

KOSTRA – Ny giv for sammenlignbar statistikk for kommuner og fylkeskommuner*

Paal Sand

Innrapportering av data fra kommuner og fylkeskommuner til staten er idag preget av et mangfold av rapporteringsordninger som i liten grad er koordinert og det er stor mangel på bruk av felles standarder og definisjoner. Spesielt er data om ressursbruk og tjenesteyting svakt integrert, slik at statistikken ikke gir en samlet oversikt over kommunesektorens tjenesteyting og ressursbruk. Målet med KOSTRA er å bøte på disse avgjørende mangler ved dagens statistikker og utvikle en tverrgående og samordnet innrapportering av økonomi- og tjenestedata mellom kommuner/ fylkeskommuner og staten, som kan gi relevant, pålitelig og sammenlignbar styringsinformasjon. I artikkelen redigjeres det for prosjektet, grunnleggende begreper og metoder i arbeidet.¹

Bakgrunn og formål med KOSTRA

KOSTRA-prosjektet (KOMMune-STat-RApportering) ble startet av Kommunal- og regionaldepartementet i 1994, dels som oppfølging av Stortingsmelding nr 23 (1992-92) «Om forholdet mellom staten og kommunene» og til dels begrunnet i kritikk mot eksisterende rapportering. Kritikken gikk både på kostnadskrevende og dårlig samordnede rapporteringsordninger og på at statistikkenes innhold og aktualitet gjorde at den ble ansett som lite relevant som styringsinformasjon i kommunene.

KOSTRAs siktemål er tosidig:

- Å frambringe relevant, pålitelig og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader.
- Å samordne og effektivisere rutinene og løsningene for utveksling av data, slik at statlige og kommunale myndigheter sikres rask og enkel tilgang til data.

KOSTRA-prosjektet definerer en overordnet strategi for utvikling og omlegging av statistikken om kommunal/fylkeskommunal ressursbruk og tjenesteproduksjon, det angis retningslinjer for organisering av arbeidet og det angis en tidsplan for gjennomføringen.

Det er etablert fire delprosjekter; KOSTRA-kommune, Fylkes-KOSTRA- helsestjenester, Fylkes-KOSTRA- utdan-

Paal Sand, rådgiver ved Seksjon for offentligfinanser og kredittmarkedsstatistikkedeller. E-post: paal.sand@ssb.no

ning og KOSTRA IT. I 1996 ble det gjennomført et pilotprosjekt i fire kommuner; Porsanger, Rindal, Frogn og Fredrikstad.² Pilotprosjektet omfattet utprøving av en ny regnskapskontoplan, samt omlegging av tjenesterapporteringen på områdene undervisning, helsestjenester, sosiale tjenester og pleie og omsorg. Omleggingene muliggjør sammenstilling av data om ressursbruk og tjenesteproduksjon. Pilotprosjektet ble evaluert våren 1997, og det ble etter dette besluttet å videreføre prosjektet med sikte på fullskala drift i år 2000. Alle kommuner og alle tjenesteområder skal da være omfattet av KOSTRAs rapporteringsopplegg. I 1997 ble det startet et pilotprosjekt for fylkeskommunene etter samme modell som kommuneprojektet. Sør-Trøndelag er pilotfylke i 1998. Pilotprosjektet omfatter tjenesteområdene helsestjenester og videregående opplæring.

Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede ansvar for KOSTRA-prosjektet, og leder også Samordningsrådet for kommune-stat-rapporteringen. Samordningsrådet består av representanter for de berørte departementene, Kommunenes sentralforbund, Norsk kommuneforbund, Norges kemner- og kommunekassererforbund, Statskonsult, Fylkesmannen i Østfold og Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB er engasjert som prosjektansvarlig for en rekke hovedaktiviteter i KOSTRA, og har et spesielt ansvar for å samordne og avveie de ulike brukerinteressene og innordne disse innenfor de krav og retningslinjer som settes til et statistisk system. Selv om KOSTRA primært fokuserer på styringsinformasjon for stat og kommuner/fylkeskommuner, har statistikken også andre sentrale bruksområder som skal ivaretas, bl.a. allmenn opplysning, forskning og analyse samt internasjonal rapportering.

* Takk til K. Jonny Einarsen, Trude Fagerli, Torild Fløysvik, Terje Risberg, Camilla Strand, Anne-Britt Svinnet og Harald Tønseth for bidrag og kommentarer til denne artikkelen.

1 Artikkelen er et bearbejdet utdrag fra et foredrag med samme tittel som ble holdt på det 21. Nordiske Statistikermøte på Lillehammer 5.-8. august 1998. Fullt manus kan fås ved henvendelse til forfatteren. Alle foredragene på statistikermøtet vil bli samlet på et CD-rom fra Statistisk sentralbyrå.

