

JØRAN TORESEN

# SYKEHUS- OPPGJØRET

Økonomiske virkninger for de  
nye fylkeskommunene

NOTAT  
2001:115

**Tittel:** **Sykehusoppjøret**  
Økonomiske virkninger for de nye fylkeskommunene

**Forfatter:** Jøran Toresen

**NIBR-notat:** 2001:115

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 82-7071-339-2  
**Prosjektnummer:** O-1891  
**Prosjektnavn:** Økonomiske virkninger av statlig overtagelse av sykehusene

**Oppdragsgiver:** Lærerforbundet

**Prosjektleder:** Jøran Toresen

**Referat:** Fylkene vil ikke være i stand til å 'drive de resterende oppgavene på en tilfredsstillende måte' etter sykehusoppjøret. Til sammen må fylkenes frie inntekter økes med mellom 1270 og 1750 millioner kroner dersom man skal nå en målsetting om at netto driftsresultat skal utgjøre tre prosent av driftsinntektene, fylkene skal kompenseres for bortfall av renteinntekter på kortsiktige og langsiktige fordringer og fylkene ikke skal trekkes i frie inntekter for primærkommunale oppgaver i Oslo kommune. Et krav om betydelig høyere frie inntekter må anses som rettferdig ettersom det er staten som har hovedansvaret for fylkeskommunenes økonomiske problemer de seneste årene.

**Sammendrag:** Norsk

**Dato:** November 2001

**Antall sider:** 47

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gautstadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO

**Vår hjemmeside:** Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2001

# Forord

I dette notatet dokumenteres resultatene av forskningsprosjektet Økonomiske virkninger av statlig overtagelse av sykehusene som er finansiert av Lærerforbundet. I den første delen tar prosjektet i all hovedsak opp forhold ved den totale rammen for sykehusoppjøret og mulighetene for at de nye fylkeskommunene skal kunne gi et tilfredsstillende tilbud på de områdene de fremdeles vil ha ansvaret for. I den andre delen presenteres en studie der hovedhensikten er å analysere hvordan fylkenes faktiske utgifter til videregående opplæring har endret seg sett i forhold til et stipulert utgiftsbehov for denne opplæringen.

Lærerforbundet har vært behjelpelig med å fremskaffe tall fra Videregående skoles informasjonssystem og Sentralt tjenestemannsregister for skoleverket. Notatet er skrevet av forsker Jøran Toresen som også har vært prosjektleder.

NIBR, november 20001

Ove Langeland

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	4
1 Innledning .....	8
1.1 Bakgrunn .....	8
1.1.1 De viktigste elementene i Regjeringens forslag .....	8
1.1.2 Disposisjon .....	10
2 Fylkenes underskudd og frie inntekter .....	11
2.1 Sentrale målkonflikter .....	11
2.2 Rammen for sykehusoppgjøret .....	11
2.2.1 Fylkenes driftsutgifter til spesialisthelsetjenester .....	12
2.2.2 Kommentarer til statens utgiftsberegninger .....	13
2.2.3 Totalt uttrekk av driftsinntekter fordelt på arter .....	14
2.2.4 Renteinntekter og utbytte .....	15
2.2.5 Oslo kommune .....	20
2.2.6 Usikkerhet .....	20
2.3 Fylkenes økonomiske situasjon er bekymringsfull .....	21
2.3.1 Fylkenes underskudd .....	21
2.3.2 Staten følger ikke opp hovedmålsettingen med oppgjøret .....	21
2.3.3 Betydelige underskudd og redusert egenkapital .....	21
2.3.4 Problemet er innsatsstyrt finansiering av sykehusene .....	24
2.3.5 Helsesektoren er utgiftsdrivende! .....	25
2.3.6 Videregående opplæring – utgifter versus utgiftsbehov .....	26
2.3.7 Underskuddene er strukturelt betinget! .....	27
2.4 Hvor høye frie inntekter trenger fylkene? .....	29
2.4.1 Bakgrunn .....	29
2.4.2 Frie inntekter og målsetting om overskudd .....	30
2.4.3 Frie inntekter og trekk for inntekter fra renter og avdrag .....	31
2.4.4 For høyt uttrekk for Oslo fylkeskommune .....	33
2.4.5 Tidligere underfinansiering av gjenværende sektorer? .....	33
2.4.6 Regjeringens utgiftsanslag for 2001 er usikre .....	34
2.4.7 Konklusjoner .....	34
2.5 Tidligere års underskudd og redusert egenkapital .....	35
2.5.1 Statens virkemidler for å bedre fylkenes balansen .....	35
2.5.2 Virkninger av statens tiltak .....	35
2.5.3 Konklusjoner .....	37
3 Videregående opplæring .....	38
3.1 Videregående opplæring – utgifter og utgiftsbehov .....	38
3.2 Fastprisberegninger og normert utgiftsbehov .....	39
3.2.1 Korrigerte driftsutgifter .....	39
3.2.2 Utgifter målt i faste priser .....	40
3.2.3 Utgiftsbehov .....	40

---

3.2.4	Usikkerhet .....	43
3.3	Beregning av prisendring .....	44
3.3.1	Årlig prisendring .....	44
3.3.2	Lønnskostnader og lønnsvekst .....	44
	Litteratur .....	47

# Sammendrag

*Jøran Toresen:*

## **Sykehusoppgjøret**

Økonomiske virkninger for de nye fylkeskommunene

NIBR-notat 2001:115

Notatet dokumenter to prosjekter. Den første delen tar opp forhold ved den totale rammen for sykehusoppgjøret og mulighetene for at de nye fylkeskommunene skal kunne gi et tilfredsstillende tilbud på de områdene de fremdeles vil ha ansvaret for. I den andre delen presenteres en studie der hovedhensikten er å analysere hvordan fylkenes faktiske utgifter til videregående opplæring har endret seg sett i forhold til et stipulert utgiftsbehov for denne opplæringen.

## I. Sykehusoppgjøret og de nye fylkeskommunenes økonomi

Når staten overtar hovedansvaret for spesialisthelsetjenestene, reduseres fylkenes driftsinntekter ut fra nivået på samlede driftsutgifter til spesialisthelsetjenester og fylkesfordelingen av utgiftene. Fylkeskommunene har hatt til dels betydelige *underskudd* de siste årene og netto driftsresultat er sterkt svekket etter 1997, flere fylker har akkumulerte underskudd og egenkapitalen er redusert. Det er økning i utgiftene til helseformål som har vært drivkraften når den samlede utgiftsveksten har vært høyere enn inntektsveksten. Staten har gjennom innsattsstyrt finansiering av sykehusene, kombinert med for lav vekst i fylkenes frie inntekter, i stor grad bidratt til denne utviklingen. Det er sterke grunner til å hevde at utgiftsveksten i helsesektoren har vært utenfor kontroll.

Det sentrale problemet med den totale rammen for sykehusoppgjøret, er at det er konflikt mellom følgende forhold: Fylkeskommunene har til dels store underskudd, fylkene skal ikke tjene på sykehusoppgjøret og fylkene skal kunne 'drive de resterende oppgavene på en tilfredsstillende måte'. Dette er det viktigste utgangspunktet for analysen av sykehusoppgjøre.

### 1. Fylkenes økonomiske situasjon er bekymringsfull

De nye fylkeskommunene vil isolert sett få et betydelig underskudd som følge av selve sykehusoppgjøret. Ut over dette foreslås det i kommuneproposisjonen at fylkene tilføres en del ekstra frie midler, som i sum medfører at netto driftsresultat blir på i underkant av 100 millioner kroner. I forslaget til statsbudsjett styrkes frie inntekter med ytterligere 147 millioner kroner, i hovedsak som kompensasjon for bortfall av renteinntekter. Denne rentekompensasjonen er utilstrekkelig.

Det kan rettes to hovedinnvendinger mot statens opplegg for den totale rammen. Det første hovedproblemet er at staten fordeler underskuddet proporsjonalt med

utgiftsfordelingen mellom de nye helseforetakene og de nye fylkeskommunene. Staten forutsetter implisitt at alle fylkeskommunale sektorer bidrar relativt like mye til et forventet underskudd på om lag 1,3 milliarder kroner i 2001. Knappe 59 prosent av underskuddet antas å kunne tilbakeføres til den delen av spesialisthelsetjenesten som skal overtas av staten, resten til andre fylkeskommunale sektorer – som sentraladministrasjon, videregående opplæring og samferdsel. Dette er en *normativ vurdering* fra statens side – en normativ vurdering med liten rot i virkeligheten.

Staten ser med andre ord bort fra at fylkeskommunens vanskelige situasjon i all hovedsak skyldes strukturelle problemer etter innføring av innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Denne konklusjonen underbygges blant annet av følgende fakta: Underskuddene kom etter at innsatsstyrt finansiering av sykehusene ble innført fra og med siste halvår i 1997. Etter den tid har nesten alle fylkeskommuner hatt underskudd, mens underskudd tidligere var et unntak. Egenkapitalen i form av disposisjonsfond er sterkt redusert de siste årene. Helsesektoren er utgiftsdrivende og sto for vel 90 prosent av den samlede utgiftsveksten i perioden 1997-2000, og det er derfor ikke unaturlig å trekke den konklusjon at utgiftsveksten i helsesektoren er hovedårsaken til den sterke svekkelsen av netto driftsresultat. Verken utgiftsvekst i videregående opplæring eller samferdselssektoren kan forklare underskuddene.

Det fokuseres ofte på fylkenes manglende styringsevne og budsjettkontroll når man skal forklare underskudd. Men også staten har et ansvar og uten tvil har alle involverte parter feilberegnet virkningene av innsatsstyrt finansiering. Det er staten som har vedtatt innsatsstyrt finansiering av sykehusene, men staten tar i for liten grad det politiske og økonomiske ansvaret. I stedet veltes regningen over på fylkeskommunene, det vil i stor grad si innbyggerne og næringslivet som mottar de øvrige tjenestene fylkene produserer.

## 2. Hvor høye frie inntekter trenger fylkene?

Det andre hovedproblemet er at staten ikke i tilstrekkelig grad har tatt utgangspunkt i den overordnede målsettingen for de nye fylkeskommunenes økonomi etter sykehusreformen. Uansett årsaker til fylkeskommunenes underskudd, er det sentrale spørsmålet: Hvor høye frie inntekter må de nye fylkeskommunene ha for at de skal være i stand til å utføre de oppgaver som fylkeskommunene har igjen etter at spesialisthelsetjenesten overføres til staten? Et slikt normativt svar finnes ved å ta utgangspunkt målsettingen om at netto driftsresultat bør utgjøre minst tre prosent av driftsinntektene. Konklusjonene når det gjelder fylkenes frie inntekter er som følger:

1. Frie inntekter må økes med om lag 830 millioner kroner i forholdt til det stortingsflertallet mener er tilstrekkelig dersom fylkeskommunene skal oppnå et overskudd på tre prosent av driftsinntektene, som er et ønsket nivå.
2. Hvis fylkenes nåværende inntekter fra utbytte utgjør under 50 prosent av totale inntekter fra renter og utbytte, må de nye fylkeskommunenes frie inntekter økes med mellom 480 og 960 millioner kroner sett i forhold til regjeringens opplegg for at fylkeskommunene skal kompenseres for bortfall av vanlige renteinntekter. Dette reduseres til mellom 340 og 820 millioner kroner når man tar hensyn til at regjeringen i forslaget til statsbudsjett foreslår å redusere uttrekket med 140 millioner kroner som kompensasjon for bortfall av renteinntekter. En slik økning av fylkeskommunenes frie inntekter som følge av reduserte renteinntekter, påvirker ikke statens budsjettbalanse fordi økningen kun er kompensasjon for renteinntekter staten, ved de nye helseforetakene, vil få.

3. Frie inntekter må økes med cirka 97 millioner kroner (88 millioner 1999-kroner) fordi utgiftstallene for Oslo fylkeskommune er redusert med dette beløpet i forslaget til statsbudsjett, uten at dette reflekteres i en redusert totalramme for uttrekk av frie inntekter – noe som betyr at staten trekker ut 97 millioner kroner fra fylkeskommunene som ikke går til spesialisthelsetjenesten, men til primærkommunale oppgaver i Oslo kommune.
4. Dessuten har staten ikke redusert uttrekket av beregnede administrasjonsutgifter selv om tallene for Oslo kommune delvis gjelder primærkommunale oppgaver, som administrasjon av pleie- og omsorgstjenesten i bydelene. Også dette krever at fylkenes frie inntekter bør økes i forhold til forslaget til statsbudsjett.

Til sammen må fylkenes frie inntekter økes med mellom 1270 og 1750 millioner kroner dersom man skal nå en målsetting om at netto driftsresultat skal utgjøre tre prosent av driftsinntektene, fylkene skal kompenseres for bortfall av renteinntekter på kortsiktige og langsiktige fordringer og fylkene ikke skal trekkes i frie inntekter for primærkommunale oppgaver i Oslo kommune (unntatt administrasjonsutgifter). Et krav om betydelig høyere frie inntekter må anses som rettfærdig ettersom det er staten som har hovedansvaret for fylkeskommunenes økonomiske problemer de seneste årene.

### 3. Tidligere års underskudd og egenkapital

Ved utgangen av år 2000 hadde fylkeskommunene eksklusive Oslo et akkumulert underskudd på vel 980 millioner kroner. Disposisjonsfond er en viktig del av fylkeskommunenes egenkapitalen og disse fondsmidlene kan for eksempel brukes til inndekning av tidligere års underskudd eller finansiering av investeringer. Fylkenes egenkapital i form av disposisjonsfond ble redusert med rundt regnet 960 millioner kroner i perioden 1997- 2000 målt i løpende priser. Til sammen utgjør dette cirka 1940 millioner kroner i akkumulerte underskudd og reduserte disposisjonsfond. For fylkeskommunene eksklusive Oslo har således de årlige underskuddene og akkumulerte underskudd økt samtidig som disposisjonsfondene er blitt redusert. Det er derfor nødvendig med tilførsel av likvide midler dersom staten faktisk ønsker å bidra til å rette opp tidligere års underskudd og tapping av egenkapital i fylkeskommunene.

Tilførsel av likvide midler skjer først og fremst ved at staten åpner for at fylkene kan bruke deler av gjeldssaneringen til å styrke arbeidskapitalen og ved at staten gir en tilleggsbevilgning til fylkeskommunene for å dekke manglende kompensasjon for ferieomleggingen i 1992. I budsjettproposisjonen St.prp. nr. 1 (2001-2002) side 33, konkluderer Kommunal- og regionaldepartementet som følger:

Som omtalt under kap. 573 vil det i 2002 bli gitt et engangstilskudd på om lag 2300 mill. kr, hvorav om lag 1000 millioner kr kan brukes til å dekke inn akkumulert underskudd i sin helhet. For et flertall av landets fylkeskommuner vil dette sannsynligvis være tilstrekkelig til å dekke inn de akkumulerte underskuddene i sin helhet. Fylkeskommuner som fremdeles sitter igjen med akkumulerte underskudd vil kunne bruke deler av gjeldssletten, jf kap. 573, til å dekke inn resten av de akkumulerte underskuddene.

Som departementet også påpeker, er den økonomiske situasjonen i fylkene ved utgangen av år 2001 ikke kjent. Men det er trolig korrekt når departementet mener at de nye fylkeskommunene kan rette opp store deler av de *akkumulerte underskuddene* gjennom disse engangsbevilgningene. *Disposisjonsfond* bør utgjøre 1150 millioner kroner i år 2002 for fylkene inklusive Oslo dersom de forholdsmessig skal være på samme nivå som i 1997, det vil si 3,2 prosent av (normerte) driftsinntekter. Disposisjonsfondene utgjorde



940 millioner kroner for fylkeskommunene eksklusive Oslo i år 2000. Det synes derfor ikke som om det er behov for tilførsel av store midler for å tilpasse nivået på egenkapitalen til fylkenes reduserte aktivitetsnivå.

I det store og hele virker det som om statens opplegg for å styrke fylkeskommunenes likviditet er tilstrekkelig. Engangskompensasjonen vil stort sett kunne eliminere akkumulerte underskudd og nivået på egenkapital i form av disposisjonsfond vil være på linje med situasjonen i 1997 – hensyn tatt til den sterke reduksjonen i fylkenes samlede aktivitetsnivå.

Problemet er at størrelsen på de nye fylkeskommunenes frie inntekter ikke er høyt nok til å sikre et ønsket nivå på netto driftsresultat. De nye fylkeskommunenes hovedproblemer i tiden fremover vil derfor være at nivået på frie inntekter er så lavt at fylkene trolig ikke vil kunne gjennomføre nødvendige investeringer uten uønskede nedskjæringer på driftssiden, eller at nødvendige investeringer ikke blir gjennomført fordi fylkene ønsker å skjerme driftssiden mest mulig.

## II. Videregående opplæring – utgifter versus utgiftsbehov

Hensikten med denne studien er å beregne realveksten i fylkeskommunenes driftsutgifter til videregående opplæring når det tas hensyn til endringer i faktorer som påvirker utgiftsbehovet knyttet til denne opplæringen. Analysen omfatter årene 1996-2000.

Korrigerte driftsutgifter er lik bokførte driftsutgifter fratrukket overføringer fra folketrygden, overføringer fra andre fylkeskommuner og primærkommuner samt interne overføringer fra egne avdelinger. Utgiftsbehovet i videregående opplæring spesifiseres på fem kostnadsbærere: fellestiltak på fylkeskommunalt nivå (administrasjon med videre), administrasjon av og tilskudd til fagopplæring i bedrift, spesialundervisning, vanlig undervisning knyttet til de ulike studieretningene samt uspesifiserte tiltak finansiert via overføringer.

Det synes som om det har vært en viss realvekst i fylkeskommunenes driftsutgifter til videregående opplæring i perioden 1996-2000. Korrigerte driftsutgifter var 1,8 prosent høyere enn det normerte utgiftsbehovet, noe som tilsvarer om lag 267 millioner kroner, i år 2000. Beregningene er usikre og trolig overvurderes realveksten en del. Blant annet har det ikke har vært mulig å ta hensyn til endringen i utgiftsbehovet på alle områder – for eksempel inngår ikke utgiftsbehovet til oppfølgingstjenesten eller fremmedspråklige elever i beregningene. Andre problemer er ulik bokføringspraksis, beregning av utgifter målt i faste priser og kvaliteten på ulike datakilder.

Hovedkonklusjonene er som følger: Sannsynligvis har det vært liten eller ingen realvekst i fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring i perioden 1997-2000, og det er trolig lite rom for innsparinger som ikke vil gå ut over det tjenestetilbudet fylkeskommunene gir i dag. Utgiftsvekst i videregående opplæring kan ikke forklare den klare svekkelsen av fylkeskommunens netto driftsresultat.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Staten skal fra og med 2002 overta ansvaret for det meste av de spesialisthelsetjenestene som fylkeskommunene har ansvaret for i dag. I den forbindelse reduseres fylkenes inntekter og en del av gjelden slettes, og en hovedmålsetting er at fylkeskommunene skal settes økonomisk i stand til å gi et godt tilbud på de områdene fylkene fremdeles har ansvaret for.

