



**UTDANNINGS  
FORBUNDET**

Vår dato  
30.1.2006

Avdeling  
Utredning

Deres dato  
11.10.2005

Deres referanse  
05/3280-1 MSC

Vår referanse  
200500868-5

Arkivkode  
621.0

Vår saksbehandler  
Jan Mønnesland

Direkte telefon  
+ 47 24 14 20 45

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep.  
0032 OSLO

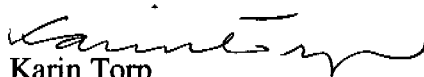
KOMM. OG REG. DEP
31 JAN 2006 05/3280-94
Ark. 661.0
Avd. KO / KØ / HER


## Høring - Inntektssystemutvalgets utredning - NOU 2005: 18

Vi viser til deres brev av 11.10.2005 hvor vi inviteres til å komme med høringsuttalelse til Inntektssystemutvalgets innstilling, NOU 2005:18.

Utdanningsforbundets synspunkter framgår av vedlagte notat.

Med vennlig hilsen  
for Utdanningsforbundet

  
Karin Torp  
avdelingsleder

  
Jan Mønnesland  
samfunnsøkonom

Vedlegg: notat "Kommentar til inntektssystemutvalgets innstilling: NOU 2005:18 Foredling, forenkling, forbedring"

Utdanningsforbundet

## **Kommentarer til inntektssystemutvalgets innstilling:**

### **NOU 2005:18 Foredling, forenkling, forbedring**

jm 30.12.2006

#### **Sammendrag**

Utdanningsforbundet har følgende kommentarer til Inntektssystemutvalgets innstilling, NOU 2005:18:

- utvalgets synspunkter om rammetilskudd kontra øremerking finner vi noe forenklet. Her må en åpne for konkrete vurderinger i den enkelte sak
- vi er glad for at utvalget har rettet opp de groveste regnefeilene fra det forrige inntektssystemutvalgets side. Dette medfører bl.a. at bosettingsmønster nå vektlegges sterkere for de fleste sektornøkklens del
- utvalgets avvisning av den normerte lokaliseringsmodellen for grunnskolen del er basert på en feilaktig begrunnelse. Klassedelingsreglene har fortsatt gyldighet som norm for minsteressurser. Utvalgets forslag til sektornøkler må derfor avvises, det må gjøres nye utredninger for å få etablert en oppdatert sektornøkkel under bibehold av den normative modellen for skolestruktur
- vi er enige i at det innføres en egen indikator i sektornøkkel for grunnskolen for å ivareta utgiftsbehov knyttet til spesialundervisning. Vi mener den foreslåtte indikator, antall barn med grunn- og hjelpetønad, bare delvis fanger opp denne kostnaden. Dette bør utredes videre, for å få fanget opp flere aspekter ved behovsprofilen
- vi er overrasket over at utvalget, uten en spesifikk vurdering, baserer seg på at tilskuddet for opplæring av språklige minoriteter skal innlemmes i inntektssystemet. Utvalgets mandat var å vurdere muligheten for en slik innlemming, det er noe annet enn å basere innstillingen på at en slik innlemming skal finne sted. Det er så langt ikke kommet noe forslag om slik innlemming fra noen politiske instanser. Det må derfor utvikles et nytt forslag til sektornøkler for grunnskolen basert på at dette tilskuddet fortsatt består som et øremerket statlig tilskudd
- sektornøkkel for videregående opplæring er basert på et faglig svakt grunnlag, bl.a. begrunnet i dårlig datatilgang. Da må saken utredes videre, basert på nødvendig datainnhenting. Forslaget til indikatorer for voksenundervisning virker uheldig. Utvalgets forslag til ny sektornøkkel sektornøkkel må ikke implementeres før en slik videre utredning er foretatt
- det er ikke gjort tilfredsstillende utredning av skoleskyss-kostnadene, verken for grunnskolen eller videregående skoler. Slike utredninger må gjennomføres. Det må i den sammenheng også gjøres en vurdering av hvilke skjev-allokkeringer som skapes av at kommunene bestemmer skolestruktur for grunnskolen del uten å måtte forholde seg til de skysskostnader som fylkeskommunene påføres
- utvalget baserer seg på at barnehagefinansieringen skal implementeres når full dekning er oppnådd. Da vil en benytte sektornøkkel fra delinnstillingen per mars 2005, med oppdatert vekting. Vi viser til våre tidligere kommentarer i brev til KRD av 16. mars 2005.

Dersom barnehagetilskuddene skal innlemmes, vil det kreve helt nye utredninger for å rette opp svakheter ved den delkostnadsnøkkelen som tidligere er foreslått fra utvalgets side.

