

LARS-ERIK BORGE:

Likeverdig skoletilbud: Minstestandarder eller økonomisk utjevning?

Utdanningsdirektørene har satt søkelyset på forskjellene i skoletilbud mellom kommunene, og flere stortingspolitikere foreslår nye nasjonale minstestandarder for å sikre et likeverdig skoletilbud i alle deler av landet. I denne artikkelen argumenteres det for at forskjeller i skoletilbud henger sammen med forskjeller i økonomiske ressurser. Politikerne bør bidra til større utjevning ved å redusere forskjellene i kommunenes økonomiske forutsetninger, snarere enn å innføre nye minstestandarder i grunnskolen som bare flytter forskjellene til andre tjenesteområder.

1. INNLEDNING

«Enhetsskolen i fare» er overskriften i Aftenposten 23. mai i år. Bakgrunnen er at flere av landets utdanningsdirektører har satt søkelyset på forskjellene i skoletilbudet mellom kommunene. Det gis uttrykk for at variasjonene nå er så store at det bør undersøkes nærmere om retten til et likeverdig skoletilbud er sikret.

Mindre enn fire måneder før stortingsvalget tar det ikke lang tid før politikerne er på banen. Allerede neste dag kan Aftenposten konstatere at diagnosen er stilt og medisinen skrevet ut. Høyres Siri Frost Sterri stiller diagnosen: «Når kommunalt selvstyre fører til så groteske ulikheter som flere ganger er illustrert, da må noe gjøres». Sammen med SV, KrF og Sp skriver hun ut medisinen: Nye nasjonale, lovbestemte minstestandarder i grunnskolen.

Denne artikkelen setter spørsmålstegn ved resonnementene over. Er det lokalt selvstyre og kommunale prioriteringer som er den viktigste årsaken til forskjellene i skoletilbud, og vil nye minstestandarder i grunnskolen være et effektivt virkemiddel for å redusere forskjellene mellom kommunene? Budskapet er at kommunenes inntekter har avgjørende betydning for skoletilbudet, og politikerne bør utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger fremfor å innføre nye minstestandarder i grunnskolen som bare flytter forskjellene til andre tjenesteområder.

2. FORSKJELLER I SKOLETILBUD

Tabell 1 gir et inntrykk av ressursbruket i grunnskolen. I 1995 utgjorde

brutto driftsutgifter i gjennomsnitt 38 000 kroner per elev.¹ Men forskjellene fra kommune til kommune er store. Kommunen med de høyeste utgiftene brukte mer enn 108 000 kroner per elev, mens kommunen med de laveste utgiftene brukte vel 25 000 kroner. Forholdet mellom topp og bunn er 4,3:1.

Det er ikke overraskende at det er stor variasjon i utgifter per elev. Mange distriktskommuner vil pga. spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander ha en desentralisert skolestruktur med relativt få elever per skole og per klasse. Ved å studere utgifter per klasse kan vi få et utfyllende bilde av forskjellene. Det fremgår at utgiftene per klasse varierer 460 000 kroner til nærmere 1,2 millioner kroner. Her er forholdet mellom topp og bunn 2,6:1. Selv om variasjonen i utgifter per klasse er betydelig mindre enn variasjonen i utgifter per elev, er forskjellene fortsatt store.

Sett på bakgrunn av de store forskjellene i skoleutgifter, er det ikke overraskende at skoletilbudet varierer mye fra kommune til kommune. Media har gitt et bilde av forskjellene ved å stille ekstremene opp mot hverandre. Reportasjer fra kommuner hvor elevene er utstyrt med hver sin bærbare PC står i sterk kontrast til kommuner hvor skolen mangler gymnastikksal og garderober.