Fremstillingen av sykehusoppkjøret bygger først og fremst på kommuneproposisjonen St.prp. nr. 82 (2000-2001) fra Kommunal- og regionaldepartementet. Andre viktige dokumenter er Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven) fra Sosial- og helsedepartementet samt Inst. S. Nr. 326 (2000-2001) Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen). Budsjettproposisjonen St.prp. nr. 1 (2001-2002) fra Kommunal- og regionaldepartementet gir en del nye tall i forbindelse med sykehusoppkjøret. St.prp. nr. 47 (1999-2000) Om sykehusøkonomi og budsjett 2000 fra Sosial- og helsedepartementet gir nyttig bakgrunnsinformasjon om sykehusenes økonomi og fylkeskommunens økonomiske problemer det siste årene.

### 1.1.1 De viktigste elementene i Regjeringens forslag

I kommunalkomiteens innstillingen til kommuneproposisjonen<sup>1</sup> side 14-15 oppsummeres hovedinnholdet i reformen.

Regjeringen har i Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) foreslått at staten skal overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Det er lagt til grunn at Stortinget i juni gir sin tilslutning til forslaget. Dette vil også få konsekvenser for kommuneopplegget.

De viktigste tjenester som staten overtar er de somatiske helsetjenestene som i hovedsak består av sykehusene, virksomhetene innen psykiatrien, rehabilitering og habilitering, deler av rusvernet som er knyttet til spesialisthelsetjenesten, sykehusapotek, laboratorie- og radiologiske tjenester, ambulansetjenesten, nødmeldetjenesten og driftsavtaler med private spesialister.

I tillegg er om lag 20 % av fylkeskommunenes sentrale administrasjonsutgifter trukket ut. Dette utgjør om lag 750 mill. kroner. Beløpet som trekkes ut første året er relativt lavt. Departementet mener at

---

<sup>1</sup> Inst. S. Nr. 326 (2000-2001)

det på sikt er grunnlag for ytterligere samordning og effektivisering av fylkeskommunenes sentrale administrative enheter.

Den samlede reduksjonen i fylkeskommunenes inntektsrammer blir etter dette 46,75 mrd. kroner. Av dette er 25,3 mrd. kroner reduksjon i de frie inntektene og 21,45 mrd. kroner er reduksjon i andre driftsinntekter (øremerkede tilskudd, brukerbetaling, refusjoner og lignende).”

Videre fremholder kommunalkomiteen på side 14 at hovedmålsettingen med det økonomiske oppgjøret i forbindelse med reformen, er å sikre at de nye fylkeskommunene skal være i stand til å utføre de gjenværende oppgavene på en tilfredsstillende måte:

Det overordnede prinsippet for det økonomiske oppgjøret i reformen er at fylkeskommunene etter at reformen er gjennomført skal være i stand til å utføre de oppgaver som fylkeskommunene har igjen etter at spesialisthelsetjenesten overføres til staten.

Regjeringens forslag, som til sammen er ment å tilfredsstille det overordnede prinsippet for det økonomiske oppgjøret med fylkene, kan oppsummeres i følgende punkter:

### **1. Rette opp ubalansen i økonomien**

Fylkeskommunene har samlet sett de senere årene kommet i en økonomisk ubalanse med til dels store driftsunderskudd. Det er derfor lagt vekt på å rette opp denne ubalansen når de nye inntektsrammene til fylkeskommunene skal beregnes. Dette er gjort ved at en reduserer de framtidige inntektsrammene til fylkeskommunene med et beløp som er om lag 0,8 mrd. kroner mindre enn det som fylkeskommunene i dag bruker på spesialisthelsetjenesten.

### **2. Sletting av all sykehusgjeld med 13,4 mrd. kroner.**

All gjeld til spesialisthelsetjenestene blir slettet, dette utgjør om lag 13,4 mrd. kroner. Det økonomiske oppgjøret er utformet slik at sum gjeldslette kombineres med en reduksjon i fylkeskommunenes inntektsrammer med et beløp som tilsvarer det fylkeskommunene forventes å spare i utgifter til renter og avdrag for sykehusgjelden. Gjeldsoppgjøret vil derfor ikke ha betydning for den økonomiske handlefriheten til fylkeskommunene samlet sett, men fordelingen mellom fylkeskommunene vil bli påvirket av hvor mye gjeld som blir slettet.

### **3. Ekstra gjeldssletting på 2,3 mrd. kroner.**

Regjeringen foreslår at det foretas et gjeldsoppgjør utover sykehusgjelden hvor det tas hensyn til fylkeskommuner med lav sykehusgjeld som følge av høy egenkapitalandel i investeringene og/eller kort nedbetalingstid av lån. Dette ivaretas ved at den enkelte fylkeskommune som et minimum blir satt i stand til å slette gjeld som tilsvarer fylkeskommunenes gjennomsnittlige sykehusgjeld pr. innbygger. For å ivareta dette kravet, er det beregnet at det er nødvendig å tilføre fylkeskommunene et beløp på om lag 2,3 mrd. kroner utover den innrapporterte sykehusgjelden.

### **4. Styrking av fylkeskommunenes likviditet**

For å sikre at fylkeskommunene skal få en tilstrekkelig likviditet som sikrer at de oppgaver som fylkeskommunene fortsatt skal ha et ansvar for kan ivaretas på en tilfredsstillende måte, åpnes det for at noe av gjeldssletten kan brukes til å styrke likviditeten i de tilfeller hvor denne er spesielt svak, blant annet som følge av akkumulerte underskudd.

## **5. Ekstra bevilgning til feriepenger på 2,3 mrd. kroner**

I 1992 ble regnskapsforskriftene endret slik at fylkene fikk økte feriepengekrav uten at dette ble kompensert fra statens side. Regjeringen finner det rimelig at staten kompenserer fylkeskommunene for den delen av feriepengekravet som gjelder spesialisthelsetjenesten, når denne overføres til staten. Basert på regnskapsmateriale for fylkeskommunene kan det samlede feriepengekravet for spesialisthelsetjenesten ved utgangen av 1992 anslås til noe under 1,3 mrd. kroner. Fremskrevet med pengemarkedsrenten, kan den forrentede verdien av dette beløpet ved utgangen av 2001 anslås til om lag 2,3 mrd. kroner. Dette beløpet foreslås bevilget fylkeskommunene i 2002, og vil bidra til en vesentlig styrking av fylkeskommunenes likviditet.

## **6. Sykehusoppjøret må ses i sammenheng med endringer i inntektssystemet**

Stortinget har allerede vedtatt en del endringer i selve inntektssystemet som påvirker inntektsfordelingen mellom fylkene. I tillegg får helseinstitusjonsreformen direkte betydning for statens inntektssystem ved at de totale inntekter som skal fordeles gjennom inntektssystemet reduseres og ved at kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene må endres. Departementet legger opp til at de økonomiske virkningene av sykehusreformen ikke kan ses isolert fra de øvrige endringene i inntektssystemet.

## **7. Etter fem år fordeles uttrekket av driftsinntekter etter objektive kriterier**

Den langsiktige fordelingen av uttrekket av frie inntekter er basert på objektive kriterier og etter fem år fordeles hele uttrekket i tråd med de objektive kriteriene som benyttes i statens inntektssystem for fylkeskommunene. Uttrekket vil med andre ord bli omfordelt fra en fordeling etter faktiske utgifter til en fordeling etter objektive kriterier. Men allerede det første året vil 20 prosent av uttrekket være basert på objektive kriterier og de resterende 80 prosent på den 'faktiske' fylkesfordelingen.

### **1.1.2 Disposisjon**

Dette prosjektet består av to hoveddeler, en direkte vurdering av sykehusoppjøret og en studie av ressursutviklingen i videregående opplæring.

Når staten overtar hovedansvaret for spesialisthelsetjenestene, reduseres fylkenes driftsinntekter ut fra nivået på samlede driftsutgifter til helsetjenester og fylkesfordelingen av utgiftene. I kapittel 2 presenteres hovedtrekkene ved statens uttrekk av inntekter fra fylkeskommunene. Videre fokuseres det på at fylkeskommunenes økonomiske situasjon er blitt sterkt forverret i de siste årene. Og hovedproblemet er om sykehusoppjøret og statens foreslåtte bevilgninger i forbindelse statsbudsjettet, setter fylkene i stand til å tilfredsstille hovedmålsettingen med sykehusoppjøret. Fokus rettes mot den total rammen for sykehusoppjøret, fylkesfordelingen av uttrekket av frie inntekter berøres i liten grad.

I kapittel 3 presenteres en studie der hensikten er å undersøke hvordan fylkenes faktiske utgifter til videregående opplæring har endret seg de siste årene sett i forhold til et stipulert utgiftsbehov for denne opplæringen. Denne analysen antas å ha verdi i seg selv, men resultatene benyttes også i kapittel 2 når årsakene til fylkeskommunenes underskudd skal bestemmes.

## 2 Fylkenes underskudd og frie inntekter

### 2.1 Sentrale målkonflikter

Når staten overtar hovedansvaret for spesialisthelsetjenestene, reduseres fylkenes driftsinntekter ut fra nivået på samlede driftsutgifter til spesialisthelsetjenester og fylkesfordelingen av utgiftene.

Fylkeskommunene har hatt til dels betydelige *underskudd* de siste årene og netto driftsresultat er sterkt svekket etter 1997, flere fylker har akkumulerte underskudd og egenkapitalen er redusert. Det er økning i utgiftene til helseformål som har vært drivkraften når den samlede utgiftsveksten har vært høyere enn inntektsveksten. Staten har gjennom innsatsstyrt finansiering av sykehusene, kombinert med for lav vekst i fylkenes frie inntekter, i stor grad bidratt til denne utviklingen. Det er sterke grunner til å hevde at utgiftsveksten i helsesektoren har vært utenfor kontroll.

Det sentrale problemet med den totale rammen for sykehusoppjøret, er at det er konflikt mellom følgende forhold: Fylkeskommunene har til dels store underskudd, fylkene skal ikke tjene på sykehusoppjøret og fylkene skal kunne 'drive de resterende oppgavene på en tilfredsstillende måte'. Dette er det viktigste utgangspunktet for analysen av sykehusoppjøret.

Dette er det viktigste utgangspunktet for analysen i dette kapitlet. I avsnitt 2.2 gjennomgås den totale rammen for sykehusoppjøret. I avsnitt 0 presenteres utviklingen i netto driftsresultat og det diskuteres ulike grunner til at fylkenes økonomiske situasjon er sterkt forverret de siste årene. I avsnitt 2.4 stilles det spørsmål ved hvor høye frie inntekter de nye fylkeskommunene bør ha for at de skal være i stand til å gi et tilfredsstillende tilbud på de områdene de fortsatt vil ha ansvaret for. I avsnitt 2.5 omtales kort problemer med at mange fylkeskommuner har opparbeidet akkumulerte underskudd og fått redusert egenkapitalen.

### 2.2 Rammen for sykehusoppjøret

Kommunenes driftsutgifter kan deles inn i driftsutgifter knyttet til produksjon og administrasjon. I tillegg kommer renteutgifter og betalte avdrag. Driftsinntekter består av generelle inntekter i form av skatter og statlige rammeoverføringer samt andre aktivitetsavhengige inntekter som øremerkede tilskudd, brukerbetaling, overføringer fra folketrygden for sykepenger og fødselspenger, overføringer fra andre fylkeskommuner og primærkommuner med mer. I tillegg kommer renteinntekter og mottatte avdrag.

Når staten overtar hovedansvaret for spesialisthelsetjenestene, reduseres fylkenes *driftsinntekter* ut fra nivået på samlede driftsutgifter og fylkesfordelingen av

driftsutgiftene. I det følgende beskrives og kommenteres forutsetningene bak den *uttrekksmodellen* staten benytter når fylkenes inntekter reduseres. De samlede økonomiske virkningen for fylkenes driftsinntekter må ses i sammenheng med endringer som samtidig foretas i statens inntektssystem for fylkeskommunene.

### 2.2.1 Fylkenes driftsutgifter til spesialisthelsetjenester

Regjeringen legger i St.prp. nr. 82 (2000-2001) opp til at de nye fylkeskommunenes frie inntekter skal reduseres med til sammen 25.261 millioner kroner i forbindelse med at staten overtar hovedansvaret for spesialisthelsetjenesten i år 2002. Nivået på uttrekket er i stor grad bestemt av hvor høye utgifter departementet forventer at fylkene vil ha til spesialisthelsetjenesten i 2001. Utgiftene spesifiseres på produksjon, fylkeskommunal administrasjon samt renter og avdrag.

#### Statens anslag for fylkenes utgifter til spesialisthelsetjenesten

Den første linjen i Tabell 2.1 viser beregnede tall for fylkeskommunens *driftsutgifter til produksjon* i den delen av spesialisthelsetjenesten som overføres til staten samt driftsutgifter knyttet til annen fylkeskommunal produksjon. Tallene er fra kommuneproposisjonen der det er beregnet at de driftsutgiftene som knytter seg til de delene av spesialisthelsetjenestene som overføres til staten, vil utgjøre 44,8 milliarder kroner i 2001.<sup>2</sup> Tallene baserer seg på endelige regnskapstall for 1999, men rent beregningsteknisk er det lagt til grunn at utgiftsveksten i fylkeskommunene følger det økonomiske opplegget for 2001. Ved fremskrivningen forutsettes det også en fortsatt økning i den andelen av fylkeskommunenes samlede driftsutgifter som blir brukt til spesialisthelsetjenesten.

Den andre linjen i Tabell 2.1 viser at *administrasjonsutgifter* er beregnet til 824 millioner kroner i 2001. Staten forsøker med dette å ta hensyn til at en del administrasjonsutgifter knyttet til spesialisthelsetjenesten, bokføres under kapittel 1.1 Sentrale styringsorganer og fellesutgifter og kapittel 1.300 Helse- og sosialadministrasjon i fylkeskommunenes regnskaper. Departementets beregning er presentert på side 26 og 27-28 i St.prp. nr.82.

Tabell 2.1 *Beregnet utgiftsfordeling mellom helseforetak og fylkeskommuner. Millioner kroner. 2001.*

Utgiftsart	I alt	Helseforetak	Fylkes- kommuner	Andel helseforetak
Produksjon	74523	44838	29685	0,602
Administrasjon	4111	824	3287	0,200
Renter og avdrag <sup>1</sup>	3654	1858	1797	0,508
<b>Driftsutgifter i alt</b>	<b>82289</b>	<b>47520</b>	<b>34769</b>	<b>0,577</b>

<sup>1</sup> Overføringen til helseforetakene vil avhenge av hvilke finansieringsprinsipper for investeringer som legges til grunn for de nye helseforetakene.

Kilde: Tabell 2.3 i St.prp. nr. 82 (2000-2001) Kommuneproposisjonen

Den tredje linjen i Tabell 2.1 viser et beregnet nivå på fylkenes utgifter til *renter og avdrag på sykehusgjeld*. Denne gjelden slettes når staten overtar spesialisthelsetjenesten, og fylkenes inntekter reduseres med et beløp tilsvarende det fylkene vil spare i renter og avdrag. Begrunnelsen er gitt i Kommuneproposisjonen på side 28. Fylkeskommunenes gjeld knyttet til sykehus vil bli slettet. Sykehusgjelden utgjør om lag 13,4 milliarder

<sup>2</sup> Tabell 2.3 side 28 i Kommuneproposisjonen St.prp. nr. 82 (2000-2001)

kroner ved utgangen av 2000. Når gjeld til fylkeskommunene slettes, vil behovet for inntekter til å dekke kapitalkostnader knyttet til gjelden bli redusert tilsvarende. Det er derfor beregnet et uttrekk fra inntektsrammen knyttet til redusert nivå på renter og avdrag.

## 2.2.2 Kommentarer til statens utgiftsberegninger

### **Driftsutgifter og driftsinntekter knyttet til produksjon**

Med forbehold om feil i fylkeskommunenes regnskapstall, kan det ikke reises alvorlige prinsipielle innvendinger mot statens beregning av brutto og netto *driftsutgifter til produksjon* i sykehussektoren i 1999. Imidlertid er trolig tallene for Oslo kommune for høye fordi departementet har inkludert en del utgifter som gjelder primærkommunale oppgaver. Nivået på totale driftsutgifter og driftsinntekter til spesialisthelsetjenesten og fylkesfordelingen av utgiftene, er fremskrevet fra 1999 til 2001. Dette gjør at det totale uttrekket både kan bli for høyt og for lavt sett i forhold til det fylkeskommunene faktisk vil bruke på spesialisthelsetjenesten i 2001. Det er derfor ønskelig at nivåtallene for utgifter til produksjon, administrasjon og renter og avdrag endres når det foreligger endelige regnskapstall for 2000 og at anslagene for 2001 revideres i tråd med faktiske endringer og ny informasjon om utviklingen fra 2000 til 2001.

### **Utgifter til helseadministrasjon på fylkesnivå**

En rekke fylkeskommuner, politikere og andre har kommet med innvendinger mot statens måte å beregne størrelsen på og fylkesfordelingen av *de ekstra administrasjonsutgiftene* som ikke bokføres på kapittel 1.330 eller 1.345 i fylkenes regnskaper. Problemet er at organiseringen av de administrative oppgavene varierer og at bokføringspraksisen er forskjellig: Enkelte fylkeskommuner har liten sentraladministrasjon og mye lokaladministrasjon på sykehusene, mens andre har samlet en stor helseadministrasjon sentralt i fylkeskommunen. Trolig varierer det også om en del fellesutgifter bokføres under sentraladministrasjon eller på helsekapitlet. Troms fylkeskommune sier at budsjetterte utgifter til helseadministrasjon utgjør 6 millioner kroner i 2001, mens trekket utgjør 24 millioner kroner. Akershus fylkeskommune mener et uttrekk etter befolkningsandel medfører et tap for fylket på 60-65 millioner kroner. Akershus fylkeskommune påpeker at uttrekket av administrasjonsutgifter kan være for høyt fordi det er stordriftsfordeler innen administrasjon.

Hovedhensikten er å trekke ut administrasjonsutgifter knyttet til fylkenes overordnede administrasjon av spesialisthelsetjenesten. Disse administrasjonsutgiftene antas å utgjøre 1,8 prosent av driftsutgifter i alt til helseforetak, og administrasjonsutgiftene fordeles proporsjonalt med fylkenes andel av det totale antall innbyggere. *Det totale uttrekket for administrasjonsutgifter er for høyt fordi Oslos utgifter bokført på kapittel 1.300 delvis gjelder primærkommunale oppgaver, som administrasjon av pleie- og omsorgstjenesten i bydelene.*

### **Utgifter Oslo kommune**

Utgiftsnivået i Oslo kommune er betydelig høyere enn i de øvrige fylkene, og Oslo bidrar til å øke det totale uttrekket og omfordeling av frie inntekter mellom fylkene på lang sikt. Oslo er både fylkeskommune og primærkommune og dette skaper en del regnskapstekniske problemer. En del problemer behandles i avsnitt 2.2.5.

