innbyggere i de aldersgruppene pr. 1. januar 1994.

### 9.2.2.2 Somatiske spesialisttjenester

#### *Fylkeskommunenes utgifter til somatiske sykehus*

Det er betydelig variasjon i utgifter til somatiske sykehus mellom fylkeskommunene. Dette framgår av tabell 9.11 som viser fylkeskommunenes netto driftsutgifter pr. innbygger. Netto driftsutgifter er brutto driftsutgifter minus brutto driftsinntekter. Brutto driftsutgifter omfatter lønn, utstyr, vedlikehold, medisinsk forbruksmaterieell og andre driftsutgifter, mens brutto driftsinntekter i hovedsak består av salgs- og leieinntekter og øremerkede tilskudd fra staten. Tallene er korrigert for gjestepasienttoppgjør ved at gjestepasientutgifter er lagt til og gjestepasientinntekter trukket fra.

På landsbasis utgjorde fylkeskommunenes netto driftsutgifter til somatiske sykehustjenester 3 224 kroner pr. innbygger i 1993. Sogn og Fjordane, Nordland og Finnmark har det høyeste utgiftsnivået, mer enn 20 prosent over landsgjennomsnittet. Akershus har lavest utgift pr. innbygger, og ligger om lag 20 prosent under landsgjennomsnittet. I kostnadsnøkkelen som lå til grunn for forenklingen av inntektssystemet fra 1994, ble det gitt særskilte tillegg til Oslo, Troms og Finnmark. Blant disse fylkene er det bare Finnmark som skiller seg ut med spesielt høye utgifter. Utgiftene i Troms er lavere enn landsgjennomsnittet, mens Oslo ligger 8 prosent over landsgjennomsnittet.

Forklaringene på forskjellene i sykehusutgifter er mange og sammensatte. Norsk Institutt for Sykehusforskning har oppdrag fra utvalget utarbeidet en rapport (Magnussen 1995) om fylkeskommunale forskjeller i beregnet utgiftsbehov for somatiske sykehustjenester. I denne rapporten nevnes fire årsaker til at utgiftsnivået varierer mellom fylkene:

- Ulik organisering av sykehustjenestene.
- Ulik tilgjengelighet av sykehustjenester.
- Ulik medisinsk praksis.
- Ulike demografiske, geografiske og sosio-økonomiske forhold som kan gi ulikt behov.

Tabell 9.11: Netto driftsutgifter i kroner pr. innbygger til somatiske sykehus. Fylkeskommune. 1993.

Fylke	Netto dr.utg. pr. innb.
Østfold	3 387
Akershus	2 570
Oslo	3 484
Hedmark	3 323
Oppland	3 319
Buskerud	3 150
Vestfold	3 071
Telemark	3 194
Aust-Agder	3 218
Vest-Agder	3 293
Rogaland	2 970
Hordaland	3 000
Sogn og Fjordane	3 876
Møre og Romsdal	3 314
Sør-Trøndelag	3 049
Nord-Trøndelag	3 528
Nordland	3 936
Troms	3 172
Finnmark	3 974
Landet	3 224

Kilde: Norsk Institutt for Sykehusforskning.

Det er ulike aspekter ved organiseringen av sykehustjenestene som har betydning for de fylkeskommunale utgiftene. Når det gjelder organiseringen internt i sykehusene har det de siste årene vært en utvikling i retning av mer bruk av poliklinisk behandling som alternativ til innleggelse. Endringer i teknologi og behandlingsformer har bidratt til at mange kirurgiske inngrep og medisinske utredninger som før krevde innleggelse nå kan gjøres poliklinisk. Graden av poliklinisk behandling varierer mellom sykehus og mellom fylker, og kan derfor bidra til å forklare utgiftsforkjellene. Fylker med stort innslag av poliklinisk behandling vil alt annet likt, ha lavere netto driftsutgifter pr. innbygger enn andre fylker. Dette skyldes at poliklinisk behandling er mindre ressurskrevende enn innleggelser og at staten subsidierer poliklinisk virksomhet gjennom et eget øremerket tilskudd.

Hagen (1995) har studert effektivitetsforskjeller mellom norske sykehus. Den empiriske analysen viser at størrelsen på sykehusbudsjettet er viktig for å forklare variasjonen i effektivitet. Når sykehusets rammetilskudd fra fylkeskommunen øker med 1 prosent reduseres effektiviteten med om lag 0,4 prosent. Dette resultatet betyr at fylkeskommunene kan øke produktiviteten i sykehusene ved å redusere bevilningene. Fra fylkeskommunens synsvinkel kan imidlertid budsjettnedskjæringer være et lite hensiktsmessig virkemiddel for å øke produktiviteten. Det skyldes at effektivitetsforbedringen ikke er tilstrekkelig til å hindre at produksjonen av sykehustjenester reduseres. Hagen analyserer også betydningen av fylkeskommunale

styringssystemet overfor sykehusene. Tre aspekter ved styringssystemet er studert. De fanger opp om sykehusstyret er ansvarlig for ett eller flere sykehus, hvor mange regnskapsrapporter sykehuset leverer til fylkeskommunen i løpet av budsjettåret, og fylkeskommunens bruk av kostnads-nytte analyse i budsjettprosessen. Resultatene gir en viss støtte til hypotesen om at utstrakt bruk av kostnads-nytte analyse i budsjettprosessen øker sykehusenes effektivitet. De to øvrige aspektene ved styringssystemet har imidlertid ikke noen påviselig effekt på effektiviteten.

Fylkenes sykehusstruktur kan ha betydning for produksjonskostnadene og dermed for utgiftene til sykehusformål. Det er en utbredt hypotese at en desentralisert sykehusstruktur med mange små sykehus kan gi høyere enhetskostnader en sentralisert struktur med store sykehus. Høyere enhetskostnader ved små sykehus kan begrunnes i flere forhold. For det første vil beleggsprosenten kunne være lavere og dermed gi høyere kapitalkostnader. For det andre kan beredskapskostnadene være høyere i små sykehus. I tillegg kan lengre reiseavstander gi lengre liggetider. Både høye beredskapskostnader og lange liggetider kan resultere i høye enhetskostnader i små sykehus.

Magnussen (1994) har analysert kapasitetsutnyttelsen i et utvalg sykehus. Det dokumenteres en signifikant, men ikke sterk, sammenheng mellom sykehusstørrelse og beleggsprosent. Det er imidlertid uklart i hvilken grad lav beleggsprosent resulterer i høye kapitalkostnader ved små sykehus. I rapporten Norsk Institutt for Sykehusforskning har utarbeidet for utvalget (Magnussen 1995) analyseres betydningen av sykehusstørrelse for relativ liggetid og netto kostnad pr. pasient. Relativ liggetid er forholdet mellom den faktiske liggetiden i sykehuset og den gjennomsnittlige liggetiden på landsbasis for tilsvarende type pasienter. Dersom stordriftsfordeler ga seg utslag i at liggetiden var kortere ved store sykehus, ville en vente å finne en negativ sammenheng mellom relativ liggetid og størrelse. Det er ingen slik sammenheng i dataene. Det er heller ingen systematisk sammenheng mellom netto kostnad pr. pasient, korrigert for forskjeller i pasientsammensetning, og sykehusstørrelse. Foreliggende norske studier kan med andre ord ikke dokumentere noen systematisk sammenheng mellom enhetskostnader og sykehusstørrelse. Dette er i tråd med den internasjonale litteraturen på området (Grönqvist og Andersson 1995).

Det er imidlertid visse svakheter ved datagrunnlaget for analysene. For det første er ikke utgiftstallene korrigert for forskjeller i arbeidsgiveravgift. Da de små sykehusene i større grad enn de store er lokalisert i områder med lav eller ingen arbeidsgiveravgift, kan materialet undervurdere kostnadene i de små sykehusene. For det andre kan materialet overvurdere kostnadene pr. pasient i de store sykehusene. Det skyldes at det kan være vanskelig å skille ut utgiftene til poliklinisk behandling, noe som kan resultere i at utgiftene i tilknytning til innleggelser overvurderes. Dette bidrar til å overvurdere kostnadene i de store sykehusene hvor den polikliniske virksomheten har størst omfang. Det er viktig å poengtere at disse svakhetene ved datagrunnlaget kun rammer de analysene hvor enhetskostnadene måles ved netto kostnad pr. pasient. Manglende korreksjon for differensiert arbeidsgiveravgift og problemer med å skille ut den polikliniske virksomheten i regnskapene svekker ikke kvaliteten på liggetidsdataene, og medfører følgelig ikke problemer for de analysene hvor enhetskostnadene måles ved relativ liggetid.

I rapporten Norsk Institutt for Sykehusforskning har utført på oppdrag fra utvalget benyttes DRG systemet til å korrigere for forskjeller i pasientsammensetning. I praksis vil imidlertid ikke alle pasienter klassifisert i samme DRG være like ressurskrevende. Dette innebærer at materialet kan tilsløre stordriftsfordeler dersom det gjennomgående er slik at de tyngste pasientene innen hver DRG blir behandlet på de største sykehusene. Denne hypotesen kan vurderes ved å studere variasjoner i liggetid innen samme DRG. Dersom de største sykehusene gjennomgående har tyn-

gre pasienter enn de små sykehusene, vil en forvente at pasienter på de store sykehusene i gjennomsnitt har lengre liggetid enn pasienter med samme DRG klassifisering i små sykehus. Liggetidsvariasjonene for 15 utvalgte DRGer er analysert i en undersøkelse i regi av Sosial- og helsedepartementet. I undersøkelsen studeres 15 DRGer med stor variasjon i liggetid. De 15 DRGene utgjør om lag 5 prosent av det totale antall behandlinger. Sykehusene er delt i tre grupper: Lokalsykehus, regionsykehus og andre sykehus. Analysene viser at det er systematiske forskjeller i liggetid mellom de tre sykehustypene. I 14 av de 15 utvalgte DRGene har lokalsykehusene kortere liggetid enn regionsykehusene, og i gjennomsnitt er liggetiden 22 prosent kortere i lokalsykehusene. Forskjellen mellom regionsykehusene og andre sykehus er betydelig mindre enn forskjellen mellom regionsykehus og lokalsykehus. I gjennomsnitt har andre sykehus 6 prosent kortere liggetid enn regionsykehusene.

På bakgrunn av dette kan en ikke umiddelbart konkludere at lokalsykehusene behandler de lette pasientene innenfor hver DRG. Den korte liggetiden ved lokalsykehusene kan alternativt forklares ved at disse sykehusene er mer effektive enn de øvrige sykehusene, at regionsykehus og andre sykehus gjennomgående har høyere kvalitet på tjenestene eller at lokalsykehusene lettere får sendt fra seg pasienter til tredjelinjetjenesten.

I videre analyse av materialet er det vurdert om forskjellene i liggetid har sammenheng med karakteristiske trekk ved pasientene. Som mål på pasienttyngde innen hver DRG benyttes antall bidiagnoser og alder. I henhold til disse analysene er det ingen tendens til at pasientene ved regionsykehusene har flere bidiagnoser eller høyere alder enn pasientene ved de øvrige sykehusene. Det er med andre ord liten grunn til å tro at det er karakteristika ved pasientene som forklarer den lange liggetiden i regionsykehusene.

Forholdet mellom kommunehelsetjenesten og fylkeshelsetjenesten er et annet viktig aspekt ved organiseringen av sykehustjenestene. Det foreligger en rekke analyser som dokumenterer at forhold i kommunehelsetjenesten påvirker det fylkeskommunale ressursbehovet og omvendt. For det første finnes det indikasjoner på at høy sykehjemsdekning gir lavere bruk av sykehustjenester for eldre. Dette skyldes i hovedsak at liggetiden i sykehus reduseres (Hammervold og Jørgensen 1989). For eldre pleiepasienter er sykehjem åpenbart et substitutt for sykehustjenester. Det er mer uklart hvordan omfanget av hjemmebasert omsorg påvirker sykehusutgiftene. Forseth (1984) finner at et høyt nivå på hjemmesykepleien gir seg utslag i et høyere forbruk av sykehustjenester, men dette bekreftes ikke i Hammervold og Jørgensen (1989). Primærlegedekningen har også uklar effekt på sykehusforbruket. Det er rimelig å anta de tjenestene som ytes av primærleger er substitutter til enkelte sykehustjenester, noe som skulle tilsi at god primærlegedekning reduserer sykehusforbruket. Men dette motvirkes av at en større del av det latente behovet for sykehus- og spesialisttjenester blir realisert når primærlegedekningen er god.

Tilgjengeligheten til sykehustjenester påvirkes av den geografiske avstanden. Det er imidlertid ingen klar sammenheng mellom reiseavstand og sykehusforbruk. På den ene siden kan kommunikasjonsproblemer og lange reiseavstander gi seg utslag i flere innleggelses og lengre liggetid. På den annen side kan sykehuset få større pågang fra nærområdet rett og slett fordi tilbudet ligger der. Det er godt dokumentert at tilgjengelighet påvirker forbruket av sykehustjenester. Thorsvik (1986) og Nyland, Kalseth og Petersen (1994) viser at innbyggerne i nærkommunene oftere bruker poliklinikker til kontroller og øyeblikkelig hjelp enn innbyggere i kommuner lenger unna. Videre viser en studie av Kindseth og Matiesen (1993) at innleggelsesratene i Nordland og Finnmark var høyest i vertskommunene for sykehuset. Tol-

ningen av disse resultatene er at tilgjengelighet skaper etterspørsel etter sykehustjenester, dvs. at forbruket til dels er tilbudsstyrt.

Ulik medisinsk praksis kan også betraktes som en form for tilbudsstyrt sykehusforbruk. I den internasjonale litteraturen er dette en vanlig forklaring på forskjeller i bruk av sykehustjenester. Det er en utbredt hypotese at ulike finansieringsformer, med ulike insentiver for behandling, kan resultere i ulik medisinsk praksis. Det er vanskelig å si i hvilken grad ulik medisinsk praksis kan forklare de fylkesvise forskjellene i sykehusutgifter. Forhold som et homogent utdanningssystem for leger og liten variasjon i finansieringsformene kan imidlertid bidra til en mer ensartet medisinsk praksis i norske sykehus.

Det er grunn til å tro at forskjeller i tilgjengelighet og medisinsk praksis til dels skyldes ulik økonomisk situasjon i fylkeskommunene. Fylkeskommuner med høye inntekter kan, i større grad en fylkeskommuner med lave inntekter, gi et sykehus tilbud med god tilgjengelighet for befolkningen og med avanserte behandlingsmetoder. En studie av Hagen og Sørensen (1995) underbygger denne hypotesen. De har analysert fylkeskommunenes prioriteringer av somatiske sykehustjenester i perioden 1980-1992, og det er et hovedresultat at forskjeller i inntektsnivå i stor grad kan forklare variasjonen i sykehusutgifter.

Behovet for helsetjenester varierer med demografiske forhold som befolkningens kjønns- og alderssammensetning. Dette innebærer bl.a. at 80-åringer i gjennomsnitt har et høyere sykehusforbruk enn 30-åringer og at kvinner i fertil alder har et høyere sykehusforbruk enn menn i samme alder. I tillegg kan sosio-økonomiske forhold som privat inntekt, sosial status og arbeidssituasjon påvirke sykkeligheten og dermed behovet for sykehustjenester. Det foreligger bl.a. flere studier som antyder at sykehusforbruket er høyere i de lavere sosiale lag av befolkningen (Nord 1988, Dahl 1995).

En av delrapportene i ROAR-prosjektet (Halsteinli 1993) har analysert om ulike sosio-økonomiske forhold kan forklare forskjeller i sykehusforbruk mellom fylkene. Det er foretatt empiriske analyser hvor forklaringsvariablene er arbeidsledighetsrate, antall uførepensjonister, standardiserte dødsrater og pasienttyngde. I tillegg er det kontrollert for fylkeskommunalt inntektsnivå og kriterievariablene i inntektssystemet, dvs. alderssammensetning, enpersonhusholdninger over 67 år, andel bosatt spredtbygd og areal. Resultatene peker i retning av at forskjeller i fylkeskommunale inntekter er viktig for å forklare variasjonene i sykehusutgifter. En har imidlertid ikke funnet systematiske effekter av de sosio-økonomiske variablene.

I en foreløpig versjon av Hagen og Sørensen (1995) analyseres også betydningen av dødelighet. Forfatterne måler dødeligheten i befolkningen ved gjennomsnittlig dødelighetsalder, og de finner at fylker med lav dødelighetsalder har høye sykehusutgifter pr. innbygger. Det kan være et problem at dødelighetsmålet som benyttes ikke er alderskorrigert, og at det følgelig er betydelig samvariasjon mellom gjennomsnittlig dødelighetsalder og befolkningens alderssammensetning. Dette kan bety at det dødelighetsmålet som benyttes i stor grad fanger opp alderssammensetningen i befolkningen. For å unngå dette problemet, vil utvalget i sine analyser benytte alderskorrigerte dødelighetsmål.

#### **Hva bør inntektssystemet kompensere for?**

Inntektssystemet skal kompensere for forskjeller i utgiftsbehov, ikke for forskjeller i faktiske utgifter. Dette betyr at flere av de forholdene som kan forklare variasjonene i sykehusutgifter ikke er aktuelle som kriterier i inntektssystemet. Det skal ikke kompensere for frivillige forhold som ulik medisinsk praksis, ulik tilgjengelighet, produktivitetsforskjeller og inntektsforskjeller. Det er utvalgets vurdering at aktuelle kriterier bør begrenses til demografiske og sosio-økonomiske forhold

som kan forklare forskjeller i behovet for sykehustjenester og til strukturelle forhold som gir høye enhetskostnader i produksjonen av sykehustjenester.

Utvalget mener videre at inntektssystemet ikke bør kompensere for forhold i kommunehelsetjenesten som bidrar til økt behov for somatiske sykehustjenester. En slik kompensasjon vil åpne for strategiske spill mellom forvaltningsnivåene. Kommunene kan bl.a. finne det hensiktsmessig å nedprioritere kommunehelsetjenesten. De vet at fylkeskommunen da vil få økte statlige tilskudd slik at innbyggerne likevel kan få dekket sine behov gjennom fylkeshelsetjenesten. Kompensasjon for forhold i kommunehelsetjenesten kan med andre ord føre til ansvarspulverisering og lite effektiv ressursbruk i helsevesenet.

#### **Analysen av utgifter pr. innbygger**

Den kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunene som lå til grunn for etableringen av en felles kostnadsnøkkel fra 1994 var i hovedsak bygd opp av alderskriterier, se "*Tidligere kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene*" i kap. 9.2.1. «Antall enpersonhusholdninger 67 år og over» ivaretar forskjeller i etterspørsel som ikke fanges opp av alderskriteriene. Videre skal spredtbygdskriteriet og arealkriteriet ivareta kostnadsulempen pga. desentralisert sykehusstruktur i fylkeskommuner med spredt bosetting og lange reiseavstander.

Det er i hovedsak to årsaker til at utvalget vil foreta empiriske analyser av utgifter pr. innbygger og kostnader pr. pasient. For det første er det ønskelig å undersøke om ulike sosio-økonomiske forhold kan forklare variasjonen i sykehusutgifter pr. innbygger mellom fylkeskommunene. For det andre er det ønskelig å analysere om strukturelle forhold som bosettingsmønster og areal har betydning for enhetskostnader og utgifter pr. innbygger.

Det foreligger en rekke analyser, basert på norske og internasjonale data, som dokumenterer at ulike sosio-økonomiske forhold som privat inntekt, sosial status og arbeidssituasjon kan forklare variasjoner i sykehusforbruk på individnivå. Det kan være vanskelig å dokumentere slike sammenhenger på fylkesnivå. Det skyldes for det første at variasjonen i de sosio-økonomiske variablene er mindre på fylkesnivå enn på individnivå. For eksempel vil det i alle fylker være personer med høy sosial status og personer med lav sosial status. Dette innebærer at forhold som er viktige for å forklare individuelle forskjeller i sykehusforbruk ikke nødvendigvis betyr så mye på fylkesnivå. For det andre er det et problem at de ulike sosio-økonomiske variablene er sterkt korrelerte, noe som betyr at det kan være vanskelig å identifisere betydningen av den enkelte variabel.

I rapporten Norsk Institutt for sykehusforskning har utarbeidet for utvalget (Magnussen 1995) pekes det på at underliggende forskjeller i sykkelighet som skyldes ulike sosio-økonomiske forhold kan ivaretas gjennom å bruke dødelighet som kriterium i kostnadsnøkkelen. Dette gjøres bl.a. i det britiske inntektssystemet. Dødelighet kan måles på flere måter. Et vanlig mål er såkalte standardiserte dødsrater hvor det korrigeres for forskjeller i befolkningens alders- og kjønnsammensetning. Tabell 9.12 viser fylkesvise dødsrater for hele befolkningen og for aldersgruppen 0-64 år. Finnmark og Oslo har de høyeste dødsratene for befolkningen som helhet, og ligger hhv. 9 og 20 prosent over landsgjennomsnittet. De laveste dødsratene finner vi i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. I disse fylkene ligger dødeligheten hhv. 15 og 10 prosent under landsgjennomsnittet. Dødsratene for aldersgruppen 0-64 år viser at det er særlig i den yngre delen av befolkningen at dødeligheten er høy i Finnmark og Oslo. I aldersgruppen 0-64 år ligger dødeligheten i de to fylkene hhv. 30 og 20 prosent over landsgjennomsnittet.

I rapporten Norsk Institutt for Sykehusforskning har utarbeidet for utvalget (Magnussen 1995) påpekes det at forbruket av sykehustjenester er høyere blant kvinner enn blant menn, og at kjønn kanskje burde inngå som kriterium i kostnads-

nøkkelen. Det er særlig kvinner i fertil alder som har et høyt sykehusforbruk. Målt ved antall liggedøgn har kvinner i alderen 16-44 år mer enn dobbelt så høyt forbruk av sykehustjenester som menn i samme aldersgruppe. Det er likevel grunn til å tro at kjønn har liten betydning for fylkesvise forskjeller i utgiftsbehov. Dette skyldes at kjønnsfordelingen varierer lite mellom fylkene. Pr. 1. januar 1995 var kvinneandelen i aldersgruppen 16-44 år lavest i Finnmark med 47,3 prosent og høyest i Oslo med 50,2 prosent. På bakgrunn av dette mener utvalget at det ikke er nødvendig å ta hensyn til kjønnsfordelingen i kostnadsnøkkelen.

I analysene er det inkludert tre variable som ivaretar bosettingsmønster og reiseavstander. Dette er andelen av befolkningen bosatt i spredtbygde strøk, andel av befolkningen bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innbyggere og antall kvadratkilometer areal pr. innbygger. Hypotesen er at spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander medfører en desentralisert sykehusstruktur med mange små sykehus. Dersom det er stordriftsfordeler i produksjonen av sykehustjenester, vil en forvente at kostnadene pr. pasient er høye i fylkeskommuner med en stor andel av befolkningen bosatt i spredtbygde områder eller et stort areal pr. innbygger. Høye enhetskostnader kan videre resultere i høye utgifter pr. innbygger.

Tabell 9.12: Standardiserte dødsrater. Dødelighet pr. 100 000 innbyggere. 1984-93.

Fylke	Dødsrate <sup>1)</sup>	Dødsrate 0-64 år <sup>2)</sup>
Østfold	1 169	235
Akershus	1 091	205
Oslo	1 200	275
Hedmark	1 147	232
Oppland	1 092	223
Buskerud	1 124	232
Vestfold	1 134	228
Telemark	1 115	230
Aust-Agder	1 094	238
Vest-Agder	1 083	248
Rogaland	1 027	214
Hordaland	1 009	202
Sogn og Fjordane	939	197
Møre og Romsdal	992	201
Sør-Trøndelag	1 114	224
Nord-Trøndelag	1 067	205
Nordland	1 107	233
Troms	1 134	246
Finnmark	1 319	297
Landet	1 097	228

<sup>1)</sup> Alders- og kjønnsstandardisert dødsrate.

<sup>2)</sup> Gjennomsnitt av aldersstandardisert dødsrate for hhv. menn og kvinner.

Kilde: Styrings- og informasjonshjulet, Sosial- og helsedepartementet.

I analysene av fylkeskommunenes netto driftsutgifter pr. innbygger til somatiske sykehus benyttes data for 1991-1993. Analysemetoden er regresjonsanalyse. Forskjeller i etterspørselen etter sykehustjenester ivaretas først og fremst gjennom andelen av befolkningen 67 år og over, antall enpersonhusholdninger 67 år og over som andel av antall innbyggere i samme aldersgruppe og aldersstandardisert dødelighet. I tillegg inkluderes andelen av befolkningen over 15 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Denne variabelen er ment å fange opp at sykehusforbruket kan være høyere i de lavere sosiale lag av befolkningen. Videre kontrolleres det for mulige effekter av innbyggertall.

De empiriske analysene, dokumentert i vedlegg 2, viser at inntektsnivå og alderssammensetning er de viktigste faktorene for å forklare de fylkesvise forskjellene i utgifter til somatiske sykehus. De to variablene, frie inntekter pr. innbygger og andel av befolkningen 67 år og over, kan alene forklare om lag 70 prosent av variasjonen i netto driftsutgifter pr. innbygger. Resultatene indikerer at sykehusutgiftene øker med om lag 180 kroner når frie inntekter øker med 1 000 kroner. Betydningen av inntektsforskjellene kan illustreres ved å sammenlikne de to fylkene med høyest og lavest inntektsnivå. I 1993 var frie inntekter høyest i Finnmark med 14 101 kroner pr. innbygger. Fylkets netto driftsutgifter til somatiske sykehus utgjorde 3 974 kroner pr. innbygger, også det høyest i landet. I den andre enden av skalaen finner vi Akershus med frie inntekter på 8 231 kroner pr. innbygger og netto driftsutgifter til somatiske sykehus på 2 570 kroner pr. innbygger. Forskjellen i utgiftsnivå mellom de to fylkene er 1 404 kroner pr. innbygger, og vel 80 prosent av denne differansen kan forklares med forskjell i inntektsnivå. Dette betyr at de fylkesvise forskjellene i sykehusutgifter i hovedsak skyldes inntektsforskjeller. Denne konklusjonen støttes også av analysene til Hagen og Sørensen (1995).

De empiriske analysene viser videre at befolkningens alderssammensetning har en systematisk effekt på utgiftene til drift av somatiske sykehus, selv etter at det er kontrollert for inntekt og andre forhold. Sykehusutgiftene øker når eldreandelen i befolkningen øker. Den klare betydningen av befolkningens alderssammensetning viser at det er viktig å la alderskriterier danne grunnlaget for kostnadsnøkkelen.

Blant de to dødelighetsmålene i tabell 9.12, synes dødsraten for personer under 65 år å ha størst betydning for sykehusforbruket. Effekten er statistisk utsagnskraftig, og kan illustreres ved å betrakte Finnmark og Akershus. I Finnmark er dødeligheten blant personer 0-64 år 30 prosent over landsgjennomsnittet, mens dødeligheten i Akershus er 10 prosent under landsgjennomsnittet. De empiriske analysene antyder at den høyere dødeligheten i Finnmark medfører at sykehusutgiftene pr. innbygger blir 190 kroner høyere enn i Akershus. Denne differansen utgjør 7,3 prosent av netto driftsutgifter pr. innbygger i Akershus i 1993. Den kvantitative effekten av dødelighet er i rimelig overensstemmelse med funnene til Hagen og Sørensen (1995). De har på forespørsel fra utvalget reestimert sin modell, og resultatene antyder at den lave dødelighetsalderen i Finnmark medfører et utgiftsnivå pr. innbygger som er 6,7 prosent høyere enn i Akershus. Utvalget vil foreslå at dødeligheten i aldersgruppen 0-64 år tas inn som kriterium i kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunene.

«Antall enpersonhusholdninger 67 år og over» var et av kriteriene i kostnadsnøkkelen for helsetjenesten som lå til grunn for etableringen av en felles kostnadsnøkkel fra 1994. De analysene som er foretatt viser at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom antall enpersonhusholdninger og driftsutgifter til somatiske sykehus. Dette resultatet er i overensstemmelse med en av delrapportene til ROAR-prosjektet (Halsteinli 1993) hvor den samme problemstillingen er analysert. Foreliggende forskning gir med andre ord ikke grunnlag for å si at fylkeskommuner med en høy andel aleneboende eldre har et høyt beregnet utgiftsbehov for somatiske

sykehustjenester. På bakgrunn av dette vil utvalget foreslå at kriteriet «Antall enpersonshusholdninger 67 år og over» tas ut av kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunene.

Spredtbygdkriteriet og arealkriteriet i nåværende kostnadsnøkkel for fylkeskommunene er dels begrunnet med at spredt bosetting og lange reiseavstander gir en desentralisert sykehusstruktur med mange små sykehus. Gitt at det er stordriftsfordeler i produksjonen av sykehustjenester, skulle en forvente at spredt bosetting og stort areal resulterte i høye sykehusutgifter pr. innbygger. De analysene utvalget har foretatt dokumenterer ikke slike sammenhenger. Strukturelle forhold som innbyggertall, bosettingsmønster og areal synes å ha liten betydning for sykehusutgiftene. Dette resultatet betyr ikke nødvendigvis at det ikke er stordriftsfordeler i produksjonen av sykehustjenester, men kan skyldes at de strukturelle indikatorene ikke fanger opp behovet for en desentralisert sykehusstruktur på en god nok måte. Eventuelle stordriftsfordeler gjør seg gjeldende på institusjonsnivå, og kan derfor best identifiseres ved å studere produksjonskostnadene i sykehus av ulik størrelse. I rapporten Norsk Institutt for Sykehusforskning har utarbeidet for utvalget (Magnussen 1995) analyseres kostnadsforskjellene mellom små og store sykehus, og rapportens konklusjon er at det ikke kan dokumenteres at små sykehus har høyere driftskostnader enn store sykehus. Dette resultatet er i tråd med den internasjonale litteraturen på området (Grönqvist og Andersson 1995). Utvalget finner det ikke dokumentert at spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander har betydning for fylkeskommunenes sykehusutgifter, og vil følgelig anbefale at spredtbygdkriteriet og arealkriteriet tas ut av kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunene.

Utvalget er innforstått med at kostnadseffektive behandlingsformer som dagkirurgi og poliklinisk behandling har begrenset utnyttelsespotensiale i fylkeskommuner med spredt bosetting og lange reiseavstander. Dette trekker isolert sett i retning av høyere produksjonskostnader i disse fylkeskommunene for ellers like pasienter. I de analyser som ligger til grunn for utvalgets tilrådning skal dette forholdet være ivare tatt.

Den kostnadsnøkkelen for helsetjenesten som ble benyttet i 1992 og 1993 ga særskilte tillegg til Oslo (10 prosent), Troms (2,5 prosent) og Finnmark (15 prosent). Tilleggene er i hovedsak begrunnet med at disse fylkene har høyere dødelighet enn resten av landet. Dette betyr at begrunnelsen for disse tilleggene i stor grad faller bort når dødelighet tas inn som kriterium i kostnadsnøkkelen. I tillegg til dette har utvalget undersøkt om Oslo, Troms og Finnmark kan sies å ha høye sykehusutgifter når det er kontrollert for nivået på frie inntekter, alderssammensetning og dødelighet. Analysene viser at Troms og Finnmark faktisk har lavere sykehusutgifter enn landsgjennomsnittet når det er kontrollert for disse forholdene, mens Oslo ikke skiller seg ut fra de øvrige fylkene. På bakgrunn av dette mener utvalget at det for somatiske spesialisttjenester ikke er nødvendig med særskilte tillegg til Oslo, Troms og Finnmark når dødelighet tas inn i kostnadsnøkkelen.

### **Oppsummering**

Det er en klar og systematisk sammenheng mellom alder og forbruket av somatiske sykehustjenester. Utvalget foreslår følgelig en videreføring av dagens praksis hvor utgiftsbehovet for somatiske sykehustjenester i hovedsak ivaretas gjennom et sett av alderskriterier. I tillegg til alder, finner utvalget det dokumentert at dødelighet påvirker sykehusforbruket. Det foreslås at dødeligheten i aldersgruppen 0-64 år tas inn som eget kriterium i kostnadsnøkkelen. De særskilte tilleggene til Oslo, Troms og Finnmark i tidligere kostnadsnøkkel er først og fremst begrunnet med høy dødelighet i disse fylkene. Utvalget mener at utgiftsbehovet i disse tre fylkene blir tilstrekkelig ivare tatt når dødelighet tas inn som eget kriterium. For somatiske spe-

sialisttjenester er det følgelig ikke behov for særskilte tillegg til Oslo, Troms og Finnmark.

På bakgrunn av foreliggende forskning og de analyser utvalget har foretatt, synes det vanskelig å dokumentere at andre forhold enn alder og dødelighet har vesentlig betydning for de fylkesvise forskjellene i utgiftsbehov for somatiske sykehustjenester. For det første er det ikke dokumentert at sosio-økonomiske forhold som antall enpersonhusholdninger og lavt utdanningsnivå bidrar til å forklare de fylkesvise forskjellene i etterspørselen etter somatiske sykehustjenester. Når det er kontrollert for alderssammensetning og fylkeskommunalt inntektsnivå, synes det heller ikke å være klare regionale forskjeller i etterspørselen. For det andre synes ikke små sykehus å ha høyere produksjonskostnader enn store sykehus, noe som betyr at en desentralisert sykehusstruktur med mange små sykehus ikke gir høyere enhetskostnader enn en sentralisert struktur. Utvalget foreslår følgelig at kriteriene «Antall enpersonhusholdninger 67 år over», «Antall innbyggere bosatt i spredtbygde strøk» og «Areal» tas ut av kostnadsnøkkelene for helsetjenesten i fylkeskommunene.

### 9.2.2.3 Psykisk helsevern

Psykiatrien, og spesielt barne- og ungdomspsykiatrien har vært utpekt til et av satsingsområdene i helsesektoren. Det har samtidig vært et ønske om å bygge ut et mer likeverdig psykiatrisk helsetilbud, hvor tilgjengeligheten i større grad er uavhengig av bosted.

Psykisk helsevern er, etter somatiske spesialisttjenester, den viktigste deltjenesten innen den fylkeskommunale helsetjenesten. Tabell 9.13 viser fylkenes netto driftsutgifter pr. innbygger til det psykiske helsevernet i 1993. Netto driftsutgifter er brutto driftsutgifter med fradrag for driftsinntekter ved psykiatriske institusjoner, avdelinger og poliklinikker. Fylkenes utgifter til privatpleie, fylkenes driftstilskudd til privatpraktiserende psykiatere og kliniske psykologer, samt fylkenes utgifter til samarbeidstiltak med primærkommuner er regnet inn i brutto driftsutgifter. I tillegg er utgiftstallene korrigert for gjestepasientoppjøret, dvs. at gjestepasientutgifter er lagt til og gjestepasientinntekter er trukket fra.

I 1993 brukte fylkeskommunene i gjennomsnitt 1 117 kroner pr. innbygger til psykiatritjenesten. Dette innebærer at netto driftsutgifter til det psykiske helsevernet utgjør om lag 35 prosent av netto driftsutgifter til somatiske sykehus. Oslo og Finnmark skiller seg ut med høye utgifter pr. innbygger. Med netto driftsutgifter pr. innbygger på 2 033 kroner ligger Oslo 82 prosent over landsgjennomsnittet. Utgiftsnivået i Finnmark er 18 prosent over landsgjennomsnittet. Lavest utgiftsnivå finner vi i Vestfold, Østfold og Nord-Trøndelag, hvor netto driftsutgifter pr. innbygger er om lag 900 kroner pr. innbygger.

Når vi ser bort fra Oslo og Finnmark, er det ikke store fylkesvise forskjeller i utgiftene til psykisk helsevern. Blant de øvrige fylkene har Hordaland det høyeste utgiftsnivået. Utgiftsnivået i Hordaland ligger 25 prosent over Østfold, som har lavest utgift pr. innbygger.

Det er en vanlig antakelse at ulike sosiale faktorer påvirker den psykiatriske sykkeligheten og dermed behovet for psykiatritjenester. Urbaniseringsgrad trekkes ofte fram som en viktig forklaringsfaktor. En forventer mindre grad av sosial integrasjon, større tilpasningsproblemer og følgelig høyere hyppighet av psykiske lidelser i urbane strøk. Sammenhengen mellom psykiatrisk sykkelighet og urbaniseringsgrad viser seg imidlertid å avhenge av hvilke psykiske lidelser det er snakk om. Studier fra England og USA viser at nevrososer og personlighetsforstyrrelser er hyppigst i byene, mens psykoser gjennomgående er hyppigst i landdistriktene.

Flere sosiologiske og sosialpsykiatriske studier har stilt spørsmålsteget ved sammenhengen mellom psykiske lidelser og urbaniseringsgrad. Det vises bl.a. til at livet i små bygdesamfunn er preget av rigid sosial kontroll, fordommer og sneversynthet. Videre fremheves det at bylivet i seg selv har positive verdier, bl.a. ved at det innenfor storbyene finnes «lokalsamfunn» og sosial samkvem som ligner på den «ideelle» beskrivelsen av bygdesamfunnet. En rekke studier dokumenterer at urbaniseringsgrad ikke fanger opp alle relevante variasjoner i bomiljøer mht. innbyggerenes sosiale organisering og integrasjon. Norske og internasjonale studier peker i retning av at høy psykiatrisk sykkelighet kan knyttes til sosial desorganisering av lokalsamfunnet, uavhengig av urbaniseringsgrad. Norske studier av Dalgård (1980) og Sørensen (1979) antyder at det er psykiatrisk oversykkelighet i hhv. drabantbyer og landkommuner med stort innslag av pendling.

Tabell 9.13: Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til det psykiske helsevernet. Kroner pr. innbygger. 1993.

Fylke	Netto dr.utg. i kroner pr. innb.
Østfold	901
Akershus	936
Oslo	2 033
Hedmark	981
Oppland	1 074
Buskerud	1 108
Vestfold	889
Telemark	934
Aust-Agder	1 091
Vest-Agder	982
Rogaland	1 019
Hordaland	1 124
Sogn og Fjordane	1 006
Møre og Romsdal	1 028
Sør-Trøndelag	944
Nord-Trøndelag	907
Nordland	945
Troms	1 024
Finnmark	1 322
Landet	1 117

Kilde: Norsk Institutt for Sykehusforskning.

Selv om urbanisering ikke er den underliggende årsaken til psykiske lidelser, synes det å være en viss sammenheng mellom urbaniseringsgraden i kommunene og andelen av befolkningen som er innlagt i psykiatriske institusjoner (Hagen 1987, Bergsland og Pedersen 1994). Pasienttellingen i 1989 viser at personer som er oppvokst i de fire største byene er overrepresentert blant innlagte psykiatriske pasienter. I forhold til resten av landet er overrepresentasjonen om lag 5 prosent.

Bergsland og Pedersen (1994) har foretatt en særskilt analyse av Oslo-psykiatrien. Oslo har et høyt utgiftsnivå både i voksenpsykiatrien og i barne- og ungdomspsykiatrien. Det høyere utgiftsnivået i barne- og ungdomspsykiatrien henger sammen med at Oslo har kommet lenger i utbyggingen av barne- og ungdomspsykiatrien enn de øvrige fylkeskommunene. Rapporten til Bergsland og Pedersen konsentrerer seg derfor om voksenpsykiatrien, og de undersøker bl.a. om det høye utgiftsnivået i Oslo skyldes at behovet for psykiatritjenester er høyere enn i resten av landet. Forfatterne ser nærmere på fire mulige forklaringer på Oslos høye utgiftsnivå:

- Spesialisthelsetjenesten i Oslo utfører oppgaver som ellers i landet utføres av helse- og sosialtjenesten i kommunene.
- Oslos alderssammensetning gir et stort behov for psykiatriske spesialisttjenester.
- Storbyer genererer høy psykiatrisk sykkelighet.
- Oslo «tiltrekker» seg pasienter fra andre deler av landet.

Det har vært hevdet at den høye ressursinnsatsen i Oslo-psykiatrien skyldes at behandling som ellers utføres av helse- og sosialtjenestene i kommunene i Oslo blir utført av den spesialiserte psykiatritjenesten. Det er godt mulig at Oslo kan og bør velge en annen arbeidsdeling enn resten av landet. For det første kan det være hensiktsmessig å organisere flere tjenester på spesialistnivå, bl.a. fordi bosettingsstrukturen er mer konsentrert enn i andre deler av landet. For det andre er ikke Oslo underlagt de samme institusjonelle begrensninger som følge av at ansvaret for det psykiske helsevernet er delt mellom to forvaltningsnivåer.

Personer over 70 år er den viktigste målgruppen for den kommunale helse- og sosialtjenesten. Dersom den psykiatriske spesialisthelsetjenesten i Oslo utfører oppgaver som ellers i landet løses av den kommunale helse- og sosialtjenesten, vil en forvente en overrepresentasjon av eldre pasienter i spesialisttjenesten i Oslo. For å belyse denne hypotesen benytter forfatterne data fra den registreringen av voksenpsykiatriske pasienter som Norsk Institutt for Sykehusforskning gjennomførte i 1989. Blant innbyggerne over 18 år har Oslo 307 pasienter pr. 100 000 innbyggere. Oslo ligger vel 40 prosent over landsgjennomsnittet som er 216 pasienter pr. 100 000 innbyggere. Forskjellen mellom Oslo og landsgjennomsnittet avhenger av alder, men sammenhengen er den motsatte av det en skulle forvente ut i fra hypotesen diskutert over. Forskjellen mellom Oslo og landsgjennomsnittet er nemlig størst blant personer under 50 år og minst blant personer over 50 år. Dette resultatet underbygger ikke hypotesen om at den høye ressursinnsatsen i Oslo-psykiatrien skyldes at spesialisthelsetjenesten i Oslo utfører oppgaver som ellers i landet løses av kommunenes helse- og sosialtjeneste.

Alderssammensetningen synes å kunne forklare noe av den høye ressursinnsatsen i Oslo. Oslo har en lav andel innbyggere under 18 år og relativt mange eldre, og når Bergsland og Pedersen korrigerer for aldersstrukturen, finner de at Oslos ressursbehov innen voksenpsykiatrien ligger om lag 10 prosent over nivået på landsbasis. I beregningene er det ikke kontrollert for at døgnkostnadene varierer mellom ulike institusjonstyper. Dette kan ha bidratt til at ressursbehovet i Oslo er overestimert fordi de fleste eldre pasientene er i sykehjem hvor døgnkostnaden er relativt lav.

