



Telemarksforskning-Bø

Storbyfaktorer i inntektssystemet

Storbyenes egenart og konsekvenser for
kommunal tjenesteproduksjon

Ailin Aastvedt
Oddny Grete Råd
Knut Løyland
Trond Erik Lunder
Lars Håkonsen
Peter Austin



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



Januar 2006

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø etter oppdrag fra Trondheim kommune. Prosjektet er finansiert av KS v/ Program for storbyrettet forskning.

Styringsgruppen for prosjektet har hatt følgende representanter:

Hans-Ole Rolfsen (leder), *Trondheim kommune*
Ingrid Øines, *Oslo kommune*
Torunn S. Nilsen, *Stavanger kommune*
Rune Nordtorp, *Bergen kommune*
Grete Varhaugvik Eggen, *Oslo kommune*

Utredningen ble gjennomført av:

Peter Austin (prosjektleder) og Oddny Grete Råd, *Asplan Viak AS*
Knut Løyland, Trond Erik Lunder, Lars Håkonsen og Ailin Aastvedt, *Telemarksforskning-Bø*

Vi har dessuten fått nyttige bidrag til utredningsarbeidet fra administrative informanter i storbykommunene. Disse har gitt viktige opplysninger og vurderinger knyttet til ressursbruken og til regnskapstekniske forhold, spesielt relatert til kapitalkostnader.

I løpet av prosjektet ble det holdt 4 møter mellom den administrative styringsgruppen og utredningsmiljøene. Styringsgruppen godkjente sammendraget den 23. januar og hovedrapporten den 31. januar 2006.



Oslo, januar 2006

Innhold

INNLEDNING	- 1 -
BAKGRUNN OG SPØRSMÅLSSTILLING	- 1 -
OVERSIKT OVER RAPPORTEN OG LESERVEILEDNING	- 2 -
1 SAMMENDRAG	- 4 -
2 STORBYSAMFUNN, EGENSKAPER OG OFFENTLIGE KOSTNADER - 9 -	
2.1 INNLEDNING OG TILNÆRMING	- 9 -
2.2 KOMMUNENES VURDERING AV KOSTNADSDRIVENDE FAKTORER	- 10 -
2.3 STORBYENE OG KOSTNADSDRIVENDE EGENSKAPER	- 14 -
3 UFRIVILLIGE ULIKHETER I FAKTORPRISENE	- 27 -
3.1 INNLEDNING	- 27 -
3.2 UFRIVILLIGE FORSKJELLER I KAPITALKOSTNADER.....	- 28 -
3.3 UFRIVILLIGE FORSKJELLER I LØNN.....	- 47 -
3.4 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	- 53 -
4 SEKTORSPEISIFIKKE KOSTNADSDRIVERE	- 57 -
4.1 SØKING ETTER STORBYEFFEKTER – EN BRED TILNÆRMING	- 58 -
4.2 SOSIALE TJENESTER	- 61 -
4.3 KONKLUSJONER, SAMMENDRAG.....	- 73 -
5 KOMMENTARER TIL NOU 2005:18, FORDELING, FORENKLING OG FORBEDRING	- 77 -
5.1 GENERELL OMTALE AV UTVALGETS ENDRINGSFORSLAG	- 77 -
5.2 KOMMUNESTØRRELSE SOM UFRIVILLIG KOSTNAD	- 81 -
5.3 FAKTORPRISFORSKJELLER SOM UFRIVILLIG KOSTNAD	- 82 -
5.4 KOSTNADSNØKKEL FOR KOMMUNENE	- 85 -
VEDLEGG.....	- 95 -
VEDLEGG I: DE 3 ULIKE SEKTORINNDELINGENE	- 95 -
VEDLEGG II: FUNKSJONSINNDELING 2003 OG 2004, KOSTRA.....	- 97 -
VEDLEGG III: DELKOSTNADSNØKLER, DAGENS (2005) OG ETTER BERGEUTVALGET -	99 -
REFERANSER.....	- 101 -

Tabelloversikt

Tabell 1-1 Kostnadsnøkkel, beregnet utgiftsbehov i sosialektor og økonomiske virkninger: vårt forslag, sammenliknet med Borgeutvalgets forslag	- 5 -
Tabell 2-1 Befolkning og sysselsetting i de 4 største byene	- 14 -
Tabell 2-2 Storbyregioner, antall kommuner og befolkning	- 17 -
Tabell 2-3 D-indeks for segregering for befolkningen etter landbakgrunn i Oslo (Blom, 2002)	- 22 -
Tabell 3-1 Indekser for tomtekostnader per kvm tomteareal i ulike typer kommuner og år	- 39 -
Tabell 3-2 Byggekostnader per kvm boligareal i ulike typer kommuner	- 40 -
Tabell 3-3 Indekser for tomtekostnader per kvm tomteareal i ulike typer kommuner og år	- 41 -
Tabell 3-4 Beskrivende statistikk for sentrale variable i analysen av kapitalkostnader (n = 637)	- 43 -
Tabell 3-5 Resultater ved estimering av en modell for brukerprisen på kapital i norske kommuner (Minste kvadraters metode)	- 44 -
Tabell 3-6 Sammenlikning av beregnede kapitalkostnader mellom store og små kommuner	- 47 -
Tabell 3-7 Beskrivende statistikk for sentrale variable i analysen av totale driftsutgifter per innbygger, 2001-2003. (2004-priser)	- 51 -
Tabell 3-8 Estimert modell for totale brutto driftsutgifter per innbygger i norske kommuner (2001-2003)	- 52 -
Tabell 4-1 Resultater for storbydummyen, to modeller, tre sektorinndelinger. (t-verdier i parentes). Røde tall representerer storbyeffekter signifikant forskjellig fra 0 på 10 % nivå.	- 60 -
Tabell 4-2 Regresjonsanalyser av utgifter til sosiale tjenester per innb. (t-verdier i parentes)	- 63 -
Tabell 4-3 Analyse av brutto driftsutgifter på funksjon 243 (Tilbud til personer med rusproblemer).	- 65 -
Tabell 4-4 Analyse av brutto driftsutgifter til funksjonene: 242 (råd, veiledning og sosialt forbyggende arbeid) og 281 (økonomisk sosialhjelp). (t-verdier i parentes)-	66 -
Tabell 4-5 Brutto driftsutgifter til sosialektoren med og uten boligformidling	- 67 -
Tabell 4-6 Analyse av brutto driftsutgifter til funksjonene 265 og 283, sosial boligformidling*	- 68 -
Tabell 4-7 Utvalgets forslag til kriterier med vektor*	- 70 -
Tabell 4-8 Alternative kostnadsnøkler basert på våre beregninger	- 71 -
Tabell 4-9 Indekser for beregnet utgiftsbehov basert på utvalgets kostnadsnøkler	- 71 -
Tabell 4-10 Indekser for beregnet utgiftsbehov basert på våre alternative kostnadsnøkler	- 72 -
Tabell 4-11 Virkninger av vår alternative kostnadsnøkkel for sosialektoren.	- 75 -
Tabell 5-1 Oversikt over kriterier i dagens kostnadsnøkkel og Borgeutvalgets forslag	- 87 -
Tabell 5-2 Sammenlikning av kostnadsnøkler og virkning for storbyene	- 92 -

Figurliste

Figur 1-1 Indeksert bruttolønn for menn, gjennomsnitt for kommunegrupper, 2004-	6
-	
Figur 1-2 Indeksert tomtepris, gjennomsnitt for kommunegrupper, 2001-2004	- 7 -
Figur 2-1 Svarmatrise (1) fra spørreundersøkelsen:	- 12 -
Figur 2-2 Svarmatrise (2) fra spørreundersøkelsen:	- 13 -
Figur 2-3 Storbyegenskaper og kostnadsdrivere i kommuneøkonomien	- 15 -
Figur 2-4 Daglige reiser etter formål, 2001, prosent	- 18 -
Figur 2-5 Innpendling som andel av sysselsetting	- 18 -
Figur 2-6 Sysselsetting innen varehandel pr 1000 innbyggere	- 18 -
Figur 2-7 Samvariasjon mellom beregnet segregering mellom bydelene og innbyggertall	- 25 -
Figur 3-1 Sammenhengen mellom kapitalkostnader og kommunestørrelse målt i antall innbyggere.	- 46 -
Figur 3-2 Indeks for bruttolønn per mannlig innbygger over 17 år	- 49 -
Figur 3-3 Beregnede totale driftsutgifter for ulike kommunetyper etter innbyggertall og lønn.	- 53 -

INNLEDNING

Bakgrunn og spørsmålsstilling

I denne utredningen vurderes følgende hovedspørsmål:

- 1. Hva er storbyenes egenart og hvilke konsekvenser dette har for storbyene som produsent av velferdstjenester?**
- 2. Hvilke kostnadsdrivere har storbyene i sin tjenesteproduksjon som atskiller dem fra andre kommuner, og er dette ivare tatt gjennom den statlige finansieringen.**

I utredningen ser vi nærmere på utjevning av utgifter mellom kommunene, med vekt på de utgiftene som kan knyttes til storbyenes særpreg. Utredningen er utarbeidet samtidig som høringsperioden for utredningen fra det såkalte "Inntekssystemutvalget", ledet av Lars-Erik Borge, (NOU 2005:18). Inntekssystemutvalget hadde som mandat å se spesielt på utgiftsutjevningen, med blant annet

"Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal det sikres at kommuner og fylkeskommuner settes i stand til å tilby befolkningen et likeverdig tjenestetilbud gjennom utjevning av ufrivillige kostnader. I prinsippet omfatter utgiftsutjevningen både driftsutgifter og kapitalkostnader, og de mest sentrale kommunale tjenesteområdene – herunder sektorer der innbyggerne har et rettskrav på enkelte tjenester. Ut fra forutsetningen om full utgiftsutjevning kommunene og fylkeskommunene i mellom, bes utvalget om å foreta en ny faglig gjennomgang av kostnadsnøkene. I gjennomgangen bes det legges vekt på:

- a) strukturelle endringer siden forrige gjennomgang som har konsekvenser for variasjon i utgiftsbehovet*
- b) ny forskning og utredning*
- c) nytt datatilfang*
- d) metodevalg*

Utvalget bes spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet."