2 Opplægget for pilotprosjektet ble utarbejdet av R. Fürst og L.Høverstad (se litteraturliste for dokumentasjon).

Integrert datafangst – bruk av administrative registre

Et hovedsiktemål med KOSTRA er å utnytte all relevant innrapportering fra kommuner/fylkeskommuner i å etablere nyttige styringsdata både for stat og kommune. Kommunenes/fylkeskommunenes økonomirapportering skjer hovedsakelig på grunnlag av den obligatoriske kontoplanen i budsjett- og regnskapsforskriftene utarbeidet av KRD. Innrapporteringen av aktivitetsdata til staten, som danner grunnlag for styring og tilsyn av virksomheten og utarbeiding av statistikk, skjer ved en rekke skjemaer som innrapporteres til SSB og/eller de sektoransvarlige fagdepartementer, samt ved uttrekk av data fra flere administrative fagsystemer i den kommunale/fylkeskommunale sektor. Utover dette finnes det betydelige data om kommuner/fylkeskommuner i administrative registre som Trygdeetatens arbeidstakerregister og Skatteetatens lønns- og trekkoppgaverregister. For eksempel for tjenesteområdene undervisning, helse og sosial, som er under utprøving i KOSTRA, innebærer dette 42 skjemaer og tre fagsystemer.

KOSTRA har tatt utgangspunkt i eksisterende rapporter i arbeidet med å utvikle et bedre grunnlag for oppfølging og vurdering av kommunenes/fylkeskommunenes ressursbruk, og for å etablere et bedre grunnlag for sammenligninger kommunene/fylkeskommunene imellom. Målet med KOSTRA er at data skal innrapporteres en gang og utnyttes til ulike formål av flere brukere. En samlet vurdering av all innrapportering fra den kommunale/fylkeskommunale sektor gir også staten en god mulighet til å foreta en kritisk gjennomgang av sine behov og sanere dobbeltrapperinger av like eller nesten like opplysninger. KOSTRA har også avdekket at innrapporteringen fra kommuner/fylkeskommuner ofte er delegert til lavere organisasjonsledd og at egenbruken av data er liten. En bedre kopling av regnskapsdata med data om tjenesteproduksjonen sammen med en vesentlig raskere tilbakeføring av data til kommunene/fylkeskommunene, vil – slik pilot-prosjektet viser – bedre relevansen og egenbruken for kommuner/fylkeskommuner, og derigjennom bedre datakvaliteten.

Det er et klart mål for SSB å utnytte eksisterende data samlet inn for administrative formål bedre i statistikkproduksjonen. KOSTRA gir SSB en god anledning til å se hele datafangsten fra den kommunale/fylkeskommunale sektor i en registerbasert sammenheng. I tillegg til de fagadministrative systemene som er nevnt ovenfor, utnyttes Husbankens bostøtte og tilskuddsregistre, Helsetilsynets SYSVAK-register over vaksinasjoner, Statens sentrale tjenestemannsregister - SST og Statens tjenestemannsregister for skoleverket - STS. Dessuten gjør KOSTRA bruk av SSBs statistiske registre over befolkningens sammensetning og utvikling, samt registeret over befolkningens høyeste utdanning.

Måling av personellinnsats står sentralt i KOSTRA, både fordi lønnskostnadene utgjør omlag 70 prosent av kommunesektorens samlede utgifter og fordi det er en betydelig faglig og politisk interesse for arbeidskraftens sammensetning. Det er derfor satt igang et arbeid med å utnytte den registerbaserte sysselsettingsstatistikken i KOSTRA for å

erstatte helt eller delvis dagens skjemaer for innhenting av personelldata fra kommunene/fylkeskommunene. Den registerbaserte statistikken baseres på trygdeetatens arbeidstakerregister. Til dette registeret melder arbeidsgiverne løpende om arbeidstakerforhold som begynnelse- og sluttidspunkt og forventet arbeidstid. Fra og med år 2000 kommer opplysninger om yrke med. Via arbeidsgivernes organisasjonsnummer hentes data om arbeidsstedskommune, næring (knyttes til funksjon i KOSTRA) og institusjonell sektorkode (aksjeselskap, statlig/kommunal virksomhet mm.). Via arbeidstakernes fødselsnummer legges det til demografiske data, opplysninger om bostedskommune og andre registeropplysninger som f.eks. utdanning. Det kan også koples inn data fra kommunenes/fylkeskommunenes personal- og lønnsystemer om stillingskode, tjenestestedskommune mv. Bruk av registerdata vil redusere oppgavebyrden for kommuner og fylkeskommuner og det vil lettere bli konsistens med data fra den generelle sysselsettingsstatistikken. Registerdata innebærer også den fordel at slike individdata kan brukes til å lage fordelinger etter en lang rekke variable som ikke finnes i dagens skjemaer, f.eks. kjønn, alder og utdanning.

