



UTDANNINGS
FORBUNDET

Vår dato
16.01.2008

Avdeling
Utredning

Deres dato
26.10.2007

Deres referanse
07/2419-1 HER

Vår referanse
07/02126-4

Arkivkode
62

Vår saksbehandler
Jan Mønnesland

Direkte telefon
+ 47 - 2414 2045

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Høring - Sørheim-utvalgets innstilling, inntektssystemet for kommunene

Vi viser til deres brev av 26.10.2005 hvor vi inviteres til å komme med høringsuttalelse til Sørheim-utvalgets innstilling.

Viktige deler av Borge-utvalgets innstilling har ikke vært omfattet av Sørheim-utvalgets mandat. Siden disse delene også vil bli omfattet av den forestående reform av inntektssystemet, tillater vi oss å kommentere også disse elementene i herværende høringsuttalelse. Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til Borge-utvalgets innstilling av 30.01.2006.

Høringsuttalelsen følger vedlagt.

Med vennlig hilsen
for Utdanningsforbundet

Karin E. Torp
avdelingssjef

Jan Mønnesland
samfunnsøkonom

Vedlegg: notat "Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Utdanningsforbundets høringsuttalelse til Sørheim-utvalgets innstilling".

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Utdanningsforbundets høringsuttalelse til Sørheim-utvalgets innstilling.

Oslo 16. januar 2008

Sammendrag

Utdanningsforbundet deler den bekymring flere av Sørheim-utvalgets medlemmer gir uttrykk for om at det var uheldig at mandatet ikke omfattet kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Det hadde vært gunstig om også disse sidene av Borge-utvalgets innstilling kunne blitt vurdert i sammenheng med Sørheim-utvalgets forslag. Utdanningsforbundet anser det derfor nødvendig å gjenta våre tidligere innsendte synspunkter om kostnadsnøkklene som en del av denne høringsuttalelsen.

Vi ser det som uheldig at Sørheim-utvalget ikke har vurdert fylkeskommunene sammen med kommunene der dette er relevant. At det vil komme et nytt system når det etableres nye regioner, hindrer ikke at en vil ha behov for å justere også fylkeskommunenes inntektssystem samtidig som en innfører nye prinsipper for kommunenes del.

Kommentarer til de enkelte forslagene:

- utvalget legger en uriktig virkelighetsforståelse til grunn når en hevder at et flertall på Stortinget ønsket å øke skatteandelen fra 45 til 50 %. Tvert imot har Regjeringen i sine budsjettforslag tatt sikte på å redusere skatteandelen ned mot 45 %, noe Stortinget har sluttet seg til. Vi er her mer enig med Regjeringen enn med utvalget. Vårt syn er at en ikke bør sette eksplisitte måltall om skatteandelen, men la dette avhenge av i hvilken grad en får håndtert inntektsutjevning og stabilitetshensyn på en tilfredsstillende måte
- vi er enig med flertallet i at det er behov for å styrke inntektsutjevningen, og at den symmetriske utjevningen økes fra 55 til 60 %. Samtidig er vi enige med Sp og Venstre i at en samtidig bør styrke tilleggskompensasjonen for lavinntektskommunene, slik at denne sikrer et inntektsgrunnlag på minimum 95 % av landsgjennomsnitt
- de hensyn utvalget har vektlagt for kommunenes del er også gyldige for fylkeskommunene. Borge-utvalgets forslag om svekket inntektsutjevning for fylkeskommunene bør derfor avvises
- vi har tidligere uttrykt oss enige med Borge-utvalget om at inntektsutjevningen bør foretas ut fra prognostisert og ikke faktisk skatteinntekt. Sørheim-utvalget har ikke levert gode argumenter for å motsette seg dette forslaget. De siste årenes skattesvingninger viser klart hvor problemskapende dagens ordning har vist seg å være. Borge-utvalgets forslag bør derfor iverksettes snarest
- vi er enige med utvalgets flertall i at selskapsskatten bør tilbakeføres til staten, mot en samlet kompensasjon til kommunene i form av økt skattøre