I tillegg til en generell vurdering av storbyegenskaper og kriterier som påvirker deres utgifter, har vi også sett nærmere på Inntekssystemutvalgets oppfølging av sitt mandat, med vekt på utgiftsutjevning i et storbyperspektiv.

Vi legger videre til grunn et syn på storbyenes rolle slik Stortinget uttrykte det under sin behandling av Storbymeldingen. I innledningen til Storbymeldinga (St.meld. nr. 31 (2002–2003)) fastslo Bondevikregjeringen følgende:

"Storbyene spiller en viktig rolle for verdiskaping og hele landets utvikling, og for internasjonalt samarbeid og kontakt. Samtidig møter storbyene betydelige sosiale utfordringer og må løse oppgaver og problemer som følger av vekst knyttet til infrastruktur, boligtilbud, arealbruk, miljø, levekår, m.v. Derfor vil regjeringen sette fokus på storbyenes utvikling ut fra ulike hensyn – sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige.

.....

Storbypolitikkenes mål er:

- ***Gi alle likeverdige muligheter til å leve det gode liv i storbyen gjennom sosial og økonomisk velferd og en hverdag i trygghet.***
[vår utheving]
- *Sikre bedre balanse mellom landsdeler og regioner i forhold til befolkningsvekst og velferdsutvikling*
- *Bedre utnyttelse av storbyenes fortrinn og muligheter for å oppnå større verdiskaping og grunnlag for økt velferd i hele landet."*

Den relative utfordringen som velferdstjenestene representerer i storbyene kan sies å ha forsterket kraft, ettersom en fjerdedel av landets befolkning bruker offentlige tjenester i kun de 4 største av landets 431 kommunene.

Oversikt over rapporten og leserveiledning

Denne rapporten er delt i 5 kapitler. Utredningen bygger blant annet på komplekse statistiske analyser. Konklusjonene fra analysene vises i kapittel 1, mens analysene er beskrevet i større detalj i kapitlene 3 og 4. Rapporten er utformet med mål om en bred lesergruppe, unntatt kapitlene 3 og 4 hvor det er en fordel om leseren har forkunnskap om statistiske analysemetoder.

I *Kapittel 1* er et sammendrag av hovedfunnene utredningen. I *kapittel 5* gis en grundig omtale av Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18), sett i et storbyperspektiv. Begge disse kapitlene er utformet slik at de kan framstilles uavhengig av rapporten for øvrig som selvstendige dokumenter.

I *kapittel 2* har vi vurdert hovedtrekk i storbysamfunn og deres egenart, og hvordan disse hovedtrekk påvirker kostnadene for kommunale tjenester. Vi har brukt tidligere forskning av disse forhold, og gjennomført en undersøkelse blant administrative ledere i de største kommunene for å fange opp deres perspektiv og vurderinger. Samlet sett gir disse kildene en oversikt og pekepinn på hvilke elementer storbyene bør se nærmere på, for å finne forklaringer for deres utgiftsnivå og om inntektssystemet fanger opp disse godt nok.

I *kapittel 3* har vi sett på faktorkostnader. Borgeutvalget var bedt om å vurdere virkningene av kapitalkostnadene for kommunale utgifter, og vi presenterer her en nærmere vurdering av disse. Det er i utgangspunktet grunn til å anta at faktorkostnadene vil være høyere i storbyene enn i andre kommuner og vi har sett spesifikt på virkninger av kapitalkostnader og lønnsnivået i det ordinære arbeidsmarkedet. Nye databaser er etablert for disse parameterne og statistiske analyser er gjennomført, som påviser positiv sammenheng mellom faktorkostnader og kommunale utgifter. På grunn av manglende data er det foreløpig ikke foreslått endringer i kostnadsnøkkelen for å fange opp faktorkostnadene, men vi påpeker hvilke forbedringer i datatilfang og økonomirutiner som vil være nødvendige forutsetninger om dette ønskes gjennomført i framtiden.

I *kapittel 4* har vi testet Borgeutvalgets anbefalte kostnadsnøkkel for å finne ut om den fanger opp kostnadsdrivere i storbykommunene. Vi har gjennomført statistiske analyser av KOSTRA-data med utgangspunkt i modellene som er benyttet av utvalget. Gjennom den første, såkalt brede tilnærmingen, har vi identifisert de sektorene som er særlig kostnadsdrivende for storbyene. På bakgrunn av dette rettes det spesielt fokus på virkninger av kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester. Rusomsorg og sosial boligformidling peker seg ut som viktige i storbysammenheng. Dagens "urbanitetskriterium" er, i mangel av et

bedre alternativ, nødvendig for å fange opp storbyenes utgifter til rusomsorg. Som avslutning er det beregnet alternative kostnadsnøkler som vi mener fanger opp kostnadsdrivende faktorer i storbykommunene på en bedre måte enn Borgeutvalgets forslag.

1 SAMMENDRAG

I denne utredningen har vi har stilt følgende spørsmål:

- 1. Hva er storbyenes egenart og hvilke konsekvenser har disse for storbyene som produsent av velferdstjenester?**
- 2. Hvilke kostnadsdrivere har storbyene i sin tjenesteproduksjon som atskiller dem fra andre kommuner, og er dette ivare tatt gjennom den statlige finansieringen?**

Ved starten av utredningen har vi spurt administrative ledere i de største norske kommuner om deres vurderinger av årsaker til høye kommunale utgifter. Høye tomteknader, pressede lokale arbeidsmarkeder, opphopning av sosiale problemer og sosial segregering internt i lokalsamfunn oppgis som de viktigste kostnadsdrivere. Sosiale tjenester, spesielt økonomisk sosialhjelp og rusomsorg, utmerker seg ifølge denne spørreundersøkelsen, som de sektorene med klare innslag av storbyspesifikke kostnadsdrivere.

Sektorvise analyser er gjennomført

I de sektorvise analysene av storbyspesifikke kostnadsdrivere, har vi benyttet en bred tilnærming. Med det menes et fleksibelt opplegg for sektorinndeling av kommunen og bruk av en storbyvariabel for å identifisere fenomener som virker kostnadsdrivende og som er spesifikke for storbykommunene. Ved eventuell identifikasjon av storbyspesifikke kostnadsdrivere, følger vi opp med grundigere analyser av den eller de aktuelle sektorer. Vi har brukt analysene som er utført av Borgeutvalget som utgangspunkt for våre beregninger.

Vi identifiserer klare storbyspesifikke kostnadsdrivere i sosialsektoren, som ikke er fanget opp av den modellen som er foreslått av Borgeutvalget. For det første finner vi at urbanitetskriteriet (antall innbyggere opphøyd i 1,2) har klar positiv effekt på utgiftene til tross for at opphopningsindeksen (antall fattige x arbeidsledige x skilte/separerte) er med i beregningene. Det betyr at begge disse variablene har selvstendig forklaringskraft og bør tas med i grunnlaget for beregning av kriterievektene.

Urbanitetskriteriet fanger opp noe som er betydningsfullt for sosialhjelpsutgiftene. Vi undersøker derfor nærmere hva som kan være kilden til urbanitetskriteriets forklaringskraft, og finner at det høyst sannsynlig er knyttet til utgifter i forbindelse med rusomsorg. Så lenge man ikke er i stand til å etablere og teste et godt mål på omfanget av rus- og rusrelaterte problemer i en kommune, så er det, i følge våre beregninger, mye som taler for at urbanitetskriteriet fortsatt bør benyttes.

Vi foreslår en fleksibel metodisk tilnærming til analyse av opphopningsproblemer enn det som er gjort av Borgeutvalget. Vår tilnærming viser at det er de direkte effektene av de tre kriteriene som inngår i opphopningsindeksen, som er de viktigste for forklaring av sosialhjelpsutgifter. Vi finner samspillseffekter kun der arbeidsledighet inngår, dvs. ledighet x fattige og ledighet x skilte/separerte. Storbyvektene for sosialhjelp er generelt noe større ved bruk av opphopningsindeksen, når denne brukes i stedet for vår tilnærming. Dette

gjelder i særlig grad for Oslo, som får en vesentlig større vekt ved bruk av opphopningsindeksen.

Sosial boligformidling behandles som del av "Øvrig infrastruktur" i Borgeutvalgets beregninger, mens vi har behandlet dette som en del av sosialtjenestene. Vi finner klare storbyspesifikke effekter knyttet til denne sektoren. Effektene av sosialhjelpskriteriene er imidlertid mer sammensatte, og vi mistenker målefeil å være årsak til observerte storbyeffekter for sosial boligformidling. Det er derfor grunn til å være forsiktig med å legge vekt på denne sektoren i et utjevningsopplegg, men det bør i framtida avklares nærmere hva slags sektortilhørighet sosial boligformidling skal ha. Videre bør det også etableres instruks for føringspraksis – i hvert fall dersom sosial boligformidling skal inngå i sosialektoren, og dermed i et framtidig utgiftsutjevningsopplegg.

Et forslag til kostnadsnøkkel for sosialektoren, som vi mener fanger opp storbyeffektene på en bedre måte enn Borgeutvalget, er vist i Tabell 1-1.