- vi er enige med utvalget i at utgiftsutjevningen bør baseres på historiske og ikke løpende befolkningstall
- vi er enige med utvalget i at det ikke er behov for å betrakte kommunestørrelse som en frivillig kostnad. Inntektssystemet er ikke noe velegnet virkemiddel for å generere endringer i kommunestrukturen
- vi er ikke enig med utvalget i at det er behov for en mindre stram inntektsutjevning for fylkeskommunenes del. I den grad en vil endre inntektsutjevningen, bør det heller være i motsatt retning, dvs. økt utjevningsgrad. Det er ikke akseptabelt med sterkere ulikheter i tilbudet av videregående opplæring fylkene imellom enn det vi opplever i dag.
- vi er enige i forslaget om at inntektsutjevningen bør skje i forhold til prognostiserte og ikke faktiske skatteinntekter. Dette vil fjerne et alvorlig ustabilitetsproblem, og skape sikrere driftsvilkår for de kommunale tjenestene
- forslaget om endringer i de regionalpolitiske tilskuddene virker lite gjennomtenkt. Forslaget vil på flere punkter bryte med viktige deler av dagens regionalpolitiske innretning, uten at dette virker erkjent av utvalget. Vi vil advare mot en endring på det grunnlaget som nå foreligger
- vi er i utgangspunktet enig i at finansieringen av friskolene bør overtas av kommunesektoren, slik en nå gjør for barnehagens del. Det forutsetter imidlertid at staten fortsatt har godkjenningmyndighet i forhold til etablering (med vetorett fra kommunenes side når skadelige virkninger må forventes), samt at tildelingssystemet forøvrig beholdes som i dag. Vi er uenige i utvalgets holdning om at kommunene selv skal kunne velge omfang og finansieringssystem overfor friskolene, dette vil bryte sterkt med de politiske holdninger regjeringen har stadfestet på dette punktet.

Som det framgår av ovenstående punkter, har innstillingen viktige mangler på en rekke områder som er av stor betydning for kommunene og for de ulike virksomhetene innenfor bl.a. skole- og barnehagesektoren. Det er derfor avgjørende at det foretas supplerende utredninger på de områder hvor innstillingen er mangelfull, før endringer på disse områdene gjennomføres.

Dette er ikke til hinder for at enkeltforslag i innstillingen kan gjennomføres raskt, der disse ikke er organisk sammenknyttet med de øvrige elementene. Vi vil her særlig framheve forslaget om at inntektsutjevningen bør skje i forhold til anslått skattenivå og ikke realisert skattenivå. Dette bør etter vår mening kunne gjennomføres allerede fra 2007 av.

Selv om vi har klare innvendinger mot en rekke tildels sentrale punkter i innstillingen, vil vi likevel understreke at dette utvalget har på flere felter gjort et stort og nyttig utredningsarbeide.

De enkelte punktene blir kommentert mer uttømmende nedenfor.

## Rammefinansiering kontra øremerking

Utvalget diskuterer modellen med rammefinansiering av kommunale tjenester opp mot alternativene full statlig styring av tjenestene samt aktivitetsbaserte statlige overføringer. De finner det utenfor sitt mandat å vurdere eventuell statlig overtakelse av de ulike velferdssektorene. Da gjenstår rammefinansiering og øremerkede tilskudd som alternative finansieringsformer.

Utvalget har hatt en klar føring i mandatet fra den forrige regjeringen. Det heter her at rammefinansiering er regjeringens hovedfinansieringsmodell, og at utvalget bes drøfte i hvilken grad rammefinansiering kan bidra til effektiv ressursbruk. Utvalget finner at rammefinansieringen bidrar til slik effektivitet, dels ved det de kaller prioriteringseffektivitet og dels ved kostnadseffektivitet.

Utdanningsforbundet vil vise til at slike effektivitetsformer i flere tilfeller kan komme i konflikt med nasjonale hensyn. Dersom en kommune med høy eldreandel raserer skoletilbudet og overfører pengene til eldreomsorg, vil dette teknisk sett være bedret prioriteringseffektivitet. Nasjonale normer kan imidlertid tilsi at en vil begrense slike utslag av prioriteringseffektivitet og ønske klare standarder også innenfor de enkelte velferdsfunksjonene. Tilsvarende gir det høy kostnadseffektivitet å stue de eldre sammen på flersengsrom. Handlingsplanen for eldreomsorg skulle nettopp bidra til å begrense denne type kostnadseffektivitet ved hjelp av øremerkede tilskudd for utbygging av enerom.

Utvalget hevder at *"alternativet med sterkere statlig styring gjennom øremerkede tilskudd vil gi et klart dårligere styringssystem enn det som gjelder i dag."* Som eksemplene ovenfor viser, er ikke det alltid opplagt. Vi finner det fullt ut legitimt at staten kan ønske strammere styring av enkelte velferdstjenester enn det rammetilskudd og kommunal handlefrihet alene vil frambringe. Det må derfor være en løpende politisk vurdering i hvilken grad staten bør ta tiltak som begrenser den lokale handlingsfriheten. Slike inngrep kan være via minstestandarder og resultatkrav til tjenestene. Det kan også skje via øremerkede tilskudd, enten fullt ut eller kombinert med kommunale egenandeler. Forutsetningen for slike statlige initiativer bør være at en har definert klare mål for tjenestenes omfang og kvalitet, og at slike nasjonale mål vanskelig kan oppnås gjennom rammefinansiering alene.

Utvalget kommer inn på dette i sin diskusjon av hvordan nasjonale standardkrav og nasjonale velferdsreformer kan implementeres. Det heter her at *"øremerkede tilskudd bare bør benyttes dersom kommuner eller fylkeskommuner, innenfor gitte økonomiske rammer, prioriterer det aktuelle tjenesteområdet lavere enn det som følger av nasjonale politiske vurderinger"*. Samtidig sier en at *"nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses"*.

Vi synes utvalget her går inn på velferdspolitiske prioriteringer og vurderinger som ligger på siden av mandatet. Hvor store velferdspolitiske ambisjoner nasjonale myndigheter bør ha, er et politisk avveiningsspørsmål som primært bør vurderes ut fra andre betraktninger enn de utvalget har lagt til grunn. Vi merker oss imidlertid at utvalget her aksepterer at graden av nasjonal styring (og dermed bruken av øremerkede tilskuddsformer) må vurderes konkret for den enkelte satsing og enkelte tjeneste.