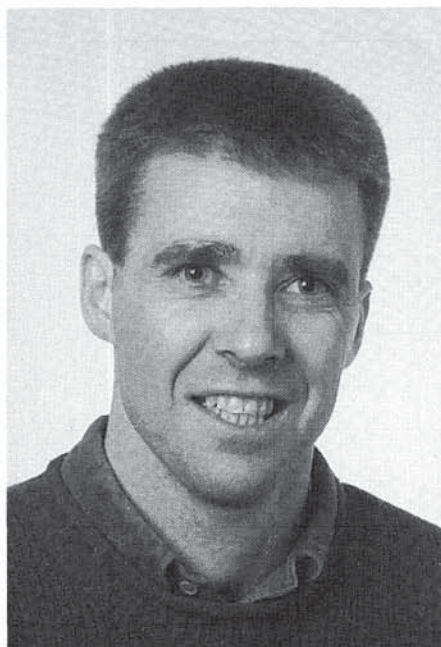
De fleste av oss betrakter et likeverdig skoletilbud som en grunnpilar i utjevningspolitikken. Et likeverdig skoletilbud antas å gi små forskjeller i

¹ Brutto driftsutgifter omfatter lønnskostnader til lærere og annet personell, materiell, drift og vedlikehold av bygninger, skolekysse og kjøp av utstyr.

kunnskapsnivå, inntekt og livskvalitet. Det har imidlertid vist seg svært vanskelig å finne empiriske støtte for disse sammenhengene. Utgifter per elev og klassestørrelse synes å ha liten betydning for elevenes resultater på standardiserte prøver.² De dominerende faktorene er elevenes familiebakgrunn og sammensetningen av elevmassen. Selv om mange vil betrakte resultatene som overraskende og lite intuitive, er de ikke helt urimelige. Det er ikke opplagt at elevene blir bedre i f.eks. matematikk ved å ha en fin gymnastikksal eller PC'er med tilgang til internett.

En parallell litteratur har studert sammenhengen skoletilbudet og de inntektene elevene oppnår når de går ut i arbeidslivet. Flere av disse studiene finner at skoletilbudet har en positiv effekt på inntekten. En amerikansk studie av Card og Krueger (1992) har fått stor oppmerksomhet de senere årene. De finner at personer som er oppvokst i delstater med høye skoleutgifter per elev har høyere lønn enn personer som er oppvokst i delstater med lavere skoleutgifter. Det er imidlertid stilt spørsmål ved resultatene fordi de har vært vanskelig å reprodusere på andre og mer disaggregerede datakilder.³

Det er på langt nær opplagt at forskjellene i skoletilbud kommunene



Lars-Erik Borge, Dr.polit. fra 1995, er førsteamanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU. Han var sekretariatsleder for Inntektssystemutvalget

imellom har vesentlig betydning for kunnskapen elevene tilegner seg og for inntektene senere i livet. I det følgende vil jeg likevel anta det er ønskelig å utjevne forskjellene i skoletilbud. Det er naturlig å starte med å spørre hva forskjellene skyldes.

3. HVA SKYLDES FORSKJELLENE?

Det er velkjent at forskjellene i tjenestetilbud mellom norske kommu-

ner er store. Ikke bare i grunnskolen, men også i barnehagene, i primærhelsetjenesten, i eldreomsorgen og i kultursektoren. En grundig dokumentasjon finnes i delutredning 1 fra Inntektssystemutvalget (NOU 1996: 1). Utvalget konkluderer med at forskjellene i tjenestetilbud i stor grad skyldes forskjeller i økonomiske ressurser kommunene imellom, og dette er en vurdering det er vanskelig å være uenig i.⁴ Det ligger utenfor rammen av denne artikkelen å gi en utfyllende analyse av årsakene til forskjeller i skoleutgifter per elev og per klasse. Jeg skal nøye meg med å argumentere for at kommunens inntekter har avgjørende betydning for skoletilbudet.

Verken utgifter per elev eller utgifter per klasse gir i seg selv et dekkende bilde av skoletilbudet. Hvis vi ensidig legger vekt på utgifter per elev, vil vi overvurdere standarden på skoletilbudet i distriktskommuner med spredt bosetting og lange reiseavstander. Og hvis vi ensidig legger vekt på utgifter per klasse, vil vi overvurdere standarden i mer sentrale strøk hvor det gjennomgående er flere elever per klasse. Her velges et enkelt kompromiss hvor både utgifter per elev og utgifter per klasse spiller inn. Kommunene rangeres etter utgifter per elev og utgifter per klasse, og summen av de to rangeringene benyttes som indikator på skoletilbudet. Kommuner som kommer godt ut på denne indikatoren har høye utgifter per elev og per klasse, mens de som kommer dårlig ut har lave utgifter per elev og per klasse.