- utvalget foreslår å la regionaltilskuddet, Nord-Norge-tilskuddet og de regionalpolitiske deler av skjønnstilskuddet erstattes av et nytt distriktstilskudd. Våre innvendinger mot tilsvarende forslag fra Borge-utvalget var at en der ikke hadde foretatt faglig holdbare analyser og derfor laget et opplegg som slo urimelig ut. Dette er blitt langt bedre i Sørheim-utvalgets forslag. Forslaget innebærer fortsatt en omfordeling fra mindre til større kommuner og fra nord til sør, selv om utslagene er langt mer beskjedne enn i Borge-utvalgets opplegg. Vi forutsetter at en inntil videre opprettholder dagens ordning for fylkeskommunene, siden tilsvarende analyser ikke er gjennomført for denne sektorens del
- vi er enige med utvalget i at både vekstkommuner og kommuner med nedgang i folketall har særlige utgiftsbehov. En foreslår at en for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen går over til å bruke befolkningstall fra 1. juli året før budsjettåret, noe som gir nedgangskommuner. En foreslår samtidig en egen kompensasjon for kommuner som opplever sterk befolkningsvekst. Selv om endringene blir noe usymmetrisk for vekst- og nedgangskommuner, synes vi forslaget er en klar forbedring sammenliknet med dagens system.
- vi er enige i utvalgets forslag om å erstatte dagens overgangsordninger med et nytt inntektsgarantistilskudd, hvor en inkluderer tap pga. endrede kriterieverdier. Vi er enig med utvalget i at tapsgrensen for et slikt tilskudd settes til 300 kr/innbygger, og ikke 400 slik Borge-utvalget foreslår. Vi vil samtidig be om at en benytter Borge-utvalgets trekkordning, hvor mer av finansieringen tas av de som får økte inntekter enn i Sørheim-utvalgets forslag
- vi mener en bør opprettholde et skjønnstilskudd av en størrelse som gir rom for å ta høyde for forhold som ikke dekkes opp i det øvrige inntektssystemet. En gjennomgående reduksjon ut over det som tilsvarende overføring til nye tilskuddsformer vil være uheldig ut fra formålet om å sikre at alle kommuner skal kunne ivareta et forsvarlig tjenestetilbud
- vi vil motsette oss mindretallsmerkningen fra Sp og Venstre om friere skatteøre. En slik ordning vil bidra til økt ulikhet kommunene imellom, med tilsvarende virkninger på finansieringen av tjenestetilbudet
- vi vil for øvrig vise til våre merknader i høringsuttalelsen til Borge-utvalget når det gjelder de delene av forslagene som ikke har vært omfattet av Sørheim-utvalgets mandat. Dette gjelder bl.a.:
 - kostnadsnøklerne for grunnskolen må fortsatt beregnes ut fra dagens normative modell. Borge-utvalgets begrunnelse for å endre modell er ikke holdbar, siden klassedelingsreglene fortsatt skal begrense kommunenes tilpasning av skolestruktur, og det er fortsatt de samme begrensninger når det gjelder skoleskyss
 - kostnadsnøklerne for videregående skoler er ikke beregnet ut fra enhetsdata. Det må derfor gjøres en langt bedre faglig analyse før en reviderer disse nøklene. Samtidig er det brukt feil indikatorer for opplæring av elever over 18 år, ved at gruppen 18-24 år, som er en svært tung gruppe i denne opplæringen, ikke inngår
 - det mangler en analyse av fylkeskommunale utgifter til skoleskyss. Det må dessuten vurderes et endret opplegg slik at kommunene ikke ensidig kan øke skysskostnadene og sende regningen til fylkeskommunene
 - det må gjøres helt nye analyser for å etablere en kostnadsnøkkel for barnehagene før disse kan innlemmes. Forslaget fra Borge-utvalgets foreløpige innstilling er utdatert, ikke bare mht. estimerte nøkler men også mht. valg av indikatorer.