Grunnleggende begreper – bruk av nøkkeltall i KOSTRA

Funksjonskontoplanen

Omlegging av den obligatoriske kontoplanen i budsjett- og regnskapsforskriftene for kommunal-/fylkeskommunal regnskapsrapportering har stått helt sentralt i KOSTRA. For kommunene/fylkeskommunene som deltar i pilot-prosjektet er det utarbeidet egne forsøksforskrifter som legges til grunn for den løpende rapporteringen til SSB. Det er utviklet en helt ny kontoplan – en for kommunene og en for fylkeskommunene – som erstatter formålsgruppene i de gjeldende budsjett- og regnskapsforskriftene med funksjoner. Funksjonene ivaretar først og fremst hvilke tjenester kommuner/fylkeskommuner yter ovenfor innbyggerne. Det er både politiske og faglige avgjørelser i statlige og kommunale/fylkeskommunale organer som bestemmer hvilke typer behov kommunene/fylkeskommunene skal ivareta. Dette defineres i lover og forskrifter, i enkeltvedtak i budsjettbehandlingen i Stortinget og i det enkelte kommune-/fylkeskommunestyre. Lover og forskrifter definerer i stor utstrekning hvilke tjenester kommunene/fylkeskommunene skal dekke, mens de på mange områder definerer hvilke tjenester de kan ha.

Hovedprinsippet bak funksjonskontoplanen var å finne fram til behov som skulle dekkes hos brukerne (utadrettede funksjoner) og sentrale trekk eller “infrastruktur” ved tjenesteproduksjonen (innadrettede funksjoner). Et eksempel kan være den sentrale virksomheten i grunnskolen som i funksjonskontoplanen er inndelt i tre funksjoner (mot to formål i den gjeldende formålsgrupperingen); selve undervisningsvirksomheten, skolelokaler/skoleskyss samt skolefritidstilbud. Oppgaver og ressursbruk knyttes dermed til brukergrupper og typer behov tjenestene skal dekke, samtidig som det skilles mellom tjenester direkte rettet mot elevene gjennom undervisningen og tjenester ved infra-

strukturen som følger av skolebygningene og lokalisering av skolen i forhold til innbyggerne i kommunen.

Funksjonskontoplanen pr. dato består av 60 funksjoner for kommunene og 48 funksjoner for fylkeskommunene. Til sammenligning består den gjeldende formålsgrupperingen av omlag 75 kapitler/underkapitler for kommuner og fylkeskommuner tilsammen. Funksjonene er dermed mer detaljert i KOSTRA enn tidligere, og det er også gjort et klart skille mellom kommuner og fylkeskommuner med hensyn til hvilke tjenester som utføres ved at det er utarbeidet separate funksjonskontoplaner for hhv. kommuner og fylkeskommuner. Resultatet av dette er en funksjonsinndeling som på en helt annen måte enn formålsgrupperingen gir en konsistent og entydig spesifisering av tjenestene som utføres i den kommunale sektor.

Nedenfor er funksjonene slik de foreligger pr. dato inndelt i grupper etter hovedområder for hhv. kommuner og fylkeskommuner med angivelse av antall funksjoner innenfor hvert hovedområde.

Gruppering av funksjoner for kommunene med antall funksjonsjoner

- Administrasjon, styring og fellesutgifter,	fem funksjoner
- Tiltak for førskolebarn,	tre funksjoner
- Grunnskolen,	fem funksjoner
- Aktivisering av barn og unge,	en funksjon
- Lege-, fysioterapi- og forebyggende helsetjenester,	tre funksjoner
- Pleie- og omsorgstjenester,	fem funksjoner
- Sosiale tjenester,	sju funksjoner
- Barneverntjenester,	tre funksjoner
- Bolig- og næringstiltak,	fire funksjoner
- Miljø- og naturvernoppgaver,	to funksjoner
- Vann, avløp og renovasjon,	seks funksjoner
- Samferdsel,	tre funksjoner
- Brann/ulykker,	to funksjoner
- Kultur/idrett,	seks funksjoner
- Kirker,	fire funksjoner
- Asylmottak,	en funksjon