## Utgiftsutjevningen generelt

Utgiftsutjevningen skal sørge for at kommuner med høye utgiftsbehov per innbygger får kompensasjon for sine ekstraavgifter, mens kommuner med lave utgiftsbehov per innbygger

blir trukket for denne fordelten. Omfordelingen går nominelt i balanse. Utgiftsutjevningen blir dermed ikke noe redskap som kan forholde seg til nasjonale endringer i utgiftsbehov, slik som økt antall eldre, økte elevtall etc. Slike nasjonale endringer i utgiftsbehov må takles via økte nasjonale rammer for kommunesektorens frie inntekter.

Vi konstaterer at utvalget, for de fleste sektorenes del, har fått utført beregninger som ligger på et langt bedre kvalitativt nivå enn det forrige inntektssystemutvalget (Rattsø-utvalget, NOU 1996:1). Resultatet er at de nøklene utvalget nå foreslår ivaretar avstandsulementer på en langt bedre måte enn dagens system for disse sektorene.

Dette er positivt. Vi minner om at Rattsø-utvalgets beregninger ble møtt med massiv faglig kritikk da de ble presentert. Ikke minst det økonometriske arbeidet ble vurdert som faglig utilfredsstillende. Det er på høy tid at slike klare regnefeil rettes opp gjennom et mer kvalitativt tilfredsstillende beregningsarbeid.

Vi har imidlertid innvendinger mot beregningene som er utført for utdanningssektoren. Disse blir omtalt nedenfor.

### **Kostnadsnøkler for grunnskolen**

Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen er beregnet ut fra en normativ modell for optimal skolestruktur. Det er tatt utgangspunkt i normtall for maksimal klassestørrelse (28 elever på barnetrinnet, 30 elever på ungdomstrinnet), maksimal skolestørrelse (400 elever) samt maksimal reisetid (15 minutter på barnetrinnet, 30 minutter på ungdomstrinnet). En skolestruktur som tilsvarende disse minstekravene blir ansett som pålagt. Om en velger en mer kostnadskreven skolestruktur enn minstekravene tilsier, blir det ansett som en frivillig tilpasning som utgiftsutjevningen ikke skal ta høyde for.

Utvalget foreslår å gå bort fra den normative modellen. Det begrunnes med at klassedelingsreglene nå er opphevet. De påpeker at skal en normativ modell ha legitimitet, må normene være basert enten på juridiske eller på åpenbart rimelige normnivåer. De mener dagens normative modell ikke lenger har slik forankring etter at klassedelingsreglene er opphevet.

Dette er ikke holdbart. Faktum er at klassedelingsreglene fortsatt gjelder som et minimumsnivå i forhold til kommunenes ressursbruk. Avvik fra klassedelingsreglene skal ikke benyttes som innsparende tiltak. De tidligere klassedelingsreglene er derfor fortsatt et normativt krav for ressursbruken. I tillegg har en et lovfestet krav om forsvarlighet og ivaretagelse av behovet for sosial tilhørighet som skal begrense muligheten til ukontrollert vekst i gruppestørrelsen. Reisetidskriteriet påvirkes ikke av endrede klassedelingsregler, det er nå som før begrunnet ut fra reelle og ikke forskriftsfestede hensyn.

Det som er endret, er at en i praksis kan få en økonomisk gevinst ved å ignorere forutsetningen om at opphevelsen av klassedelingsreglene ikke skal brukes innsparende. Det virker urimelig å ta som utgangspunkt at en slik ikke-legal tilpasning skal legges til grunn for beregningen av objektive utgiftsbehov.

Utvalget foreslår at en i tillegg til de kriteriene som inngår i dagens sektornøkkel også skal trekke inn antall barn med grunn- og hjelpestønad samt antall 1. generasjons innvandrere fra ikke-skandinaviske land i alder 6.15 år (se omtale nedenfor). Ser en bort fra disse nye indikatorene, viser utvalgets tall at avstandsindikatorenes vekt i kostnadsnøkkelen er redusert fra

11,2 % til 4,8 %, og basisdelens vekt er redusert fra 3,8 % til 2,0 %. Dette skyldes i all hovedsak utvalgets endring av modell, som vi oppfatter som ikke saklig begrunnet. Vi minner om at for de øvrige sektorene får slike indikatorer gjennomgående en høyere vekt enn tidligere, pga. at tidligere regnefeil fra Rattsø-utvalgets side nå rettes opp.

Utdanningsforbundet vil derfor be om at den foreslåtte sektornøkkelen ikke tas i bruk slik den nå står. Det er nødvendig med nye beregninger hvor en opprettholder den normative modellen for utgiftsbehov knyttet til minstenivå for skolestruktur, siden denne fortsatt reflekterer den virkelighet kommunene må tilpasse seg innenfor. Implementering av utvalgets forslag, hvor en ser bort fra slike geografiske bindinger, vil føre til en alvorlig finansieringssvikt for et flertall av kommunene, en svikt som vil framtvinge stadig flere brudd på forutsetningen om at fleksibel gruppestørrelse ikke skal benyttes til innsparende formål.

*Antall barn med grunn- og hjelpestønad* er foreslått som en indikator for behovet for spesialundervisning. Vi er enige i at det er en korrelasjon her. Indikatoren fanger likevel ikke opp behovet for spesialundervisning på en tilstrekkelig måte. Det bør derfor vurderes om en bør supplere denne indikatoren med andre (f.eks. sosioøkonomiske) indikatorer som kan bidra til større treffsikkerhet for spesialundervisningens del. Uansett er det en klar forbedring av sektornøkkelen at spesialundervisningen adresseres på en mer eksplisitt måte.