### 2.2.3 Totalt uttrekk av driftsinntekter fordelt på arter

På bakgrunn av beregnede utgifter til spesialisthelsetjenestene, reduseres fylkenes inntekter. Tabell 2.2 viser beregnet uttrekk i alt fordelt på frie inntekter, andre driftsinntekter og renteinntekter i 2001. Tallene bygger på inntektsanslagene for 2001 i Revidert nasjonalbudsjett.

Tabell 2.2 *Beregnet inntektsfordeling mellom de nye helseforetakene og de nye fylkeskommunene. Millioner kroner. 2001.*

	I alt	Helseforetak	Fylkes- kommuner	Andel helseforetak
Frie inntekter	53201	25299	27902	0,476
Andre driftsinntekter	26111	21450	4662	0,821
Renteinntekter og utbytte	1668	0	1668	0,000
<b>Driftsinntekter i alt</b>	<b>80981</b>	<b>46749</b>	<b>34232</b>	<b>0,577</b>

Kilde: Tabell 2.4 i St.prp. nr. 82 (2000-2001) Kommuneproposisjonen

*Andre driftsinntekter* er inntekter som er avhengig av aktivitetsnivået og fylkene vil automatisk miste mesteparten av disse inntektene når staten overtar hovedansvaret for spesialisthelsetjenesten. Andre driftsinntekter er fordelt på helseforetak og fylkeskommuner ut fra fordelingen i fylkeskommunenes regnskaper. Det må forutsettes at departementets tall er så korrekte som det er praktisk mulig. Et forbehold er at Oslos tall kan omfatte primærkommunale oppgaver, som for eksempel legevakt og enkelte primærkommunale oppgaver innenfor pleie og omsorgssektoren. Det er uklart hvordan samlede *renteinntekter og utbytte* er beregnet og spesielt gjelder det hvordan fylkesdelen av Oslo kommune behandles. Umiddelbart synes det som tallet på 1.668 millioner kroner er høyt. Dessuten er det åpenbart feil at helseforetakene ikke vil ha renteinntekter fra kortsiktige og langsiktige fordringer. Det vises til gjennomgangen nedenfor. Størrelsen på *frie inntekter* beregnes ved at forholdet mellom driftsutgifter og driftsinntekter antas å være det samme for helseforetak og fylkeskommuner. Konkret betyr det følgende: Driftsinntekter i alt utgjør 98,4 prosent av driftsutgifter i alt og departementet forutsetter samme forhold for helseforetak og fylkeskommuner

Tabell 2.3 viser at samlet *underskudd* i fylkeskommunene forventes å være vel 1,3 milliarder kroner i år 2001. Ettersom anslaget på driftsutgifter i alt er lik 82.289 kroner og anslaget for driftsinntekter er lik 80.981 millioner kroner, beregnes et forventet underskudd på 1.308 millioner kroner for helseforetak og fylkeskommuner sett under ett i 2001.

Tabell 2.3 *Forventet underskudd 2001.*

	I alt	Helseforetak	Fylkes- kommuner	Andel helseforetak
<b>Driftsutgifter i alt</b>	82289	47520	34769	0,577
<b>Driftsinntekter i alt</b>	80981	46749	34232	0,577
<b>Underskudd</b>	<b>1308</b>	<b>771</b>	<b>537</b>	<b>0,577</b>

Kilde: St.prp. nr.82 (2000-2001)

Departementet kommenterer i den forbindelse: ”Opplegget innebærer således at det samlede uttrekket fra fylkeskommunene er 771 millioner kroner lavere enn de kostnadene som teknisk er beregnet for spesialisthelsetjenesten. Fordi fylkeskommunene pr i dag har et utgiftsnivå som ligger over inntektsnivået vil et slikt opplegg bidra til å rette opp denne ubalansen og som sådan representere en reell styrking av fylkeskommunenes økonomi.”



Det fremgår av Tabell 2.3 at de nye fylkeskommunene isolert sett vil få et betydelig underskudd som følge av selve sykehusoppjøret. Ut over dette foreslås det i kommuneproposisjonen at fylkene tilføres en del ekstra frie midler, som i sum medfører at netto driftsresultat blir på i underkant av 100 millioner kroner. I forslaget til statsbudsjett styrkes frie inntekter med ytterligere 147 millioner kroner, i hovedsak som kompensasjon for bortfall av renteinntekter. Denne rentekompensasjonen er utilstrekkelig og det vises til gjennomgangen i avsnitt 2.4.3. Spørsmålet er om den totale rammen er i overensstemmelse med hovedprinsippet for oppjøret.

### Korreksjon grunnet kapitalrefusjonsordning og ekstra gjeldssletting

I utgangspunktet legger regjeringen opp til at fylkeskommunenes frie inntekter reduseres med til sammen 25.299 millioner kroner. Imidlertid korrigeres det totale uttrekket av frie inntekter for en statlig kapitalrefusjonsordning knyttet til sykehusbygg og for fylkenes renteutgifter på ekstra sletting av gjeld ut over fylkenes sykehusgjeld. Kompensasjon for bortfall av kapitalrefusjonsordningen medfører en økning i frie inntekter på 200 millioner kroner. Det vil bli gjennomført en ekstra gjeldssletting på 2,3 milliarder kroner og frie inntekter reduseres med 162 millioner kroner fordi fylkenes renteutgifter reduseres. Nettovirkningen er en økning i fylkenes frie inntekter med 38 millioner kroner i forhold til det som er vist i Tabell 2.2. Samlet reduksjon i de frie inntektene til fylkeskommunene beregnes etter dette til 25.261 millioner kroner.

Tabell 2.4 *Anslag for uttrekk av frie inntekter korrigert for kapitalrefusjon og ekstra gjeldssletting. Millioner kroner. 2001.*

	I alt	Helseforetak	Fylkeskommuner
Frie inntekter ukorrigert	53201	25299	27902
Korreksjon kapitalrefusjon	0	-200	+200
Korreksjon ekstra gjeldssletting	0	+162	-162
<b>Frie inntekter korrigert</b>	<b>53201</b>	<b>25261</b>	<b>27940</b>

Kilde: St.prp. nr. 82 (2000-2001)

De nye fylkeskommunene vil sitte igjen med 27.940 millioner kroner i frie inntekter etter korreksjonene for kapitalrefusjonsordningen og ekstra gjeldsslettingen, som har marginal betydning for størrelsen på forventet underskudd. I tillegg styrkes fylkenes frie inntekter en del, og de samlede virkningene behandles i avsnitt 2.4.

De største problemene ved statens uttrekk av frie inntekter, knytter seg til renteinntekter og utbytte samt at statene verken dekker inn forventet underskudd (negativt netto driftsresultat) eller setter de nye fylkeskommunene i stand til å oppnå et ønsket nivå på netto driftsresultat, og dermed driftsutgiftene.

### 2.2.4 Renteinntekter og utbytte

Renteinntekter og utbytte i Tabell 2.2 omfatter renter fra kortsiktige fordringer (bankinnskudd), langsiktige fordringer og aksjeutbytte fra selskaper fylkene eier helt eller delvis. Departementet forutsetter at alle renteinntekter blir igjen i fylkene etter helseinstitusjonsreformen. Eller sagt på en annen måte: Departementet mener at de nye helseforetakene, eller staten som eier, ikke vil få fem øre i renteinntekter av de frie

inntektene og andre driftsinntekter som trekkes ut av fylkeskommunene. Departementets begrunnelse er som følger:<sup>3</sup>

Renteinntekter i dagens fylkeskommuner er avkastning på formue som vil ligge igjen i fylkeskommunene også etter reformen. I beregningsopplegget er det derfor forutsatt at disse inntektene i sin helhet tilfaller fylkeskommunene også etter reformen. Dette vil da motsvares av høyere frie inntekter til helseforetakene.

Det er ikke korrekt når departementet sier at alle renteinntekter vil bli igjen i fylkeskommunene og i det følgende oppsummeres svakheter ved regjeringens opplegg. Det skilles mellom *ordinære renteinntekter* fra kortsiktige og langsiktige plasseringer (vanligvis bankinnskudd) og *utbytte* fra kraftselskaper eller andre foretak som eies helt eller delvis av fylkeskommunene.

### 1. Vanlige renteinntekter

Den første hovedinnvendingen er at regjeringen ser bort fra at fylkeskommunene vil tape renteinntekter når samlede inntekter reduseres med nærmere 60 prosent og når en vet at fylkeskommunene har hatt til dels store underskudd de siste årene.

Departementet har for det første oversett renteinntekter fra kortsiktig plassering på disposisjonskonti av de inntektene som skal finansiere løpende driftsutgifter. Når om lag 60 prosent av driftsinntektene forsvinner, vil også renter av kortsiktige plasseringer reduseres tilsvarende. De nye helseforetakene ville hatt en budsjetttramme på cirka 46.750 millioner kroner i 2001. I gjennomsnitt utgjør dette en inntektsstrøm på nærmere 3.900 millioner kroner per måned. Dersom staten eller fylkeskommunene får 5 prosent rente på kortsiktige fordringer, utgjør dette om lag 200 millioner kroner i årlige renteinntekter fra kortsiktige plasseringer av driftsinntekter som går til å finansiere den løpende driften av spesialisthelsetjenesten.<sup>4</sup>

For det andre reduseres behovet for og mulighetene til å legge opp egenkapital i form av fondsmidler. Når de totale inntektene reduseres med nærmere 60 prosent, vil også fylkenes inntekter fra langsiktige fordringene med høy rente, reduseres på sikt.<sup>5</sup>

For det tredje vil store akkumulerte underskudd i fylkeskommunene, tære på oppsparte midler og medvirke til en nedgang i renteinntektene fra langsiktige og kortsiktige fordringer.

### 2. Inntekter fra utbytte av kommunal forretningsdrift

Den andre hovedinnvendingen mot regjeringens behandling av renteinntekter og utbytte, er at størrelsen på utbyttet kan skyldes mer eller mindre tilfeldig avkastning på kommunal forretningsdrift. Størrelsen på fylkenes utbytte varierer derfor en god del fra år til år, og i statens inntektssystem for fylkeskommunene påvirkes verken den totale inntektsrammen eller fylkesfordelingen av frie inntekter av årlig variasjon i renter og utbytte. Enkelte mener derfor at *ekstraordinært utbytte* burde holdes utenfor den totale inntektsrammen (og utgiftsfordelingen): En inntektsnedgang grunnet lavere renteinntekter eller utbytte, fanges ikke automatisk opp av statens inntektssystem for fylkeskommunene.

<sup>3</sup> St.prp. nr. 82 (2000-2001) side 28

<sup>4</sup> Dette er ikke noe eksakt beløp, men en illustrasjon på hva renteinntekter fra kortsiktige fordringer kan betyr.

<sup>5</sup> Eller sagt på en annen måte: regjeringen forutsetter at de nye helseforetakene, eller staten som eier, ikke vil ha renteinntekter fra oppbygging av egenkapital til finansiering av fremtidige investeringer.

Fylkeskommunene risikerer dermed en svekkelse av inntektssiden som ikke automatisk fanges opp av inntektssystemet.

### 3. Er anslaget for renteinntekter og utbytte for høyt?

Det tredje hovedproblemet er at anslaget for renteinntekter og utbytte i 2001 synes svært høyt. Tabell 2.5 viser at fylkeskommunene unntatt Oslo hadde 718 millioner kroner i renteinntekter og utbytte i 1999, som er det året departementet baserer sine anslag på. Jeg kjenner ikke størrelsen på Oslo *fylkeskommunes* renteinntekter dette året, men tallet kan anslås som følger: Departementet forventer at fylkenes samlede renteinntekter og utbytte vil være 1668 millioner kroner inklusive Oslo i 2001. Dette tilsvarer 1516 millioner kroner i 1999 når en forutsetter en inntektsvekst på 10 prosent som departementet synes å gjøre i andre sammenhenger. Dermed kan Oslo fylkeskommunes renteinntekter og utbytte restbestemmes lik 789 millioner kroner.

Tabell 2.5 *Renteinntekter og utbytte. Millioner kroner.*

	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
Fylkeskommunene unntatt Oslo	471	661	718		790
Oslo fylkeskommune			799		878
<b>Fylkene inklusive Oslo<sup>2</sup></b>			<b>1516</b>		<b>1668</b>

<sup>1</sup>Regjeringens anslag for 2001 i St.prp. nr.82 (2000-2001). <sup>2</sup>Anslaget for 1999 er lik anslaget for 2001 dividert med 1,1 og Oslos inntekter fra renter og utbytte restbestemmes.

Det er selvfølgelig usikkerhet ved de beregnede tallene for Oslo og fylkeskommunene i alt inklusive Oslo i 1999. Men tabellen illustrerer to forhold.

1. For det første er det mulig at Oslo fylkeskommunes inntekter fra renter og utbytte er anslått for høyt, slik at det totale uttrekket av frie inntekter blir for høyt av den grunn.
2. For det andre vil eventuelt høye renteinntektene i Oslo fylkeskommune, medføre en stor omfordeling av frie inntekter mellom fylkeskommunene. Grunnen er at renteinntekter holdes utenfor i den modellen departementet benytter for å beregne fylkesfordelingen av frie inntekter, gitt den totale rammen for frie inntekter.

#### Hva bør gjøres?

Statens argument for ikke å redusere anslaget for fylkeskommunale renteinntekter, er at ”renteinntekter i dagens fylkeskommuner er avkastning på formue som vil ligge igjen i fylkeskommunene også etter reformen.” Dette er ikke korrekt.

Virkingen av at staten ikke fordeler renteinntekter på de nye helseforetakene og de nye fylkeskommunene, er av fylkeskommunenes frie inntekter reduseres sett i forhold til om staten hadde forutsatt at de nye helseforetakene også vil ha renteinntekter fra kortsiktige og langsiktige plasseringer. Dessuten er det mulig at fylkenes totale inntekter fra renter og utbytte er anslått for høyt, slik at det totale uttrekket av frie inntekter blir for høyt av den grunn.

Hvordan bør renteinntekter og utbytte behandles i sykehusoppgjøret? For det første bør en spørre seg om (ekstraordinært) utbytte i det hele tatt bør inngå i det totale uttrekket av frie inntekter. For det andre bør en skille mellom vanlige renteinntekter og utbytte fra forretningsdrift, og vanlige renteinntekter bør fordeles mellom helseforetak og de nye fylkeskommunene.

### **Bør utbytte (ekstraordinære inntekter) inngå i det totale uttrekket?**

Når det gjelder utbytte på fylkeskommunal forretningsdrift, er det korrekt at dette ”er avkastning på formue som vil ligge igjen i fylkeskommunene også etter reformen”. Problemet er at nivået på utbyttet kan variere mye fra år til år og at det kan være helt tilfeldig hvilke fylker som har ekstraordinære inntekter fra for eksempel kraftselskaper år om annet. Dessuten inngår de ekstraordinære inntektene normalt ikke i det økonomiske opplegget for kommunesektoren. En inntektsnedgang grunnet lavere utbytte, fanges derfor ikke automatisk opp av statens inntektssystem for fylkeskommunene. Fylkene risikerer dermed en svekkelse av inntektssiden som ikke automatisk fanges opp av inntektssystemet.

Kommunenes sentralforbund sier i sin uttalelse til Stortingets kommunalkomité følgende om ekstraordinære inntekter:

Slik uttrekket er utregnet, tar Staten 57,7 pst av alle ekstraordinære inntekter til fylkeskommunene. Dette burde staten ha tatt hensyn til ved utregningen. Det er vanskelig å se noen god grunn til å medregne de ekstraordinære inntektene i uttrekksgrunnlaget for helseforetakene.

Dersom alle fylkeskommuner hadde tilnærmet like høye inntekter fra utbytte og det ikke var stor variasjon fra år til år, ville det ikke vært noe problem. Men det er variasjonen mellom fylkene som er problemet. Kommunenes sentralforbund påpeker den fordelingsmessige virkningen:

Dette medfører også interne fordelingsvridninger. De fylkene som har kraftinntekter eller andre ekstraordinære inntekter, vil om 5 år sitte igjen med sine kraftinntekter, mens det er de andre fylkeskommunene som må betale den andelen som helseforetakene har fått.

### **De nye helseforetakene vil også ha renteinntekter**

Det ingen grunn til at fylkeskommunene skulle ha høyere renteinntekter enn staten på ordinære inntekter som skal finansiere de samme driftsutgiftene og investeringsutgiftene. Derfor burde ordinære renteinntekter fordeles proporsjonalt med inntektsfordelingen mellom helseforetakene og fylkeskommunene. Det vil si at 57,7 prosent av ordinære renteinntekter bør fordeles på helseforetakene mens de resterende 42,3 prosent bør fordeles på fylkeskommunene. Jeg kjenner ikke til størrelsen på fylkeskommunenes utbytteinntekter, men prinsipielt bør vanlige renteinntekter fordeles etter formlene nedenfor når en tar det totale anslaget for renter og utbytte på 1668 millioner kroner for gitt.

$$\text{Renteinntekter nye helseforetak} = (1668 - \text{Utbytte}) \cdot 0,577$$

$$\text{Renteinntekter nye fylkeskommuner} = (1668 - \text{Utbytte}) \cdot 0,423$$

### **Frie inntekter må øke som følge av reduserte anslag for renter og utbytte**

Tabell 2.6 viser hvor store renteinntekter som bør fordeles på de nye helseforetakene for ulike forutsetninger om hvor mye utbytte utgjør av fylkeskommunenes samlede inntekter fra renter og utbytte. De renteinntektene de nye helseforetakene vil få, må medføre at frie inntekter til de nye fylkeskommunene økes tilsvarende.

Tabell 2.6 *Renteinntekter som bør fordeles på helseforetak for ulike forutsetninger om andelen utbytteinntekter av fylkenes samlede inntekter fra renter og utbytte. Millioner kroner. 2001.*

Renter og utbytte i alt	Andel utbytte	Renter i alt for gitt utbytteandel	Renter nye helseforetak	Renter nye fylker	Utbytte i alt nye fylker	Renter og utbytte i alt nye fylker
1668	0,0	1668	962	706	0	706
1668	0,1	1501	866	635	167	802
1668	0,2	1334	770	564	334	898
1668	0,3	1168	674	494	500	994
1668	0,4	1001	577	423	667	1091
1668	0,5	834	481	353	834	1187

I beregningen tas statens anslag for totale inntekter fra renter og utbytte for gitt, og det forutsettes at vanlige renteinntekter fordeles med 57,7 prosent på de nye helseforetakene og resten på de nye fylkeskommunene.