Gruppering av funksjoner for fylkeskommunene med antall funksjoner

- Administrasjon, styring og fellesutgifter,	fem funksjoner
- Videregående opplæring,	fire funksjoner
- Voksenopplæring/andre undervisningsformål,	fire funksjoner
- Somatiske helsetjenester,	sju funksjoner
- Voksenpsykiatri,	to funksjoner
- Barne- og ungdomspsykiatri,	to funksjoner
- Ambulans/AMK-sentraler,	en funksjon
- Tannhelsetjenesten,	en funksjon
- Sosiale tjenester, tiltak for barn og unge,	to funksjoner
- Bolig- og næringstiltak,	sju funksjoner
- Miljø- og naturvernoppgaver,	en funksjon
- Samferdsel,	tre funksjoner
- Kultur/idrett,	ni funksjoner

Artskontoplanen

Artsinndelingen i KOSTRA er betydelig mer detaljert og erstatter dagens postinndeling i regnskapsforskriftene. Den nye oppdelingen vil både gi en vesentlig forbedring av den makroøkonomiske statistikken for den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen, og et langt bedre grunnlag for en konsistent og entydig spesifisering av utgifter og inntekter slik at det blir mulig å foreta sammenligninger mellom kommuner/fylkeskommuner og for kommuner/fylkeskommuner over tid. Viktige stikkord er:

- Den nye underoppdelingen på arter for kjøp av varer og tjenester vil gi løpende statistikk for de viktigste innsatsvarene som benyttes i tjenesteproduksjonen. Artskontoplanen i KOSTRA gir pr. dato 23 arter mot fem i gjeldende postgruppering.
- Prøveforskriftene innfører et skille mellom kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal produksjon og kjøp av tjenester fra andre som erstatter kommunal egenproduksjon. De sistnevnte artene er videre skilt ut fra overføringer der det ikke foreligger motytelser.
- Lønn og sosiale utgifter er spesifisert slik at det sikres en entydig sammenheng med oppgavene slik de framkommer i lønns- og trekkoppgaveregisteret (LTO-rgisteret). Dette vil sikre bedre sysselsettingsdata for den kommunale sektor. I tillegg er lønn til kommunale lønns-takere under nybygg og nyanlegg gitt eksplisitt i kontoplanen slik at regnskapet nå vil gi et riktigere bilde av de reelle lønnskostnadene.
- For de enkelte virksomhetene innenfor den kommunale sektor er det innført ordinære avskrivninger eller kapital-kostnader som en del av kostnadene på driftsregnskapet. Obligatoriske avskrivninger vil gjøre det mulig med en langt bedre sammenlikning mellom kommuner og mellom sammenliknbare virksomheter i den kommunale sektor og den private sektor, jamfør den økende utsetting av kommunale tjenester til private.
- Forøvrig er skillet mellom drifts- og kapitalregnskapet beholdt, og hovedprinsippet for budsjett- og regnskapsoppstillingen er fortsatt knyttet til anordningsprinsippet.

Forholdet mellom ekstern- og internregnskapet

Forsøksforskriftene skiller klart mellom rapportering til staten og kommunenes/fylkeskommunenes styring av egen virksomhet. KOSTRA spesifiserer hvordan regnskapsdata skal rapporteres til staten, mens kommunene/fylkeskommunene selv må bestemme hvordan budsjettet som legges til grunn for den løpende styring og oppfølging av virksomhetene skal bygges opp. Det legges dermed opp til et klart skille mellom oppbyggingen av økonomisystemet som skal ligge til grunn for den politiske og administrative styringen - internkontoplanen - og systemet som skal brukes som grunnlag for rapportering av sammenlignbar informasjon - eksternkontoplanen.

Dette stiller krav til kommuner og fylkeskommuner ved at det nå blir nødvendig å etablere to kontoplaner, en for den interne styringen og en for rapportering til staten ved KOSTRA. På denne måten standardiseres rapporteringen

til staten samtidig som kommuner og fylkeskommuner gis den tilstrekkelige frihet til å organisere virksomheten etter hvilke tjenester som skal ytes og hvem som skal tildeles ansvar for tjenesteyting og ressursdisponering. Forutsetningen som stilles i KOSTRA er at regnskapsoppgavene entydig kan konverteres fra internkontoplanen til eksternkontoplanen.

