

## Noter

1. Westergaard, Harald og Nybølle, Hans, Cl. (1927) *Statistikens Teori i Grundrids*. Tredie Utgave. C. E. Gads Forlag, København, side 503 (jeg har modernisert språket). Westergaard ga ut første utgave i 1890 på tysk og dansk. København lå, ved siden av London, først i statistikkfagets utvikling på denne tiden. Westergaards klassiker ble brukt som lærebok i aktuarfag og statsøkonomi fram til annen verdenskrig i Norge.
2. Disse metodiske problemene er drøftet nærmere i Schweder, T. (1996). Rattsøutvalgets regresjoner. *Sosialøkonomen*, nr. 4 (april).

— NY BOK FRA UNIVERSITETSFORLAGET

**Harald Munthe-Kaas**  
**DRAGEN VÅKNER**  
*Kinas kapitalistiske revolusjon*

I denne fargerike beretningen får leseren en orientering om de omfattende endringer som Kina har gått gjennom det siste tiåret. Forfatteren kaster lys over den vanlige kinesers livsvilkår, økonomisk, sosialt så vel som kulturelt. Vi erfarer hvor langt vekk fra Mao-tidens idealer landet har beveget seg i forhold til likehetsprinsipper, og hvordan f.eks personlig rikdom og penger har tatt over som verdimålestokk i samfunnet.

UNIVERSITETSFORLAGET



Kr 295,-

## Debatt

### Statistikk og kommuneoverføringer

Lars-Erik Borge og Jørn Rattisø

**I**NNTEKTSYSTEMUTVALGET LA FRAM SITT forslag til nytt opplegg for kommuneoverføringene i NOU 1996:1. Utvalget startet sitt arbeid med å studere forskjeller i inntekter, utgifter og tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det er betydelige forskjeller i standarden på tjenestetilbudet, og forskjellene er i stor grad skapt av inntektssystemet selv. De som har mest penger har best barnehagetilbud, dekningsgrad og kvalitet på eldreomsorg, helsetjenester, ressursinnsats pr. klasse i grunnskole og videregående skole, dekningsgrad i videregående skole osv. Denne virkelighetsforståelsen synes bredt akseptert og var også den viktigste årsaken til at utvalget ble oppnevnt.

Inntektssystemets mål om likeverdig tjenestetilbud krever revisjon av dagens inntektssystem, og utvalgets analyser peker på to forhold. For det første må sosiale forhold som arbeidsledighet, familieoppøsning, enslige forsørger og forekomst av sykdom fanges bedre opp. Kommuner og fylkeskommuner med sosiale problemer er blitt hengende etter. For det andre finner utvalget at distriktskommuner og distriktsfylker generelt har mest penger pr. innbygger og best tjenestetilbud. De er dyre å drive og bør fortsatt få størst overføringer, men ikke så mye mer enn andre som før. Utvalget peker på at distriktpolitiske hensyn kan tilsa at man ikke realiserer mer likeverdig tjenestetilbud, men det er et rent politisk spørsmål utvalget ikke går inn i.

De fleste synes å akseptere at sosiale problemer må tillegges større vekt. Sosiale utgifter tar ganske enkelt en større del av budsjettet. Det er mer strid rundt små kommuner og spredt bosettingsmønster. Distriktskommunene og småkommunene hevder at de er dyrere å drive enn det utvalget påviser. Enkelte forskere har deltatt i kampen på distriktskommunenes side.

## Bosettingsmønster har betydning

Statistiker Tore Schweder hevder distriktskommunenes interesser med krav om 'korrekt statistisk analyse'. Hans krav om presisjon hos andre står sterkt i strid med hans eget presisjonsnivå. Han hevder innledningsvis at 'Med bred penn anbefaler det (utvalget) at staten ikke lenger skal legge vekt på bosettingsmønster når overføringene skal fordeles'. Det er blank løgn. Vi stiller oss uforstående til Tore Schweders spredning av slike påstander. Enten har han ikke lest utredningen, eller han ønsker bevisst å spre misoppfatninger.