Bergsland og Pedersen undersøker videre om personer oppvokst i storbyer har høyere psykiatrisk sykkelighet enn andre og om Oslo skiller seg ut i forhold til de øvrige storbyene i landet. Data fra pasientregistreringen i 1989 antyder at den psykiatriske sykkeligheten blant personer oppvokst i de fire største byene ligger 4 prosent over landsgjennomsnittet. Oslo skiller seg imidlertid ikke ut fra de øvrige stor-

byene. Den psykiatriske sykkeligheten blant personer oppvokst i Oslo er lavere enn i Bergen og Stavanger, men høyere enn i Trondheim.

Innen psykiatrien er det vist at grunnlaget for psykiatriske lidelser i stor grad legges under oppveksten. På bakgrunn av dette spør Bergsland og Pedersen om storbyer generelt og Oslo spesielt «tiltrekker» seg personer som har eller kommer til å utvikle en psykiatrisk lidelse. Data fra pasienttellingen i 1989 gir en viss støtte til denne hypotesen. Målt ut fra pasientenes oppvekstfylke hadde Oslo 840 heldøgns-pasienter i voksenpsykiatriske institusjoner i 1989. Men målt ut fra pasientenes nåværende bostedsfylke hadde Oslo vesentlig flere pasienter, nærmere bestemt 1178. Dette kan indikere et merbehov knyttet til en høyere innflytting enn utflytting av personer som har eller kommer til å utvikle psykiske lidelser. Forekomsten av psykiske lidelser blant innflyttere til Oslo må imidlertid relateres til det totale antall innflyttere i Oslo.

Bergsland og Pedersen har også sammenliknet kostnadsnivået i Oslo med kostnadsnivået i landet for øvrig. Analysene viser at Oslos driftsutgifter pr. oppholdsdøgn ligger 12 prosent over landsgjennomsnittet. Det er først og fremst i de psykiatriske sykehusene at Oslo har et høyt kostnadsnivå. I sykehjem og andre døgninstitusjonene er kostnadsnivået i Oslo lavere enn landsgjennomsnittet. Når det gjelder kostnader pr. utskrivning ligger Oslo mer enn 50 prosent over landsgjennomsnittet. De høyere utskrivingskostnadene skyldes til dels at døgnkostnadene er høye, men den viktigste forklaringen er at pasientene i Oslo-psykiatrien i gjennomsnitt har 35 prosent flere oppholdsdøgn enn gjennomsnittet for landet. Det er ikke dokumentert at den lange oppholdstiden skyldes at Oslo har spesielt tunge pasienter.

Utvalget har tatt utgangspunkt i Levekårsundersøkelsen 1991 som bl.a. gir en oversikt over symptomer på nervøse lidelser og forbruk av beroligende midler i ulike befolkningsgrupper. Levekårsundersøkelsen 1991 er basert på intervjuer med 3 755 personer. Tabell 9.14 viser at enslige og enslige forsørgere oppgir å ha hyppigere symptomer på nervøse lidelser og et større forbruk av beroligende midler enn befolkningen som helhet. Blant de enslige, som i befolkningen som helhet, er det slik at forekomsten av psykiske lidelser øker med alder.

På bakgrunn av opplysningene om symptomer på nervøse lidelser og forbruk av beroligende midler har utvalget konstruert en indeks som gir uttrykk for psykiske lidelser i hver befolkningsgruppe i forhold til befolkningen som helhet. I utformingen av denne indeksen er de to indikatorene «hyppige symptomer på nervøse lidelser» og «jevnlige bruk av beroligende midler» gitt samme vekt. Indeksen er lik 1 for befolkningen som helhet, og er vist i tredje linje i tabell 9.14. Målt på denne måten er forekomsten av psykiske lidelser 27 prosent høyere blant enslige 25-44 år enn i befolkningen som helhet. Blant enslige forsørgere er forekomsten av psykiske lidelser 36 prosent høyere enn i befolkningen som helhet.

Utvalget har videre beregnet en samlet indeks for psykisk lidelser blant enslige og enslige forsørgere. Den samlede indeksen er et gjennomsnitt av de fem indeksene i tabell 9.14 der vektene er proporsjonale med antall personer i de ulike aldersgruppene pr. 1. januar 1993. Den samlede indeksen har en verdi på 1,84, dvs. at forekomsten av psykiske lidelser blant enslige og enslige forsørgere er 84 prosent høyere enn i befolkningen som helhet. I utformingen av kostnadsnøkklene har utvalget lagt til grunn at enslige og enslige forsørgere i gjennomsnitt er 84 prosent mer ressurskrevende enn gjennomsnittet blant befolkningen som helhet.

Tabell 9.14: Psykisk helse. Andel med hyppige symptomer på psykiske lidelser og som jevnlig bruker beroligende midler. Prosent. 1991.

	Alle	Enslige 16-24 år	Enslige 25-44 år	Enslige 45-66 år	Enslige 67 år og over	Enslige for- sørgere
Hyppige symptomer på nervøse lidelser	7	7	8	12	19	12
Bruker beroligende midler jevnlig	4	3	6	9	13	3
Indeks for psykiske lidelser	1,00	0,91	1,27	1,91	2,91	1,36

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Oppsummering

Utgiftene til psykisk helsevern viser liten variasjon fylkeskommunene imellom, med unntak av Oslo og Finnmark der utgiftene er hhv. 82 og 18 prosent over landsgjennomsnittet. Det er vanskelig på grunnlag av foreliggende analyser å si noe sikkert om årsakene til det høye utgiftsnivået i Oslo og Finnmark. Det høye utgiftsnivået kan skyldes stor forekomst av psykiske lidelser, men det kan også skyldes at Oslo og Finnmark har kommet lenger i utbyggingen av det psykiske helsevernet enn andre fylkeskommuner. Utvalget har, innenfor den knappe tidsfristen, ikke hatt mulighet til å foreta omfattende analyser av fylkeskommunenes utgifter til psykisk helsevern. Utvalget anbefaler at det foretas videre analyser av sammenhengen mellom ulike sosiale forhold og fylkeskommunenes ressursinnsats innen det psykiske helsevernet.

Forekomsten av psykiske lidelser øker med alder. Beregninger utvalget har foretatt viser at utgiftene til psykisk helsevern pr. innbygger 67 år og over ligger 30 - 40 prosent høyere enn utgiftene pr. innbygger i befolkningen som helhet. Det er også slik at enslige og enslige forsørgere gjennomgående oppgir å ha hyppigere symptomer på psykiske lidelser og et større forbruk av beroligende midler enn befolkningen som helhet. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at beregnet utgiftsbehov for psykisk helsevern fanges opp gjennom alderskriterier og kriteriet «Antall enslige og enslige forsørgere».

#### 9.2.2.4 Institusjoner for rusmisbrukere og barnevernsinstitusjoner

Utvalget har ikke foretatt særskilte analyser av utgiftene til institusjoner for rusmisbrukere og barnevernsinstitusjoner. Begrunnelsen for dette er at disse tjenestene utgjør en relativt liten andel av fylkeskommunenes utgifter til helseformål, hhv. 2,7 og 4,1 prosent. Utvalget har lagt større vekt på å foreta grundige analyser av somatiske spesialisttjenester som legger beslag på om lag to tredeler av utgiftene.

Oslo skiller seg ut med høye utgifter pr. innbygger i tiltak for rusmisbrukere. I 1994 utgjorde utgiftene i Oslo 33 prosent av landets samlede utgifter, dvs. at utgiftene pr. innbygger i Oslo er tre ganger høyere enn landsgjennomsnittet. Det høye utgiftsnivået i Oslo kan for det første skyldes at tjenesten er bedre utbygd enn i andre deler av landet, og for det andre at Oslo har større innslag av underliggende sosiale problemer som bidrar til et høyt forbruk av rusmidler. Det foreligger ikke landsdekkende empiriske analyser som gjør det mulig å skille mellom de to hypotesene. Det foreligger imidlertid informasjon som indikerer at rusproblemene i Oslo er større enn i andre deler av landet. Oslo har bl.a. et høyt antall sykehusutskrivninger med

alkoholrelaterte diagnoser og et høyt antall dødsårsaker som skyldes alkoholrelaterte diagnoser. Utvalget anbefaler at det foretas videre analyser av sammenhengen mellom ulike sosiale forhold og fylkeskommunenes utgifter til institusjoner for rusmisbrukere.

Utvalget har forestått en særskilt analyse av kommunenes barnevernsutgifter (Langørgen 1995). Analysen viser at sivil status har betydning for kommunenes ressursinnsats, jf. "*Økonomisk sosialhjelp*" i kap. 8.2.2.5. En økning i andelen skilte og separerte øker ressursinnsatsen i barnevernet. Det er grunn til å tro at kommunenes utgifter til barnevern og fylkeskommunenes utgifter til barnevernsinstitusjoner påvirkes av de samme sosiale forholdene. Utvalget foreslår derfor at «Andel skilte og separerte 16-59 år» tas inn som kriterium i kostnadsnøkkelen for helsetjenesten i fylkeskommunene.

#### 9.2.2.5 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene

Tabell 9.15 viser utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene. Den nye kostnadsnøkkelen består av seks alderskriterier, «Andel dødelighet 0-64 år», «Andel skilte og separerte 16-59 år», og «Andel enslige og enslige forsørgere.

Kriteriet «Andel dødelighet 0-64 år» beregnes som den standardiserte dødsraten multiplisert med antall innbyggere i aldersgruppen. Kriteriet er gitt en vekt som tilsvarer 15 prosent av det beregnede utgiftsbehovet for somatiske spesialisttjenester. Det er samtidig foretatt en proporsjonal reduksjon i de fem alderskriteriene 0-15 år, 16-18 år, 19-34 år og 35-66 år.

Kriteriet «Andel skilte og separerte 16-59 år» er gitt en vekt som tilsvarer 54,5 prosent av det beregnede utgiftsbehovet for barnevernsinstitusjoner. Det er samtidig foretatt en proporsjonal reduksjon i vekten på alderskriteriene.

Innen det psykiske helsevernet er «Andel enslige og enslige forsørgere» gitt en vekt som tilsvarer 20,8 prosent av beregnet utgiftsbehov. Det er samtidig foretatt en proporsjonal reduksjon av vekten på alderskriteriene.

Tabell 9.15: Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 0-15 år	0,103
Andel innbyggere 16-18 år	0,029
Andel innbyggere 19-34 år	0,128
Andel innbyggere 35-66 år	0,247
Andel innbyggere 67-74 år	0,138
Andel innbyggere 75 år og over	0,188
Andel dødelighet 0-64 år	0,104
Andel skilte 16-59 år	0,023
Andel enslige og enslige forsørgere	0,040
Sum	1,000

## 9.3 SAMFERDSEL

### 9.3.1 Lokale ruter

#### 9.3.1.1 Tidligere kostnadsnøkkel

Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble det ikke etablert en egen kostnadsnøkkel for lokale ruter. En benyttet ganske enkelt tilskuddsfordelingen i 1985 som kriterieverdier for 1986. Denne ordningen var utilfredsstillende, bl.a. fordi den ikke tok hensyn til forhold som endrer det beregnede utgiftsbehovet i fylkeskommunene over tid.

Fra 1987 ble det innført en kostnadsnøkkel med objektive kriterier også for lokale ruter. Grunnlaget for den nye kostnadsnøkkel var analyser utført av Andersen (1985, 1986). Andersen beregnet en kostnadsnøkkel med utgangspunkt i tilskuddsfordelingen for 1984. Det ble benyttet regresjonsanalyse for å tallfeste sammenhengen mellom fylkeskommunenes tilskuddsandeler og et sett av kriterier som skulle ivareta forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Disse kriteriene var «Antall innbyggere», «Areal», «Befolkning på øyer uten fast vegsamband», «Rutenett til sjøs» og en storbyfaktor. De estimerte koeffisientene i regresjonsanalysen var grunnlaget for vektleggingen av det enkelte kriterium.

Kostnadsnøkkel for lokale ruter har stort sett vært uendret siden 1987. Det ble foretatt en mindre endring ved etableringen av en felles kostnadsnøkkel fra 1994. Bakgrunnen for endringen var en reduksjon i antall innbyggere på øyer uten fast vegsamband. Når vektleggingen var holdt konstant, betydde dette at hver øyboer over tid hadde fått økt betydning i beregningen av utgiftsbehov. For å motvirke denne utilsiktede effekten, ble vektleggingen av kriteriet «Antall innbyggere på øyer uten fast vegsamband redusert». Nøkkel som lå til grunn for etableringen av en felles kostnadsnøkkel fra 1994 er vist i tabell 9.16.

Tabell 9.16: Tidligere kostnadsnøkkel for lokale ruter.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere i alt	0,349
Andel areal	0,154
Andel innbyggere på øyer uten fast vegsamband	0,118
Andel rutenett til sjøs	0,195
Andel storbyfaktor	0,184
Sum	1,000

#### 9.3.1.2 Ny kostnadsnøkkel for lokale ruter

Møreforskning (Hervik, Rønnestad og Aarseth 1995) har på oppdrag fra utvalget analysert fylkeskommunenes utgifter til lokale bil- og båtruter. Rapporten representerer en forbedring i forhold til tidligere analyser ved at det tas utgangspunkt i fylkeskommunenes utgifter til lokale ruter, ikke i statens fordeling av tilskudd til lokale ruter. Det er imidlertid en svakhet at rapporten legger stor vekt på å analysere fordelingsvirkningene av noen utvalgte modeller, og liten vekt på å analysere betydningen av ulike faktorer som kan forklare de fylkesvise forskjellene i utgifter til lokale ruter. Det er et statistisk problem at det i analysene benyttes forklaringsfaktorer som fylkeskommunene selv kan påvirke. Dette problemet er søkt ivaretatt ved at det benyttes tilbakedaterte variable.

Utvalget har bedt Møreforskning foreta ytterligere analyser for å undersøke hvilke faktorer som påvirker fylkeskommunenes utgifter til lokale ruter. For å ivareta at takstgrunnlaget varierer fylkeskommunene imellom, benyttes netto driftsutgifter som avhengig variabel. Netto driftsutgifter er brutto driftsutgifter fratrukket driftsinntekter.

Siktemålet med analysene har vært å undersøke om kriteriene i tidligere kostnadsnøkkel påvirker kommunenes utgifter til lokale bil- og båtruter og å undersøke om storbyfaktoren kan erstattes med andre kriterier. I en av delrapportene til ROAR-prosjektet (Granheim 1995) er det foreslått nye kriterier for å fange opp forholdene i Oslo og Akershus og andre storbyområder. Kriteriene er basert på data fra Folke- og bolig tellingen i 1990. Folke- og bolig tellingen gir bla. opplysninger om arbeidstid, oppmøtested, arbeidsreiser pr. uke, reisemiddel og fordeling på korte og lange reiser (mer eller mindre enn 45 minutter) for hvert fylke for alle som har fast oppmøtested. På grunnlag av disse opplysningene beregner Granheim total arbeidsreisetid og kollektiv arbeidsreisetid for hvert fylke. Begge disse variablene er benyttet i de analysene Møreforskning har utført på oppdrag fra utvalget.

Staten gir tilskudd den delen av kollektivtransporten som drives av NSB. Det kan derfor være et problem at NSBs nærtrafikk inngår i variabelen kollektiv arbeidsreisetid. Dersom variabelen benyttes som kriterium i kostnadsnøkkel, er det en fare for at fylkeskommuner hvor NSB står for en relativt stor andel av de samlede kollektive arbeidsreiser kan få et for høyt beregnet utgiftsbehov. Granheim (1993) har på skjønsmessig grunnlag korrigert for NSBs nærtrafikk. Dette er gjort ved å anta at NSBs nærtrafikk utgjør 90 prosent av tiden på trikk og bane i Akershus og 10 prosent av tiden på trikk og bane i Oslo og Trondheim. Denne korreksjonen har en viss betydning for Akershus hvor andelen av landstotalen reduseres 15,4 til 14,9 prosent. For Oslo, Sør-Tøndelag og de øvrige fylkeskommunene har korreksjonen svært liten betydning for andelen av landstotalen. Utvalget har i sine beregninger definert kollektiv arbeidsreisetid på samme måten som Hervik, Rønnestad og Aarseth (1995) har gjort det i sine analyser, dvs. at det ikke er korrigert for at NSBs nærtrafikk utfører deler av kollektivtransporten. Utvalget vil imidlertid påpeke at det kan være behov for å foreta mer nøyaktige beregninger for avdekke betydningen av NSBs nærtrafikk i den enkelte fylkeskommune.

De analysene Møreforskning har foretatt på oppdrag fra utvalget er dokumentert i vedlegg 2. Utvalget vil trekke fram følgende hovedkonklusjoner fra analysene. For det første påvirkes fylkeskommunenes utgifter til lokale bil- og båtruter av nivået på de frie inntektene. Analysene antyder at en økning i de frie inntektene med 1 000 kroner pr. innbygger øker utgiftene til lokale bil- og båtruter med mer enn 100 kroner pr. innbygger. For det andre har variabelen kollektiv arbeidsreisetid systematisk effekt på utgiftene. Denne tredje variabelen som har stor effekt er rutenett til sjøs. To av kriteriene i tidligere kostnadsnøkkel, areal og befolkning på øyer, synes ikke å ha noen systematisk effekt på utgiftene til lokale ruter.

Hervik, Rønnestad og Aarseth (1995) har undersøkt om utkjørt distanse fanger opp det beregnede utgiftsbehovet i kystfylkene på en bedre måte enn rutelengde til sjøs. Analysene viser at utkjørt distanse og rutelengde har om lag samme forklaringskraft. Resultatet må imidlertid tolkes med forsiktighet siden det har vært vanskelig å skaffe så tilfredsstillende data som ønskelig for utkjørt distanse.

På bakgrunn av analysene diskutert over, foreslår utvalget at det beregnede utgiftsbehovet for lokale bil- og båtruter ivaretas gjennom kriterier for rutenett til sjøs og kollektiv arbeidsreisetid. Forbedringen i forhold til tidligere kostnadsnøkkel er først og fremst at kollektiv arbeidsreisetid fanger opp det beregnede utgiftsbehovet i storbyene på en mer tilfredsstillende måte enn dagens storbykriterium. På bakgrunn av regresjonsanalysene er «Andel rutenett til sjøs» gitt en vekt på 21,6 pro-

sent, mens «Andel kollektiv arbeidsreisetid» er gitt en vekt på 78,4 prosent. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for lokale ruter er vist i tabell 9.17.

Tabell 9.17: Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for lokale ruter.

Kriterium	Vekt
Andel rutenett til sjøs	0,216
Andel kollektiv arbeidsreisetid	0,784
Sum	1,000

### 9.3.2 Fylkesveger

#### 9.3.2.1 Tidligere kostnadsnøkkel for fylkesveger

Kostnadsnøkkel for fylkesveger ble sist revidert i forbindelse med St.meld. nr. 11 (1990-91) «Om storbyenes økonomiske situasjon m.v.» Nøkkelen ivaretar forskjeller i vedlikeholdskostnader og reinvesteringskostnader pr. kilometer veg, samt forskjeller i veglengde.

Tabell 9.18 viser de såkalte fylkesvegfaktorene for vegvedlikehold og reinvestering. Faktorene er kostnadsindekser som fanger opp relative kostnadsforskjeller pr. kilometer veg mellom fylkene. En verdi på 1,3 representerer en kostnadsulemp på 30 prosent sammenliknet med det fylket hvor kostnadene er lavest.

Fylkesfaktorene for vedlikehold er basert på en normativ modell, og fanger opp forskjeller i kostnader ved å vedlikeholde fylkesvegnettet til en lik standard over hele landet. Modellen er utarbeidet av Vegdirektoratet og er den samme som benyttes ved fordeling av vedlikeholdsmidler for riksveger. Modellen er basert på faktorer som trafikkmengde, kilometer veg av ulik type, trafikklys og klima. En del vesent

Tabell 9.18: Fylkesfaktorer. 1990.

Fylke	Vedlikehold	Reinvestering
Østfold	1,2	1,3
Akershus	1,9	1,4
Oslo	4,0	2,0
Hedmark	1,2	1,0
Oppland	1,1	1,1
Buskerud	1,1	1,1
Vestfold	1,3	1,3
Telemark	1,1	1,3
Aust-Agder	1,3	1,2
Vest-Agder	1,2	1,2
Rogaland	1,2	1,2
Hordaland	1,2	1,5
Sogn og Fjordane	1,0	1,5
Møre og Romsdal	1,2	1,5
Sør-Trøndelag	1,2	1,4

Tabell 9.18: Fylkesfaktorer. 1990.

Nord-Trøndelag	1,2	1,4
Nordland	1,2	1,4
Troms	1,3	1,4
Finnmark	1,4	1,1

lige vedlikeholdsoppgaver knyttet til tettbygde strøk er imidlertid ikke ivaretatt. Beregningen av fylkesfaktorer for reinvestering er basert på regnskapstall.

Kriterieverdiene beregnes som produktet av fylkesfaktorene og den faktiske fylkesveglengden. I forbindelse med innføringen av inntektssystemet ble 17 prosent av det fylkeskommunale vegnettet omklassifisert til kommunal veg. Hensikten var å komme fram til et mest mulig objektivt og rettferdig tilskuddsgrunnlag. Etter omklassifiseringen, f.o.m. 1988, er den faktiske fylkesveglengden lagt til grunn i beregningene. Vegdirektoratet har i liten grad vurdert senere endringer i forhold til kriteriene for normert vegnett. Tidligere kostnadsnøkkel for fylkesveger er vist i tabell 9.19. Den innbyrdes vekten av vedlikeholds- og reinvesteringskostnader er bestemt av hvor stor andel de i gjennomsnitt utgjør av fylkeskommunenes utgifter til vegformål.

Tabell 9.19: Tidligere kostnadsnøkkel for fylkesveger.

Kriterium	Vekt
Andel vedlikeholdskostnader	0,67
Andel reinvesteringskostnader	0,33
Sum	1,00

Utvalget har i samarbeid med Samferdselsdepartementet rettet en henvendelse til Vegdirektoratet for å få dokumentert den normative modellen og de analysene som ligger til grunn fylkesvegfaktorene i tidligere kostnadsnøkkel. Vegdirektoratet har ikke kunnet frambringe slik dokumentasjon. På bakgrunn av dette har ikke utvalget noe grunnlag for å foreslå endringer i kostnadsnøkkel for fylkesvegdelelen.

### 9.3.3 Oppsummering

Utvalget vil påpeke at de foreslåtte kostnadsnøkklene for lokale ruter og fylkesveger i realiteten er refusjonsordninger. Det beregnede utgiftsbehovet reflekterer fylkeskommunenes utbygging av fylkesveger, ruter til sjøs og andre kollektive transportmidler. Dette bryter med prinsippet om objektive kriterier i kostnadsnøkklene. Trolig kan dette problemet bare løses ved å utvikle normative modeller for samferdselssektoren. Utvalget vil anbefale at det i det videre arbeid tas sikte på å utvikle normative modeller for samferdselssektoren, og at slike modeller i framtiden danner grunnlaget for kostnadsnøkler basert på objektive kriterier.

## 9.4 NY KOSTNADSNØKKELE FOR FYLKESKOMMUNENE

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene er i hovedsak basert på analyser av det fylkeskommunale tjenestetilbudet. Det er benyttet tilgjengelige data fra kommuneregnskapene og annen offentlig statistikk. Dette er de samme datakilder som kriteriene i inntektssystemet må bygge på. Forslaget til ny kostnads-

nøkkel for fylkeskommunene er et veid gjennomsnitt av kostnadsnøkklene for videregående opplæring, helsetjenesten og samferdsel. Vektene er proporsjonale med tjenestenes netto driftsutgifter i 1994. Videregående opplæring er gitt en vekt på 27,5 prosent, helsetjenesten en vekt på 62,5 prosent, lokale ruter en vekt på 6,5 prosent og fylkesveger en vekt på 3,6 prosent.

Tabell 9.20: Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 0-15 år	0,064
Andel innbyggere 16-18 år	0,232
Andel innbyggere 19-34 år	0,080
Andel innbyggere 35-66 år	0,154
Andel innbyggere 67-74 år	0,086
Andel innbyggere 75 år og over	0,117
Andel dødelighet 0-64 år	0,065
Andel skilte 16-59 år	0,014
Andel enslige og enslige forsørgere	0,025
Andel søkere yrkesfag	0,062
Andel rutenett til sjøs	0,014
Andel vedlikeholdskostnader (veg)	0,024
Andel reinvesteringskostnader (veg)	0,012
Andel kollektiv arbeidsreisetid	0,051
Sum	1,000

Tabell 9.21 viser beregnet utgiftsbehov pr. innbygger for den enkelte fylkeskommune med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny nøkkel. Det er et hovedresultat at utvalgets forslag bidrar til å redusere de fylkesvise variasjonene i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger. Med nåværende kostnadsnøkkel varierer beregnet utgiftsbehov fra 15 prosent under landsgjennomsnittet i Akershus til 25 prosent over landsgjennomsnittet i Finnmark. Med utvalgets forslag vil beregnet utgiftsbehov pr. innbygger variere fra 6 prosent under landsgjennomsnittet (Oslo og Akershus) til 17 prosent over (Sogn og Fjordane).

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir et høyt

Tabell 9.21: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i fylkeskommunene, dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,95	1,00
Akershus	0,85	0,94
Oslo	0,93	0,94
Hedmark	1,09	1,03
Oppland	1,07	1,01
Buskerud	0,95	0,99

Tabell 9.21: Beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i fylkeskommunene, dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1.

Vestfold	0,93	0,97
Telemark	1,01	1,00
Aust-Agder	1,05	1,04
Vest-Agder	0,98	1,01
Rogaland	0,94	0,98
Hordaland	1,01	1,00
Sogn og Fjordane	1,24	1,17
Møre og Romsdal	1,07	1,03
Sør-Trøndelag	0,99	0,98
Nord-Trøndelag	1,12	1,05
Nordland	1,14	1,09
Troms	1,08	1,04
Finnmark	1,25	1,04

beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i typiske distriktsfylker som Sogn og Fjordane og Nordland. Det er i samferdselssektoren vi finner årsaken til det høye beregnede utgiftsbehovet i disse fylkene. Både Sogn og Fjordane og Nordland har, i forhold til innbyggertallet, et stort omfang av ruter til sjøs og fylkesveger.

Oslo og Akershus får beregnet et utgiftsbehov pr. innbygger 6 prosent under landsgjennomsnittet. Dette skyldes i hovedsak at både Oslo og Akershus, i forhold til innbyggertallet, har et lite omfang av ruter til sjøs og fylkesveger. I tillegg har Oslo en lav andel innbyggere i aldersgruppen 16-18 år og Akershus en lav andel eldre.

I forhold til dagens kostnadsnøkkel gir utvalgets forslag sterkest utslag for Akershus og Finnmark. For Finnmark fylkeskommune reduseres det beregnede utgiftsbehovet fra 25 til 4 prosent over landsgjennomsnittet. Denne reduksjonen skyldes i hovedsak at arealkriteriet og Finnmarkstillegget er tatt ut av kostnadsnøkkelen. Akershus fylkeskommune får en økning i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger på vel 10 prosent, og har etter dette et beregnet utgiftsbehov 6 prosent under landsgjennomsnittet. Økningen skyldes at kollektiv arbeidsreisetid pr. innbygger er høy i Akershus. I tillegg kommer Akershus bedre ut fordi det ikke foreslås særskilte tillegg til Oslo, Troms og Finnmark og fordi spredtbygdkriteriet og arealkriteriet er tatt ut av kostnadsnøkkelen.

Hedmark og Oppland får en reduksjonen i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger på 5-6 prosent. Både Hedmark og Oppland får god uttelling gjennom spredtbygd-kriteriet og arealkriteriet i dagens kostnadsnøkkel, og reduksjonen i beregnet utgiftsbehov skyldes først og fremst at disse kriteriene ikke inngår i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Bortsett fra Akershus, er det Østfold, Vestfold og Buskerud som får sterkest økning i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger. Økningen for disse fylkeskommunene skyldes i hovedsak at sosiale kriterier og alderskriterier har fått større betydning, at arealkriteriet er tatt ut av kostnadsnøkkelen, og at utvalget ikke foreslår særskilte tillegg til Oslo, Troms og Finnmark.

## KAPITTEL 10

**Inntektsutjevningen****10.1 ENDRINGSBEHOV I NÅVÆRENDE INNTEKTSUTJEVNING****10.1.1 Nåværende inntektsutjevning**

Prinsippet i nåværende inntektsutjevning er at alle kommuner og fylkeskommuner skal sikres en viss minsteinntekt pr. innbygger, jfr. *"Nærmere om inntektsutjevningen i inntektssystemet"* i kap. 4.5.3. Kommunene garanteres en inntekt på 96,2 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt, mens fylkeskommunene løftes opp til 113,25 prosent av landsgjennomsnittet. I tillegg er det en trekkordning for kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet. Trekket utgjør 50 prosent av inntektene som overstiger 140 prosent av landsgjennomsnittet. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter.

Grunnlaget for inntektsutjevningen for kommunene er bokført skatt på inntekt og formue. For fylkeskommunene, som ikke har inntekter fra formuesskatt, er grunnlaget bokført skatt på inntekt. I beregningen av det inntektsutjevrende tilskuddet benyttes skattetall som er to år gamle i forhold til budsjettåret. Det inntektsutjevrende tilskuddet for 1996 er f.eks. basert på bokførte skatteinntekter for 1994. Det er en ulempe at bokførte skatteinntekter påvirkes av tekniske forhold ved innbetalingsordningen, bl.a. av om restskatt innbetales før eller etter årsskiftet. Dette kan gi svingninger i skatteinntektene som ikke har noen sammenheng med endringer i skattegrunnlaget for den enkelte kommune og fylkeskommune. Bruk av utliknet skatt vil trolig gi mindre svingninger i skatteinntektene, men det ville da være nødvendig å benytte skattetall som er tre år gamle. I tillegg til skatt på inntekt og formue, skriver mange kommuner ut eiendomsskatt. Videre er konsesjonskraftinntekter en betydelig inntektskilde i enkelte kommuner. Hverken eiendomsskatt eller konsesjonskraftinntekter inngår i grunnlaget for inntektsutjevningen.

**10.1.2 Endringsbehov**

I *"Prinsipielle retningslinjer for utforming av inntektssystemet"* i kap. 6 diskuterer utvalget prinsippene for utjevning av forskjeller i skattegrunnlag. Det er et grunnleggende økonomisk prinsipp at de som har nytte av en tjeneste også skal bære kostnadene ved den. I kommunaløkonomisk sammenheng innebærer dette at tjenestetilbudet bør avspeile innbyggernes betalingsvillighet gjennom skatter og avgifter. Hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet tilsier altså at finansieringen av kommuneforvaltningen bør ha full lokal forankring.

Hensynet til effektiv ressursbruk kan imidlertid komme i konflikt med ønsket om rettferdig fordeling. Det er betydelig variasjon i skattegrunnlaget mellom kommuner og fylkeskommuner. Blant kommunene varierer skatteinntektene i forholdet 9:1, og blant fylkeskommunene i forholdet 2:1. Dersom kommunale og fylkeskommunale tjenester fullt ut skulle finansieres av det lokale inntektsgrunnlaget, ville forskjellene i standard på tjenestetilbudet reflektere de betydelige forskjellene i skattegrunnlag. Dette er hovedargumentet for et inntektsutjevningssystem som kompenserer for forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Utvalget mener at hensynet til rettferdighet og utjevning av tjenestetilbudet må tillegges stor vekt i utformingen av inntektsutjevningen. En langtgående inntektsut-

jevning er nødvendig for å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget foreslår å øke utjevningsambisjonene i inntektsutjevningen for å redusere forskjeller i kommunalt tjenestetilbud. Men utvalget mener også at finansieringen av kommuneforvaltningen har en viss lokal forankring. Alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne høste en gevinst ved å styrke sitt skattegrunnlag. Dette vil bidra til å synliggjøre at skattebetaling har konsekvenser for tjenestetilbudet. Synliggjøring av denne koblingen kan øke befolkningens interesse for kommunenes og fylkeskommunenes disposisjoner og dermed gi bedre beslutninger om ressursbruken. Mer konkret vil en kobling mellom skattegrunnlag og inntekter gi bedre insentiver til skatteinnkrevning og næringsutvikling.

I dagens inntektsutjevning får nærmere 80 prosent av kommunene og alle fylkeskommuner unntatt Oslo og Akershus minsteinntekt. For disse kommuner og fylkeskommuner vil ikke endringer i skattegrunnlaget få konsekvenser for inntektene. For å oppnå en sterkere kobling mellom inntekter og lokalt skattegrunnlag, foreslår utvalget at inntektsutjevningen utformes i tråd med modellen for delvis inntektsutjevning, jfr. "*Innledning*" i kap. 6.3.1. I denne modellen må det fastsettes et referansenivå og en kompensasjonsgrad. Referansenivået uttrykkes gjerne som en andel av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger, og alle kommuner og fylkeskommuner med skatteinntekt under referansenivået vil motta inntektsutjevningstilskudd. Kompensasjonsgraden er andelen av differansen mellom referansenivået og egen skatteinntekt som gis i inntektsutjevningstilskudd. Det er viktig å presisere at modellen for delvis inntektsutjevning garanterer en bestemt minsteinntekt. Den implisitte minsteinntektsgarantien bestemmes av referansenivået og kompensasjonsgraden. Forskjellen i forhold til dagens system er at summen av skatt og inntektsutjevningstilskudd vil variere noe mellom kommunene som omfattes av inntektsutjevningen.

Graden av utjevning påvirkes ikke bare av kompensasjonsgrad og referansenivå, men også av hvilke inntekter som er grunnlaget for inntektsutjevningen. Enkelte kraftkommuner har betydelig inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonsavgift. I nåværende inntektsutjevning blir det ikke tatt hensyn til disse inntektskomponentene. Utvalget mener det er viktig å vurdere om disse inntektskomponentene bør trekkes inn i inntektsutjevningen. Disse spørsmålene må imidlertid ses i sammenheng med annet utredningsarbeid på disse områdene. Det er nedsatt et eget utvalg for vurdering av eiendomsskatten. Utvalget skal i følge mandatet legge frem sin utredning 1. april 1996. Videre fremmet regjeringen i desember 1995 en proposisjon om kraftverksbeskatningen. På bakgrunn av dette vil utvalget utsette behandlingen av eiendomsskatt og konsesjonsavgifter til delutredning 2.

I nåværende inntektsutjevning som er basert på bokførte skatteinntekter, går det to år før en skattesvikt blir kompensert gjennom inntektssystemet. Dette kan medføre at det for enkelte budsjetår oppstår store utilsiktede inntektsforskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommunene. En reduksjon i det inntektsutjevningstilskuddet kan falle sammen med en svak utvikling i de løpende skatteinntektene. I januar 1995 oppnevnte Finansdepartementet en arbeidsgruppe for å vurdere alternative måter å tilføre kommunene skatteinntekter på. Arbeidsgruppen leverte sin rapport 31. mai 1995. Her gjøres det rede for en alternativ måte å tilføre kommunesektoren skatter på. Utvalget har fått oversendt rapporten og vil vurdere denne nærmere.

Utformingen av inntektsutjevningen påvirker sammenhengen mellom lokalt skattegrunnlag og kommunale og fylkeskommunale inntekter. En høy kompensasjonsgrad innebærer at en stor andel av økte skatteinntekter trekkes inn av staten i form av lavere inntektsutjevningstilskudd. Dette kan svekke insentivene til skatte-

innkreving og næringsutvikling. I *"LOKAL NÆRINGSPOLITIKK"* i kap. 10.2 vurderer utvalget foreliggende forskning som kan belyse hvordan utformingen av inntektsutjevningen påvirker kommuneforvaltningens næringspolitiske engasjement. I *"UTVALGETS FORSLAG TIL NY INNTEKTSUTJEVNING"* i kap. 10.3 gjøres det rede for utvalgets forslag til utforming av inntektsutjevningen.

## 10.2 LOKAL NÆRINGSPOLITIKK

Kommunal næringspolitikk har vært i kontinuerlig utvikling de siste ti-årene. Bukve (1990) skiller mellom tre ulike faser. I den første fasen, som strekker seg fra midten av 1960-årene til slutten av 1970-årene, hadde kommunene en tilretteleggerrolle. Næringspolitikken var avgrenset til fysisk tilrettelegging for industriutbygging, saksbehandling og reguleringsplaner. Staten hadde ansvaret for økonomiske virkemidler og offentlig bedriftsrådgivning. Innenfor denne rammen vokste det fram en mer aktiv næringspolitikk i mange distriktskommuner. Disse kommunene la vekt på aktiv markedsføring og kontakt med bedrifter som kunne tenke seg å flytte til kommunen. Kommunene kunne lokke med rimelige tomter og gunstig finansiering gjennom Distriktenes Utbyggingsfond. Fra slutten av 1970-årene til slutten av 1980-årene slo det kommunale tiltaksarbeidet gjennom for fullt. I denne perioden ble det i økende grad lagt vekt på utvikling av lokale ressurser som et supplement for å trekke til seg bedrifter utenfra. Mange kommuner ansatte egne tiltaks- og næringsmedarbeidere som bl.a. hadde i oppgave å drive bedriftsrådgivning og kompetanseutvikling. I 1987 ble ordningen med kommunale næringsfond innført som et nytt virkemiddel for distriktskommunene. Senere har utviklingen gått i retning av målstyring av den lokale næringspolitikken, bl.a. pga. statlige krav om planarbeid. Aktiviteten er i større grad rettet mot markedets krav med fokus på vekstbransjer og konkurransevne.

Kommunal næringspolitikk omfatter som nevnt bl.a. tiltak rettet direkte mot enkeltbedrifter for å påvirke deres lønnsomhet. Kommuner og fylkeskommuner kan støtte bedrifter i form av billige tomter, gunstig leie i kommunale næringsbygg, sterkt subsidierte tjenester og rådgivning fra det kommunale tiltaksapparat. For den enkelte kommune og fylkeskommune kan slike næringspolitiske tiltak være helt nødvendige for å opprettholde lokal produksjon og sysselsetting. Sett fra samfunnets synsvinkel vil imidlertid verdien være mindre. Forutsatt at staten sikrer næringslivet rimelige rammebetingelser og ivaretar distriktpolitiske hensyn, kan det argumenteres for at lokal næringspolitikk i noen grad er samfunnsmessig uproduktiv konkurranse om være attraktivt lokaliseringssted. Konsekvensene kan bli lokaliseringsbeslutninger styrt av lokale støtteordninger og samfunnsøkonomisk ulønnsomme bedrifter holdt oppe med kommunale og fylkeskommunale subsidier.

Direkte bedriftsrettede tiltak kan imidlertid forsvares i en situasjon med arbeidsledighet, og spesielt når det er regional variasjon i ledigheten. Kommunene og fylkeskommunene kan, på en bedre måte enn staten, tilpasse politikken til forskjeller i regionale arbeidsmarkedsforhold og dermed bidra til en mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften.

Lokal næringspolitikk er imidlertid mer enn tiltak rettet direkte mot bedrifter. For det første vil reguleringsplaner som legger forholdene til rette for næringsvirksomhet og lokal utbygging av infrastrukturen indirekte påvirke bedriftenes lønnsomhet. For det andre er kommunal og fylkeskommunal produksjon av velferdstjenester rettet mot befolkningen også av interesse i forbindelse med bedriftsetableringer. Et godt velferdstilbud, særlig innenfor undervisning og barnehager, vil påvirke tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Forstått på denne måten er all kommunal aktivitet næringspolitikk, og den framstår også som mer fordelaktig fra en samfunnsø-

konomisk synsvinkel. Konkurransen om å være attraktivt lokaliseringssted kan effektivisere produksjonen av velferdstjenester.

Vurderingen av kommunal næringspolitikk i et samfunnsmessig perspektiv avhenger bl.a. av hvilke områder av lokalforvaltningen næringslivet oppfatter som viktige. FAFO (Hødnebo og Lund 1994) har analysert hvor viktige ulike typer offentlig virksomhet er for næringslivet, og hvor tilfredse bedriftene er med de samme tjenestene i sin kommune. Grunnlaget for rapporten er en brukerundersøkelse blant 3 067 private bedrifter i 60 større kommuner. I rapporten skilles det mellom offentlig tjenestetilbud og kommunal næringspolitikk. Offentlige tjenester omfatter bl.a. infrastruktur og velferdstjenester som skole, helsetjenester og barnehage. Den kommunale næringspolitikken innbefatter aktive bedriftsrettede tiltak, men også saksbehandling og reguleringsarbeid. Resultatene indikerer at næringslivet anser kommunens tilretteleggerrolle som den viktigste. Om lag to tredeler av bedriftslederne mener utarbeiding av reguleringsplaner, behandling av byggesøknader og kommunale forskrifter er svært viktig for bedriftens virksomhet. Men bedriftene legger også stor vekt på tilbudet av velferdstjenester. 40 prosent av bedriftslederne mener for eksempel at skoletilbudet og rekreasjonsmuligheter er svært viktig for virksomheten, og det er en interessant observasjon at bare 25 prosent betrakter tomter og næringslokaler som svært viktig for bedriftens virksomhet.

Undersøkelsen fra FAFO bekrefter at kommunal næringspolitikk ikke kan avgrenses til tiltak rettet direkte mot bedrifter, men at kommunens arbeid med reguleringsplaner og tilbud av velferdstjenester kan være vel så viktige for bedriftenes lokaliseringbeslutninger. Dette støtter hypotesen om at konkurranse om å være attraktivt lokaliseringssted kan effektivisere produksjonen av velferdstjenester. Resultatene må imidlertid tolkes med forsiktighet, bl.a. fordi kommuner med lavt innbyggertall ikke er representert i materialet.

I vurderingen av hvor stor vekt som skal legges på inntektsutjevning, må det også tas hensyn til at virkningen på kommunale og fylkeskommunale finanser ikke er det eneste motivet for å drive næringspolitikk. Det kan være vel så viktig at et velfungerende næringsliv med gode sysselsettingsmuligheter er et gode i seg selv. Dette tilsier at man kan sette relativt ambisiøse mål for inntektsutjevningen uten at insentivene til å drive næringspolitikk forsvinner.

En forskningsrapport fra Handelshøyskolen BI (Hole 1994) belyser dette spørsmålet. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse av lokalpolitikere i 74 tilfeldig valgte kommuner. I undersøkelsen er det bl.a. spurt om holdninger til kommunal næringspolitikk, og i rapporten skilles det mellom minsteinntektskommunene og de øvrige kommunene. Politikerne er spurt om hvilke oppgaver kommunene bør engasjere seg i. Om lag 12 prosent av politikerne i minsteinntektskommunene mener at kommunen bør konsentrere seg om å yte tjenester og ikke engasjere seg i annen virksomhet, mens nærmere 20 prosent av politikerne i de øvrige kommunene er enige i påstanden. Videre mener nærmere 75 prosent av politikerne i minsteinntektskommunene at kommunen bør engasjere seg i å utvikle næringsgrunnlaget i kommunen, mot 65 prosent i de øvrige kommunene. Da politikerne i minsteinntektskommunene er mest positive til kommunal næringspolitikk, peker disse resultatene i retning av at andre forhold enn hensynet til kommunale finanser er dominerende for kommunenes næringspolitiske engasjement.