Tjenesterapporteringene i KOSTRA

KOSTRA søker å bøte på den avgjørende mangel på integrering mellom innrapportering av regnskapsdata og personell- og tjenesteproduksjonsdata i statistikkene som produseres idag. Gjeldende rapporteringer av tjenestedata fra kommunene/fylkeskommunene til staten er lagt til grunn i KOSTRA-arbeidet. Utgangspunktet for rapporteringen er alle typer data som er knyttet til virksomhet hvor kommuner/fylkeskommuner er tillagt et ansvar - uavhengig av organisering. Det betyr at KOSTRA også skal omfatte virksomhet som erstatter kommunal virksomhet som f.eks. private barnehager for bl.a. å kunne sammenlikne barnehagedekningen mellom kommuner. Det er først og fremst tjenestedata som benyttes som grunnlag for statlig styring ved hjelp av økonomiske og juridiske virkemidler, og data som benyttes som grunnlag for statlig tilsyn med kommunal/fylkeskommunal virksomhet etter lover og forskrifter, som skal integreres med KOSTRA. Dette innebærer at mer detaljerte data enn det som er nødvendig for statens styringsinformasjon og/eller gjelder rapportering knyttet til prosjekter eller øremerket tilskudd av mer kortvarig karakter, ikke trenger å bli integrert med KOSTRA. Med utgangspunkt i disse generelle retningslinjene er den gjeldende tjenesterapporteringen nøye gjennomgått i en rekke arbeidsgrupper hvor alle sentrale brukere i departementer og underliggende etater er representert sammen med representanter fra kommunene/fylkeskommunene og deres organisasjoner. Skjemaene er i denne prosessen tilpasset den nye regnskapskontoplanen og et overordnet mål har vært å legge grunnlaget for å utarbeide nøkkeltall for kommunenes/fylkeskommunenes prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet. Siden funksjonsinndelingen i regnskapets kontoplan i den løpende driftsfasen etter at prøveprosjektet er gjennomført bør være relativt stabil fra år til år, er det for flere av tjenestetatistikkenes åpnet for en noe mer detaljert inndeling. Spesielt gjelder dette opplysninger om personellens fordeling på tjenesteområder innenfor de enkelte funksjoner. Status for denne gjennomgangen innenfor hovedområdene undervisning, helse- og sosiale tjenester samt pleie- og omsorgstjenester er i stikkords form som følger:

i) KOSTRA-kommune: Innenfor hovedområdene undervisning, helsevern, sosiale tjenester, pleie og omsorg hvor det har vært rapportert siden 1996, er i alt 19 skjemaer inkludert. Tre av disse er nye i KOSTRA, "Barnehage- og ungdomstiltak", "Personellregistrering i barnehage- og ungdomstiltak" og "Skolefritidsordninger". I tillegg kommer data fra fagsystemet GSI - Grunnskolen informasjonssystem hvor Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) er ansvarlig.

- ii) Fylkes-KOSTRA, videregående opplæring: Innrapporteringen som prøves ut i 1998 videreføres i KOSTRA gjennom de to sentrale fagsystemene VSI - Videregående skoles informasjonssystem hvor KUF er ansvarlig, og LINDA - Fylkeskommunenes eget system for innrapportering for den enkelte elev/skole. Disse systemene tilsammen gir et godt grunnlag for å få oversikter over lærerressursene og detaljerte opplysninger om elever, organisering i klasser og aktiviteten i de ulike skolefagene mv. KOSTRA har medført en langt bedre utnyttelse av data som ligger i LINDA, knyttet disse tjenestedata til regnskapsdata og også satt iverk arbeid med å forbedre fagsystemet.
- iii) Fylkes-KOSTRA, helsetjenester: Innrapporteringen som prøves ut i 1998 videreføres i KOSTRA ved hjelp av hele 23 skjemaer/delskjemaer som beskriver tjenestene. Skjemaet om "Ambulanse og vakt(AMK)-sentraler" er nytt i KOSTRA. I tillegg benyttes som tidligere data fra Norsk pasientregister (basert på de somatiske sykehusenes pasientadministrative systemer), som eies av SINTEF UNIMED. Sykehusene legger i tillegg om til samme regnskapskontoplan som fylkeskommunene. Med de nødvendige tilpasninger som er gjort i skjemaene, gir gjeldende rapporteringer et godt grunnlag for å få den nødvendige oversikt samt detaljer om tjenesteproduksjonen. Det nye er, i tillegg til at regnskap og tjenesterapportering knyttes sammen, at alle berørte instanser på statlig side som er opptatt av styring og utvikling av sykehusene er med i styrings- og arbeidsgrupper.

For inneværende år skal det gjennomføres utprøving av tjenesterapporteringen for hovedområdene "Vann, avløp og renovasjon, Miljø- og naturvernoppgaver, og Kultursektoren" for kommunene, mens de gjenstående hovedområdene vil bli gjennomgått neste år.

Nøkkeltall

Et viktig mål med KOSTRA er å utarbeide sammenlignbare nøkkeltall. Dette vil være nøkkeltall for hovedområder eller grupper av funksjoner som "Grunnskolen", "Pleie og omsorgstjenester" mv., men også for enkeltfunksjoner innenfor hovedområdene. Eksempler på dette kan være nøkkeltall for den rene undervisningen og skolelokale for grunnskolen, og for hjemmebasert og institusjonsbasert hjelp innenfor pleie- og omsorgstjenesten. Den økende aktiviteten ved nye organisasjonsformer som bl.a. konkurranseutsetting av sentrale kommunale tjenestetilbud, stiller stadig større krav til de statistiske data og til relevante, pålitelige og sammenlignbare nøkkeltall.