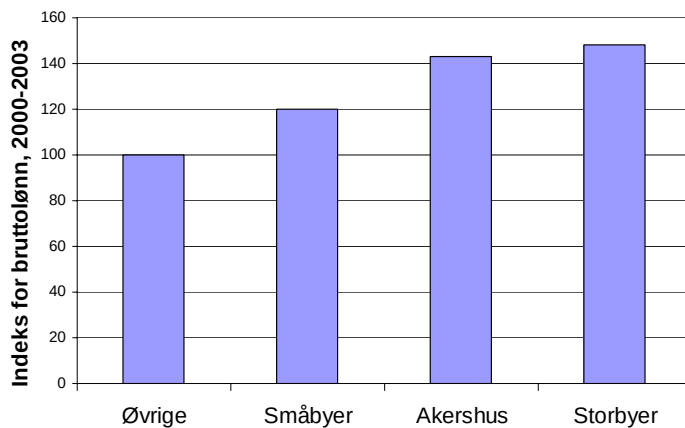
Tabell 1-1 Kostnadsnøkkel, beregnet utgiftsbehov i sosialektor og økonomiske virkninger: vårt forslag, sammenliknet med Borgeutvalgets forslag

Kriterium	Kriterievekter - sosialhjelp	
	Borgeutvalgets forslag	Vårt forslag
Antall skilte og separerte		0,3021
Antall arbeidsledige 16-59 år		0,1529
Antall fattige		0,1031
Antall uførepensjonister	0,0900	0,0736
Urbanitetskriteriet		0,3104
Opphopningsindeks	0,3356	
Innbyggere 16-66 år	0,5744	
Indeks skilte*ledige		0,0189
Indeks ledige*fattige		0,0390
Sum	1,0000	1,0000

Kommune	Beregnet utgiftsbehov - sosialhjelp		
	Borgeutvalgets forslag	Indeks	Vårt forslag
	Indeks	Indeks	Virkning i kroner per innbygger i forhold til Borgeutvalget
Stavanger	1,08	1,1352	82
Trondheim	1,07	1,1578	130
Bergen	1,03	1,1432	177
Oslo	1,79	1,7638	-59
Hele landet	1,00	1,0000	

Betydningen av lønnsforskjeller i det ordinære arbeidsmarkedet lokalt

Våre analyser av lønnsnivåets betydning for kommunenes kostnader tar utgangspunkt i data for gjennomsnittlig bruttolønn per mannlig innbygger over 17 år i hver kommune. Disse dataene viser at det er betydelige forskjeller fra kommune til kommune. Storbyene, samt Akershuskommunene, ligger klart høyest – om lag 50 % over gjennomsnittet for småkommuner.



Figur 1-1 Indeksert bruttolønn for menn, gjennomsnitt for kommunegrupper, 2004

Vi analyserer sammenhengen mellom kommunenes samlede bruttoutgifter og lønnsnivået. Dette fordi lønn i hovedsak er en generell kostnadsdriver for all kommunal virksomhet og i mindre grad en sektorspesifikk kostnadsdriver. Resultatene viser at 10 % høyere lønnsnivå gir en økning i kommunale brutto driftsutgifter på 0,7 %. Siden lønnsnivået er høyest i storbyene, indikerer dette økte utgiftsbehov i storbyene.

Det finnes også klare effekter av kommunestørrelse som trekker i motsatt retning. I våre analyser gir demografiske stordriftsfordeler en større kostnadsreduksjon for storbyene enn den kostnadsøkningen de får pga høyere lønnsnivå.

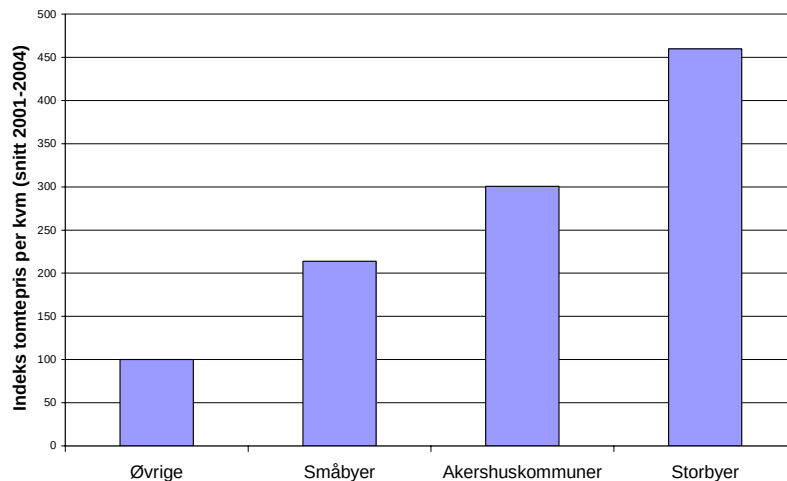
I inntektssystemet gis det kompensasjon for smådriftsulemper, mens det ikke korrigeres for lønnsnivåforskjeller. I sum tilsier dette at storbyene får manglende kompensasjon for høyere generelt lønnsnivå.

Det trengs imidlertid bedre data og mer analyser før sammenheng mellom lønnsnivå og kommunale kostnader – både totalt og evt. på sektornivå – er tilstrekkelig kartlagt. Vi anbefaler blant annet at:

- Det framskaffes bedre tallgrunnlag for lønnsnivå på kommunenivå som skiller mellom kommunale og ikke-kommunale ansatte, og som korrigerer for yrkesdeltakelse og arbeidstid.
- Påvirkningsmekanismer mellom lokalt lønnsnivå og kommunale kostnader utredes nærmere, herunder hvordan lønnsnivået i ikke-kommunale stillinger påvirker gjennomsnittslønn i kommunale stillinger via konkurranse om arbeidskraften.

Kapitalkostnader og betydning av variasjon i tomtepriser mellom kommuner

Sammenliknet med andre informasjonskilder synes Husbankens statistikk å være den best egnede til å fange opp gode mål på tomtekostnader i norske kommuner. På bakgrunn av denne statistikken fra Husbanken ser vi at tomteprisene er langt høyere i storbykommunene enn i mindre kommuner.



*Figur 1-2 Indeks-
sert tomtepris,
gjennomsnitt for
kommunegrupper,
2001-2004*

Utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader reiser umiddelbart en rekke spørsmål knyttet til kommunale regnskapsprinsipper, verdivurderinger og til hvorvidt utjevningen både skal omfatte faktiske og kalkulatoriske kostnader. Vi konkluderer at dette er spørsmål som er helt nødvendig å avklare før en eventuelt setter i gang en større prosess med å utjevne ulikheter i kapitalkostnader.

Vi har dokumentert at det er en nokså klar sammenheng mellom lokale tomtepriser og kommunale kapitalkostnader, som kan berøre storbykommunene spesielt. I beregningene vi har gjennomført, oppveier likevel stordriftsfordelene mer enn ulempene knyttet til høye tomtepriser i storbykommunene. Vi vil imidlertid understreke at datagrunnlaget er svakt, og at vi meget vel kan undervurdere betydningen av høye tomtepriser som følge av det. Derfor er det vanskelig, for ikke å si umulig, å komme med noen sikre konklusjoner på om storbykommunene vil tjene eller tape på innføring av utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader. Nye fellesprinsipper for håndtering av kapitalkostnader vil være en sentral betingelse for innføring av slik utgiftsutjevning.

Intern geografisk segregering av samfunnet er et særpreg i storbyene, som vi mener kan bidra til økte kostnader for kommunale tjenester.

Flere steder ser vi konsentrert bosetting av innbyggere som har særlige behov for velferdstjenester i bestemte deler av byene. Områder som Gamle Oslo og Groruddalen i Oslo, Laksevåg og Årstad i Bergen, Saupstad i Trondheim, og Storhaug i Stavanger er alle kjent for å ha flere innbyggere med større behov for velferdstjenester enn andre områder.

Spørsmålet er om segregering i seg selv kan påvirke behovet for offentlige tjenester, ut fra det at geografisk tilhørighet og nettverk kan påvirke beboeres tilgang til sosiale goder gjennom bl.a. arbeids- og boligmarkeder. Vi mangler dessverre et datagrunnlag for sammenlikning av den geografiske fordelingen av levekår mellom kommunene, noe som kunne etableres ved nærmere utredning.

Segregering er mer utbredt i en del andre land, hvor flere bor i storbyer. Studier av segregering og offentlige velferdsutgifter i utlandet foreligger og bør vurderes nærmere i forhold til norske storbyer. Muligheten for å ta hensyn til dette i storbyenes økonomiske grunnlag bør vurderes på lengre sikt, med ut-

gangspunkt i sammenliknbare data for geografisk fordeling av sosioøkonomiske variabler internt i alle kommuner.

Sluttkommentar

Inntektssystemet for norske kommuner ble utviklet først i 1986 og har som hovedmål å gi mulighet for likeverdige tjenestetilbud i alle landets kommuner. Dette gjelder like fullt i de 4 største kommunene, hvor en fjerdedel av landets innbyggere bor. Vi har dokumentert at inntektssystemet etter Borgeutvalgets forslag, ikke helt fanger opp alle kostnadsdrivende faktorer for tjenesteområder i storbykommunene. Det er derfor behov for både justering av kostnadsnøkkelen for å ta hensyn til disse forhold, og en nærmere utredning av faktorer som ser ut til å ha stor betydning. Vi har beregnet et nytt forslag til kostnadsnøkkel for sosialektoren, og anbefaler at den dokumenterte betydningen av ulikheter i faktorkostnader for kommunale utgifter vurderes nærmere.

Vi håper innholdet i denne rapporten kan bidra til å supplere Borgeutvalget på viktige områder – spesielt på storbyområdet. I så fall vil den potensielt bidra til at beslutningstakerne har fått tilgang til et større og bredere grunnlagsmateriale når de skal foreta de endelige beslutninger om utgiftsutjevningen – både nå og i framtiden.