## 10.3 UTVALGETS FORSLAG TIL NY INNTEKTSUTJEVNING

### 10.3.1 Valg av kompensasjonsgrad

Utvalget mener at finansieringen av kommunesektoren bør ha en viss lokal forankring. Alle kommuner og fylkeskommuner bør få en gevinst av bedret skattegrunnlag. Dette vil synliggjøre at skattebetaling har konsekvenser for tjenestetilbudet, og synliggjøring av denne koblingen kan øke innbyggernes interesse for kommunenes og fylkeskommunenes disposisjoner og dermed gi bedre beslutninger om ressursbruk. Forslaget kan gi sterkere insentiver til næringsutvikling, og for kommunene sterkere insentiver til skatteinnkreving.

Foreliggende forskning kan ikke dokumentere noen klar sammenheng mellom kommunenes næringspolitiske engasjement og graden av inntektsutjevning, jfr. "*LOKAL NÆRINGSPOLITIKK*" i kap. 10.2. Dette taler for at en langtgående inntektsutjevning med høy kompensasjonsgrad i liten grad vil redusere kommunale og fylkeskommunale tiltak for å styrke det lokale skattegrunnlaget. Utvalget har i sitt hovedalternativ for utforming av inntektsutjevningen benyttet en kompensasjonsgrad på 90 prosent. En såvidt høy kompensasjonsgrad vil sikre en langtgående utjevning av forskjeller i skattegrunnlag. Samtidig vil kommuner og fylkeskommuner som mottar inntektsutjevningstilskudd beholde 10 prosent av en økning i skatteinntektene under referansenivået.

Når kompensasjonsgraden er bestemt, er det referansenivået som avgjør hvor ambisiøs inntektsutjevningen blir. Jo høyere referansenivået er, dess høyere inntekt sikres kommuner og fylkeskommuner med lave skatteinntekter. I "*Inntektsutjevningen for kommunene*" i kap 10.3.2 (kommunene) og 10.3.3 (fylkeskommunene) presenteres utvalgets forslag til utforming av inntektsutjevningen.

### 10.3.2 Inntektsutjevningen for kommunene

#### 10.3.2.1 Utvalgets hovedalternativ

En sterkere kobling mellom inntekter og skattegrunnlag har umiddelbare fordelingsvirkninger. Isolert sett vil kommuner med svakt skattegrunnlag komme dårligere ut, mens kommuner med høyt skattegrunnlag kommer bedre ut. Denne omfordelingsvirkningen kan imidlertid modifieres ved å øke referansenivået i inntektsutjevningen. For kommunene foreslår utvalget et hovedalternativ med et referansenivå på 110 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger og en videreføring av dagens trekkordning. Trekkgrensen er 140 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger og trekkprosenten er 50. Hevingen av referansenivået motvirker fordelingsvirkningene av sterkere kobling til skattegrunnlaget, og den samlede virkningen av utvalgets forslag er en jevnere inntektsfordeling. Omleggingen av inntektsutjevningen bidrar til å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

Tabell 10.1 viser minsteinntektsnivå, antall kommuner som mottar inntektsutjevningstilskudd, antall kommuner som får trekk i skatteinntektene og sum inntektsutjevningstilskudd. Beregningene i tabell 10.1, og alle andre beregninger hvor skatteinntekter inngår, er basert på skattetall for 1994.

Dagens inntektsutjevning sikrer alle kommuner en minsteinntekt på 96,2 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt i landet. Innenfor modellen for delvis inntektsutjevning kan dette forstås som at referansenivået er 96,2 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt og at kompensasjonsgraden er 100 prosent. I henhold til skattetallene for 1994 som er grunnlaget for beregning av inntektsutjevningstilskudd for 1996, er det 340 minsteinntektskommuner. Til sammen mottar disse nærmere om lag 3,4 milliarder kroner i inntektsutjevningstilskudd i 1996. I dagens inntektsut-

jevning er det en trekkordning for kommuner med skatteinntekter over 140 prosent av landsgjennomsnittet. I 1996 omfatter dette 17 kommuner og midlene som trekkes inn utgjør til sammen 261 millioner kroner. Når det tas hensyn til denne trekkordningen blir rammen for det inntektsutjevneende tilskuddet nærmere 3,2 milliarder kroner. Bortsett fra Oslo, Asker og Bærum, omfatter trekkordningen i hovedsak kraftutbyggingskommuner med mindre enn 5 000 innbyggere.

Når kompensasjonsgraden er mindre enn 100 prosent, vil ikke summen av skatt og inntektsutjevneende tilskudd bli lik for alle kommuner som omfattes av inntektsutjevningen. På denne måten blir det en kobling mellom det lokale inntektsgrunnlaget og kommunenes inntektsnivå. Summen av skatt og rammetilskudd blir et veid gjennomsnitt av egen skatteinntekt og referansenivået. Når kompensasjonsgraden er 90 prosent, vil egen skatteinntekt veie 10 prosent, mens referansenivået veier 90 prosent. I modellen for delvis inntektsutjevning bestemmes minsteinntektsnivået

Tabell 10.1: Minsteinntektsnivå i prosent av landsgjennomsnittet, antall kommuner med inntektsutjevneende tilskudd og sum inntektsutjevneende tilskudd i millioner kroner. Dagens inntektsutjevning og utvalgets hovedalternativ. Beregningene er basert på skattetall for 1994.

Modell	Minsteinnt. nivå	Antall kommuner med tilsk.	Antall kommuner med trekk	Sum innt.utj. tilskudd
Dagens inntektsutjevning	96,2	340	17	3 165
Utvalgets hovedalternativ	104,5	392	17	6 773

av kompensasjonsgraden, referansenivået og nivået på skatteinntektene i kommunen med lavest skatteinntekt pr. innbygger. Beregningene i tabell 10.1 er basert på skatteinngangen for 1994, hvor Marnardal hadde de laveste skatteinntektene med 5 593 kroner pr. innbygger. Dette utgjør 55 prosent av landsgjennomsnittet.

Med utvalgets hovedalternativ blir minsteinntektsnivået 104,5 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Fordi referansenivået øker fra 96,2 til 110 prosent av landsgjennomsnittet, vil antall kommuner som mottar inntektsutjevneende tilskudd øke fra 340 til 392. Rammen for det inntektsutjevneende tilskuddet blir nærmere 6,8 milliarder kroner, en økning på 3,6 milliarder kroner i forhold til dagens inntektsutjevning. Økningen skyldes at dagens minsteinntektskommuner løftes over 96,2 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt, samtidig som flere kommuner vil motta inntektsutjevneende tilskudd.

Utvalgets hovedalternativ til utforming av inntektsutjevningen påvirker sammenhengen mellom inntekter og lokalt skattegrunnlag på to måter. For det første vil dagens minsteinntektskommuner få en sterkere kobling mellom inntekter og lokalt skattegrunnlag. Dagens inntektsutjevning innebærer at disse kommunene ikke får noen inntektsgevinst ved en økning i det lokale skattegrunnlaget. Med utvalgets forslag vil de beholde 10 prosent av en økning i skatteinntektene. For det andre vil utvalgets hovedalternativ svekke koblingen mellom inntekter og lokalt skattegrunnlag for kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 96,2 og 110 prosent av landsgjennomsnittet. I dagens inntektsutjevning blir ikke endringer i skatteinntektene motvirket av endringer i inntektsutjevneende tilskudd for disse kommunene. Utvalgets forslag betyr at 90 prosent av en økning i skatteinntektene trekkes inn av staten i form av redusert inntektsutjevneende tilskudd. Men samtidig vil de samlede inntektene bli mindre følsomme for svingninger i skattegrunnlaget.

Tabell 10.2: Antall kommuner i ulike innteksgrupper. Skatteinntekter. Summen av skatt og inntektstutjevne tilskudd etter dagens inntektstutjevning og utvalgets hovedalternativ. Beregninger basert på skattetall for 1994.

Inntekt pr. innb.	Skatt	Dagens innt.utj.	Utvalgets hoved- alt.
- 10 000	308	0	0
10 000 - 11 000	55	363	0
11 000 - 12 000	29	29	392
12 000 - 13 000	16	16	16
13 000 - 14 000	3	3	3
14 000 - 15 000	6	6	6
15 000 - 20 000	10	13	13
20 000 -	8	5	5
Sum	435	435	435

Tabell 10.2 viser fordelingsprofilen for dagens inntektstutjevning og utvalgets hovedalternativ. Tabellen viser antall kommuner i ulike innteksintervall. Første kolonne viser at 308 eller vel 70 prosent av kommunene har skatteinntekter under 10 000 kroner pr. innbygger, mens 18 kommuner har en skatteinntekt over 15 000 kroner pr. innbygger. Den andre kolonnen i tabellen viser fordelingsprofilen for summen av skatt og inntektstutjevne tilskudd i nåværende inntektssystem. I 1996 er minsteinntekten 10 493 kroner pr. innbygger, og dette bidrar til at alle kommuner med skatteinntekter under 10 000 kroner pr. innbygger løftes opp til gruppen med inntekt pr. innbygger i intervallet 10 000 -11 000 kroner. I tillegg vil trekkordningen berøre kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 15 270 kroner pr. innbygger. Det framgår at utvalgets hovedalternativ, i forhold til dagens inntektstutjevning, løfter kommunene med lave skatteinntekter opp på et høyere inntektsnivå. De fleste kommunene løftes opp til gruppen med inntekt pr. innbygger i intervallet 11 000-12 000 kroner.



Figur 10.1 Skatt og inntektstutjevne tilskudd. Dagens inntektstutjevning og utvalgets hovedalternativ. Kroner pr. innbygger. Beregninger basert på skattetall for 1994.

Utvalgets forslag til utforming av inntektssystemet, diskutert i "*Utvalgets forslag til nytt inntektssystem*" i kap. 11, innebærer at økningen i det inntektsutjevneende tilskuddet finansieres ved reduksjon i innbyggertilskuddet. Økning i det inntektsutjevneende tilskuddet på om lag 3,6 milliarder kroner, innebærer at innbyggertilskuddet reduseres med 830 kroner pr. innbygger. Nettoeffekten av endringen i inntektsutjevningen er illustrert i figur 10.1. Utvalgets forslag gir økt inntekt for alle minsteinntektskommuner også når det tas hensyn til hvordan økningen i det inntektsutjevneende tilskuddet finansieres. En kommune med skatteinntekt pr. innbygger på 55 prosent av landsgjennomsnittet vil få en netto inntektsøkning på 75 kroner pr. innbygger. Blant dagens minsteinntektskommuner øker gevinsten gradvis med stigende skatteinntekt pr. innbygger. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger på 96,2 prosent av landsgjennomsnittet får den høyeste inntektsveksten med 524 kroner pr. innbygger. Blant kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 96,2 prosent av landsgjennomsnittet avtar gevinsten med stigende skatteinntekt, og for kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 101,5 prosent av landsgjennomsnittet er netto inntektsendring negativ. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 110 prosent av landsgjennomsnittet berøres ikke direkte av endringen i inntektsutjevningen, og får følgelig en inntektsreduksjon på 830 kroner pr. innbygger.

#### 10.3.2.2 Alternative utforminger av inntektsutjevningen

Valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen kan ikke avgjøres på faglig grunnlag, men må baseres på politisk skjønn. For å klargjøre de politiske valgene, har utvalget illustrert hvordan endring i kompensasjonsgrad, referansenivå og trekkordning påvirker inntektsfordelingen kommunene imellom.

##### **Virkninger av endring i kompensasjonsgraden**

Tabell 10.3 illustrerer hvordan endringer i kompensasjonsgrad påvirker inntektsfordelingen kommunene imellom. Første kolonne viser netto endring i inntekt pr. innbygger med utvalgets hovedalternativ, og illustrerer følgelig samme omfordelingsvirkning som figur 10.1. Andre og tredje kolonne viser netto inntektsendring med hhv. 85 og 95 prosent kompensasjonsgrad.

For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 110 prosent av landsgjennomsnittet har en reduksjon i kompensasjonsgraden fra 90 til 85 prosent to effekter. For det første kompenseres en mindre andel av differansen mellom referansenivået og egen skatteinntekt. Denne effekten bidrar til å redusere inntektene. For det andre vil en reduksjon i kompensasjonsgraden fra 90 til 85 prosent redusere rammen for det inntektsutjevneende tilskuddet med 390 millioner kroner og øke innbyggertilskuddet med 90 kroner pr. innbygger. For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 93,5 prosent av landsgjennomsnittet vil inntektsreduksjonen som følge av redusert kompensasjonsgrad være større enn økningen i innbyggertilskuddet. Disse kommunene får følgelig en netto inntektsreduksjon. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 93,5 og 110 prosent av landsgjennomsnittet får en netto inntektsøkning. Det skyldes at økningen i innbyggertilskuddet vil være større enn inntektsreduksjonen som følge av redusert kompensasjonsgrad for disse kommunene. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 110 prosent av landsgjennomsnittet berøres kun av at reduksjonen i innbyggertilskuddet blir mindre, og får følgelig en netto inntektsøkning på 90 kroner pr. innbygger i forhold til utvalgets hovedalternativ.

En økning i kompensasjonsgraden fra 90 til 95 prosent har motsatt effekt, og bidrar til å øke inntektsveksten for de fleste av dagens minsteinntektskommuner. Sammenliknet med utvalgets hovedalternativ, vil alle kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 93,5 prosent av landsgjennomsnittet få redusert sine inntekter.

Endringer i kompensasjonsgraden gir sterkest utslag for kommuner med svakt skattegrunnlag. Det framgår at en reduksjon i kompensasjonsgraden fra 90 til 85 prosent vil gi en inntektsreduksjon på 210 kroner pr. innbygger i kommuner hvor skatteinntekt pr. innbygger utgjør 55 prosent av landsgjennomsnittet. Til sammenlikning øker inntekten for kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 110 prosent av landsgjennomsnittet med 90 kroner pr. innbygger.

Tabell 10.3: Netto endring i inntekt i kroner pr. innbygger. Utvalgets hovedalternativ og ulike valg av kompensasjonsgrad. Beregninger basert på skattetall for 1994.

Skatteinntekt i			
prosent av		Komp.	Komp
lands-	Utvalgets	grad	grad
gjennomsnittet	hovedalt.	85 pst.	95 pst.
55,00	75	-135	285
65,00	184	28	339
75,00	293	192	394
85,00	402	356	449
96,20	524	539	510
100,00	152	187	116
105,00	-340	-276	-401
110 og over	-830	-740	-920

### Virkninger av endring i referansenivået

Virkningene av endringer i referansenivået for inntektsutjevningen er vist i tabell 10.4. I diskusjonen av virkningene er det nyttig å dele kommunene i tre grupper etter nivået på skatteinntektene.

For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 105 prosent av landsgjennomsnittet vil en reduksjon i referansenivået fra 110 til 105 prosent ha to effekter. For det første vil reduksjonen i referansenivået redusere det inntektsutjevneende tilskuddet med 491 kroner pr. innbygger. For det andre vil reduksjonen i referansenivået redusere rammen for det inntektsutjevneende tilskuddet med nærmere 1,6 milliarder kroner og øke innbyggertilskuddet med 364 kroner pr. innbygger. Disse kommunene får følgelig en netto inntektsreduksjon på 127 kroner pr. innbygger.

Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 105 og 110 prosent av landsgjennomsnittet vil også få en reduksjon i det inntektsutjevneende tilskuddet når referansenivået reduseres fra 110 til 105 prosent. Men tilskuddsreduksjonen avtar med økende skatteinntekter. For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 106,3 prosent av landsgjennomsnittet vil reduksjonen i det inntektsutjevneende tilskuddet være større enn økningen i innbyggertilskuddet. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 106,3 prosent pr. innbygger vil derimot komme bedre ut ved en reduksjon i referansenivået fra 110 til 105 prosent.

Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 110 prosent av landsgjennomsnittet berøres kun av økningen i innbyggertilskuddet, og får følgelig en netto inntektsøkning på 364 kroner pr. innbygger i forhold til utvalgets hovedalternativ.

Tabell 10.4: Netto endring i inntekt i kroner pr. innbygger. Utvalgets hovedalternativ og ulike valg av referansenivå. Beregninger basert på skattetall for 1994.

Skatteinntekt i prosent			
av lands- gjennomsnittet	Utvalgets hovedalt.	Ref. nivå 105 pst.	Ref. nivå 115 pst.
55	75	-52	179
65	184	57	287
75	293	166	396
85	402	275	505
96,2	524	397	627
100	152	25	255
105	-340	-466	-236
110	-830	-466	-727
115 og over	-830	-466	-1 218

En økning i referansenivået fra 110 til 115 prosent vil i hovedsak ha motsatt effekt. Økningen i referansenivået øker rammen for det inntektsutjevneende tilskuddet med nærmere 1,7 milliarder kroner og reduserer innbyggertilskuddet med 388 kroner pr. innbygger. For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 110 prosent av landsgjennomsnittet øker det inntektsutjevneende tilskuddet med 491 kroner pr. innbygger. Disse kommunene får følgelig en inntektsøkning på 103 kroner pr. innbygger.

En økning i referansenivået fra 110 til 115 prosent betyr at kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 110 og 115 prosent av landsgjennomsnittet blir omfattet av inntektsutjevningen. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 110 og 111 prosent av landsgjennomsnittet vil motta et inntektsutjevneende tilskudd som er større enn reduksjonen i innbyggertilskuddet, og vil få en netto inntektsøkning dersom referansenivået øker fra 110 til 115 prosent. For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 111 og 115 prosent vil reduksjonen i innbyggertilskuddet være større enn det inntektsutjevneende tilskuddet.

Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 115 prosent av landsgjennomsnittet berøres kun av økningen i innbyggertilskuddet, og får følgelig en netto inntektsreduksjon på 388 kroner pr. innbygger.

Endringer i referansenivået slår sterkest ut for kommuner med høye skatteinntekter pr. innbygger. En økning i referansenivået fra 110 til 115 prosent gir en inntektsreduksjon på 388 kroner pr. innbygger i kommuner med skatteinntekt over 115 prosent av landsgjennomsnittet. Til sammenlikning blir inntektsveksten for dagens minsteinntektskommuner vel 100 kroner pr. innbygger.

#### **Virkinger av endring i trekkordningen**

I utvalgets hovedalternativ er dagens trekkordning for kommuner med høye skatteinntekter videreført. Denne trekkordningen omfatter kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet. Trekket utgjør 50 prosent av den delen av skatteinntektene som overstiger 140 prosent. Tabell 10.5 viser virkningene av to alternative utforminger av trekkordningen. Utvalget har for det første illustrert virkingen av å øke trekkprosenten til 90 samtidig som dagens trekkgrænse beholdes. En slik økning i trekkprosenten vil redusere det inntektsutjevneende tilskuddet med i overkant av 200 millioner kroner og øke innbyggertil-

skuddet med 48 kroner pr. innbygger. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 140 prosent av landsgjennomsnittet vil følgelig få en inntektsvekst på 48 kroner pr. innbygger sammenliknet med utvalgets hovedalternativ. For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet motvirkes økningen i innbyggertilskudd av større trekk i skatteinntektene. For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 141,1 prosent av landsgjennomsnittet vil det øke trekket i skatteinntektene være større enn økningen i innbyggertilskuddet.

I det andre beregningsalternativet reduseres trekkgrensen til 120 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger, mens trekkprosenten er 50. Denne trekkordningen vil redusere det inntektsutjevneende tilskuddet med nærmere 800 millioner kroner og øke innbyggertilskuddet med 183 kroner pr. innbygger. Dette betyr at kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 120 prosent av landsgjennomsnittet vil få en inntektsøkning på 183 kroner pr. innbygger. For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 120 prosent av landsgjennomsnittet motvirkes økningen i innbyggertilskuddet av større trekk i skatteinntektene. For kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 123,4 prosent av landsgjennomsnittet vil det økte trekket i skatteinntektene være større enn økningen i innbyggertilskuddet.

Tabell 10.5: Netto endring i inntekt i kroner pr. innbygger. Utvalgets hovedalternativ til utforming av inntektsutjevningen og ulike utforminger av trekkordningen. Beregninger basert på skattetall for 1994.

Skatteinntekt i prosent av lands- gjennomsnittet	Utvalgets hovedalt.	Trekk- ordn. 140-90 <sup>1)</sup>	Trekk- ordn. 120-50 <sup>2)</sup>
55	75	123	256
65	184	232	367
75	293	341	476
85	402	450	585
96,2	524	572	687
100	152	200	335
105	-340	-292	-156
110	-830	-782	-647
115	-830	-782	-647
120	-830	-782	-647
125	-830	-782	-920
130	-830	-782	-1 193
140	-830	-782	-1 738
150	-830	-1 218	-1 738
200	-830	-3 400	-1 738

<sup>1)</sup> Trekkgrensen er 140 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger og trekkprosenten er 90.

<sup>2)</sup> Trekkgrensen er 120 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger og trekkprosenten er 50.

### 10.3.2.3 Utvalgets hovedalternativ - virkninger for kommunene gruppert etter fylke og innbyggertall

Utvalget har beregnet konsekvensene av sitt forslag til utforming av inntektsutjevningen for kommunene gruppert etter fylke og innbyggertall. I beregningene er det tatt hensyn til at økningen i det inntektsutjevrende tilskuddet finansieres gjennom reduksjon i innbyggertilskuddet. Det er med andre ord nettoeffekten av utvalgets forslag som er illustrert.

Tabell 10.6 illustrerer virkningene for kommunene gruppert fylkesvis. Tabellen viser summen av skatt og inntektsutjevrende tilskudd pr. innbygger i dagens inntektssystem og med utvalgets hovedalternativ, samt netto inntektsendring ved overgang til utvalgets hovedalternativ. Det er kommunene i Østfold, Hedmark og de tre nordligste fylkene som får den største økningen i inntekt pr. innbygger som følge av utvalgets forslag til utforming av inntektsutjevningen. Oslo og kommunene i Akershus, Rogaland og Hordaland får redusert sine inntekter.

Tabell 10.6: Skatt pluss inntektsutjevrende tilskudd i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Dagens inntektsutjevning og utvalgets hovedalternativ: Kommunene gruppert etter fylke. Beregninger basert på skattetall for 1994.

Fylke	Dagens innt.utj.	Utvalgets hovedalt.	Netto endring
Østfold	10 503	11 737	404
Akershus	12 892	13 314	-407
Oslo	15 558	15 558	-830
Hedmark	10 493	11 694	371
Oppland	10 607	11 751	315
Buskerud	11 310	12 035	-105
Vestfold	10 707	11 792	255
Telemark	10 690	11 817	298
Aust-Agder	10 773	11 946	343
Vest-Agder	10 894	12 044	320
Rogaland	12 205	12 786	-249
Hordaland	11 217	11 913	-133
Sogn og Fjordane	11 184	12 109	95
Møre og Romsdal	10 590	11 762	342
Sør-Trøndelag	10 818	11 808	160
Nord-Trøndelag	10 544	11 661	287
Nordland	10 493	11 688	365
Troms	10 493	11 687	364
Finnmark	10 493	11 673	350
Landet	11 634	12 464	0

Tabell 10.7 viser virkningene av utvalgets forslag når kommunene er gruppert etter innbyggertall. Det er kommunene med mellom 2 000 og 20 000 innbyggere som får den sterkeste inntektsveksten. Kommunene med færre enn 1 000 innbyggere og kommunene med flere enn 50 000 innbyggere får i gjennomsnitt en inntektsreduksjon som følge av utvalgets forslag. Utslagene er sterkest for kommunene

med over 50 000 innbyggere, dvs. Bærum og de åtte største byene. Det er imidlertid betydelige variasjoner i skatteinntektene blant disse ni kommunene. Fredrikstad, Kristiansand og Tromsø er minsteinntektskommuner i nåværende inntektssystem, og vil med utvalgets forslag få en inntektsvekst på mellom 400 og 500 kroner pr. innbygger. Oslo, Bærum og Stavanger har skatteinntekter over 110 prosent av landsgjennomsnittet, og vil med utvalgets forslag til utforming av inntektsutjevningen få redusert sine inntekter med 830 kroner pr. innbygger.

Det er også betydelige variasjoner i skatteinntektene blant kommunene med mindre enn 1 000 innbyggere. 5 av de 18 kommunene har skatteinntekter pr. innbygger over 110 prosent av landsgjennomsnittet, og vil følgelig få en inntektsreduksjon på 830 kroner pr. innbygger som følge av utvalgets forslag til utforming av inntektsutjevningen. De øvrige kommunene i denne gruppen er alle minsteinntektskommuner, og vil i gjennomsnitt få en inntektsvekst på nærmere 300 kroner pr. innbygger.

Tabell 10.7: Skatt pluss inntektsutjevningstilskudd i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Dagens inntektsutjevning og utvalgets hovedalternativ. Beregninger basert på skattetall for 1994.

Antall innbyggere	Dagens innt.utj.	Utvalgets hovedalt.	Netto endring
0 - 1 000	13 655	14 437	-48
1 000 - 2 000	11 490	12 363	43
2 000 - 3 000	10 821	11 875	224
3 000 - 4 000	10 559	11 679	290
4 000 - 5 000	11 144	12 083	109
5 000 - 10 000	10 659	11 763	274
10 000 - 20 000	10 711	11 820	279
20 000 - 50 000	11 172	12 091	89
50 000 -	13 357	13 722	-465
	11 634	12 464	0

### 10.3.3 Inntektsutjevningen for fylkeskommunene

Utvalget foreslår et hovedalternativ med kobling mellom skattegrunnlag og inntekt også for fylkeskommunene. Utvalget har imidlertid ikke vurdert argumentene for en sterkere kobling mellom skattegrunnlag og inntekt som like gode for fylkeskommunene som for kommunene. Dette skyldes at fylkeskommunene ikke rår over de samme virkemidlene som kommunene mht. til å påvirke skatteinntektene gjennom effektiv skatteinnkreving. På den annen side har fylkeskommunen ansvar for oppgaver av stor betydning for den lokale bosetting og næringsutvikling gjennom sitt ansvar for fylkesplanlegging og regional samordning, infrastruktur som kollektivtransport og veier, og ikke minst sentrale velferdsoppgaver som sykehustjenester og videregående opplæring.

Utvalgets hovedalternativ for utforming av inntektsutjevningen for fylkeskommunene har et referansenivå på 120 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger og en kompensasjonsgrad på 90 prosent. Tabell 10.8 viser minsteinntektsnivå, antall fylkeskommuner som mottar inntektsutjevningstilskudd og sum inntektsutjevningstilskudd med nåværende inntektsutjevning og utvalgets hovedalter-

nativ. Nåværende inntektsutjevning sikrer alle fylkeskommuner et inntektsnivå på 113,25 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt, og alle fylkeskommuner unntatt Oslo og Akershus ligger under dette nivået. I 1994 hadde Nord-Trøndelag de laveste skatteinntektene med 4 247 kroner pr. innbygger, noe som utgjorde 77 prosent av landsgjennomsnittet. Oslo hadde de høyeste skatteinntektene med 8 175 kroner pr. innbygger eller 148 prosent av landsgjennomsnittet. I 1996 vil det inntektsutjevne tilskuddet for fylkeskommunene utgjøre nærmere 4,3 milliarder kroner.

Tabell 10.8: Minsteinntektsnivå i prosent av landsgjennomsnittet, antall fylkeskommuner med inntektsutjevne tilskudd og sum inntektsutjevne tilskudd i millioner kroner. Beregninger basert på skatteinngangen for 1994.

Modell	Minste- innt. nivå	Antall	
		fylkes- komm. med tilsk.	Sum innt.utj. tilskudd
Dagens inntektsutjevning	113,25	17	4 266
Utvalgets hovedalternativ	115,70	18	4 997

Tabell 10.8 viser at minsteinntektsnivået øker fra 113,25 til 115,7 prosent av landsgjennomsnittet. Forslaget innebærer at Akershus vil motta inntektsutjevne tilskudd, og følgelig at Oslo blir den eneste fylkeskommunen som ikke mottar inntektsutjevne tilskudd. Utvalgets hovedalternativ innebærer at rammen for det inntektsutjevne tilskuddet for fylkeskommunene øker fra 4,3 til 5,0 milliarder kroner og at innbyggertilskuddet reduseres med 168 kroner pr. innbygger.

Tabell 10.9 viser summen av skatt og inntektsutjevne tilskudd for den enkelte fylkeskommune med nåværende inntektsutjevning og utvalgets hovedalternativ. I tillegg er det beregnet netto inntektsendring hvor det er tatt hensyn til at økningen i det inntektsutjevne tilskuddet finansieres ved redusert innbyggertilskudd.

For de fylkeskommunene som omfattes av dagens minsteinntektsordning har omleggingen av inntektsutjevningen to effekter. For det første vil reduksjonen i kompensasjonsgrad og økningen i referansenivå gi en økning i det inntektsutjevne tilskuddet. Da denne omleggingen gir en viss kobling mellom skattegrunnlag og inntekter, vil tilskuddsøkningen være størst for fylkeskommuner med høye skatteinntekter. Økningen i det inntektsutjevne tilskuddet varierer fra 134 kroner pr. innbygger i Nord-Trøndelag til 326 kroner pr. innbygger i Rogaland. For det andre vil dagens minsteinntektsfylkeskommuner få en reduksjon i innbyggertilskuddet på 168 kroner pr. innbygger. Dette betyr at de fem fylkeskommunene med lavest skatteinntekt pr. innbygger, dvs. Hedmark, Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark, får en mindre inntektsreduksjon. De øvrige minsteinntektsfylkeskommunene får en inntektsvekst, og inntektsveksten er størst i Rogaland som er den minsteinntektsfylkeskommunen med høyest skatteinntekt pr. innbygger.

Med utvalgets hovedalternativ blir Akershus omfattet av inntektsutjevningen, og vil motta et inntektsutjevne tilskudd på 14 kroner pr. innbygger. Når

Tabell 10.9: Skatt pluss inntektsutjevnenende tilskudd i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Dagens inntektsutjevning og utvalgets hovedalternativ. Fylkeskommunene. Beregninger basert på skattetall for 1994.

Fylke	Dagens innt.utj.	Utvalgets hovedalt.	Netto endring
Østfold	6 262	6 452	22
Akershus	6 619	6 633	-154
Oslo	8 175	8 175	-168
Hedmark	6 262	6 412	-19
Oppland	6 262	6 436	5
Buskerud	6 262	6 518	88
Vestfold	6 262	6 474	44
Telemark	6 262	6 454	24
Aust-Agder	6 262	6 431	1
Vest-Agder	6 262	6 468	38
Rogaland	6 262	6 589	159
Hordaland	6 262	6 519	89
Sogn og Fjordane	6 262	6 480	50
Møre og Romsdal	6 262	6 447	17
Sør-Trøndelag	6 262	6 475	44
Nord-Trøndelag	6 262	6 396	-34
Nordland	6 262	6 419	-11
Troms	6 262	6 429	-1
Finnmark	6 262	6 422	-9
Landet	6 510	6 679	0

det tas hensyn til reduksjonen i innbyggertilskuddet, får Akershus en netto inntektsreduksjon på 154 kroner pr. innbygger. Oslo berøres kun av innbyggertilskuddet, og vil følgelig få en netto inntektsreduksjon på 168 kroner pr. innbygger.

#### 10.4 OPPSUMMERING

I dette kapitlet er det gjort rede for utvalgets forslag til utforming av inntektsutjevningen. Forslaget innebærer at finansieringen av kommuneforvaltningen får en sterkere lokal forankring. Alle kommuner og fylkeskommuner vil høste en gevinst som følge av en økning i det lokale skattegrunnlaget. I tillegg vil kommuner og fylkeskommuner bli sikret et høyere minsteinntektsnivå enn i nåværende inntektssystem.

Utvalget foreslår at det gis 90 prosent kompensasjon for differansen mellom et bestemt referansenivå og egne skatteinntekter. I utvalgets hovedalternativ for kommunene er referansenivået 110 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Dette innebærer at minsteinntektsnivået øker fra 96,2 til 104,5 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Det foreslås at dagens trekkordning med en trekkegrense på 140 prosent og en trekkprosent på 50 videreføres.

I utvalgets hovedalternativ for fylkeskommunene er referansenivået 120 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Dette medfører at minsteinn-

tektsnivået øker fra 113,25 til 115,7 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger.

## KAPITTEL 11

**Utvalgets forslag til nytt inntektssystem****11.1 UTFORMING AV INNTEKTSSYSTEMET**

Utvalget foreslår en forenkling av inntektssystemet ved at det skilles mellom inntektstilførsel til kommunesektoren og utgiftsutjevning, jf. *"UTFORMING AV UTGIFTSUTJEVNINGEN"* i kap. 7.2. Det statstilskudd som i dag overføres som utgiftsutjevning legges om til et innbyggertilskudd som fordeles likt pr. innbygger. På denne måten kan utjevningsambisjonene i utgiftsutjevningen bestemmes uavhengig av statstilskuddet og fordelingsvirkningene kan holdes stabile og forutsigbare over tid. Denne omleggingen av utgiftsutjevningen påvirker ikke tilskuddsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Størrelsen på innbyggertilskuddet bestemmes som del av den økonomiske rammen for kommunesektoren som helhet.

Etter denne omleggingen av utgiftsutjevningen vil inntektssystemet bestå av følgende seks elementer:

- Innbyggertilskudd
- Tillegg eller fratrekk i utgiftsutjevningen
- Inntektsutjevningstilskudd
- Skjønntilskudd
- Nord-Norge tilskudd
- Overgangsordning

Utvalget har gjennomgått det kommunaløkonomiske grunnlaget for utgiftsutjevningen og foreslått nye kostnadsnøkler for kommunene (kap. 8) og fylkeskommunene (kap. 9). De nye kostnadsnøklerne bringer det beregnede utgiftsbehov nærmere faktiske ufrivillige kostnadsforhold og forskjeller i befolkningssammensetning i kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget foreslår at inntektsutjevningen utformes slik at alle kommuner og fylkeskommuner høster en gevinst av forbedret skattegrunnlag, jf. *"UTVALGETS FORSLAG TIL NY INNTEKTSUTJEVNING"* i kap. 10.3. Det foreslås et hovedalternativ hvor alle kommuner og fylkeskommuner med skatteinntekt pr. innbygger under et referansenivå skal få kompensert 90 prosent av forskjellen mellom skatteinntekt og referansenivå. Utvalget går i tillegg inn for at det legges større vekt på inntektsutjevningen for kommunene ved at kommuner med lave skatteinntekter løftes opp på et høyere inntektsnivå. For fylkeskommunene foreslår utvalget et hovedalternativ med et referansenivå på 120 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger og en kompensasjonsgrad på 90 prosent.

Utvalgets forslag om å utjevne forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud og redusere inntektsforskjellene har betydelige omfordelingsvirkninger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Denne omfordelingen kan modifiseres gjennom overgangsordningen og skjønnsmidler som anvist av utvalget i hhv. *"overgangsordning"* i kap. 11.3 og 11.4. Det er et politisk spørsmål om andre samfunnsmessige hensyn bør telle sterkere enn utjevning av forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Utvalget foreslås at det skilles mellom de tilskudd som begrunnes med utjevning av tjenestetilbudet og tilskudd begrunnet med andre formål. I dagens inntektssystem er det et særskilt Nord-Norge-tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske hensyn. Utvalget behandler dette i *"NORD-NORGE-TILSKUDD"* i kap. 11.5.

## 11.2 FORDELINGSVIRKNINGER

### 11.2.1 Innledning

Beregningene av de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag er basert på den økonomiske rammen for 1996, dvs. at summen av innbyggertilskudd og inntektsutjevneende tilskudd med utvalgets forslag er lik med summen av inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd i 1996. I de beregningene hvor skatteinntekter inngår benyttes siste tilgjengelige skattetall, dvs. skattetall for 1994 som også er lagt til grunn for inntektssystemet for 1996. Beregningene i "*Fordelingsvirkninger*" i kap. 11.2 illustrerer systemvirkningene av utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen i forhold til dagens kostnadsnøkler. Dette betyr at tilskudd etter utvalgets forslag med fullt gjennomslag for kriterier sammenliknes med inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd i dagens inntektssystem med fullt gjennomslag for kriterier. En ser med andre ord bort fra eventuelle overgangsordninger. Beregningene tar ikke hensyn til skjønnstilskudd, Nord-Norge-tilskudd og differensiert arbeidsgiveravgift. Det er heller ikke tatt hensyn til dagens korreksjonsordning for statlige og private skoler.

Det må presiseres at den beregnede systemvirkningen i forhold til dagens kostnadsnøkler ikke gir uttrykk for den faktiske tilskuddsendringen i den enkelte kommune og fylkeskommune ved implementering av utvalgets forslag. Dette skyldes at beregningene forutsetter samme økonomiske ramme som for 1996 og at det ikke tas hensyn til overgangsordninger.

### 11.2.2 Kommunene

Det er tidligere gjort rede for fordelingsvirkningene av endringer i kostnadsnøklerne (kap. 8.4) og endringer i inntektsutjevningen (kap. 10.3.2.2). I det følgende gjøres det rede for de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen.

I 1996 er rammen for det utgiftsutjevneende tilskuddet for kommunene vel 17,6 milliarder kroner eller 4 053 kroner pr. innbygger. Utvalgets forslag til utforming av inntektsutjevningen innebærer at rammen for det inntektsutjevneende tilskuddet øker med om lag 3,6 milliarder kroner eller 830 kroner pr. innbygger. Når beregningene holdes innenfor dagens ramme, blir innbyggertilskuddet 3 223 kroner pr. innbygger.

Beregningene av utgiftsbehov er basert på netto driftsutgifter til grunnskole, helse- og sosialtjenesten og kommuneadministrasjon i 1994. Utgiftene er framskrevet til 1996, basert på anslag på nominell vekst i frie inntekter. Dette innebærer at beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i gjennomsnitt er 12 765 kroner pr. innbygger. Det betyr at en kommune med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger 5 prosent over landsgjennomsnittet får et tillegg på om lag 640 kroner pr. innbygger i utgiftsutjevningen. Tilsvarende vil en kommune med beregnet utgiftsbehov 5 prosent under landsgjennomsnittet få et fradrag på om lag 640 kroner pr. innbygger.

En kommune som får betydelige trekk i inntektsutjevningen og/eller betydelige fradrag i utgiftsutjevningen kan få beregnet et negativt tilskudd. I slike tilfeller er kommunens tilskudd satt lik null.

#### **Kommunene gruppert etter fylke**

Systemvirkningene av utvalgets forslag for kommunene gruppert etter fylke er vist i tabell 11.1. Utvalgets forslag til kostnadsnøkler og inntektsutjevning innebærer at kommunene i Nord-Trøndelag får mest i tilskudd pr. innbygger. I gjennomsnitt får kommunene i dette fylket et tilskudd på 7 111 kroner pr. innbygger, noe som er nærmere 50 prosent over landsgjennomsnittet. Men også kommunene i Hed-

mark, Telemark, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark vil få tilskudd betydelig over landsgjennomsnittet.

For kommunene i Hedmark, Telemark, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Nordland er det kombinasjonen av et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger og lave skatteinntekter pr. innbygger som utløser betydelige statstilskudd. De høye tilskuddene til kommunene i Aust-Agder og Sogn og Fjordane skyldes et høyt beregnet utgiftsbehov, mens det for kommunene i Troms og Finnmark er lave skatteinntekter som utløser høye tilskudd.

Det er Oslo og kommunene i Akershus som vil motta minst i tilskudd pr. innbygger, hhv. 40 og 48 prosent under landsgjennomsnittet. For Oslos vedkommende skyldes dette høye skatteinntekter, mens det for kommunene i Akershus både skyldes et lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger og høye skatteinntekter pr. innbygger.

Tabell 11.1: Virkninger av utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen. Kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter fylke.

Fylke	Tilskudd <sup>1)</sup>	Sum skatt og tilskudd <sup>2)</sup>	Systemvirkning i fht. dagens nøkler <sup>3)</sup>
Østfold	5 542	14 928	828
Akershus	2 447	15 250	203
Oslo	2 882	18 727	-780
Hedmark	6 359	15 317	465
Oppland	5 706	15 236	325
Buskerud	4 192	15 265	302
Vestfold	5 051	14 992	940
Telemark	5 782	15 525	439
Aust-Agder	6 497	15 946	291
Vest-Agder	5 320	15 408	317
Rogaland	3 562	15 519	-131
Hordaland	4 642	15 366	-82
Sogn og Fjordane	5 973	16 633	-981
Møre og Romsdal	5 980	15 447	180
Sør-Trøndelag	5 022	14 896	22
Nord-Trøndelag	7 111	15 504	-94
Nordland	6 552	15 453	-250
Troms	5 915	14 803	-732
Finnmark	5 744	14 492	-1 872
Landet	4 782	15 689	0

<sup>1)</sup> Trekkgrensen er 120 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger og trekkprosenten er 50.

<sup>2)</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevningstilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen.

<sup>3)</sup> Summen av skatt, innbyggertilskudd, inntektsutjevningstilskudd og tillegg eller fradrag i inntektsutjevningen.

Andre kolonne i tabell 11.1 viser summen av skatteinntekter, innbyggertilskudd, inntektsutjevnerende tilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen. Oslo skiller seg ut med et høyt inntektsnivå, nærmere 20 prosent over landsgjennomsnittet. Dette betyr at de høye skatteinntektene i Oslo mer enn kompenserer for lave tilskudd pr. innbygger. I motsatt ende av skalaen finner vi Troms og Finnmark som ligger hhv. 6 og 8 prosent under landsgjennomsnittet. Det lave inntektsnivået i de to nordligste fylkene skyldes lave skatteinntekter pr. innbygger.

Tredje kolonne i tabell 11.1 viser systemvirkningen av utvalgets forslag sammenliknet med dagens inntektssystem. Det er kommunene i Østfold og Vestfold som vil få størst tilskuddsøkning, hhv. 828 og 940 kroner pr. innbygger. Utvalgets forslag gir kommunene i disse fylkene en betydelig økning i beregnet utgiftsbehov samtidig som de tjener på omleggingen av inntektsutjevningen.