Den fjerde kolonnen, som er skyggelagt, viser størrelsen på de renteinntektene som bør fordeles på helseforetakene – gitt ulike forutsetninger om hvor stor andel utbytte utgjør av fylkenes nåværende totale inntekter fra renter og utbytte. Denne kolonnen viser samtidig *hvor mange millioner kroner frie inntekter bør økes med for å kompensere for bortfall av renteinntekter* – gitt at det skal gjøres fratrukk både for de nye fylkeskommunens renteinntekter og utbytteinntekter. Gjennomgangen og tabellen ovenfor gir en viktig pekepinn på renteinntektenes betydning, og hovedkonklusjonene er som følger:

1. Hvis fylkenes nåværende inntekter fra utbytte utgjør under 50 prosent av totale inntekter fra renter og utbytte, må de nye fylkeskommunenes frie inntekter økes med mellom 480 og 960 millioner kroner sett i forhold til regjeringens opplegg for at fylkeskommunene skal kompenseres for bortfall av vanlige renteinntekter.
2. En slik økning av fylkeskommunenes frie inntekter påvirker ikke statens budsjettbalanse fordi økningen kun er kompensasjon for renteinntekter staten, ved de nye helseforetakene, vil få.
3. Det er mulig at fylkenes totale inntekter fra renter og utbytte er anslått for høyt, slik at det totale uttrekket av frie inntekter blir for høyt også av den grunn.

#### **Forslag til statsbudsjett for 2002**

I budsjettsproposisjonen St.prp. nr.1 (2001-2002) side 33 erkjenner Kommunal- og regionaldepartementet at de nye fylkeskommunene vil få redusert sine renteinntekter:

Når fylkeskommunene får redusert sin samlede inntektsramme med knapt 60 pst., vil de også få redusert sin likviditet og dermed også sine renteinntekter. Departementet har anslått effekten av dette til å utgjøre ca. 140 mill. kr på årsbasis. Dette var det ikke tatt hensyn til i de beregningene som ble gjort i Kommuneproposisjonen for 2002. Dette er nå hensyntatt ved at samlet uttrekk er redusert med 140 millioner kr.

Departementet dokumenter ikke sine beregninger, og jeg vil hevde at en reduksjon av uttrekket av frie inntekter på kun 140 millioner kroner er alt for lavt, jevnfør anslagene for de nye helseforetakenes (statens) renteinntekter i Tabell 2.6. For øvrig vises det til avsnitt 2.4.

## 2.2.5 Oslo kommune

Utgiftsnivået i Oslo kommune er betydelig høyere enn i de øvrige fylkene, og Oslo bidrar til å øke det totale uttrekket og omfordelingen av frie inntekter mellom fylkene på lang sikt. Oslo er både fylkeskommune og primærkommune og dette skaper en del regnskapstekniske problemer. Det er flere problemer knyttet til utgifts- og inntektstall for Oslo kommune, som blant annet er påpekt av Kommunenes sentralforbund:

For det første har regjeringen ikke tatt hensyn til at Oslo bruker mye mer penger på helse enn det staten finansierer. Dette skyldes en kryss-subsidiering mellom Oslo som fylke og Oslo som primærkommune, der Oslo bruker penger fra kommunedelen. Hvis dette er tilfelle, ville dette være det samme som at for eksempel Sør-Trøndelag fylkeskommune skulle kreve inn en ekstra skatt fra primærkommunene i fylket. For det andre omfatter Oslos utgifter blant annet legevaktordningen, som er et primærkommunalt ansvar. Det er også sannsynlig at en del andre primærkommunale utgifter inngår i departementets utgifts- og inntektstall for Oslo kommune. For det tredje omfatter Oslos utgifter til helse- og sosialadministrasjon utgifter til bydelenes administrasjon av primærkommunale oppgaver, som pleie- og omsorgstjenesten. For det fjerde har Oslo inntekter fra forretningsdriften, og spørsmålet er da om det er fylkeskommunen eller primærkommunen som mottar inntektene. Er det Oslo kommune eller Oslo fylkeskommune som eier Oslo Energi?

*Konklusjonen* er som følger: Staten overvurderer utgiftsnivået i Oslo og dette medfører at det totale uttrekket av utgifter knyttet til produksjon blir for høyt og at omfordelingen mellom fylkene via inntektssystemet blir for stor. Også det totale uttrekket for administrasjonsutgifter er for høyt fordi Oslos utgifter bokført på kapittel 1.300 delvis gjelder primærkommunale oppgaver, som administrasjon av pleie- og omsorgstjenesten i bydelene.

### **Forslaget til statsbudsjett for 2002**

I budsjettproposisjonen St.prp. nr. 1 (2001-2002) side 33 fra Kommunal- og regionaldepartementet, behandles situasjon i Oslo. Hovedpoengene er som følger: For det første har departementet redusert uttrekket for Oslo kommune med 88 millioner 1999-kroner (som tilsvarer om lag 97 millioner 2001-kroner). Det er kun fylkesfordelingen av uttrekket som påvirkes av denne korreksjonen. Den totale rammen for uttrekket påvirkes ikke. Dette er feil fordi departementet da trekker ut 88 millioner kroner fra fylkeskommunene som ikke går til spesialisthelsetjenesten. For det andre har staten ikke redusert uttrekket av beregnede administrasjonsutgifter selv om tallene for Oslo kommune delvis gjelder primærkommunale oppgaver, som administrasjon av pleie- og omsorgstjenesten i bydelene.

## 2.2.6 Usikkerhet

Nivået på totale driftsutgifter og driftsinntekter til spesialisthelsetjenesten og fylkesfordelingen av utgiftene, er fremskrevet fra 1999 til 2001. Dette gjør at det totale uttrekket både kan bli for høyt og for lavt sett i forhold til det fylkeskommunene faktisk vil bruke på spesialisthelsetjenesten i 2001. Det er derfor ønskelig at nivåtallene for utgifter til produksjon, administrasjon og renter og avdrag endres når det foreligger endelige regnskapstall for 2000 og at anslagene for 2001 revideres i tråd med faktiske endringer og ny informasjon om utviklingen fra 2000 til 2001. Dersom staten bommer med én prosent på totale driftsutgifter i fylkeskommunale helseforetak, utgjør dette om lag 250 millioner kroner i frie inntekter i 2001.

## 2.3 Fylkenes økonomiske situasjon er bekymringsfull

### 2.3.1 Fylkenes underskudd

Fylkeskommunene har betydelige økonomiske problemer, som blant annet vises i sterkt reduserte overskudd de siste årene. Staten gir kun en begrenset fremstilling av hvorfor fylkeskommunenes netto driftsresultat er blitt kraftig redusert etter 1997. Staten tar også i liten grad det overordnede økonomiske ansvaret for ubalansen i fylkeskommunenes økonomiske situasjon. I stedet påpekes det positive ved at kommunene kompenseres for cirka 770 millioner kroner av et forventet underskudd på 1300 millioner kroner i 2001.

Den økonomiske situasjonen i fylkene og virkningene av sykehusoppgjøret er tema i det følgende. I avsnitt 0 behandles fylkeskommunenes underskudd de siste årene mens det i avsnitt 2.4 stilles spørsmål ved hvor høye frie inntekter de nye fylkeskommunene trenger for å kunne drive videre på en tilfredsstillende måte. Fylkenes økonomiske situasjon er bekymringsfull

### 2.3.2 Staten følger ikke opp hovedmålsettingen med oppgjøret

Det fremgår av Tabell 2.3 at de nye fylkeskommunene isolert sett vil få et betydelig underskudd som følge av selve sykehusoppgjøret. Ut over dette foreslås det i kommuneproposisjonen at fylkene tilføres en del ekstra frie midler, som i sum medfører at netto driftsresultat blir på i underkant av 100 millioner kroner. I forslaget til statsbudsjett styrkes frie inntekter med ytterligere 147 millioner kroner, i hovedsak som kompensasjon for bortfall av renteinntekter. Denne rentekompensasjonen er utilstrekkelig og det vises til gjennomgangen i avsnitt 2.4.3. Her vil jeg påpeke to hovedinnvendinger mot statens opplegg, som danner opptakten til gjennomgangen i resten av dette kapitlet.

For det første har staten ikke i tilstrekkelig grad tatt utgangspunkt i den overordnede målsettingen for fylkeskommunenes økonomiske situasjon etter sykehusreformen: ”Det overordnede prinsippet for det økonomiske oppgjøret i reformen er at fylkeskommunene etter at reformen er gjennomført skal være i stand til å utføre de oppgaver som fylkeskommunene har igjen etter at spesialisthelsetjenesten overføres til staten.” Hovedproblemet er at staten tar en situasjon med underskudd for gitt. Men det er umulig å fordele en for liten totalramme slik at både de nye helseforetakene og de nye fylkeskommunene får et forsvarlig økonomisk utgangspunkt.

For det andre fordeler staten underskuddet proporsjonalt med utgiftfordelingen mellom de nye helseforetakene og de nye fylkeskommunene. Det vil si en forutsetning om at sykehussektorens bidrag til forventet underskudd er proporsjonal med sektorens andel av totale driftsutgifter. Staten ser med andre ord bort fra at fylkeskommunenes svake driftsresultat de siste årene, trolig i stor grad skyldes overgang til innsatsstyrt finansiering av sykehusene fra og med andre halvår 1997. Staten gir ingen nærmere vurdering av hva tidligere underskudd og forventet underskudd skyldes.

### 2.3.3 Betydelige underskudd og redusert egenkapital

Med underskudd menes her at netto driftsresultat er negativt. Brutto driftsresultat er lik differansen mellom samlede driftinntekter og driftsutgifter eksklusive renter og avdrag. Netto driftsresultat er lik brutto driftsresultat fratrukket netto utgifter til renter og avdrag (renteinntekter og avdragsinntekter minus renteutgifter og avdragsutgifter). Netto

driftsresultat kan betraktes som den primære indikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt.<sup>6</sup>

### Redusert netto driftsresultat

Tabell 2.7 viser utviklingen i netto driftsresultat for fylkeskommunene eksklusive Oslo. Netto driftsresultat utgjorde cirka 2,5 prosent av fylkeskommunenes driftsinntekter i perioden 1994-1997. Overskuddet ble sterkt redusert i 1998, og både i 1999 og i 2000 var netto driftsresultat negativt. Utviklingen etter 1997 viser derfor en betydelig økonomisk ubalanse i fylkeskommunene. Ved utgangen av år 2000 hadde fylkeskommunene eksklusive Oslo et akkumulert underskudd på vel 980 millioner kroner.

Tabell 2.7 *Netto driftsresultat. Fylkeskommunene eksklusive Oslo.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Netto dr.res. prosent av driftsinntekter	2,3	3,1	1,8	2,5	0,4	-0,7	-0,2
Netto driftsresultat millioner kroner	1181	1615	1010	1506	248	-481	-172
Akkumulert underskudd							-981

Kilde: Statistisk sentralbyrå og St.prp. nr. 82 (2000-2001)

I kommuneproposisjonen forventes det et samlet underskudd i fylkeskommunene på 1.308 millioner kroner i år 2001, inklusive Oslo, jevnfør Tabell 2.3. I den forbindelse kompenseres de nye fylkeskommunene direkte med 771 millioner kroner, noe som innebærer en forutsetning om at alle sektorer bidrar like mye til underskuddet.

### Alternativ illustrasjon av akkumulerte underskudd

Hvor stort er egentlig problemet? Tabell 2.8 illustrerer på en annen måte enn Tabell 2.7 den økonomiske ubalansen i fylkeskommunene eksklusive Oslo de siste årene. Den første linjen viser det som kan kalles gjennomsnittlig netto driftsresultat, som er lik 2,5 prosent av samlede driftsinntekter og lik gjennomsnittet for fylkeskommunene unntatt Oslo i perioden 1994-1997. Den andre linjen viser faktisk netto driftsresultat. Den tredje linjen viser differansen mellom gjennomsnittlig og faktisk netto driftsresultat.

Tabell 2.8 *Gjennomsnittlig og faktisk netto driftsresultat. Fylkeskommunene unntatt Oslo. 1997-2001. Millioner kroner.*

	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>2</sup>
Gjennomsnittlig netto driftsresultat <sup>1</sup>	1486	1580	1689	1812	1983
Faktisk netto driftsresultat	1506	248	-481	-172	-1308
Differanse gj.snittlig og faktisk driftsresultat	-20	1332	2170	1984	3291
Akkumulert differanse gjennomsnittlig og faktisk driftsresultat	0	1332	3503	5487	

<sup>1</sup> Gjennomsnittlig driftsresultat betyr at netto driftsresultat utgjør 2,5 prosent av driftsinntektene

<sup>2</sup> Tallene for 2001 gjelder fylkeskommunene inklusive Oslo og er lik regjeringens anslag ved uttrekk av frie inntekter i forbindelse med sykehusreformen.

Målt i løpende priser var netto driftsresultat samlet sett nesten 5.500 millioner kroner lavere i perioden 1998-2000 enn det ville vært dersom netto driftsresultat i disse årene hadde utgjort 2,5 prosent av fylkeskommunenes driftsinntekter (eksklusive Oslo).

<sup>6</sup> Rapport fra Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi mars 2001 side 93.



## Redusert egenkapital

Disposisjonsfond er en viktig del av fylkeskommunenes egenkapitalen og fondsmidlene kan for eksempel brukes til inndekning av tidligere års underskudd eller finansiering av investeringer. Størrelsen på disposisjonsfond som andel av driftsinntektene har blitt sterkt redusert etter 1997, som vist i Tabell 2.9.

Tabell 2.9 *Disposisjonsfond. Andel av driftsinntekter og millioner kroner. Løpende priser. Fylkeskommunene eksklusive Oslo.*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prosent	2,1	2,8	3,2	2,5	1,6	1,3	?
Nivå	1112	1550	1902	1580	1081	942	

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet. Årlig kommuneøkonomiproposisjon.

Disposisjonsfondene ble redusert med rundt regnet 960 millioner kroner fra 1997 til 2000 målt i løpende priser. Når fylkeskommunenes egenkapital er blitt sterkt redusert, skyldes dette trolig at midlene delvis er blitt brukt til å finansiere underskudd og delvis blitt brukt til å finansiere løpende drift.

## Mulige problemer

Den sterke reduksjonen i netto driftsresultat og direkte underskudd sammen med en betydelig reduksjon i egenkapitalen, vil trolig medføre en god del økonomiske problemer for de nye fylkeskommunene dersom ikke inntektsrammene heves vesentlig.

I Rapport fra *Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi* mars 2001, gir utvalget sin vurdering av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Om utvalgets situasjonsforståelse heter det på side 94:

Utvalget betrakter det som et mer bekymringsfullt utviklingstrekk at driftsresultatet, som ikke påvirkes av den løpende investeringsaktiviteten, er betydelig svekket. Dette gjelder særlig fylkeskommunene og de større kommunene.

Om svekkelsen av netto driftsresultat heter det videre på side 94:

I fylkeskommunene har aktivitetsveksten, spesielt i sykehusene, vært høyere enn det fylkeskommunene har budsjettert med. Selv om slike endringer i rammebetingelsene kan forklare svekkelsen av netto driftsresultat, har også den enkelte kommune og fylkeskommune ansvar for å tilpasse aktiviteten til inntektene slik at det ikke oppstår vedvarende økonomisk ubalanse.

Noen sentrale problemområder: For det første, dersom de nye fylkeskommunene skal oppnå et ønsket nivå på netto driftsresultat, vil fylkene måtte skjære ganske kraftig ned på driftsutgiftene – noe som trolig strider mot hovedmålsettingen med sykehusoppkjøp. For det andre, ved utgangen av år 2000 hadde fylkeskommunene utenom Oslo et akkumulert underskudd på vel 981 millioner kroner. Andre mål for underskudd kan gi et enda mer dystert bilde av situasjonen. Poenget er imidlertid at de akkumulert underskuddene må rettes opp av de nye fylkeskommunene og når nærmer 60 prosent av inntektene forsvinner, blir den relative belastningen langt større enn i dag. Det vises her til avsnitt 2.5. For det tredje, det er mulig at fylkeskommunene sitter med et oppsamlet investeringsbehov fordi den vanskelige økonomiske situasjonen har medført at

investeringer er utsatt. Og uten en styrking av økonomien, blir det problematisk for de nye fylkeskommunene å foreta nødvendige investeringer i årene fremover.

Hva skyldes underskuddene de siste årene? Hvilke konsekvenser har den vanskelige økonomiske situasjon? Hva må gjøres for å rette opp de nye fylkeskommunenes økonomi?

### 2.3.4 Problemet er innsatsstyrt finansiering av sykehusene

St.prp. nr. 47 (1999-2000) *Om sykehusøkonomi og budsjett 2000* gjennomgår blant annet de økonomiske problemene som har oppstått i fylkeskommunene som en følge av innføringen av innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Det heter i innledningen: "På grunn av den vanskelige økonomiske situasjonen i fylkeskommunene, med påfølgende fare for alvorlig svekket heletjenestetilbud, ønsker regjeringen allerede nå å fremme forslag for å bedre sykehusenes økonomi".

#### **Hvilke problemer har innsatsstyrt finansiering skapt?**

Proposisjonen peker på mange forhold som har vært med på å svekke fylkeskommunenes økonomi etter innføringen av innsatsstyrt finansiering av sykehusene som er med på å forklare den sterke nedgangen i netto driftsresultat i fylkeskommunene.

1. Hovedproblemet er at veksten i frie inntekter har vært for lav sett i forhold til planlagt vekst i pasientbehandlingen. Referansegruppens hovedkonklusjoner er gjengitt på side 27: "[...] hovedproblemet er manglende «basisfinansiering» av veksten i pasientbehandlingen. De frie inntekter for fylkeskommunene har gått ned etter 1997, mens det samtidig har vært en målsetting å øke aktiviteten i sykehusene. Det er et manglende samsvar mellom den planlagte veksten og grunnlaget for denne i de frie inntektene."
2. Det har vært vekst i sykehusenes aktivitet som ikke er planlagt, og som fylkene ikke har full kontroll over, blant annet fordi avgjørelsen om behandling fattes på avdelingsnivå. Det heter også på side 23: "Sosial- og helsedepartementet mener at de påpekte problemene med forutsigbarheten i stor grad kan knyttes til 'innkjøringsproblemer' med en refusjonsordning som er relativt komplisert".
3. For enkelte sykehus med mange ressurskrevende pasienter kan det være et problem at refusjonene er basert på gjennomsnittspriser.
4. Regionsykehusene kan ha kostnadsulempes som ikke finansieringssystemet fanger opp i tilstrekkelig grad.