2 STORBYSAMFUNN, EGENSKAPER OG OFFENTLIGE KOSTNADER

2.1 Innledning og tilnærming

I dette kapitlet beskrives og vurderes ulike sider ved storbyene som kan være kostnadsdrivende for kommunale tjenester. Vi har bevisst valgt en bred tilnærming. En slik tilnærming har til hensikt å være mer dekkende i den offentlige debatten enn den strenge definisjonen av "ufrivillige faktorer" som legges til grunn i inntektssystemet, uten at dette skal rokkere behovet for objektivitet når kriterier i inntektssystemet vurderes.

Vi ønsker videre å drøfte rammene for utredningen for øvrig. Noen hovedperspektiv blir trukket opp og ulike prinsipielle og grunnleggende egenskaper ved storbyene framvises, med vekt på hvordan disse egenskaper kan påvirke kostnader for å drive offentlige tjenester. Rapporten er utarbeidet samtidig som at Inntektssystemutvalget legger fram sin utredning (NOU 2005:18), som vi gir en omtale av i et eget kapittel.

Storbyene er både geografiske steder, og deler av storsamfunnet som har flere karakteristikk som er forskjellige fra resten av landet. Flere har tidligere forsøkt å beskrive og analysere hvordan storbysamfunnet kan sies å være spesielt i forhold til resten av landet. En stor del av dette materialet har sammenfallende konklusjoner, samtidig som at det påpekes variasjoner i egenskapene storbyene i mellom.

Norske storbyer er definert i den siste Storbymeldingen (St.meld.nr 31 (2002-2003)) som de seks største regionsentre: Oslo, Bergen Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. I tillegg til disse er også Fredrikstad og Drammen vurdert i flere av analysene og framstillinger i den samme Storbymelding, og Bærum framstår som en stor kommune selv om den er tett integrert og ligger sentralt i Osloregionen. For vårt vedkommende er hovedfokus på de fire første som er de største kommuner i Norge, blant annet fordi det er disse som deltar i KS program for storbyrettet forskning som også finansierer prosjektet. Avgrensingen har også som siktemål å rette fokus på de byer og kommuner som, ut fra deres størrelse, har størst sannsynlighet for å ha særskilte storbyegenskaper.

Den fysiske bystrukturen legger forutsetninger for den økonomiske utviklingen i både privat og offentlig sektor, gjennom arealdisponering, regulering av utbygging og utvikling av infrastrukturen. Den økonomiske utviklingen på sin side er en sentral drivkraft i samfunnsutviklingen, gjennom å skaffe arbeidsplasser og inntektsgrunnlag for beboere, og for miljøet gjennom trafikkgenerering og bruk av energi og andre ressurser. Både samfunnsaktører, næringslivet og miljøpremisser er med på å påvirke forløpet og innholdet i den fysiske byutviklingen. Samspillet mellom verdiskaping i næringslivet, private inntekter og det lokale skattegrunnlaget står helt sentralt på både makronivået og innenfor en stor kommune. Det er samtidig egenskaper i et tettbebygd og dynamisk bysamfunn som påvirker samfunnet og miljø i mer negative retninger. En forutsetning for en konkurransedyktig verdiskaping er tilgangen til et dynamisk arbeidsmarked, noe som stiller spesifikke krav til utdanningssystemet

samtidig som at negative virkninger (yrkesskader og andre former for sosial slitasje) kan håndteres tilfredsstillende gjennom velferdsapparatet.

Storbyene opplever et betydelig vekstpress og stor konsentrasjon av befolkning og aktiviteter. De har en rolle som store regionsentre, med viktige arealer for samfunnslivet, med blant annet et betydelig overskudd av arbeidsplasser, kulturtilbud og varehandel. Dette skaper et sterkt press på priser for arealer, arbeidstakere, infrastruktur og andre innsatsfaktorer innenfor et geografisk begrenset område.

Storbyene har i tillegg interne sosioøkonomiske forskjeller mellom ulike deler av byene, samtidig som at storbyene tilbyr innbyggerne betydelige muligheter innenfor arbeidsliv, kultur og sosial kontakt. Vi skal se nærmere på disse aspektene i avsnittene nedenfor.

2.2 Kommunenes vurdering av kostnadsdrivende faktorer

Som en pekepinn på hvilke områder vi bør se nærmere på, har vi gjennomført en e-post undersøkelse blant administrativ ledelse i de største kommuner – noen flere enn de 9 som er nevnt ovenfor. Gjennom denne undersøkelsen har vi samlet en oversikt over hvilke vurderinger kommunene sitter med i dag, om hvilke faktorer som betyr mest for kostnadsnivået i kommunale tjenester. Denne undersøkelsen illustrerer hvilke inntrykk flere sentralt plasserte fagpersoner har, uten at disse inntrykkene nødvendigvis er objektive.

Utvalget besto av 18 av de mest folkerike kommunene i Norge og 16 svarte, noe som gir en svarprosent på 89 prosent. Undersøkelsen er besvart av rådmennene selv eller av andre personer i rådmennenes stab og i ledende økonomistillinger. Blant de 18 kommunene som mottok undersøkelsen var det naturligvis alle storbyene, større byer med mer enn 40-50 tusen innbyggere samt noen av de mest folkerike omlandskommunene til Oslo. Minste kommune som mottok undersøkelsen har om lag 40.000 innbyggere. I den videre teksten omtales kommunene i utvalget som storbyene, med mindre vi omtaler forskjeller mellom by- og omlandskommuner spesielt. Undersøkelsen ble utført før detaljene i Borgeutvalget ble kjent. Kommentarene er derfor knyttet til det eksisterende inntektssystemet.

Formålet med undersøkelsen var først og fremst å fremskaffe storbyenes egne vurderinger av hvordan inntektssystemet håndterer kostnadsfaktorer som vi antar er typiske i storbyene. Utvalgets besvarelser har delvis blitt brukt som innspill til de økonometriske analysene. På denne måten var spørreundersøkelsen en måte å samle inn uttalelser fra de som kjenner inntektssystemet og storbyenes spesielle behov godt. Vi vil fremstille resultatene fra undersøkelsen i grove trekk.

Kommunene ble spurt om i hvilken grad utgiftsutjevningen i inntektssystemet fanger opp store byers/kommuners spesielle utfordringer. En kommune oppga å være svært misfornøyd. 56 prosent oppgir å være litt misfornøyd og 38 prosent er nøytrale.

Kommunene ble bedt om å oppgi innen hvilke tjenesteområder i storbyene har spesielle utfordringer som ikke hensyntas i dagens inntektssystem. Dette var et åpent spørsmål uten spesielle føringer og formålet med spørsmålet var

todelt. For det første ønsket vi å få hele bredden i kommunenes egen opplevelse av problemstillingen, uten å bli påvirket av svaralternativer etc. For det andre vil samsvar mellom kommunene på dette spørsmålet gi klare signaler om problemstillinger som er felles for storbyene.

2.2.1 Storbyenes spesielle utfordringer

Kommunene oppgir en rekke problemområder for storbyene. Enkelte kommuner oppgir hvilke tjenesteområder som har særskilt belastning, mens andre kommuner oppgir de direkte årsakene til storbyenes økte utgiftsnivå.

Belastningen på sosialapparatet er den klart hyppigste enkeltfaktoren kommunene oppgir. Kombinasjonen rus og psykiatri belaster sosialhjelpstjenestene og helsetjenesten. Storbyene har et stort antall barn med spesielle behov, noe som belaster sosial, helse, og skolesektoren. Innvandrerproblemer er et annet moment som trekkes fram.

Boligmarkedet trekkes inn som en forklaring på økte sosiale problemer. Høye boligpriser kan være med på å forsterke sosiale problemer i byene fordi mange innbyggere har små marginer til å takle midlertidig inntektsbortfall eller økte utgifter. At storbyene har en overrepresentasjon av enpersonshusholdninger kan være med å forsterke problemene. Høye boligpriser øker behovet for, og kostnadene ved, å tilby sosialboliger.

Tomtekostnader er en litt annen problemstilling, som også trekkes frem av flere kommuner. Høye tomtekostnader gjør nødvendige investeringer i skoler og barnehager dyrere. Særlig for kommuner i sterk vekst kan dette være en kostbar ekstrabelastning.

Storbyene, og særlig universitetsbyene, har en stor uregistrert befolkning gjennom studentene i byen. Disse belaster kommunen uten at byene godtgjøres gjennom innbyggerrelaterte kriterier. Urbanitetskriteriet, som er knyttet til befolkningsstørrelsen, kan også være lite treffsikkert i områder med mye pendling og aktivitet på tvers av kommunegrensene.

Storbyene har et spesielt ansvar for regionale kulturinstitusjoner. Flere kommuner oppgir at dette belaster kommuneøkonomien spesielt.

Transport, kommunikasjon, areal og miljø er relaterte problemstillinger som skaper særskilte problemer for storbyene.

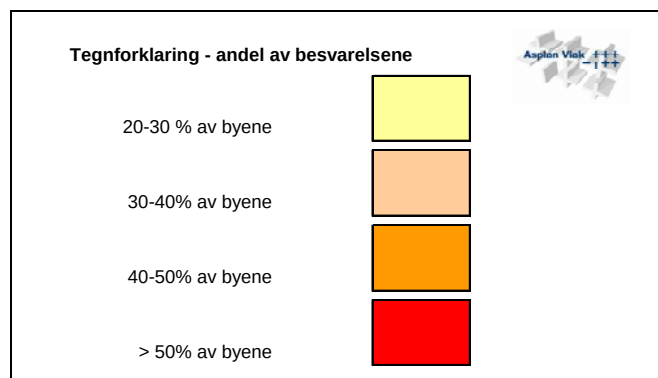
2.2.2 Er noen tjenester lettere å tilby i storbyen?