Men også kommunene i Hedmark, Oppland, Buskerud og Vest-Agder får en betydelig tilskuddsøkning som følge av endringene i inntekts- og utgiftsutjevningen. For kommunene i Buskerud skyldes dette at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir en økning i beregnet utgiftsbehov, mens kommunene i Hedmark, Oppland og Vest-Agder tjener på omleggingen av inntektsutjevningen.

Utvalgets forslag gir en kraftig tilskuddsreduksjon for Oslo og kommunene i Sogn og Fjordane, Troms og Finnmark. Den nye kostnadsnøkkel gir ingen vesentlig endring i Oslos beregnede utgiftsbehov. For Oslo er det følgelig omleggingen av inntektsutjevningen som gir redusert tilskudd. Kommunene i Troms og Finnmark tjener på omleggingen av inntektsutjevningen, men pga. betydelig reduksjon i beregnet utgiftsbehov får de likevel klart lavere tilskudd sammenliknet med dagens inntektssystem. Tilskuddsreduksjonen for kommunene i Sogn og Fjordane skyldes først og fremst at de nye kostnadsnøkkelene gir et lavere beregnet utgiftsbehov.

### **Kommunene gruppert etter antall innbyggere**

Tabell 11.2 viser systemvirkningene av utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevnerende tilskudd og tillegg eller fradrag gjennom utgiftsutjevningen avtar med kommunestørrelse. Dette skyldes i hovedsak at små kommuner har et høyt beregnet utgiftsbehov pga. kostnadsulemper i administrasjon og grunnskole.

Kommunene med færre enn 1 000 innbyggere vil, med utvalgets forslag, i gjennomsnitt få et tilskudd på 9 400 kroner pr. innbygger eller om lag det dobbelte av landsgjennomsnittet. Disse kommunene har i gjennomsnitt høye skatteinntekter, og det høye tilskuddet skyldes følgelig et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger.

Kommunene med mellom 1 000 og 10 000 innbyggere vil også få tilskudd betydelig over landsgjennomsnittet. Disse kommunene har både lave skatteinntekter pr. innbygger og et høyt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger.

Kommunene med over 50 000 innbyggere, dvs. Bærum og de åtte største byene, vil i gjennomsnitt få et tilskudd pr. innbygger om lag 35 prosent under landsgjennomsnittet. Det lave tilskuddet skyldes i hovedsak at disse kommunene i gjennomsnitt har høye skatteinntekter pr. innbygger.

Utvalgets forslag til inntekts- og utgiftsutjevning innebærer også at summen av skatt og tilskudd i hovedsak avtar med økende innbyggertall. Kommunene med færre enn 5 000 innbyggere vil i gjennomsnitt ha et inntektsnivå over landsgjennomsnittet, mens kommunene med over 5 000 innbyggere i gjennomsnitt har et inntektsnivå under landsgjennomsnittet.

Det er kommunene med færre enn 1 000 innbyggere som i gjennomsnitt vil ha det høyeste inntekts

Tabell 11.2: Virkninger av utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen. Kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Antall innbyggere	Tilskudd <sup>1)</sup>	Sum skatt og tilskudd <sup>2)</sup>	Systemvirkning i fht. dagens nøkler <sup>3)</sup>
0 - 1 000	9 811	23 689	-6 631
1 000 - 2 000	8 936	18 864	-3 849
2 000 - 3 000	8 155	17 297	-1 730
3 000 - 4 000	7 373	16 180	-955
4 000 - 5 000	6 499	16 348	-611
5 000 - 10 000	5 973	15 282	73
10 000 - 20 000	4 956	14 639	560
20 000 - 50 000	4 122	14 737	782
50 000 -	3 158	16 555	-154
Landet	4 782	15 689	0

<sup>1)</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevnenende tilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen.

<sup>2)</sup> Summen av skatt, innbyggertilskudd, inntektsutjevnenende tilskudd og tillegg eller fradrag i inntektsutjevningen.

<sup>3)</sup> Differansen mellom tilskudd pr. innbygger etter utvalgets forslag og inntekts- og utgiftsutjevnenende tilskudd i dagens inntektssystem med fullt gjennomslag for endring i kriterieverdier.

nivået, nærmere 50 prosent over landsgjennomsnittet. Kommunene med mellom 10 000 og 50 000 vil i gjennomsnitt ha det laveste inntektsnivået.

I forhold til dagens inntektssystem, vil utvalgets forslag redusere overføringene til kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Dette skyldes først og fremst at basistillegget i dagens kostnadsnøkkel overvurderer smådriftsulempene i disse kommunene.

Utvalgets forslag gir en betydelig inntektsvekst for kommunene med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Kommunene med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere tjener på omleggingen av inntektsutjevningen samtidig som de får en økning i beregnet utgiftsbehov. Mens tilskuddsøkningen for kommunene med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere først og fremst skyldes at den nye kostnadsnøkkel gir en økning i beregnet utgiftsbehov som følge av økt vekt på alders- og sosiale kriterier.

Kommunene med over 50 000 innbyggere, dvs. Bærum og de åtte største byene, vil samlet sett få en tilskuddsreduksjon på nærmere 5 prosent. Disse kommunene får en økning i beregnet utgiftsbehov, men taper på omleggingen av inntektsutjevningen og kommer totalt sett dårligere ut. Det er imidlertid betydelige variasjoner innen denne gruppen. Det er de tre kommunene med de høyeste skatteinntektene, Oslo, Bærum og Stavanger, som får en tilskuddsreduksjon. Mens Fredrikstad, Drammen og Kristiansand får en betydelig økning i overføringene. Også Bergen og Trondheim får økte tilskudd.

### 11.2.3 Fylkeskommunene

Det er tidligere gjort rede for fordelingsvirkningene av endringer i kostnadsnøkklene (kap. 9.4) og endringer i inntektsutjevningen (kap. 10.3.3). I det følgende gjøres det

rede for de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen.

I 1996 er rammen for det utgiftsutjevneende tilskuddet for fylkeskommunene nærmere 14,9 milliarder kroner eller 3 419 kroner pr. innbygger. Utvalgets forslag til utforming av inntektsutjevningen innebærer at rammen for det inntektsutjevneende tilskuddet øker med om lag 730 millioner kroner eller 168 kroner pr. innbygger. Når beregningene holdes innenfor dagens ramme, blir innbyggertilskuddet for fylkeskommunene 3 251 kroner.

Beregningene av utgiftsbehov er basert på netto driftsutgifter til videregående opplæring, helsetjenesten, lokale ruter og fylkesveger i 1994. Utgiftene er framskrevet til 1996, basert på anslag på nominell vekst i frie inntekter. Dette innebærer at beregnet utgiftsbehov pr. innbygger i gjennomsnitt er 8 907 kroner pr. innbygger. Det betyr at en fylkeskommune med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger 5 prosent over landsgjennomsnittet får et tillegg på 445 kroner pr. innbygger i utgiftsutjevningen. Tilsvarende vil en fylkeskommune med beregnet utgiftsbehov 5 prosent under landsgjennomsnittet få et fradrag på 445 kroner pr. innbygger.

Utvalgets forslag mht. kostnadsnøkler og inntektsutjevning gir Sogn og Fjordane høyest tilskudd med 6 202 kroner pr. innbygger eller 40 prosent over landsgjennomsnittet. Men også Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark får tilskudd pr. innbygger betydelig over landsgjennomsnittet. Det høye tilskuddet til Sogn og Fjordane skyldes først og fremst et høyt beregnet utgiftsbehov innen samferdsel. For Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark er det kombinasjonen av høyt beregnet utgiftsbehov og lave skatteinntekter som utløser store tilskudd.

Det er særlig Akershus og Oslo som får lave tilskudd pr. innbygger, nærmere 40 prosent under landsgjennomsnittet. Det lave tilskuddsnivået i disse to fylkene skyldes et lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger og høye skatteinntekter pr. innbygger.

Utvalgets forslag gir relativt liten variasjon i frie inntekter (ekskl. skjønnstilskudd og Nord-Norge tilskudd) pr. innbygger. Inntektene varierer fra 6 prosent under landsgjennomsnittet (Akershus) til 14 prosent over landsgjennomsnittet (Sogn og Fjordane).

Utvalgets forslag til endringer i kostnadsnøkler og inntektsutjevning vil, i forhold til dagens inntektssystem, gi en betydelig tilskuddsøkning for Østfold, Akershus, Buskerud, Vestfold, Vest-Agder og Rogaland. Mens Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark får den sterkeste tilskuddsreduksjonen. Utvalgets forslag til omlegging av inntektsutjevningen har begrensede omfordelingsvirkninger, og følgelig skyldes utslagene i forhold til dagens inntektssystem først og fremst endringer i beregnet utgiftsbehov.

Tabell 11.3: Virkninger av utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen. Kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene.

Fylke	Tilskudd <sup>1)</sup>	Sum skatt og tilskudd <sup>2)</sup>	Systemvirkning i fht. dagens k-nøkler <sup>3)</sup>
Østfold	4 869	9 677	418
Akershus	2 724	9 343	601
Oslo	2 759	10 934	-61
Hedmark	5 557	9 957	-560
Oppland	5 124	9 765	-497

Tabell 11.3: Virkninger av utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen. Kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene.

Buskerud	4 175	9 639	434
Vestfold	4 398	9 425	409
Telemark	4 916	9 745	-26
Aust-Agder	5 483	10 077	-70
Vest-Agder	4 877	9 838	339
Rogaland	3 447	9 621	466
Hordaland	4 265	9 742	-3
Sogn og Fjordane	6 202	11 284	-575
Møre og Romsdal	5 228	9 981	-308
Sør-Trøndelag	4 554	9 584	32
Nord-Trøndelag	5 871	10 119	-654
Nordland	5 957	10 433	-493
Troms	5 477	10 054	-314
Finnmark	5 520	10 021	-1 887
Landet	4 400	9 929	0

<sup>1</sup>) Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevnenende tilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen.

<sup>2</sup>) Summen av skatt, innbyggertilskudd, inntektsutjevnenende tilskudd og tillegg eller fradrag i inntektsutjevningen.

<sup>3</sup>) Differansen mellom tilskudd pr. innbygger etter utvalgets forslag og inntekts- og utgiftsutjevnenende tilskudd i dagens inntektssystem med fullt gjennomslag for endring i kriterieverdier.

## 11.3 OVERGANGSORDNING

### 11.3.1 Generelt om overgangsordningen

Dagens overgangsordning er utformet slik at ingen kommuner eller fylkeskommuner skal erfare dramatiske endringer i overføringene fra år til år. Det legges 20 prosent vekt på fordeling etter inntektssystemets kriterier og 80 prosent vekt på forrige års tilskudd. Ordningen gjør at det tar lang tid før endringer i beregnet utgiftsbehov får konsekvenser for overføringene. Dette skyldes at endringer i kriterieverdier ikke får fullt gjennomslag første år. Dette innebærer at det tar lang tid før kommuner og fylkeskommuner får full kompensasjon for befolkningsendringer. En kommune som f.eks. får en økning i antall grunnskoleelever vil få en kompensasjon på 20 prosent første år. Etter tre år er kompensasjon 49 prosent og etter fem år 67 prosent.

Utvalget mener det er uheldig at endringer i befolkningssammensetning ikke får fullt gjennomslag første år. Utvalget ønsker at inntektsutjevningen og omfordeling som følge av endringer i kriterieverdier får fullt gjennomslag første år. En overgangsordning bør begrenses til reformer for å ivareta ny funksjonsfordeling, innlemming av øremerkede tilskudd og omfattende endringer i inntektssystemet. Det foreslås en overgangsordning som ivaretar gradvis omlegging fra faktiske utgifter til beregnet utgiftsbehov ved slike reformer.

Utvalget har diskutert en mulig langtidsløsning, med et stabilt inntektssystem, hvor det i inntekts- og utgiftsutjevningen kun er et sikkerhetsnett som begrenser tilskuddsreduksjonen fra år til år. I tillegg anbefales det en særskilt overgangsordning for reformer og øremerkede tilskudd. Ved reformer og innlemming av øremerkede tilskudd bør det være gradvis omlegging til fordeling etter objektive kriterier. Etter

overgangsperiode på fem år flyttes omfordelingen over til utgiftsutjevningen samtidig som midlene legges inn i innbyggertilskuddet. Utvalget vil påpeke at en slik utforming av overgangsordningen har to fordeler. For det første gir den fullt gjennomslag for endringer i kriterieverdier slik at kommunene raskt får kompensert endringer i befolkningssammensetning. For det andre blir overgangsordningen vesentlig enklere og mer forutsigbar slik at kommunenes planlegging blir enklere.

Hovedproblemet med den skisserte løsningen er at omfattende endringer i inntektssystemet også krever en overgangsordning. Dette kan enklest løses ved at større endringer i inntektssystemet omfattes av sikkerhetsnettet som begrenser tilskuddsreduksjonen fra år til år. Det er grunn til å tro at stadige endringer i funksjonsfordeling og tjenestetilbud innebærer at en aldri vil være i en langtidsløsning med et stabilt inntektssystem. Innen en ny utforming av inntektssystemet har fått full virkning, vil det som regel være behov for større revisjoner av systemet. Dette taler for at det kan være hensiktsmessig med en permanent overgangsordning.

Utvalget foreslår derfor en permanent overgangsordning som før revisjonen av inntektssystemet i 1994. I denne overgangsordningen ble det, som i dagens ordning, lagt 20 prosent vekt på tilskudd etter inntektssystemets kriterier og 80 prosent vekt på forrige års tilskudd. Forskjellen er at før 1994 ble forrige års tilskudd korrigert for endringer i kriterieverdier slik at endringer i befolkningssammensetning fikk fullt gjennomslag første år. Utvalget mener at dette er nødvendig for at vekstkommuner raskt skal kunne tilpasse tjenesteproduksjonen til økningen i befolkningen.

### 11.3.2 Illustrasjoner av utvalgets forslag med ulike overgangsordninger

Utvalget har illustrert førsteårsvirkningene av sine forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen med tre alternative utforminger av overgangsordningen. Førsteårsvirkningen er beregnet med utgangspunkt i systemvirkningen i forhold til dagens tilskudd, dvs. differansen mellom innbyggertilskudd, inntektsutjevrende tilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen etter utvalgets forslag og faktisk inntekts- og utgiftsutjevrende tilskudd i 1996. Avvik mellom systemvirkning i forhold til dagens kostnadsnøkler, illustrert i "*Fordelingsvirkninger*" i kap. 11.2, og systemvirkning i forhold til dagens tilskudd skyldes overgangsordningen i dagens inntektssystem og korreksjonsordningen for statlige og private skoler. Ved beregning av systemvirkning i forhold til dagens kostnadsnøkler tas det utgangspunkt i tilskudd etter dagens inntektssystem med fullt gjennomslag for kriterieverdier, mens det ved beregning av systemvirkning i forhold til dagens tilskudd tas utgangspunkt i den faktiske tilskuddsfordelingen med dagens inntektssystem. Som i "*Fordelingsvirkninger*" i kap. 11.2, tas det ikke hensyn til skjønnstilskudd, Nord-Norge-tilskudd og differensiert arbeidsgiveravgift. Beregningene forutsetter samme økonomiske ramme som i 1996.

For det første har utvalget beregnet førsteårsvirkningene med en videreføring av dagens overgangsordning. Dette betyr at det legges 80 prosent vekt på faktisk tilskuddsfordeling i 1996 og 20 prosent vekt på tilskudd etter utvalgets forslag. Dette betyr at førsteårsvirkningen er 20 prosent av systemvirkning i forhold til dagens tilskudd.

I det andre alternativet er siktemålet med overgangsordningen å begrense tilskuddsreduksjonen i den enkelte kommune og fylkeskommune. Beregningsalternativet forutsetter at ingen kommuner eller fylkeskommuner skal få en tilskuddsreduksjon som overstiger 3 prosent av skatt og inntekts- og utgiftsutjevrende tilskudd. I beregningene benyttes skattetall for 1994. Dette betyr at overgangsordningen kun berører kommuner og fylkeskommuner med betydelig reduksjon i tilskuddene. For de øvrige kommuner og fylkeskommuner får utvalgets forslag til endrin-

ger i inntekts- og utgiftsutjevningen fullt gjennomslag første år. Denne overgangsordningen innebærer at kommunene med mer enn 3 prosent inntektsreduksjon får et ekstra tilskudd. Dette finansieres ved reduksjon i innbyggertilskuddet.

I det tredje beregningsalternativet settes det en grense for både maksimal inntektsreduksjon og maksimal inntektsvekst. Beregningsalternativet forutsetter at ingen kommuner eller fylkeskommuner skal få en tilskuddsendring som overstiger 3 prosent av skatt og inntekts- og utgiftsutjevningstilskudd. I beregningene benyttes skattetall for 1994. Denne overgangsordningen berører kun kommuner med betydelig tilskuddsendring. For de øvrige kommuner og fylkeskommuner får utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen fullt gjennomslag første år. Denne overgangsordningen finansierer også ved reduksjon i innbyggertilskuddet.

Tabell 11.4 og tabell 11.5 viser virkningen av overgangsordningene for kommunene gruppert etter hhv. fylke og innbyggertall. Førsteårsvirkningen av dagens overgangsordning er 20 prosent av systemvirkningen i forhold til dagens tilskudd.

Den alternative overgangsordningen som begrenser tilskuddsreduksjonen til 3 prosent av skatt og inntekts- og utgiftsutjevningstilskudd vil, sammenliknet med dagens overgangsordning, innebære at utvalgets forslag får raskere gjennomslag for de fleste kommuner. Dette kommer klart fram når kommunene grupperes etter fylke. Utvalgets forslag gir en betydelig tilskuddsøkning for kommunene i Østfold, Hedmark, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. En overgangsordning som begrenser inntektsreduksjonen til 3 prosent innebærer at førsteårsvirkningen for kommunene i disse fylkene er mer enn 75 prosent systemvirkningen i forhold til dagens tilskudd. Men en slik overgangsordning vil også gi sterkere inntektsreduksjon for Oslo og kommunene i Sogn og Fjordane og Finnmark.

Tabell 11.4: Førsteårsvirkning med ulike utforminger av overgangsordningen og samme økonomiske ramme som for 1996. Endring i inntekts- og utgiftsutjevningstilskudd. Kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter fylke.

Fylke	Dagens overg. ordning	Maks 3 pst. reduksjon	Maks 3 pst. endring	Systemvirkn. i fht. dagens k-nøkler <sup>1)</sup>	Systemvirkn. i fht. dagens tilskudd <sup>2)</sup>
Østfold	147	598	341	828	737
Akershus	17	-71	-29	203	87
Oslo	-119	-750	-583	-780	-593
Hedmark	53	208	152	465	263
Oppland	14	13	95	325	71
Buskerud	60	234	90	302	300
Vestfold	206	863	357	940	1 031
Telemark	90	419	188	439	448
Aust-Agder	53	276	183	291	267
Vest-Agder	100	494	229	317	499
Rogaland	-23	-142	-82	-131	-114
Hordaland	-2	-71	95	-82	-12
Sogn og Fjordane	-170	-516	-350	-981	-852
Møre og Romsdal	9	51	0	180	45
Sør-Trøndelag	12	32	188	22	62

Tabell 11.4: Førsteårsvirkning med ulike utforminger av overgangsordningen og samme økonomiske ramme som for 1996. Endring i inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd. Kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter fylke.

Nord-Trøndelag	-56	-46	85	-94	-282
Nordland	-65	-38	-13	-250	-323
Troms	-103	-80	-29	-732	-516
Finnmark	-365	-617	-451	-1 872	-1 827
Landet	0	0	0	0	0

<sup>1)</sup> Differansen mellom tilskudd pr. innbygger etter utvalgets forslag og inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd i dagens inntektssystem med fullt gjennomslag for endring i kriterieverdier.

<sup>2)</sup> Differansen mellom tilskudd etter utvalgets forslag med fullt gjennomslag for kriterier og tilskudd etter dagens inntektssystem med fullt gjennomslag for kriterier.

For kommunene med sterkest inntektsreduksjon vil imidlertid en overgangsordning som begrenser inntektsreduksjonen til 3 prosent gi bedre skjerming enn dagens overgangsordning. Dette kommer klart fram når en betrakter kommunene med færre enn 1 000 innbyggere hvor systemvirkningen i forhold til dagens tilskudd innebærer en tilskuddsreduksjon på mer enn 5 000 kroner pr. innbygger. Med dagens overgangsordning får disse kommunene i gjennomsnitt en tilskuddsreduksjon på 1 061 kroner pr. innbygger, mens overgangsordningen som begrenser inntektsreduksjonen til 3 prosent gir en inntektsreduksjon på 928 kroner pr. innbygger.

Overgangsordningen som begrenser tilskuddsendringen til 3 prosent av skatt og inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd, vil i forhold til overgangsordningen som kun begrenser tilskuddsreduksjonen, først og fremst redusere inntektsveksten første år for kommuner som tjener på utvalgets forslag. Dette framkommer bl.a. ved at tilskuddsøkningen for kommunene i Østfold, Hedmark, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder reduseres. I tillegg vil dette alternativet gi en mindre reduksjon i innbyggertilskuddet enn det alternativet som kun begrenser tilskuddsreduksjonen. Dette forklarer at tilskuddsreduksjonen for Oslo, kommunene i Sogn og Fjordane, kommunene i Finnmark og kommunene med færre enn 5 000 innbyggere reduseres.

Tabell 11.5: Førsteårsvirkning med ulike utforminger av overgangsordningen og samme økonomiske ramme som for 1996. Endring i inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd pr. innbygger. Kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Antall innbyggere	Dagens overg. ordning	Maks 3 pst. reduksjon	Maks 3 pst. endring	Systemvirkn. i fht. dagens k-nøkler <sup>1)</sup>	Systemvirkn. i fht. dagens tilskudd <sup>2)</sup>
0 - 1 000	-1 061	-928	-773	-6 631	-5 306
1 000 - 2 000	-711	-843	-676	-3 850	-3 557
2 000 - 3 000	-311	-718	-551	-1 730	-1 555
3 000 - 4 000	-163	-521	-355	-955	-814
4 000 - 5 000	-105	-373	-230	-611	-525
5 000 - 10 000	-6	-123	-5	73	-32
10 000 - 20 000	85	267	231	560	423
20 000 - 50 000	133	499	241	782	667
50 000 -	-4	-185	-109	-153	-20
Landet	0	0	0	0	0

<sup>1)</sup> Differansen mellom tilskudd etter utvalgets forslag med fullt gjennomslag for kriterier og tilskudd etter dagens inntektssystem med fullt gjennomslag for kriterier.

<sup>2)</sup> Differansen mellom tilskudd etter utvalgets forslag med fullt gjennomslag for kriterier og faktisk inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd for 1996.

Tabell 11.6 viser førsteårvirkningene for fylkeskommunene. Med dagens overgangsordning er førsteårvirkningen 20 prosent av systemvirkningen i forhold til dagens tilskudd. Førsteårvirkningen varierer fra en tilskuddsreduksjon på 435 kroner pr. innbygger i Finnmark til en tilskuddsøkning på 134 kroner pr. innbygger i Akershus.

Tabell 11.6: Førsteårvirkning ulike utforminger av overgangsordningen og samme økonomiske ramme som for 1996. Endring i inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd. Kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene.

Fylke	Dagens overg. ordning	Maks 3 pst. reduksjon	Maks 3 pst. endring	Systemvirkn. i fht. dagens k-nøkler <sup>1)</sup>	Systemvirkn. i fht. dagens tilskudd <sup>2)</sup>
Østfold	87	335	264	418	436
Akershus	134	571	247	601	672
Oslo	30	49	138	-61	151
Hedmark	-88	-414	-325	-560	-438
Oppland	-122	-413	-324	-497	-611
Buskerud	78	286	264	434	388
Vestfold	87	333	257	409	434
Telemark	-35	-276	-187	-26	-174
Aust-Agder	-1	-107	-19	-70	-5
Vest-Agder	75	275	271	339	376
Rogaland	108	439	259	466	541
Hordaland	10	-50	38	-3	52
Sogn og Fjordane	-136	-461	-372	-575	-681
Møre og Romsdal	-58	-392	-304	-308	-291
Sør-Trøndelag	-18	-191	-102	32	-89
Nord-Trøndelag	-176	-432	-343	-654	-882
Nordland	-136	-435	-347	-493	-679
Troms	-103	-419	-330	-314	-517
Finnmark	-453	-470	-382	-1 887	-2 263
Landet	0	0	0	0	0

<sup>1)</sup> Differansen mellom tilskudd etter utvalgets forslag med fullt gjennomslag for kriterier og tilskudd etter dagens inntektssystem med fullt gjennomslag for kriterier.

<sup>2)</sup> Differansen mellom tilskudd etter utvalgets forslag med fullt gjennomslag for kriterier og faktisk inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd for 1996.

Overgangsordningen som begrenser tilskuddsreduksjonen til 3 prosent av skatt og inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd vil gi Finnmark om lag samme skjerming som dagens overgangsordning. Men en rekke fylkeskommuner vil få en betydelig større tilskuddsreduksjon enn med dagens overgangsordning. Dette gjelder fylkeskommuner som Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-

Trøndelag, Nordland og Troms. I tillegg vil en slik overgangsordning innebærer at avviket mellom systemvirkning i forhold til dagens tilskudd og førsteårsvirkning er om lag 100 kroner pr. innbygger for fylkeskommunene som tjener på utvalgets forslag til utforming av inntekts- og utgiftsutjevningen. Dette innebærer bl.a. at førsteårsvirkningen for Akershus blir en tilskuddsøkning på 571 kroner pr. innbygger.

Overgangsordningen som begrenser både tilskuddsreduksjon og tilskuddsøkning vil redusere inntektsveksten første år for fylkeskommunene som tjener mye på utvalgets forslag. For Akershus reduseres f.eks. tilskuddsveksten første år fra 571 til 247 kroner pr. innbygger. I tillegg vil dette alternativet gi en mindre reduksjon i innbyggertilskuddet enn det alternativet som kun begrenser tilskuddsreduksjonen. Dette forklarer at fylkeskommuner med lav tilskuddsvekst eller tilskuddsreduksjon kommer bedre ut.

## 11.4 SKJØNN

### 11.4.1 Innledning

I forbindelse med innføringen av inntektssystemet i 1986 ble det i beregningene av rammetilskuddet holdt utenfor et beløp til fordeling etter skjønn. En fordeling av skjønnstilskudd var en videreføring av fordeling til kommunene og fylkeskommunene fra Skattefordelingsfondet som dekkes gjennom fellesskatten og overføringer fra statsbudsjettet. Tilskudd til kommunene og fylkeskommunene gjennom Skattefordelingsfondet utgjorde i 1982 7,3 prosent av kommunesektorens samlede inntekter og 18 prosent av de statlige overføringene. Før innføringen av inntektssystemet omfattet skatteutjevningen både utjevning av forskjeller i skattegrunnlag og et generelt skjønnstilskudd.

I Ot.prp. nr. 48 (1984-85) «Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene» ble det foreslått at skjønnstilskuddet skulle fordeles fylkesvis av departementet og videre til den enkelte kommune etter tilråding fra fylkesmennene. Formålet med å opprettholde en fordeling av et skjønnstilskudd etter innføringen av inntektssystemet var å sikre muligheten for å rette opp kortsiktig inntektssvikt i enkelte kommuner. I tillegg skulle skjønnstilskuddet ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i utgiftsutjevningen, samt korrigere for eventuelle unøyaktigheter i datagrunnlaget for beregning av tilskudd gjennom inntektssystemet.

Kommunaldepartementet antok at innføringen av inntektssystemet ville gjøre det mulig å redusere omfanget av skjønnsmidler. I Ot.prp. nr. 48 ble det antydnet at skjønnsmidlene for kommuner og fylkeskommuner burde være om lag 750 millioner kroner etter innføringen av inntektssystemet. I St.prp. nr. 127 (1984-85) «Om kommuneøkonomien 1986» ble imidlertid skjønnstilskuddet satt til 1 650 millioner kroner. Økningen i forhold til Ot.prp. nr. 48 ble begrunnet med at skjønnstilskuddet skulle fange opp spesielle overgangsproblemer i forbindelse med innføringen av inntektssystemet.

Tabell 11.7 viser at skjønnstilskuddet økte fra nærmere 1,7 milliarder kroner i 1986 til 3 milliarder kroner i 1993. I denne perioden vokste skjønnstilskuddet raskere enn de øvrige rammetilskuddene, og i 1993 utgjorde skjønnsmidlene 7,3 prosent av samlede rammetilskudd gjennom inntektssystemet. Etter 1993 har det vært en nominell reduksjon i skjønnstilskuddet. Dette skyldes bl.a. at økningen i minsteinntektsnivået i 1994 delvis ble finansiert ved reduksjon i skjønnstilskuddet. I 1996 utgjør skjønnsmidlene om lag 1/3 av de inntektsutjevningene tilskuddene.

Tabell 11.7: Tilskudd etter skjønn til kommuner og fylkeskommuner. I millioner kroner og som andel av samlede rammetilskudd gjennom inntektssystemet. 1986-1996.

År	Skjønnstilskudd	Andel av rammetilskudd
1986	1 681	5,50
1987	1 763	5,10
1988	1 942	5,40
1989	2 114	5,40
1990	2 307	5,60
1991	2 612	6,80
1992	2 729	6,40
1993	3 000	7,30
1994	2 651	6,30
1995	2 235	5,30
1996	2 236	5,10

#### 11.4.2 Retningslinjer for fordeling av skjønnsmidler

Kommunal- og arbeidsdepartementet har ansvaret fordelingen skjønnsmidler mellom fylkeskommunene og den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskudd til kommunene. Det er fylkesmennene som anbefaler hvordan fylkesrammen fordeles mellom kommunene i fylket. Fylkesmannens fordeling begrunnes i brev til Kommunal- og arbeidsdepartementet som foretar den endelige fordelingen av skjønnsmidler mellom kommunene.

Kommunaldepartementet utarbeidet i 1988 visse retningslinjer for fylkesmennenes fordeling av skjønnsmidler. Retningslinjene er en videreføring av det syn som framkom i Ot.prp. nr. 48 (1984-85) «Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner». Departementet trekker fram fire forhold som bør vektlegges ved fylkesmannens fordeling av skjønnsmidler. For det første kan skjønnstilskuddet benyttes til å forskuttere skattekompensasjon gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet. Det inntektsutjevnenende tilskuddet er basert på to år gamle skattetall, jf. *"Nåværende inntektsutjevning"* i kap. 10.1.1. Dette betyr at nedgang i skatteinntektene et år kan falle sammen med reduksjon i inntektsutjevnenende tilskudd. For det andre blir fylkesmennene bedt om å vurdere spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av kriteriene i inntektssystemet. Det blir særlig pekt på at spesielle forhold i utkantkommuner og kommuner med spredt bosetting ikke nødvendigvis fanges godt nok opp i kostnadsnøkklene. For det tredje kan skjønnstilskudd gis i forbindelse med helt nødvendige investeringer. Dette har sammenheng med at utgiftsutjevningen i inntektssystemet ikke omfatter kapitalkostnader. For det fjerde bes fylkesmennene vurdere om endringer i funksjonsfordeling har utilsiktede konsekvenser for enkeltkommuner. For det femte kan skjønnstilskudd gis til kommuner som har en vanskelig økonomisk situasjon. Det presiseres imidlertid at kommuner som selv er ansvarlig for sin økonomiske problemer må utarbeide en handlingsplan som er forpliktende og tidsavgrenset.

Det framgår at retningslinjene anbefaler at skjønnstilskudd kan benyttes til å løse både problemer av midlertidig karakter og problemer av permanent karakter. Det skal imidlertid presiseres overfor de kommuner som mottar skjønnstilskudd for

å løse midlertidige problemer, at de kan bli fratatt skjønnstilskuddet når årsaksforholdet til skjønnstildelingen ikke lenger er til stede.

En gjennomgang av fylkesmennenes begrunnelser for fordeling av skjønnsmidler i 1996 viser at departementets retningslinjer i stor grad legges til grunn ved de årlige endringene i skjønnstilskuddet. Det er særlig tre forhold som synes å påvirke fordelingen av skjønnsmidler. For det første tar fylkesmennene hensyn til arbeidsløsheten i kommunene. For det andre tas det hensyn til den generelle økonomiske situasjonen i kommunene, herunder investeringsbehovet. For det tredje benyttes skjønnnet til å motvirke virkningene av endringer i beregnet utgiftsbehov etter inntektssystemets kriterier fra år til år.

Med det omfanget skjønnstilskuddet etter hvert har fått, er det vanskelig å foreta betydelige endringer i fordelingen fra år til år. For de fleste fylkesmennene har disponeringen av skjønnsmidlene derfor fått et fast fordelingsmønster. Enkelte fylkesmenn legger stor vekt på stabilitet, noe som innebærer at forrige års fordeling er et viktig utgangspunkt. Andre fylkesmenn benytter objektive kriterier i fordelingen av skjønnsmidlene.

### 11.4.3 Fordeling av skjønnstilskuddet

Fordelingen av skjønnstilskuddet mellom kommunene avhenger både av Kommunal- og arbeidsdepartementets fastsettelse av fylkesrammene og fylkesmennenes fordeling av fylkesrammene. Fordelingen mellom fylkeskommunene fastsettes i sin helhet av departementet.

I det følgende analyserer utvalget fordelingen av skjønnstilskuddet mellom kommunene gruppert etter fylke, innbyggertall og frie inntekter pr. innbygger, samt fordelingen mellom fylkeskommunene. Det er gjort lignende analyser av fordelingen av skjønnstilskudd i 1995. Resultatet av denne sammenlikningen viser at fordelingsprofilen, langs de dimensjoner utvalget har analysert, er om lag den samme i 1995 som i 1996.

#### Kommunene

For kommunene utgjør skjønnsmidlene nærmere 1,3 milliarder kroner eller 288 kroner pr. innbygger i 1996. 361 av landets 435 kommuner mottar skjønnsmidler. Tabell 11.8 viser fordelingen av skjønnstilskudd for kommunene gruppert etter fylke. Alle kommunene i Finnmark mottar skjønnstilskudd i 1996, og i gjennomsnitt utgjør skjønnstilskuddet om lag 1 500 kroner pr. innbygger for kommunene i dette fylket. Kommunene i Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms har også høye skjønnstilskudd pr. innbygger, men ligger betydelig lavere enn kommunene i Finnmark. I Oslo og kommunene i Buskerud og Rogaland er skjønnstilskuddet under 100 kroner pr. innbygger.

Det er betydelig variasjon i skjønnstilskuddet mellom kommunene. Den kommunen som mottok mest skjønnsmidler i 1996 fikk mer enn 5 000 kroner pr. innbygger. Det er også betydelig variasjon i skjønnstildelingen innen fylkene. I 16 av 19 fylker finnes det kommuner som ikke mottar skjønnsmidler og i 18 av 19 fylker finnes det kommuner hvor skjønnstilskuddet pr. innbygger er mer enn det dobbelte av landsgjennomsnittet.

Tabell 11.8: Skjønnstilskudd i kroner pr. innbygger. Kommunene grupper etter fylke. 1996.

Fylke	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
Østfold	167	0	734
Akershus	207	0	2 074

Tabell 11.8: Skjønnsstilskudd i kroner pr. innbygger. Kommunene grupper etter fylke. 1996.

Oslo	22	22	22
Hedmark	300	29	1 767
Oppland	338	0	3 131
Buskerud	92	0	1 712
Vestfold	108	0	596
Telemark	178	0	894
Aust-Agder	201	0	1 026
Vest-Agder	130	0	1 692
Rogaland	45	0	1 553
Hordaland	312	0	3 062
Sogn og Fjordane	548	0	2 539
Møre og Romsdal	346	0	1 327
Sør-Trøndelag	468	0	1 043
Nord-Trøndelag	596	0	3 875
Nordland	671	0	4 829
Troms	817	0	3 317
Finnmark	1501	465	5 397
Landet	288	0	5 397

Tabell 11.9 viser fordelingen av skjønnsmidler for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Det er en klar sammenheng mellom skjønnsstilskudd pr. innbygger og kommunestørrelse. Kommunene med færre enn 2 000 innbyggere mottar i gjennomsnitt mer enn 1 500 kroner pr. innbygger i skjønnsmidler. Kommunene med over 20 000 innbyggere får om lag 100 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt.

Tabell 11.9: Skjønnsstilskudd i kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter antall innbyggere. 1996. Antall innb.

Antall innb.	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
0 - 1 000	1 704	0	4 829
1 000 - 2 000	1 561	0	5 397
2 000 - 3 000	857	0	2 367
3 000 - 4 000	770	0	2 292
4 000 - 5 000	464	0	1 617
5 000 - 10 000	435	0	2 074
10 000 - 20 000	216	0	1 629
20 000 - 50 000	93	0	353
50 000 -	128	0	469
Landet	288	0	5 397

Tabell 11.10 viser skjønnsstilskudd pr. innbygger for kommunene gruppert etter frie inntekter (ekskl. skjønnsstilskudd) pr. innbygger i 1994. Det er en klar sammenheng mellom tildelingen av skjønnsmidler og inntektene fra skatt, inntekts- og utgiftsutjevneende tilskudd og Nord-Norge tilskudd. Hovedtendensen er at skjønns-

stilskuddet vokser med nivået på frie inntekter (ekskl. skjønnstilskudd). De tre kommunene (Bykle, Modalen og Utsira) med frie inntekter (ekskl. skjønn) pr. innbygger over 35 000 kroner pr. innbygger mottar imidlertid ikke skjønnsmidler.

Høye frie inntekter (ekskl. skjønn) skyldes høye skatteinntekter, et høyt utgiftsutjevneende tilskudd eller at kommunen mottar Nord-Norge-tilskudd. De fleste kommunene som mottar skjønnsmidler er minsteinntektskommuner. Dette betyr at det er overføringsavhengige kommuner og ikke skattesterke kommuner som mottar høye skjønnstilskudd pr. innbygger. Dette understøttes av tabell 11.8 og 11.9 som viser at små kommuner og kommuner i Nord-Norge mottar betydelige skjønnstilskudd. Disse kommunene har et høyt rammetilskudd pga. basistillegget i kostnadsnøkkelen (jf. "*Basistillegget i dagens kostnadsnøkkel for kommunene*" i kap. 8.3.1) og pga. det særskilte Nord-Norge-tilskuddet (jf. "*Nord-Norge tilskuddet*" i kap. 4.5.5).

Tabell 11.10: Skjønnstilskudd i kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter frie inntekter (ekskl. skjønnstilskudd) pr. innbygger. 1996.

Gruppe	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
12 000 - 13 000	290	16	893
13 000 - 14 000	271	0	2 074
14 000 - 15 000	221	0	864
15 000 - 16 000	427	0	1 302
16 000 - 18 000	679	0	2 185
18 000 - 20 000	1 010	0	3 131
20 000 - 25 000	1 410	0	4 485
25 000 - 35 000	2 009	0	5 397
35 000 - 57 000	0	0	0
Landet	288	0	5 397

### Fylkeskommunene

Skjønnstilskuddet til fylkeskommunene utgjør nærmere 1 milliard kroner eller 225 kroner pr. innbygger i 1996. Alle fylkeskommuner unntatt Oslo mottar skjønnstilskudd i 1996. Skjønnstilskudd pr. innbygger er høyest i Finnmark med 671 kroner pr. innbygger, om lag 3 ganger høyere enn landsgjennomsnittet. Men også Sogn og Fjordane, Nordland og Troms mottar betydelige skjønnsmidler. Av de fylkeskommunene som mottar skjønnsmidler, ligger Akershus og Rogaland lavest med skjønnstilskudd pr. innbygger under halvparten av landsgjennomsnittet.

Tabell 11.11: Skjønnstilskudd i kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene. 1996.

Fylke	Skjønnstilskudd
Østfold	192
Akershus	85
Oslo	0
Hedmark	255
Oppland	256
Buskerud	229

Tabell 11.11: Skjønnstilskudd i kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene. 1996.

Vestfold	252
Telemark	235
Aust-Agder	313
Vest-Agder	454
Rogaland	104
Hordaland	153
Sogn og Fjordane	593
Møre og Romsdal	258
Sør-Trøndelag	231
Nord-Trøndelag	323
Nordland	427
Troms	524
Finnmark	671
Landet	225

#### 11.4.4 Utvalgets forslag

Etter gjeldende retningslinjer bør følgende fire forhold vektlegges i forbindelse med skjønnsfordelingen:

- lokale forhold som ikke fanges opp av kostnadsnøkkelen
- vanskelig økonomisk situasjon
- skattesvikt
- investeringsbehov

Utvalget foreslår at siktemålet med skjønnsmidlene begrenses til først og fremst å møte ekstraordinære situasjoner gjennom året og spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i kostnadsnøkklene. Dette innebærer bl.a. at skjønnsstilskuddet ikke bør benyttes til å forskuttere skattekompensasjon gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet eller til å delfinansiere ordinære investeringer.

Størrelsen på skjønnsmidlene er i 1996 2,2 milliarder kroner eller om lag 1/3 av de inntektsutjevnerende tilskuddene. Det er vanskelig å se at ekstraordinære hendelser og lokale forhold som ikke fanges opp i kostnadsnøkklene skulle kreve en skjønnsrett av en slik størrelsesorden. Utvalget mener det må være en langsiktig målsetting at skjønnsstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner reduseres til henimot halvparten av størrelsen på skjønnsstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner i 1996. Fordi utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler gir til dels betydelige omfordelingsvirkninger mener utvalget imidlertid at omfanget av skjønnsmidler må holdes på samme nivå som i dag for de nærmeste år.

Utvalget har på en del områder pekt på forhold som kan påvirke de foreslåtte kostnadsnøkkelene, og utvalget har foreslått videre arbeid for å forbedre analysene. Utvalget peker her særlig på usikkerhet knyttet til betydningen av bosettingsmønstre og klima for kommunesektorens beregnede utgiftsbehov og usikkerhet knyttet til forklaringsfaktorer innenfor psykisk helsevern og tiltak for rusmiddelbrukere. Utvalget anbefaler at fordelingen av skjønnsmidler utformes med sikte på å håndtere slike forhold.

Utvalget har vurdert et alternativt opplegg for fordeling av skjønnsmidler til kommunene, hvor skjønnsstilskuddet fungerer som en reserve som eventuelt fordeles i løpet av året etter hvert som spesielle problemer oppstår. En slik modell inne-

bærer at det er Kommunal- og arbeidsdepartementet som må administrere ordningen i sin helhet, og der fylkesmennene brukes som rådgivere når dette anses ønskelig. Utvalget mener imidlertid at det er gode grunner som taler for at dagens ordning hvor fylkesmennene foreslår hvordan fylkesrammen disponeres, videreføres. Utvalget anser det som viktig å utnytte fylkesmennes kunnskap om særskilte forhold i den enkelte kommune i fordelingen av skjønnsmidlene.