Generelt har utvalget anbefalt full kompensasjon for kostnadsulempene som følger av spredt bosetting. I utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for kommunene (tabell 8.21 s. 137) inngår 'andel reisetid' og 'andel bosatt spredtbygd' som kriterier. Begge fanger opp kommunenes kostnadsulempen i grunnskolen knyttet til spredt bosettingsmønster. I forslag til kostnadsnøkkel for fylkeskommunene (tabell 9.20) inngår kriteriene 'andel ruteneitt til sjøs', 'andel vedlikeholdskostnader veg' og 'andel re-investeringskostnader veg'. Disse kriteriene fanger opp flere forhold, men spesielt spredt bosettingsmønster er en vesentlig bakgrunnsfaktor. Det er således heller ikke grunnlag for å tillegge oss at 'spredt bosetting ikke er fordyrende i kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting'.

## Utvalgets analyseopplegg

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. Ulike metoder, datakilder og kompetanse er tatt i bruk. Spesielt er brukeren undersøkelser anvendt til å fordele utgiftene i helse- og sosialsektoren på ulike aldersgrupper. For videregående utdanning er statlige normer operasjonsgrad bygget inn. For grunnskolen er statlige normer operasjonalisert i en modell for 'optimal' skolestruktur, den såkalte Agder-modellen. En forenklet representasjon av Agder-modellen er foreslått benyttet.

Det øvrige arbeid med kostnadsnøkklene er i hovedsak basert på statistiske analyser. Framgangsmåten for slike analyser er vel etablert i internasjonal litteratur. Analysetilnærmingen er en beslutningsmodell for kommunal ressursbruk som tar hensyn til etterspørselsforhold, kostnadsforhold og budsjettbetingelser. Det er liten strid om analysemodellen. De fleste land vi kjenner, driver tilsvarende analyser for å bestemme 'utgiftsbehovet'. Utvalget har satset på enkle og robuste spesifikasjoner for å fange opp kostnadsforhold og befolkningsforhold.

Det er selvfølgelig en rekke faglige problemer og utfordringer med slike analyser. For det første er det begrenset tilgjengelighet av data som gir god beskrivelse av ressursbruken, etterspørselsforhold og kostnadsforhold. Det er åpenbare svakheter ved kommuneregnskapene, mål for bosettingsmønster, mål på bakenforliggende sosiale forhold som utløser behov for psykiatriske tjenester og rusmiddelomsorg osv. Inntektssystemet, som utvalget, må bygge på tilgjengelige data.

For det andre er det vanskelig å isolere betydningen av de enkelte etterspørselsfaktorer og kostnadsfaktorer, multikollinearitetsproblemet. Alderssammensetning, bosettingsmønster, inntektsnivå, næringsstruktur og sosiale forhold beskriver ulike sider ved dimensjonen rural-urban. Dette er et reelt problem, med ingen enkle løsninger. Vår framgangsmåte har vært å undersøke mange ulike spesifikasjoner og gi anbefalinger på grunnlag av sammenhenger som er robuste over alternative spesifikasjoner.

Utvalget har åpent lagt fram sine analyser til diskusjon og kritikk. Utvalget anbefaler omlegging med overgangsordning som gir gradvis tilpasning. Så får analysearbeidet fortsette slik at grunnlaget for utjevningen blir stadig bedre.

## Kritikk 1 : Type II feil

Tore Schweder advarer mot å endre dagens inntektssystem. Vi er enig i at dagens inntektssystem bare bør endres dersom det kan dokumenteres at det har svakheter.

I utredningens kap. 3 dokumenteres det at dagens inntektssystem skaper forskjeller i standarden på tjenestetilbudet, noe som ikke er særlig overraskende. Det skyldes at flere sentrale elementer i dagens kostnadsnøkkel ikke er basert på faglige analyser av kostnads- og etterspørselsforhold. Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 var det viktigste premisset for utformingen av systemet at omfordelingsvirkningene i forhold til tidligere øremerkede tilskudd skulle begrenses.

Utvalget har stilt to krav til kriterier som skal inngå i kostnadsnøkklene. For det første skal kriteriene i størst mulig grad være uavhengige av (fylkes)kommunenes egne disposisjoner. For det andre skal de ha en dokumentert effekt på kostnads- eller etterspørselsforhold. Tore Schweder er kritisk til det siste kravet - fordi det gir stor sannsynlighet for å gjøre feil av type II. En kan selvsagt mene at hypoteser og antakelser (f.eks. om bosettingsmønsterets betydning) er tilstrekkelig for valg og vektning av kriterier i kostnadsnøkklene. Vi vil imidlertid ikke anbefale en slik fram-

gangsmåte. Kostnadsnøkler basert på ikke-dokumenterte hypoteser vil redusere overføringssystemets legitimitet og åpne for rene forhandlinger om kriterier og vekter. Det er viktig å understreke at utvalgets framgangsmåte ikke innebærer noen forskjellsbehandling av ulike typer kommuner. Kravene er de samme for kriterier utkantene vil tjene på (bosettingsmønster og kommunestørrelse), som for kriterier sentrale strøk vil tjene på (sosiale forhold). Vi savner Tore Schweders tilsvarende omsorg for de sosiale problemer i regionsentra og byer som ville gå tapende ut av hans konservatisme.