### **Opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen**

Tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen er et øremerket tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett. Den forrige regjeringen ga våren 2005 utvalget et tilleggsmandat, hvor utvalget ble bedt om å komme med forslag til hvordan dette tilskuddet eventuelt kunne innlemmes i inntektssystemet.

Vi vil minne om at en slik innlemming aldri har vært behandlet av Stortinget, og det inngår heller ikke i de tidligere regjeringers langtidsplan for innlemminger i perioden 2001-2007. Vi minner også om at utvalget ble bedt om å vurdere dette som en eventualitet. Da virker det noe sterkt at utvalget legger fram ett og bare ett forslag til ny samlet sektornøkkel hvor dette tilskuddet er innlemmet. En hadde ventet at utvalget vurderte denne saken for seg, la fram mulige metoder for innlemming, og for øvrig la fram forslag til en nøkkel for grunnskolen også for den eventualitet at et slikt innlemmingsforslag ikke ville bli aktuelt.

Vi vil ikke nå ta stilling til en eventuell innlemming, siden det så langt ikke er reist noe konkret forslag om dette fra noe politisk miljø. En slik sak vil, om den blir reist, kreve en egen vurdering som vi i så fall vil komme tilbake til.

Dersom en innlemming skulle bli aktuell, er da utvalgets forslag en god løsning? Utvalget foreslår å utvide kostnadsnøkkelen for grunnskolen med en indikator for antall førstegenerasjons innvandrere fra ikke-skandinaviske land. Disse innvandrerne vil normalt ha et morsmål som nødvendiggjør særskilt norskopplæring for å bli integrert i ordinær grunnskoleundervisning.

Vi vil påpeke at utgiftene til særskilt språkundervisning ikke fordeles likt med den foreslåtte indikatoren. Ressursbruken varierer sterkt i forhold til hva slags språkbakgrunn innvandrer-elevne har, og hvor godt integrert de er i det norskspråklige sosiale miljø. Den foreslåtte indikatoren blir dermed for grov, og vil resultere i at de kommunene som i dag har særlig sterke utgiftsbehov til slik opplæring ikke lenger vil få dette dekket.

Skulle det bli aktuelt å vurdere en innlemming av dette tilskuddet, må det gjøres nye analyser for å komme fram til et opplegg som bedre ivaretar de faktiske utgiftsbehov.

### **Videregående opplæring**

Utvalget foreslår to endringer i kostnadsnøkkelen for videregående opplæring. Det tas inn et nytt kriterium for antall innbyggere 25-49 år. Videre foreslås en finere oppdeling etter studieretninger, hvor en deler retningene inn i tre grupper etter kostnadsnivå, mot i dag to grupper (yrkesfaglige og allmenne studieretninger)

Innføringen av et eget kriterium for aldersgruppen 25-49 år er begrunnet ut fra behovet for å dekke opp for kostnadene til voksenopplæring for voksne med rett til slik undervisning. De statistiske analysene er imidlertid av svak kvalitet og med uklare konklusjoner. Selv om det er åpenbart positivt at utgifter til voksenundervisning vektlegges i kostnadsnøkkelen, stiller vi oss undrende til valget av kriterium. Det ville vært nyttig om en foretok en grundigere gjennomgang dels av fordelingen av antall voksne med slik rett, og dels av i hvor stor grad de som har slik rett etterspør denne type opplæring. Det kan godt tenkes at det faktiske behovet for voksenopplæring kan fordele seg annerledes fylkene imellom enn samlet befolkning over et så stort aldersspenn. Det burde bl.a. vurderes om andre typer indikatorer, f.eks. antall voksne uten videregående opplæring, eventuelt fordelt etter yrkes/inntektskategorier, kunne anvendes.

Den utelatte aldersgruppen, 19-24 år, deltar i stor grad i videregående opplæring. I opplæringsloven er det nå satt en øvre aldersgrense på 24 år for retten til ordinær videregående opplæring. Elever over 18 år er intet ukjent fenomen, og kan utgjøre et vel så stort utgiftsbehov som de eldre aldersgruppene. Det er derfor nødvendig å ha en egen indikator som fanger opp utgiftsbehovet knyttet til denne aldersgruppen.

Vi er enige med utvalget i at det er behov for en finere inndeling etter studieretning. En økning fra 2 til 3 kategorier er derfor en forbedring. En kan spørre seg hvorfor en ikke går enda lenger, særlig naturbruk har et kostnadsnivå som atskiller seg sterkt fra de øvrige studieretningene. Uansett må en eventuell revisjon tilpasses forslagene om endret programstruktur. Skal en ny kostnadsnøkkel implementeres må denne forholde seg til de nye utdanningsprogrammene og ikke dagens studieretninger.

Utvalget har vurdert om en burde inkludere geografiske kriterier i kostnadsnøkkelen. Når en ikke foreslår dette, skyldes det at de analysene en har foretatt ikke er helt entydige. Etter vår mening gir de likevel en klar indikasjon på at bosettingsvariable har betydning. De resonnementene som framføres av NTNU-forskerne for å bortforklare dette virker lite troverdige.

En viktig årsak til at analysene ikke viser mer entydige utslag for bosettingsvariablene, er at en ikke benytter kostnadsdata på enhetsnivå, bare på fylkesnivå. Det er lett å forstå at en har valgt en slik løsning, siden Kostra er svært mangelfull for denne sektorens vedkommende. Slike data finnes uansett, selv om det kreves noe innsamlingsinnsats (ref. høringsnotat fra landsdelsutvalget i Nord-Norge, utarbeidet av Knut Ingar Westeren, Høgskolen i Nord-Trøndelag). Det er en mangel ved utvalgets arbeid at en ikke har foretatt en datainnsamling for å få belyst dette spørsmålet på en bedre måte.

Utdanningsforbundet må konstatere at utvalget har gjort et mangelfullt arbeide for videregående opplærings del. Vi ber derfor om at det blir iverksatt nye og mer grundige analyser før en reviderer sektornøkklene for videregående opplæring.

### **Skoleskyss**

Som en del av behandlingen av videregående opplæring har utvalget vurdert hvorvidt skyss-utgiftene har avstandsulemper. Siden disse i Kostra er slått sammen med lokaler og forvaltning, fant en ikke dette datamaterialet egnet. Utvalget har forsøkt å innhente data fra fylkene, med svak suksess. Konklusjonen til utvalget er at en ikke nå kan konkludere omkring skoleskyss, en anbefaler at det settes i gang et utredningsarbeide for å få klargjort denne utgifts-posten innen videregående opplæring.

Gitt de ressurser utvalget har benyttet for å få gjennomført analyser for andre problemstillinger, virker det noe lettvent at en ikke har gjort mer for å få avklart dette punktet.

Fylkeskommunene har også ansvaret for skoleskyss for grunnskolens del. Disse utgiftene velger utvalget ikke å studere særskilt, utgiftene behandles sammen med øvrige kostnader til lokale ruter. Begrunnelsen er at det er datamessig komplisert å få skilt ut skoleskyssdelen. Dermed abdiserer en i forhold til å ta høyde for viktige forskjeller i utgiftsbehov på et felt hvor fylkeskommunen har et lovfestet ansvar. At skoleskyss inngår i en ordinær passasjerorientert analyse av reisefrekvenser, endrer ikke på dette.

Det er derfor behov for nye analyser av skoleskyss, såvel for videregående opplæring som for grunnskolens del, før en endrer kostnadsnøkklene for fylkeskommunene.

Et annet spørsmål, som utvalget ikke berører, er ansvarsdelingen mellom fylkeskommuner og primærkommuner for skyssutgiftenes del. Når primærkommunene velger sin skolestruktur uten å ha ansvar for skysskostnadene, innebærer det at de i praksis pålegger fylkeskommunen kostnader som fylkeskommunen selv ikke har budsjettmessig kontroll over. Resultatet vil tendere i retning av at kommunene velger seg en struktur som fortoner seg lønnsom når skyss-utgiftene ikke medregnes, men som kan bli mindre lønnsom (eller ulønnsom) samlet sett når også skysskostnaden tas med.

Vi beklager at dette aspektet ikke berøres av utvalget. Vi ber derfor om at det iverksettes et utredningsarbeide hvor en ser på all skoleskyss i sammenheng, og at en avventer en slik utredning før kostnadsnøkklene revideres.

### **Hva med barnehagene?**

Utvalget foreslår ikke nå nye kostnadsnøkler for barnehagenes del. Det vises til at det er forutsatt at sektoren skal innlemmes i inntektssystemet når full dekning er oppnådd. Utvalget avga en delinnstilling 3. mars 2005 hvor en foreslo en kostnadsnøkkel med tre kriterier: antall barn 1-5 år, antall heltids yrkesaktive kvinner 20-44 år, samt andelen barn med grunn- og hjelpestønad. På det tidspunkt forutsatte en innlemming fra 2006.

Innlemmingen er nå skutt ut i tid, i takt med at tidspunktet for full dekning forskyves. Når det tidspunktet måtte komme, mener utvalget at innvektingen av kostnadsnøkkelene må baseres på oppdaterte data, siden en må forvente at de empiriske sammenhengene vil endres så lenge sektoren er under utbygging.



Vi vil påpeke at det ikke bare er innvektingen som må vurderes på nytt når eller dersom det skulle bli aktuelt med en innlemming av de øremerkede tilskuddene. Vi viser til at Utdanningsforbundet hadde klare innvendinger til delinnstillingens valg av indikatorer, særlig knyttet til indikatoren yrkesarbeidende kvinner (se brev fra Utdanningsforbundet til KRD av 16.03.2005) og til manglende aldersoppdeling av barnetallet.

Vi viser også til at de analyser utvalget har fått utført av SSB (Langørgen et.al., Rapporter 2005/25) entydig viser at såvel småkommuneindikatoren som avstandsindikatoren får signifikant forklaringskraft for kostnadsnivået i barnehagene. Det er derfor ikke bare vektingen som må oppdateres om det skulle bli aktuelt med en innlemming, det trengs i så fall en fullstendig ny utredning av hvordan en kostnadsnøkkel for sektoren bør utformes.

### **Løpende befolkningstall**

I dagens utgiftsutjevning er det tall per 1. januar i regnskapsåret som benyttes for de demografiske elementene i kostnadsnøkklene. Det medfører at det ikke blir klart før mot slutten av juni hvordan utgiftsutjevningen faktisk blir for den enkelte kommune. Dette skaper et budsjetteringsproblem, det er uheldig at en ikke kjenner nivået på rammetilskuddet før året er halveis passert.

Begrunnelsen for å bruke årets tall er at en vil treffe de faktiske utgiftsbehov best mulig. De som vinner på det er vekstkommunene, de som taper på det er utflyttingskommunene.

Utvalget foreslår å endre dette, slik at en bruker befolkningstallene året før som grunnlag for utgiftsutjevningen. Begrunnelsen er dels hensynet til forutsigbarhet i budsjetteringen. Videre påpekes det at kommuner som opplever utflytting i praksis ikke vil kunne nedjustere sine utgifter umiddelbart. Det vil uansett være en ulempe knyttet til utflytting og en gevinst knyttet til innflytting. Det er derfor ingen sterke rettferdsargumenter for å beholde dagens ordning.

Utdanningsforbundet er enige med utvalget på dette punkt. Vi oppfatter dette som en enkel reform som bør kunne iverksettes raskt.

### **Kommunestørrelse**

Et eget punkt i utvalgets mandat var å vurdere om en kunne betrakte kommunestørrelse som en frivillig sak, slik at det av den grunn ikke burde kompenseres for smådriftsulemper som skyldtes manglende vilje til kommunesammenslåing.

Utvalget avviser dette. Begrunnelsen er dels at det vil være skjønn tilknyttet et avstandsmessig kriterium for å avgjøre om manglende sammenslutning med nabokommunen er frivillig eller strukturelt betinget. Et annet argument er at utvalget ikke finner at tilskuddsystemene i praksis har vist seg å være avgjørende når kommuner vurderer om de vil slå seg sammen. Utvalget mener derfor at en bør vurdere andre typer påvirkning dersom en mener kommunestrukturen bør endres.

Utdanningsforbundet deler utvalgets syn på dette punktet.

## **Inntektsutjevning**

Inntektsutjevningen for kommunene ble sist revidert med virkning fom. 2005, i forbindelse med at selskapsskatten ble gjort kommunal. For å unngå at dette skulle medføre økte inntektsulikheter, ble inntektsutjevningen strammet inn slik at de rikere kommunene gir mer av sine inntekter til de fattigere kommunene. Utvalget valgte ikke å foreslå endringer i inntektsfordelingen for kommunene nå, ut fra at den gjeldende ordning er såvidt ny.

Dagens regjering har varslet en ny vurdering av selskapsskatten. Det bør likevel ikke anses gitt at en reversering for selskapsskattens del bør medføre reversering av den økte ambisjon for inntektsutjevningen. Dagens ambisjonsnivå bør anses som et fordelingspolitisk gode i seg selv. Vi slutter derfor opp om utvalgets anbefaling om at dagens inntektsfordeling videreføres for kommunenes del.

For fylkeskommunene foreslår utvalget at inntektsutjevningen skal gjøres mindre ambisiøs. Det innebærer at de rikere fylkeskommunene skal beholde mer av sine inntekter, og at de fattigere fylkeskommunene skal få mindre utjevningmidler. Begrunnelsen er at siden sykehusene ikke lenger er fylkeskommunale er det ikke like viktig med sterk inntektsutjevning. Videre tror utvalget at fylkene vil kunne bli mer aktive til å generere næringsutvikling siden de skal få en sterkere rolle som regionale utviklingsaktører. En er redd for at sterk inntektsutjevning skal bremse entusiasmen i dette arbeidet.

Vi synes dette forslaget hviler på en mager argumentasjon. De grep som så langt er tatt for å gi fylkene bedre muligheter til å være regional utviklingsaktør er beskjedne. Det virker regionalpolitisk naivt å tro at det er inntektsutjevningen som fungerer som bremse i dette arbeidet. Sykehusene var opplagt en viktig velferdsoppgave, men det er også videregående opplæring. Argumentene for å opprettholde en sterk inntektsutjevning er derfor på ingen måte svekket. Det er ikke akseptabelt å la kvaliteten på videregående opplæringen variere enda sterkere fylkene imellom enn det en allerede opplever i dag.

Vi ber om at utvalgets forslag her avvises.

## **Stabile skatteinntekter**

Det kommunaløkonomiske opplegget på landsnivå baseres på et anslag for skatteinntektene kombinert med bevilgede rammetilskudd. Når skatteinntektene så viser seg å avvike fra anslagene, har dette som regel ikke medført endringer i rammetilskuddene. Det innebærer at kommunesektoren får en usikkerhet i sin inntektsutvikling basert på varierende treffsikkerhet (eller treffvilje?) i skatteanslagene fra Finansdepartementets side. Dette har vært et markert problem i årene 2002-2004, hvor skatteanslagene systematisk var satt for høyt, slik at kommunesektoren kom dårligere ut enn forutsatt.

Utvalget har vurdert flere modeller for å bøte på denne usikkerheten. En har landet på et forslag hvor inntektsutjevningen baseres på prognostisert og ikke på realisert skatteinntekt.

Dersom skatteinntektene jevnt over blir lavere enn forutsatt, vil en slik modell medføre at flere kommuner kommer lavt ut i forhold til prognosen. De vil derfor motta økte utjevningmidler, noe som vil dempe effekten av skattesvikten. Til gjengjeld vil systemet ikke lenger balansere (det vil gå mer penger ut og mindre penger inn), den regningen må staten dekke. Resultatet blir dermed at kommunene og staten deler på regningen når skatteanslagene

svikter. Kommunenes andel skyldes at inntektsutjevningen bare er en delvis utjevning, noe av tapet må en bære selv. Systemet vil fungere motsatt dersom skatteinntektene jevnt over blir høyere enn forventet.

Sammenliknet med dagens system vil en slik modell være en klar forbedring. Usikkerheten for kommunene dempes, noe som er viktig for å unngå negative konsekvenser for tjenestetilbudet. Systemet kan også bidra til å fjerne et mulig insitament fra statens side til å legge anslagene i den øvre del av mulighetsområdet.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag på dette punktet. Denne reformen bør iverksettes raskt, uavhengig av de øvrige delene av innstillingen.

### **Distriktpolitiske tilskudd**

Inntektssystemet har også regionalpolitiske elementer. Den regionalpolitiske innsatsen som er rettet mot hovedstaden (hovedstadstilskuddet) berøres ikke i innstillingen, den er fredet. Derimot foretar utvalget en gjennomgang av de distriktsrettede delene av de regionalpolitiske tilskuddene. Dette er Nord-Norge-tilskuddet, regionaltilskuddet samt de regionalpolitiske delene av skjønnstilskuddet.

Skjønnstilskuddet skal ivareta hensyn som ikke fanges opp av øvrige elementer i inntektssystemet. Dette gjelder bl.a. overgangskostnader ut over de som omfattes av de formaliserte ordningene, og særegne forhold som bare gjelder enkeltkommuner. I tillegg er kompensasjonen for bortfallet av den differensierte arbeidsgiveravgiften lagt inn her. Utvalget mener at det ligger distriktpolitiske elementer i den faktiske fordeling av skjønnstilskuddene, også ut over kompensasjonen for differensiert arbeidsgiveravgift.

Utvalget foreslår at alle de distriktpolitiske elementene bør samles i ett nytt tilskudd, kalt distriktstilskuddet. Dette skal i prinsippet erstatte Nord-Norge-tilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjonen for differensiert arbeidsgiveravgift og de øvrige distriktpolitiske elementene i skjønnstilskuddet. I den konkrete illustrasjon har en imidlertid bare tatt med Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet. Det er uklart i hvilken grad differensiert arbeidsgiveravgift kan gjeninnføres, dette må en derfor se på når det er avklart. Det er vanskelig å kvantifisere den øvrige distriktpolitiske del av skjønnstilskuddet, derfor er heller ikke dette tatt med i illustrasjonsberegningene av det nye tilskuddet.

Utvalget foreslår en avgrensning av det geografiske nedslagsfeltet for det nye distriktstilskuddet som avviker fra dagens nedslagsfelt for Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet. En tar utgangspunkt i det distriktpolitiske virkeområdet. I sone A og B skal alle kommuner med skatteinntekt per innbygger under 120 % av landssnittet motta tilskudd. For område C og D kreves i tillegg at en har en distriktpolitisk problemindeks på et nivå under minus 1. Ingen i sone E skal motta tilskuddet.

Sammenliknet med dagens nedslagsfelt for Nord-Norge-tilskudd og regionaltilskudd innebærer dette at 33 kommuner faller ut, og 38 kommuner trekkes inn. For Sør-Norges del virker en slik geografisk omprioritering rimelig. Dette er også mer i tråd med den opprinnelige ideen til regionaltilskuddet hvor det var et krav at en var innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Derimot virker forslaget mindre rimelig for Nord-Norges del. Å ta Tromsø og Bodø ut av området for et distriktpolitisk tilskudd vil være et regionalpolitisk svært uheldig grep. Det

er en nær samstemmig konklusjon i all regionalforskning at skal en lykkes med regional utvikling må en stimulere de viktigste regionale sentra i de utsatte regionene.

Utvalgets forslag til nedslagsfelt er ikke tilpasset forslaget om at kompensasjonen for tapt differensiert arbeidsgiveravgift skal inn i det nye tilskuddet når omfanget av en re-etablering er fastlagt. Store områder i Sør-Norge risikerer å falle utenfor en re-etablert ordning. Til sammen 72 kommuner som i dag mottar kompensasjon for tapt differensiert arbeidsgiveravgift faller utenfor utvalgets forslag til nedslagsfelt for distriktstilskuddet. Det er derfor en logisk brist når utvalget mener at denne kompensasjonen etter hvert skal trekkes inn i det nye distriktstilskuddet, samtidig som de foreslår en geografisk avgrensning som ekskluderer tredjeparten av de kommunene dette gjelder.

Utvalgets fordeling av tilskuddene på enkeltkommuner virker lite gjennomtenkt. En har benyttet de distriktpolitiske sonene A, B og (C+D), tatt dagens sum av regionaltilskudd og Nord-Norgetilskudd i hver av de tre sonene og delt dette ut igjen, 85 % per capita og 15 % per kommune, slik at summen blir uendret innen sonen. En slik metode fjerner mye av den Nord-Norge-prioriteringen som ligger inne i dagens system, og som i seg selv har en klar regionalpolitisk begrunnelse. Utfallet av utvalgets forslag ville fått en helt annerledes profil om en hadde brukt fylkene i stedet for DU-sonene som fordelingsregion hvor de samlede tilskuddene ble holdt på dagens nivå. Det er i hovedsak kommuner i Nord-Norge, og særlig i Finnmark, som taper på et slikt nytt fordelingsprinsipp.

For 2006 blir 60 % av de to tilskuddene (Nord-Norge-tilskuddet) fordelt per capita og 40 % fordelt per kommune (regionaltilskuddet). Når utvalget foreslår å endre dette til 85 % per capita og bare 15 % per kommune, begrunner de det primært med et ønske om å stimulere til kommunesammenslåinger. Det virker ikke som om utvalget erkjenner at en slik endret fordelingsnøkkel vil gi et sterkt bidrag til regional sentralisering, noe en så langt har oppfattet som regionalpolitisk uheldig.

Vi oppfatter utvalgets forslag til ny distriktpolitisk modell som svakt begrunnet, og et forslag som i stor grad er av politisk mer enn av faglig art. En slik reform bør derfor ikke iverksettes på dette grunnlaget. En eventuell reformering av de regionalpolitiske elementene bør utredes av miljøer som besitter sterkere regionalfaglig kompetanse.

### **Forholdet til private barnehager og skoler**

I dag reguleres de private barnehagene og de private skolene på ulik måte relativt til kommuneforvaltningen. Utvalget foreslår at det etableres en felles modell for begge sektorene. Det er barnehagemodellen som legges til grunn. Forslaget innebærer at kommuneforvaltningen skal overta finansieringsansvaret for frittstående skoler.

Utvalget tar som utgangspunkt at de statlige barnehagetilskuddene skal innlemmes i inntekts-systemet fra 2007 av. Det erkjennes nå fra regjeringens side at full barnehagedekning vil ligge lenger fram i tid. Dermed blir det den framtidige politiske debatten som må avklare hvorvidt en slik innlemming vil være gunstig for denne sektoren når full dekning er oppnådd.

Dagens system for barnehagesektoren viser at en godt kan operere et fullstendig kommunalt forvaltningsansvar overfor både kommunale og private enheter uavhengig av om kommunene finansieres over rammetilskudd eller øremerkede tilskudd. Utvalgets forslag til forvaltnings-

modell kan og bør derfor vurderes uavhengig av forutsetninger om innlemminger i rammetilskuddet.

Vi ser klare fordeler ved at finansieringsansvaret for friskoler forvaltes av kommunesektoren, på lik linje med systemet for barnehagene. En slik forvaltnings- og finansieringsmodell vil klarere understreke det juridiske ansvaret kommuneforvaltningen har etter opplæringsloven for å sikre omfang og kvalitet for det samlede opplæringstilbudet. En slik reform vil samtidig medføre viktige forenklinger for inntektssystemets del, ved at en slipper trekk i de nasjonale rammetilskuddene basert på endringer i omfanget av friskoler, og en kan avvikle korreksjonsordningen basert på faktisk fordeling av friskole-elever mellom enkeltkommuner og -fylker.

En slik reform må forholde seg til hvordan et finansieringssystem skal utformes. Utvalget går i liten grad inn på dette. Det pekes på at dersom dagens tilskuddssystem for friskoler overtas direkte av kommunesektoren uten justeringer, vil kommunene og fylkene få sitt utgiftsnivå bestemt av hvordan private skoleiere velger å tilpasse sin skolestruktur. Utvalget antyder at en mulig løsning derfor kan være å fjerne småskole-tillegget i satsene for friskolestøtte.

Vi synes dette er en dårlig løsning, og det er heller ikke her de viktige problemene etter vårt syn ligger.

Utvalget mener en *"bør legge til rette for at kommunene velger den mest hensiktsmessige organisering og finansiering av tjenestetilbudet, noe som blant annet omfatter en vurdering av hvorvidt tjenestene skal produseres av private eller kommunale aktører og en vurdering av hvorvidt aktørene skal rammefinansieres eller stykkprisfinansieres"*. Vi er uenige med utvalget på dette punktet.

Særlig på skolesektoren har den politiske debatten synliggjort at det er ulike holdninger til hvor liberal en bør være med å tillate etablering av friskoler. Vi merker oss at utvalget her har plassert seg på en ytterfløy i debatten, ved at en gir kommunene frie hender på dette området.

Utdanningsforbundet vil motsette seg en løsning hvor friskole-etablering og friskolefinansiering skal bli et rent kommunalt anliggende. Tvert imot vil en vesentlig forutsetning for å akseptere den foreslåtte modell med kommunalt finansieringsansvar være at en opprettholder dagens system med statlig godkjenningsmyndighet for friskole-etableringer, kombinert med at kommunene må kunne motsette seg slike etableringer dersom det får negative virkninger på det samlede skoletilbudet. Dersom kommunalt finansieringsansvar skal koples med full kommunal beslutningsrett på dette feltet, slik utvalget foreslår, vil vi gå imot en slik endring.

Det trengs en grundigere gjennomgang av egnede finansieringsformer, både for barnehagenes og skolenes del.

Det er uheldig at en i barnehagesektoren har plikt til å gi nye enheter offentlig finansiering, selv i situasjoner der full dekning er oppnådd og resultatet blir nedlegging av kommunale enheter. Det er videre et problem at kommunene tvinges til å betale private barnehager i forhold til enhetsutgiftene for egen virksomhet, uansett hvilket kvalitets- og bemanningsnivå de private barnehagene måtte ha (innen visse grenser hvor avkortning kan foretas). Et slikt system skaper en ren pengemaskin for de mest useriøse private aktører, samtidig som det gir kommunene et sterkt insitament til å redusere kvaliteten i egen virksomhet. Det er også behov for en evaluering av ordningen med kommunal frihet i valg av finansieringsmodell. Det har

medført uklarheter for de private barnehagene, og svak forutsigbarhet, at kommunene fritt kan tilpasse sine finansieringsordninger ut fra rent økonomiske hensyn.

I hovedsak mener vi dagens finansieringssystem for friskolene fungerer på en bedre og mer forutsigbar måte enn for barnehagenes del. En overføring av finansieringsansvaret til kommunesektoren bør derfor søke å bevare dette. Så lenge en opprettholder statlig kontroll over friskole-etableringen, bør en også opprettholde dagens satsstruktur og unngå å åpne opp for lokale beslutninger på dette området.