*Det er innføringen av innsatsstyrt finansiering av sykehusene andre halvår 1997 og for lav vekst i frie inntekter etter den tid, som er hovedårsaken til nedgangen i fylkeskommunenes overskudd. Hvilke andre faktorer enn overgang til innsatsstyrt finansiering skulle forklare at alle fylkeskommuner har fått redusert netto driftsresultat etter 1997?*

#### **'Alle' fylkeskommuner har hatt underskudd**

Andre forhold indikerer også at det i all hovedsak er strukturelle forhold som er skyld i fylkeskommunenes underskudd: I perioden 1994-1997 utgjorde netto driftsresultat cirka 2,5 prosent av driftsinntektene i fylkene eksklusive Oslo. År om annet var det ett eller to fylker med negativt netto driftsresultat. Men så, i 1998, ble netto driftsresultat redusert til 0,4 prosent av driftsinntektene og i 1999 hadde fylkeskommunene eksklusive Oslo et negativt netto driftsresultat. Begge disse årene hadde ti fylker underskudd, og sett under ett hadde 16 av 18 fylker underskudd enten i 1998 eller i 1999. Det er ikke

'fylkeskommunenes egne disposisjoner' som kan forklare disse endringene som har rammet så å si alle fylkeskommuner samtidig.

### Staten har et overordnet ansvar

Det er staten som har vedtatt innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Men det virker ikke som staten i særlig grad har tatt det overordnede politiske og økonomiske ansvaret for å rette opp de uønskede konsekvensene av endret finansieringsform. Eller sagt på en annen måte: har ikke også *staten* et ansvar for å rette opp ubalansen, når ubalansen i stor grad er et resultat av at staten har vedtatt innsatsstyrt finansiering av sykehusene?<sup>7</sup>

### 2.3.5 Helsesektoren er utgiftsdrivende!

Svakere driftsresultat og underskudd kan ha medført at fylkeskommunene har måttet skjære ned på utgiftene eller dempe utgiftsveksten i de sektorene som blir igjen i de nye fylkeskommunene. Kommunenes sentralforbund mener at særlig samferdselssektoren har måttet lide fordi sykehussektoren har tatt en større del av inntektene. Lærerforbundet er bekymret for bevilgningene til videregående opplæring, som de mener er redusert de siste årene.

Tabell 2.10 viser utviklingen i bokførte eller brutto driftsutgifter i fylkeskommunene eksklusive Oslo fordelt på hovedkapitler. Tall i løpende priser er deflatert med teknisk beregningsutvalgs deflator (veid samlet prisendring). Tabellen gir ikke et fullt ut tilfredsstillende bilde av den reelle utviklingen i fylkeskommunens utgifter til de ulike hovedformålene, kun en indikasjon på hvor det har vært høyest realvekst. Det er videregående opplæring, helsevern med videre samt samferdsel som er de tre viktigste sektorene. Deflaterte utgifter til helsevern økte med 14,8 prosent i perioden 1997-2000. Til sammenligning ble deflaterte utgifter til samferdselsformål redusert med to prosent mens deflaterte utgifter til videregående opplæring økte med 2,4 prosent.

Tabell 2.10 *Bokførte driftsutgifter fordelt på hovedkapitler. Fylkeskommunene eksklusive Oslo. Millioner kroner 1997 og prosent av driftsutgifter i 1997. Deflaterte 2000-priser.*

	1997	1997	1998	1999	2000
1.1 Sentrale styringsorganer og fellesutgifter	1917	100,0	108,3	102,7	104,1
1.2 Undervisning	15688	100,0	101,8	101,7	102,4
1.3 Helsetjenester	38680	100,0	105,0	111,1	114,8
1.4 Boligformål, tiltak, miljø mv.	1290	100,0	103,8	115,5	108,0
1.5 Kultur- og kirkeformål	1217	100,0	102,1	105,4	111,6
1.6 Tekniske formål	62	100,0	112,7	86,4	84,0
1.7 Samferdselsformål	5352	100,0	95,6	102,6	98,0
<b>1 I alt</b>	<b>64205</b>	<b>100,0</b>	<b>103,5</b>	<b>107,8</b>	<b>109,8</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå (bokførte driftsutgifter). Teknisk beregningsutvalg (deflator)

Tabell 2.11 viser at helsesektoren sto for nesten 91 prosent av veksten i fylkeskommunenes bokførte driftsutgifter i perioden 1997-2000 eksklusive Oslo. *Veksten i helsesektoren var på 5.721 millioner kroner eller 14,8 prosent mens veksten kun*

<sup>7</sup> Som en kuriositet kan det nevnes at stortinget har vedtatt at både budsjettpostene for innsatsstyrt finansiering og poliklinisk behandling skal håndheves som overslagsbevilgninger i statsbudsjettet. Dermed er kun regelverket styrende for utbetalinger over disse to budsjettkapitlene. Se St.prp. nr. 47 (1999-2000) *Om sykehusøkonomi og budsjett 2000* side 23.  
NIBR-notat 2001:115

utgjorde 590 millioner kroner eller 2,3 prosent i de øvrige sektorene til sammen målt i deflaterte 2000 priser i perioden 1997-2000.

Tabell 2.11 *Bokførte driftsutgifter fordelt på hovedkapitler. Fylkeskommunene eksklusive Oslo. Millioner kroner 1997 og 2000 samt endring og fordeling av endring. Deflaterte 2000-priser.*

	1997	2000	Endring	Fordeling
1.1 Sentrale styringsorganer og fellesutgifter	1917	1996	79	0,013
1.2 Undervisning	15688	16069	381	0,060
1.3 Helsetjenester	38680	44401	5721	0,907
1.4 Boligformål, tiltak, miljø mv.	1290	1393	103	0,016
1.5 Kultur- og kirkeformål	1217	1358	141	0,022
1.6 Tekniske formål	62	52	-10	-0,002
1.7 Samferdselsformål	5352	5247	-105	-0,017
<b>1 I alt</b>	<b>64205</b>	<b>70516</b>	<b>6311</b>	<b>1,000</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå (bokførte driftsutgifter). Teknisk beregningsutvalg (deflator)

Tallene er usikre, og for videregående opplæring presenteres egne beregninger nedenfor. Konklusjonene er imidlertid entydige:

1. Det er helsesektoren som så å si alene har vært utgiftsdrivende i fylkeskommunene i perioden 1997-2000.
2. Det er derfor ikke unaturlig å trekke den konklusjon at det også er utgiftsveksten i helsesektoren som er hovedårsaken til den sterke svekkelsen av netto driftsresultat i perioden.

Den enkle deflateringen av løpende utgifter gir ikke et fullt ut dekkende uttrykk for realveksten i de ulike sektorene. Men tabellen illustrerer at det har vært en sterk omfordeling av ressurser bare i løpe av fire år til helsesektorens fordel. Dette kan bety at nivået på utgiftene i de sektorene som blir igjen i fylkeskommunene, er for lavt sett i forhold til en situasjon der fylkeskommunens økonomi hadde vært i bedre balanse enn i dag eller sett i forhold til endringer i utgiftsbehovet. Konklusjonen er derfor: *Uttrekket av frie inntekter blir for høyt dersom fylkeskommunene har måttet skjære ned på utgiftene i andre sektorer enn spesialisthelsetjenesten på grunn av den økonomiske ubalanse skapt av innsatsstyrt finansiering av sykehusene.*

Det er fire hovedproblemer med tallene i Tabell 2.10 og Tabell 2.11. For det første er det ofte nødvendig å korrigere bokførte driftsutgifter for å få frem et bedre uttrykk for fylkenes reelle utgifter til de ulike formålene. For det andre benyttes en felles deflator for alle hovedsektorer. Med andre ord forutsettes det at prisveksten og endringen i utgiftsbehovet har vært lik i alle sektorer. For det tredje sammenlignes ikke 'deflaterte utgifter' eller tall i 'faste priser' med utgiftsbehovet i de ulike sektorene. For det fjerde er ikke Oslo fylkeskommune med i oversikten. Nedenfor presenteres en analyse av videregående opplæring som forsøker å ta hensyn til disse innvendingene.

### 2.3.6 Videregående opplæring – utgifter versus utgiftsbehov

Hensikten i det følgende er å beregne realveksten i fylkeskommunenes driftsutgifter til videregående opplæring når det tas hensyn til endringer i faktorer som påvirker utgiftsbehovet knyttet til denne opplæringen. Analysen omfatter årene 1996-2000 og den er dokumentert i kapittel 3.

Tabell 2.12 oppsummerer resultatene. Den første linjen viser størrelsen på korrigerede driftsutgifter til videregående opplæring i perioden 1996-2000 målt i faste 2000-priser. Korrigerede driftsutgifter er lik bokførte driftsutgifter fratrukket overføringer fra folketrygden, overføringer fra andre fylkeskommuner og primærkommuner samt interne overføringer fra egne avdelinger.

Den andre linjen viser utgiftsbehovet slik det er kvantifisert i denne studien. Videregående opplæring deles inn i fem kostnadsbærere: fellestiltak på fylkeskommunalt nivå (administrasjon med videre), administrasjon av og tilskudd til fagopplæring i bedrift, spesialundervisning, vanlig undervisning knyttet til de ulike studieretningene samt uspesifiserte tiltak finansiert via overføringer.

Tabell 2.12 *Korrigerede driftsutgifter og utgiftsbehov. Videregående opplæring. Faste 2000-priser. Fylkeskommunene i alt. Millioner kroner.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Korrigerede driftsutgifter			15247,6	15239,0	15245,6	15098,7	14839,5
Utgiftsbehov			15247,6	15380,9	15184,4	14760,2	14572,6
Avvik nivå			0,0	-141,9	61,2	338,5	267,0
<b>Forholdstall</b>			<b>1,000</b>	<b>0,991</b>	<b>1,004</b>	<b>1,023</b>	<b>1,018</b>

Kilde: Egne beregninger

Det synes som om det har vært en viss realvekst i fylkeskommunenes driftsutgifter til videregående opplæring i perioden 1996-2000. Faktiske driftsutgifter var 1,8 prosent høyere enn det normerte utgiftsbehovet, noe som tilsvarer om lag 267 millioner kroner, i år 2000. Det er usikkerhet knyttet til disse beregningene og trolig overvurderes realveksten en del fordi det ikke har vært mulig å ta hensyn til endringen i utgiftsbehovet på alle områder – for eksempel inngår ikke utgiftsbehovet til oppfølgingstjenesten eller fremmedspråklige elever i beregningene. Se for øvrig avsnitt 3.2.4. Det er videre et problem at vi ikke kjenner tallene for 2001. Hovedkonklusjonene er som følger:

1. Trolig har det vært liten eller ingen realvekst i fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring i perioden, og det er trolig lite rom for innsparinger som ikke vil gå ut over det tjenestetilbudet fylkeskommunene gir i dag.
2. Utgiftsvekst i videregående opplæring kan ikke forklare den klare svekkelsen av fylkeskommunens netto driftsresultat.

### 2.3.7 Underskuddene er strukturelt betinget!

Den sterke reduksjonen i netto driftsresultat og direkte underskudd sammen med en betydelig reduksjon i egenkapitalen, vil trolig medføre en god del økonomiske problemer for de nye fylkeskommunene dersom ikke inntektsrammene heves vesentlig.

Er underskudd og svekket egenkapital først og fremst fylkeskommunens ansvar, eller er de økonomiske problemene strukturelt betinget? Det tekniske beregningsutvalg påpeker at hver enkelt fylkeskommunen har ansvar for å tilpasse aktiviteten til inntektene slik at det ikke oppstår vedvarende økonomisk ubalanse, selv om endringer i rammebetingelsene kan forklare svekkelsen av netto driftsresultat. Kommunaldepartementet sier at ”det kan være mange årsaker til at det oppstår underskudd i en fylkeskommune. I noen tilfeller kan årsakene relateres til fylkeskommunens egne disposisjoner, i andre tilfeller kan det i tillegg være utenforliggende forhold som påvirker resultatet. Departementet vil derfor være varsom med å legge opp til en særbehandling av enkeltfylkeskommuner, men fokusere på fylkeskommunene samlet”.

Departementet vil ikke eksplisitt ta stilling til argumentene om at innføringen av innsatsstyrt finansiering av sykehusene kombinert med liten eller ingen vekst i fylkeskommunenes frie inntekter, er hovedårsaken til det store fallet i brutto og netto driftsresultat etter 1997. I tillegg finnes det selvfølgelig en rekke andre forhold av mindre betydning som forklarer fylkesvis variasjon i driftsresultatet og endringer fra år til år. I dette kapitlet er det pekt på flere forhold som gjør det naturlig å konkludere med at fylkeskommunens vanskelige situasjon i all hovedsak skyldes strukturelle problemer etter innføring av innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Denne konklusjonen underbygges av følgende fakta:

### **Underskuddene kom etter innføringen av innsatsstyrt finansiering**

Netto driftsresultat utgjorde cirka 2,5 prosent av fylkeskommunenes driftsinntekter i perioden 1994-1997. Overskuddet ble sterkt redusert i 1998, og både i 1999 og i 2000 var netto driftsresultat negativt. Utviklingen etter 1997 viser derfor en betydelig økonomisk ubalanse i fylkeskommunene. Ved utgangen av år 2000 hadde fylkeskommunene eksklusive Oslo et akkumulert underskudd på vel 980 millioner kroner.

### **Nesten alle fylkeskommuner har hatt underskudd**

År om annet var det ett eller to fylker med negativt netto driftsresultat, men i 1998 og 1999 skjedde det et dramatisk skifte: Begge disse årene hadde ti fylker underskudd, og sett under ett hadde 16 av 18 fylker underskudd enten i 1998 eller i 1999. Det er ikke 'fylkeskommunenes egne disposisjoner' som kan forklare disse endringene som har rammet så å si alle fylkeskommuner samtidig. Og det er fullt mulig å rette opp, helt eller delvis, et strukturelt betinget underskudd uten 'å legge opp til en særbehandling av enkeltfylkeskommuner' og samtidig 'fokusere på fylkeskommunene samlet'.

### **Egenkapitalen er sterkt redusert**

Disposisjonsfond er en viktig del av fylkeskommunenes egenkapitalen og disse fondsmidlene ble redusert med rundt regnet 960 millioner kroner fra 1997 til 2000 målt i løpende priser. Når fylkeskommunenes egenkapital er blitt sterkt redusert, skyldes dette trolig at midlene delvis er blitt brukt til å finansiere underskudd og delvis blitt brukt til å finansiere løpende drift. Har fylkeskommunene 'frivillig' redusert egenkapitalen så sterkt som de har gjort, eller er det et svar på ukontrollert utgiftsvekst i helsesektoren?

### **Helsesektoren er utgiftsdrivende**

Helsesektoren sto for nesten 91 prosent av veksten i fylkeskommunenes bokførte driftsutgifter i perioden 1997-2000 eksklusive Oslo. *Veksten i helsesektoren var på 5.721 millioner kroner eller 14,8 prosent mens veksten kun utgjorde 590 millioner kroner eller 2,3 prosent i de øvrige sektorene til sammen* målt i deflaterede 2000 priser i perioden 1997-2000. Tallene er usikre men konklusjonene er entydige: Det er helsesektoren som så å si alene har vært utgiftsdrivende i fylkeskommunene i perioden 1997-2000. Det er derfor ikke unaturlig å trekke den konklusjon at det også er utgiftsveksten i helsesektoren som er hovedårsaken til den sterke svekkelsen av netto driftsresultat i perioden.

### **Videregående opplæring er ikke årsaken**

For videregående opplæring er det gjennomført en mer grundig analyse av utgiftsveksten sett i forhold til utgiftsbehovet. Trolig har det vært liten eller ingen realvekst i fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring i perioden, og utgiftsvekst i videregående opplæring kan ikke forklare den klare svekkelsen av fylkeskommunens netto driftsresultat.

### Negativ vekst i samferdselssektoren?

Kommunenes sentralforbund mener at særlig samferdselssektoren har måttet lide fordi sykehussektoren har tatt en større del av inntektene. Denne antagelsen underbygges av deflaterte utgifter til samferdselsformål redusert med to prosent fra 1997 til 2000. Det er heller ikke samferdselssektoren som kan forklare de økonomiske problemene.

### Staten har også et ansvar

Det fokuseres gjerne på fylkeskommunenes manglende styringsevne og budsjettkontroll når man skal forklare underskudd. Men også staten har et ansvar: Uten tvil har alle involverte parter, også staten, feilberegnet virkningene av innsattsstyrt finansiering. *Staten har vedtatt innsattsstyrt finansiering av sykehusene*. Dette viser seg å medføre en uforutsett og ukontrollert utgiftsvekst. Men staten tar i liten grad det politiske og økonomiske ansvaret. I stedet veltes regningen over på fylkeskommunene, det vil i stor grad si innbyggerne og næringslivet som mottar de øvrige tjenestene fylkene produserer.

Staten forutsetter implisitt at alle fylkeskommunale sektorer bidrar (vil bidra) relativt like mye til et forventet eller beregningsteknisk underskudd på om lag 1,3 milliarder kroner i 2001. Knappe 59 prosent av underskuddet antas å kunne tilbakeføres til den delen av spesialisthelsetjenesten som skal overtas av staten, resten til andre fylkeskommunale sektorer – som sentraladministrasjon, videregående opplæring og samferdsel. Dette er en *normativ vurdering* fra statens side – en normativ vurdering med liten rot i virkeligheten.

Uansett årsakene til fylkenes underskudd: Hovedmålsettingen er at de nye fylkeskommunene skal settes i stand til å drive den gjenværende aktiviteten på en tilfredsstillende måte. Det store spørsmålet er om dette er tilfelle, uansett årsakene til fylkeskommunenes underskudd. Dette er tema i det følgende.

## 2.4 Hvor høye frie inntekter trenger fylkene?

### 2.4.1 Bakgrunn

Det overordnede prinsippet for det økonomiske oppgjøret er at fylkeskommunene etter at reformen er gjennomført, skal være i stand til å utføre de oppgaver som fylkene har igjen etter at spesialisthelsetjenesten overføres til staten.

### Det er ønskelig med normative vurderinger

Sett i lys av denne målsettingen, er det påfallende i hvor liten grad departementet har gått konkret inn på de økonomiske problemene fylkeskommunene har og har hatt de siste årene. Videre er sykehusoppgjøret i liten grad sett i forhold til hvilke faktiske økonomiske betingelser fylkeskommunene *bør* ha i fremtiden. Her pekes det på noen sentrale problemstillinger som burde vært fyldigere behandlet i forbindelse med sykehusoppgjøret og etableringen av de nye fylkeskommunene:

1. Hvor høyt bør netto driftsresultat være i de nye fylkeskommunene? Gjelder målsettingen om at netto driftsresultat bør utgjøre minimum tre prosent av driftsutgiftene? I hvor stor grad vil størrelsen på frie inntekter i de nye fylkeskommunene, medvirke til å nå målsettingen for netto driftsresultat?
2. Har den vanskelige økonomiske situasjonen medført at fylkene har måttet skjære ned på utgiftene i de sektorene som blir igjen i de nye fylkeskommunene? Har det vært en underfinansiering av for eksempel videregående skole eller samferdselssektoren?