Tabell 2 sammenlikner de 10 kommunene som kommer dårligst ut på indikatoren med de 10 kommunene som kommer best ut. I «10 på bunn» ligger utgifter per elev 25 % under landsgjennomsnittet, mens utgifter per klasse ligger 20 % under landsgjennomsnittet. Tilsvarende tall for «10 på

² Hanushek (1986) gir en oversikt over litteraturen.

³ Se Moffitt (1996) for en oversikt.

⁴ Det skal ikke legges skjul på at artikkelforfatteren var sekretariatsleder for Inntektssystemutvalget. Det gjør at vurderingen av utvalgets arbeid verken er objektiv eller kritisk.

Tabell 1: Brutto driftsutgifter i grunnskolen. 1995.

	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum
Utgifter per elev	25 505	38 121	108 587
Utgifter per klasse	459 333	755 807	1 194 800

Kilde: NOS Strukturall for kommunenes økonomi 1995

Tabell 2: Skoleutgifter og inntektsnivå. Kommunenes «10 på bunn» og «10 på topp». ^{a)} 1995.

	«10 på bunn»	«10 på topp»
Utgifter i kroner per elev	28 919	77 121
Utgifter i kroner per klasse	602 725	1 057 550
Korrigerte frie inntekter ^{b)}	92	136

^{a)} Tallene i tabellen er veide gjennomsnitt for de to gruppene.

^{b)} Målt som en indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 100.

Kilde: NOS Strukturall for kommunenes økonomi 1995 og Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996

topp» er hhv. 100 % og 40 % over landsgjennomsnittet. Det synes å være en klare sammenheng mellom skoletilbud og kommunale inntekter. Mens «10 på bunn» har korrigerede frie inntekter 8 prosent under landsgjennomsnittet, ligger «10 på topp» 36 % over landsgjennomsnittet. Korrigerede frie inntekter er summen av statlige rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue, tatt hensyn til at kostnadene ved å gi et bestemt tjenestetilbud varierer mellom kommunene. Dette inntektsbegrepet gir et inntrykk av kommunenes økonomiske forutsetninger.⁵

Betydningen av inntektsforskjeller kan alternativt illustreres ved å sammenlikne Enebakk, en av kommunene i «10 på bunn», og Bykle, en av kommunene i «10 på topp». Til tross for at Enebakk bruker en noe større andel av sine frie inntekter (summen av statlige rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue) i grunnskolen, er utgifter per elev nesten 70 % lavere enn i Bykle. Når det gjelder utgifter per klasse, ligger Enebakk mer enn 40 % under Bykle. Dersom Enebakk skulle ha samme nivå på utgifter per klasse som Bykle, måtte skoleutgiftene utgjøre 43 % av de frie inntektene. Og hvis utgiftene per elev skulle være de samme, måtte grunnskolen legge beslag på nærmere 80 % av de frie inntektene. For sammenlikningens skyld kan det opplyses at skoleutgiftene i gjennomsnitt utgjør 27 % av kommunenes frie inntekter.⁶

Hva er så årsakene til at kommunene har ulike økonomiske forutsetninger eller ulikt nivå på korrigerede inntekt? Det er i hovedsak to årsaker til dette. For det første er det store forskjeller i skatteinntekter kommunene imellom, og gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet blir disse forskjellene bare delvis utjevnet. For det andre tas det regionalpolitiske hensyn i fordelingen av rammetilskudd. Kommunene i de tre nordligste fylkene mottar et særskilt Nord-Norge-tilskudd, små distriktskommuner med svakt skattegrunnlag mottar regionaltilskudd⁷ og fordelingen av skjønnsmidler har en klar regional profil.⁸ Dette kan illustreres ved at vi i «10 på topp» særlig finner kraftkom-

muner med svært høye skatteinntekter (Bykle, Forsand og Modalen) og nord-norske kommuner (Evenes, Torsken, Hasvik, Måsøy og Tana). Det er også andre forhold som gir disse kommunene bedre økonomiske forutsetninger enn andre, men som ikke fremkommer i begrepet korrigerede frie inntekter. Kommuner i distriktene har fordel av lav arbeidsgiveravgift og mange kraftkommuner har betydelige inntekter i form av eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

4. UTJEVNING VED BRUK AV MINSTESTANDARDE

Nye lovbestemte, nasjonale minstestandarder er foreslått for å redusere forskjellene i skoletilbud, og slike virkemidler vil utvilsomt kunne være virkningsfulle. Dersom kommuner med lave utgifter tvinges til å bruke en større andel av sine inntekter i grunnskolen, må forskjellen mellom topp og bunn bli mindre.