Kommunene ble bedt om å svare på om det er tjenester som oppleves som lettere å tilby i storbyen enn for andre kommuner. Halvparten av kommunene oppgir skolesektoren som den sektoren der storbyene lettere kan opprettholde et godt tilbud. Ingen kommuner mener at storbyene har noen fordeler innen sosialhjelpsektoren. I de andre sektorene var det noen få som mener de har særskilte fordeler i driften.

2.2.3 Hva er årsakene til storbyenes høye utgiftsbehov?

Figuren nedenfor viser en tabell der ni tjenesteområder i kommunene er angitt horisontalt og åtte mulige kostnadsdrivere er skrevet vertikalt.

	Pleie og omsorg	Skole	Barnevern	Sosialhjelp	Kultur	Barnehage	Teknisk	Region- og byutvikling	Primærhelse
Bredde i behovet (tilbud til befolkningen utover det mindre kommuner tilbyr)									
Interne forskjeller i bysamfunnet (segregering)									
Lønnsnivå									
Manglende ressurser til å drive effektivt									
Negative volumvirkninger på grunn av høyt folketall / stor etterspørsel									
Sammensetning av samfunnsoppgaver (oppnopning)									
Tjenester brukt av andre enn kommunens innbyggere									
Tomtekostnader									



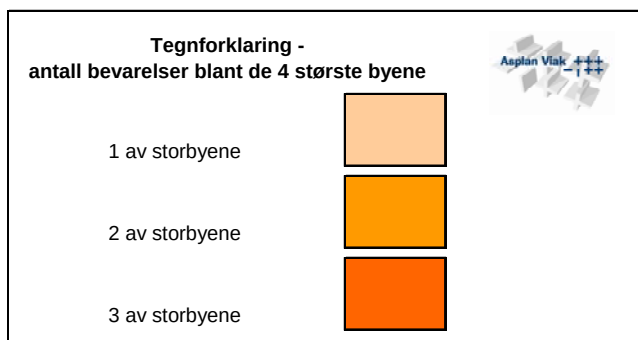
Figur 2-1 Svarmatrise (1) fra spørreundersøkelsen:

Faktorer som gir særskilt høye kostnader for 16 av de 18 største kommunene fordelt på sektor

Sosialhjelp og barnevern er de to sektorene som har flest avkrysninger. Det er et sammenfallende mønster mellom disse sektorene. Opphopningseffekter skaper stort behov og høye kostnader innenfor disse områdene. Med opphopningseffekter menes at sammensetningen av flere oppgaver gjør tjenesteproduksjonen mangeartet og kompleks, og dermed dyrere å tilby.

Innen skole og pleie og omsorg oppgir flere kommuner at de samme kostnadsfaktorene skaper økte kostnader. Innen skole og barnehage er det en bred oppfatning av at høye tomtepriser er kostnadsdrivende.

	Pleie og omsorg	Skole	Barnevern	Sosialhjelp	Kultur	Barnehage	Teknisk	Region- og byutvikling	Primærhelse
Bredde i behovet (tilbud til befolkningen utover det mindre kommuner tilbyr)									
Interne forskjeller i bysamfunnet (segregering)									
Lønnsnivå									
Manglende ressurser til å drive effektivt									
Negative volumvirkninger på grunn av høyt folketall / stor etterspørsel									
Sammensetning av samfunnsoppgaver (oppnopning)									
Tjenester brukt av andre enn kommunens innbyggere									
Tomtekostnader									



Figur 2-2 Svarmatrise (2) fra spørreundersøkelsen:

Faktorer som gir særskilt høye kostnader for de 4 største byene fordelt på sektor

Innenfor kultursektoren medfører et utvidet tilbud i forhold til mindre kommuner at kommunen får ekstraordinære kostnader. Det ligger åpenbart også inntekter fra slik aktivitet, direkte og indirekte, men kostnadene ved å opprettholde tilbudet kan belaste kulturbudsjettet tungt.

Segregering ser ut til å være den enkeltmekanismen som en betydelig andel av kommunene mener påvirker kostnadene i flest sektorer.

Sammenliknet med større bykommuner for øvrig, viser svarene fra de 4 storbyene mye av de samme perspektivene. En større andel av storbyene legger vekt på segregering som kostnadsdrivende enn andelen blant de andre store kommunene, og en mindre andel legger vekt på tjenestevolumet i seg selv som en kostnadsdriver. Storbyene er også mer enn de andre kommunene opptatt av tjenestene som leveres til brukere som er bosatt i en større region, spesielt innenfor kultur og byutvikling.

2.2.4 Øremerkede tilskudd

Som et supplerende innspill til denne undersøkelsen, er det gitt tilbakemelding fra storbyrepresentantene i styringsgruppen, angående problemer som

skapes av statlig styring av øremerkede tilskudd. Vi legger til grunn i denne sammenheng at Borgeutvalget anbefaler at rammefinansiering bør fange opp mest mulig av den statlige finansieringen av kommunesektoren. Utvalget er særlig kritisk til den tendensen vi har sett de senere årene med tidsavgrensede tilskuddspakker; såkalt handlingsplanpolitikk.

Våre informanter fra storbyene har henvist til at den statlige handlingsplanpolitikken stiller krav til kommunenes tilpasningsevne på korte tidsperspektiver. Dette kan ifølge våre informanter være et større problem i storbyene enn i små kommuner. Det er rimelig å anta at større kommuner har større problemer med å reagere på raske endringer i rammebetingelser, på grunn av størrelsen på tjenesteorganisasjoner, mengden av bundne ressurser og lengden av beslutningslinjer/saksbehandlingstid. Handlingsplanene har hatt et særlig fokus på nybygging og investeringer, og storbyenes arealknapphet og arealmessige kompleksitet gjør det vanskeligere å revurdere, omregulere og iverksette investeringer innenfor et avgrenset tidsrom. Dette gjør det dermed vanskeligere å utnytte tidsavgrensede satsinger fra staten. Vi har ikke annet grunnlag til å mene at storbyenes totale utnyttelse av øremerkede midler er større eller mindre enn i andre kommunene.

2.3 Storbyene og kostnadsdrivende egenskaper

Norske storbyer er definert i den siste Storbymeldingen (St.meld.nr 31 (2002-2003)) som de seks største regionsentre: Oslo, Bergen Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. I tillegg til disse er også Fredrikstad og Drammen vurdert i flere av analysene og framstillinger i den samme Storbymelding, og Bærum framstår som en stor kommune selv om den er tett integrert og ligger sentralt i Osloregionen.

Vi har i dette prosjektet hovedfokus på *de fire største kommuner* i Norge, noe som utgjør 23 prosent av landets befolkning og 30 prosent av landets sysselsetting.

Tabell 2-1 Befolkning og sysselsetting i de 4 største byene

	1986		2005		2020(MMMM) Befolkning
	Befolkning	Sysselsetting	Befolkning	Sysselsetting	
Oslo	449 395	329 869	529 846	371 917	609 200
Bergen	207 922	110 236	239 209	136 246	272 800
Trondheim	134 362	73 428	156 161	94 119	178 500
Stavanger	95 084	56 886	113 991	65 361	132 800
SUM	886 763	570 419	1 039 207	667 643	1 193 300

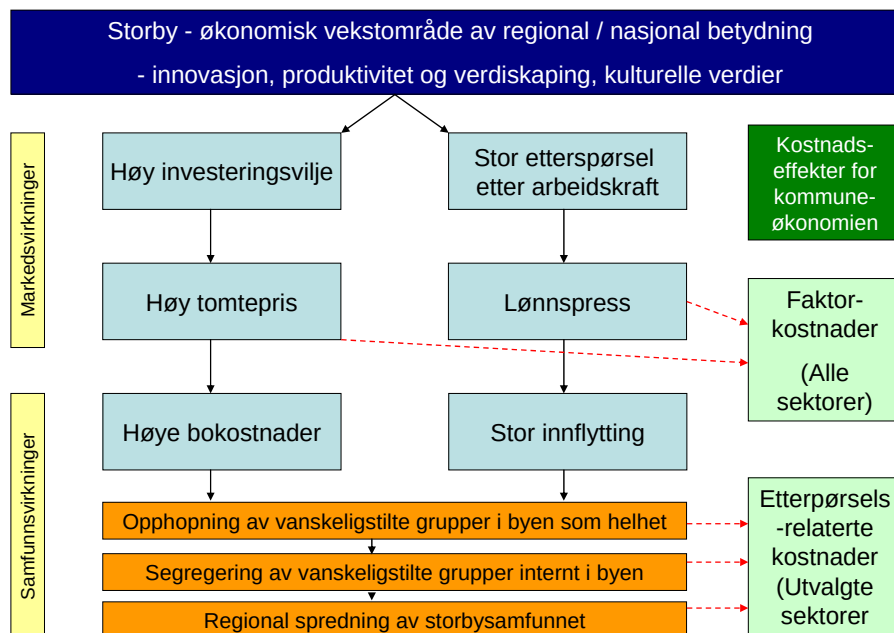
2.3.1 Overordnet hypotese

Storbyene representerer dynamiske og konsentrerte sentre for verdiskaping, innovasjon, befolkning og kultur. Storbyene er preget av en høy produksjon av både økonomiske og kulturelle verdier. Byene og deres omland har også landets største konsentrasjoner av innbyggere med høy formell kompetanse, slik at storbyregionene har en viktig rolle for kunnskapsbaserte næringer og strategisk ledelse av nasjonale og regionale virksomheter. Disse forholdene varierer mellom byene men er samlet sett viktige grunnlag for norsk nærings-

liv og samfunnsutvikling. (Se for eksempel Gjelsvik 2004 og Austin m.fl 2005).