## 11.5 NORD-NORGE-TILSKUDD

### 11.5.1 Innledning

I forbindelse med innføringen av inntektssystemet i 1986 ble det videreført et høyere inntektsnivå til kommunene i Nord-Norge og de tre nordligste fylkeskommunene. Det ble ivaretatt ved at kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge fikk en høyere minsteinntektsgaranti enn kommuner og fylkeskommuner i resten av landet. Da inntektssystemet ble innført, var minsteinntektsgarantien for kommunene 89,7 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. Minsteinntektsprosenten for kommunene i de tre nordligste fylkene var:

- Nordland: 97,2 prosent
- Troms: 104,7 prosent
- Finnmark: 129,7 prosent

Minsteinntektsgarantien for fylkeskommunene var 111,8 prosent, mens den for de tre nordligste fylkeskommunene var:

- Nordland: 126,8 prosent
- Troms: 131,8 prosent
- Finnmark: 136,8 prosent

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.

I forbindelse med den første revisjonen av inntektssystemet i St. meld. nr. 56 (1986-87) «Om endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner», ble minsteinntektstilleggene hevet. Begrunnelsen for dette var den økonomiske utviklingen for Nord-Norge. Regjeringens vurdering den gangen, var at den kommunale og fylkeskommunale virksomheten var en viktig del av den samlede økonomiske aktiviteten i Nord-Norge og dermed en viktig forutsetning for bosetting og videreutvikling i landsdelen.

I forbindelse med forenklingen av inntektssystemet fra 1994 ble den høyere minsteinntektsgarantien for kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge erstattet med et særskilt Nord-Norge-tilskudd. Begrunnelsen for denne endringen var å gjøre inntektsutjevningen lik for alle kommuner og alle fylkeskommuner. Nord-Norge-tilskuddet fordeles etter bestemte satser pr. innbygger. I 1996 benyttes følgende satser for kommunene:

- Nordlandkr 1 065
- Tromskr 2 042
- Finnmarkkr 4 974

For fylkeskommunene er satsene:

- Nordlandkr 1 203
- Tromskr 2 443
- Finnmarkkr 1 684

### 11.5.2 Betydningen av Nord-Norge-tilskuddet

De fordelingsvirkningene som er illustrert i "*Fordelingsvirkninger*" i kap. 11.2 tar ikke hensyn til Nord-Norge-tilskuddet. For å synliggjøre betydningen av Nord-Norge-tilskuddet har utvalget illustrert virkningene av forslagene til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen kombinert med en videreføring av dagens Nord-Norge-tilskudd.

Tabell 11.12 viser betydningen av Nord-Norge-tilskuddet for kommunene. Som diskutert i "*Fordelingsvirkninger*" i kap. 11.2, innebærer utvalgets forslag til utforming av inntekts- og utgiftsutjevningen at kommunene i de tre nordligste fylkene i gjennomsnitt vil motta betydelige statstilskudd. Nord-Norge-tilskuddet forsterker dette. Med utvalgets forslag til utforming av inntekts- og utgiftsutjevningen og en videreføring av dagens Nord-Norge-tilskudd vil kommunene i Finnmark i gjennomsnitt motta rammetilskudd på 10 718 kroner pr. innbygger. Dette er mer enn det dobbelte av landsgjennomsnittet. Kommunene i Nordland og Troms vil i gjennomsnitt ligge hhv. 52 og 59 prosent over landsgjennomsnittet.

De høye overføringene til kommunene i Nord-Norge skyldes til dels svakt skattegrunnlag. Men også når det tas hensyn til skatteinntektene (det er benyttet skattetal for 1994), vil de nord-norske kommunene ha et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Utvalgets forslag til utforming av inntekts- og utgiftsutjevningen og en videreføring av dagens Nord-Norge-tilskudd betyr at kommunene i Finnmark i gjennomsnitt vil ha frie inntekter (ekskl. skjønnstilskudd) pr. innbygger på 19 466 kroner pr. innbygger, mer enn 20 prosent over landsgjennomsnittet. Kommunene i Nordland og Troms får et inntektsnivå hhv. 4 og 6 prosent over landsgjennomsnittet.

Tabell 11.12: Tilskudd ekskl. og inkl. Nord-Norge-tilskudd, skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd. Kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter fylke.

Fylke	Tilskudd ekskl. Nord-Norge-tilskudd <sup>1)</sup>	Tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd <sup>2)</sup>	Skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd <sup>3)</sup>
Østfold	5 542	5 542	14 928
Akershus	2 447	2 447	15 250
Oslo	2 882	2 882	18 727
Hedmark	6 359	6 359	15 317
Oppland	5 706	5 706	15 236
Buskerud	4 192	4 192	15 265
Vestfold	5 051	5 051	14 992
Telemark	5 782	5 782	15 525
Aust-Agder	6 497	6 497	15 946
Vest-Agder	5 320	5 320	15 408
Rogaland	3 562	3 562	15 519
Hordaland	4 642	4 642	15 366
Sogn og Fjordane	5 973	5 973	16 633

Tabell 11.12: Tilskudd ekskl. og inkl. Nord-Norge-tilskudd, skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd. Kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter fylke.

Møre og Romsdal	5 980	5 980	15 447
Sør- Trøndelag	5 022	5 022	14 896
Nord- Trøndelag	7 111	7 111	15 504
Nordland	6 552	7 617	16 518
Troms	5 915	7 957	16 845
Finnmark	5 744	10 718	19 466
Landet	4 782	5 000	15 907

<sup>1)</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevnenende tilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevnningen etter utvalgets forslag.

<sup>2)</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevnenende tilskudd, tillegg eller fradrag i utgiftsutjevnningen, og dagens Nord-Norge tilskudd.

<sup>3)</sup> Differansen mellom tilskudd etter utvalgets forslag med fullt gjennomslag for kriterier og faktisk inntekts- og utgiftsutjevnenende tilskudd for 1996.

Tabell 11.13 viser at utvalgets forslag til utforming av inntekts- og utgiftsutjevnningen gir de tre nordligste fylkeskommunene tilskudd pr. innbygger klart over landsgjennomsnittet, og at en videreføring av dagens Nord-Norge-tilskudd forsterker dette. Når det tas hensyn til Nord-Norge tilskuddet, vil utvalgets forslag gi de tre nord-norske fylkeskommunene tilskudd på om lag 7 000 kroner pr. innbygger, mer enn 50 prosent over landsgjennomsnittet. Frie inntekter (ekskl. skjønnstilskudd) pr. innbygger vil ligge om lag 15 prosent over landsgjennomsnittet.

Tabell 11.13: Tilskudd ekskl. og inkl. Nord-Norge-tilskudd, skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd. Kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene.

Fylke	Tilskudd ekskl. Nord-Norge-tilskudd <sup>1)</sup>	Tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd <sup>2)</sup>	Skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd <sup>3)</sup>
Østfold	4 869	4 689	9 677
Akershus	2 724	2 724	9 343
Oslo	2 759	2 759	10 934
Hedmark	5 557	5 557	9 957
Oppland	5 124	5 124	9 765
Buskerud	4 175	4 175	9 639
Vestfold	4 398	4 398	9 425
Telemark	4 916	4 916	9 745
Aust-Agder	5 483	5 483	10 077
Vest-Agder	4 877	4 877	9 838
Rogaland	3 447	3 447	9 621
Hordaland	4 265	4 265	9 742
Sogn og Fjordane	6 202	6 202	11 284
Møre og Romsdal	5 228	5 228	9 981
Sør-Trøndelag	4 554	4 554	9 584
Nord- Trøndelag	5 871	5 871	10 119
Nordland	5 957	7 160	11 636

Tabell 11.13: Tilskudd ekskl. og inkl. Nord-Norge-tilskudd, skatt og tilskudd inkl. Nord-Norge-tilskudd. Kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene.

Troms	5 477	6 920	11 497
Finnmark	5 520	7 204	11 705
Landet	4 400	4 546	10 075

<sup>1</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevneende tilskudd og tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen etter utvalgets forslag.

<sup>2</sup> Summen av innbyggertilskudd, inntektsutjevneende tilskudd, tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen, og dagens Nord-Norge tilskudd.

<sup>3</sup> Summen av skatt, innbyggertilskudd, inntektsutjevneende tilskudd, tillegg eller fradrag i utgiftsutjevningen, og dagens Nord-Norge tilskudd.

I tillegg til Nord-Norge-tilskuddet, er det to andre forhold som også bidrar til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge bedre økonomiske rammebetingelser enn kommuner og fylkeskommuner i andre deler av landet. For det første mottar kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge betydelige skjønnstilskudd, jf. *"SKJØNN"* i kap. 11.4. For kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge ligger skjønnstilskuddet pr. innbygger i 1996 hhv. 566 og 273 kroner pr. innbygger over landsgjennomsnittet. For det andre nyter kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge godt av reduserte lønnskostnader pga. differensiert arbeidsgiveravgift, jf. *"Arbeidsgiveravgift"* i kap. 7.4.2. I St. prp. nr. 50 (1993-94) «Om kommuneøkonomien 1995 m.v.» er konsekvensene av differensiert arbeidsgiveravgift for kommunenes økonomi analysert. For kommunene i Nord-Norge ble fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift i gjennomsnitt beregnet til om lag 2 000 kroner pr. innbygger sammenliknet med de kommunene som betaler høyeste sats.

### 11.5.3 Utvalgets vurdering

Det er utvalgets vurdering at inntektssystemets primære oppgave er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Inntektsoverføringer som har en generell regionalpolitisk begrunnelse bør derfor legges utenfor det utgiftsutjevneende tilskuddet.

Utvalget ser på Nord-Norge-tilskuddet som en regionalpolitisk ordning. Utvalget henviser til Langtidsprogrammet som slår fast at «Målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levekår i alle deler av landet ligger fast. ... inntektsoverføringene til kommunene (legger) viktige premisser for den regionale utviklingen.»

Utvalget har ikke foretatt en faglig avveining av hvor stort omfang regionalpolitisk motiverte overføringer til kommunesektoren bør ha i forhold til andre regionalpolitiske virkemidler. Utvalget vil imidlertid peke på følgende momenter som kan begrunne at Nord-Norge-tilskuddet opprettholdes på dagens nivå:

- Levekårsundersøkelser viser at nord-norske kommuner generelt ligger lavt i forhold til landsgjennomsnittet. Dette gjelder særlig kommunene i Finnmark. Overføringene til kommunesektoren i Nord-Norge skal motvirke de klimatiske og topografiske ulempene ved å bo i landsdelen.
- Norge har interesse av at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser, herunder fiskeressursene, på en god måte, samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.
- Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbare overfor svingninger i den private sektor.

## KAPITTEL 12

**Behandling av kommunesammenslutninger****12.1 BAKGRUNN**

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere inntektssystemets virkemåte i forbindelse med kommunesammenslutninger. Bakgrunnen er at dagens inntektssystem ikke virker nøytralt ved kommunesammenslutninger. Hvis to eller flere kommuner slår seg sammen vil den nye sammensluttede kommunen motta lavere overføringer enn summen av overføringene i de kommunene som inngår.

I St. meld. nr. 32 (1994-95) «Om kommune- og fylkesinndelingen» heter det at (kap. 7.8): «Regjeringen mener det er uheldig at dagens overføringssystem er utformet på en slik måte at kommunene taper økonomisk på sammenslutninger. Overføringssystemet bør etter regjeringens oppfatning legges om i en slik retning at det enten virker nøytralt i forhold til kommunestørrelse eller alternativt inneholder incentiver til sammenslutninger».

Utvalget er prinsipielt sett enig i at inntektssystemet bør være nøytralt med hensyn til kommunesammenslutninger. Slik nøytralitet må innebære at de endringer i kommunenes økonomiske forutsetninger som følger av kommunesammenslutning ikke får konsekvenser for overføringene. Det betyr at inntektssystemet ikke skal ta hensyn til økonomiske forutsetninger som berøres av sammenslutning. Det er fire typer økonomiske forutsetninger som er involvert:

For det første innebærer sammenslåing selvfølgelig at den nye kommunen har samlet folketall lik summen av folketallet i de enkelte kommuner. Det betyr at overføringer som tar hensyn til folketall blir endret. I dagens inntektssystem kompenseres kostnadsulempen for små kommuner gjennom et såkalt basistilskudd i utgiftsutjevningen, som det er redegjort for i *"Sammenslåing av sektortilskuddene til en felles kostnadsnøkkel"* i kap. 4.4.4 og 4.5.2. I 1996 utgjør basistillegget et fast beløp på 6,4 millioner kroner til hver kommune. For den minste kommunen, Utsira, utgjør dette om lag 30 000 kroner pr. innbygger. Det følger av dette at to kommuner som slår seg sammen vil miste ett basistillegg, dvs. 6,4 millioner kroner i 1996, at tre sammensluttede kommuner vil miste to basistillegg, 12,8 millioner kroner osv.

For det andre vil alle andre kriterier i utgiftsutjevningen også bli påvirket av sammenslutning. Generelt vil den nye kommunen ha kriterieverdier lik en veiet sum av kriterieverdiene i de enkelte kommuner, f.eks. alderskriteriene. Kriterier som veies sammen etter folketallet i de sammenslåtte kommuner vil generelt ikke påvirke overføringene ved sammenslutning. Av dagens kriterier er det bare reisetidskriteriet og beregnet timetall som påvirkes slik at det har betydning for utgiftsutjevningen. Reisetid beregnes fra kommunesenteret, og det må antas at gjennomsnittlig reisetid øker for den nye kommunen sammenliknet med de enkelte sammenslåtte kommuner. Da vil de sammenslåtte kommuner få økte overføringer fordi bosettingsmønsteret i den store kommunen er mer spredt slik det måles ved reisetid. Endringer i beregnet timetall vil generelt virke motsatt. Dersom det er korte reiseavstander mellom kommunene, kan sammenslutning gi en reduksjon i det beregnede antall skoler og timer.

For det tredje påvirkes inntektsutjevningen ved kommunesammenslutning. Inntektsutjevningen sikrer i dagens system alle kommuner en minsteinntekt pr. innbygger. Hvis en eller flere minsteinntektskommuner slår seg sammen med en eller flere kommuner over minsteinntektsnivå, vil den sammensluttede kommunen tape på inntektsutjevningen. Det følger av at den nye kommunen gjennomsnittlig vil ha

høyere inntektsnivå pr. innbygger enn de involverte minsteinntektskommunene. Hvis to eller flere minsteinntektskommuner eller to eller flere kommuner over minsteinntektsnivå slås sammen, vil inntektsutjevningen ikke påvirkes.

Et inntektssystem som er nøytralt med hensyn til kommunesammenslutning må eliminere de fire virkningene som er beskrevet ovenfor. Utvalget legger vekt på at inntektssystemets virkemåte ved kommunesammenslutninger primært handler om behandlingen av kommunestørrelse og konsentrerer diskusjonen om denne faktor. Utvalget har ikke tatt stilling til ønskeligheten av kommunesammenslutninger på bred politisk basis, og vurderer her kun de økonomiske hensyn som er relevante for inntektssystemet.

## 12.2 KOMMUNESTØRRELSE OG KOSTNADSFORHOLD

En kommunes geografiske og befolkningsmessige avgrensning påvirker de økonomiske forutsetninger for kommunens virksomhet. Spesielt påvirker befolkningens størrelse og lokalisering kostnadsforholdene for den kommunale tjenesteproduksjon. Kostnadene for et kommunalt tilbud kan bli store hvis kommunen ikke makter å utnytte stordriftsfordeler i produksjonen.

Det er imidlertid ingen enkel sammenheng mellom folketall, bosettingsmønster og utnyttelse av stordriftsfordeler. Folketallet bestemmer omfanget av tjenestetilbudet bare for tjenester som retter seg mot hele befolkningen, dvs. først og fremst administrasjon. De øvrige tjenester retter seg i stor grad mot en gruppe av befolkningen, f.eks. grunnskole og eldreomsorg. Det er da størrelsen på den aktuelle befolkningsgruppe, f.eks. elevtall, som er viktig for mulige stordriftsfordeler. Generelt vil selvfølgelig små kommuner i folketall også ha få elever, og folketallet vil være en god indikator på omfanget av de fleste tjenester. Befolkningens lokalisering er av betydning når tjenestetilbudet retter seg mot en geografisk avgrenset del av befolkningen. Størrelsen på en skole er avhengig av elevgrunlaget den skal dekke. Gitt bosettingsmønsteret kan kommunen imidlertid velge ulike løsninger for sitt tjenestetilbud, f.eks. sentralisert eller desentralisert skolestruktur. Utnyttelse av stordriftsfordelen er avhengig av hvordan kommunen utformer tjenestetilbudet i forhold til bosettingsmønsteret.

Utvalgets analyser av utgiftsutjevningen i "*Grunnskole*" i kap. 8.1 og 8.3 viser at kommuner med lavt folketall har smådriftsulemper innen administrasjon og at kommuner med lavt elevtall gjennomgående har en kostnadsulempe i grunnskolen. Disse analyser er i samsvar med kommuneinndelingsutvalgets utredning (NOU 1992:15) og St. meld. nr 32 (1994-95) «Om kommune- og fylkesinndelingen». I diskusjonen om kommunesammenslutninger har det vært reist tvil om små kommuner har en kostnadsulempe. Utvalget er ikke i tvil om at slike smådriftsulemper i administrasjon og grunnskole er en realitet.

Kommunesammenslutninger endrer de geografiske og befolkningsmessige forutsetninger for tjenestetilbudet i kommunene. Analysene i kommuneinndelingsutvalgets utredning (NOU 1992:15) og St. meld. nr. 32 (1994-95) «Om kommune- og fylkesinndelingen» viser at kommunesammenslutninger kan redusere kostnadene ved det kommunale tjenestetilbud. Utvalgets påvisning av smådriftsulemper for små kommuner i administrasjon og grunnskole innebærer at sammenslutninger til større kommuner kan begrense kostnadsulempene for disse tjenester. For administrasjon innebærer det at en sammenslått kommune generelt ikke behøver en administrasjon tilsvarende all administrasjon i de enkelte kommuner. For grunnskole er sammenhengen mer komplisert. Det må tolkes som en tilpasning av skolestrukturen som reduserer kostnadene i grunnskolen. Disse virkninger er den økonomiske begrunnelsen for reduksjon i overføringene til kommuner som slår seg sammen.

Siden deres kostnadsulempe av kommunestørrelse blir redusert ved sammenslutning kan overføringer for å gi et likeverdig tjenestetilbud reduseres.

### 12.3 MOTSTRIDENDE HENSYN: UTJEVNING OG NØYTRALITET

De påviste smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen tilsier at små kommuner må ha særlige overføringer for å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud med resten av landet. Siden små kommuner som slår seg sammen reduserer disse smådriftsulempene tilsier, hensynet til likeverdig tjenestetilbud at overføringene reduseres ved kommunesammenslutning. Utjevningshensynet kommer dermed i motstrid til ønsket om nøytralitet med hensyn til kommunesammenslutning.

Det kan argumenteres for at kommunestørrelse er en selvvalgt kostnadsulempe. Etter de prinsipper utvalget har lagt til grunn i "*Prinsipielle retningslinjer for utforming av inntektssystemet*" i kap. 6 skal utgiftsutjevningen kun kompensere for ufrivillige kostnadsforhold. Hvis en kommune velger å være liten må den selv bære merkostnadene. Den kan velge å begrense kostnadsulempene ved kommunesammenslutning. Utvalget deler ikke dette synspunkt. For flere små kommuner, spesielt øykommuner, vil det være vanskelig å finne gode løsninger for sammenslutning. For disse kommuner er det lite rimelig å betrakte kommunestørrelsen som frivillig valgt. I prinsippet kunne man forsøke å skille ut slike kommuner og begrense kompenseringen av smådriftsulemper til disse. Utvalget betrakter det som lite aktuelt å forsøke å diskriminere mellom små kommuner ut fra muligheten til sammenslutning med nabokommuner.

Det kan også argumenteres for at smådriftsulempene kan begrenses ved andre virkemidler, f.eks. interkommunalt samarbeid. Hvis interkommunalt samarbeid kan eliminere kostnadsulempene er det ikke rimelig at små kommuner skal kompenseres i utgiftsutjevningen. Utvalget finner det ikke godtgjort at interkommunalt samarbeid generelt kan begrense kostnadsulempene i administrasjon og grunnskole for små kommuner.

Utvalget har i "*Bosettingsmønster*" i kap. 7.4.3 drøftet behandlingen av kommunestørrelse i inntektssystemet og konkluderer med at det bør gis full kompensasjon for smådriftsulemper etter kommunestørrelse. Utvalgets forslag til nytt inntektssystem er i samsvar med dette. Kommunestørrelse betraktes som en ufrivillig kostnadsfaktor, og utgiftsutjevningen kompenserer fullt ut for kostnadsulempene i administrasjon og grunnskole. Etter dette opplegget vil inntektssystemet ikke være nøytralt med hensyn til kommunesammenslutning. Utvalget mener at hensynet til utjevning av tjenestetilbudet må gå foran hensynet til nøytralitet, og foreslår i stedet spesielle ordninger for å unngå at kommuner som slår seg sammen blir straffet økonomisk.

### 12.4 UTVALGETS ANBEFALINGER

Utvalgets analyser av utgiftsutjevningen i "*Beregnet utgiftsbehov i kommunene*" i kap. 8 viser at det er smådriftsulemper i administrasjon og grunnskole. Utvalgets forslag til nytt inntektssystem forutsetter full kompensasjon av disse kostnadsulemper i småkommunene og et nytt basistillegg er beregnet. Merutgifter til små kommuner er beregnet å være mindre enn dagens basistillegg, og utvalgets forslag innebærer at alle kommuner får et basistillegg på om lag 3,3 millioner kroner innen samme ramme som i 1996. Med utvalgets forslag vil det fortsatt være slik at kommuner som slår seg sammen vil miste overføringer. Siden basistillegget er redusert vil virkningen imidlertid bli mindre.

For at kommunene skal beholde noe av den økonomiske gevinsten ved kommunesammenslutning foreslår utvalget at de impliserte kommunene beholder basistilskuddet i fem år etter sammenslutning. Det betyr at kommunen ikke blir straffet gjennom overføringssystemet de første 5 år. I løpet av denne perioden antas kommunene å ha redusert kostnadene ved tjenesteproduksjonen, også for tjenester som ikke inngår i utgiftsutjevningen.

Engangskostnadene ved etablering av en ny kommuneorganisasjon dekkes helt eller delvis via skjønnsmidlene. Utvalget mener at en slik ordning bør videreføres. Utvalget foreslår at engangsstøtten baseres på en analyse av nødvendige omstillingskostnader i hvert enkelt tilfelle.

## KAPITTEL 13

**Forholdet mellom rammetilskudd og øremerkede tilskudd****13.1 INNLEDNING**

Perioden etter andre verdenskrig fram til 1980 er kjennetegnet med tiltakende statlig styring av kommunesektoren. Dette må sees på bakgrunn av at kommunene fikk ansvaret for produksjonen av sentrale velferdsgoder hvor nasjonale myndigheter ønsket at alle innbyggerne i landet skulle ha et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted. For å oppnå dette ble det, fra statlig hold, gitt detaljerte pålegg om hvordan kommunene skulle løse sine oppgaver. I tillegg var det helt avgjørende for at staten tok i bruk finansielle virkemidler for å gjøre det mulig for kommunene å øke tjenesteproduksjonen i det tempo det ble lagt opp til. For å oppnå målsettingen om et høyere velferdsnivå for alle ble det etablert en rekke øremerkede tilskuddsordninger. De fleste var utformet som refusjonsordninger med en viss kommunal egenandel.

I 1980-årene ble den statlige styringen endret fra detaljstyring gjennom øremerkede tilskudd i retning av rammestyring. Hensikten med denne omleggingen var bl.a. at kommuner og fylkeskommuner skulle få større frihet i oppgaveløsningen. De første reformene på dette feltet var innføringen av rammetilskudd til institusjonshelsetjenesten i fylkeskommunene i 1980 og innføringen av rammetilskudd til helse- og sosialtjenesten i kommunene i 1984. Den viktigste reformen var imidlertid innføringen av nytt inntektssystem i 1986 som bl.a. innebar at 50 øremerkede tilskudd ble erstattet med rammetilskudd. De utgiftsutjevnerende tilskuddene i inntektssystemet ble beregnet sektorvis, men midlene var ikke øremerket bestemte formål og kunne disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk.

I årene etter innføringen av inntektssystemet var det en klar målsetting at dreiningen av de finansielle virkemidlene i retning av rammefinansiering burde fortsette og at øremerkede tilskudd burde få mindre betydning. Den faktiske utviklingen etter 1986 har til dels gått i motsatt retning.

For det første benyttet regjering og storting størrelsen på sektortilskuddene som et uttrykk for sine prioriteringer av tjenestene. Dette ga uklare styringssignaler fordi intensjonen var at kommunene fritt kunne disponere overføringene gjennom inntektssystemet. Den lokale beslutningsprosessen ble vanskeliggjort fordi sektororganene framstilte det som om rammetilskuddene var øremerket spesielle formål. Slike misforståelser bidro til lite effektiv ressursbruk fordi det ble vanskeligere for kommunene å tilpasse tjenesteproduksjonen etter lokale kostnadsforhold og lokalbefolkningens ønsker. De uklare styringssignalene ble i første omgang redusert ved at alle sektortilskudd fikk lik vekst. På denne måten ble det ikke gitt signaler om endrede prioriteringer i de årlige budsjettvedtakene. Uklarhetene ble eliminert i forbindelse med revisjonen av inntektssystemet i 1994. Da ble de sektorvise rammetilskuddene erstattet med et samlet utgiftsutjevnerende tilskudd for hhv. kommuner og fylkeskommuner. Rent teknisk ble dette gjort ved at de sektorvise kostnadsnøklene ble slått sammen i en felles nøkkel. Denne forenklingen har klargjort at inntektssystemet ikke er et virkemiddel for å styre kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer, men snarere et virkemiddel for å styre den samlede inntektsveksten i kommunesektoren og for å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

På den andre siden har øremerkede tilskudd i perioden 1986-1994 vokst raskere enn overføringene gjennom inntektssystemet. Tabell 13.1 viser hvordan de samlede

statlige overføringene (ekskl. tilskudd til poliklinikk, arbeidsmarkedstiltak og flyktninger) er fordelt på rammetilskudd og øremerkede tilskudd. I perioden 1986-1993 hadde øremerkede tilskudd en gjennomsnittlig realvekst på 7 prosent pr. år. Til sammenlikning viste rammetilskuddene en reell nedgang på 0,6 prosent pr. år. Det var kun i 1987, det første året etter reformen, at rammetilskuddene vokste vesentlig raskere enn de øremerkede tilskuddene. Resultatet av denne utviklingen er at andelen rammetilskudd er redusert fra 86,9 prosent i 1987 til 73,8 prosent i 1994. Dreiningen fra rammefinansiering mot øremerkede tilskudd var spesielt sterk i årene 1990-1993. I denne perioden var det en nominell reduksjon i rammeoverføringene.

Tabell 13.1: Statlige overføringer til kommunesektoren fordelt på rammetilskudd og øremerkede tilskudd<sup>1)</sup>, prosent.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Rammetilskudd	82,6	86,9	85,6	83,6	82,0	77,0	74,8	73,4	73,8
Øremerkede tilskudd	17,4	13,1	14,4	16,4	18,0	23,0	25,2	26,6	26,2

<sup>1)</sup> Nasjonalregnskapets definisjoner. Tilskudd til poliklinikker, arbeidsmarkedstiltak og flyktninger er ikke medregnet.

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, februar 1995.

Det er ingen klar sammenheng mellom antall øremerkede tilskuddsordninger og det samlede beløpet som overføres fra staten til kommunesektoren. Fra 1986 til 1990 økte antall tilskudd (ekskl. arbeidsmarkedstiltak og flyktninger) fra 88 til 110 samtidig som det var en gjennomsnittlig realvekst i øremerkede tilskudd på om lag 3 prosent pr. år. I perioden 1990-1993 økte realveksten til vel 15 prosent pr. år samtidig som antall tilskudd ble redusert til 90. Overføringsveksten skyldes til dels at eksisterende overføringsordninger har økt i omfang. Et eksempel på dette er tilskuddet til barnehager som har økt fra 745 millioner kroner i 1986 til 3 674 millioner kroner i 1994. Men veksten har også sammenheng med at nye tilskuddsordninger har vært større enn de ordninger som har opphørt eller blitt lagt inn i inntektssystemet. Til tross for at man opprinnelig innlemmet om lag 2,5 milliarder kroner i inntektssystemet i forbindelse med PU-reformen, har reformen ført til store øremerkede tilskuddsordninger. Dette skyldes at deler av det beløpet som ble lagt inn senere er tatt ut, og øremerket, og at nye øremerkede tilskudd er opprettet. I statsbudsjettet for 1994 ble det bevilget mer enn 1,6 milliarder kroner til oppfølging av PU-reformen, jf. nærmere omtale i "*Helse- og sosialtjenesten i kommunene*" i kap. 13.3.2.3.

## 13.2 GENERELL VURDERING AV ØREMERKEDE TILSKUDDSORDRINGER

### 13.2.1 Utforming av øremerkede tilskuddsordninger

Med øremerkede tilskudd menes her alle statlige overføringer til kommuner bortsett fra rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Øremerkede tilskudd er overføringer som skal benyttes til spesielle formål i kommuner og fylkeskommuner. Hovedhensikten med å opprette øremerkede tilskudd er at kommuner og fylkeskommuner skal produsere mer av de tjenestene som omfattes av slike tilskudd enn de ville gjort dersom de samme midlene ble gitt som en rammeoverføring.

Øremerkede tilskudd er ofte utformet som refusjonsordninger hvor kommunene mottar tilskudd fra staten i forhold til egen ressursinnsats. En skiller gjerne mellom to typer av refusjonsordninger, nemlig enhetstilskudd og prosent-tilskudd. Enhetstilskudd vil si at kommunen mottar et bestemt beløp pr. enhet som produseres av tjenesten, mens prosent-tilskudd vil si at staten helt eller delvis dekker kommunens utgifter til bestemte formål. Videre kan en skille mellom refusjonsordninger som omfatter samtlige kommuner og tilskuddsordninger hvor staten etter søknad dekker en bestemt andel av utgiftene.

Både enhetstilskudd og prosent-tilskudd er en form for statlig subsidiering av kommunal tjenesteproduksjon som endrer de lokale kostnadsforholdene. Tilskuddene har med andre ord en prisvridende effekt. Tjenester som omfattes av refusjonsordninger framstår som relativt billigere, mens andre tjenester framstår som mer kostbare. Prisvridningen medfører som regel en dreining av tjenestesammensetningen fra tjenester som ikke subsidieres og mot tjenester som omfattes av refusjonsordningen. Dette er prioriteringseffekten av tilskuddet. Den direkte prioriteringseffekten er slik at tjenesten som omfattes av refusjonsordningen blir produsert i større omfang sammenliknet med en situasjon hvor tilskuddet ble gitt som en rammeoverføring. På teoretisk grunnlag er det vanskelig å si noe sikkert om de indirekte prioriteringseffektene, dvs. ressursinnsatsen på andre tjenesteområder. Foreliggende empiriske analyser (f. eks. Rattsø 1989) peker imidlertid i retning av at de indirekte prioriteringseffektene stort sett er negative, dvs. at subsidiering av en tjeneste vrir ressursbruken bort fra de fleste andre tjenester.

Et prosent-tilskudd er på mange måter mer problematisk enn et enhetstilskudd. Dette skyldes først og fremst at kommuner med høye enhetskostnader mottar mer støtte enn kommuner med lave enhetskostnader. Dette svekker incentivene til kostnadseffektivitet fordi eventuelle kostnadsgevinster delvis trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer. På bakgrunn av dette bør alle refusjonsordninger utformes som enhetstilskudd. Prosent-tilskudd er bare aktuelt dersom det er vanskelig å måle produksjonen av tjenesten.

Det finnes flere øremerkede tilskuddsordninger som ikke er prisvridende. Dette er tilskuddsordninger hvor overføringsbeløpet ikke er direkte knyttet til kommunens ressursinnsats, men hvor tilskuddet fordeles etter objektive kriterier. Et eksempel er tilskuddet til omsorgstjenester som er en del av den eldrepolitiske satsingen i den såkalte eldrepacken. Tilskuddene fordeles på grunnlag av antall eldre over 80 år og antall aleneboende eldre over 67 år. Slike tilskudd endrer ikke lokale kostnadsforhold og vil vanligvis ikke ha noen prioriteringseffekt. Sentrale myndigheter prøver ofte å framtvinge en prioriteringseffekt ved å stille krav om at kommunene ikke kan redusere sin egen ressursinnsats på det berørte tjenesteområdet. Det er imidlertid vanskelig for staten å beregne hva kommunenes ressursinnsats ville vært dersom den øremerkede tilskuddsordningen ikke hadde eksistert, spesielt dersom ordningen opprettholdes over flere år hvor også andre forhold som påvirker kommunens prioriteringer endres.

### 13.2.2 Fordeler og ulemper ved øremerkede tilskuddsordninger

Regjering og Storting vil i ulike sammenhenger ønske å styre omfanget og implementeringen av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen på viktige områder. Slik styring kan skje gjennom lovreguleringer eller gjennom finansielle virkemidler. Både for staten og kommunesektoren vil bruk av øremerkede tilskudd som styringsvirkemiddel kunne være en mer fleksibel og målrettet framgangsmåte enn lovregulering for å sikre nødvendig styring.

Øremerkede tilskudd utformet som refusjonsordninger bidrar til å vri den lokale ressursbruken mot de tjenestene som subsidieres. Den viktigste begrunnelsen for slike tilskuddsordninger må følgelig være at de prioriteringene som gjøres lokalt ikke er i overensstemmelse med overordnede nasjonale mål. Det er flere årsaker til at kommunale og fylkeskommunale beslutninger kan komme i konflikt med nasjonale målsettinger.

Dette gjelder for det første når kommunale tjenester har klare positive ringvirkninger for andre kommuner. Vegbygging i en kommune kan f.eks. redusere reisetiden for innbyggere og bedrifter i nabokommunene. Lokale prioriteringer kan gi for lav produksjon av tjenester med positive ringvirkninger, fordi nytten av tjenestene dels tilfaller personer og instanser i andre kommuner. I slike tilfeller kan refusjonsordninger virke effektivitetsfremmende ved å sikre at tjenestene produseres i et mer samfunnsøkonomisk riktig omfang.

For det andre kan kommunale og fylkeskommunale beslutninger komme i konflikt med nasjonale mål dersom lokaldemokratiet ikke fungerer tilfredsstillende. Dette er situasjoner hvor kommunale og fylkeskommunale beslutninger ikke tilpasses lokalbefolkningens ønsker i tilstrekkelig grad. Det kan for eksempel være et problem at minoritetsgrupper får lite gjennomslag i de lokale politiske prosessene, og øremerkede tilskudd kan virke som et nasjonalt forsvar for slike grupper. Et annet eksempel tar utgangspunkt i at lokalpolitikere er utsatt for press fra en rekke hold, bl.a. fra bruker- og profesjonsinteresser. I situasjoner hvor sterke interessegrupper får gjennomslag for sine ønsker på bekostning av andre, kan øremerkede tilskuddsordninger sikre et rimelig tjenestetilbud også for taperne i den lokale beslutningsprosessen.

For det tredje kan en refusjonsordning være et effektivt virkemiddel i forbindelse med oppbygging av nye tjenester. Når staten opptretr som pådriver i etableringen av nye velferdstjenester, legges ansvaret for organisering og produksjon av disse tjenestene ofte til kommuneforvaltningen. I de tilfeller hvor kravene til utbyggingstakt ikke er klart definert, kan refusjonsordninger være et godt virkemiddel for å sikre en rask utbygging av tjenestene i alle deler av landet. Dette argumentet underbygges av empiriske analyser (bl.a. Rongen 1995) som antyder at prioriteringseffekten av øremerkede tilskudd er sterkest i en oppbyggingsfase og at effekten avtar etter hvert som tjenesten bygges ut. Nye tjenester står ofte svakt i den lokale prioriteringskampen, og dette kan være en viktig årsak til at øremerkede tilskudd har sterkest effekt i en oppbyggingsfase.

Det er ikke bare når lokale prioriteringer kommer i konflikt med nasjonale mål at øremerkede tilskuddsordninger har en berettigelse. Øremerkede tilskudd kan bl.a. være hensiktsmessige som finansiering av ulike forsøksordninger og som «betaling» for tjenester som kommuneforvaltningen utfører på vegne av staten. Eksempler på slike ordninger er tilskudd til regionsykehus med universitetsklinikk og tilskudd til knutepunktinstitusjoner innen kultursektoren. I tillegg kan refusjonsordninger virke effektivitetsfremmende når kommuner og private produserer samme tjeneste, og staten subsidierer den private produksjonen. I slike tilfeller vil refusjonsordninger bidra til like rammebetingelser for kommunal og privat virksomhet, slik at valget av organisasjonsform (privat eller kommunal produksjon) ikke blir styrt av statlige subsidieordninger.

Øremerkede tilskudd har imidlertid mange og klare ulemper. For det første vil bruk av prisvridende tilskudd på enkelte tjenester medføre at andre tjenester framstår som mer kostbare. Som diskutert over vil dette bidra til at ressursbruken dreies i retning av de tjenestene staten subsidierer. Dersom det ikke foreligger klare positive ringvirkninger eller andre gode grunner for at tjenesten bør subsidieres, vil refusjonsordningen i verste fall bidra til manglende prioriteringseffektivitet. Ressurs-

innsatsen kan bli for høy på de tjenesteområdene som subsidieres og for lav på de øvrige tjenesteområdene.

For det andre vil de samlede virkningene av et system med mange prisvridende tilskudd være uoversiktlige. Dette skyldes at de ulike tilskuddsordningene til dels kan motvirke hverandre. Nyetablerte refusjonsordninger reduserer betydningen av eksisterende ordninger når de indirekte prioriteringseffektene er negative. For eksempel kan en eventuell etablering av refusjonsordninger innenfor helse- og sosialtjenesten i kommunene vri ressursbruken bort fra andre tjenester, herunder barnehager, og dermed motvirke effekten av barnehetilskuddet. I det tilfellet hvor alle tjenester subsidieres med samme prosentsats, blir effekten av hver enkelt tilskuddsordning fullstendig nøytralisert. De samlede virkningene er da identiske med virkningene av en økning i rammetilskuddet.

For det tredje vil omfattende bruk av øremerkede tilskudd, utformet som refusjonsordninger, vanskeliggjøre den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren. Det samlede tilskuddsbeløpet vil avhenge av kommunenes prioriteringer samt veksten i skatteinntekter og andre inntektskilder. På denne måten vil de samlede utgiftene på statsbudsjettet bli mer usikre. Det vil også være en tendens til at de øremerkede tilskuddene forsterker virkningene av endringer i skatteinntektene. Dette skyldes at det blir lettere for kommunene å oppfylle egenfinansieringskravene når skatteinntektene øker.

For det fjerde vil inntektsrammene for den enkelte kommune og fylkeskommune bli mindre forutsigbare. Størrelsen på et rammetilskudd vil vanligvis være kjent i forkant av budsjettåret, mens inntektene fra øremerkede tilskuddsordninger er mer usikre. Dette gjelder særlig for tilskuddsordninger hvor midlene fordeles etter søknad. Refusjonsordninger som omfatter samtlige kommuner vil også i prinsippet bidra til at inntektsrammene blir mer usikre. Dette skyldes at tilskuddsbeløpet avhenger av aktivitetsnivået og dermed av veksten i skatteinntekter og andre inntektskilder. Slike tilskudd vil imidlertid ikke skape problemer i den lokale planleggingen så lenge de er kjent i forkant av budsjettåret. Dette skyldes at kommunens netto kostnad ved å produsere subsidierte tjenester vil være kjent selv om det samlede subsidiebeløpet er ukjent.

For det femte er det mer kostbart å fordele midler gjennom øremerkede tilskuddsordninger enn gjennom rammetilskudd. På lokalt nivå er det ressurskrevende å innhente informasjon om hvilke tilskuddsordninger som finnes og hvordan de fungerer. I tillegg er det kostnads-krevende å utarbeide søknader om tilskudd. På sentralt nivå trengs det betydelige ressurser til å behandle søknader fra kommuner og fylkeskommuner og til oppfølging av hvordan midlene disponeres. Dette gjelder særlig tilskudd som fordeles etter søknad og tilskudd hvor man ikke har faste fordelingskriterier.

For det sjette vil omfattende bruk av øremerkede tilskudd medføre en statlig detaljstyring som svekker det lokale selvstyret. Ett av argumentene for innføring av inntektssystemet i 1986 var nettopp å gi lokaldemokratiet et mer reelt innhold.

Endelig kan øremerkede overføringer ha uheldige fordelingsvirkninger. Dette skyldes at det ofte stilles krav om en viss egenfinansiering som medfører at kommuner og fylkeskommuner med høye inntekter kan motta store tilskudd. På denne måten kan øremerkede tilskuddsordninger bidra til å forsterke inntektsvariasjonen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

I St.prp. nr. 50 (1993-94) «Om kommuneøkonomien 1995 m.v.» er fordelingsvirkningene av øremerkede tilskudd til kommunene analysert. For å undersøke om øremerkede overføringer forsterker inntektsulikhetene har man studert hvordan tilskuddene ble fordelt mellom kommunene i 1992 når kommunene er gruppert etter korrigert inntekt. Korrigert inntekt framkommer ved at kommunenes inntekts- og

formuesskatt og rammetilskudd fratrekkes et beregnet utgiftsbehov på grunnskole og helse- og sosialsektoren etter inntektssystemets normer.

Tabell 13.2: Fordeling av øremerkede tilskudd i kroner pr. innbygger bokført i kommuneregnskapene i 1992. Kommunene gruppert etter korrigert inntekt pr. innbygger.

Korrigert inntekt pr. innbygger	Antall kommuner	Tilskudd pr. innbygger <sup>1)</sup>
1 216-2 538	54	2 539
2 540-2 968	55	2 155
2 973-3 468	55	2 242
3 471-3 941	55	2 573
3 962-4 599	55	2 628
4 614-5 543	55	2 877
5 551-8 049	55	3 482
8077-76276	55	3 988
Landet	439	2 811

<sup>1)</sup> Utveide gjennomsnitt.

