

Lars-Erik Borge og Terje P. Hagen

## **KRITIKKEN MOT INNTEKTSSYSTEMUTVALGET: HOLDER DEN MÅL?**

Inntektssystemutvalget la i oktober 2005 fram sin utredning om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Debatten i kjølvannet av utredningen har ikke vært like opphetet som da Rattsø-utvalget la fram en tilsvarende utredning i 1996, noe som trolig har sammenheng med at omfordelingsvirkningene var større da. Men ”vinnere” og ”tapere” ble det også denne gangen, og ulike kommunegrupper har engasjert eksterne forskningsmiljøer for å få en vurdering av utvalgets arbeid og argumenter til fremme av egen sak. Knut Ingar Westeren er engasjert av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag, AGENDA er engasjert av en gruppe vekstkommuner og Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø er engasjert av storbyene.

Westeren kritiserer særlig utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for barnehage og grunnskole, samt det nye distriktpolitiske tilskuddet. Innvendingen mot kostnadsnøkkelen for barnehager er at utvalget ikke har tatt hensyn til kommunestørrelse og bosettingsmønster til tross for at en analyse fra SSB viser at disse faktorene har betydning for barnehageutgiftene. Det utvalget la vekt på var at analyser av enhetskostnader på kommune- og barnehagenivå ikke kan dokumentere kostnadsulempen i små kommuner med spredt bosettingsmønster, og at den effekten som framkommer i SSBs analyse reflekterer høye dekningsgrader som det ikke er relevant å kompensere for. Westeren unnlater å nevne disse analysene.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for grunnskolen er ikke lenger basert på den normative Agdermodellen. På dette punkt synes innvendingen først og fremst å være at distriktskommuner kommer dårligere ut ved at kommunestørrelse og bosettingsmønster får redusert vekt i kostnadsnøkkelen. Men når vi vet at Agdermodellen har den vesentlige svakhet at den beregner langt flere små skoler enn det som eksisterer, er det vanskelig å legge særlig vekt på denne innvendingen. Her får Westeren også et problem med å forklare hvorfor utvalget ikke skal kunne benytte den metode han ellers omtaler som ”framskritt i analysemessig forstand” på grunnskolen. De svakeste elementene i Westerens rapport er nettopp tilløpene til metodekritikk. Det etterlyses normative modeller uten engang å antyde hvilke normer det skal tas utgangspunkt i, og eksisterende normative modeller gis ikke det samme kritiske søkelys som statistiske analyser (i hvert fall ikke så lenge de gir fordelingsvirkninger i favør av

distriktskommunene). Høydepunktet nås når han uten blygsel argumenterer for at kommunestørrelse og bosettingsmønster bør tillegges langt større vekt enn det som følger av analysene (primærhelsetjeneste).

Utvalget foreslår et nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene som tar utgangspunkt i de virkeområder som benyttes i distriktspolitikken for øvrig. På denne måte vil distriktspolitikken som føres gjennom inntektssystemet bli mer treffsikker, og den vil bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i distriktspolitiske utfordringer. Forslaget har ikke falt i god jord i de nordlige landsdeler, selv om størstedelen av det distriktspolitiske tilskuddet vil havne der. Språkbruken har vært frodig og høylydt, men det har vært vanskelig å registrere substansielle innvendinger mot å ta utgangspunkt i virkeområdene. Det er kanskje ikke så rart. For når man forkaster utvalgets forslag til fordel for dagens system, sier man indirekte at de distriktspolitiske utfordringene er større i byene Tromsø og Bodø og i Akershus-kommunen Hurdal enn i distriktskommuner som Gloppen, Tynset, Meldal, Vikna og Nærøy.

Utvalget mener prinsipielt at langsiktige kapitalkostnader bør utjevnes, men konkluderer med at datagrunnlaget foreløpig er for dårlig. AGENDA, som taler vekstkommunenes sak, har utredet et tilskudd for kapasitetsutvidelser basert på vekstrelaterte investeringsutgifter. Dette er en svært problematisk tilnærming fordi den i hovedsak fokuserer på vekstkommunenes problemer, og dermed ser bort fra at andre kommuner kan ha høye kapitalkostnader knyttet til andre forhold enn vekstrelaterte investeringer. Det er ikke vanskelig å erkjenne at man ikke har kommet fram til en god nok løsning med hensyn til kapitalkostnader, men AGENDAs forslag representerer dessverre intet skritt i riktig retning.

Rapporten fra Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø om storbyfaktorer skiller seg fra de øvrige ved å holde et vesentlig høyere faglig nivå og ved å være balansert i den forstand at det også trekkes fram forhold som går i disfavør av oppdragsgiver. Det presenteres interessante diskusjoner og analyser av betydningen av lønn, tomtepriser og kapitalkostnader, som det vil være av interesse å forfølge i framtidig arbeid med inntektssystemet. I tillegg inneholder rapporten et alternativt forslag til kostnadsnøkkel for sosialhjelp, hvor utvalget foreslår at det såkalte urbanitetskriteriet erstattes med en opphopningsindeks som i større grad fanger opp de underliggende sosiale problemer som utløser behovet for sosialhjelp. De analyser som er utført viser at det kan være grunn til å inkludere både urbanitetskriteriet og

oppføringsindeksen. Det eneste som kan innvendes mot dette forslaget er at man da ikke blir kvitt det omstridte urbanitetskriteriet.

Fem måneder etter at inntektssystemutvalget la fram sin utredning er det vår vurdering at det ikke har vært mye faglig kritikk. Riktignok har de nordlige landsdeler og vekstkommunene hauset opp sine motutredninger i media og andre fora, men når man skreller bort retorikken er det ikke mye de har å bidra med.