Det er først og fremst i kommuner med lave inntekter at nye minstestandarder vil være virkningsfulle. Dette er kommuner som ikke bare har lave skoleutgifter, de har også relativt lav standard på tjenestetilbudet i andre sektorer som eldreomsorg, primærhelsetjeneste, barnehager og kultur. Økte minstestandarder i grunnskolen vil følgelig bidra til større forskjeller på andre områder, ganske enkelt fordi inntektsforskjellene i større grad må tyte ut andre steder enn i grunnskolen.

Det følger ikke av det som er sagt over at nye minstestandarder er et lite hensiktsmessig virkemiddel for å redusere forskjellene i skoletilbud kommunene imellom. Det kan jo være slik at målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud først og fremst gjelder grunnskolen, og at nasjonale politikere i større grad aksepterer forskjeller på andre kommunale tjenestoområder. Den politiske debatten tyder ikke på at dette er tilfelle. Nasjonale politikere er også svært opptatt av forskjeller i sykehjemsdekning, av forskjeller i brukerbetaling i eldreomsorgen, av forskjeller i barnehagedekning, av forskjeller i foreldrebetaling i barnehager, osv. Dette tilsier at opp-

merksomheten i større grad bør rettes mot kommunenes inntekter, og hva som kan gjøres for å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger.

5. UTJEVNING AV KOMMUNENES ØKONOMISKE FORUTSETNINGER

Gjennom det såkalte inntektssystemet foretas det en betydelig utjevning av kommunenes økonomiske forutsetninger. Inntektsutjevningen sikrer utjevning av skatteinntekter. Kommuner med skatteinntekt per innbygger under 110 % av landsgjennomsnittet mottar en kompensasjon på 90 % av differansen, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over 140% av landsgjennomsnittet trekkes 50% av det overskytende beløpet.⁹ Utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommunene ikke får like mye ut av midlene. Det gis full kompensasjon for forskjeller i kostnadsforhold (bosettingsmønster, kommunestørrelse) og befolkningssammensetning (alderssammensetning og sosiale kriterier).

De gjenstående forskjellene skyldes i hovedsak følgende forhold, jf. avsnitt 3:

- utforming av skattegrunnlag og inntektsutjevning
- regionalpolitiske ordninger

⁵ Det tas hensyn til forskjeller i beregnet utgiftsbehov i hht. de såkalte kostnadsøknlene i Inntektssystemet. Det vises til Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996 for en nærmere beskrivelse.

⁶ Enebakk og Bykle bruker hhv. 25 % og 20 % av sine frie inntekter i grunnskolen.

⁷ Regionaltilskuddet ble innført i 1997 for å unngå tilskuddsreduksjon i små kommuner som følge av endringer i kostnadsøknlene i Inntektssystemet. Dette tilskuddet kan betraktes som en erstatning for tidligere overkompensasjon i utgiftsutjevningen. Regionaltilskuddet skal trappes opp i takt med at de nye kostnadsøknlene får økt gjennomslag.

⁸ I tillegg gjør overgangsordningen i inntektssystemet at det tar tid før kostnadsøknlene får fullt gjennomslag. Dette forholdet har særlig betydning for tabell 2 hvor frie inntekter i 1995 er korrigeret med de kostnadsøknlene som ble tatt i bruk f.o.m. 1997. Dette trekker i retning av at forskjellene i korrigerede frie inntekter vil bli noe mindre over tid. Den planlagte opptrappingen av regionaltilskuddet i takt med innføringen av nye kostnadsøknlene (se fotnote 7) vil trekke i motsatt retning.