Kilde: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Tabell 13.2 viser fordelingen av samlede øremerkede overføringer. Tallene er hentet fra kommuneregnskapene og er beregnet som sum statstilskudd til drift og investeringer fratrukket overføringene gjennom inntektssystemet. I gjennomsnitt utgjorde øremerkede overføringer 2 811 kroner pr. innbygger. Variasjonen i tilskuddsbeløpet er imidlertid betydelig, og det er en klar sammenheng mellom tilskudd pr. innbygger og korrigert inntekt pr. innbygger. Kommunene med korrigert inntekt over 8 000 kroner pr. innbygger mottok i gjennomsnitt nærmere 4 000 kroner pr. innbygger i øremerkede overføringer. Dette er nesten dobbelt så mye som i kommunene med korrigert inntekt pr. innbygger i intervallet 2 540-2 968 kroner. Disse tallene dokumenterer at øremerkede tilskuddsordninger samlet sett forsterket inntektssulikhetene kommunene i mellom.

I St.prp. nr. 50 (1993-94) «Om kommuneøkonomien 1995 m.v.» har man også studert fordelingsvirkningene av enkelte øremerkede tilskuddsordninger hver for seg. Syv tilskuddsordninger ble analysert. Tre av ordningene, tilskuddene til skolefritidsordninger, kommunale musikkskoler og barnehager, er refusjonsordninger med enhetstilskudd hvor det stilles krav om kommunal medfinansiering. For tre av de øvrige ordningene, tilskudd til utviklingsprogram for barnevernet, tilskudd til kommunale næringsfond og tilskudd til oppfølging av PU-reformen, fordeles midlene etter bestemte kriterier. Dette innebærer at overføringsbeløpet ikke er direkte knyttet til kommunens ressursinnsats. Den siste ordningen, tilskudd til kommunale vannmiljø- og avløpstiltak, kommer i en mellomstilling. Midlene fordeles av Miljøverndepartementet på basis av søknad fra kommunene, men det stilles krav om kommunal medfinansiering.

Det er et viktig resultat at fordelingsvirkningene varierer mellom de syv øremerkede overføringene og at forskjellene henger sammen med hvordan tilskuddsordningene er utformet. For de tre refusjonsordningene er det en klar sammenheng mellom korrigert inntekt pr. innbygger og tilskudd pr. innbygger i de relevante årsklassene. Kommuner med høy korrigert inntekt mottar de største overføringene. For de øvrige ordningene er det ingen klar sammenheng mellom korrigert inntekt og det

tilskuddet kommunen mottar. Disse resultatene peker i retning av øremerkede tilskudd utformet som refusjonsordninger forsterker inntektsforskjellene mellom kommuner, mens øremerkede overføringer som ikke er knyttet til kommunens ressursinnsats, ikke har noen systematisk fordelingsprofil.

Tabell 13.3: Øremerkede tilskudd i kroner pr. innbygger bokført i kommuneregnskapet for 1992. Fylkeskommunene unntatt Oslo.<sup>1)</sup>

Fylke	Tilskudd pr. innbygger	Korrigert inntekt pr. innbygger
Østfold	828	363
Akershus	680	910
Hedmark	876	45
Oppland	1 239	313
Buskerud	822	499
Vestfold	731	531
Telemark	844	558
Aust-Agder	1 335	606
Vest-Agder	1 044	1 007
Rogaland	1 026	591
Hordaland	1 653	408
Sogn og Fjordane	655	1 387
Møre og Romsdal	1 010	447
Sør-Trøndelag	2 200	517
Nord-Trøndelag	1 357	609
Nordland	1 783	1 986
Troms	2 254	2 434
Finnmark	1 444	3 421
Landet <sup>2)</sup>	1 210	924

1) For Oslo føres tilskuddene i kommuneregnskapet på Oslo som kommune.

2) Uveide gjennomsnitt.

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1994.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi studerte i sin juni-rapport for 1994 fordelingen av øremerkede tilskudd til fylkeskommunene. Tabell 13.3 viser øremerkede overføringer til fylkeskommunene i 1992. Tallene er hentet fra de fylkeskommunale regnskapene og beregnet som sum stats-tilskudd fratrukket overføringene gjennom inntektssystemet. Øremerkede tilskudd til fylkeskommunene utgjorde i gjennomsnitt 1 210 kroner pr. innbygger i 1992. Det framgår at Troms og Sør-Trøndelag fylkeskommuner mottok mest i øremerkede tilskudd med om lag 2 200 kroner pr. innbygger. Sogn og Fjordane og Akershus fikk mindre enn 700 kroner pr. innbygger og lå lavest. For fylkeskommunene er det også en tendens til at øremerkede overføringer samlet sett forsterker inntektsulikhetene. Ved hjelp av regresjonsanalyse finner vi en positiv sammenheng mellom øremerkede tilskudd pr. innbygger og korrigert inntekt pr. innbygger. Sammenhengen er

nokså pålitelig statistisk sett, men i materialet er det klare avvik fra denne hovedregelen. Sogn og Fjordane ligger betydelig over landsgjennomsnittet i korrigert inntekt, men mottar øremerkede tilskudd som bare utgjør vel 50 prosent av landsgjennomsnittet. På den annen side har Sør-Trøndelag store øremerkede overføringer til tross for lav korrigert inntekt.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi har innhentet detaljerte data for tre øremerkede tilskuddsordninger. Materialet er fra 1992 og omfatter ekstraklassetilskuddet for videregående opplæring, utviklingsprogram for barnevernet og tilskudd til fylkeskommunene for å oppfylle ventelistegarantien. Ingen av de tre tilskuddene er utformet som ordinære refusjonsordninger. Ekstraklassetilskuddet forutsatte ikke fylkeskommunal medfinansiering og ble fordelt etter søknad. Tilskudd til utviklingsprogram for barnevernet er et rammetilskudd som bl.a. fordeles på grunnlag av fylkeskommunal innrapportering om behov. Tilskuddet til oppfyllelse av ventelistegarantien ble fordelt på bakgrunn av antall pasienter og antatt pleietyngde. Materialet viser ingen entydig sammenheng mellom tilskuddsbeløp og inntektsnivå. Det er en svak positiv sammenheng mellom korrigert inntekt pr. innbygger og overføringene gjennom utviklingsprogram til barnevernet. For tilskuddet til oppfyllelse av ventelistegarantien er det ingen sammenheng mellom overføring og inntektsnivå. Endelig er det en klar negativ sammenheng mellom ekstraklassetilskuddet og korrigert inntekt pr. innbygger. Disse resultatene underbygger synspunktet om at fordelingsprofilen til øremerkede tilskudd avhenger av hvordan tilskuddsordningene er utformet.

### 13.2.3 Utvalgets vurdering av hvilken rolle øremerkede tilskudd bør ha

Det er utvalgets oppfatning at rammefinansiering bør være det bærende prinsippet for finansieringen av kommunesektorens virksomhet. Dette innebærer at statlige overføringer som hovedregel skal være rammetilskudd gjennom inntektssystemet som kommuner og fylkeskommuner fritt kan disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Finansiering gjennom øremerkede tilskudd krever en særskilt begrunnelse.

Utvalget begrunner dette synspunktet med de betydelige ulempene som er forbundet med øremerkede tilskuddsordninger. I vurderingen er det lagt særlig vekt på at omfattende bruk av øremerkede tilskuddsordninger medfører en statlig detaljstyring av kommunesektoren. Rammefinansiering gir det lokale selvstyret et mer reelt innhold ved at beslutninger og prioriteringer i større grad påvirkes av lokalbefolkningens ønsker. Det er imidlertid viktig å understreke at det ikke bare er hensynet til lokale interesser som taler for rammefinansiering. Kompleksiteten i et overføringssystem basert på øremerkede tilskudd vil også gjøre statens styring av kommunesektoren vanskeligere. Dette skyldes at de samlede prioriteringsvirkningene blir uklare og at det blir vanskeligere å styre kommunesektorens samlede inntekter. Endelig har utvalget lagt betydelig vekt på at øremerkede tilskudd forsterker inntektsforskjellene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og at omfattende bruk av øremerkede tilskudd vil motvirke den utjevningen som foretas gjennom inntektssystemet.

Utvalget mener likevel at øremerkede tilskudd har en plass i den samlede statlige styringen av kommunesektoren, og den viktigste funksjonen er i forbindelse med utbygging av nye nasjonale velferdstjenester. I de tilfellene hvor det er vanskelig å bruke lovverket for å definere minstestandarder eller rettigheter til tjenestene, er refusjonsordninger et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre en rask utbygging av tjenestene i alle deler av landet. Refusjonsordninger er utvilsomt et godt virkemiddel for å stimulere produksjonen, men forsterker samtidig inntektsforskjellene

mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og de negative inntektsfordelings-effektene vil ha en tendens til å øke i takt med utbyggingen av tjenestene. For å unngå at refusjonsordningene i for stor grad forsterker inntektsforskjellene i kommunesektoren, mener utvalget at ordningene må opphøre så fort tjenestene er rimelig utbygd og har etablert en viss posisjon i den lokale prioriteringskampen. Hvis tilskuddene skal videreføres etter en oppbyggingsfase, må de omgjøres til rammetilskudd og fordeles gjennom inntektssystemet etter objektive kriterier som ivaretar forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

Utvalget mener at øremerkede tilskudd kan være hensiktsmessige virkemidler i andre situasjoner enn ved utbygging av nye velferdstjenester. For det første kan de være et korrektiv til lokale beslutninger. Dette omfatter tjenester med klare positive ringvirkninger, situasjoner hvor lokale interessegrupper får for sterkt gjennomslag i prioriteringskampen og situasjoner hvor minoritetsgrupper har behov for nasjonalt forsvar i den lokale beslutningsprosessen. Utvalget vil imidlertid påpeke at det ikke er slik at enhver svakhet ved det lokale beslutningssystemet berettiger etablering av et øremerket tilskudd. Vurderingen må også ta hensyn til de generelle ulempene ved øremerkede tilskuddsordninger, bl.a. fordelingseffektene og det økte behovet for administrative ressurser. I tillegg må det godtgjøres at det nasjonale politiske systemet kan fatte bedre beslutninger enn det lokale. Dette er på ingen måte opplagt, og i verste fall kan øremerkede tilskuddsordninger forsterke svakhetene ved det lokale beslutningssystemet. Dette vil for eksempel gjelde når sterke interessegrupper får betydelig gjennomslag i den lokale beslutningsprosessen samtidig som de på nasjonalt nivå lykkes i å etablere øremerkede tilskuddsordninger for sine tjenesteområder.

For det andre mener utvalget at ulike forsøksordninger og tjenester som bare utføres i enkelte deler av landet bør finansieres gjennom øremerkede tilskudd. For det tredje kan refusjonsordninger benyttes når kommuner og private produserer samme tjeneste, og staten subsidierer den private virksomheten. Dette er nødvendig for å sikre like rammebetingelser for kommunal og privat produksjon. I slike tilfeller er rammefinansiering bare aktuelt dersom kommunene samtidig får det fulle ansvaret for subsidiering av den private virksomheten.

### **13.3 GJENNOMGANG AV ØREMERKEDE TILSKUDDSORDNINGER**

#### **13.3.1 Innledning**

Det ordinære kommuneopplegget for 1995 inneholder 97 øremerkede tilskuddsordninger hvor det til sammen er bevilget 17,9 milliarder kroner. I tillegg kommer tilskuddene til flyktninger og arbeidsmarkeds- og sysselsettingstiltak. Innenfor disse områdene er det bevilget 5,6 milliarder kroner fordelt på ti tilskudd.

Utvalget har rettet en henvendelse til samtlige departementer for å få en samlet oversikt over alle øremerkede tilskuddsordninger. Departementene ble bl.a. bedt om å gjøre rede for formål og begrunnelse for øremerking, kriterier for tildeling av midlene, kommunal egenandel og effekten av tilskuddet.

I det følgende vil utvalget gjennomgå en rekke øremerkede tilskuddsordninger for å vurdere innlemming i inntektssystemet. Utvalget har hverken hatt tid eller kapasitet til å foreta en detaljert vurdering av samtlige 107 tilskuddsordninger. Det er hovedsakelig lagt vekt på to typer av tilskudd. For det første tilskudd som dekker tjenester som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet, og for det andre tilskuddsordninger hvor det fordeles store beløp.

### 13.3.2 Utvalgets vurdering av konkrete øremerkede tilskuddsordninger

#### 13.3.2.1 Grunnskolen

På Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett for 1995 er det bevilget 169 millioner kroner til pensjonsinnskudd i Statens pensjonskasse (kap. 221.69). Tilskuddet dekker 2 prosent pensjonsinnskudd for ansatte i grunnskolen. Videre ble det på Administrasjonsdepartementets budsjett (kap. 1531.60) bevilget 966 millioner kroner i arbeidsgiverdel til Statens pensjonskasse. I tillegg har Administrasjonsdepartementet et øremerket tilskudd på nærmere 91 millioner kroner som skal dekke beregnet arbeidsgiveravgift på arbeidsgiverdelen til Statens pensjonskasse (kap. 1532.60). Disse tre tilskuddene må ses i sammenheng, og utvalget vil foreta en felles vurdering av de tre ordningene.

Tilskuddene til pensjonsinnskudd for ansatte i grunnskolen dekker en del av kommunenes lønnskostnader i utdanningssektoren. De resterende lønnskostnadene i utdanningssektoren dekkes over kommunenes ordinære budsjetter. Det er vanskelig å finne en god begrunnelse for at pensjonsinnskuddet for ansatte i grunnskolen skal behandles på en annen måte enn de øvrige lønnskostnadene. Det er også vanskelig å finne en god begrunnelse for at pensjonsinnskuddene til ansatte i grunnskolen skal håndteres annerledes enn pensjonsinnskuddene til andre kommunalt ansatte, bl.a. undervisningspersonalet i videregående skole. Utvalget legger til grunn at kommunene bør dekke utgiftene til pensjonsinnskudd for alle kommunalt ansatte. Kontoplanen for kommunenes budsjett og regnskap bør endres i tråd med dette. Det foreslås at de tre tilskuddene som dekker innskudd i statens pensjonskasse legges inn i inntektssystemet fra 1997. Ved innlemming bør grunnskolenøkkelen tillegges større vekt i beregningen av en felles kostnadsnøkkel for kommunene.

#### 13.3.2.2 Videregående opplæring

I forbindelse med at Statens fagskole for fiskeindustri er overført til Finnmark fylkeskommune fra 1. januar 1994, er det inngått en avtale mellom staten og fylkeskommunen om at staten i en periode på tre år årlig skal overføre 9,7 millioner kroner til Finnmark fylkeskommune. Etter utløpet av treårsperioden skal beløpet legges inn i basis i inntektssystemet. Utvalget slutter seg til denne vurderingen. Tilskuddet er såvidt lite at innlemming ikke får konsekvenser for utforming av kostnadsnøkkelen.

#### 13.3.2.3 Helse- og sosialtjenesten i kommunene

##### **PU-reformen**

Til tross for at det opprinnelig ble lagt inn om lag 2,5 milliarder kroner i inntektssystemet i forbindelse med PU-reformen, er det likevel blitt opprettet en rekke øremerkede tilskuddsordninger i kjølvannet av reformen. Dette skyldes i hovedsak at deler av det beløpet som ble lagt inn senere er tatt ut. Da midlene ble lagt inn i inntektssystemet, ble det forutsatt at antall PU klienter var jevnt fordelt over hele landet. Endringen i kostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenesten i kommunene begrenset seg til å gi kriteriet «Antall innbyggere 16-66 år» økt vekt. Det viste seg snart at dette ikke var tilstrekkelig til å fange opp forskjellene i etterspørsel i kommunene imellom. Årsaken til dette var at kostnadsnøkkelen ikke ivaretok at mange tidligere HVPU brukere valgte å bosette seg i vertskommunen i stedet for i hjemkommunen. For å fange opp forskjellene i etterspørsel på en bedre måte ble det i 1993 opprettet et eget vertskommunetilskudd og et tilskudd for særlig kostnadskrevende psykisk utviklingshemmede. Vertskommunetilskuddet fordeles på grunnlag av normsatser til 33 kommuner som tidligere hadde HVPU institusjoner, mens forde-

lingen av tilskuddet til særlig kostnadskrevende psykisk utviklingshemmede i stor grad er basert på skjønn.

I tillegg til disse to tilskuddsordningene er det ytterligere to øremerkede ordninger knyttet til PU-reformen. Styrkingstilskuddet til hjemmeboende psykisk utviklingshemmede har som formål å bedre kommunenes tjenestetilbud til psykisk utviklingshemmede som bodde hjemme hos foreldre eller andre pårørende før reformen. I fordelingen av midlene legges det stor vekt på antall psykisk utviklingshemmede og andelen av disse som er hjemmeboende. Lønnstilskuddet til omsorgstjenestene i kommunene ble etablert i 1991 for å styrke kommunenes omsorgstjenester for eldre og funksjonshemmede. Også denne bevilgningen er knyttet til gjennomføringen av ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede. Halvparten av midlene fordeles etter en nøkkel hvor antall eldre over 66 år og aleneboende eldre over 66 år inngår, mens den andre halvparten fordeles etter skjønn knyttet til gjennomføringen av ansvarsreformen. I statsbudsjettet for 1995 er det bevilget nærmere 2,5 milliarder kroner i øremerkede tilskudd til oppfølging av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming (kap. 673.61 og 675.60).

Utvalget har vurdert to mulige tilnæringsmåter for innlemming av øremerkede PU tilskudd i inntektssystemet. Midlene fordeles i dag til dels etter skjønn, til dels etter antall PU klienter og til dels etter objektive kriterier som aldersstruktur. Dersom antall PU klienter tas inn som kriterium i kostnadsnøkkelen, mener utvalget at det kun vil være behov for et skjønntilskudd for særskilt kostnadskrevende psykisk utviklingshemmede. Utvalget ser imidlertid at det kan være vanskelig å benytte antall PU klienter som eget kriterium i kostnadsnøkkelen. Tidligere erfaringer viser at det heller ikke er mulig å fange opp etterspørselen i de gamle vertskommunene gjennom alderskriterier. Utvalget foreslår følgelig at vertskommunetilskuddet og et eget skjønntilskudd for særskilt kostnadskrevende psykisk utviklingshemmede videreføres som øremerkede ordninger. Det bør videre legges en plan for gradvis avtrapping av vertskommunetilskuddet og innlemming av dette i inntektssystemet.

Styrkingsmidler til hjemmeboende psykisk utviklingshemmede og lønnstilskudd til omsorgstjenester i kommunene utgjør i 1995 nærmere 1,5 milliarder kroner. Fordelingen av disse midlene i kommunene imellom samvarierer sterkt med innbyggertallet. Korrelasjonskoeffisienten mellom antall innbyggere og summen av styrkingsmidler og lønnstilskudd er høyere enn 0,95. Utvalget legger til grunn at om lag 1 milliard av disse midlene kan legges inn i inntektssystemet fra 1997. Ved innlemming av disse midlene er det ikke behov for nye kriterier i kostnadsnøkkelen, men pleie- og omsorgstjenesten må tillegges større vekt. Den økte vektleggingen bør reflektere det beløpet som legges inn i inntektssystemet. Det foreslås at de øvrige midlene fordeles gjennom et vertskommunetilskudd etter dagens mønster og gjennom et skjønntilskudd for særlig kostnadskrevende psykisk utviklingshemmede.

#### **Tilskudd som fordeles etter objektive kriterier**

Utvalget har videre vurdert to øremerkede tilskuddsordninger hvor midlene fordeles etter objektive kriterier. Dette er for det første et særskilt tilskudd til omsorgstjenester (kap. 670.61). Tilskuddet er en del av den eldrepolitiske satsingen i den såkalte eldre pakken. I utgangspunktet var bevilgningen tenkt øremerket for ett år (1994) for deretter å bli lagt inn i inntektssystemet. Stortinget gikk imidlertid inn for at overføringen skulle videreføres som et øremerket tilskudd, og i statsbudsjettet for 1995 er det bevilget nærmere 240 millioner kroner til ordningen. Midlene fordeles på grunnlag av antall eldre over 80 år og antall aleneboende eldre over 66 år. I statsbudsjettet for 1996 har regjeringen foreslått at rammen for dette tilskuddet øker til om lag 500 millioner kroner.

Tilskuddet til omsorgstjenester dekker et tjenesteområde som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Det er med andre ord lagt til grunn at tjenesten skal være gjenstand for lokale prioriteringer på linje med grunnskole og andre helse- og sosialtjenester. Siden tilskuddet fordeles etter objektive kriterier, vil det ha liten eller ingen effekt på kommunenes ressursbruk. For å utløse tilskuddet må kommunene riktignok sende konkrete planer til fylkesmannen for hvordan midlene skal disponeres, men det er vanskelig for fylkesmennene å vurdere om dette er prosjekter som kommunene uansett ville finansiert over sine ordinære budsjetter. Utvalget mener at tilskuddet bør legges inn i inntektssystemet fra 1997. Begrunnelsene er først og fremst at tilskuddet har liten prioriteringseffekt. I tillegg vil innlemming frigjøre administrative ressurser i kommunene og i den lokale statsforvaltning. Ved innlemming må pleie- og omsorgssektoren tillegges økt vekt i kostnadsnøkkel.

Det andre tilskuddet utvalget har vurdert er et særskilt tilskudd til kommunenes helse- og sosialtjeneste (kap. 761.62). Tilskuddet har som formål å styrke tilbudet til personer med psykiske lidelser. Tilskuddet ble etablert i 1995 med en bevilgning på 130 millioner kroner.

Det kommunale tilbudet til personer med psykiske lidelser er i en oppbyggingsfase, og utvalget foreslår følgelig at det øremerkede tilskuddet føres videre inntil tjenesten er rimelig utbygd.

#### **Tilskudd til fastlønsordning for allmennleger og fysioterapeuter**

På statsbudsjettet for 1995 er det bevilget 310 millioner kroner til fastlønsordning for allmennleger (kap. 2755.61) og 103 millioner kroner til fastlønsordning for fysioterapeuter (kap. 2755.62). Tilskuddene gis til kommuner med fastlønnet personell i stedet for driftsavtale. Formålet er at det skal være kostnadsnøytralt for kommunene om de ansetter personell eller inngår driftsavtale.

Kommunene skal sørge for nødvendig helsetjeneste, herunder bl.a. allmennlegehjelp for alle som bor eller oppholder seg midlertidig i kommunene. Folketrygden finansierer en del av allmennlegehjelpen gjennom fastlønnstilskudd (kap. 2755.61) og gjennom trygderefusjoner (kap. 2755.70).

Tilskuddet til allmennleger må ses i sammenheng med at folketrygden gir refusjon til privatpraktiserende allmennleger etter bestemte satser. Privatpraktiserende leger har enten driftsavtale med kommunene (avtalepraksis) eller de driver i privat regi (avtaleløs virksomhet). Det gjennomføres årlige forhandlinger mellom Den norske Lægeforening, Kommunenes Sentralforbund og staten om inntektene til privatpraktiserende leger med fylkeskommunal eller kommunal avtale.

Leger uten avtale mottar trygderefusjon etter samme takstsystem som avtalelegene, men kan selv fastsette pasientenes egenbetaling for å kompensere for at de ikke får statstilskudd. Avtaleløs virksomhet omfatter all privatpraksis av leger som ikke har driftsavtale. Fra 1. januar 1993 gis det ikke trygderefusjon til leger uten avtale som ikke hadde etablert praksis før 11. oktober 1992.

Utvalget vil i det følgende an vise hvordan tilskuddene til allmennleger og fysioterapeuter kan innlemmes i inntektssystemet. Deretter diskuteres fordeler og ulemper ved innlemming.

Utvalget mener at innlemming av tilskudd til fastlønsordning for allmennleger og fysioterapeuter må ses i sammenheng med finansieringen av privatpraktiserende allmennleger og fysioterapeuter. Begrunnelsen for dette er at innlemming av disse tilskuddene i inntektssystemet vil endre kostnadsforholdet mellom privat og kommunal virksomhet dersom tilskuddet til privat virksomhet gjennom folketrygden opprettholdes. Eventuell rammefinansiering av fast ansatte allmennleger og fysioterapeuter er bare aktuelt dersom kommunene samtidig får det fulle ansvaret for

subsidiering av privat virksomhet. Dette innebærer at dagens tilskudd til privat virksomhet også må legges inn i inntektssystemet for kommunene.

Utvalget vil påpeke at det foreligger sterke kommunaløkonomiske argumenter for rammefinansiering av allmennleger og fysioterapeuter. For det første er dette ordinære kommunale oppgaver og det er viktig at lokalt ansvar for ressursbruken tydeliggjøres. For det andre kan et overordnet kommunalt ansvar for allmennlegetjenesten og fysioterapitjenesten bidra til mer effektiv utnyttelse av ressursene i privat og offentlig virksomhet.

Bredere helsepolitiske vurderinger kan tilsi at de øremerkede tilskuddene til allmennleger og fysioterapeuter bør videreføres. Innlemming må bl.a. ses i sammenheng med dagens rettighetslovgivning hvor pasientenes rett til å få refundert utgifter ved konsultasjon av private allmennleger og fysioterapeuter er hjemlet i folketrykkløven. Dersom denne rettigheten videreføres, vil rammefinansiering innebære en økonomisk risiko for kommunene. Det skyldes at kommunene overtar ansvaret for subsidiering av private allmennleger og fysioterapeuter, men uten å ha kontroll over utgiftene. Eventuell overføring av de øremerkede tilskuddene til inntektssystemet kan aktualisere behov for styringsvirkemidler på kommunalt nivå.

#### *13.3.2.4 Helsetjenesten i fylkeskommunene*

##### **Tilskudd til drift av somatiske sykehus**

Det øremerkede tilskuddet til drift av somatiske sykehus (deler av kap. 760.65) har som formål å stimulere fylkeskommunene til å øke behandlingsaktiviteten for derigjennom å oppfylle ventetidsgarantien. I 1993 og 1994 ble tilskuddet utbetalt som en statlig stykkpris for behandlingsaktivitet ut over et på forhånd fastsatt aktivitetsnivå. Stykkprisen dekket normalt marginalkostnadene ved den ekstra aktiviteten. For 1995 tildeles midlene som et rammetilskudd med en fordelingsnøkkel, spesielt innrettet mot somatiske sykehus. Bevilgningen i statsbudsjettet for 1995 er på 800 millioner kroner.

Tilskuddet til drift av somatiske sykehus dekker et tjenesteområde som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Når tilskuddet i tillegg er utformet som et rammetilskudd, er det vanskelig å finne gode argumenter for å opprettholde denne øremerkede tilskuddsordningen. Utvalget vil spesielt påpeke at rammetilskudd for oppgaver som ligger inne i inntektssystemet gir uklare styringssignaler. Slike tilskudd kan på mange måter sammenliknes med de sektorvise rammetilskuddene i inntektssystemet før 1994. Utvalget foreslår at tilskuddet til drift av somatiske sykehus legges inn i inntektssystemet fra 1997. Ved innlemming må somatiske sykehustjenester tillegges større vekt i kostnadsnøkkelen. Den økte vektleggingen bør reflektere størrelsen på det beløpet som legges inn i inntektssystemet.

##### **Tilskudd til handlingsplan for redusert spedbarnsdødelighet**

Tilskuddet til handlingsprogram for redusert spedbarnsdødelighet har som formål å bidra til utbygging av bemanning og utstyr ved neonatalavdelinger for de mest syke og pleietrengende nyfødte. I fordelingen av midlene tas det hensyn til avdelingenes størrelse. Tilskuddet er gitt en bevilgning på 20 millioner kroner i 1995.

Utvalget mener at denne øremerkede tilskuddsordningen bør legges inn i inntektssystemet fra 1997. Begrunnelsen er at tilskuddet dekker et tjenesteområde som omfattes av det utgiftsutjevningende tilskuddet i inntektssystemet. Tilskuddet er såvidt lite at innlemmingen ikke vil få konsekvenser for kostnadsnøkkelen.

##### **Tilskudd til refusjon for poliklinisk virksomhet ved sykehus**

Den polikliniske virksomheten er delvis finansiert gjennom statlig stykkprisfinansiering og egenbetaling fra pasientene. De resterende driftskostnadene dekkes innenfor fylkeskommunens ordinære budsjett. Målsettingen med poliklinikktil-

skuddet, som ble innført i 1988, er i hovedsak å stimulere til at pasienter blir overført fra inneliggende behandling til poliklinisk behandling. På statsbudsjettet for 1995 er det bevilget 2,1 milliarder kroner til stykkprisfinansiering av offentlig poliklinisk virksomhet (kap. 760.61).

Poliklinikktilskuddet må ses på bakgrunn av at folketrygden gir refusjon til privatpraktiserende leger etter bestemte satser. De samlede statlige overføringene til privatpraktiserende leger utgjorde 846 millioner kroner i 1994. Virksomheten til privatpraktiserende leger og offentlige poliklinikker er ofte sammenfallende, og fram til 1988 var tilskuddssystemet for privatpraktiserende leger identisk med tilskuddssystemet for offentlige poliklinikker. Flere omlegginger av tilskuddet til fylkeskommunale poliklinikker har resultert i at privat virksomhet gjennomgående har noe høyere refusjonssatser innenfor laboratorie- og røntgenområdet. På det kliniske området er imidlertid takstene høyere for offentlig virksomhet.

Privatpraktiserende leger har enten driftsavtale med fylkeskommunene (avtalepraksis) eller de driver i privat regi (avtaleløs virksomhet). Det gjennomføres årlige forhandlinger mellom Den norske Lægeforening, Kommunenes Sentralforbund og staten om inntektene til privatpraktiserende leger med fylkeskommunal eller kommunal avtale. Det er i prinsippet staten som fastsetter fordelingen av honorartakster på egenandeler og refusjonstakster.

Leger uten avtale mottar trygderefusjon etter samme takstsystem som avtalelegene, men kan selv fastsette pasientenes egenbetaling for å kompensere for at de ikke får driftstilskudd. Avtaleløs virksomhet omfatter all privatpraksis av leger som ikke har driftsavtale (også kommuneleger, avtaleleger mv.). Fra 1. januar 1993 gis det ikke trygderefusjon til leger uten avtale som ikke hadde etablert praksis før 11. oktober 1992.

Utvalget vil i det følgende anviser hvordan poliklinikktilskuddet kan innlemmes i inntektssystemet. Deretter diskuteres fordeler og ulemper ved innlemming.

Utvalget mener at en innlemming av poliklinikkrefusjonene i inntektssystemet må ses i sammenheng med finansieringen av privatpraktiserende leger. Dette begrunnes med at innlemming av poliklinikkrefusjonene i inntektssystemet vil endre kostnadsforholdet mellom privat og offentlig virksomhet dersom den statlige stykkprisfinansieringen av privat virksomhet opprettholdes. I en slik situasjon vil fylkeskommunene ha interesse av å organisere en så stor del som mulig av den polikliniske virksomheten som privat praksis. Eventuell rammefinansiering av poliklinisk virksomhet er bare aktuelt dersom fylkeskommunene samtidige får det fulle ansvaret for subsidiering av privat virksomhet. Dette innebærer at dagens tilskudd til privat virksomhet også må legges inn i inntektssystemet for fylkeskommunene.

Innlemming av poliklinikktilskuddet i inntektssystemet får konsekvenser for kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene. For det første bør vektleggingen av de somatiske spesialisttjenester øke. For det andre kan det være behov for å endre vektleggingen av alderskriteriene dersom de polikliniske pasientene har en annen aldersfordelingen enn de øvrige pasientene ved somatiske sykehus.

Innlemming av poliklinikktilskuddet i inntektssystemet må ses i sammenheng med dagens rettighetslovgivning hvor pasientenes rett til å få refundert utgifter ved konsultasjon av private spesialister er hjemlet i folketrygdloven. Et slikt rettighetsbasert system innebærer en viss grad av økonomisk risiko. Selv om folketrygdens refusjoner til offentlige poliklinikker, privatpraktiserende spesialister, laboratorie- og røntgenvirksomhet ikke utgjør mer enn 5 prosent av fylkeskommunenes samlede inntekter, vil det kunne være problematisk å integrere dette i den fylkeskommunal økonomi uten at det gis muligheter til å sette et tak på utgiftsnivået eller på noen annen måte styre utgiftene. Utvalget vil likevel nevne at i Sverige er det samlede finansielle ansvaret for poliklinikker og privatpraktiserende leger (med og uten

driftsavtale) lagt til landstingene. Det innebærer bl.a. at landstingene har ansvar for å utbetale refusjoner til privatpraktiserende spesialister uten driftsavtale. Disse refusjonene er regulert i hht. nasjonalt fastsatte takster.

Utvalget vil påpeke at rammefinansiering av poliklinisk virksomhet har klare fordeler. For det første er poliklinisk virksomhet en ordinær fylkeskommunal oppgave som bør rammefinansieres så lenge det ikke foreligger sterke argumenter for øremerking. For det andre vil et overordnet fylkeskommunalt ansvar for poliklinisk virksomhet bidra til mer effektiv utnyttelse av ressursene i privat og offentlig virksomhet.

En interdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra Sosial- og helsedepartementet, Finansdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet har vurdert poliklinikkrefusjonsordningen. Arbeidsgruppen avga sin rapport 10. mars 1995 og har bl.a. vurdert innlemming av poliklinikktilskuddet i inntektssystemet. Gruppen konkluderte med at en innlemming foreløpig ikke er aktuelt, men at et spørsmål av så omfattende karakter bør behandles av utvalget som skal gjennomgå inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren.

Det er reist en rekke innvendinger mot innlemming av poliklinikktilskuddet i inntektssystemet. For det første kan det være ønskelig å benytte poliklinikktilskuddet som et virkemiddel for å styre utviklingen mellom inneliggende og poliklinisk behandling i helsesektoren, særlig fordi ny teknologi og nye behandlingsformer muliggjør at en stadig større andel av pasientene kan behandles poliklinisk. Det er imidlertid ikke klart at rammefinansiering er til hinder for kostnadseffektiv produksjon. Rammefinansiering innebærer nemlig at fylkeskommunene beholder hele kostnadsgevinsten ved en eventuell overgang fra inneliggende til poliklinisk behandling. Ytterligere økonomisk stimulering av poliklinisk virksomhet må eventuelt begrunnes med at staten har bedre informasjon enn fylkeskommunene om hvilke kostnadsgevinster som kan realiseres gjennom økt bruk av poliklinisk behandling.

Ræder (1995) hevder at det er et betydelig potensiale for økt omfang av dagkirurgi (som omfattes av refusjonsordningen for poliklinisk behandling). Mens 24 prosent av totalt antall generelle kirurgiske inngrep gjøres poliklinisk i Norge, er andelen i USA og Storbritannia mellom 50 og 60 prosent. Spredt bosetting og lange reiseavstander trekker i retning av at utnyttelsesgraden ikke vil være like høy i Norge som i USA og Storbritannia. Ræder konkluderer med at en dobling av dagens omfang av dagkirurgi er realistisk. Med dette som utgangspunkt kan det argumenteres for statlig subsidiering av poliklinisk virksomhet for å stimulere til videre utbygging av tilbudet.

For det andre kan det mer generelt argumenteres for at et stykkpriselement i finansieringen av sykehusene bidrar til mer effektiv produksjon. Det foreligger empiriske analyser (bl.a. Hagen 1995) som antyder at sykehus med høye poliklinikkinntekter er mer effektive enn sykehus med lave poliklinikkinntekter. Det er imidlertid ikke opplagt hva som er årsakssammenhengen. Er sykehusene effektive fordi de har høye poliklinikkinntekter eller har de høye poliklinikkinntekter fordi de er effektive? Uansett vil ikke rammefinansiering av fylkeskommunene nødvendigvis være i konflikt med et stykkpriselement i finansieringen av sykehusene. Dersom stykkprisfinansiering er effektivitetsfremmende, kan fylkeskommunene realisere kostnadsgevinstene ved å legge inn et stykkpriselement i sin finansiering av sykehusdriften.

En tredje innvending mot rammefinansiering av poliklinikkene har vært at midlene fordeler seg svært ulikt mellom fylkeskommunene og at innlemming i inntektssystemet vil gi en kraftig omfordeling av midlene. Dette vil særlig ramme fylkeskommunene med regionsykehus som mottar store overføringer i dagens system. Det

er tvilsomt om omfordelingsvirkninger er et godt argument mot rammefinansiering av poliklinikkene. Dersom man ønsker å overføre midler til fylkeskommuner med regionsykehus, er det mer effektivt å øke det ordinære regionsykehustilskuddet.

### 13.3.2.5 Barnehager

På statsbudsjettet for 1995 er det bevilget nærmere 3,8 milliarder kroner i driftstilskudd til barnehager (kap. 856.60). Tilskuddet er utformet som en refusjonsordning med enhetstilskudd og omfatter både kommunale og private barnehager. De private barnehagene får statsstøtten utbetalt via kommunene. Tilskuddet pr. plass avhenger av barnets oppholdstid og barnets alder. Det opereres med fem oppholdstidskategorier og det skilles mellom barn over og under 3 år. Barnehagene i Finnmark gis tilskudd etter noe høyere satser enn resten av landet. Det har vært en kraftig vekst i barnehagetilskuddet de siste 10 årene. Fra 1986 til 1995 økte tilskuddsbeløpet fra 0,7 til 3,8 milliarder kroner. Denne veksten skyldes en betydelig økning i antall plasser og tilskudd pr. plass.

Til tross for at rammefinansiering av barnehager var en uttalt målsetting allerede før innføringen av inntektssystemet i 1986, har det øremerkede tilskuddet både blitt opprettholdt og fått en kraftig vekst. Det er flere årsaker til denne utviklingen. I Ot. prp. nr. 48 (1984-85) «Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene» reises det to innvendinger mot rammefinansiering av barnehager. Dette er for det første problemet med å innpasse statsstøtten til private barnehager i en rammetilskuddsordning, og for det andre problemer med å finne gode kriterier for tilsynsbehov. I de siste årene har den nasjonale målsettingen om full barnehagedekning stått sentralt og økning i tilskuddssatsene har vært det viktigste finansielle virkemidlet for å stimulere utbyggingen.

Rammefinansiering av private kommunale barnehager kan få konsekvenser for utformingen av tilskuddsordningene for private barnehager. Utvalget har vurdert tre alternativer for håndtering av private barnehager innenfor en rammetilskuddsordning:

- Kommunene pålegges å støtte private barnehager etter statlig fastsatte satser.
- Staten fortsetter å subsidiere private barnehager. Kommunene får et fratrekk i rammetilskuddet tilsvarende utbetalingen til private barnehager.
- Subsidiert av private barnehager overlates i sin helhet til kommunene.

Utvalget mener at den beste løsningen er å gi kommunene ansvaret for subsidieringen av private barnehager. Den viktigste begrunnelsen for dette synet er at organiseringen av barnehagesektoren er et spørsmål som bør avgjøres på lokalt nivå og av lokale demokratiske organer. På denne måten kan fordelingen av barnehagetilbudet mellom private og kommunale plasser tilpasses lokale forhold og innbyggernes ønsker.

De to andre løsningene er på mange måter like. Begge innebærer i realiteten en overgang til rammefinansiering av de kommunale barnehagene samtidig som nåværende system for statsstøtte opprettholdes for de private. Den viktigste ulempen med slike ordninger er at de vanskeliggjør en overordnet lokal styring av barnehagetilbudet. Ansvaret for barnehageutbyggingen blir mer fragmentert fordi staten opprettholder styringsinstrumentene overfor de private barnehagene samtidig som mulighetene til å påvirke den kommunale utbyggingen svekkes. Videre vil disse ordningene bli teknisk kompliserte og vanskelige å administrere sammenliknet med et rent rammefinansieringssystem.

Virkningene av å innlemme barnehagetilskuddet i inntektssystemet vil være avhengig av utformingen av kostnadsnøkkelen. Det vil være i tråd med prinsippene

i inntektssystemet at beregnet utgiftsbehov for denne tjenesten fanges opp gjennom objektive kriterier. Relevante kriterier vil være antall barn i alderen 1-6 år (1-5 år fra høsten 1997) samt kriterier som fanger opp variasjoner i tilsynsbehov pga. forskjeller i kvinnelig yrkesdeltakelse og antall enslige forsørgere.

Utvalget foreslår at barnehagetilskuddet legges inn i inntektssystemet fra 1997. Det er sterke kommunaløkonomiske argumenter for innlemming. For det første er det godt dokumentert at driftstilskuddet til barnehager forsterker inntektsforskjellene mellom kommunene. Kommuner med høye inntekter pr. innbygger mottar større beløp enn kommuner med lave inntekter pr. innbygger. En overgang til rammefinansiering basert på objektive kriterier vil derfor redusere inntektsforskjellene mellom kommunene. For det andre bidrar ikke dagens tilskuddsordning til å utjevne de økonomiske forutsetningene for utbyggingen av barnehagetilbudet. Dette skyldes at kommuner med et høyt inntektsnivå lettere kan innfri kravet om egenfinansiering. Dette innebærer at dagens tilskuddsordning bidrar til å fryse fast et utbyggingsmønster hvor kommuner med høye inntekter pr. innbygger gjennomgående har høyere dekningsgrad enn kommuner med lave inntekter pr. innbygger.

I debatten om finansieringen av barnehager er det framsatt en rekke argumenter mot rammefinansiering og kommunalt ansvar for subsidiering av private barnehager. For det første hevdes det ofte at kommunalt ansvar for subsidiering av private barnehager vil føre til en nedbygging av det private barnehagetilbudet. Argumentet er at kommunene vil prioritere utbygging av barnehager i egen regi framfor subsidiering av private tilbud. Det er imidlertid ikke opplagt at dette resonnementet holder. For det første er det viktig å påpeke at rammefinansiering ikke endrer kostnadsforholdet mellom kommunal og privat drift. Det er med andre ord ingen kostnads-hensyn som tilsier en nedbygging av det private barnehagetilbudet som følge av utvalgets forslag. For det andre er de private barnehagene et viktig supplement til de kommunale barnehagene og mange kommuner velger å subsidiere det private barnehagetilbudet også innenfor dagens tilskuddsordning hvor behovet for subsidiering er mindre. Det er heller ikke uvanlige at de private barnehagene inngår i de kommunale barnehageplanene.

Utvalget innser at innlemming av barnehagetilskuddet i inntektssystemet ikke uten videre kan forenes med en nasjonal målsetting om full barnehagedekning. Dersom barnehagetilskuddet legges inn i inntektssystemet, blir midlene fordelt som et rammetilskudd som kommunene fritt kan disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Overføringene til den enkelte kommune blir med andre ord frikoblet fra ressursinnsatsen i barnehagesektoren, og dette kan føre til at kommunene i større grad bruker ressursene på andre tjenester enn barnehager, og at barnehagesektoren ikke utbygges like raskt som ved delfinansiering gjennom et særskilt øremerket tilskudd.