Del I. Utdanningsforbundets syn på punkter som omfattes av Sørheim-utvalgets innstilling

Forholdet mellom skatt og rammetilskudd

Utvalget gir en fornuftig drøfting av de hensyn som taler for og de hensyn som taler mot at direkte skatteinntekter skal utgjøre en vesentlig andel av kommunesektorens samlede inntekter. De konkluderer med at skatteandelen *"bør ligge rundt 50 %"*. Utvalget anslår andelen i 2007 til 48 %, basert på tallene fra revidert budsjett samme år.

Som en begrunnelse for å foreslå dette nivået, viser utvalget til at Stortingets flertall skal ha godtatt en plan om å øke andelen fra 45 til 50 % da en våren 2005 behandlingen av kommuneproposisjonen for 2006. Dette er positivt galt. Denne proposisjonen behandlet ikke det spørsmålet eksplisitt, og det var følgelig heller ikke voteringstema. Eneste ytring om saken kom fra to av dagens regjeringspartier, som motsatte seg en slik økning ut fra de ulikheter det ville skape kommunene imellom samt at det ville gjøre kommunene mer sårbare. Vi viser også til at det første dagens regjering gjorde da de overtok høsten 2005 var å endre statsbudsjettet for 2006 ved å redusere skatteandelen og å øke rammetilskuddene. Denne politikken har en videreført, slik at i 2008-budsjettet utgjør skatteinntektene nå 45 % av de samlede inntektene. At regnskap 2006 og revidert anslag for 2007 ga en høyere skatteandel skyldtes at skatteinntektene ble høyere enn forutsatt i budsjettet, og kan ikke tas som uttrykk for Regjeringens politiske kurs. Vi finner det oppsiktsvekkende at en samlet komité her er på klar kollisjonskurs med den linje regjeringen har fulgt siden 2005.

Utdanningsforbundets syn er at en ikke bør sette noe eksplisitt måltall om skatteandelen, men la det spørsmålet avhenge av i hvilken grad en får håndtert inntektsutjevning og stabilitets-hensyn på en tilfredsstillende måte.

Utjevning av skatteinntekter mellom kommuner

Utdanningsforbundets syn er at det må sikres at kommunene får tilnærmet like muligheter til å gi innbyggerne et forsvarlig tjenestetilbud. I dag er kvaliteten på tjenestetilbudet i for stor grad avhengig av svingninger og ulikheter i de kommunale inntektene. Det er derfor et åpenbart behov for å styrke inntektsutjevningen. Vi støtter derfor flertallets forslag om å øke utjevningsprosenten fra 55 til 60 %. Samtidig er vi enig med utvalgsmedlemmene fra Sp og Venstre i at problemet er størst for de svakeste kommunene. Utdanningsforbundet vil derfor også støtte disse representantenes forslag om en inntektsgaranti på 95 % av landssnittet.

Som nevnt har Sørheim-utvalget ikke vurdert fylkeskommunene. Borge-utvalget foreslo at utjevningsgraden for fylkeskommunene skulle gjøres mindre ambisiøs, noe de begrunnet med at sykehusene ikke lenger er fylkeskommunale. Utdanningsforbundet protesterte mot dette i sin høringsuttalelse, bl.a. fordi videregående opplæring utgjør en så stor del av fylkeskommunenes utgifter at det er behov for en sikring av at alle fylkeskommuner får et tilstrekkelig inntektsnivå til å drive tjenesten forsvarlig. Dette bør gjentas nå, basert på de samme argumentene som er gjort gjeldende av Sørheim-utvalget for primærkommunenes del.

Stabile skatteinntekter

Staten fastlegger rammene for kommunesektorens frie inntekter dels ved å anslå nivået på de kommunale skatteinntektene, og dels ved å bevilge rammetilskudd. Når skatteinntektene avviker fra anslagene, har dette normalt ikke medført endringer i rammetilskuddene. Det innebærer at kommunesektoren får en usikkerhet i sin inntektsutvikling basert på varierende treffsikkerhet i skatteanslagene fra statens side. Dette har vært et markert problem bl.a. i årene 2003-2004, hvor skatteanslagene var satt for høyt, slik at kommunesektoren kom merkbart dårligere ut enn forutsatt. I 2006 og 2007 har dette slått motsatt ut, ved at kommunene har fått større skatteinntekter, og dermed frie inntekter enn forutsatt. Siden denne ekstraintekten ikke videreføres, er konsekvensen en tilsvarende inntektsreduksjon det påfølgende år. Begge typer svingninger medfører derfor problemer for kommunene, og dermed for finansieringen av de kommunale tjenestene.