Prioriteringsmål viser kommunenes/fylkeskommunenes prioriteringer av tjenestetilbudet i forhold til behovene. Demografiske og sosioøkonomiske data vil vanligvis bli benyttet som indikatorer for tjenestebehov, og som prioriteringsindikator vil en i utgangspunktet ofte benytte driftsutgifter regnet brutto eller netto pr. innbygger for den(de) aktuelle funksjonene. Der hvor målgruppen for tjenesten er rimelig veldefinert, kan indikatoren suppleres med drifts-

kostnader pr. innbygger i målgruppen. Målgruppen vil for eksempel lett kunne spesifiseres for grunnskolen, videregående skole og barnehager, mens en for pleie- og omsorgstjenester gjerne vil benytte antall innbyggere i en bestemt aldersgruppe - f.eks. over 67 år, alternativt innbyggere over 80 år.

Dekningsgrader viser kommunenes/fylkeskommunenes tjenestetilbud i forhold til målgruppen for tjenestetilbudet. For flere virksomheter som f.eks. barnehager, grunnskolen og videregående skole vil målgruppen kunne bli tilfredsstillende definert gjennom antall innbyggere i bestemte aldersgrupper (jamfør omtalen ovenfor). Dekningsgraden vil da vise hvor mange i denne aldersgruppen som får tilbud om og er brukere av tjenesten. For virksomheter innenfor sosial omsorg og helsetjenester vil likeledes antall mottakere av tjenester og antall plasser i institusjon være indikatorer på dekningsgrader, enten målt pr. innbygger eller pr. innbygger i en bestemt aldersgruppe. Desto flere brukere som nås, desto høyere vil dekningsgraden være.

Det vil her være et problem at vi ikke alltid har gode data som sier noe om den aktuelle målgruppen for tjenestetilbudet, eller vi mangler data for å spesifisere behovet for tjenesten. Vi vil derfor ofte mangle gode mål for når en kan si at dekningsgraden er høy nok eller tilstrekkelig høy. For å si noe mer om dette trengs supplerende data om slike forhold som sykkeligheten i befolkningen, pleiebehovet i ulike aldersgrupper mv., og i ulike levekårsundersøkelser finnes data som kan benyttes i denne sammenheng. Innenfor bl.a. kommunehelsetjenesten er datatilfanget om disse forholdene svært begrenset. For å belyse dekningsgraden av helsetilbudet kan en som indikator benytte antall leger, jordmødre mv. regnet pr. innbygger. Dette kan gi viktig informasjon om dekningen av et viktig helsetilbud, som delvis også vil være pålagt ved lov, selv om vi her både mangler informasjon om behovet for tjenesten og for tjenesteproduksjon. En viktig svakhet ved forholdstall som viser årsverk pr. innbygger/årsverk pr. innbygger i en bestemt aldersgruppe, er at disse aldri kan kontrollere for at ulike årsklasser forbruker ulike mengder av årsverkene.

Produktivitetsmål skal bidra til å vise forholdet mellom produsert tjenestemengde og ressursinnsats. Gjennomgående er det et problem at vi mangler gode data for produsert mengde, og det kan også være vanskelig å spesifisere ressursmengden som har gått med i produksjonen. I tillegg er det en gjennomgående svakhet med dagens statistikk at dataene ikke spesifiserer kvaliteten i den utførte tjenesten. Vanligvis vil vi derfor benytte kostnader pr. enhet som indikator for produktiviteten.

Kostnadsindikatorer viser kommunenes/fylkeskommunenes driftskostnader pr. tjenesteenheter som virksomheten resulterer i. Som en indikator for tjenesteproduksjonen vil det ofte være aktuelt å benytte antall brukere av tjenesten, slik at kostnadsindikatoren viser driftskostnader pr. bruker. *Tjenesteindikator* benyttes i tillegg til de tre ovenfornevnte målene for ytterligere å belyse strukturelle trekk ved virksomheten. Dette er nøkkeltall som kan bidra til å indikere ett eller flere av målene ovenfor eller som ikke er like en-

kelt å plassere innenfor en av dem. Eksempler på dette kan være antall elever i skolen, antall barn og aldersfordelingen av barn i barnehager, mottakere av tjenester i omsorgsvirksomheter og antall utskrivninger, liggedager mv. for pasienter på sykehusene.