Skattegrunnlag og inntektsutjevning

Det er betydelig variasjon i skattegrunnlaget kommunene imellom. I inntektsåret 1994 varierte utlignet skatt på inntekt og formue fra knappe 5 700 kroner per innbygger til vel 54 000 kroner per innbygger. Forholdet mellom topp og bunn er altså 10:1. Mange kommuner med høy inntekts- og formuesskatt mottar i tillegg betydelige inntekter i form av eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Det ligger på bordet forslag til endringer i det kommunale skattesystemet som kan bidra til en jevnere fordeling av skatteinntektene.

Inntektssystemutvalget (NOU 1997:8) har foreslått at formuesskatt fra personlige skattytere og inntektsskatt fra selskaper avvikes som kommunale skatter, samtidig som kommunene får en større andel av inntektsskatten fra personer. Siden inntektsskatten fra personer er den skatten som har den klart jevneste fordelingen, forholdet mellom topp og bunn er 3:1, vil dette gi et kommunalt skattegrunnlag som er betydelig jevnere fordelt enn i dag.

Eiendomsskatten er i dag begrenset til eiendommer i tettbygde strøk og verk og bruk. Dette innebærer at mange kommuner ikke har anledning til å skrive ut eiendomsskatt. Det er også betydelig forskjellsbehandling mellom ulike typer eiendommer. Mens takstene for kraftverk ligger nær opp til markedsverdi, ligger takstene for boligeiendommer og næringseiendommer utenom kraftverk betydelig under markedsverdi. Eiendomsskatteutvalget (NOU 1996: 20) foreslår at eiendomsskatten gjøres gjeldende for all fast eiendom (med særskilte unntak) og at eiendomsskattetakstene reflekterer markedsverdi for alle typer eiendommer. Forslagene vil utjevne forskjellene i eiendomsskattegrunnlag mellom bykommuner og distriktskommuner med spredt bosetting, og mellom kraftkommuner og andre kommuner.

Etter min oppfatning er forslagene fra Inntektssystemutvalget og Eiendomsskatteutvalget viktige bidrag for å utjevne forskjellene i økonomiske for-

utsetninger kommunene imellom. Det har særlig sammenheng med at forslagene har klare positive bivirkninger. Avviklingen av selskapsskatten gir kommunene mer stabile og forutsigbare skatteinntekter, bedre makroøkonomisk styring med kommunesektorens samlede inntekter og en vesentlig skatteadministrativ forenkling.¹⁰ Ny lov om eiendomsskatt kan bidra til et mer rettferdig skattesystem (likebehandling av ulike typer eiendommer) og en bedre avveining mellom nytte og kostnad ved fastsettelse av eiendomsskattesats (en større andel av innbyggerne vil betale eiendomsskatt).

Gjennom inntektsutjevningen utjevnes forskjeller i skattegrunnlag, og i stor grad kan bestemte fordelingspolitiske målsettinger realiseres uavhengig av fordelingen av skattegrunnlaget. Jeg vil imidlertid hevde at en utjevning av skattegrunnlaget er et bedre virkemiddel for å ivareta fordelingshensyn enn en mer ambisiøs inntektsutjevning. Det har sammenheng med at en mer ambisiøs inntektsutjevning (i form av høyere kompensasjonsgrad eller mer omfattende trekkordning) svekker koplingen mellom det lokale skattegrunnlaget og kommunenes inntekter. Finansieringen av kommunesektoren får en svakere lokal forankring, samtidig som kommunenes insentiver til næringsutvikling og skatteinnkreving svekkes. Politikerne synes også å være opptatt av koplingen mellom det lokale skattegrunnlaget og kommunenes inntekter. Omleggingen av inntektssystemet fra 1997 innebærer at alle kommuner nå får en gevinst av bedret skattegrunnlag. Samtidig uttalte Kommunalkomiteens flertall, representantene fra Arbeiderpartiet og Høyre, at Regjeringen bør vurdere om enda sterkere kopling vil være et nyttig virkemiddel for å fremme en mer aktiv næringspolitikk på de lokale forvaltningsnivåer.