Eller har den totale underfinansieringen primært slått ut i redusert driftsresultat og / eller redusert egenkapital? Hvor stor økning kreves eventuelt i frie inntekter for å kompensere for uønskede nedskjæringer?

3. Finnes det et udekket investeringsbehov i fylkeskommune på grunn av nedgangen i netto driftsresultat?
4. Hvilke bindinger legger tidligere års underskudd og lavere egenkapital på de nye fylkeskommunene? Er egenkapitalsituasjonen bekymringsfull? Hvilke konkrete virkninger kan det tenkes at regjeringens forslag til styrking av egenkapital vil ha? Er statens virkemidler tilstrekkelig til å rette opp ubalansen, sett i lys av hovedprinsippet for oppgjøret med de nye fylkeskommunene?

### **Statlig underkompensasjon for forventet underskudd**

Flere kritikere av sykehusoppgjøret har påpekt at staten kun kompenserer for 771 millioner kroner av et forventet underskudd på 1.308 millioner i 2001. I seg selv betyr dette en underkompensasjon på 537 millioner kroner dersom målsettingen er null overskudd. Det er flere problemer knyttet til dette.

For det første mener regjeringen, implisitt, at alle fylkeskommunale sektorer har bidratt like mye til forventet underskudd. Dette er en ahistorisk holdning til problemet, fordi det er innføringen av innsattsstyrt finansiering, sammen med for liten vekst i frie inntekter, som er hovedforklaringen på fylkeskommunenes økonomiske problemer. Det er helsesektoren som har vært utgiftsdrivende, ikke de andre sektorene.

For det andre er det et politisk ønske om at netto driftsresultat bør utgjøre om lag tre prosent av fylkeskommunenes driftsinntekter. I stedet kan det virke som om regjeringen kalkulerer med at fylkeskommunene bør ha underskudd eller ikke ha et overskudd som setter fylkene i stand til å finansiere tidligere års underskudd og fremtidige investeringer.

## **2.4.2 Frie inntekter og målsetting om overskudd**

Staten forventer, eller planlegger, at de nye fylkeskommunene skal gå inn i år 2002 med så lave inntekter at det blir vanskelig eller umulig å nå den politiske målsettingen om at kommuner og fylker bør ha et netto driftsresultat som tilsvarer om lag tre prosent av driftsinntektene. Regjeringen har ikke stilt det fundamentale spørsmålet: Hvor høye frie inntekter må de nye fylkeskommunene ha for at de skal være i stand til å utføre de oppgaver som fylkeskommunene har igjen etter at spesialisthelsetjenesten overføres til staten? Jeg forsøker her å gi et slikt normativt svar. Tabell 2.13 dokumenterer beregningene.

Konklusjonen er at *fylkeskommunenes frie inntekter isolert sett vil bli vel 830 millioner kroner for lave sett i forhold til en målsetting om at netto driftsresultat bør utgjøre minst tre prosent av driftsinntektene*. Dette inntektsnivået skulle isolert sett bidra til at de nye fylkeskommunene kan bygge opp nødvendig egenkapital, blant annet for å kunne foreta nødvendige investeringer i fremtiden. Imidlertid er det flere andre forhold som gjør at dette tallet blir for lav, se nedenfor. Anslaget fremkommer som følger:



Tabell 2.13 *Anslag for underfinansiering av frie inntekter til fylkeskommunene inklusive Oslo i forbindelse med sykehusreformen. Millioner kroner. 2002.*

	<b>Millioner kroner</b>
1 Forventede driftsutgifter	34769
2 + Normert driftsresultat (3 prosent av driftsinntekter)	1075
<b>3 Normerte driftsinntekter (1+2)</b>	<b>35844</b>
4 Driftsinntekter ukorrigert	34232
5 Korreksjon ekstra gjeldssletting og kapitalsubsidiar	38
6 Styrking frie inntekter p.g.a. inntektsgaranti	70
7 Korreksjon av sykehusoppjøret (statsbudsjettet)	147
8 Styrking frie inntekter (statsbudsjettet)	525
<b>9 Forventede driftsinntekter (4+5+6+7+8)</b>	<b>35012</b>
<b>10 Underfinansiering frie inntekter (3-9)</b>	<b>832</b>

Kilde: St.prp. nr.82 (2000-2001) tabell 2.3 og 2.4 og tekst.

*Normerte driftsinntekter* er lik forventede driftsutgifter pluss et normert driftsresultat som utgjør tre prosent av normerte driftsinntekter. Forventede driftsutgifter hentes fra Tabell 2.1 der staten forutsetter at samlede driftsutgifter i de nye fylkeskommunene inklusive Oslo vil være 34.769 millioner kroner i år 2002 (2001).

*Forventede driftsinntekter* tilsvarer det inntektsnivået som følger av regjeringens og stortingets økonomiske opplegg i forbindelse med sykehusoppjøret og det fremlagte statsbudsjettet. I dette tallet inngår følgende komponenter:

1. Driftsinntekter ukorrigert er lik inntektsanslaget for de nye fylkeskommunene i Tabell 2.2 (som tilsvarer tabell 2.4 i kommuneproposisjonen).
2. Videre korrigeres frie inntekter for virkningene av ekstra gjeldssletting og kapitalsubsidieordningen.
3. Ingen fylkeskommuner skal tape mer enn 40 kroner per innbygger det første året, og skjønnsrammen øker med 70 millioner kroner.
4. I forslaget til statsbudsjett økes fylkenes frie inntekter med 147 millioner kroner sett i forhold til forslaget i kommuneproposisjoner, hovedsakelig som en antatt kompensasjon for bortfall av renteinntekter.
5. I forslaget til statsbudsjett foreslås det i tillegg en realvekst i fylkeskommunenes frie inntekter på til sammen 525 millioner kroner, som er en oppfølging av forslag i kommuneproposisjonen og stortingets økning av rammen i forbindelse med behandlingen av proposisjonen.

I tillegg er det flere andre momenter som tilsier at fylkeskommunens frie inntekter bør økes i forhold et som ligger til grunn i sykehusoppjøret og forslaget til statsbudsjett.

### 2.4.3 Frie inntekter og trekk for inntekter fra renter og avdrag

I avsnitt 2.2.4 er det påvist at uttrekket for frie inntekter blir for høyt fordi departementet i kommuneproposisjonen ikke tar hensyn til at de nye helseforetakene og / eller staten vil få renteinntekter fra de inntektene som trekkes ut fra fylkeskommunene. Det er dessuten stilt spørsmål ved om statens anslag for fylkeskommunens samlede inntekter fra renter og utbytte, er for høyt.

### Statens opprinnelige forslag i kommuneproposisjonen

I kommuneproposisjonen mente regjeringen at de nye fylkeskommunenes inntekter fra renter og utbytte, ikke ville bli redusert selv om inntektene blir redusert med nærmere 60 prosent. Dette er ikke korrekt, og jeg viser til avsnitt 2.2.4 for en mer utfyllende drøfting.

Tabell 2.14 viser hvor store renteinntekter som bør fordeles på de nye helseforetakene for ulike forutsetninger om hvor mye utbytte utgjør av fylkeskommunenes samlede inntekter fra renter og utbytte.<sup>8</sup> De renteinntektene de nye helseforetakene vil få, må medføre at frie inntekter til de nye fylkeskommunene økes tilsvarende.

Tabell 2.14 *Renteinntekter som bør fordeles på helseforetak for ulike forutsetninger om andelen utbytteinntekter av fylkenes samlede inntekter fra renter og utbytte. Millioner kroner. 2001.*

Renter og utbytte i alt	Andel utbytte	Renter i alt for gitt utbytteandel	Renter nye helseforetak	Renter nye fylker	Utbytte i alt nye fylker	Renter og utbytte i alt nye fylker
1668	0,0	1668	962	706	0	706
1668	0,1	1501	866	635	167	802
1668	0,2	1334	770	564	334	898
1668	0,3	1168	674	494	500	994
1668	0,4	1001	577	423	667	1091
1668	0,5	834	481	353	834	1187

I beregningen tas statens anslag for totale inntekter fra renter og utbytte for gitt, og det forutsettes at vanlige renteinntekter fordeles med 57,7 prosent på de nye helseforetakene og resten på de nye fylkeskommunene mens alt utbytte blir igjen i fylkene.

Den fjerde kolonnen, som er skyggelagt, viser størrelsen på de renteinntektene som bør fordeles på helseforetakene – gitt ulike forutsetninger om hvor stor andel utbytte utgjør av fylkenes nåværende totale inntekter fra renter og utbytte. Denne kolonnen viser samtidig *hvor mange millioner kroner frie inntekter bør økes med for å kompensere for bortfall av renteinntekter i de nye fylkeskommunene* – gitt at det skal gjøres fratrukk både for fylkenes renteinntekter og utbytteinntekter.

### Forslag til statsbudsjett for 2002

I budsjettsproposisjonen St.prp. nr.1 (2001-2002) side 33 erkjenner Kommunal- og regionaldepartementet at de nye fylkeskommunene vil få redusert sine renteinntekter:

Når fylkeskommunene får redusert sin samlede inntektsramme med knapt 60 pst., vil de også få redusert sin likviditet og dermed også sine renteinntekter. Departementet har anslått effekten av dette til å utgjøre ca. 140 mill. kr på årsbasis. Dette var det ikke tatt hensyn til i de beregningene som ble gjort i Kommuneproposisjonen for 2002. Dette er nå hensyntatt ved at samlet uttrekk er redusert med 140 millioner kr.

Departementet dokumenter ikke sine beregninger. Men en økning av frie inntekter med kun 140 millioner kroner som kompensasjon for reduserte renteinntekter, er alt for lavt, jevnfør anslagene for de nye helseforetakenes (statens) renteinntekter i Tabell 2.14 og Tabell 2.6. Eller illustrert på en annen måte: staten forventer at den kun vil få

<sup>8</sup> Dette er samme tabell som Tabell 2.6.

renteinntekter på 0,3 prosent av helseforetakenes samlede driftsutgifter på nærmere 48 milliarder kroner.

### **Hvor mye må frie inntekter øke med?**

Gjennomgangen og tabellen ovenfor gir en viktig pekepinn på renteinntektenes betydning, og hovedkonklusjonene er som følger:

1. Hvis fylkenes nåværende inntekter fra utbytte utgjør under 50 prosent av totale inntekter fra renter og utbytte, må de nye fylkeskommunenes frie inntekter økes med mellom 480 og 960 millioner kroner sett i forhold til regjeringens opprinnelige forslag i kommuneproposisjonen for at fylkeskommunene skal kompenseres for bortfall av vanlige renteinntekter. Dette reduseres til mellom 340 og 820 millioner kroner når man tar hensyn til at regjeringen i forslaget til statsbudsjett foreslår å redusere uttrekket med 140 millioner kroner som kompensasjon for bortfall av renteinntekter.
2. En slik økning av fylkeskommunenes frie inntekter påvirker ikke statens budsjettbalanse fordi økningen kun er kompensasjon for renteinntekter staten, ved de nye helseforetakene, vil få.
3. Det er mulig at fylkenes totale inntekter fra renter og utbytte er anslått for høyt, slik at det totale uttrekket av frie inntekter blir for høyt også av den grunn.

Kompensasjon for bortfall av renteinntekter kommer i tillegg til den økningen i frie inntekter som er nødvendig for at de nye fylkeskommunene skal få et netto driftsresultat som utgjør tre prosent av driftsinntektene.

#### **2.4.4 For høyt uttrekk for Oslo fylkeskommune**

Regjeringens opprinnelige anslag i kommuneproposisjonen for Oslo fylkeskommunes utgifter til spesialisthelsetjenesten, var for høyt fordi en del primærkommunale oppgaver var inkludert i tallene. I budsjettproposisjonen St.prp. nr. 1 (2001-2002) side 33 fra Kommunal- og regionaldepartementet, behandles situasjon i Oslo. Hovedpoengene er som følger:

For det første har departementet redusert uttrekket for Oslo kommune med 88 millioner 1999-kroner. Beløpet tilsvarer cirka 97 millioner kroner i 2001-kroner.<sup>9</sup> Det er kun fylkesfordelingen av uttrekket som påvirkes av denne korreksjonen. Den totale rammen for uttrekket påvirkes ikke. Dette er feil fordi departementet da trekker ut 97 millioner (88 millioner 1999-kroner) kroner fra fylkeskommunene som ikke går til spesialisthelsetjenesten.

For det andre har staten ikke redusert uttrekket av beregnede administrasjonsutgifter selv om tallene for Oslo kommune delvis gjelder primærkommunale oppgaver, som administrasjon av pleie- og omsorgstjenesten i bydelene.

#### **2.4.5 Tidligere underfinansiering av gjenværende sektorer?**

Uttrekket av frie inntekter blir for høyt dersom fylkeskommunene har måttet skjære ned på utgiftene i andre sektorer enn spesialisthelsetjenesten på grunn av den økonomiske ubalanse skapt av innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Det har ikke vært mulig å kvantifisere størrelsen på denne effekten. Gjennomgangen i avsnitt 2.3.5 antyder imidlertid

<sup>9</sup> Jeg forutsetter her en prisvekst på 10 prosent.  
NIBR-notat 2001:115

at i alle fall samferdselssektoren kan ha opplevd en reell nedgang i utgiftene etter 1997. Det er også uvisst hva tallene for 2001 vil innebære.

#### 2.4.6 Regjeringens utgiftsanslag for 2001 er usikre

Nivået på totale driftsutgifter og driftsinntekter til spesialisthelsetjenesten er fremskrevet fra 1999 til 2001. Dette gjør at det totale uttrekket både kan bli for høyt og for lavt sett i forhold til det fylkeskommunene faktisk vil bruke på spesialisthelsetjenesten i 2001. Det er derfor ønskelig at nivåtallene for utgifter til produksjon, administrasjon og renter og avdrag endres når det foreligger endelige regnskapstall for 2000 og at anslagene for 2001 revideres i tråd med faktiske endringer og ny informasjon om utviklingen fra 2000 til 2001. Dersom staten bommer med én prosent på totale driftsutgifter i fylkeskommunale helseforetak, utgjør dette om lag 250 millioner kroner i frie inntekter i 2001.

#### 2.4.7 Konklusjoner

Følgende spørsmål danner et konstruktivt utgangspunkt for en vurdering av statens uttrekk av frie inntekter: Hvor høye frie inntekter må de nye fylkeskommunene ha for at de skal være i stand til å utføre de oppgaver som fylkeskommunene har igjen etter at spesialisthelsetjenesten overføres til staten? Jeg forsøker her å gi et slikt normativt svar ved å ta utgangspunkt i en målsetting for størrelsen på netto driftsresultat.

1. at fylkenes frie inntekter bør økes i forhold til forslaget til statsbudsjett. Frie inntekter må økes med om lag 830 millioner kroner i forholdt til det stortingsflertallet mener er tilstrekkelig dersom fylkeskommunene skal oppnå et overskudd på tre prosent av driftsinntektene, som er et ønsket nivå.
2. I tillegg må fylkeskommunenes frie inntekter økes med mellom 480 og 960 millioner kroner sett i forhold til regjeringens opprinnelige opplegg for at fylkeskommunene skal kompenseres for bortfall av vanlige renteinntekter, under forutsetning av at utbytteandelen er mindre eller lik 50 prosent. Dette reduseres til mellom 340 og 820 millioner kroner når man tar hensyn til at regjeringen i forslaget til statsbudsjett foreslår å redusere uttrekket med 140 millioner kroner som kompensasjon for bortfall av renteinntekter. En slik økning av fylkeskommunenes frie inntekter som følge av reduserte renteinntekter, påvirker ikke statens budsjettbalanse fordi økningen kun er kompensasjon for renteinntekter staten, ved de nye helseforetakene, vil få.
3. Frie inntekter må økes med cirka 97 millioner kroner (88 millioner 1999-kroner) fordi utgiftstallene for Oslo fylkeskommune er redusert med dette beløpet i forslaget til statsbudsjett, uten at dette reflekteres i en redusert totalramme for uttrekk av frie inntekter – noe som betyr at staten trekker ut 97 millioner kroner fra fylkeskommunene som ikke går til spesialisthelsetjenesten, men primærkommunale oppgaver i Oslo kommune.
4. Dessuten har staten ikke redusert uttrekket av beregnede administrasjonsutgifter selv om tallene for Oslo kommune delvis gjelder primærkommunale oppgaver, som administrasjon av pleie- og omsorgstjenesten i bydelene. Også dette krever

Til sammen må fylkenes frie inntekter økes med mellom 1270 og 1750 millioner kroner dersom man skal nå en målsetting om at netto driftsresultat skal utgjøre tre prosent av driftsinntektene, fylkene skal kompenseres for bortfall av renteinntekter på kortsiktige og langsiktige fordringer og fylkene ikke skal trekkes i frie inntekter for primærkommunale oppgaver i Oslo kommune (unntatt administrasjonsutgifter). Et krav om betydelig høyere frie inntekter må anses som rettferdig ettersom det er staten som har hovedansvaret for fylkeskommunenes økonomiske problemer de seneste årene.

## 2.5 Tidligere års underskudd og redusert egenkapital

Netto driftsresultat utgjorde cirka 2,5 prosent av driftsinntektene til fylkeskommunene eksklusive Oslo i perioden 1994-1997. Overskuddet ble sterkt redusert i 1998, og både i 1999 og i 2000 var netto driftsresultat negativt. Ved utgangen av år 2000 hadde fylkeskommunene eksklusive Oslo et akkumulert underskudd på vel 980 millioner kroner. Disposisjonsfond er en viktig del av fylkeskommunenes egenkapitalen og fondsmidlene kan for eksempel brukes til inndekning av tidligere års underskudd eller finansiering av investeringer. Fylkenes egenkapital i form av disposisjonsfond ble redusert med rundt regnet 960 millioner kroner fra 1997 til 2000 målt i løpende priser. Utviklingen etter 1997 viser derfor en betydelig økonomisk ubalanse i fylkeskommunene.