Etter vår vurdering ser vi følgende to grunnleggende trekk i storbyenes utvikling og roller som er kostnadsdrivende for offentlige tjenester:

- Den første av disse er det økonomiske presset som oppleves, særlig i oppgangstider. Med økonomisk press menes en markedsetterspørsel etter viktige faktorressurser som er kronisk større enn tilbudet. I storbyer medvirker dette presset til lokalt høye priser for blant annet fast eiendom, arbeidskraft og boliger.
- Samtidig som at storbyenes dynamikk skaper et økonomisk press, preges lokalsamfunnet av dette presset på noen måter som er klart særegne for storbyene. Når eiendoms- og boligprisene er generelt høye, presses middels- eller lavlønnte husstander over på boligmarkedssegmenter som har lavere bokostnader, gjerne i bestemte områder, bydeler osv. Dette kan føre til segregering og opphopning i både høykostnads- og lavkostnadsområder. Boligmarkedet og flyttmønsteret virker dermed som et filter, som sorterer bysamfunnet i geografien i større grad enn i mindre kommuner. Dette kan gjelde for både "rike" bydeler og omegnskommuner med høy status og utdanningsnivå (for eksempel Bærum utenfor Oslo), og for "fattige" bydeler og kommuner, med relativt høye konsentrasjoner av samfunnsgrupper med lavere inntektsnivå og svakere levekårsmål.



Figur 2-3 Storbyegenskaper og kostnadsdrivere i kommuneøkonomien

I Figur 2-3 vises disse sammenhengene systematisk. Noen av virkningene kan omtales som rene markedsvirkninger, mens andre virkninger har en mer kompleks samfunnsmessig karakter, hvor økonomiske faktorer samvirker med kulturelle og sosiale trekk å skape mønstre som er mer typiske for storbyene enn mindre steder. I alt ser vi 5 viktige relasjoner som kan bidra til å skape

økte kommunale kostnader i storbyene: tomtepris, lønnspress, opphopning, segregering og regional spredning.

Med tanke på inntektssystemet, mener vi at de aller fleste av virkningene som omtales her er upåvirkbare av kommunen selv. En kan jo diskutere om boligpolitikken på 1950- og 1960-tallet har vært en viktig drivkraft i dagens mønster med regional spredning, opphopning og segregering. Selv om dette kan være tilfelle i noen av byene, er det liten grunn til å hevde at dette har sammenheng med politiske valg som tas i de seneste årene. Det ville være like urimelig å påstå at storbyene er selvforskyldt i de sosiale problemene og den kostnadsdrivende utviklingen, som at perifere distriktskommuner er ansvarlig for nedgangen i innbyggertall.

2.3.2 Lønnsnivå

Lønnsstrukturen i kommunesektoren er regulert gjennom nasjonale avtaler, unntatt Oslo kommune, for nesten alle stillingsgrupper. Hovedavtalen mellom partene spesifiserer lønnsrammer pr stillingskategori. Lønn for den enkelte skal ligge innenfor lønnsrammen og avgjøres gjennom forhandling ut fra prinsipper som ansiennitet, kompetanse, ansvar og utjevning i forhold til andre i den samme stillingskategorien. Lønns plassering gjøres ved tilsetning og gjennom den årlige lønnsforhandlinger. Rammer for årlig lønnsøkning for de aller fleste stillingsgrupper fastsettes mellom partene på nasjonalt nivå, og det avsettes en pott for lokale lønnstillegg gjennom forhandlinger i den enkelte kommune.

Vår hypotese er at kommuners lønnskostnader vil være påvirket av lønnsutviklingen i det lokale arbeidsmarkedet, til tross for at lønnsrammene i utgangspunkt er avtalt for hele landet uten regionale forskjeller. Det er også grunn til å tro at denne tendensen vil gjelde på tvers av tjenestesektorer.

Den enkelte kommune ventes å handle som andre arbeidsgivere, hvor lønn er et av de viktigste elementene i rekruttering og personalpolitikk. I storbyområder, som er preget av høye levekostnader og et stort arbeidsmarked med mange alternative jobbmuligheter, er det ofte vanskelig å rekruttere og beholde ansatte med den beste kompetansen. Det kan derfor forventes at kommunene i storbyområder vil benytte lønn som et viktig virkemiddel i rekruttering og personalpolitikk. Tilsvarende forventer vi at det vil være slik i områder hvor det er få alternative jobbmuligheter, og kommunen er den eneste aktuelle arbeidsplass for mange i tjenesteyrker, at de kommunale lønnsnivåene vil ligge lavere. Kommuner i slike områder ventes ikke å oppleve det samme presset for å bruke lønn som virkemiddel i sin rekruttering og personalpolitikk. Det lokale lønnsnivået kan dessuten være mer kostnadsdrivende i kommuner som kjøper større andeler av sine tjenester i det private markedet.

Vi har innledningsvis testet denne hypotesen på et grovmasket nivå med grunnlag i fylkesstatistikk for gjennomsnittslønn for alle lønnstakere i 2003, sammenliknet med netto og brutto utgifter for alle kommuner fylkesvis. Lønnsstatistikk er dessuten publisert fordelt på kjønn og vi har testet for dette i tillegg.

Sammenhengen mellom gjennomsnittslønn og driftsutgifter var testet innledningsvis med en enkel korrelasjonsanalyse. Konklusjonen fra denne testen

viser en signifikant korrelasjon mellom kommunale utgifter pr innbygger og kvinners gjennomsnittlige lønn pr fylke, men det er ikke en tilsvarende korrelasjon med gjennomsnittlig lønn for menn pr fylke. Med hjelp av mer detaljert statistikk for lønnsnivå pr kommune vil vi se nærmere på hvorvidt det påvirker utgiftsnivået i den enkelte kommune.

Vi fortolker denne analysen som en foreløpig bekreftelse på vår hypotese, om at lokal lønnsdannelse påvirker de samlede driftsutgifter i kommunene. Det er grunn til å forvente at denne effekten er særlig viktig i storbyregionene, hvor alternative arbeidsplasser er mange og lønnspresset kan ventes generelt å være høyere enn ellers i landet.

2.3.3 Storbyenes regionale rolle

Storbyene er sentre for de største bolig- og arbeidsmarkedsregioner i Norge, noe som er særlig vektlagt i den siste Stortingsmeldingen (se tabellen fra Storbymeldingen nedenfor). Rollen som regionsenter preger behovet for tilrettelegging av infrastrukturen og en rekke fellestjenester på en annen måte enn i en gjennomsnittskommune.

Tabell 2-2 Storbyregioner, antall kommuner og befolkning

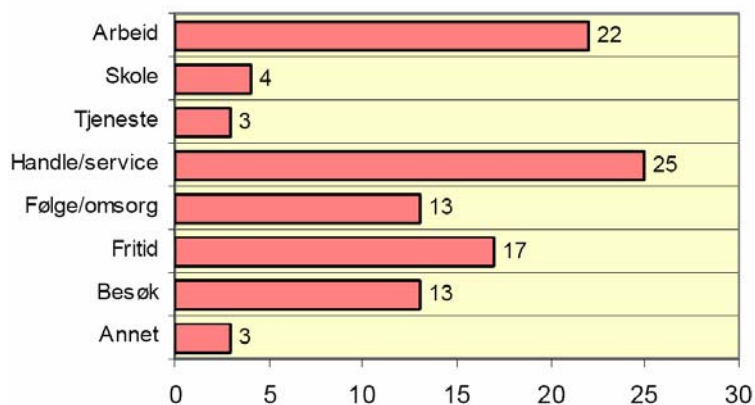
Storbyregion	Antall kommuner i regionen	Befolkning pr. 1.1.2002
Stor-Osloregionen	46 kommuner	1 259 929
Bergensregionen	14 kommuner	338 611
Stavangerregionen	13 kommuner	261 493
Trondheimsregionen	10 kommuner	225 759
Kristiansandsregionen	10 kommuner	135 335
Tromsøregionen	2 kommuner	62 988

Tabellen viser de seks storbyregionene som omtales i Storbymeldingen, med antall kommuner og samlet folketall.

Kilde: Storbymeldingen, St.meld.nr 31 (2002-2003), tabell 1.1, s.9

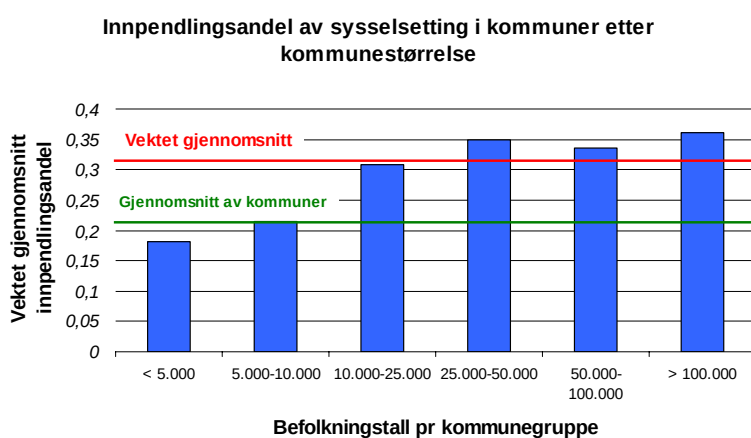
Dette vitner om den regionale spredningen av storbysamfunnet som er omtalt ovenfor. I hvilket omfang kan en slik regional spredning påvirke de kommunale utgiftene? Hovedargumentet som ofte kommer fram i den offentlige debatten er at folk fra nabokommunene bruker kommunens infrastruktur. Tidligere utredninger i Osloregionen (Fürst & Hauge, 1996) demonstrerte at det ved midten av 1990-tallet var en betydelig grad av Akershusinnbyggere som brukte infrastrukturen i Oslo og til dels også de kommunale tjenestene. Disse forholdene var i fleste tilfeller tilordnet gjennom forhandlinger mellom fylkeskommunene / kommunene om kjøp og salg av tjenester. Slike avtaler eksisterte imidlertid ikke for kommunale veger eller kultursektoren.