Det er også av betydning hvilke inntekter som inngår i grunnlaget for inntektsutjevningen. I dag er grunnlaget ordinær skatt på inntekt og formue, mens eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter som er betydelige inntektskilder for en del kommuner, holdes

utenfor. Inntektssystemutvalget vurderer dette spørsmålet i NOU 1997: 8 og anbefaler ingen utvidelse av grunnlaget for inntektsutjevningen. Det legges vekt på at konsesjonskraftinntekter og -avgifter har vært viktige bidrag for å sikre lokal oppslutning om utbyggingsprosjekter, og at det vil være uheldig å redusere den økonomiske kompensasjonen etter at utbyggingen er foretatt. Eiendomsskatten er en frivillig kommunal skatt hvor kommunene har en viss beskatningsfrihet, og ved å holde skatten utenfor inntektsutjevningen kan beslutninger om eiendomsskattesats fortsatt baseres på en ren lokal avveining mellom nytte og kostnader. Videre vil forslag til ny lov om eiendomsskatt gi en jevnere fordeling av skattegrunnlaget, og dermed redusere behovet for utjevning.

Regionalpolitiske ordninger

Kommunesektoren spiller en vesentlig rolle i regionalpolitikken. Kommunene i de tre nordligste fylkene mottar et særskilt Nord-Norge-tilskudd og distriktskommuner med færre enn 3 000 innbyggere og skatteinntekt per innbygger under 110 % av landsgjennomsnittet, mottar regionaltilskudd. Disse tilskuddsordningene er i hovedsak begrunnet med at et bedre kommunalt tjenestetilbud enn i landet for øvrig er nødvendig for å opprettholde bosettingen i distriktene.¹¹ Distriktskommunene nyter også godt av andre regionalpolitiske ordninger som f.eks. lavere lønnskostnader pga. redusert arbeidsgiveravgift.

Regionalpolitiske ordninger rettet mot kommunesektoren kan påvirke bosettingen på to måter. Den direkte effekten er at det skapes arbeidsplasser ved at ordningene gir grunnlag for økt kommunal sysselsetting. Den indirekte effekten er at bedre kommunale tjenester gjør det mer attraktivt å

⁹ Inntektsutjevningen omfatter skatt på inntekt og formue. Det systemet som er beskrevet er under innføring og vil være implementert fullt ut i 2001.

¹⁰ Det vises til Borge og Carlsen (1997) for en nærmere diskusjon.

¹¹ Tilskuddsordningene er begrunnet i St prp nr 55 (1995-96), s. 158-159.

bosette seg i kommunen. Det er særlig hvis den indirekte effekten er stor at statlige overføringer til distriktskommuner vil være et effektivt regionalpolitisk virkemiddel.

Andersson og Carlsen (1996a, b) har studert flyttemotiver og faktiske flyttinger blant nordmenn. Flyttemotivene er undersøkt ved personlige intervjuer om flytteplaner og tilfredshet med kommunale tjenester. Er det slik at personer som er lite tilfredse med tjenestetilbudet har størst tilbøyelighet til å flytte? Analysene viser at høy tilfredshet med kulturtilbud og primærhelsetjeneste reduserer utflyttingstilbøyeligheten, men de kvantitative effektene er relativt små. Graden av tilfredshet med barnehager, grunnskole og eldreomsorg synes ikke å ha betydning for flytteplanene. Forfatterne har også studert faktiske flyttestrømmer mellom norske kommuner i årene 1988-1993. Analysene gir en viss støtte til at flyttestrømmene påvirkes av standarden på det kommunale tjenestetilbudet, selv om resultatene ikke er helt i samsvar med flyttemotivene diskutert foran. Kommuner med god barnehagedekning og høye utgifter per barn i barnehage har stor innflytting av småbarnshusholdninger, mens høye utgifter per elev i grunnskolen gir stor innflytting av husholdninger med barn i skolepliktig alder. Høye utgifter i eldreomsorgen synes å stimulere til innflytting av personer over 50 år. Men det er ikke nødvendigvis slik at tjenestetilbudet påvirker flyttestrømmene – kausaliteten kan også gå den andre veien. Når det kontrolleres for dette, blir effektene av det kommunale tjenestetilbudet på flyttestrømmene betydelig svakere.

Det foreligger ikke noe sterkt forskningsmessig grunnlag for å si at standarden på det kommunale tjenestetilbudet har vesentlig betydning for valg av bostedskommune. Arbeidsmarkeds- og boligforhold synes å være de dominerende faktorene for valg av bosted. Dette tilsier i det minste at statlige overføringer til kommunene må vurderes i forhold til andre regionalpolitiske virkemidler. Er det f.eks. mulig å få mer ut av midlene

gjennom skattelette til personer og/eller bedrifter?