### 2.5.1 Statens virkemidler for å bedre fylkenes balansen

Departementet omtaler regjeringens holdning til fylkeskommunenes underskudd i kommuneproposisjonen<sup>10</sup> på side 38. Hovedpoenget er at departementet ikke har gått inn for direkte å dekke inn akkumulerte underskudd i den enkelte fylkeskommune. De vurderingene som ligger bak, oppsummeres i følgende punkter:

1. Ubalansen er delvis håndtert ved at uttrekket fra fylkeskommunene er 771 millioner kroner lavere enn de samlede driftsutgiftene til spesialisthelsetjenesten. Selv om akkumulert underskudd er et uttrykk for en ubalanse i økonomien, er begrepet ikke spesielt egnet til å beskrive en fylkeskommunes reelle økonomiske situasjon, blant annet fordi fylkene både kan ha disposisjonsfond og akkumulerte underskudd samtidig
2. Den økonomiske ubalansen blir i tillegg håndtert gjennom en relativ sterk vekst i de frie inntektene.
3. Den økonomiske ubalansen blir også håndtert ved at staten åpner for at fylkene kan bruke deler av gjeldssaneringen til å styrke arbeidskapitalen og ved at staten gir en tilleggsbevilgning til fylkeskommunene for å dekke manglende kompensasjon for ferieomleggingen i 1992.
4. Det kan være mange årsaker til at det oppstår underskudd i en fylkeskommune. I noen tilfeller kan årsakene relateres til fylkeskommunens egne disposisjoner, i andre tilfeller kan det i tillegg være utenforliggende forhold som påvirker resultatet. Departementet vil derfor være varsom med å legge opp til en særbehandling av enkeltfylkeskommuner, men fokusere på fylkeskommunene samlet.

### 2.5.2 Virkninger av statens tiltak

Er statens virkemidler tilstrekkelig til å rette opp balanseproblemene til de nye fylkeskommunene? I det følgende oppsummeres innholdet i de virkemidlene staten tar i bruk for å rette opp fylkenes økonomiske problemer, spesielt underskudd og redusert egenkapital.

#### **Delvis kompensasjon for underskudd**

Staten hevder at ubalansen delvis er håndtert ved at uttrekket fra fylkeskommunene er 771 millioner kroner lavere enn de samlede driftsutgiftene til spesialisthelsetjenesten.

---

<sup>10</sup> St.prp. nr. 82 (2000-2001)  
NIBR-notat 2001:115

Dette er naturligvis korrekt. Men staten tar ikke hensyn til at underskuddene i all hovedsak skyldes en ukontrollert utgiftsvekst i helsesektoren som følge av at staten innførte innsattsstyrt finansiering av sykehusene. Derfor burde det være en selvfølge at fylkeskommunene kompenseres fullt ut for de underskuddene staten har hovedansvaret for.

### **Relativt sterk vekst i frie inntekter?**

Staten hevder videre at den økonomiske ubalansen i tillegg blir håndtert gjennom en relativt sterk vekst i de frie inntektene. Dette er en tvilsom påstand. Fremstillingen ovenfor viser tvert i mot at de nye fylkeskommunene vil ha alt for lave frie inntekter til å sikre et ønsket nivå på netto driftsresultat, som blant annet er nødvendig for å finansiere tidligere underskudd og legge opp egenkapital til nødvendige investeringer.

### **Problemer med begrepet akkumulert underskudd**

Departementet fremholder videre at selv om akkumulert underskudd er et uttrykk for en ubalanse i økonomien, er begrepet ikke spesielt egnet til å beskrive en fylkeskommunes reelle økonomiske situasjon, blant annet fordi fylkene både kan ha disposisjonsfond og akkumulerte underskudd samtidig. I kommuneproposisjoner fremgår det at fylkeskommunenes eksklusive Oslo hadde et akkumulert underskudd på 981 millioner kroner i år 2000. Disposisjonsfondene ble redusert med om lag 960 millioner kroner i perioden 1997-2000. Til sammen utgjør dette cirka 1940 millioner kroner i akkumulerte underskudd og reduserte disposisjonsfond. For fylkeskommunene eksklusive Oslo har således de årlige underskuddene og akkumulerte underskudd økt samtidig som disposisjonsfondene er blitt redusert. Det er derfor nødvendig med tilførsel av likvide midler dersom staten faktisk ønsker å bidra til å rette opp tidligere års underskudd og tapping av egenkapital i fylkeskommunene.

### **Bruk av midler fra gjeldssaneringen og kompensasjon for feriepengene**

Tilførsel av likvide midler skjer først og fremst ved at staten åpner for at fylkene kan bruke deler av gjeldssaneringen til å styrke arbeidskapitalen og ved at staten gir en tilleggsbevilgning til fylkeskommunene for å dekke manglende kompensasjon for ferieomleggingen i 1992. I budsjettproposisjonen St.prp. nr. 1 (2001-2002) side 33, konkluderer Kommunal- og regionaldepartementet som følger:

Som omtalt under kap. 573 vil det i 2002 bli gitt et engangstilskudd på om lag 2300 mill. kr, hvorav om lag 1000 millioner kr kan brukes til å dekke inn akkumulert underskudd i sin helhet. For et flertall av landets fylkeskommuner vil dette sannsynligvis være tilstrekkelig til å dekke inn de akkumulerte underskuddene i sin helhet. Fylkeskommuner som fremdeles sitter igjen med akkumulerte underskudd vil kunne bruke deler av gjeldssletten, jf kap. 573, til å dekke inn resten av de akkumulerte underskuddene.

Som departementet også påpeker, er den økonomiske situasjonen i fylkene ved utgangen av år 2001 ikke kjent. Men det er trolig korrekt når departementet mener at de nye fylkeskommunene kan rette opp store deler av de *akkumulerte underskuddene* gjennom disse engangsbevilgningene.

*Disposisjonsfond* bør utgjøre 1150 millioner kroner i år 2002 for fylkene inklusive Oslo dersom de forholdsmessig skal være på samme nivå som i 1997, det vil si 3,2 prosent av (normerte) driftsinntekter. Faktisk var disposisjonsfondene 940 millioner kroner for fylkeskommunene eksklusive Oslo i år 2000. Det synes derfor ikke som om det er behov

for tilførsel av store midler for å tilpasse nivået på egenkapitalen til fylkenes reduserte aktivitetsnivå.

### **Ikke særbehandling av enkeltfylker**

Staten påpeker at det kan være mange årsaker til at det oppstår underskudd i en fylkeskommune. I noen tilfeller kan årsakene relateres til fylkeskommunens egne disposisjoner, i andre tilfeller kan det i tillegg være utenforliggende forhold som påvirker resultatet. Departementet vil derfor være varsom med å legge opp til en særbehandling av enkeltfylkeskommuner, men fokusere på fylkeskommunene samlet.

Trolig vil de statlige engangsbevilgningene langt på vei kompensere for tidligere års underskudd og nivået på fylkenes disposisjonsfond synes ikke å bli lavere enn de var før innføringen av innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Det virker derfor som om fylkenes akutte balanseproblemer stort sett rettes opp i forbindelse med sykehusoppgjøret – selv om man ikke kan si noe definitivt før fylkenes regnskapstall for år 2001 og 2002 foreligger.

De nye fylkeskommunenes hovedproblem er de lave rammene for sykehusoppgjøret og vedtatte og foreslåtte tilleggsbevilgninger. Det fylkeskommunene trenger, er en økning i frie inntekter i tråd med det som kommer frem i avsnitt 2.4 og konklusjonene i avsnitt 2.4.7. Det som i første rekke trengs er økte rammer, ikke spesielle tiltak rettet inn mot bestemte fylker.

### **2.5.3 Konklusjoner**

Akkumulerte underskudd, redusert egenkapital og for lave frie inntekter kan tenkes å medføre en del alvorlige økonomiske problemer for de nye fylkeskommunene – dersom ikke staten øker de nye fylkeskommunenes frie inntekter.

I det store og hele virker det som om statens opplegg for å styrke de nye fylkeskommunenes likviditet er tilstrekkelig. Engangskompensasjonen for å rette opp tidligere års underskudd er tilfredsstillende: akkumulerte underskudd vil langt på vei eller helt kunne elimineres og nivået på egenkapital i form av disposisjonsfond vil være på linje med situasjonen i 1997 – hensyn tatt til den sterke reduksjonen i fylkenes samlede aktivitetsnivå.

Problemet er at størrelsen på de nye fylkeskommunenes frie inntekter ikke er høye nok til å sikre et ønsket nivå på netto driftsresultat. De nye fylkeskommunenes hovedproblemer i tiden fremover vil derfor være at nivået på frie inntekter er så lavt at fylkene trolig ikke vil kunne gjennomføre nødvendige investeringer uten uønskede nedskjæringer på driftssiden, eller at nødvendige investeringer ikke blir gjennomført fordi fylkene ønsker å skjerme driftssiden mest mulig.

## 3 Videregående opplæring

### 3.1 Videregående opplæring – utgifter og utgiftsbehov

Hensikten i det følgende er å beregne realveksten i fylkeskommunenes driftsutgifter til videregående opplæring når det tas hensyn til endringer i faktorer som påvirker utgiftsbehovet knyttet til denne opplæringen. Analysen omfatter årene 1996-2000.

Tabell 3.1 oppsummerer resultatene. Den første linjen viser størrelsen på korrigerte driftsutgifter til videregående opplæring i perioden 1996-2000 målt i faste 2000-priser. Korrigerte driftsutgifter er lik bokførte driftsutgifter fratrukket overføringer fra folketrygden, overføringer fra andre fylkeskommuner og primærkommuner samt interne overføringer fra egne avdelinger. Den andre linjen viser utgiftsbehovet slik det er kvantifisert i denne studien. Videregående opplæring deles inn i fem kostnadsbærere: fellestiltak på fylkeskommunalt nivå (administrasjon med videre), administrasjon av og tilskudd til fagopplæring i bedrift, spesialundervisning, vanlig undervisning knyttet til de ulike studieretningene samt uspesifiserte tiltak finansiert via overføringer.

Tabell 3.1 *Korrigerte driftsutgifter og utgiftsbehov. Videregående opplæring. Faste 2000-priser. Fylkeskommunene i alt. Millioner kroner.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Korrigerte driftsutgifter			15247,6	15239,0	15245,6	15098,7	14839,5
Utgiftsbehov			15247,6	15380,9	15184,4	14760,2	14572,6
Avvik nivå			0,0	-141,9	61,2	338,5	267,0
<b>Forholdstall</b>			<b>1,000</b>	<b>0,991</b>	<b>1,004</b>	<b>1,023</b>	<b>1,018</b>

Kilde: Egne beregninger

Det synes som om det har vært en viss realvekst i fylkeskommunenes driftsutgifter til videregående opplæring i perioden 1996-2000. Faktiske driftsutgifter var 1,8 prosent høyere enn det normerte utgiftsbehovet, noe som tilsvarer om lag 267 millioner kroner, i år 2000. Det er usikkerhet knyttet til disse beregningene og trolig overvurderes realveksten en del fordi det ikke har vært mulig å ta hensyn til endringen i utgiftsbehovet på alle områder – for eksempel inngår ikke utgiftsbehovet til oppfølgingstjenesten eller fremmedspråklige elever i beregningene. Se for øvrig avsnitt 3.2.4. Det er videre et problem at vi ikke kjenner tallene for 2001. Hovedkonklusjonene er som følger:

1. Trolig har det vært liten eller ingen realvekst i fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring i perioden, og det er trolig lite rom for innsparinger som ikke vil gå ut over det tjenestetilbudet fylkeskommunene gir i dag.
2. Utgiftsvekst i videregående opplæring kan ikke forklare den klare svekkelsen av fylkeskommunens netto driftsresultat.

I det følgende dokumenteres beregningene.



## 3.2 Fastprisbergninger og normert utgiftsbehov

For å beregne realveksten i fylkenes utgifter til videregående opplæring, må man deflatere de ulike utgiftsartene med passende prisindekser. Dernest må man beregne et normert utgiftsbehov som tar hensyn til endringer i de viktigste kostnadsbærerne innenfor videregående opplæring. Forholdet mellom utgifter og utgiftsbehov viser om det har vært reelle nedskjæringer eller ikke i fylkenes utgifter til videregående opplæring.

### 3.2.1 Korrigerede driftsutgifter

Denne studien omfatter driftsutgifter og driftsinntekter bokført under kapittel 1200 Skoleadministrasjon, 1230 Videregående opplæring og 1260 Spesialundervisning i fylkeskommunens regnskaper. Det antas at disse utgiftene og inntektene i all hovedsak samsvarer med antall elever, plasser og klasser slik tallene er registrert i Videregående skoles informasjonssystem (VSI) og antall løpende lærlingkontrakter.

Hovedhensikten er å tallfeste realverdien av de utgiftene (ressursene) som tilfaller elever og lærlinger, og det er nødvendig å korrigere bokførte driftsutgifter. For det første regnes utgiftene eksklusive overføringer fra primærkommunene fordi dette er betaling for tjenester fylkeskommunene utfører for primærkommunene. For det andre regnes utgiftene eksklusive overføringer fra andre fylkeskommuner fordi dette er betaling for tjenester en fylkeskommune utfører for andre fylkeskommunene. Uten denne korreksjonen registreres utgiftene to ganger, en gang som en driftsutgift i vertsfylket og en gang som en overføring til vertsfylket fra betalingsfylket. For det tredje regnes utgiftene eksklusive interne overføringer fra egne avdelinger fordi dette er betaling for tjenester skoleetaten utfører for andre fylkeskommunale avdelinger. Endelig trekkes overføringer fra folketrygden fra lønnskostnadene. Hensikten er å unngå at økte utgifter grunnet sykefravær og fødselspermisjoner, betraktes som en økning i de ressursene som tilfaller elever og lærlinger.

Tabell 3.2 viser korrigerede driftsutgifter til videregående opplæring målt i løpende priser. Utgiftene deles inn i fire arter: lønnskostnader, utstyr og vedlikehold, andre driftsutgifter samt netto overføringsutgifter. Lønnskostnadene spesifiseres på lønn og sosiale utgifter.

Tabell 3.2 *Korrigerede driftsutgifter videregående opplæring fordelt på utgiftsarter. Løpende priser. Millioner kroner.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Lønn korrigert	7018,4	7131,5	7566,4	7821,1	8251,6	8525,7	8908,5
Sosiale utgifter korrigert	1404,6	1395,3	1489,9	1449,5	1580,0	1662,0	1722,2
Lønnskostnader korrigert	8423,0	8526,9	9056,4	9270,6	9831,6	10187,8	10630,8
Utstyr og vedlikehold	764,0	691,1	613,4	634,1	630,0	568,6	593,6
Andre driftsutgifter	1591,7	1666,4	1772,8	1884,9	1987,0	2075,5	2245,3
Netto overføringsutgifter	601,8	790,7	934,5	1113,6	1322,9	1294,2	1369,7
<b>Korrigerede driftsutgifter</b>	<b>11380,6</b>	<b>11675,2</b>	<b>12377,3</b>	<b>12903,3</b>	<b>13771,8</b>	<b>14126,2</b>	<b>14839,5</b>

Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (1994-1999) og Kommunenes sentralfobund og Oslo kommune (2000).

### 3.2.2 Utgifter målt i faste priser

Verdien av hver utgiftsart målt i faste priser eller realverdien av hver utgiftsart  $R_{k,t}$  er lik utgiftene målt i løpende priser  $Y_{k,t}$  dividert med en prisindeks  $P_{k,t}$  for hver art. Indeksen  $k$  angir utgiftsart mens indeksen  $t$  angir år. Korrigerte driftsutgifter målt i faste priser  $R_t$  er lik summen av hver utgiftsart målt i faste priser.

$$(3.1) \quad R_t = \sum_k R_{k,t} = \sum_k Y_{k,t} / P_{k,t}$$

Tabell 3.3 viser de prisindeksene som er benyttet når utgifter målt i løpende priser omregnes til faste priser.

Tabell 3.3 *Prisindekser videregående opplæring med basisår 2000.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Lønn <sup>1</sup>	0,749	0,768	0,790	0,827	0,894	0,930	1,000
Sosiale utgifter <sup>1</sup>	0,749	0,768	0,790	0,827	0,894	0,930	1,000
Lønnskostnader <sup>1</sup>	0,749	0,768	0,790	0,827	0,894	0,930	1,000
Utstyr og vedlikehold <sup>2</sup>	0,827	0,864	0,881	0,897	0,929	0,956	1,000
Andre driftsutgifter <sup>3</sup>	0,868	0,888	0,904	0,934	0,945	0,961	1,000
Overføringer netto <sup>4</sup>	0,770	0,790	0,812	0,847	0,903	0,936	1,000
<b>Korrigerte driftsutgifter</b>	<b>0,770</b>	<b>0,790</b>	<b>0,812</b>	<b>0,847</b>	<b>0,903</b>	<b>0,936</b>	<b>1,000</b>

<sup>1</sup> Egne beregninger basert på STS og PAI. <sup>2</sup> Prisindeks for bruttoinvesteringer (Teknisk beregningsutvalg). <sup>3</sup> Prisindeks for produktinnsats (Teknisk beregningsutvalg). <sup>4</sup> Veid prisindeks av de øvrige prisindeksene (egne beregninger)

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (mars 2001)

Tabell 3.4 viser korrigerte driftsutgifter i alt og fordelt på arter målt i faste 2000-priser.

Tabell 3.4 *Korrigerte driftsutgifter fordelt på utgiftsarter. Videregående opplæring. Faste 2000-priser. Fylkeskommunene i alt. Millioner kroner.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Lønn korrigert	9375,9	9287,9	9572,4	9452,6	9233,3	9172,0	8908,5
Sosiale utgifter korrigert	1876,4	1817,3	1885,0	1751,9	1768,0	1788,0	1722,3
Lønnskostnader korrigert	11252,3	11105,2	11457,4	11204,5	11001,3	10960,0	10630,8
Utstyr og vedlikehold	923,5	800,2	696,3	707,1	678,1	594,8	593,7
Andre driftsutgifter	1832,8	1877,5	1960,2	2017,5	2101,6	2160,6	2245,4
Netto overføringsutgifter	781,7	1000,6	1151,3	1315,2	1464,6	1383,3	1369,7
<b>Korrigerte driftsutgifter</b>	<b>14783,2</b>	<b>14774,6</b>	<b>15247,6</b>	<b>15239,0</b>	<b>15245,6</b>	<b>15098,7</b>	<b>14839,5</b>

Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (1994-1999) og Kommunenes sentralfobund og Oslo kommune (2000). Prisindekser: egne beregninger

### 3.2.3 Utgiftsbehov

Fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring kan knyttes til ulike kostnadsbærere, det vil si ulike organisatoriske enheter og tiltak rettet mot elever / læringer og personell. Utgiftene per kostnadsbærer avhenger i stor grad av lover, forskrifter og tariffavtaler, som regulerer ressursbruken på de enkelte områdene. I tillegg vil variasjon i fylkeskommunenes inntekter og prioriteringer påvirke utgiftsnivået.

Det er et utall kostnadsbærere, men i praksis er det nødvendig å skille ut en fåtall faktorer som har stor økonomisk betydning. Her skilles det mellom fellestiltak på fylkeskommunalt nivå, fagopplæring utenfor skole, spesialundervisning, vanlig klasseundervisning knyttet til de ulike studieretningene (kurstypene) samt uspesifiserte tiltak finansiert via overføringer til private og andre. For å kunne tallfeste den reelle utgiftsveksten over tid, for eksempel utgiftene per elev og lærling, må man gjøre forutsetninger om utgiftsbehovet knyttet til ulike tiltak og organisatoriske enheter i et basisår og eventuelle endringer i utgiftsbehovet knyttet til hver kostnadsbærer.