Dette ble erkjent av Borge-utvalget, som vurderte flere modeller for å bøte på denne usikkerheten. De landet på et forslag hvor inntektsutjevningen baseres på prognostisert og ikke på realisert skatteinntekt. Staten vil da ta over en god del av risikoen ved avvik fra skatteanslagene på landsnivå, og kommunene vil få mer stabile inntekter til å ivareta tjenesteytingen.

Utdanningsforbundet støttet dette forslaget, og mente at dette burde iverksettes så raskt som mulig uavhengig av den øvrige prosessen knyttet til revisjon av inntektssystemet.

Det er skuffende at Sørheim-utvalget enstemmig går imot en slik reform. Begrunnelsen til utvalget er dels at kommunene bør kunne håndtere svingninger ut over budsjettet. Dels sier utvalget at et slikt system vil bli satt under politisk press i "gode år" med skatteinntekter ut over budsjettet, og at en derfor ikke bør innføre en reform som ikke er levedyktig.

Vi finner disse argumentene lite troverdige. Erfaringen både fra 2003-2004 og fra 2006-2007 viser tydelig at dagens system skaper problemer for kommunene når de frie inntektene svinger mer enn forutsatt, og at dette får konsekvenser for kommunal tjenesteyting. Vi ser ingen reelle argumenter for at en ordning som foreslått av Borge-utvalget ikke kan bli levedyktig. Vi synes snarere at det er dagens system som ikke viser levedyktighet gitt de sterke svingningene en har opplevd den senere tid. Vi ber derfor om at en ser bort fra Sørheim-utvalgets anbefalinger på dette punkt og iverksetter forslaget fra Borge-utvalget.

Selskapsskatt

Utvalgets flertall (4 av 8, inkl. lederen) foreslår at selskapsskatten avvikles som kommunal skatt, og at dette samlet sett kompenseres med tilsvarende økning i det kommunale skattøret. Begrunnelsen er at denne skatten varierer mye mellom kommunene og er konjunkturmessig svært ustabil. Ordinær skatt på inntekt og formue er derfor bedre egnet som lokalpolitisk skattegrunnlag.

Utdanningsforbundet er opptatt av at alle kommuner får mest mulig likeverdige muligheter til å gi et forsvarlig tjenestetilbud til sine innbyggere. Flertallets forslag om å avvikle kommunal selskapsskatt til fordel for tilsvarende økning i de ordinære skattørene vil best imøtekomme dette hensynet.

Regional- og distriktspolitiske deler av inntektssystemet

Borge-utvalget foreslo at Nord-Norge-tilskuddet, regionaltilskuddet og de regionalpolitiske delene av skjønnstilskuddet skulle overføres til et nytt distriktstilskudd. Dette skulle tilpasses det distriktspolitiske virkeområdet, gradert etter sone, hvor de foreslo at 85 % skulle gis per innbygger og 15 % per kommune. I dag gis Nord-Norge-tilskuddet per kommune og regionaltilskuddet per innbygger, slik at samlet går 60 % per kommune og 40 % per innbygger.

Borge-utvalgets forslag ga et drastisk inntektsbortfall for en rekke distriktskommuner, særlig i Nord-Norge. Forslaget bar i stor grad preg av manglende regionalpolitisk kompetanse hos utvalget, noe Utdanningsforbundet påpekte i sin høringsuttalelse.

Sørheim-utvalget viderefører på mange måter ideene til Borge-utvalget, men gjennomfører en kvalitativt bedre analyse og kommer derfor fram til et forslag som står på sterkere faglig grunn. Bl.a. er en større del av tilskuddene gitt per kommune enn Borge-utvalget foreslo, særlig i de mest prioriterte sonene. Resultatet er at det blir mindre avvik fra dagens system for de mest berørte kommunene. Forslaget innebærer fortsatt en omfordeling fra mindre til større kommuner og fra nord til sør, selv om utslagene er langt mer beskjedne enn i Borge-utvalgets opplegg.