Overgang til rammefinansiering med påfølgende omfordeling kan spesielt gjøre det vanskelig å opprettholde barnehagetilbudet i kommuner som i dag har høy dekningsgrad. Det skyldes at disse kommunene får en inntektsreduksjon i tillegg til at de mister den økonomiske stimulansen dagens refusjonsordning gir. En reduksjon i barnehagedekningen i kommuner med høy dekning må imidlertid ses i forhold til at kommuner med lav barnehagedekning vil få økte inntekter som de kan benytte til å øke barnehagedekningen. Det er usikkert hva nettoeffekten av dette vil bli.

Utvalget vil påpeke at driftstilskuddet til eksisterende barnehager ikke nødvendigvis er det mest effektive virkemiddelet for å stimulere til ytterligere utbygging av barnehager. En styrking av etableringstilskuddet for utbygging av nye barnehageplasser synes å være mer effektivt.

### 13.3.2.6 Landbrukskontorene

1. januar 1994 overtok kommunene ansvaret for de statlige landbrukskontorene på kommunenivå. For å sikre at alle kommuner hadde midler til å gjennomføre sine arbeidsoppgaver på landbruksområdet på en tilfredsstillende måte, ble det etablert et øremerket tilskudd. Det ble forutsatt at midlene burde øremerkes i 3-4 år, for deretter å legges inn i inntektssystemet. I 1995 er det bevilget 354 millioner kroner til drift av kommunale landbrukskontorer (kap. 1102.60). Kriteriene for tildeling varierer mellom fylkene. De mest brukte kriteriene er landbrukets økonomiske og sysselsettingsmessige betydning i kommunene, antall gårdsbruk, antall skogeiendommer, jord- og skogareal og antall jord- og konsesjonslovsaker. Dessuten har antall stillingshjempler samt utgifter til drift og leie av bygninger blitt vektlagt i mange fylker.

Utvalget anser kommunaliseringen av de statlige landbrukskontorene som fullført, og vil følgelig foreslå at tilskuddet til drift av landbrukskontorer legges inn i inntektssystemet fra 1997. Da landbrukskontorene er en del av kommuneadministrasjonen, er det naturlig at innlemmingen ivaretas ved at det legges økt vekt på kostnadsnøkkelen for kommunal administrasjon i beregningen av en felles kostnadsnøkkel for kommunene.

### 13.3.2.7 Miljøvern

På statsbudsjettet for 1995 er det bevilget 106 millioner kroner over kap. 1402.60 til miljøvern i kommunene (MIK). MIK-tilskuddet ble opprettet i statsbudsjettet 1992 og er et tidsbegrenset tilskudd. Tilskuddet går i hovedsak til å dekke lønnsutgifter til en miljøvernleder eller tilsvarende. Det er en frivillig sak om kommunene vil motta slik støtte eller ikke, men hele 420 kommuner hadde i 1995 ansatt miljøvernleder og omfattes dermed av ordningen. Reformen er med andre ord praktisk talt fullt utbygd, dvs. at målsettingen med den øremerkede tilskuddsordningen er oppfylt. Utvalget mener derfor at tilskuddet bør legges inn i inntektssystemet fra 1997. MIK-ordningen omfatter en del av kommuneadministrasjonen. Utvalget foreslår at det ved innlemming blir lagt større vekt på kostnadsnøkkelen for administrasjon.

### 13.3.2.8 Flyktninger og arbeidsmarkeds- og sysselsettingstiltak

De øremerkede tilskuddene til flyktninger og arbeidsmarkeds- og sysselsettingstiltak ligger utenfor kommuneopplegget. Rammene for disse tilskuddene fastsettes på et senere tidspunkt enn de øvrige tilskuddene.

På statsbudsjettet for 1995 er det bevilget 2,9 milliarder kroner til ulike flyktingetilskudd. Det klart største blant disse er integreringstilskuddet på vel 2 milliarder kroner. Tilskuddet utbetales ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, og er ment å dekke gjennomsnittlige utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, gjennomsnittlige sosialhjelpsutgifter og gjennomsnittlige utgifter til barnevern i bosettingsåret og de fire neste årene. Tilskuddet er ikke øremerket, men fra statens side forutsettes det at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettingsarbeid som bidrar til at flyktingene raskest mulig finner seg til rette og blir i stand til å forsørge seg selv.

Utvalget mener at de øremerkede tilskuddsordningene for flyktninger bør videreføres. Begrunnelsen er for det første at flyktingene er en minoritet som kan ha lite gjennomslag i den lokale prioriteringskampen. For det andre vil det ofte være et behov for raske endringer i dette tilskuddet som følge av sterke svingninger i antall

flyktninger, og ved raske endringer i behovet er det vanskelig å foreta en treffsikker fordeling gjennom inntektssystemet.

De øremerkede midlene til arbeidsmarkeds- og sysselsettingstiltak utgjør 3,5 milliarder kroner i 1995. Utvalget mener at disse midlene fortsatt bør være øremerket. Begrunnelsen er til dels den samme som for flyktningetilskuddene. Øremerking er nødvendig for at tiltakene skal kunne trappes raskt opp når ledigheten øker og kunne reduseres når ledigheten går ned.

### 13.3.3 Oppsummering

Tabell 13.4 gir en oversikt over de øremerkede tilskuddene utvalget mener kan innlemmes i inntektssystemet fra 1997. Disse tilskuddene har en samlet bevilgning på om lag 7,6 milliarder kroner i 1995. Dette utgjør om lag 43 prosent av øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget.

I statsbudsjettet for 1996 er rammen for de tilskuddene som foreslås innlemmet økt til 8 milliarder kroner, men andelen av samlede øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget er om lag den samme som i 1995.

I oppstillingen er det tatt hensyn til at tilskuddet til omsorgstjenester (kap. 670.61) fra 1996 også skal stimulere til etablering av døgntjeneste i de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene. Utvalget foreslår ikke innlemming av dette stimuleringsstilskuddet som utgjør 150 millioner kroner av en samlet bevilgning på 540 millioner kroner. Begrunnelsen er at tilskuddet betraktes som et virkemiddel for å bygge ut et tilbud som ikke eksisterer i en del kommuner. På sikt bør også dette tilskuddet kunne legges inn i inntektssystemet.

Tabell 13.4: Øremerkede tilskudd som kan legges inn i inntektssystemet fra 1997. Bevilgning 1995 og vedtatt budsjett 1996 i millioner kroner.

Kap./post	Navn	Bevil- ning 1995	Bud- sjett 1996
221.69	Pensjonsinnkudd i Statens pensjonskasse	169	169
232.60	Statens videregående skoler - overføring til Finnmark fylkeskommune	10	10
670.61	Tilskudd til omsorgstjenester	240	390
673.61/ 675.60	Deler av styringsmidlene og lønnstilskuddet (PU tilskudd)	1 000	1 000
718.61	Handlingsprogram for redusert spedbarnsdødelighet - tilskudd til sykehus	23	20
760.65	Tilskudd til fylkeskommunene - driftsmidler somatiske sykehus	800	800
856.60	Driftstilskudd til barnehager	3 871	4 047
1102.60	Landbruksetatene - overføring til kommuner	354	354
1402.60	Miljøvern i kommunene	106	106
1531.60	Tilskudd til statens pensjonskasse - kommunale tjenestemenn	966	0
1532.60	Arbeidsgiveravgift til folketrygden - kommunale tjenestemenn	91	0
1542.60	Tilskudd staten pensjonskasse - kommunale tjenestemenn	0	1 053
1543.60	Arbeidsgiveravgift til folketrygden - kommunale tjenestemenn	0	93
Sum		7 630	8 042

## KAPITTEL 14

**Økonomiske og administrative konsekvenser****14.1 INNLEDNING**

Utvalget har lagt fram forslag til nytt inntektssystem i kapittel 11, forslag til behandling av kommunesammenslutninger i kapittel 12 og forslag til innlemming av øremerkede tilskudd i kapittel 13. Her redegjøres for de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Generelt behandler utredningen inntektssystemet og dermed omfordeling av inntekt mellom kommunene. Den økonomiske ramme for kommunesektoren og dermed for inntektssystemet bestemmes ved de årlige vedtak av statsbudsjettet og er ikke diskutert av utvalget. Utvalget tar den økonomiske ramme som gitt og foreslår et nytt opplegg for fordelingen innenfor denne rammen.

Forslag til nye fordelingsmekanismer i inntektssystemet vil gi en ny fordeling av statens overføringer til kommunesektoren. Siktemålet har vært å oppnå en mer rettferdig fordeling som utjevner forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Fordelingskonsekvensene er diskutert i kapittel 11. Forslag til håndtering av kommunesammenslutninger i inntektssystemet har konsekvenser for fordelingen, fordi utvalget foreslår at sammenslåtte kommuner skal beholde basistilskuddet i 5 år. I tillegg foreslås at dagens praksis med særlige tilskudd til omstilling i sammenslåtte kommuner videreføres. Det forutsettes at det gis plass til slike tilskudd innenfor den økonomiske ramme som bestemmes for kommunesektoren. Forslag til innlemming av øremerkede tilskudd har også først og fremst konsekvenser for fordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Begrunnelsen for innlemming er først og fremst ønsket om en mer rettferdig fordeling av midlene.

**14.2 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER****14.2.1 Utformingen av inntektssystemet**

Utvalget har siktet mot et enklere inntektssystem. Den viktigste forenklingen er knyttet til forslaget om å skille tilførselen av tilskudd til kommunesektoren og ordningen for en mer rettferdig fordeling. Utvalget foreslår i *"INNLEDNING"* i kap. 7.1 å innføre et innbyggertilskudd som beregnes med et likt beløp pr. innbygger for alle kommuner. Samtidig foreslås at utgiftsutjevningen ordnes som en ren omfordeling mellom kommunene. Denne revisjonen har ikke i seg selv konsekvenser for fordelingen mellom kommunene. Det nye systemet gjør den makroøkonomiske styringen av inntektssystemet enklere fordi fordelingskonsekvensene av endring i den økonomiske rammen for kommunesektoren begrenses. Den økonomiske rammen kan med utvalgets forslag reguleres med justering av innbyggertilskuddet som virker likt pr. innbygger. I det gamle systemet hadde endring av rammen generelt konsekvenser for egenfinansieringen i utgiftsutjevningen. Egenfinansieringen kunne ha betydelige fordelingskonsekvenser og gjorde systemet komplekst. Utjevningssambisjonene kan etter utvalgets forslag bestemmes uavhengig av den økonomiske rammen og holdes stabil over tid. Innføring av innbyggertilskudd og omfordelingsordning i utgiftsutjevningen forenkler inntektssystemet og den overordnede styring av kommunesektorens økonomi. Utvalget har også arbeidet med en forenkling av overgangsordningen, men de foreslåtte ordninger har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Utvalget foreslår i kapittel 11 en begrensning av skjønnsmidlene ved at retningslinjene for fordeling av skjønnsmidlene innstrammes. Det anbefales at skjønnsmidlene konsentreres om ekstraordinære forhold og særlige utslag av inntektssystemet. Utvalget vurderer en reduksjon henimot en halvering av dagens skjønnsnett som realistisk.

### 14.2.2 Inntektsutjevningen

Utvalget foreslår i kapittel 10 at inntektsutjevningen endres slik at alle kommuner får gevinst av bedret skattegrunnlag. Det foreslås et hovedalternativ hvor alle kommuner og fylkeskommuner med skatteinntekt pr. innbygger under et referansenivå skal få kompensert 90 prosent av forskjellen mellom egen skatteinntekt og referansenivået. Kommuner og fylkeskommuner som omfattes av ordningen vil beholde 10 prosent av økningen i skatteinntekter under referansenivået. Denne koblingen mellom skattegrunnlag og skatteinntekter blir ny for det flertall av kommuner som i dag er minsteinntektskommuner. Siden det også foreslås større vekt på inntektsutjevningen, vil imidlertid også noen kommuner få redusert sammenheng mellom skattegrunnlag og skatteinntekter.

Den brede begrunnelsen for utvalgets forslag er at det i alle kommuner og fylkeskommuner skal være en sammenheng mellom skattegrunnlag og skatteinntekt. Det vil bidra til å synliggjøre at skattebetaling har konsekvenser for tjenestetilbudet. Det er et sentralt kommunaløkonomisk prinsipp at det bør være en sammenheng mellom nytte og finansiering av tjenestene lokalt. Synliggjøring av denne koblingen kan øke befolkningens interesse for kommunenes og fylkeskommunenes disposisjoner og dermed gi bedre beslutninger om pengebruk. Mer konkret vil forslaget gi bedre insentiv til lokal næringspolitikk og skatteinnkreving.

### 14.2.3 Utgiftsutjevningen

Utvalget har analysert hva slags omfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner som kreves for å utjevne forutsetningen for et likeverdig tjenestetilbud innen skole, helse- og sosialtjenesten, samferdsel og kommunal administrasjon. For kommunene er hovedresultatet at det fortsatt kreves overføringer fra regionsentra og byer til små kommuner og utkantkommuner. Små kommuner og utkantkommuner har særlig store kostnader knyttet til grunnskoletilbudet og administrasjon. I forhold til dagens inntektssystem innebærer imidlertid utvalgets forslag mindre overføringer til små kommuner og utkantkommuner enn i dag. Det skyldes dels at kostnadsulempene for disse kommunene overkompenseres i dagens system og dels at utvalget fanger opp en vridning av tjenestetilbudet mot sosiale tiltak. Utvalgets forslag til utgiftsutjevning innebærer således at små kommuner og utkantkommuner får en relativt mindre del av overføringene enn i dag og at regionsentra og byer får en relativt større del. Utvalget mener at en slik omlegging vil gi en mer rettferdig fordeling av tjenestetilbudet på landsplan.

En omlegging av utgiftsutjevningen vil ha samfunnsmessige konsekvenser ut over utjevningen av tjenestetilbudet. Utvalget antar at en styrking av regionsentra kan bidra til at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret bevares ved at flytting til de store byene kan begrenses. Utvalget antar videre at større vekt på sosiale forhold i utjevningen vil sette kommuner med store sosiale behov bedre i stand til å iverksette sosiale tiltak. Det vil bedre levevilkårene til de grupper av befolkningen som er mest avhengig av sosial innsats.

Utvalget har i kapittel 11 vist til at myndighetene kan bruke regionalpolitisk motiverte tilskudd for å modifisere fordelingen. Dagens Nord-Norge tilskudd er en

slik ordning. Det forutsettes at slike tilskudd gis innen den økonomiske ramme for kommunesektoren og at de følgelig ikke får betydning for de samlede overføringer til kommunesektoren. Utvalget har ikke egne anbefalinger om tilskudd begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn.

#### 14.2.4 Opplegg for håndtering av kommunesammenslutninger

Utvalget har etter en samlet vurdering funnet at små kommuner bør kompenseres fullt ut for sine kostnadsulemper i utgiftsutjevningen. Utvalget foreslår at ordningen med et basistillegg som ivaretar utjevningen til fordel for kommuner med lavt folketall videreføres. Dette tilskudd vil isolert sett bety at kommuner som slår seg sammen vil tape overføringer, noe som vil kunne motvirke frivillige kommunesammenslutninger. Utvalget mener imidlertid at hensynet til rettferdighet og utjevning av tjenestetilbudet mellom kommuner her må gå foran hensynet om å motivere kommunesammenslutninger.

Det er generelt ønskelig at overføringssystemet virker nøytralt med hensyn til kommunesammenslutninger. Med sikte på å unngå at kommuner som slår seg sammen straffes økonomisk, foreslår utvalget at de involverte kommuner får beholde basistillegget i fem år. I tillegg foreslår utvalget at dagens praksis med særlig tilskudd til omstillingskostnader i sammenslåtte kommuner videreføres. Slike tilskudd må gis plass innen den samlede økonomiske ramme for kommunesektoren og får derved ikke betydning for de samlede overføringer til kommunesektoren. Utvalget antar at disse ordninger gjør at kommunesammenslutninger vil være økonomisk gunstige for kommunene. I løpet av en femårs-periode bør sammensluttede kommuner ha maktet å redusere kostnadene ved tjenestetilbudet slik at bortfall av basistilskudd er kompensert.

#### 14.2.5 Innlemming av øremerkede tilskudd

Utvalget har foretatt en gjennomgang av øremerkede tilskuddsordninger, og har konsentrert seg om de største og de som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Som det er redegjort for i kapittel 13 foreslår utvalget at en rekke øremerkede tilskudd innlemmes i inntektssystemet.

Innlemming av øremerkede tilskudd har konsekvenser for både fordeling og ressursbruk. Utvalgets forslag tar først og fremst sikte på å oppnå mer rettferdig fordeling, men kan også bidra til økt effektivitet ved at tjenestetilbudet i større grad kan tilpasses lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold. Avvikling av øremerkede tilskudd innebærer redusert administrativ belastning i berørte departementer, kommuner og fylkeskommuner.

#### 14.2.6 Forslag til videre analyser

Utvalget mener at inntektssystemet fortløpende må oppdateres ettersom nye data blir tilgjengelig og for å fange opp endringer i kommunenes og fylkeskommunenes tjenestetilbud. Utvalgets forslag er basert på tilgjengelige data og de analyser utvalget har redegjort for, spesielt i "*Beregnet utgiftsbehov i kommunene*" i kapittel 8 og 9. I dette arbeidet har utvalget funnet svakheter i analysegrunnlaget som kan forbedres.

For det første må analysene i stor grad bygge på kommuneregnskapene, og kvaliteten på regnskapene bestemmer kvaliteten på analysene. Utvalget vil be om at Kommunal- og arbeidsdepartementet, kommunene og fylkeskommunene bidrar til bedre regnskaper. Dels handler dette om regnskapsforskrifter og dels om praktise-

ring av regnskapsforskrifter. Analysearbeidet i forbindelse med inntektssystemet søker å avdekke systematiske virkninger av kostnadsforhold og befolkningsforhold for de enkelte kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det er viktig med en klar avgrensning av tjenestene i regnskapene og at kostnadene knyttet til en tjeneste blir bokført på denne. Det antas at forbedringer kan oppnås som en del av det løpende arbeid i Kommunal- og arbeidsdepartementet og i kommuneforvaltningen.

For det andre vil utvalget foreslå at det på ny settes i gang analysearbeid for å utvikle et bedre mål på bosettingsmønsteret i kommunene og fylkeskommunene som er relevant for kommunesektorens tjenesteproduksjon. Utvalget har i sitt arbeid brukt en kombinasjon av to tilgjengelige mål for kommunene, reisetid og spredtbygghet, som i dag synes å være den beste løsning. Det antas at man kan nå et mål bedre tilpasset kommunenes tjenestetilbud hvis man baserer seg på grunnkretsdata.

For det tredje viser utvalget til diskusjonen om utgiftsutjevningen for samferdsel i *"Beregnet utgiftsbehov i fylkeskommunene"* i kapittel 9.3, og foreslår at det settes i gang arbeid med å utvikle en normativ modell for både lokale ruter og vegvedlikehold. Det antas at Vegdirektoratet har kompetanse og kapasitet til å videreutvikle behandlingen av vegvedlikehold i inntektssystemet. Transportøkonomisk kompetanse kreves for å etablere normative modeller for bilruter og båtruter.

For det fjerde har utvalget bedt Norut samfunnsforskning vurdere betydningen av klimaforskjeller for kommunale og fylkeskommunale energiutgifter. Dette har ikke vært mulig pga. mangel på data. Utvalget anbefaler at det arbeides videre med analyser som kan kvantifisere betydningen av klimaforskjeller for kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

For det femte anbefaler utvalget at det foretas videre analyser av sammenhengen mellom ulike sosiale forhold og fylkeskommunenes ressursinnsats til psykisk helsevern og institusjoner for rusmisbrukere.

### 14.3 OPPSUMMERING

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem har konsekvenser for fordelingen av overføringer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det forutsettes at omleggingen av inntektssystemet gjennomføres innen den økonomiske ramme for kommunesektoren og utvalgets forslag har følgelig ikke betydning for de samlede overføringer til kommunesektoren.

Utvalget har foreslått endring i utformingen av inntektssystemet, endring i inntektsutjevningen, særskilte ordninger for håndtering av kommunesammenslutninger og innlemming av øremerkede tilskudd. Disse forslag har betydning for statens og kommunesektorens virksomhet. Utvalget har siktet mot å forenkle statens budsjettarbeid med inntektssystemet og stimulere til bedre ressursbruk i kommunesektoren. Det forutsettes at omleggingene gjennomføres slik at de ikke har konsekvenser for størrelsen på de samlede overføringene. For å forbedre analysegrunnlaget for inntektssystemet foreslår utvalget at det settes i gang analysearbeid for å utvikle bedre bosettingsmål og en normativ fordelingsmodell for samferdsel.



**Vedlegg 1****Litteraturvedlegg****Notater og rapporter fra utvalgets forsknings- og utredningsvirksomhet**

- Barstad, A. (1996): Regionale variasjoner i levekår, Notat, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Gaasland, I. og E. Kjerstad (1995): Evaluering av Agdermodellen. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Rapport 70/95.
- Hervik, A., G. Rønnestad og J. Aarseth (1995): Inntektsoverføringsmodell for lokale bil og båtruter, Notat, Møreforskning.
- Langørgen, A. (1995): Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnevern, Notat, Statistisk Sentralbyrå.
- Magnussen, J. (1995): Utgiftsbehov til helsetjenesten i fylkeskommunene: Oversikt over problemstillinger, Notat, Norsk Institutt for Sykehusforskning.
- Pedersen, P. og M. Andersen (1995): Størrelsen på kommunale og fylkeskommunale utgifter til tjenesteproduksjon i Nord-Norge sammenlignet med landet for øvrig, Notat, NORUT samfunnsforskning.

**Øvrige litteraturreferanser**

- Andersen, B. (1985): Objektive kriterier i tilskuddsfastsettelsen for lokale bil- og båtruter, grunnskoleskyss og fylkesvegferjer, Rapport, Møre og Romsdal Distriktshøgskole.
- Andersen, B. (1986): Videreføring av arbeidet med objektive kriterier for lokale bil- og båtruter, grunnskoleskyss og fylkesvegferjer, Rapport, Møre og Romsdal Distriktshøgskole.
- Bergsland, K.H. og Pedersen, P.B. (1994): Gjennomgang av Oslopsykiatrien, Prosjektrapport STF 81 A94021, Norsk Institutt for Sykehusforskning.
- Brevik, I. og S.E. Clausen (1993): Eldres levekår, helse og tilgang på omsorg, i M. Bildeng og R. Fürst (red.), Levekår i sorby, Program for storbyrettet forskning.
- Brevik, I. (1995): Sosialhjelp 1970-93. Vekst og endring. Kommunale variasjoner., Notat 1995:136, NIBR.
- Buchanan, J.M. (1950): Federalism and fiscal equity, American Economic Review, Vol. 40, No. 4, 583-599.
- Bukve, O. (1994): Lokal næringspolitikk? Kommunen som næringspolitisk aktør; samlaget, Oslo.
- Dahl, E. (1995): Hvilken betydning har sosiale ulikheter for helseforhold i Norge?, Tidsskrift for den Norske Lægeforening, Vol. 115, No. 9, 1101-1104.
- Dalgård, O.S. (1980): Bomiljø og psykisk helse, Universitetsforlaget.
- Djuve, A.B. og K. Hagen (1995): Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo. Rapport 184, FAFO, Oslo.
- Elstad, J.I. (1991): Flere leger større bruk?, Rapport 91:11, Institutt for sosialforskning.
- Falch, T. (1993): Lønnsdanning for kommunalt ansatte ingeniører, Norsk Økonomisk Tidsskrift, Vol. 107, 277-299.
- Falch, T. og J. Rattsø (1995): The politics of resource use in high schools: Investigating the variation between Norwegian counties, Notat, Institutt for Sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim.
- Finnvold, J.E. (1994): Brukerkontakter i helsesøstertjenesten: En utvalgsundersøkelse, Rapporter 94/22, Statistisk Sentralbyrå.

- Flaatten, E. (1983): Barnevernsklienter og sosial bakgrunn, Rapporter 83/14, Statistisk Sentralbyrå.
- Forseth, U. (1984): Skjevfordeling innen sykehussektoren, Rapport 5/84, Norsk Institutt for Sykehusforskning.
- Granheim, K. (1995): Utgiftsbehov i samferdselssektoren: En vurdering av tilskuddssystemet og noen forslag til endringer, Rapport, Asplan Analyse.
- Grönqvist, E. og B.L. Andersson (1995), Sjukhusstruktur och kostnader, Rapport 410, Spris förlag.
- Hagen, H. (1987): Hvem blir pasienter i psykiatriske institusjoner? En epidemiologisk regiserstudie, Rapport 1/87, Norsk Institutt for Sykehusforskning.
- Hagen, T.P. (1995): Agenda setting power and moral hazard in principal agent relationships: Evidence from hospital budgeting in Norway, kommer i *European Journal of Political Research*.
- Hagen, T.P. og R.J. Sørensen (1995): Somatiske sykehustjenester: Prioriteringer av somatiske sykehustjenester i fylkeskommunene 1980-1992, Samarbeidsrapport, Norsk Institutt for By- og Regionsforskning og Handelshøyskolen BI.
- Halsteinli, V. (1994): Sykehustjenester i Oslo og Akershus: Ressursbruk og ressursbehov, Delrapport 4 i ROAR-prosjektet, Norsk Institutt for Sykehusforskning.
- Hammervold, R. og S. Jørgensen (1989): Regionale variasjoner i bruk av sykehus, Rapport 5/89, Norsk Institutt for Sykehusforskning.
- Hanssen, J.I. og L.I. Terum (1992): Samfunnsendring og sosialhjelpsvekst. En analyse av veksten i sosialhjelpsforbruket i norske kommuner på 1980-tallet., Rapport 92:7, INAS.
- Heggestad, T. og P.B. Pedersen (1995): Samdata Psykiatri: Sammenligningsdata for psykiatrisk fylkeshelsetjeneste 1993, Rapport 1/95, Norsk Institutt for Sykehusforskning.
- Helgesen, O. (1995): Administrasjonsutgifter i kommunene: Gir regnskapene et riktig bilde? Agenda utredning & utvikling, Oslo.
- Hole, E. (1994): Lokal næringsutvikling: En studie av variasjoner i norske kommuners næringspolitiske satsing, Diplomoppgave, Handelshøyskolen BI.
- Holmøy, A. (1995): Analyse av utgiftsvariasjon i barnevern, utkast til hovedoppgave, Institutt for sosialøkonomi, Universitet i Trondheim.
- Holmøy, J. (1993): Pleie- og omsorgstjenesten i kommunene 1989, Rapport 93/3, Statistisk Sentralbyrå.
- Hødnebo, P.E. og J. Lund (1994): Næringslivets favorittkommuner: En undersøkelse av næringslivets holdninger til det offentlige tjenestetilbudet i kommunene, Rapport 175, Forskningsstiftelsen FAFO, Oslo.
- Kalseth, J. og J. Rattsø (1994): Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunaladministrasjon: Vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale. Rapport, Senter for samfunnsforskning, Trondheim.
- Kinseth, O. og T. Mathiesen (1993): Styringsdata for somatiske sykehus - Foreløpige resultater fra SAMDATA-arbeidet, Prosjektrapport STF81 A93018, Norsk Institutt for Sykehusforskning.
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1986): Driftsutgifter i grunnskoler og videregående opplæring i regnskapsåret 1986. Oslo.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1992): Ressurser og resultater i norsk skole 1980-90. Oslo.
- Kommunaldepartementet (1990): Personminutter: Nytt mål på befolkningens geografiske fordeling, Oslo.
- Le Grand, J. (1975): Fiscal equity and central government grants to the local authorities, *Economic Journal*, Vol. 85, 531-547.
- Magnussen, J. (1994): Hospital efficiency in Norway: A nonparametric analysis,

- Dissertations in economics no. 6, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.
- Nord, E. (1988): Sosiale variasjoner i helseforbruk, *Helsetjenesten*, 3-88.
- Nyland, K., B. Kalseth og S. Petersen (1994): Aktivitet ved Innherred sykehus og Innherred sykehusområde, Prosjektrapport STF81 A94003, Norsk Institutt for Sykehusforskning.
- Oakland, W. (1995): Fiscal equalization: An empty box?, *National Tax Journal*, Vol. 48, 199-209.
- Rattsø, J (1989): Local Government Allocation of Labour and the Grant System: An Applied Model Analysis of Local Government Behaviour in Norway, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 7, 273-284.
- Robertsen, K og R. Helland Olsen (1987): Kostnadsmodell for grunnskolen. Kommunaløkonomisk forskning. Nytt inntektssystem for kommunene. Rapport nr. 2/87. Oslo: Norges råd for anvendt samfunnsforskning.
- Rongen, G (1995): Effekter av øremerkede tilskudd til kommunene. Notat, Handelshøyskolen BI, Oslo.
- Solstad, K. og K.H. Bergland (1994): Samdata Sykehus: Sammenligningsdata for somatisk fylkeshelsetjeneste 1993, Rapport 3/94, Norsk Institutt for sykehusforskning.
- Strøm, B. (1995): Envy, fairness and political influence in local government wage determination: Evidence from Norway, kommer i *Economica*.
- Sørensen, R. (1994): Kommunenes prioritering av grunnskolen. Lærerintensitet og klassestørrelse 1980-92, Forskningsrapport 1994/95. Oslo: Handelshøyskolen BI
- Sørensen, R.J., G. Rongen og J. Grytten (1994): Local government decision making and access to primary physician services in Norway, Notat, Handelshøyskolen BI og Institutt for Samfunnsodontologi, Universitetet i Oslo.
- Sørensen, T. (1979): Pendling, lokalmiljø og helse. En psykiatrisk befolkningsundersøkelse. Notat Norsk institutt for sykehusforskning og SIFF, Gruppe for helsetjenesteforskning.
- Thorsvik, D. (1986): Primærhelsetjenesten og sykehusforbruket, Rapport 5/86, Statens Institutt for Folkehelse: Gruppe for helsetjenesteforskning.
- Thurow, L.C. (1970): Aid to state and local governments, *National Tax Journal*, Vol. 23, No. 1, 23-35.
- Toresen, J. (1993 a): Grunnskoleopplæring, kommunalt utgiftsbehov. Oslo: Norsk institutt for by og regionsforskning (NIBR-notat 1993:120).
- Toresen, J. (1993 b): Økonomisk sosialhjelp - kommunalt utgiftsbehov., Delrapport 10, ROAR.
- Toresen, J. (1994): Videregående opplæring: Fylkeskommunalt utgiftsbehov, Delrapport 7 i ROAR-prosjektet, Norsk Institutt for By- og Regionsforskning.

## Vedlegg 2

# Dokumentasjon av analyser

## 1 GRUNNSKOLE

### 1.1 Revidert Agdermodell

Utvalget har i samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet forestått en revidering av Agdermodellen. I dette arbeidet er det lagt vekt på at dagens modell genererer et svært stort antall små skoler og at det ikke lages kombinerte skoler. Videre er det lagt vekt på at beregningen i minst mulig grad skal være avhengig av organiseringen av datamaterialet inn i modellen. Modellen er basert på de samme prinsipper som Agdermodellen og tar utgangspunkt i samme datagrunnlag og beregningsmetodikk. Modellen er imidlertid forbedret på vesentlige punkter.

For det første er selve beregningsmetodikken forbedret for å unngå at organisering av grunnlagsdata påvirker beregningen. Dette er en ren teknisk endring uavhengig av prinsippene som ligger til grunn for modellen. Endringen sikrer at ved beregningene benyttes alltid korteste avstand mellom to grunnkretser i kommunen uavhengig av om grunnkretsene er naboer. Samtidig er metoden for valg av neste grunnkrets som skal inn i en skolekrets endret slik at nærmeste grunnkrets i tid alltid velges først. Endringene innebærer at mulige reiseruter mellom grunnkretser utnyttes bedre enn i den gamle modellen. Endringen påvirker først og fremst de kommuner som har korte avstander mellom grunnkretsene, det vil si bykommunene. For disse kommunene beregnes større skoler enn tidligere.

For det andre er modellen endret for å redusere antallet små skoler i beregningen, og for å vektlegge maksimalgrensen for reisetid mindre når skolene som dannes er små. Sentralt i denne endringen har vært å se små barne- og ungdomsskoler i sammenheng for å beregne kombinerte skoler. Det er lagt vekt på å redusere antall skoler som har færre enn 13 elever. Videre er det lagt vekt på at reisetiden for alle elever ikke skal være ubegrenset. I praksis vil elevene i modellen maksimalt reise 45 minutter teoretisk reisetid.

Beregningen i den nye modellen gjøres etter disse stegene:

1. Optimal skolestruktur beregnes etter «gamle» prinsipper, men med de tekniske endringer som er omtalt i avsnittet over. I denne skolestrukturberegningen vil det finnes et stort antall små skoler/klasser.
2. Små barne- og ungdomsskoler i samme grunnkrets slås sammen. Dette reduserer det samlede timetallet for disse klassene ved at det nå vil beregnes timetall for elevene i en samlet fådelt skole. F. eks. vil kretser med 5 elever i barnetrinnet og 5 elever i ungdomstrinnet gå fra 2 til 1 klasse. Med små skoler menes her barneskoler med færre enn 50 elever og ungdomsskoler med færre enn 24 elever. Dette endrer ikke på reisetiden for noen elever.
3. Små barne- og ungdomsskoler der avstanden er mindre enn 15 minutter slås sammen. Dette gjør at maksimal reisetid for ungdomsskoleelevene er uendret mens maksimal reisetid for barneskoleelevene blir 30 min. Med små skoler menes her barneskoler med færre enn 50 elever og ungdomsskoler med færre enn 24 elever. Beregningsresultatet påvirkes på samme måte som i punkt 2.
4. Barneskoler med < 13 elever slås sammen med nærmeste barneskole dersom den ligger mindre enn 30 min. unna. Dette gir en teoretisk maksimal avstand på

- 45 min. for de 12 elevene som flyttes.
5. Barneskoler med < 13 elever slås sammen med nærmeste ungdomsskole dersom den ligger mindre enn 30 min. unna. Dette gir en teoretisk maksimal avstand på 45 min. for de 12 elevene som flyttes.
  6. Barneskoler med < 13 elever slås sammen med nærmeste kombinerte skole dersom den ligger < 30 min. unna. Dette gir en teoretisk maksimal avstand på 45 min. for de 12 elevene som flyttes.

Som det framgår av denne beskrivelsen tar beregningen utgangspunkt i en beregning med de ordinære verdier på skrankevariablene. Dette gjør at for mange av kommunene vil den nye beregningen være uendret i forhold til tidligere beregning. Kommuner som bare får beregnet skoler med mer enn 50 elever på barnetrinnet og mer enn 24 elever på ungdomstrinnet, vil derfor ikke få endret sitt timetall vesentlig. Endringen vil først og fremst ha betydning for de kommuner der det beregnes skoler med 50 elever eller færre. Endringen fører imidlertid til at det totale timetallet på landsbasis reduseres. Kommuner med samme timetall fra revidert modell som fra opprinnelig modell vil derfor øke sin andel av timetallet.

Tabell 1 viser virkningen av de endringer som er gjort med Agdermodellen. Kommunene er gruppert etter timetall pr. elev og endring er prosentvis endring i timetall pr. elev. Denne tabellen viser at det er de kommuner som fikk beregnet det høyeste timetallet pr. elev med gammel modell som får den største prosentvise nedgangen. De tolv kommunene som hadde timetall pr. elev større enn 3,5 får en reduksjon på gjennomsnittlig 14,8 prosent. Timetallet får en gjennomsnittlig reduksjon på om lag 2,8 prosent som følge av revideringen. Kommunene med lavest timetal pr. elev får derfor en økning i sin andel av timetallet. Det samme gjør kommunene med fra 1,65 til 1,8 timer pr. elev.

Tabell 1.: Gjennomsnittlig prosentvis endring i beregnet timetall pr. elev på grunn av revidert Agdermodell. Kommunene gruppert etter timetall pr. elev fra opprinnelig Agdermodell.

Gruppe	Antall kommuner	Endring (prosent)
1,00-1,55	47	-1,7
1,50-1,65	92	-2,7
1,65-1,8	73	-3,0
1,80-2,0	69	-2,3
2,00-2,5	88	-4,20
2,50-3,5	54	-7,60
3,50-6,0	12	-14,80

Tabell 2 viser virkningen av de endringer som er gjort med Agdermodellen. Kommunene er gruppert etter innbyggertall og endring er prosentvis endring i timetall pr. elev. Kommunene med færre enn 2 000 innbyggere får en reduksjon på i overkant av 4 prosent. For øvrige grupper er endringen om lag 3 prosent med unntak av kommuner med 5-10 000 og kommuner med 3-4 000 innbyggere. Disse kommunene får en gjennomsnittlig reduksjon på om lag 2 prosent og vil øke sin andel av timetallet.

Tabell 2.: Gjennomsnittlig prosentvis endring i timetall pr. elev på grunn av revidert Agdermodell. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

Gruppe	Antall kommuner	Endring (prosent)
0- 1000	18	-4,6
1001- 2000	72	-4,3
2001- 3000	65	-2,4
3001- 4000	49	-2,2
4001- 5000	43	-2,8
5001-10000	90	-1,8
10001-20000	58	-2,8
20001-50000	31	-2,7
50001-	9	-2,8

Tabell 3 viser andel av skoler i ulike størrelsesgrupper i faktisk skolestruktur, dagens modell og revidert modell. I faktisk skolestruktur har om lag 3 prosent av skolene 10 elever eller færre. I Agdermodellen er denne andelen om lag 21 prosent mens i revidert modell er andelen om lag 10 prosent. Endringene gjort i revidert modell sammenlignet med dagens modell har gitt færre skoler med mindre enn 20 elever. For alle størrelsesgrupper over 20 elever er andelen økt. Dette vil både skyldes en reduksjon av totalt antall skoler i beregningen, men også at noen av de små skolene er slått sammen til større skoler.

Tabell 3.: Andel skoler i ulike størrelsesgrupper. Prosent.

Andel skoler (prosent)			
Antall elever	Faktisk skolestruktur	Dagens modell	Revidert modell
1-5	1	13	6
6-9	2	8	4
10-19	7	11	8
20-29	6	6	7
30-39	5	3	5
40-49	4	2	4
50-99	18	13	15
100-199	23	12	14
200-299	18	6	7
300-399	7	21	24
400-	2	0	0
	100	100	100

### Oppsummering

Hovedresultatet av de endringer som er gjort i Agdermodellen er at det i revidert modell genereres langt færre skoler med færre enn 10 elever enn i dagens modell.

Det er de kommunene som i dagens modell får beregnet svært høyt timetall pr. elev som får betydelig nedgang i andel av timetallet som følge av denne endringen. Kommuner med lavest timetall pr. elev får en økning i andelen av timetallet. Videre får de minste kommunene en nedgang i timetall pr. elev.

## 1.2 Spesialundervisning

Det er foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjonen i timer til spesialundervisning gitt etter enkeltvedtak.

Tabell 4.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er spesialundervisningstimer pr. elev. 1994. *t*-verdier i parentes.

	A	B	C	D	E
Frie inntekter pr. innbygger (1000 kroner)	0,034 (6,3)	0,032 (5,8)	0,031 (5,2)	0,033 (5,9)	0,03 (5,4)
Elever pr. innbygger	9,86 (6,0)	12,7 (5,4)	8,9 (5,1)	9,5 (5,6)	9,77 (5,9)
Antall enslige forsørgere pr. innbygger		0,57 (1,73)			
Antall skilte og separerte 16-44 år pr. innbygger			-6,6 (-1,7)		
Antall innbyggere med fremmedkulturell bakgrunn				-5,9 (-1,4)	
Beregnet reisetid					0,0074 (3,0)
R <sup>2</sup> adj	0,13	0,14	0,14	0,14	0,15

## 1.3 Forenklet representasjon av revidert Agdermodell

Det er foretatt regresjonsanalyser for å fastsette betydningen av elevtall og bosetningsmønster for skolestruktur beregnet etter revidert Agdermodell.

Tabell 5.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er timer pr. elev. Tallene i parentes er *t*-verdier.

	A	B	C
Konstantledd	1,32 (57,0)	1,39 (75,0)	1,48 (53,5)
Innbyggere <sup>84,3</sup> (20,4)	7-15 år (invers)	88,34 (27,9)	95,2 (32,3)
Reisetid	pr. innbygger	0,016 (17,4)	0,017 (18,3)
Antall innb. bostatt spredt pr. innb.	0,20 (5,1)		0,34 (6,7)
R <sup>2</sup> adj	0,78	0,76	0,62

## 2 HELSE- OG SOSIALTJENESTEN I KOMMUNENE

Det er foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjonen i driftsutgifter til pleie og omsorg, antall brukere av hjemmetjenester og antall plasser i institusjoner for eldre.

Tabell 6.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er driftsutgifter pr. innbygger til pleie og omsorg, 1993. t-verdier i parentes.

	A	B	C	
Frie inntekter	0,23 (14,18)	pr. innb.	0,22 (15,71)	0,21 (15,50)
Andel innb.	44041 (10,54)	67 år og over	48401 (12,52)	46273 (12,11)
Dødelighet	1,60 (3,08)		1,19 (2,44)	1,43 (2,78)
Andel enpersonhush.	67 år og over		-2450 (-1,80)	
Reisetid	-2,43 (-2,15)			
Antall innb.	0,003 (1,46)			
PU tilskudd	0,86 (22,68)	pr. innbygger	0,86 (22,97)	0,86 (22,93)
Dummy for Oslo				879 (0,70)
Dummy for Bergen				1063 (0,84)
Dummy for 538	(0,43)	Trondheim		
Dummy for -101	(-0,08)	Stavanger		
Dummy for Troms				99 (0,35)
Dummy for -663	(-1,78)	Finnmark		
R <sup>2</sup> adj	0,75		0,75	0,75

Det er foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjonen i enhetskostnader i pleie- og omsorgstjenesten.

Tabell 7.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er driftsutgifter pr. bruker (1 000 kroner) og årsverk pr. bruker i hjemmetjenesten. 1993.