6. AVSLUTTENDE MERKNADER

Kommunene har ansvaret for implementering av nasjonal velferdspolitik, særlig gjelder dette i barnehagesektoren, grunnskolen og helse- og sosialsektoren. Store inntektsforskjeller kommunene imellom resulterer i svært ulik standard på tjenestetilbudet, og denne fordelingsproblematikken vies stor oppmerksomhet i offentlig debatt. De store inntektsforskjellene kan også få uheldige konsekvenser for effektiviteten i kommunesektorens ressursbruk. Det grunnleggende prinsipp i finansieringen av kommunesektoren er ramrefinansiering. Størstedelen av kommunenes inntekter består av skatt og rammeoverføringer som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Systemet antas å fremme effektiv ressursbruk ved at prioriteringer og oppgaveløsning kan tilpasses lokale preferanser og kostnadsforhold. For at systemet skal fungere etter hensikten må kommunene oppfatte rammene som upåvirkelige. Store forskjeller i tjenestetilbud kan lett resultere i tilleggsbevilgninger til kommuner med dårlig tjenestetilbud.¹² Dette betyr myke budsjettkranker som bryter med prinsippet om ramrefinansiering. Resultatet kan lett bli konkurranse i elendighetsbeskrivelse og nedprioritering av tjenesteområder som er høyt prioritert av nasjonale myndigheter.

Nasjonale politikere bør bidra til større utjevning (og mer effektiv ressursbruk) ved å redusere forskjellene i kommunenes økonomiske forutsetninger, snarere enn å innføre nye minstestandarder i grunnskolen som bare flytter forskjellene til andre tjenesteområder. Det beste tiltaket er trolig å utjevne forskjellene i skattegrunnlag ved å følge opp forslagene fra Eiendomsskatteutvalget og Inntektssystemutvalget. Ytterlige utjevning kan oppnås ved en mer ambisiøs inntektsutjevning, ved å utvide grunnlaget for inntektsutjevningen eller ved å redusere kommunenes rolle i regionalpolitikken. På disse områdene er det vanskeligere å gi

klare anbefalinger, siden det i siste instans må foretas en avveining mellom utjevning og andre samfunnsmessige målsettinger. Jeg vil nøye meg med å etterspørre analyser og evaluering av regionalpolitiske virkemidler. For skulle det finnes mer effektive virkemidler enn kommuneoverføringer for å fremme bosetting og næringsutvikling i distriktene, så kunne vi både oppnå mer likeverdig tjenestetilbud på sentrale velferdsområder og en bedre regionalpolitikk.

REFERANSER:

- Andersson, K. og F. Carlsen (1996a) «Local public services, satisfaction and exit decisions», Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Andersson, K. og F. Carlsen (1996a) «Local public services and migration: Evidence from Norwegian municipalities», Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Borge, L.-E. og F. Carlsen (1997) «NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren», Sosialøkonomen, 51, Februar, 2-9.
- Card, D. og A. Krueger (1992) «Does school quality matter: Returns to education and the characteristics of public schools in the United States», Journal of Political Economy, 100, 1-40.
- Hanushek, E. (1986) «The economics of schooling: Production and efficiency in public schools», Journal of Economic Literature, 24, 1141-1177.
- Moffitt, R.A. (1996): «Symposium on school quality and educational outcomes: Introduction», Review of Economics and Statistics, 78, 559-561.
- NOU 1996: 1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner», Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt», Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1997: 8 «Om finansiering av kommunesektoren», Statens forvaltningstjeneste.
- St prp nr 55 (1995-96) «Om kommuneøkonomien 1997 m.v.», Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St prp nr 61 (1996-97) «Om kommuneøkonomien 1998 m.v.», Kommunal- og arbeidsdepartementet.

¹² Et ferskt eksempel er Jagland-regjeringens handlingsplan for eldreomsorg 1998-2001. Etter planen skal det settes av et eget beløp på statsbudsjettet til kommuner med det dårligste tilbudet av pleie- og omsorgstjenester for eldre, se St prp nr 61 (1996-97), s. 43.