### Fellestiltak på fylkeskommunalt nivå

Det er stordriftsfordeler knyttet til administrasjon og andre fellestiltak på fylkeskommunalt nivå. Det er store faste utgifter som i stor grad er uavhengig av en reduksjon eller økning i tallet på elever og lærlinger. Det er rimelig å anta at det absolutte utgiftsbehovet knyttet til fellestiltak på fylkeskommunalt nivå, er konstant over en så kort periode som fire-fem år. En økning i utgiftene til fellestiltak målt per elev og lærling som følge av en reduksjon i det samlede antall elever og lærlinger, kan derfor ikke tolkes som en reell ressursøkning som bedrer kvaliteten på det fylkeskommunale tjenestetilbudet. Tolkningen er heller at produktiviteten eller effektiviteten reduseres som en følge av demografiske endringer.

Jeg antar at det absolutte utgiftsbehovet knyttet til fellestiltak på fylkesnivå  $UA$  er konstant lik  $\alpha$ , det vil si uavhengig av tallet på elever og lærlinger, i perioden. Konkret antar jeg at utgiftsbehovet er lik korrigerede driftsutgifter postert under kapittel 1200 Skoleadministrasjon i 1996, omregnet til 2000-priser. Det vil si at utgiftsbehovet per elev og lærling øker proporsjonalt med nedgangen i antall elever og lærlinger (og vice versa dersom det samlede antall elever og lærlinger hadde økt i perioden).

$$UA_t = \alpha$$

### Fagopplæring utenfor skole

Jeg antar at utgiftsbehovet per løpende lærlingkontrakt er konstant lik  $\lambda$  i perioden. Det skilles mellom utgifter knyttet til administrative oppgaver  $\lambda_A \cdot L$  og overføringer til lærebedrifter  $\lambda_L \cdot L$ . Utgiftsfordelingen mellom det to kostnadsbærerne er anslått av undertegnede ut fra informasjon i regnskapene til Oslo kommune. Det vil si at det absolutte utgiftsbehovet  $UL$  er proporsjonalt med antall løpende lærlingkontrakter  $L$ .

$$UL_t = \lambda_A \cdot L_t + \lambda_L \cdot L_t \quad [= \lambda_A + \lambda_L \cdot L_t = \lambda \cdot L_t]$$

### Spesialundervisning

I henhold til Toresen (1994) antar jeg at utgiftsbehovet til spesialundervisning  $US$  utgjør 12 prosent av det samlede utgiftsnivået (korrigerede driftsutgifter) i 1996, og at utgiftsbehovet per elev er konstant lik  $\sigma$  i perioden. Det vil si at det absolutte utgiftsbehovet knyttet til spesialundervisning er proporsjonalt med antall elever  $E$ .

$$US_t = \sigma \cdot E_t$$

### Studieretning (vanlig klasseundervisning)

Utgiftene per elev fordelt på studieretning avhenger i stor grad av antall elever per klasse. Toresen (1994) anslår at utgiftene per elev var om lag dobbelt så høye i yrkesfaglige studieretninger som i allmennfaglige studieretninger. Dette samsvarer godt med at antall

elver per klasser er om lag det dobbelte i allmennfaglige som i yrkesfaglige studieretninger.

Tabell 3.5 viser utviklingen i antall elever per klasse fordelt på studieretninger. Klassestørrelsen ble noe redusert i allmennfaglige studieretninger i perioden 1996-2000, noe som isolert sett betyr at disse studieretningene ble noe mer ressurskrevende målt per elev. På den annen side var det en viss økning i klassestørrelsen på yrkesfaglige studieretninger, noe som isolert sett betyr at disse studieretningene ble noe mindre ressurskrevende per elev. Også klassestørrelsen i teknisk fagskole økt perioden.

Tabell 3.5 *Heltidselever per klasse fordelt på studieretninger. Fylkeskommunale videregående skoler.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Allmennfag			24,8	24,5	24,6	24,4	24,4
Yrkesfag			11,9	12,0	12,0	12,0	12,1
Teknisk fagskole			16,0	16,0	16,4	16,8	18,3
Uspesifisert			10,1	6,3	5,9	6,3	7,6

Kilde: Videregående skoles informasjonssystem

Jeg antar at utgiftsbehovet knyttet til vanlig klasseundervisning er proporsjonalt med antall klasser  $K$ . Det vil si at utgiftene per elever varierer i takt med antall elever per klasse, slik at utgiftsbehovet per elev er om lag dobbelt så høyt i yrkesfaglige studieretninger som i allmennfaglige studieretninger. Utgiftsbehovet per klasse  $\kappa$  antas å være konstant i perioden.

$$UK_t = \kappa \cdot K_t$$

### Uspesifiserte tiltak finansiert via overføringer

For alle utgiftsarter, unntatt netto overføringer, antar jeg at det er rimelig godt samsvar mellom utgifter og tall for elever og klasser i fylkeskommunale videregående skoler samt lærlinger. Men når det gjelder netto overføringer, er det ikke et fullt samsvar: det meste av beløpet er overføringer til lærebedrifter, men det er uklart hva resten av overføringene går til. Det kan for eksempel være betaling til private skoler slik at elevtallet ikke registreres under fylkeskommunale skoler. Alt i alt konkluderer jeg med at det ikke finnes gode indikatorer for utgiftsbehovet knyttet til den delen av netto overføringer som ikke gjelder tilskudd til lærebedrifter, og antar at den beregnede differansen i sin helhet er et reelt utgiftsbehov. Det vil si at utgiftsbehovet knyttet til uspesifisert overføringer  $UU$  er lik realverdien av netto overføringer i alt  $RN$  minus overføringer til lærebedrifter  $\lambda_L \cdot L_t$ .

$$UU_t = RN - \lambda_L \cdot L_t$$

### Samlet utgiftsbehov

Det samlede utgiftsbehovet er lik summen av utgiftsbehovet knyttet til fellestiltak på fylkeskommunalt plan, fagopplæring utenfor skole (administrasjon og tilskudd til lærebedrifter), spesialundervisning, vanlig klasseundervisning samt uspesifiserte overføringer. Den første parenteser i ligningen nedenfor angir det samlede utgiftsbehovet knyttet til fagopplæring utenfor skole mens den siste parenteser angir utgiftsbehovet knyttet til uspesifiserte overføringer.

$$U_t = \alpha + \beta_A \cdot L_t + \lambda_L \cdot L_t + \beta_\sigma \cdot E_t + \kappa \cdot K_t + \beta_N - \lambda_L \cdot L_t \zeta$$

Det vil si at det samlede utgiftsbehovet kan skrives som i ligning (3.2) etter sammentrekning av ledd i ligningen ovenfor: Det samlede utgiftsbehovet består av utgifter til fellestiltak på fylkeskommunalt nivå, utgifter til administrative oppgaver knyttet til lærlingordningen, utgifter til spesialundervisning, utgifter til vanlig klasseundervisning samt realverdien av netto overføringer, som er lik summen av utgifter til lærebedrifter og andre uspesifiserte overføringer.

$$(3.2) \quad U_t = \alpha + \lambda_A \cdot L_t + \sigma \cdot E_t + \kappa \cdot K_t + RN$$

Tabell 3.6 viser det beregnede utgiftsbehovet fordelt på tiltak målt i faste 2000-priser.

Tabell 3.6 *Utgiftsbehov fordelt på tiltak. Videregående opplæring. Faste 2000-priser. Fylkeskommunene i alt. Millioner kroner.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fellestiltak			832,8	832,8	832,8	832,8	832,8
Fagopplæring			1324,6	1528,5	1630,0	1571,8	1543,2
Spesialundervisning			1829,7	1782,4	1735,8	1690,4	1677,7
Opplæring studieretninger			11083,3	11046,1	10720,0	10437,9	10284,1
Uspesifisert overføringer			177,2	191,2	265,9	227,4	234,9
<b>Utgiftsbehov i alt</b>			<b>15247,6</b>	<b>15380,9</b>	<b>15184,4</b>	<b>14760,2</b>	<b>14572,6</b>

Kilde: Egne beregninger

### Korrigerte driftsutgifter versus utgiftsbehov

Forholdet  $F_t$  mellom korrigerte driftsutgifter  $R_t$  og utgiftsbehovet  $U_t$  målt i faste 2000-priser sier om utgiftene ligger over utgiftsbehovet eller ikke.

$$(3.3) \quad F_t = R_t / U_t$$

Tabell 3.7 oppsummerer resultatene. Det synes som om det har vært en viss realvekst i fylkeskommunenes driftsutgifter til videregående opplæring i perioden 1996-2000. Faktiske driftsutgifter var 1,8 prosent høyere enn det normert utgiftsbehovet, noe som tilsvarer om lag 267 millioner kroner, i år 2000.

Tabell 3.7 *Korrigerte driftsutgifter og utgiftsbehov. Videregående opplæring. Faste 2000-priser. Fylkeskommunene i alt. Millioner kroner.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Korrigerte driftsutgifter			15247,6	15239,0	15245,6	15098,7	14839,5
Utgiftsbehov			15247,6	15380,9	15184,4	14760,2	14572,6
Avvik nivå			0,0	-141,9	61,2	338,5	267,0
<b>Forholdstall</b>			<b>1,000</b>	<b>0,991</b>	<b>1,004</b>	<b>1,023</b>	<b>1,018</b>

Kilde: Egne beregninger

### 3.2.4 Usikkerhet

Det er usikkerhet knyttet til disse beregningene og trolig overvurderes realveksten en del fordi det ikke har vært mulig å ta hensyn til endringen i utgiftsbehovet på alle områder. Usikkerheten skyldes i hovedsak følgende forhold:

For det første kan fylkenes bokføringspraksis ha blitt endret i perioden, slik at tallene for korrigerte driftsutgifter ikke nødvendigvis er helt sammenlignbare over tid.

For det andre, prisindeksen for andre driftsutgifter gjelder for kommuneforvaltningen under ett, og refererer seg ikke direkte til videregående opplæringer. Det har ikke vært mulig å finne frem til en annen indeks.

For det tredje ligger det ingen grundig analyse til grunn for tallfestingen av utgiftsbehovet. Blant annet tar beregningene ikke hensyn til oppfølgingstjenesten og ekstra ressurser til fremmedspråklige elever, og det kan hende at utgiftsbehovet til spesialundervisning per elev øker over tid. Tallene gir likevel et forholdsvis godt uttrykk for endringer i fylkenes utgiftsbehov, men trolig undervurderes endringen i utgiftsbehov.

For det fjerde, det er til dels uklart hvilke tiltak netto overføringer dekker, slik at det er problematisk å finne frem til dekkende indikatorer for utgiftsbehovet. Dernest byr det på problemer å beregne en dekkende prisindeks. Her har jeg valgt følgende fremgangsmåte: Prisindeksen for netto overføringer er et veid gjennomsnitt av de øvrige prisindeksene (Laspeyres-prisindeks med løpende vekter).

For det femte kan det være feil i annet statistisk materiale som ligger til grunn for analysen: det er knyttet usikkerhet til tallene over elever og klasser fra Videregående skoles informasjonssystem, likeledes er det usikkerhet knyttet til de tallene for sysselsetting og lønn som ligger til grunn for beregning av lønnsindekser.

### 3.3 Beregning av prisendring

I det følgende dokumenteres det hvordan prisindeksene som er benyttet ved beregning av korrigerede driftsutgifter målt i faste priser, er beregnet.

#### 3.3.1 Årlig prisendring

Tabell 3.8 viser de forutsetningene om prisvekst som ligger til grunn for beregningen av korrigerede driftsutgifter fordelt på arter målt i faste priser. Prisveksten for lønn er basert på egne beregninger.

Tabell 3.8 *Årlig prisendring fordelt på utgiftsarter. Videregående opplæring.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Lønn <sup>1</sup>		0,026	0,029	0,047	0,080	0,040	0,076
Sosiale utgifter <sup>1</sup>		0,026	0,029	0,047	0,080	0,040	0,076
Lønnskostnader <sup>1</sup>		0,026	0,029	0,047	0,080	0,040	0,076
Utstyr og vedlikehold <sup>2</sup>	0,023	0,044	0,020	0,018	0,036	0,029	0,046
Andre driftsutgifter <sup>3</sup>	0,020	0,022	0,019	0,033	0,012	0,016	0,041
Overføringer netto <sup>4</sup>		0,026	0,027	0,043	0,067	0,036	0,069
<b>Korrigerede driftsutgifter</b>		<b>0,026</b>	<b>0,027</b>	<b>0,043</b>	<b>0,067</b>	<b>0,036</b>	<b>0,069</b>

<sup>1</sup> Egne beregninger. <sup>2</sup> Prisindeks for bruttoinvesteringer (Teknisk beregningsutvalg). <sup>3</sup> Prisindeks for produktinnsats (Teknisk beregningsutvalg). <sup>4</sup> Veid prisindeks av de øvrige prisindeksene (egne beregninger)

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (mars 2001)

#### 3.3.2 Lønnskostnader og lønnsvekst

I dette avsnittet dokumenteres det hvordan prisveksten for lønn, sosiale utgifter og lønnskostnader er beregnet.

### Årsverk og gjennomsnittslønn per 1. oktober

Antall årsverk for pedagogisk personell og gjennomsnittslønn per årsverk er innhentet fra Sentralt tjenestemannsregister for skoleverket (STS) for årene 1993-2000. Tallene gjelder per 1. oktober hvert år. Lønn omfatter det som i statistikken kalles gjennomsnittlig månedsførtjeneste og inkluderer blant annet faste og variable tillegg. Antall årsverk for annet personell og gjennomsnittslønn per årsverk er innhentet fra Kommunenes sentralforbund ved Personaladministrativt informasjonssystem (PAI). Tallene gjelder per 1. oktober hvert år. Gjennomsnittlig månedslønn for andre ansatte er et veid gjennomsnitt av månedslønnen for flere tjenestesteder, der andelen årsverk ved hvert tjenestested er veker.

Tabell 3.9 *Antall årsverk og gjennomsnittlig månedsførtjeneste for pedagogisk personell og andre ansatte i fylkeskommunal videregående opplæring. 1. oktober. 1993-2000.*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Årsverk</b>								
Pedagogisk personell	24235	23822	23673	23701	23571	23219	22948	22729
Andre ansatte <sup>1</sup>	..	5863	6373	6109	6889	6752	6844	6854
<b>Gjennomsnittslønn</b>								
Pedagogisk personell	19102	19378	19762	20358	21603	23548	23970	26460
Andre ansatte <sup>1</sup>	14528	14847	15260	16021	16250	18004	18121	18865

<sup>1</sup>Tillagt 190 årsverk i 1994 pga manglende tall for Sogn og Fjordane. <sup>2</sup>Forutsatt 2,2 prosent lønnsvekst fra 1993 til 1994 for andre ansatte

Kilde: Statens tjenestemannsregister for skoleverket (pedagogisk personell) og Kommunenes sentralforbund (andre ansatte).

### Årslønn pedagogisk personell og andre ansatte

Lønn per årsverk er gitt per 1. oktober hvert år. Årslønnen per årsverk beregnes ved å forutsette at månedslønnen de fire første månedene er lik gjennomsnittslønnen 1. oktober foregående år og lik gjennomsnittslønnen 1. oktober inneværende år de resterende åtte månedene av året. Feriepenger utgjorde 10,2 prosent av utbetalt lønn i perioden 1994-1999 og 11,1 prosent i 2000 (og økte til 12,0 prosent i 2001). Tabell 3.10 viser beregnet årslønn for pedagogisk personell og andre ansatte i fylkeskommunal videregående opplæring eksklusive og inklusive feriepenger.

Tabell 3.10 *Beregnet årslønn pedagogisk personell og andre ansatte eksklusive og inklusive feriepenger. Fylkeskommunal videregående opplæring. 1994-2000.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Eksklusive feriepenger</b>							
Pedagogisk personell	229720	235628	241920	254256	274796	285952	307560
Andre ansatte	176888	181465	189205	194085	209036	216982	223401
<b>Inklusive feriepenger</b>							
Pedagogisk personell	253151	259662	266596	280190	302825	315119	341699
Andre ansatte	194931	199975	208504	213881	230358	239115	248199

Feriepengene utgjorde 10,2 prosent av lønn i årene 1994-1999 og 11,1 prosent i 2000 og 12,0 prosent i 2001

Kilde: Egne beregninger basert på tall fra STS og PAI

### Lønnsvekst (prisvekst arbeidskraft)

Tabell 3.11 viser den årlige lønnsveksten for pedagogisk personell og andre ansatte i fylkeskommunal videregående opplæring. Den årlige lønnsveksten for antall årsverk i alt beregnes ved hjelp av Laspeyres prisindeks med løpende vekter (kjedet prisindeks). Samlet lønnsvekst per årsverk i alt er lik lønnsveksten til pedagogisk personell vektet med lønnsandelen til pedagogisk personell foregående år pluss lønnsveksten til annet personell vektet med lønnsandelen til annet personell foregående år.

Tabell 3.11 *Årlig vekst i årslønn pedagogisk personell og andre ansatte inklusive feriepenger<sup>1</sup>. Fylkeskommunal videregående opplæring. 1994-2000.*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pedagogisk personell		0,026	0,027	0,051	0,081	0,041	0,084
Andre ansatte		0,026	0,043	0,026	0,077	0,038	0,038
Alle ansatte <sup>2</sup>		0,026	0,029	0,047	0,080	0,040	0,076

<sup>1</sup> Feriepengene utgjorde 10,2 prosent av lønn i perioden 1994-1999 og 11,1 prosent i 2000. <sup>2</sup>

Lønnsveksten for alle ansatte er beregnet ved hjelp av Laspeyres prisindeks med løpende vekter

Kilde: Egne beregninger basert på tall fra STS og PAI

### Realvekst sosiale utgifter

Jeg antar at sosiale utgifter utgjør samme andel av lønn målt i faste og løpende priser. Det betyr at sosiale utgifter deflateres med den samme prisindeksen som utbetalt lønn.



---

## Litteratur

Inst. S. Nr. 326 (2000-2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)*. Oslo.

Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak m.m.(helseforetaksloven)*. Oslo. Sosial- og helsedepartementet.

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi mars 2001. Oslo. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St.prp. nr. 47 (1999-2000) *Om sykehusøkonomi og budsjett 2000*. Oslo. Sosial- og helsedepartementet.

St.prp. nr. 82 (2000-2001) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2000 (kommuneproposisjonen)*. Oslo. Kommunal- og regionaldepartement.

St.prp. nr.1 (2001-2002). *Budsjettproposisjonen*. Oslo. Kommunal- og regionaldepartementet.

Toresen, Jøran (1994): *Videregående opplæring. Fylkeskommunalt utgiftsbehov*. Notat 1994:114. Oslo. Norsk institutt for by- og regionforskning.