### Kritikk 2: Analysemetode

Tore Schweder hevder at utvalgets regresjonsanalyser er uegnet for å fastlegge effekten av kostnadsbærere som er felles for flere sektorer som f.eks. bosettingsmønsteret. Da vi har konsentrert oss om analyse av enhetskostnader, mener vi hans innvending har liten betydning. Dersom bosettingsmønsteret er en felles kostnadsbærer for flere sektorer, skulle en forvente at spredtbygde (fylkes)kommuner har høye enhetskostnader i disse sektorene. Utvalget viser at dette ikke er tilfelle for videregående skole for fylkeskommunene, det området som er mest diskutert. Tilsvarende viser utvalget at bosettingsmønster har stor betydning i grunnskolen, og tar hensyn til det.

Alle som driver empirisk forskning vet at andre utfordringer av etterspørselessystemet og estimering av større simultane modeller kan påvirke resultatene. Det er et empirisk spørsmål om slike innvendinger gir grunnlag for andre konklusjoner.

### Utfordring til kommunalforskere

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 har betydning.

Det er ikke spørsmål om noen vil gjøre 'bedre' analyser enn oss, men når. Her kan kommunalforskeres empiriske analyser hjelpe til med å etablere en felles forståelse av forskjellene mellom kommunene, slik at utjevningssystemet kan bli allment akseptert. Tore Schweder harannonisert at han i samarbeid med Nord-Trøndelagsforskning skal legge fram egne analyser av bosettingsmønsterets betydning. Vi ser med forventning fram til at analysene legges fram.

# Litteratur

Pet Læg Reid (red.):  
Lønnspolitikk i offentlig sektor  
Tano 1995

På 1980-tallet oppsto et nytt klima for lønnspolitikk i Norge. Idealet om et sentralisert, standardisert lønnsystem måtte vike for ideer om fleksibilitet, markedsstilpasning og differensiering. Perioden ble oppfattet som en krisetid i offentlig sektor, – det var vanskelig å rekruttere og holde på kvalifisert arbeidskraft. *Lønnspolitikk i offentlig sektor* omhandler de lønnspolitiske endringer rundt etableringen av det nye lønnsystemet i staten i 1991. Det nye systemet innebar en større fristilling fra det sentrale system. Det ble åpnet for en mer desentralisert og fleksibel lønnsfastsettelse, og en ny topplederreform ble innført samme år. Det nye systemet fant grobunn på 1980-tallet, da det ble eksperimentert med nye ordninger, ofte rettet mot spesielle yrkesgrupper.

Boken har to hovedmål: (1) analysere erfaringer rundt innføring av reformer i det nye systemet, med vektlegging av iverksetting og virkninger av reformene; og (2) vurdere mulighet for å drive en aktiv lønnspolitikk i staten. Boken består av tolv kapitler, skrevet av til sammen ni forfattere. Bidragene er i stor utstrekning basert på rapporter utgitt ved LOS-senteret. Analysene er basert på ulike datakilder: spørreundersøkelser, offentlige dokumenter, intervjuer og mobilitetsdata.

Hvilke deler av offentlig sektor som studeres, virker tilfeldig valgt. Det gis ingen begrunnelse for hvorfor akkurat dommerstanden, Oslo kommune eller Universitetet i Bergen skulle være spesielt interessante i forhold til de nye endringene. Kapitlene er i liten grad sammenkoplede, og det er liten progresjon utover i boken. Det neste kapittel overtar ikke der det foregående slapp, det begynner heller på nytt. Kapitlene består således av parallelle analyser. Boken framstår som et knippe av eksempler på endringer som har foregått det siste tiåret i norsk lønnspolitikk. Selv om boken er oppstykket, kan det betraktes som en styrke at kapitlene står som helheter i seg selv. Man kan plukke et hvilket som helst kapittel uten å lese de øvrige delene. En svakhet ved boken er likevel at den mangler et avslutningskapittel.