Utdanningsforbundets kommentar til Borge-utvalget avgrenset seg til å peke på at analysegrunnlaget var faglig svakt, og at det måtte gjøres et bedre kvalitativt arbeid før en reform av de regionalpolitiske delene av inntektssystemet kunne gjennomføres. Dette er nå bedre ivaretatt. Den endring i regionalpolitisk profil som Sørheim-utvalgets forslag innebærer, er nå i større grad gitt en bevisst politisk drøfting.

Utvalgets flertall ønsker primært at en skal beholde skjønnstilskuddet som før, mao. at en ikke skal trekke midler ut herfra for å finansiere det nye tilskuddet. Det bør heller tilføres nye friske midler. Det foreslås videre at en bør se særskilt på små kommuner som mister regionaltilskuddet fordi de er utenfor det distriktspolitiske virkeområdet, og vurdere om de bør kompenseres via skjønnstilskuddet. Utdanningsforbundet deler disse synspunktene.

Sørheim-utvalget har ikke vurdert en endring av de regionalpolitiske delene av inntektssystemet for fylkeskommunene. Utdanningsforbundet forutsetter at en da opprettholder dagens system inntil en slik analyse er foretatt.

Kompensasjon for vekst- og nedgangskommuner

Den endelige fordelingen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen baserer seg i dag på ajourførte befolkningstall per 1/1 i regnskapsåret. Det gjør at det først er flere måneder etter regnskapsårets start at kommunene vet hva en vil motta i rammetilskudd. De ajourførte befolkningstallene er samtidig grunnlaget for inntektsutjevningen.

Denne ordningen ble innført fra 2003 av. Før det ble det tatt utgangspunkt i fjorårets befolkningstall. Hensikten med endringen var å bidra til at vekstkommunene raskere fikk økt sitt rammetilskudd når befolkningen økte. Det medførte samtidig at fraflyttingskommuner raskere fikk redusert sitt inntektsgrunnlag.

Utvalget foreslår at for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen en skal ta utgangspunkt i befolkningstallene 1. juli i året før regnskapsåret. Det gir større forutsigbarhet, siden disse tallene er kjent i forkant. Samtidig dempes noe av problemet for fraflyttingskommunene. For inntektsutjevningen vil utvalget at dagens system videreføres.

Det foreslås samtidig at kommuner med sterk vekst skal motta egen vekstkompensasjon, bl.a. for å sikre midler til nødvendige nyinvesteringer. Det foreslås at tilskuddet skal gis med 50.000 kr. per nye innbygger, for kommuner som har en befolkningsvekst over det doble av landssnittet i løpet av en treårsperiode, med unntak av kommuner hvor skatt per innbygger overstiger 140 % av landssnittet. Primært ønsker utvalget at dette tilskuddet skal finansieres av friske midler, men siden mandatet forutsetter provenynøytralitet foreslås at det finansieres ved tilsvarende trekk i skjønnstilskuddet.

Det foreslås videre at en tar sikte på å inkludere kapitalutgifter i utgiftsutjevningen når Kostra-data er utbygd med tilstrekkelig kvalitet til at dette lar seg gjennomføre.

Utdanningsforbundet er positive til disse forslagene, selv om det virker noe usymmetrisk hvordan en kompenserer for de særlige utgiftsbehovene for hhv. vekstkommuner og nedgangskommuner. Vi er enige i at et nytt tilskudd må gis særlig finansiering og ikke tas fra skjønnsmidlene.