	Driftsutgifter pr. bruker	Årsverk pr. bruker
Frie inntekter pr. innbygger (1 000 kr.)	-0,17 (-0,36)	-0,00002 (-0,09)
Reisetid	0,090 (0,61)	-0,00003 (-0,03)
Andel bosatt spredt	-17,48 (-2,35)	-0,031 (-0,66)
Antall innbyggere	-0,00004 (-0,62)	-0,0000002 (-0,47)
Andel innbyggere 67 år og over	-214,0 (-1,72)	-1,46 (-2,10)
Dødelighet	-0,0036 (-0,26)	-0,00004 (-0,45)
Andel enpersonhusholdn. 67 år og over	-31,01 (-0,69)	0,04 (0,16)
Andel PU klienter	0,0064 (7,16)	0,00005 (8,40)
Dummy, arb.g.avg. sone 2	0,38 (0,08)	
Dummy, arb.g.avg. sone 3	4,34 (0,31)	
Dummy, arb.g.avg. sone 4	-4,30 (-0,79)	
Dummy, arb.g.avg. sone 5	-5,62 (-0,60)	
R <sup>2</sup> adj	0,14	0,15

Tabell 8.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er driftsutgifter pr. plass (1 000 kroner) og årsverk pr. plass i institusjonsomsorgen. 1993.

	Driftsutgifter pr. plass	Årsverk pr. plass
Frie inntekter pr.0,013 (4,24)	innbygger (1 000 kr.)	3,60 (3,37)
Reisetid	-0,92 (-2,69)	-0,001 (-1,27)
Antall innbyggere (1 000)	0,074 (-0,42)	-0,000006 (-0,15)
Andel innbyggere-1,47 (-1,92)	67 år og over	-115,6 (-0,42)
Dødelighet	-0,025 (-0,76)	-0,00006 (-0,59)
Andel enpersonhushold-0,34 (1,27)	ninger 67 år og over	15,99 (0,20)
Andel PU klienter	-0,00006 (-0,03)	0,00002 (0,21)
Dummy, arb.g.avg. sone 2	-26,2 (-2,46)	
Dummy, arb.g.avg. sone 3	-22,18 (-0,70)	
Dummy, arb.g.avg. sone 4	-3,81 (-0,30)	
Dummy, arb.g.avg. sone 5	15,55 (0,75)	
R <sup>2</sup> adj	0,05	0,03

### 3 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Det er benyttet regresjonsanalyse for å undersøke hvorfor enhetskostnadene i videregående opplæring varierer mellom fylkeskommunene. Det er estimerte separate modeller for allmennfag (tabell 9) og yrkesfag (tabell 10). Tallene i parentes er t-verdier.

Tabell 9.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er utgifter pr. elev på allmennfag i 1994. t-verdier i parentes.

	A	B	C	D	E
Frie inntekter pr. innbygger	2,64 (2,36)	1,71 (2,79)	1,70 (2,67)	2,45 (2,45)	1,75 (3,11)
Andel bosatt spredtbygd	-262,0 (- 0,59)	13,43 (0,21)			
Andel bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innb.	243,7 (0,70)		9,39 (0,20)		
Areal pr. innbygger	-13529 (- 0,86)			-8735 (- 0,85)	
Antall elever	0,34 (0,71)				
R <sup>2</sup> adj	0,22	0,28	0,28	0,31	0,32

Tabell 10.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er utgifter pr. elev på yrkesfag i 1994. t-verdier i parentes.

	A	B	C	D	E
Frie inntekter pr. innbygger	3,10 (1,65)	4,26 (3,84)	4,16 (3,56)	2,15 (1,20)	4,03 (3,88)
Andel bosatt spredtbygd	-1059 (- 1,42)	-76,1 (- 0,67)			
Andel bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innb.	761,8 (1,29)		-24,69 (- 0,28)		
Areal pr. innbygger	-2888 (- 0,11)			23356 (1,28)	
Antall elever	-0,59 (- 0,61)				
R <sup>2</sup> adj	0,46	0,42	0,41	0,46	0,44

Det er benyttet regresjonsanalyse for å analysere hvorfor omfanget i videregående opplæring varierer mellom fylkeskommunene.

Tabell 11.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er omfanget i videregående opplæring. t-verdier i parentes.

	A	B
Frie inntekter pr. innbygger	0,001 (0,41)	
Andel av innbyggere over 16 år med grunnskole som høyeste utdanning	4,55 (3,72)	4,76 (4,14)
Andel innbyggere 16-18 år	-2191,9 (-1,99)	-2260,0 (-2,14)
R <sup>2</sup> adj	0,49	0,52

#### 4 HELSETJENESTEN I FYLKESKOMMUNENE

Det er benyttet regresjonsanalyse for å analysere variasjonen i netto driftsutgifter pr. innbygger til somatiske sykehus.

Tabell 12.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er fylkeskommunenes netto driftsutgifter pr. innbygger til somatiske sykehus. 1991-1993. t-verdier i parentes.

	A	B	C	D	E	F
Frie inntekter pr. innb	0,19 (5,80)	0,19 (5,35)	0,19 (5,47)	0,18 (5,12)	0,16 (9,34)	0,21 (7,41)
Andel 67 år og over	9326 (5,18)	9035 (4,77)	9062 (4,82)	8658 (4,28)	8175 (6,14)	5066 (2,83)
Andel enpershush. 67 år og over	-6,19 (- 0,26)	-13,77 (- 0,58)	-1,53 (- 0,06)	-7,15 (- 0,29)		
Dødelighet	-0,41 (- 0,51)		-0,28 (- 0,33)			
Dødelighet 0-64 år		0,44 (0,18)		0,83 (0,31)	2,04 (1,84)	4,53 (2,46)

Tabell 12.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er fylkeskommunenes netto driftsutgifter pr. innbygger til somatiske sykehus. 1991-1993. t-verdier i parentes.

Andel over 15 år med gr.skole som høyeste fullførte utdanning	5,67 (0,49)	3,02 (0,29)	1,25 (0,11)	-0,85 (- 0,08)		
Andel bosatt spredtbygd	-10,64 (- 1,89)	-9,00 (- 1,56)				
Andel bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innb.			-6,38 (- 1,29)	-4,73 (- 0,89)		
Areal pr. innb.	-174,3 (- 0,32)	-341,0 (- 0,71)	-15,31 (- 0,03)	209,4 (- 0,38)		
Antall innb. (1 000)	-0,72 (- 1,90)	-0,61 (- 1,44)	-0,070 (- 1,77)	-0,56 (- 1,26)		
Dummy for 1992	-36,39 (- 0,58)	-36,46 (- 0,58)	-33,62 (- 0,53)	-32,81 (- 0,51)		
Dummy for 1993	25,48 (0,40)	25,16 (0,39)	28,92 (0,45)	29,65 (0,45)		
Dummy for Oslo					-45,8 (- 0,33)	
Dummy for Troms					-437,7 (- 2,76)	
Dummy for Finnmark					-595,7 (- 2,11)	
R <sup>2</sup> adj	0,70	0,70	0,69	0,69	0,71	0,73

## 5 SAMFERDSEL

Det er foretatt regresjonsanalyse for å forklare variasjoner i netto driftsutgifter pr. innbygger til lokale ruter.

Tabell 13.: Estimeringsresultater, avhengig variabel er netto driftsutgifter pr. innbygger til lokale ruter. t-verdier i parentes.

	A	B	C
Frie inntekter pr. innbygger	0,08 (2,35)	0,13 (6,08)	0,13 (4,05)
Areal pr. innbygger	0,04 (0,14)		
Andel befolkning på øyer	0,68 (2,26)	0,16 (0,31)	
Rutelengde til sjøs pr. innbygger	32,5 (8,72)	26,9 (4,42)	26,9 (4,56)
Storbyfaktor	0,017 (11,43)		
Kollektiv arb.reisetid pr. innbygger		55587 (6,08)	56036 (6,40)
R <sup>2</sup> adj	0,97	0,91	0,91

### Vedlegg 3

## **Virkningsberegninger for den enkelte kommune**

Utvalget har beregnet konsekvensen av forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen for alle kommuner. I tabellen vises først indeks for beregnet utgiftsbehov pr. innbygger (landsgjennomsnittet er lik 1) etter utvalgets forslag. Deretter vises tilsvarende indeks etter dagens kostnadsnøkkel. Det er beregnet tilskudd pr. innbygger og skatt og tilskudd pr. innbygger etter utvalgets forslag, gitt økonomisk ramme for 1996. Det er brukt skattetall for 1994. Systemvirkningen i forhold til dagens kostnadsnøkkel viser utvalgets forslag med fullt gjennomslag, gitt økonomisk ramme for 1996. I siste kolonne vises førsteårvirkningen, dvs. at det er tatt hensyn til overgangsordning, fortsatt gitt økonomisk ramme for 1996.

Kolonne 1:

Kommunenummer

Kolonne 2:

Kommunenavn

Kolonne 3:

Indeks for beregnet utgiftsbehov etter utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Indeks er lik 1 for kommuner med andel beregnet utgiftsbehov lik andel befolkning, dvs. kommuner med gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov. Kommuner med beregnet utgiftsbehov lik 1,1 har et beregnet utgiftsbehov som er 10 prosent over landsgjennomsnittet.

Kolonne 4:

Indeks for beregnet utgiftsbehov etter dagens kostnadsnøkkel. Tilsvarende som for kolonne 3.

Kolonne 5:

Sum innbyggertilskudd, inntekts- og utgiftsutjevning beregnet etter utvalgets forslag med fullt gjennomslag for kriterieverdier. Det er benyttet samme økonomiske ramme som for det inntekts- og utgiftsutjevningstilskuddet i 1996. (Kroner pr. innbygger)

Kolonne 6:

Summen av innbyggertilskudd, inntekts- og utgiftsutjevning som kolonne 5 og skatteinntekter i 1994 (Kroner pr. innbygger).

Kolonne 7:

Systemendring i forhold til dagens kostnadsnøkkel. Beregnet som differansen mellom tilskudd etter dagens system uten overgangsordning og utvalgets forslag uten overgangsordning. Det er benyttet samme økonomiske ramme som i 1996. (Kroner pr. innbygger)

Kolonne 8:

Førsteårvirkning av utvalgets forslag til endringer i inntekts- og utgiftsutjevningen. Dagens overgangsordning er lagt til grunn, dvs. at det er lagt 80 prosent vekt på faktisk inntekts- og utgiftsutjevningstilskudd i 1996 og 20 prosent vekt på tilskudd etter utvalgets forslag. Det er benyttet samme økonomiske ramme som i 1996.

		Indeks beregnet utgiftsbe- hov. Utvalgets forslag	Indeks beregnet utgiftsbe- hov. Dagens k- nøkler	Tilskudd pr. innbyg- ger	Skatt og tilskudd pr. innbyg- ger	System- virkning i forhold til dagens k- nøkler	Førsteårs- virkning pr. innbyg- ger
101	Halden	1	0,95	5 769	14 951	994	181
104	Moss	0,97	0,88	4 989	14 624	1 405	266
105	Sarpsborg	0,99	0,92	5 826	14 769	1 132	172
106	Fredrikstad	0,98	0,94	5 463	14 745	880	164
111	Hvaler	1,19	1,26	8 392	17 285	-237	-2
118	Aremark	1,24	1,48	6 346	18 352	-3 174	-615
119	Marker	1,07	1,22	5 490	16 016	-1 034	-128
121	Rømskog	1,48	2,13	12 203	21 099	-6 369	-835
122	Trøgstad	1,04	1,06	5 544	15 498	284	-3
123	Spydeberg	1,02	1,09	5 567	15 287	-243	20
124	Askim	1	0,93	4 848	14 981	1 188	223
125	Eidsberg	1,04	1,01	5 522	15 583	926	168
127	Skiptvet	1,07	1,13	7 363	15 684	-399	-164
128	Rakkestad	1,07	1,09	6 102	15 863	315	27
135	Råde	0,95	0,95	5 231	14 358	433	134
136	Rygge	0,93	0,88	4 432	14 048	857	150
137	Våler	1,01	1,02	5 920	15 011	279	87
138	Hobøl	0,99	1,01	5 141	14 826	190	-10
211	Vestby	0,97	0,94	4 633	14 588	726	143
213	Ski	0,86	0,79	1 423	13 811	-289	-88
214	Ås	0,88	0,82	1 951	13 591	-25	-76
215	Frogn	0,9	0,84	2 304	13 946	56	-3
216	Nesodden	0,93	0,87	3 768	14 192	1 096	334
217	Oppegård	0,85	0,77	1 257	15 571	-151	-52
219	Bærum	0,89	0,82	1 370	17 547	-195	-37
220	Asker	0,86	0,78	1 299	16 717	-177	-55
221	Aurskog-Høland	1	0,98	5 665	14 947	619	102
226	Sørum	0,95	0,9	3 550	14 443	595	121
227	Fet	0,91	0,88	3 509	13 982	824	153
228	Rælingen	0,87	0,78	2 740	13 395	1 193	210
229	Enebakk	0,91	0,9	4 080	13 919	557	70
230	Lørenskog	0,85	0,76	1 269	13 543	-23	-50
231	Skedsmo	0,9	0,79	1 920	14 754	249	7
233	Nittedal	0,85	0,8	1 441	13 352	-306	-131
234	Gjerdrum	0,96	0,98	3 813	14 566	-13	-38
235	Ullensaker	0,91	0,82	3 018	13 913	1 009	89

236	Nes	0,98	0,93	5 306	14 653	863	163
237	Eidsvoll	1	0,93	5 706	14 988	1 288	200
238	Nannestad	0,97	0,95	5 554	14 584	604	47
239	Hurdal	1,15	1,31	9 118	16 654	-1 401	-199
301	Oslo	1	0,99	2 882	18 727	-780	-119
402	Kongsvinger	0,99	0,94	5 847	14 728	820	93
403	Hamar	0,99	0,91	4 523	14 932	1 395	246
412	Ringsaker	0,98	0,92	5 996	14 674	1 090	143
415	Løten	1,01	0,99	7 255	14 972	526	73
417	Stange	1	0,94	6 425	14 794	883	112
418	Nord-Odal	1,02	1,02	7 388	15 026	242	-48
419	Sør-Odal	1,02	1,02	5 586	15 217	466	-23
420	Eidskog	1,07	1,07	8 034	15 640	306	47
423	Grue	1,1	1,17	7 205	16 166	-306	-170
425	Åsnes	1,06	1,06	6 930	15 589	411	7
426	Våler	1,04	1,08	6 264	15 398	-114	-88
427	Elverum	0,98	0,92	5 199	14 654	1 020	169
428	Trysil	1,16	1,25	8 600	16 936	-507	-45
429	Åmot	1,15	1,28	7 573	16 931	-752	-113
430	Stor-Elvdal	1,28	1,43	10 092	18 397	-1 087	-51
432	Rendalen	1,26	1,52	9 561	18 184	-2 267	-248
434	Engerdal	1,18	1,68	9 631	16 992	-5 303	-801
436	Tolga	1,26	1,52	10 324	18 075	-2 339	-457
437	Tynset	1,08	1,17	6 018	16 107	-339	-127
438	Alvdal	1,12	1,31	7 221	16 510	-1 590	-271
439	Folldal	1,14	1,4	7 838	16 753	-2 377	-443
441	Os	1,16	1,36	8 695	16 853	-1 799	-410
501	Lillehammer	0,93	0,88	3 022	14 280	364	42
502	Gjøvik	0,98	0,93	5 030	14 719	987	162
511	Dovre	1,05	1,1	6 465	15 509	-224	-27
512	Lesja	1,2	1,34	8 744	17 412	-1 002	-200
513	Skjåk	1,1	1,32	6 360	16 264	-1 945	-381
514	Lom	1,11	1,25	7 608	16 284	-1 085	-343
515	Vågå	1,09	1,18	7 323	16 102	-461	-70
516	Nord-Fron	0,99	1	4 533	14 956	369	-73
517	Sel	1	1,06	6 215	14 956	-229	-124
519	Sør-Fron	1,09	1,15	7 386	16 074	-152	-67
520	Ringebu	1,12	1,14	6 521	16 501	405	45
521	Øyer	1,01	1,03	5 842	15 086	169	23
522	Gausdal	1,02	1,04	5 678	15 235	205	-19
528	Østre Toten	1,01	0,96	6 337	14 964	861	124
529	Vestre Toten	0,97	0,93	4 905	14 548	797	38

532	Jevnaker	1,05	1,03	6 969	15 487	574	123
533	Lunner	1,01	0,97	5 837	15 043	874	115
534	Gran	1,03	0,99	6 243	15 267	790	78
536	Søndre Land	1,04	1,09	7 579	15 363	-167	-23
538	Nordre Land	1,06	1,05	7 019	15 623	514	28
540	Sør-Aurdal	1,21	1,32	8 823	17 538	-597	-213
541	Etnedal	1,22	1,53	8 779	17 706	-2 839	-665
542	Nord-Aurdal	1,04	1,07	5 176	15 631	272	0
543	Vestre Slidre	1,14	1,27	7 478	16 673	-947	-219
544	Øystre Slidre	1,09	1,18	6 192	16 166	-465	-182
545	Vang	1,26	1,47	6 602	18 466	-2 810	-550
602	Drammen	1,01	0,93	3 880	15 234	587	148
604	Kongsberg	0,96	0,91	2 740	14 779	-260	-99
605	Ringerike	1,01	0,93	4 676	15 136	1 429	247
612	Hole	0,99	1	3 078	15 432	-951	-115
615	Flå	1,39	1,68	10 389	19 893	-2 366	-444
616	Nes	1,05	1,15	4 976	15 784	-743	-37
617	Gol	1,01	1,02	3 299	15 486	-962	-356
618	Hemsedal	1,11	1,37	4 667	19 584	-3 548	-576
619	Ål	1,1	1,13	4 995	16 409	-536	-34
620	Hol	1,04	1,07	3 576	19 039	-1 171	-286
621	Sigdal	1,12	1,22	6 862	16 540	-526	2
622	Krødsherad	1,15	1,26	6 633	17 033	-502	-93
623	Modum	1,07	1,05	6 084	15 899	823	180
624	Øvre Eiker	1,01	0,96	5 368	15 087	1 035	225
625	Nedre Eiker	0,95	0,87	5 258	14 225	1 180	249
626	Lier	0,92	0,87	2 389	14 182	-162	-97
627	Røyken	0,9	0,86	2 721	13 867	227	31
628	Hurum	1,02	1,01	4 310	15 395	94	3
631	Flesberg	1,14	1,28	6 244	16 864	-1 037	-146
632	Rollag	1,27	1,51	6 705	18 604	-3 143	-626
633	Nore og Uvdal	1,18	1,32	5 539	20 625	-2 124	-313
701	Borre	0,99	0,91	5 148	14 840	1 330	309
702	Holmestrand	1	0,94	5 974	14 984	1 078	244
704	Tønsberg	1	0,91	3 377	15 190	380	65
706	Sandefjord	0,99	0,89	5 260	14 797	1 510	294
709	Larvik	1	0,94	5 193	15 067	1 245	274
711	Svelvik	0,98	0,95	5 435	14 754	750	159
713	Sande	0,97	0,94	5 191	14 560	722	98
714	Hof	1,1	1,19	7 529	16 095	-650	-57
716	Våle	1,05	1,17	6 157	15 671	-825	33
718	Ramnes	1,04	1,1	6 682	15 371	-344	-34

719	Andebu	1,02	1,04	6 153	15 108	51	115
720	Stokke	0,97	0,95	5 767	14 573	636	160
722	Nøtterøy	0,97	0,91	4 418	14 673	1 097	244
723	Tjøme	1,09	1,04	6 468	16 142	1 085	270
728	Lardal	1,12	1,2	7 465	16 443	-403	-136
805	Porsgrunn	0,99	0,91	4 942	14 957	1 403	253
806	Skien	0,99	0,95	5 137	14 883	938	219
807	Notodden	1,03	0,99	6 041	15 389	901	69
811	Siljan	1,05	1,21	6 594	15 593	-1 309	-162
814	Bamble	0,98	0,92	5 538	14 643	978	154
815	Kragerø	1,07	1,07	7 390	15 681	328	23
817	Drangedal	1,14	1,28	9 088	16 487	-1 226	-98
819	Nome	1,09	1,07	6 959	16 071	705	62
821	Bø	1,05	1,06	5 942	15 653	398	-17
822	Sauherad	1,1	1,13	8 167	16 143	125	42
826	Tinn	1,11	1,16	4 784	16 597	-1 118	-108
827	Hjartdal	1,29	1,53	7 303	18 910	-2 835	-560
828	Seljord	1,15	1,28	7 081	16 974	-816	-19
829	Kviteseid	1,16	1,31	7 704	16 974	-1 067	-310
830	Nissedal	1,32	1,71	7 903	19 193	-4 185	-645
831	Fyresdal	1,21	1,56	5 899	18 049	-4 558	-849
833	Tokke	1,18	1,34	5 471	17 513	-2 476	-272
834	Vinje	1,16	1,3	5 268	19 215	-2 177	-381
901	Risør	1,08	1,08	8 156	15 789	378	26
904	Grimstad	0,98	0,95	5 205	14 700	704	166
906	Arendal	1	0,94	5 649	14 970	1 128	168
911	Gjerstad	1,21	1,33	10 154	17 372	-894	-146
912	Vegårshei	1,18	1,37	10 263	16 923	-1 883	-417
914	Tvedestrand	1,13	1,16	8 689	16 496	100	64
919	Froland	1,07	1,17	7 501	15 668	-782	-106
926	Lillesand	1,05	1,03	6 189	15 564	711	150
928	Birkenes	1,11	1,22	7 691	16 293	-705	-84
929	Åmli	1,28	1,69	8 560	18 654	-3 758	-438
935	Iveland	1,3	1,69	10 603	18 585	-3 764	-625
937	Evje og Hornnes	1,09	1,18	6 950	16 070	-535	-59
938	Bygland	1,32	1,68	8 505	19 135	-3 278	-924
940	Valle	1,27	1,57	6 116	22 495	-3 876	-582
941	Bykle	1,29	1,85	0	54 380	-535	-24
1001	Kristiansand	0,97	0,92	4 523	14 666	1 025	252
1002	Mandal	1	0,98	6 110	14 933	661	128
1003	Farsund	1,05	1,05	5 305	15 632	472	143
1004	Flekkefjord	1,09	1,15	6 275	16 093	-175	9

1014	Vennesla	0,96	0,94	5 941	14 390	490	87
1017	Sogndalen	1,01	1,05	6 547	15 025	-55	63
1018	Søgne	0,94	0,97	5 653	14 169	-14	88
1021	Marnardal	1,19	1,39	11 042	17 034	-1 932	-486
1026	Åseral	1,47	2,16	7 840	25 945	-8 020	-942
1027	Audnedal	1,3	1,57	10 059	18 647	-2 395	-392
1029	Lindesnes	1,12	1,2	4 286	20 418	-1 624	-317
1032	Lyngdal	1,04	1,08	7 154	15 341	-125	-36
1034	Hægebostad	1,25	1,58	9 277	18 086	-3 085	-507
1037	Kvinesdal	1,06	1,08	3 992	16 665	-927	-237
1046	Sirdal	1,22	1,58	0	28 637	-3 947	-723
1101	Eigersund	0,99	1,01	5 043	14 834	166	109
1102	Sandnes	0,92	0,86	2 516	14 117	41	2
1103	Stavanger	0,93	0,88	2 349	16 398	-339	-72
1106	Haugesund	0,98	0,93	4 445	14 774	1 064	205
1111	Sokndal	1,06	1,11	5 611	15 847	26	20
1112	Lund	1,14	1,29	7 468	16 713	-1 104	-54
1114	Bjerkreim	1,14	1,44	6 241	16 900	-2 842	-356
1119	Hå	0,98	0,97	4 635	14 802	625	141
1120	Klepp	0,87	0,83	2 053	13 501	-110	-156
1121	Time	0,95	0,96	3 236	14 546	-345	-35
1122	Gjesdal	0,96	1	5 267	14 434	-104	49
1124	Sola	0,87	0,81	1 558	16 266	-384	-90
1127	Randaberg	0,86	0,84	1 483	14 479	-753	-237
1129	Forsand	1,37	1,97	3 626	27 579	-7 167	-1154
1130	Strand	1,01	1,02	5 872	15 021	216	79
1133	Hjelmeland	1,23	1,5	4 524	23 154	-3 584	-612
1134	Suldal	1,18	1,4	2 993	23 251	-3 116	-600
1135	Sauda	1,05	1,05	5 913	15 634	499	130
1141	Finnøy	1,22	1,62	7 635	17 826	-3 737	-499
1142	Rennesøy	1,1	1,23	5 611	16 349	-1 081	-250
1144	Kvitsøy	1,43	2,25	10 723	20 432	-8 297	-1256
1145	Bokn	1,31	1,87	10 146	18 825	-5 644	-935
1146	Tysvær	1,03	1,09	4 362	15 563	-719	-119
1149	Karmøy	0,97	0,91	5 527	14 521	978	159
1151	Utsira	2,23	4,33	20 826	30 732	-21 670	-3065
1154	Vindafjord	1,16	1,21	6 135	17 176	-327	-31
1201	Bergen	0,99	0,94	3 456	15 103	66	38
1211	Etne	1,12	1,22	6 352	16 603	-480	2
1214	Ølen	1,16	1,21	7 575	17 036	44	34
1216	Sveio	1,21	1,28	9 496	17 484	-193	88
1219	Bømlo	1,01	1,04	6 255	14 982	-46	-89

1221	Stord	0,87	0,86	2 680	13 498	199	45
1222	Fitjar	1,03	1,18	6 823	15 248	-1 389	-384
1223	Tysnes	1,26	1,39	10 452	18 096	-908	-197
1224	Kvinnherad	1,1	1,2	5 928	16 390	-419	-1
1227	Jondal	1,35	1,67	8 702	19 537	-3 007	-594
1228	Odda	1,04	1,04	4 593	15 575	60	35
1231	Ullensvang	1,18	1,35	8 278	17 226	-1 313	-91
1232	Eidfjord	1,28	1,68	240	28 745	-4 957	-1101
1233	Ulvik	1,32	1,64	6 545	23 331	-4 086	-692
1234	Granvin	1,42	1,84	11 563	20 271	-3 861	-645
1235	Voss	1,05	1,04	5 313	15 711	735	61
1238	Kvam	1,09	1,12	7 012	16 132	230	22
1241	Fusa	1,17	1,33	5 655	17 378	-2 138	-445
1242	Samnanger	1,15	1,33	6 811	16 996	-1 324	-160
1243	Os	0,95	0,95	4 992	14 291	291	61
1244	Austevoll	1,11	1,25	6 828	16 365	-990	-169
1245	Sund	1,07	1,14	7 470	15 725	-472	29
1246	Fjell	0,92	0,93	4 965	13 922	192	29
1247	Askøy	0,94	0,9	5 067	14 118	666	80
1251	Vaksdal	1,18	1,3	5 712	17 521	-1 796	-267
1252	Modalen	1,86	3,31	5 173	38 506	-16 172	-2251
1253	Osterøy	1,07	1,11	7 314	15 718	-137	-7
1256	Meland	1,03	1,05	7 376	15 150	59	-40
1259	Øygarden	1,13	1,22	8 312	16 479	-557	-2
1260	Radøy	1,09	1,12	7 999	15 946	28	-112
1263	Lindås	1,05	1,06	6 471	15 540	318	5
1264	Austrheim	1,07	1,19	4 723	16 020	-1 515	-473
1265	Fedje	1,42	1,97	11 486	20 225	-5 361	-997
1266	Masfjorden	1,25	1,64	6 431	19 168	-4 886	-730
1401	Flora	0,98	1,07	4 806	14 724	-647	-65
1411	Gulen	1,37	1,8	10 745	19 624	-3 995	-531
1412	Solund	1,5	2,14	12 049	21 297	-6 240	-889
1413	Hyllestad	1,26	1,52	9 770	18 206	-2 252	-386
1416	Høyanger	1,15	1,23	5 759	17 112	-886	-232
1417	Vik	1,18	1,31	5 561	17 471	-2 055	-422
1418	Balestrand	1,38	1,65	9 211	19 915	-2 289	-332
1419	Leikanger	1,12	1,27	5 803	16 592	-1 372	2
1420	Sogndal	0,96	1	3 990	14 636	-56	-57
1421	Aurland	1,21	1,45	1 157	25 946	-3 245	-768
1422	Lærdal	1,17	1,38	5 379	19 506	-2 965	-461
1424	Årdal	0,94	0,93	2 397	15 453	-861	-210
1426	Luster	1,19	1,29	5 625	18 402	-1 712	-304

1428	Askvoll	1,21	1,42	9 004	17 590	-1 755	-264
1429	Fjaler	1,19	1,29	8 298	17 320	-484	-276
1430	Gaular	1,19	1,37	8 173	17 319	-1 422	-272
1431	Jølster	1,23	1,38	7 935	17 898	-956	-172
1432	Førde	0,92	0,92	3 016	14 098	-136	17
1433	Naustdal	1,18	1,32	8 387	17 136	-1 109	-207
1438	Bremanger	1,24	1,38	7 238	18 126	-1 090	-144
1439	Vågsøy	0,99	1,03	4 012	15 043	-342	-196
1441	Selje	1,16	1,31	8 556	16 835	-1 262	-152
1443	Eid	1,05	1,07	6 442	15 544	156	1
1444	Hornindal	1,26	1,61	9 435	18 281	-3 160	-485
1445	Gloppen	1,14	1,17	7 353	16 784	345	68
1449	Stryn	1,12	1,2	6 856	16 487	-348	-4
1502	Molde	0,99	0,95	4 651	14 892	904	219
1503	Kristiansund	0,99	0,91	4 972	14 862	1 359	157
1504	Ålesund	0,97	0,9	4 368	14 736	1 352	247
1511	Vanylven	1,15	1,22	7 731	16 846	-238	-57
1514	Sande	1,13	1,3	8 489	16 429	-1 550	-234
1515	Herøy	1	1	6 255	14 869	299	-26
1516	Ulstein	0,93	0,94	2 362	14 607	-954	-336
1517	Hareid	1,03	1,03	7 397	15 176	239	90
1519	Volda	1,03	1,06	6 483	15 290	108	-29
1520	Ørsta	1,05	1,08	6 882	15 518	114	49
1523	Ørskog	1,11	1,23	6 495	16 430	-686	-208
1524	Norddal	1,32	1,56	7 302	20 638	-3 166	-456
1525	Stranda	1,07	1,18	5 072	15 990	-1 050	-146
1526	Stordal	1,27	1,6	7 638	18 518	-3 219	-550
1528	Sykkylven	0,99	0,99	5 802	14 765	342	36
1529	Skodje	1,04	1,11	7 226	15 403	-371	-61
1531	Sula	0,99	0,98	5 890	14 772	468	29
1532	Giske	1	1,05	6 340	14 931	-164	-21
1534	Haram	1,08	1,12	6 471	15 938	77	82
1535	Vestnes	1,06	1,03	6 313	15 683	785	19
1539	Rauma	1,08	1,13	6 732	15 935	-55	55
1543	Nesset	1,21	1,37	8 172	17 622	-1 170	-117
1545	Midsund	1,18	1,31	8 176	17 218	-897	-267
1546	Sandøy	1,21	1,66	5 902	18 206	-5 711	-1049
1547	Aukra	1,1	1,23	7 397	16 157	-1 010	-196
1548	Fræna	1,02	0,98	6 752	15 046	721	-37
1551	Eide	1,07	1,16	6 660	15 778	-588	-133
1554	Averøy	1,07	1,13	6 525	15 863	-123	-72
1556	Frei	0,96	0,96	6 576	14 322	232	-89

1557	Gjemnes	1,2	1,33	9 390	17 427	-876	-228
1560	Tingvoll	1,15	1,25	8 904	16 672	-719	-126
1563	Sunndal	0,95	0,96	3 644	14 398	42	-88
1566	Surnadal	1,05	1,13	6 359	15 645	-429	-103
1567	Rindal	1,18	1,36	6 973	17 298	-1 301	-291
1569	Aure	1,2	1,4	9 685	17 352	-1 783	-339
1571	Halsa	1,3	1,47	10 734	18 692	-1 174	-270
1572	Tustna	1,36	1,72	12 615	19 240	-3 510	-624
1573	Smøla	1,16	1,33	9 691	16 774	-1 586	-403
1601	Trondheim	0,93	0,9	3 204	14 219	345	79
1612	Hemne	1,05	1,12	7 065	15 477	-460	-3
1613	Snillfjord	1,44	2,19	11 492	20 497	-7 649	-1072
1617	Hitra	1,2	1,41	10 543	17 248	-1 915	-393
1620	Frøya	1,14	1,36	9 321	16 592	-2 044	-339
1621	Ørland	1,01	1,05	6 153	14 967	-105	28
1622	Agdenes	1,24	1,44	10 050	17 905	-1 701	-440
1624	Rissa	1,11	1,15	7 446	16 285	-18	-15
1627	Bjugn	1,07	1,12	8 591	15 636	-278	-71
1630	Åfjord	1,08	1,29	8 323	15 854	-1 997	-401
1632	Roan	1,34	1,84	12 112	19 020	-5 046	-887
1633	Osen	1,38	1,86	12 499	19 518	-4 810	-798
1634	Oppdal	1,01	1,02	6 120	14 969	220	-18
1635	Rennebu	1,17	1,27	6 570	17 213	-604	-98
1636	Meldal	1,15	1,18	8 119	16 746	190	73
1638	Orkdal	1,05	1,07	7 135	15 548	241	58
1640	Røros	1,06	1,1	6 081	15 697	-30	-80
1644	Holtålen	1,25	1,39	10 666	17 875	-1 101	-175
1648	Midtre Gauldal	1,11	1,18	8 562	16 215	-415	-26
1653	Melhus	0,96	0,93	6 227	14 307	540	51
1657	Skaun	1,02	1,03	7 489	15 086	150	53
1662	Klæbu	0,94	0,97	4 530	14 228	56	-2
1663	Malvik	0,92	0,88	5 391	13 800	659	130
1664	Selbu	1,17	1,23	7 894	17 150	-8	-103
1665	Tydal	1,24	1,69	2 560	25 344	-5 642	-784
1702	Steinkjer	0,99	0,96	6 264	14 793	683	96
1703	Namsos	0,99	0,97	6 165	14 715	563	72
1711	Meråker	1,19	1,31	9 875	17 187	-883	-100
1714	Stjørdal	0,98	0,93	6 369	14 639	909	122
1717	Frosta	1,23	1,36	10 800	17 640	-983	-47
1718	Leksvik	1,1	1,18	8 131	16 103	-509	-197
1719	Levanger	1,02	0,97	6 065	15 154	922	71
1721	Verdal	0,98	0,94	6 180	14 546	645	86

1723	Mosvik	1,4	1,86	10 953	20 084	-4 309	-699
1724	Værran	1,12	1,25	8 755	16 346	-1 067	-307
1725	Namdalseid	1,17	1,37	9 678	16 913	-1 815	-458
1729	Inderøy	1,03	1,05	7 204	15 267	124	-7
1736	Snåsa	1,15	1,28	8 060	16 786	-990	-94
1738	Lierne	1,22	1,65	8 808	17 783	-4 141	-806
1739	Røyrvik	1,29	2,02	6 966	19 177	-8 717	-1502
1740	Namsskogan	1,22	1,73	6 035	21 026	-6 327	-1063
1742	Grong	1,18	1,32	6 678	17 342	-1 042	-158
1743	Høylandet	1,26	1,54	10 125	18 172	-2 549	-555
1744	Overhalla	1,05	1,11	7 142	15 555	-300	-55
1748	Fosnes	1,34	1,91	12 658	19 019	-5 906	-1105
1749	Flatanger	1,24	1,64	10 888	17 832	-4 033	-1084
1750	Vikna	1,05	1,17	8 240	15 432	-1 099	-359
1751	Nærøy	1,14	1,3	9 499	16 504	-1 429	-231
1755	Leka	1,39	1,99	12 894	19 644	-6 130	-1055
1804	Bodø	0,89	0,84	3 218	13 711	1 003	177
1805	Narvik	0,96	0,91	4 328	14 544	994	156
1811	Bindal	1,22	1,57	7 800	17 839	-3 185	-495
1812	Sømna	1,12	1,31	8 871	16 261	-1 793	-526
1813	Brønnøy	1,04	1,07	7 574	15 332	-25	9
1815	Vega	1,23	1,61	10 311	17 704	-3 777	-681
1816	Vevelstad	1,51	2,38	14 251	21 297	-8 909	-1433
1818	Herøy	1,24	1,69	11 499	17 655	-4 772	-763
1820	Alstahaug	0,98	0,98	6 219	14 562	277	-40
1822	Leirfjord	1,32	1,48	12 201	18 719	-1 247	-236
1824	Vefsn	0,95	0,96	4 538	14 387	286	-14
1825	Grane	1,21	1,53	8 500	17 678	-2 933	-492
1826	Hattfjelldal	1,16	1,62	9 626	16 769	-4 867	-774
1827	Dønna	1,26	1,66	11 674	17 946	-4 114	-768
1828	Nesna	1,19	1,51	9 385	17 184	-3 210	-724
1832	Hemnes	1,09	1,16	6 948	16 128	-184	18
1833	Rana	0,94	0,88	4 374	14 223	1 023	141
1834	Lurøy	1,35	1,79	12 339	19 192	-4 309	-665
1835	Træna	1,55	2,45	13 056	21 909	-9 132	-1577
1836	Rødøy	1,57	2,2	14 437	22 101	-6 147	-947
1837	Meløy	1,11	1,2	6 247	16 433	-439	-17
1838	Gildeskål	1,34	1,74	11 646	19 081	-3 852	-515
1839	Beiarn	1,3	1,72	9 907	18 797	-3 991	-610
1840	Saltdal	1,05	1,08	6 800	15 596	113	27
1841	Fauske	1,02	1,01	6 681	15 123	420	58
1842	Skjerstad	1,45	1,83	13 313	20 504	-3 490	-808

1845	Sørfold	1,22	1,42	7 970	17 780	-1 550	-245
1848	Steigen	1,3	1,52	11 134	18 617	-1 816	-243
1849	Hamarøy	1,32	1,61	9 782	19 037	-2 456	-309
1850	Tysfjord	1,24	1,55	9 099	17 902	-2 893	-466
1851	Lødingen	1,13	1,23	8 162	16 502	-631	-104
1852	Tjeldsund	1,21	1,57	9 825	17 431	-3 601	-669
1853	Evenes	1,27	1,52	10 161	18 304	-2 146	-519
1854	Ballangen	1,16	1,29	9 346	16 750	-1 051	-298
1856	Røst	1,25	1,82	9 868	18 093	-5 753	-989
1857	Værøy	1,21	1,69	9 950	17 504	-4 855	-1057
1859	Flakstad	1,12	1,4	7 779	16 475	-2 676	-686
1860	Vestvågøy	1,06	1,06	8 009	15 515	327	41
1865	Vågan	1,04	1,05	7 484	15 249	189	-62
1866	Hadsel	1,06	1,07	8 004	15 470	152	-20
1867	Bø	1,17	1,21	10 782	16 816	-136	-162
1868	Øksnes	0,99	1,07	6 535	14 781	-594	-194
1870	Sortland	1,02	1,01	7 085	15 008	399	54
1871	Andøy	1,07	1,11	7 742	15 647	-172	-47
1874	Moskenes	1,16	1,45	9 110	16 791	-2 857	-570
1901	Harstad	0,92	0,9	4 670	13 925	508	98
1902	Tromsø	0,9	0,92	3 752	13 783	187	134
1911	Kvæfjord	1,09	1,32	8 166	15 923	-2 234	-379
1913	Skånland	1,09	1,24	8 920	15 913	-1 383	-242
1915	Bjarkøy	1,67	2,39	16 015	23 248	-7 137	-1237
1917	Ibestad	1,3	1,63	11 380	18 579	-3 152	-590
1919	Gratangen	1,33	1,71	12 416	18 843	-3 757	-728
1920	Lavangen	1,29	1,71	11 913	18 359	-4 215	-837
1922	Bardu	0,94	1,04	4 022	14 330	-686	-195
1923	Salangen	1,17	1,41	9 399	16 904	-2 329	-348
1924	Målselv	0,96	1,03	4 783	14 544	-317	-4
1925	Sørreisa	1,05	1,11	7 745	15 405	-450	-156
1926	Dyrøy	1,31	1,65	11 744	18 692	-3 255	-704
1927	Tranøy	1,25	1,63	11 042	17 853	-3 875	-655
1928	Torsken	1,33	1,89	11 412	18 937	-5 769	-1028
1929	Berg	1,37	1,82	10 489	19 662	-4 230	-700
1931	Lenvik	0,97	1,03	6 453	14 381	-460	-128
1933	Balsfjord	1,04	1,17	7 262	15 347	-1 167	-241
1936	Karlsøy	1,14	1,68	9 351	16 590	-5 700	-830
1938	Lyngen	1,11	1,31	9 001	16 101	-1 995	-324
1939	Storfjord	1,1	1,33	7 040	16 272	-2 008	-431
1940	Kåfjord	1,11	1,29	8 908	16 080	-1 725	-393
1941	Skjervøy	1,06	1,3	9 118	15 479	-2 446	-509

1942	Nordreisa	1	1,16	7 794	14 767	-1 570	-352
1943	Kvænangen	1,22	1,55	8 939	17 740	-3 119	-821
2002	Vardø	1	1,16	6 200	14 838	-1 554	-417
2003	Vadsø	0,88	0,94	3 302	13 465	-377	-121
2004	Hammerfest	0,88	0,96	3 937	13 504	-555	-192
2011	Kautokeino	1	1,32	8 444	14 652	-3 536	-557
2012	Alta	0,92	0,99	5 302	13 859	-626	-45
2014	Loppa	1,32	1,94	11 754	18 842	-6 417	-1175
2015	Hasvik	1,16	1,66	9 610	16 732	-5 318	-1239
2017	Kvalsund	1,19	1,74	9 707	17 132	-5 830	-1255
2018	Måsøy	1,14	1,65	8 726	16 633	-5 257	-832
2019	Nordkapp	0,96	1,1	5 533	14 450	-1 228	-275
2020	Porsanger	0,96	1,2	5 729	14 337	-2 527	-324
2021	Karasjok	0,97	1,3	7 086	14 296	-3 716	-892
2022	Lebesby	1,18	1,74	8 324	17 260	-5 703	-1004
2023	Gamvik	1,11	1,64	8 187	16 297	-5 570	-1132
2024	Berlevåg	1,11	1,61	8 300	16 231	-5 272	-1093
2025	Deatnu-Tana	1,08	1,38	7 637	15 828	-3 009	-504
2027	Nesseby	1,24	1,77	10 899	17 769	-5 576	-890
2028	Båtsfjord	0,91	1,09	4 714	13 744	-1 859	-533
2030	Sør-Varanger	0,91	0,99	4 016	13 911	-536	-154
Gjennomsnitt landet		1	1	4 782	15 688	0	0



# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
<b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>
Innstilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utvendelsestjenester</a></li><li>• <a href="#">Innhaldsforsvar</a></li></ul>
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) ⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

 <b>NOU</b> NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON



MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING