

LARS-ERIK BORGE OG JØRN RATTSØ\*:

# Kommuneoverføringer i offentlig debatt<sup>1</sup>

*Framleggelsen av Inntektssystemutvalgets utredning (NOU 1996:1) har ført til en spennig offentlig debatt. Sentrale momenter reist av politikere og forskere kommenteres. Vår erfaring oppsummeres med forslag til hvordan sosialøkonomer, forskningsinstitutter og media bedre kan ivareta det fellesgodet offentlig debatt er.*

## Hovedtema i debatten

Stortinget har bedt om en faglig utredning for å få hjelp til å vedta en god fordeling av kommuneoverføringene. I utredningen har utvalget gitt sine tilrådinger (se Askildsen og Carlsen, 1996). Det anbefales både prinsipper for utjevningen, utforming av fordelingssystemet og tallfesting av fordelingsnøkler.

Utvalget starter med en virkelighetsbeskrivelse hvor store inntektsforskjeller framkommer og hvor det vises at tjenestetilbudet varierer med inntekt (barnehagetilbud, dekningsgrad og kvalitet på eldreomsorg, helsetjeneste, ressursinnsats pr. klasse osv.). Virkelighetsbeskrivelsen synes bredt akseptert.

Det har vært verre å få til enighet om å gjøre noe med forskjellene, naturlig nok. De fleste godtar at sosiale forhold bør tillegges større vekt og at det tilsier at regionsentra og byer bør få relativt større tilskudd enn idag. Det virker imidlertid som om mange politikere ikke ønsker å synliggjøre fordelingseffektene av sine forslag. Man ønsker ikke å beholde det gamle system, og man ønsker ikke fordelingseffekter av endringer. Utvalget har ærlig lagt fram de rene omfordelingsvirkninger, hvor minusser og plusser summerer seg til null.

Mange politikere ønsker her pose og sekk – både mer til distriktene og regionsentra/byer. Det er greit, spesielt når man ikke tar opp kostnadene ved å finansiere det. Men kaken må fordeles selv om man ønsker større kake. Det er opp til politikerne om mer likeverdig tjenestetilbud gjennomføres med mer penger eller mindre penger i den samlede potten. Politikernes utfordring er åpenbart å kombinere et mer likeverdig tjenestetilbud og en god distriktpolitikk.

Vi konsentrerer kommentaren om tre forhold – utjevningens mål, samfunnsøkonomiske effektivitetsaspekter og den tallmessige bestemmelse av fordelingsnøkler.

## Likeverdig tjenestetilbud ?

Utvalget holder fast ved hovedformålet ved inntektssystemet, nemlig å «utjevne forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud». Enkelte har ønsket mer ambisiøs utjevning – av velferdseffekten av tjenestetilbudet. Faglig er forskjellen mellom tjenestetilbud og velferdseffekt behandlet med begrepene D-output og C-output (introdusert av Bradford et al., 1969). Standard-eksemplet er skillet mellom politiovervåking (direct output) og trygghet (consumption output) i et distrikt. Velferdseffekten «måles» ved trygghet, som er avhengig av både tjenestetilbudet, dvs. politiovervåkingen, og omgivelsene, f.eks. sosiale forhold.

Et par relevante momenter: Helse-tilbudet i en kommune kan beskrives ved antall innbyggere pr. lege. Velferdseffekten av et gitt helsetilbud er avhengig av avstanden til helsestasjonen/legen. Lange avstander kan gi liten velferd selv om kommunen har godt helsetilbud målt ved legedek-

ning. Dekningsgrad i kommunal eldreomsorg kan beskrives ved antall klienter i åpen omsorg og institusjoner i forhold til antall eldre. Dårlig dekningsgrad kan likevel gi god velferd for de eldre i en kommune med en husholdningsstruktur hvor familiene selv tar seg av sine eldre. Når utvalget utjevner D-output, fanger det opp hvordan kommunene gjennomsnittlig tar tilpasset seg for å ivareta velferdseffektene.

Det er åpenbart vanskelig å kvantifisere utjevning av tjenestetilbudets velferdseffekter. For det første er selve velferdseffekten vanskelig å måle, f.eks. elevprestasjoner i skolen, eller trivsel for eldre. For det andre er det vanskelig å isolere betydningen av tjenestetilbudet for velferden. Det er følgelig ikke klart hvordan en overgang til utjevning av velferdseffekter ville påvirke kommuneoverføringene. I Norge er by-land-dimensjonen viktigst. Utkanten ville tjene på større vekt på ulempene ved avstander til tjenestetilbudet. Byene ville tjene på større vekt på sosiale forhold som krever mer kommunal innsats for ulike befolkningsgrupper.

Utvalget foreslår at målsettingen om likeverdig tjenestetilbud fortsatt skal gjelde skole, helse og samferdsel (fylkeskommunene). Dette er tjenester hvor man nasjonalt har sterke og klare utjevningssambisjoner. Siden kultur-midlene idag stort sett fordeles i forhold til innbyggertallet, foreslås de tatt ut av utgiftsutjevningen. Det er

<sup>1</sup> Vi takker for kommentarer fra Fredrik Carlsen, Jan Morten Dyrstad, Torberg Falch og Kåre Johansen.

\* Førsteamanuensis Lars-Erik Borge, dr. polit. 1995, er sekretariatsleder for Inntektssystemutvalget.

Professor Jørn Rattsø, dr. philos. 1988, er leder av Inntektssystemutvalget.



kommet «krav» om at tekniske tjenester også bør inngå. Hoved-begrunnelsen for å holde tekniske tjenester utenfor utgiftsutjevningen, er at de i stor grad finansieres ved gebyrer. Her kan det være ulike politiske vurderinger. Til de kommune-talsmenn som krever at tekniske tjenester inkluderes, vil vi reise følgende problemstilling: Kan det ikke være en fordel for det lokale selvstyret at det er områder som holdes utenfor statens direkte interesse? I tillegg vil det være svært vanskelig å bestemme hva man skal kompensere for når det gjelder tekniske tjenester. Etter utvalgets opplegg sikrer inntektsutjevningen en minsteinntekt for tjenester som ligger utenfor utgiftsutjevningen.

### Samfunnsøkonomisk effektivitet

Kommunedebatten kan ikke sies å ha vist stor interesse for effektivitet. Det har derimot vært sentralt for Sosialøkonomen's kommentatorer. Inntektssystemets design-ansvarlige Lars Wilhelmsen (1996) kan med rette si seg fornøyd med at «Utvalget gir tilslutning til de prinsipper det nåværende inntektssystem ... bygger på»: Rammeoverføringer med faste rammer og objektive kriterier. Det er ønskelig å unngå forhandlingsspill og konkurranse om elendighetsbeskrivelse. Rammefinansiering fremmer både allokeringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Store skjønnsmidler kan være en fristelse for elendighets-kampen.

Det er reist relevante insentivspørsmål både om kompensering av kostnadsforhold og sosiale forhold, og om inntektsutjevningen. Vi anbefaler Oakland (1994) for en kritisk generell oppsummering av momenter. Kommune-Norge synes å gi tilslutning til forslaget om å koble skattegrunnlag og kommuneinntekter for alle kommuner. Guttorm Schjeldrup (dette nummer av Sosialøkonomen) drøfter insentiv-virkningene av forslaget. Vi tar med oss hans momenter til delutredning 2 om kommunenes samlede finansieringspakke. Ladd og Yinger (1994) utvikler hans avsluttende merknad.

Schjeldrup kommenterer også kompensering for sosiale forhold i utgiftsutjevningen, og vi deler hans bekymring for at kommunene kan få reduserte insentiver i familiepolitikken, og enda viktigere – til å redusere arbeidsledigheten. I debatten synes vektleggingen av utjevning å ha fått bred oppslutning.

Rune Sørensen (dette nummer av Sosialøkonomen) tar opp kommune-størrelse. Hans hovedanliggende er å få gode beslutninger om kommune-struktur. Utvalget kan kritiseres for å overstimulere kommune-oppdeler ved at nye kommuner straks får basistilskudd. Et mer symmetrisk forslag vil være å si at de oppdelte kommunene må dele på sitt ene basistilskudd i 5 år, siden sammenslåtte kommuner foreslås å beholde sitt basistilskudd i 5 år. Utvalget kan forsvares med at kommuner som deler seg opp vil få høyere kostnader straks, mens kommuner som slår seg sammen først vil realisere økonomiske gevinster over tid.

Det mest kontroversielle område er åpenbart spørsmålet om kompensering for spredt bosettingsmønster. Utvalget foreslår full kompensasjon for kostnadsulempene ved spredt bosettingsmønster i helse, skole og samferdsel. Full kompensering for kostnadsforhold betyr at befolkningen ikke bærer de fulle kostnader ved sitt tjenestetilbud. Det kan f.eks. gi dårlig insentiv til kostnadsbesparende utbyggingsmønster i kommunene. Vi konstaterer at bare sosialøkonomer er bekymret for dette.

I debatten har likeverdig tjenestetilbud av enkelte blitt oppfattet som et brudd på en distriktpolitikk hvor utkantkommuner får mer penger og bedre tjenestetilbud. Det har ligget utenfor utvalgets mandat å vurdere kommuneoverføringene i forhold til andre distriktpolitiske virkemidler. Rune Sørensen har gode momenter her. Konklusjonen er vel at distriktpolitisk motiverte overføringene må rette seg direkte mot avfolkning og arbeidsledighet for å være treffsikker.

### Kostnadsnøklene

Den empiriske utfordringen har vært å kvantifisere betydningen av

kostnadsforhold og sosiale forhold for kommunenes utgifter. Det gir grunnlaget for normering av et «utgiftsbehov» det skal kompenseres for. Framgangsmåten for slike analyser er godt etablert i internasjonal litteratur. Analysetilnærmingen er en beslutningsmodell for kommunal ressursbruk som tar hensyn til etterspørselsforhold, kostnadsforhold og budsjettbetingelse. Det er liten strid om analysemodellen. Utvalget har satsset på enkle og robuste spesifikasjoner. Etter vårt skjønn står vi overfor to faglige problemer og utfordringer.

For det første, tilgjengeligheten av data som gir god beskrivelse av ressursbruken, etterspørselsforhold og kostnadsforhold. Det er åpenbare svakheter ved kommuneregnskapene, mål for bosettingsmønster, mål på bakkenforliggende sosiale forhold som utløser behov for psykiatriske tjenester og rusmiddelomsorg osv. Inntektssystemet, som utvalget, må bygge på tilgjengelige data.

For det andre, isolering av betydningen av de enkelte etterspørselsfaktorer og kostnadsfaktorer, dvs. multi-kollinearitetsproblemet. Alderssammensetning, bosettingsmønster, inntektsnivå, næringsstruktur og sosiale forhold beskriver ulike sider ved sentrum-periferi-dimensjonen. Dette er et reelt problem uten enkle løsninger. Vår framgangsmåte har vært å undersøke mange ulike spesifikasjoner og gi anbefalinger på grunnlag av sammenhenger som er robuste overfor alternative spesifikasjoner.

Det er ikke spørsmål om noen vil gjøre «bedre» analyser enn oss, men når. Her kan kommunalforskere's empiriske analyser hjelpe til med å etablere en felles forståelse av forskjellene mellom kommunene, slik at utjevningssystemet kan bli alment akseptert. Forskere har bidratt med momenter i det som med enkelte klare unntak har vært en god debatt.

Forsker Jan Mønnesland, Norsk Institutt for By og Regionforskning (NIBR), har gått sterkt ut i media – «Slurv og faglige svakheter» er hovedoppslaget i Adresseavisen 20/2, med begreper som «metodiske feilgrep» osv. «Å gjennomføre anbefa-



lingene fra Rattsø-utvalget som er belemret med svakheter og uøyaktigheter..., er avgjort ikke forsvarlig.» Mønnesland's (1996) salve berører mange momenter. Hans hovedkritikk synes å være behandlingen av kommunestørrelse og husholdningsstruktur med variablene «antall innbyggere» og «antall aleneboende eldre 67 år og over». Mønnesland hevder at utvalget har gjort dårlig analytisk arbeid fordi det ikke er benyttet den inverse av innbyggertallet og fordi aleneboende eldre er relatert til antall eldre – ikke antall innbyggere totalt. Dette er spørsmål om valg av funksjonsform, og vi er selvsagt innforstått med at valg av funksjonsform kan påvirke resultatene. Det interessante spørsmålet er hvilken spesifisering som passer best. Det er en betydelig økonometrisk litteratur om evaluering av og diskriminering mellom modeller. Evalueringen av konkurrerende modeller må nødvendigvis baseres på modellenes empiriske egenskaper. Vi stiller oss undrende til påstander om analytisk slurv uten at man undersøker om alternative funksjonsformer gir grunnlag for andre konklusjoner.

Utvalget har evaluert en rekke alternativer, og den modellspesifikasjon Mønnesland foreslår har betydelige problemer. Det er sterk samvariasjon mellom «andel innbyggere 67 år og over» og «andel aleneboende eldre 67 år og over» – når begge er relatert til totalt innbyggertall (korrelasjonskoeffisient 0.85). Utvalgets spesifisering er en måte å omgå dette multikollinearitetsproblemet på.

Uten mediaoppslag foreløpig, men med høyt støynivå, fikk vi overbrakt en kritikk av ECON (1996). Ifølge meldinger hadde forskere ved ECON Analyse funnet at utredningen er faglig inkompetent og må legges bort. Hovedkritikken gjelder utvalget's oppsummering av at det ikke kan påvises effekt av bosettingsmønsteret for utgiftene til videregående skole og sykehus – ECON er bekymret for samvariasjon mellom bosettingsmønster og inntektsnivå. Utvalget's konklusjon for sykehus er først og fremst basert på en gjennomgang av norsk

og internasjonal litteratur, som generelt ikke finner noen sammenheng mellom enhetskostnader og sykehusstørrelse. ECON overser dette. I tillegg har utvalget analysert sammenhengen mellom fylkeskommunenes sykehusutgifter og tre ulike mål på bosettingsmønsteret – andel bosatt spredt, andel bosatt utenfor tettsted med 2000 innbyggere og areal pr. innbygger. Det er bare arealmålet som er sterkt korrelert med fylkeskommunenes inntekter. I tillegg framgår det av utredningen at effekten av inntektsnivå i liten grad påvirkes av om areal er med eller ikke.

Vi legger merke til at ECON kritiserer våre analyser av videregående opplæring fordi de baserer seg på fylkesvise observasjoner for kun ett år. Deres kritikk svekkes når de selv hevder at sykehusanalyser basert på 3 år er «ren oppblåsning av antall observasjoner som vil føre til en vesentlig og misvisende økning i forklaringskraften til modellen!»

Vi registrerer at Mønnesland og ECON er av den oppfatning at det kun er analyser som bekrefter sammenhenger som er av interesse, mens analyser som ikke dokumenterer antatte sammenhenger nærmest er verdiløse. Dette metodesyn forbauser oss. Når bosettingsmønster har lav forklaringskraft i en regresjonsmodell behøver det ikke nødvendigvis bety at forskeren er inkompetent – det kan være at bosettingsmønster har liten empirisk relevans. Utvalget's syn på NIBR's forsøk på maksimering av  $R^2$  i regresjonsmodeller for skoler framgår i utredningens kapittel 8.1.3 og 9.1.3.

Det kan alltid reises kritikk mot økonometriske analyser – her er utelatte variable, her burde vært brukt en større simultan modell, her kunne man brukt andre funksjonsformer. Det er greit nok. Det avgjørende er om kritikken er viktig. Vi ser fram til at kritikerne legger fram egne empiriske analyser som vi kan sammenligne. Vi mener at utvalget's analyser gir klart bedre begrunnede kostnadsnøkler enn de vi har idag. Derfor anbefaler vi omlegging – med overgangsordning som gir gradvis tilpasning. Så får analysearbeidet fortsette slik at grunnlaget for utjevningen blir stadig bedre.

## Et par bilder fra vår mediehverdag

Telefon fra NRK-dagsnytt. En forsker fra Norges Byggeforskningsinstitutt har vist at utvalgets forslag vil rasere sykehjemstilbudet. Faxer oversendes med side opp og side ned med tabeller. Forskeren driver med sykehjemsutbygging. Han viser at mange kommuner med store behov for sykehjemsplasser er «minuskommuner» i vår utredning.

Minuskommune er kommuner som etter utvalgets forslag må betale for omfordeling til mer likeverdig tjenestetilbud, gitt økonomisk ramme. Utvalget foreslår at det legges større vekt på sosiale forhold. Det er til fordel for befolkningstunge områder og gir langt flere «minuskommuner» enn «plusskommuner». Vi anbefalte NRK-Dagsnytt å ta ett oppslag hver dag: Første dag, minuskommuner med sykehjemsbehov. Andre dag, minuskommuner med barnehagebehov. Tredje dag, minuskommuner med hjemmehjelpsbehov osv. Her kunne man ha kriseoppslag hver dag i flere uker. NRK-Dagsnytt avlyste oppslaget. Vi har senere ikke sett noen rapport fra Norges Byggeforskningsinstitutt.

Oppslag i Dagsrevyen, TV2 og andre steder: Nord-Trøndelagsforskning viser at utredningen er faglig svak. Den lokale forsker, Westernen (1996), hevder at utvalget systematisk har oversett kostnadsforhold som er viktige for de fire nordligste fylkene. Hans oppdragsgiver er Landsdelskomiteen for Nord-Norge og Namdalen. Spesielt trekkes fram amabulansetjenesten og arealkriteriet. I behandlingen av somatiske helsetjenester har utvalget konsentrert seg om somatiske sykehustjenester, som utgjør 14,1 mrd. kr. i 1994 eller 91 % av totalen. Andre somatiske helsetjenester, herunder ambulansetjenesten på 0,6 mrd. kr., er ikke analysert. Det er et valg av detaljeringsnivå. Vi registrerer at Nord-Trøndelagsforskning bare trekker fram den underposten som passer godt for oppdragsgiver. Generelt fanger arealkriteriet opp store områder av landet som er lite relevant for



tjenestetilbudet – som Jotunheimen, Rondane og Hardangervidda. Derfor er vi ikke overrasket over at arealkriteriet generelt viser seg å ha liten betydning i våre analyser.