I tillegg til de grunnleggende problemene som skyldes manglende data og metodemessig innsikt og erfaring ved å bruke slike forholdstall, kommer problemene knyttet til selve definisjonen av nøkkeltall. Målet er at slike forholdstall skal gi informasjon om hva de ulike kommuner/fylkeskommuner eller kommunegrupper får igjen for ressursinnsatsen, hvordan de prioriterer ressursene og hvilken dekning innbyggerne gis av de ulike tjenestene som kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for. Her gjenstår det et betydelig arbeid både på det metodemessige plan og med å framskaffe relevante data, og valget av indikatorer vil til enhver til være preget av dette.

Presentasjon av nøkkeltall i faktaark

SSBs publisering av kommunestatistikk har tidligere i hovedsak vært konsentrert om kommunesektoren som helhet eller grupper av kommuner. KOSTRA innebærer økt vekt på publisering av tall for enkeltkommuner/fylkeskommuner. KOSTRA innebærer også økt vekt på publisering av foreløpige tall, spesielt med sikte på en rask tilbakemelding til kommuner/fylkeskommuner.

SSB legger opp til å publisere tall for kommunene/fylkeskommunene på tre måter:

- Gjennom KOSTRA utgis det *standardiserte faktaark* med indikatorer for produktivitet/kostnader, dekningsgrader og prioritering. Det legges opp til at denne publiseringsformen skal kunne dekke de fleste behov. Gjennom faktaarkene gis rask tilbakemelding til kommunene/fylkeskommunene, slik at tallene kan benyttes i årsrapportering og i neste års planlegging. Dette muliggjør også sammenlikning mellom kommuner/fylkeskommuner. Faktaarkene skal publiseres på Internett og/eller CD-rom, og være åpent tilgjengelige. Kommunene/fylkeskommunene skal få faktaarkene til orientering en uke før de publiseres. Faktaark basert på foreløpige tall skal foreligge i mars året etter rapporteringsåret. Opprettede tall, (dvs. rettinger angitt av kommunene/fylkeskommunene), skal foreligge i juni året etter rapporteringsåret. Det vil også være aktuelt med en tredje publisering hvor alle data er endelige tall.
- Statistikkbrukerne skal kunne hente ut tall om kommunal/fylkeskommunal ressursbruk og tjenesteyting, samt andre kjennetegn ved kommunen/fylkeskommunen fra en sentral database og sammenstille disse til bruk i egne analyser. Databasen vil være en videreutvikling og tilpasning av regionaldatabasen i SSB. Denne typen publisering er rettet mot brukere med spesielle analysebehov.
- Ordinær fagstatistikk på de ulike sektorer gis ut som tidligere.

Avsluttende merknader

Det er KOSTRAs store fortjeneste at prosjektet søker å bôte på den avgjørende mangel på konsistens og integrering mellom regnskapsdata og personell- og tjenesteproduksjonsdata i dagens statistikker. Den valgte artsinndelingen, innarbeiding av avskrivninger i kommuneregnskapet og hovedtrekkene i den valgte funksjonsinndelingen vil kunne gi en klart bedre statistikk for den kommunale/fylkeskommunale sektor. Den nye statistikken vil gi et langt bedre grunnlag for sammenligninger mellom kommuner/fylkeskommuner og også mye bedre kunne vise utviklingen over tid.

Hovedutfordringen blir å gjennomføre prosjektet til å gjelde alle kommuner og fylkeskommuner. Det innebærer at alle kommuner/fylkeskommuner følger opp med omlegging av sine regnskaps- og rapporteringssystemer. Kimen til suksess ligger i at KOSTRA som rapporterings- og statistikk-system må bli felleseie og brukes av alle de involverte aktører. Dette gjelder først og fremst kommunesektoren med kommuner/fylkeskommuner og deres organisasjoner, men i like stor grad de berørte fagdepartementene med underliggende etater. I tillegg er det avgjørende at SSB internt med sine ulike fagprofesjoner kan samle kreftene om å utnytte statistikk- og analysemulighetene som ligger i KOSTRA til felles beste for statistikkbrukerne. For at KOSTRA skal kunne realiseres på en tilfredsstillende måte, er det et omfattende arbeid som må gjennomføres og flere utviklingsprosjekter må slutføres etter planene:

A. Aktualitet i statistikken og tempo i rapporteringen må sikres vha. IT-løsninger

Dette notatet har avgrenset omtalen av KOSTRA til den faglig-organisatoriske delen og ikke omtalt IT-siden. Gjennomføring av IT-løsningene i løpet av prosjektperioden er imidlertid helt avgjørende både for å kunne gjennomføre målsettingen om det høye tempoet i rapporteringen, forenkle rapporteringsrutinene og ikke minst for å sikre brukerne en rask og effektiv tilgang til de etablerte data. KOSTRA har satt som krav at data som hovedregel skal innrapporteres innen to måneder etter rapporteringsårets utgang, og det skal tilbakeføres faktaark til kommunene/fylkeskommunene innen en måned etter datamottak. Data vil i denne første runden være foreløpige tall med en svært begrenset kvalitetssjekk. Nye IT-løsninger skal hjelpe oss med dette gjennom etableringen av en elektronisk rapporteringskjede mellom staten og kommunesektoren.