Overgangsordningen

Når det skjer endringer i inntektssystemet som berører enkeltkommuners rammetilskudd, skal slike endringer fases inn over en femårsperiode. Det beregnes eget løp for hver spesifikk endring som kommer inn under ordningen. Borge-utvalget foreslo at dette endres til et generelt inntektsgarantitilskudd som garanterte at ingen kommune skulle få en endring som er mer enn 400 kr lavere enn landssnitt, regnet per innbygger. Dette skulle finansieres ved likt trekk per innbygger for samtlige kommuner, begrenset slik at 400kr-garantien skal gjelde også etter at finansieringen er trukket inn.

En viktig forskjell fra dagens ordning er at et slikt tilskudd også vil fange opp inntektssvikt som skyldes endrede kriteriedata (eks. antall psykisk utviklingshemmede, antall i ulike aldersgrupper etc) og ikke bare systemendringer.

Sørheim-utvalget slutter seg til Borge-utvalgets forslag, men vil redusere kravet til redusert rammetilskudd til 300 kr. per innbygger. De vil samtidig at alle kommuner skal bære kostnaden ved likt trekk per innbygger, for å unngå at de kommuner som får inntektsvekst pga. økt utgiftsbehov skal finansiere en større del av kostnaden enn en jevn fordeling tilsier. Inntektsutjevningen skal ikke påvirke beregningen av tilskuddet.

Utdanningsforbundet er positive til en slik reform. Vi mener at Sørheim-utvalgets inntektsgrense er å foretrekke, men vil anbefale Borge-utvalgets finansieringsform. Om Sørheim-utvalgets finansieringsforslag benyttes, vil inntektsgrensen i praksis bli høyere enn intendert.

Skjønnstilskuddet

Utvalget mener at de delene av skjønnstilskuddet som i praksis har en stabil fordeling heller burde søkes innlemmet i de ordinære delene av inntektssystemet. Det vil uansett være behov for skjønnsmidler, siden utgiftsutjevningen ikke fanger opp alle relevante ulikheter kommunene imellom.

Noen av de forslagene som utvalget fremmer, antar en vil redusere behovet for skjønnsmidler. Det gjelder bl.a. overgangen til historiske befolkningstall, innføringen av eget tilskudd til vekstkommuner, og innføring av et nytt inntektsgarantitilskudd.

Utvalget mener samtidig at kompensasjonen for tapt differensiert arbeidsgiveravgift opprettholdes som en særskilt del av skjønnstilskuddet for de kommuner som ikke har fått denne ordningen tilbake med samme lave sats som tidligere.

Utdanningsforbundet vil her vise til at utvalget på flere punkter har primært ønsket å innføre nye elementer ved tilførsel av friske midler framfor å redusere nivået på skjønnsmidlene. Utdanningsforbundet er enig i dette, og vil advare mot at en gjør skjønnsmidlene så begrensede at det svekker muligheten til å kompensere for uheldige utslag av systemet.

Andre forslag

Sps og Venstres representanter i utvalget reiser et forslag om å innføre lokal frihet til endring av skattøre. Det er samme forslag som tidligere er reist av KS. Utdanningsforbundet har tidligere motsatt seg dette. En slik ordning vil bidra til økt ulikhet kommunene imellom, med tilsvarende virkninger på finansieringen av tjenestetilbudet.

Utdanningsforbundet merker seg at det fra utvalgets side beklages at en ikke fikk anledning til å se sine forslag i sammenheng med forslagene til endring av kostnadsnøkler. Det vises til at en samlet kommunalkomite ønsket en slik gjennomgang da kommuneporposisjonen for 2008 ble behandlet. Utdanningsforbundet er enig i denne kritikken, og vil på den bakgrunn gjenta de innvendinger vi tidligere har kommet med om disse forhold i vår høringsuttalelse om Borge-utvalgets innstilling.

Del II. Utdanningsforbundets syn på øvrige deler av inntektssystem-revisjonen (jfr. også vår høringsuttalelse til Borge-utvalgets innstilling av 30.01.06)

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 tilsvarer disse minstekravene blir ansett som pålagt. Om en velger en mer kostnadskrevende skolestruktur enn minstekravene tilsier, blir det ansett som en frivillig tilpasning som utgiftsutjevningen ikke skal ta høyde for.

Borge-utvalget foreslår å gå bort fra den normative modellen. 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 klassesdelingsreglene er opphevet.

Faktum er at klassesdelingsreglene fortsatt gjelder som et minimumsnivå for kommunenes ressursbruk. Avvik fra klassesdelingsreglene skal ikke benyttes som innsparende tiltak. De tidligere klassesdelingsreglene er derfor fortsatt et normativt krav for ressursbruken. I tillegg har en et lovfestet krav om forsvarlighet og ivaretagelse av sosial tilhørighet som skal begrense ukontrollert vekst i gruppestørrelsen.

Reisetidskriteriet påvirkes ikke av endrede klassesdelingsregler, 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 klassesdelingsreglene 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.

Ser en bort fra de nye indikatorene Borge-utvalget foreslår, er avstandsindikatorenes vekt i kostnadsnøkkelen redusert fra 11,2 % til 4,8 %, og basisdelens vekt er redusert fra 3,8 % til 2,0 %. Dette skyldes i all hovedsak endringen 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 be om at den foreslåtte endring av sektornøkkelen ikke tas i bruk. 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 Borge-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 av Borge-utvalget 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 eksplisitt.

Videregående opplæring

Borge-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 kostnadene til voksenopplæring. 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 uten fullført videregående opplæring, og dels av i hvor stor grad disse etterspør slik opplæring. Det faktiske behovet for voksenopplæring vil kunne fordele seg annerledes fylkene imellom enn samlet befolkning innen et så stort aldersspenn. Det bør 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. Elever over 18 år er intet ukjent fenomen, og kan utgjøre et vel så stort utgiftsbehov som de eldre aldersgruppene. Det er derfor nødvendig at denne aldersgruppen fanges opp i kostnadsnøkkelen.

Vi er enige med Borge-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 den nye programstrukturen.

I likhet med grunnskolen har også videregående opplæring en viktig utgiftskomponent knyttet til spesialundervisning. Vi synes derfor at en burde ta hensyn til dette, og innføre en indikator som fanger opp spesialundervisningen i videregående på samme måte som det nå foreslås for grunnskolens del.

Borge-utvalget har vurdert om en burde inkludere geografiske kriterier i kostnadsnøkkelen. Når de ikke foreslår dette, skyldes det at de analysene de har foretatt ikke er helt entydige. Etter vår mening gir de likevel en klar indikasjon på at bosettingsvariable har betydning.

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 Borge-utvalget 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 Western, Høgskolen i Nord-Trøndelag). Det er en mangel ved Borge-utvalgets arbeid at en ikke har foretatt en datainnsamling for å få belyst dette spørsmålet på en bedre måte.

Utdanningsforbundet må konstatere at Borge-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 Borge-utvalget vurdert hvorvidt skyssutgiftene har avstandsulemper. Siden disse i Kostra er slått sammen med lokaler og forvaltning, fant en ikke dette datamaterialet egnet. Borge-utvalget har forsøkt å innhente data fra fylkene, med svak suksess. Konklusjonen til Borge-utvalget er at en ikke nå kan

konkludere omkring skoleskyss, en anbefaler at det settes i gang et utredningsarbeide for å få klargjort denne utgiftsposten innen videregående opplæring.

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

Fylkeskommunene har også ansvaret for skoleskyss for grunnskolen del. Disse utgiftene velger Borge-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 fra 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 grunnskolen del, før en endrer kostnadsnøkene for fylkeskommunene.

Et annet spørsmål, som Borge-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 tenderer i retning av at kommunene velger seg en struktur som fortøner seg lønnsom når skyssutgiftene 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 Borge-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 kostnadsnøkene revideres.

Hva med barnehagene?

Borge-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 Borge-utvalget at innvektingen av kostnadsnøkkel 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 det blir 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 til at de analyser Borge-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 når det blir aktuelt med en innlemming, det vil da kreves en fullstendig ny utredning av hvordan en kostnadsnøkkel for sektoren bør utformes. Utdanningsforbundet har kommentert disse forhold nærmere i vårt høringsnotat av 17.12.07 til Kunnskapsdepartementets høringsutkast til ny barnehagelov.