## Fag og debatt

Minus-kommunenes opprør mot utredningen skapte høy temperatur og framsto med dramatiseringer og tallforvirring. Mange kommuners innfallsvinkel i media har vært «Leve Toten» – legg fram alle momenter som vi kan tjene på, gjerne med støtte fra den lokale forskningsstiftelse. Det er skapt inntrykk av at alle kommuner har «utgiftsbehov» klart over gjennomsnittet. Det er vanskelig å verne om saklig debatt i et slikt klima.

Sosialøkonomer har et stort ansvar for å holde orden på den offentlige debatt. Spesielt i dagens mediesituasjon. All kritikk ønskes velkommen og gir store oppslag. Når et oppslag først er kommet, er det ikke mulig å tilbakevise det. Selv de villeste påstander vil ligge der som en uklarhet, som kan brukes av pressgrupper for å svekke en faglig utredning. På den andre siden er det vanskelig å nå fram med saklig kritikk, som bør fram. Saklighet er sjelden koblet med støy.

Vi har forslag til forbedringer:

Først til oss som sosialøkonomer. Som profesjon må vi bidra til å holde orden på argumentene. Når analyser gjøres med nye konklusjoner i forhold til kolleger, må vi avklare hvordan forskjellene kan forklares og hvordan de skal tolkes. Når nye analyser legges fram offentlig som tilbakeviser gamle, må vi føle oss rimelig sikre på at vi bringer verden framover.

Dernest til forskningsinstituttene. Kvaliteten på analysene må sikres, selvfølgelig. Også kvaliteten på kritikken av andres analyser. Troverdigheten må forsvares. Det er greit å ta oppdrag for interessegrupper, hvis man faglig kan forsvare sin rapport. Både argumenter som interessegruppen vinner og taper på bør gjennomgås – også for interessegruppens skyld. Det må ikke bli slik at vi må sjekke hvem som har betalt før vi leser en forskningsrapport. Endelig bør man tøyse sitt markeringsbehov, og av hensyn til den offentlige debatt dempe lydnivået.

Tredje aktør er media. I rettferdighetens navn – det er mange skarpe analyser og mye god avsløring av samfunnsforhold som gjøres. I forhold til forskningen er det selvsagt vanskelig for media å skille mellom god og dårlig forskning. En høytropende for-

sker gir sterke oppslag og stor omtale. Og kritikk må jo komme fram. Men også media har kvalitetsansvar.

Lykke til med og i den offentlige debatt.

## REFERANSER:

- Askildsen, J-E. og F. Carlsen, 1996. Rattsøutvalgets utredning, *Sosialøkonomen* 2, 6-11.
- Bradford, D., R. Malt and W. Oates, 1969. The Rising Costs of Public Services: Some Evidence and Reflections, *National Tax Journal* 22, 185-202.
- ECON Analyse, 1996. Kommentarer til beregninger foretatt av Rattsøutvalget, 2s.
- Ladd, H. og J. Yinger, 1994. The Case for Equalizing Aid, *National Tax Journal* XLVII, 1, 211-224.
- Mønnesland, J. 1996. Kommentarer til inntektssystemutvalgets delinnstilling 1. Innlegg på Kommunenes Sentralforbunds konferanse i Trondheim, 19-20. januar. Norsk Institutt for By og Regionforskning, 16s.
- Oakland, W.H., 1994. Fiscal Equalization: An Empty Box? *National Tax Journal*, XLVII, 1, 199-209.
- Schjeldrup, G., 1996. Kommentar til Rattsøutvalgets utredning, *Sosialøkonomen*, dette nr.
- Sørensen, R., 1996. Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemutvalgets delutredning 1, *Sosialøkonomen*, dette nr.
- Westeren, K. 1996. Synspunkter på metoder og beregninger i Inntektssystemutvalgets (Rattsøutvalgets) delutredning 1. Notat 1996:2, Nord-Trøndelagsforskning.
- Wilhelmsen, L. 1996. Kommentar til Rattsøutvalgets innstilling, *Sosialøkonomen* 2: 12-16.

# ABONNEMENT 1996

**Har du husket å betale abonnementsavgiften  
så du slipper unødvendig irritasjon  
ved ikke å få bladet?**