Mange av storbyenes arbeidstakere bor utenfor kjernekommunen. Disse bruker storbyenes infrastruktur regelmessig, i forbindelse med både arbeidsreiser og andre reisemål. Hvis vi ser på hvilke formål som preger folks daglige reiseaktivitet, er de fleste turer knyttet til arbeid og handel/service, nær fulgt av fritidsreiser (Denstadli og Hjorthol, 2001).



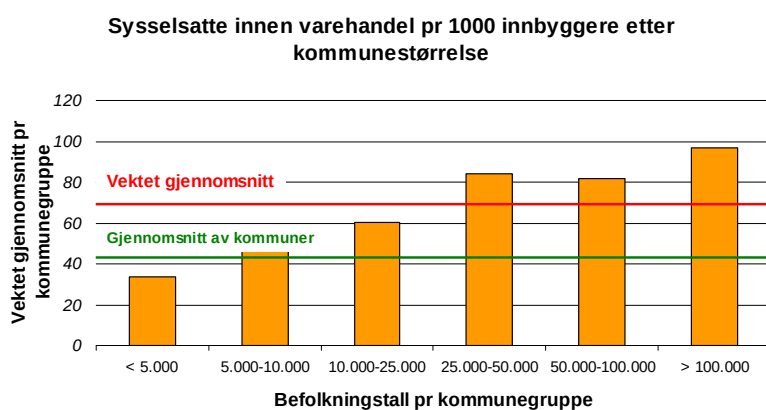
Figur 2-4 Daglige reiser etter formål, 2001, prosent

Kilde: TØI rapport 588/2002, Denstadli og Hjorthol



Figur 2-5 Innpendling som andel av sysselsetting

Innpendlingsandelen er høyest for kommuner med mer enn 25.000 innbyggere. Det er liten forskjell mellom gjennomsnittet for henholdsvis mellomstore og de største kommuner. Det er også betydelige forskjeller mellom kommunene internt i hver størrelsesgruppe.



Figur 2-6 Sysselsetting innen varehandel pr 1000 innbyggere

Sysselsetting innen varehandel pr 1000 innbyggere. Dette målet er klart høyest for kommuner med mer enn 100.000 innbyggere. Det er også betydelige forskjeller mellom kommunene internt i hver størrelsesgruppe.

Når det gjelder arbeidsreiser, kan pendlingsstatistikken brukes som en direkte indikator for infrastrukturbelastning. Når det gjelder andre reiser kan vi for

eksempel benytte statistikk for varehandelsaktivitet¹ som en indirekte indikator for omfanget av besøk. Forhold mellom omfanget av disse reiseformål og kommunestørrelse vises i figurene nedenfor. For både arbeidsreiser og indikatoren for handelsreiser, er det viss sammenheng mellom kommunestørrelse og omfanget av besøk.

Denne oversikten gir ikke grunnlag for konklusjoner i relasjon til inntektssystemet, men bekrefter at både storbyene og middelsstore kommuner ofte har aktiviteter som trekker til seg innbyggere fra nabokommunene. Det gjenstår å teste om storbyenes regionale rolle er kostnadsdrivende for storbyene, for eksempel innenfor planlegging og næringsutvikling, kommunale veier og samferdsel, teater, kino og museer. En alternativ tilnærming er å betrakte den regionale rollen som en drivkraft bak tomtepriser og kapitalkostnader. Dette innebærer at vi alternativt kan bruke kapitalkostnader som også en indirekte indikator for regionale funksjoner som ligger i storbyene.

2.3.4 Opphopning

Ifølge Barstad og Kirkeberg (2003) kan storbylivets særpreg oppsummeres i utsagnet "rike muligheter, harde vilkår". Det legges vekt på både harde levevilkår og på de rike mulighetene. De rike mulighetene kan blant annet knyttes til den enestående bredden i tilbudene på arbeidsmarkedet, innenfor utdanningssektoren og kultur- og underholdningslivet. Denne undersøkelsen viser at de sosiale og økonomiske ulikhetene er sterkest i Oslo. På den andre siden er også mangfoldet i livsstiler og kulturuttrykk et kjennetegn ved Oslo. Befolkningskonsentrasjonen i storbyen gjør det mulig å finne likesinnede som deler spesielle interesser. Barstad og Kirkeby viser ellers til utenlandske undersøkelser, som tyder på en større toleranse i storbyer for flere former for "avvikende" atferd, også ved kontroll for andre faktorer som kan påvirke holdningene (Fischer 1992).. Graden av velvilje i forhold til innvandrere øker med urbaniseringsgraden, og er størst i bostedsstrøk med 100 000 innbyggere eller mer (Blom og Lie 2002). I multivariate analyser hvor det kontrolleres for utdanningsnivå forsvinner denne sammenhengen i noen tilfeller, men i andre tilfeller gjenstår en selvstendig effekt av bostedsstrøk på holdningen til innvandrere, blant annet i synet på innvandrere som en kilde til utrygghet (Blom og Lie 2002: 23).

De "harde vilkårene" i storbyene finner vi igjen i at innbyggernes inntektsnivå slår mer direkte ut på deres levekår sammenlignet med hva man finner i andre kommunetyper (St.meld nr. 31). Ofte er det færre frie goder og et sterkere preg av kommersialisering sammenlignet med mindre byer og kommuner, som gjør det mer ressurskrevende å bo i en storby. Eksempler på hvordan dette kan slå ut på levekår er dårligere bostandard. Andre levekårsproblem har mindre med økonomiske forhold å gjøre. Dette er eksempelvis støy og forurensning i bomiljøet, samt sosiale forhold som voldskriminalitet og utrygghet, flere aleneboende og løsere sosiale bånd generelt.

¹ Omfanget av varehandelsaktivitet estimeres her indirekte, ut fra antall sysselsatte personer i sektoren pr kommune. Datagrunnlaget som er benyttet her – PANDA arbeidsmarkedsdata - inkluderer både detaljhandel (for det meste besøksbasert) og engrosbedrifter (logistikkvirksomhet med utadrettet transport). Det skilles ikke mellom ulike deler av detaljhandel, for eksempel dagligvare som handles mest lokalt, eller utvalgsvarer som handles mer regionalt. For vårt formål her benyttes disse varehandelsbransjer i aggregert form, som en samlet indikator for relativ belastning av infrastrukturen i vertskommunen.

Ofte finner man at dårlige levekår i storbyene går sammen med en rekke positive forhold, bymiljøet sett under ett. Hvis man teller opp antall levekårs-komponenter hvor personene har spesielt gode eller dårlige kår, finner man at levekårene samlet ikke er særlig forskjellig mellom storbyene og landet for øvrig (Barstad, 2003). Men man finner at, sammenlignet med spredtbygde strøk, er det en klart større andel personer i storbyområdene som har problemer på minst to eller tre levekårsområder samtidig. Dette er eksempelvis sammenhenger mellom materiell standard og økonomi, gode bokvaliteter og materiell standard og helse. Resultater fra Levekårsundersøkelsen 1995 tyder videre på at økonomiske problemer og miljøproblemer i Oslo relativt ofte rammer de samme personene. Storbyproblemer av denne typen er klart størst i Oslo, eksempelvis mht. andelen langtidsledige, støy og forurensning. Stavanger, den minste av storbyene synes å være den av de fire som er minst plaget av storbyproblemer. Eksempelvis er ikke de sosiale kontaktene mindre omfattende her enn i landet for øvrig (ibid).

Ser vi på forhold i storbykommunene som kan være kostnadsdrivende for kommunale tjenester, kan mye spores til husholdningers økonomiske forhold, hvor særlig enkelte sosiale grupper er rammet på grunn av deres svake stilling i arbeidsmarkedet. Djuve og Hagen (2002) har utarbeidet et sammendrag av nyere forskning om sammenhenger, og hvordan disse forhold rammer spesielle samfunnsgrupper, med vekt på Oslosamfunnet. Djuve og Hagen påpeker også betydningen av tilfeller hvor de samme personene rammes av flere vanskelige forhold samtidig, slik at deres hushold kan ha behov for økt innsats fra flere kommunale tjenester samtidig. Dessuten påpekes et metodisk problem knyttet til dynamiske sammenhenger med usikkerhet over tid. Et eksempel på dette er utslag av foreldre med lave inntekter, som enten kan være et uttrykk for prioritering av ressurser til familien, eller mangel på ressurser til støtte for barns oppvekstvilkår. I det første tilfelle kan barn få gode oppvekstvilkår mens de i det andre tilfelle kan få flere problemer i oppveksten og senere i arbeidslivet.

Djuve og Hagen påpeker en rekke forhold som er svært viktige for levekår og behov for velferdstjenester i storbyer hvor det gjenstår nærmere forskning i Norge. Følgende forhold nevnes spesielt:

- Barn av fattige familier (om lag 20.000 i Norge)
- Innvandrergupper delt etter landebakgrunn
- Innvandrerbarn i barnevern
- Langtidsledige og ledige på tiltak
- Uførepensjonister og mottakere av overgangsstønad
- Betydningen av utdanningsnivå og kjønn for eldres etterspørsel og behov for velferdstjenester
- Eldres voldsfrykt

Flere har tidligere påpekt at det finnes sterkere statistiske sammenhenger mellom behov for velferdstjenester og *produktet* av utvalgte indikatorer enn med *summen* av indikatorer. Det er med andre ord observert mulighet for en selvforsterkende eller multiplikator-virkning, mellom sosioøkonomiske faktorer.