B. Utnyttelse av administrative systemer i KOSTRA

SSBs mål om bedre utnyttelse av data samlet inn for administrative formål i statistikkproduksjonen harmonerer godt med KOSTRA, hvor et sentralt poeng er at data skal samles inn en gang og brukes flere ganger. Det vil likevel ofte være slik at registerdata passer bare "nesten" med de behov datainnsamleren har, at enkelte opplysninger helt eller delvis mangler i registeret og at det er kvalitetsproblemer også med registerdataene. Disse problemer og mangler må holdes opp mot de fordeler som registerbruk medfører; (i) redusert oppgavebyrde for kommunene/fylkeskommunene, (ii) helhetlig statistikk som henger mer sammen, (iii) mulig-

heter for kopling av data fra ulike registre og statistiske undersøkelser, (vi) bruk av individdata i registrene til konsistenssjekk og til å lage statistiske fordelinger etter en lang rekke variable som ikke finnes i dagens skjemaer.

Innenfor KOSTRA utnyttes flere registre i dag, og det er igangsatt et arbeid med å utnytte den registerbaserte sysselsettingsstatistikken til å erstatte helt eller delvis dagens skjemaer for innhenting av personellstatistikk fra kommuner/fylkeskommuner.

C. Inkludering av særbedrifter/kommunale- og interkommunale foretak i KOSTRA

For å sikre sammenlignbarhet mellom kommuner/fylkeskommuner er det nødvendig å se kommunal/fylkeskommunal virksomhet under ett uavhengig av hvilke juridiske eller organisatoriske valg som gjøres i de ulike kommuner/fylkeskommuner. Noen kommuner/fylkeskommuner kan selv drive virksomhet som i andre kommuner/fylkeskommuner er privat drevet, med eller uten kommunal/fylkeskommunal støtte. Virksomheter kan også være skilt ut som særbedrifter med eget regnskap eller som aksjeselskaper. Det er heller ikke uvanlig at flere kommuner går sammen om å drive virksomheter som interkommunale bedrifter. I de fleste tilfeller er de interkommunale bedriftene holdt utenom kommuneregnskapene. Omfanget av slike særbedrifter/kommunale- og interkommunale foretak er økende og pr. dato omlag 1100.

Gjennom KOSTRA blir det derfor nødvendig å finne hensiktsmessige løsninger for å ta hensyn til den samlede kommunale/fylkeskommunale virksomheten og virksomhet som drives i privat regi på områder hvor kommunene/fylkeskommunene er tungt inne og/eller har et betydelig ansvar gjennom lover eller forskrifter. Dette er særlig viktig når en ønsker å sammenligne det samlede tjenestetilbudet innbyggerne i ulike kommuner/fylkeskommuner står ovenfor og hvilke kostnader som er forbundet med dette.

Litteraturliste

Einarsen, K.J., A. B. Skara og C. Strand (1998): Faktaark for Fylkes-KOSTRA Utdanning. 1. tertial 1998. Sør-Trøndelag fylkeskommune. Notater 98/35, Statistisk sentralbyrå.

Fürst, R. og L. Høverstad (1996): "KOSTRA" - Nye tjenestoområder. Kommunal og regionaldepartementet november 1996.

Fürst, R. og L. Høverstad (1997): Fylkes-KOSTRA. Forslag til innhold i et pilot-prosjekt. Kommunal og regionaldepartementet mai 1997.

Fürst, R. og L. Høverstad (1997): KOSTRA. Veilednings- og opplæringsmaterieil for nye kommuner. Kommunal- og regionaldepartementet mai 1997.

Kommunal- og regionaldepartementet (1997): Forskrifter for forsøk med alternativ rapportering av økonomi og tjenestedata. November 1997.

Statistisk sentralbyrå (1997): *Strukturtall for kommunenes økonomi 1995*. Norges offisielle statistikk C 371.

Statistisk sentralbyrå (1998): *Kommune-Norge i tall 1996*. Norges offisielle statistikk C 475.

Statskonsult (1992): Dataflyt mellom lokal og sentral forvaltning. August 1992.

Statskonsult (1993): Kartlegging av økonomirapportering. Juni 1993.

Statskonsult (1995): Rapportering av data om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon. Desember 1995.

Statskonsult (1997): Evaluering av KOSTRAs pilotprosjekt i 1996. Juni 1997 med vedlegg datert oktober 1997.