En slik multiplikativ effekt kan imidlertid være en forenklet upresis måte å simulere virkningen av at enkeltpersoner faller under flere kategorier. Djuve og Hagen (ibid) har drøftet dette i forhold til en fattigdomsindeks som brukes i Oslos kriteriesystem (for ressursfordeling mellom bydelene), som er et pro-

dukt av lavinntektsindeks, lavutdanningsindeks blant 40-49 åringer og andelen 20-66 åringer. Djuve og Hagen påpeker at, dersom det mest utløsende er lav utdanning og lav inntekt *samtidig*, vil bydeler som har store grupper av hver, men liten overlapp, bli overkompensert. Slik sett ville det være bedre generelt å utvikle et datatilfang som bedre beskriver omfanget av personer som faktisk har de kritiske kombinasjoner av sosioøkonomiske karakteristikk.

2.3.5 Segregering

Undersøkelsen av administrative ledere i storbykommunene (2.2 ovenfor) viser at om lag halvparten av disse mener at sosioøkonomisk segregering er en viktig årsak til høye utgifter til velferdstjenester i deres respektive byer, særlig innenfor sosialhjelp og barnevern. Blant annet derfor er det viktig å drøfte nærmere eventuelle sammenhenger her. Spørsmålet er om segregering i seg selv kan påvirke behovet for offentlige tjenester, ut fra en antakelse at geografisk tilhørighet og nettverk kan påvirke beboeres tilgang til sosiale goder gjennom bl.a. arbeids- og boligmarkeder.

Geografisk segregering av befolkningsgrupper er et gammelt og velkjent fenomen i de aller fleste storbyer. Områder som Gamle Oslo og Groruddalen i Oslo, Laksevåg og Årstad i Bergen, Saupstad i Trondheim, og Storhaug i Stavanger er alle kjent for å ha flere innbyggere med ofte større behov for velferdstjenester enn i andre steder. Segregering har både positive og negative virkninger. På den ene siden kan det interne kulturelle fellesskap og identitet styrkes, som et bidrag til et dynamisk, urbant mangfold. På den andre siden kan segregeringen forsterke både ekskludering av minoritetsgrupper fra deltagelse i de ordinære bolig- og arbeidsmarkedene, samtidig som at ressurssterke grupper kan, blant annet gjennom eiendomsverdier, sikre sine fordeler.

Segregering gjennom boligmarkeder i europeiske storbyer, inkludert Norden, er dokumentert siden industrialiseringen. Årsaker til segregering kan være mange. Når segregering viser seg i bosettingsmønsteret er det naturlig å se på boligmarkedsmekanismer. Det meste av dagens flytting skjer i norske storbyer innenfor et deregulert eiermarked. Samtidig er en stor andel av boligene bygget i en periode med stor offentlig styring, gjennom Husbanken og kommunal investering. De siste tiårene har segregeringen blitt til dels mer synlig, ettersom det legges vekt på etniske forskjeller og behov for nye politiske initiativ for integrasjon.

Spesielt Terje Wessel (UiO) og Svein Blom (SSB) har i flere år undersøkt segregeringsfenomen i norske forhold, spesielt i Oslo. Ifølge Wessel (2005) kan segregeringsbegrepet defineres på flere måter, både i forhold til mekanismer for ekskludering fra samfunnsliv, i forhold til sterke sosioøkonomiske ujevnheter og i forhold til utviklingen av geografiske enklaver med ofte synlige sosiale forskjeller. (Slike enklaver for ressurssterke grupper kan være vel så framtreddende i Oslo som for svakstilte.) Perspektivet har endret seg de siste tiårene. Det tidligere samfunnsengasjementet i etterkrigstiden rettet fokus på historiske skjevheter i storbyer og anvendte nye og modernistiske byutviklingsstrategier, med et mål om å bidra til å løfte de fattige ut av slummene og jevne ut forskjellene. Siden 1980-tallet har engasjementet endret seg, og oppfatningen er at modernisering og urbanisering har bidratt til ny ulikhet, ny fattigdom og forsterket segregering. (Ibid).

Forskere har oftest målt geografisk segregering med D-indeks ("Dissimilarity Index"), som er en beregnet andel av befolkningen i mindre geografiske områder som rent teoretisk må flyttes for å skape en geografisk utjevning, etter de gitte sosioøkonomiske parameterne (etnisitet, lavinntekt, aldersgrupper med mer). Flere slike analyser har vært gjennomført i de siste 10 år for bydel-er og grunnkretser i Oslo. Segregering i Oslo er blitt utforsket i forhold til utdanning (Hansen, 2005), etnisitet (Blom, 2001 og 2002) og i forhold til en bredde av sosioøkonomiske variabler (Wessel, 1996 m.m.). Hovedfokuset i disse studiene har vært å identifisere omfanget og eventuelle endringer i segregeringsbildet. Disse studiene konkluderer sammenfallende, om at samfunnssegregering samlet sett ser ut til å være nokså stabil i Oslo, selv om en ser endringer over tid i enkelte av indikatorene.

Tabell 2-3 D-indeks for segregering for befolkningen etter landbakgrunn i Oslo (Blom, 2002)

	01.01.1998	01.01.2001
Land utenom Norge	22,8	24,6
Vesten	17,2	17,6
Sverige	20,0	23,9
Danmark	10,1	9,4
Storbritannia	22,7	20,8
Tyskland	20,5	18,1
USA	27,6	24,9
Finland	16,2	16,7
Frankrike	34,2	32,9
Øst-Europa	15,6	18,7
Det tidligere Jugoslavia	22,2	26,5
Polen	16,8	16,2
Ungarn	19,1	19,0
Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika	34,4	35,8
Pakistan	44,1	43,6
Tyrkia	40,9	41,7
Marokko	37,7	39,3
Sri Lanka	49,6	50,1
Vietnam	48,9	46,3
Somalia	36,1	36,9
Iran	28,9	27,9
India	37,1	39,7
Filippinene	28,6	30,9
Irak	34,5	33,6
Chile	33,0	29,1
Kina	31,4	27,2
Etiopia	35,2	33,9
Land utenom vesten	32,0	33,7

Eksempler på hvordan etnisk segregering kan vurderes er vist i tabellen ovenfor (Blom 2002). I denne tabellen vises D-indeksen i Oslo for befolkningen etter landebakgrunn. Etnisk segregering er ifølge Bloms analyse betydelig svakere blant den europeiske befolkningen, med unntak beboere med fransk eller tidligere jugoslavisk opprinnelse, enn blant de aller fleste grupper med ikke-vestlig landebakgrunn. Dette tyder på en sterk geografisk opphopning av de etniske gruppene som er mer utsatt for diskriminering i bolig- og arbeidsmarked i visse deler av byen.

Ifølge Barstad (2001) er segregeringstendensene nokså utbredt mellom storbyer og andre større kommuner i Norge. Barstad har benyttet ulike indekser

og identifisert en opphopning av visse levekårsproblemer i en del av sentrumsområdene i mellomstore byer på Østlandet, spesielt i Kristiansand, Sarpsborg og Skien, som var vel så utsatt for levekårsproblemer som bosatte i sentrumsområdene av Bergen, Trondheim og Stavanger. Arbeidsløsheten i to bydeler i Drammen var omtrent på nivå med Oslo indre øst. Men innbyggertallet i disse bydelene er i gjennomsnitt lavere enn innbyggertallet i sentrumsbydelene i storbyene.

Barstad har også påpekt et viktig dataproblem, hvor sammenligninger av levekårsproblemenes utbredelse i ulike deler av storbyene påvirkes av innbyggertallet i områdene som sammenlignes, slik at områdene med mindre innbyggertall viser som regel større variasjoner i levekårsindekser. Bydelene i de storbyene som her er vurdert varierer mellom gjennomsnittlig 30.000 innbyggere i Oslo, Bergen og Trondheim, 16-19.000 i Kristiansand og Stavanger og 6.000 i Tromsø og Drammen. Dette er et problem ved sammenligningene hvis en skal bruke bydelsstatistikk (grunnlaget for SSBs levekårsindekser). I tillegg er bydelsavgrensing valgt ut fra forskjellige kriterier i hver by. Bl.a. Oslo kommune har bevisst valgt en bydelsinndeling som gir nokså homogene sosioøkonomiske grupper i den enkelte bydel.

Av de enkelte levekårsproblemene har Barstad (2001) bare sett på variasjoner i dårlige boforhold innen bydelene, blant annet med betydelige variasjoner i boforhold *innenfor* Trondheims og Stavangers sentrumsbydeler. Barstad skriver (ibid):

"I delområdene Midtbyen og Lademoen i Trondheims sentrumsbydel var boforholdene i visse henseender vel så dårlige som i Oslo indre øst og Bergen Sentrum. Det samme gjelder delområdet Johannes i Stavangers sentrumsbydel Storkhaug. Dette er også områder hvor det bor relativt mange skilte og separerte, personer med lav utdanning og ikke-vestlige innvandrere. Innen Bergen Sentrum er det betydelige forskjeller mellom høystatusområdet Årstad og det øvrige sentrumsområdet."

Ifølge Barstad har datamaterialet også visse mangler, noe som skaper et overdrevet negativt inntrykk av levekårene i Oslo indre øst og andre sentrumsområder i storbyene. Det rettes betydelig fokus på store problemer på mange felter, befolkningen selv ofte opplever situasjonen annerledes. Barstad viser til at en stor del av befolkningen som er bosatt i Oslo indre øst opplever positive sider ved sentral beliggenhet, et generelt bra tjenestetilbud og et godt sosialt miljø. Det må også understrekes at selv i Oslo indre øst rammer de fleste levekårsproblemene bare en mindre del av befolkningen.

Sammenlikning mellom storbyene med levekårsindeks på bydelsnivå

Som en illustrasjon av en mulig tilnærming til dette har vi sammenliknet variasjonen i levekår mellom bydelene i den enkelte kommune for de største kommunene (se Figur 2-7). Vi har benyttet SSBs samlede levekårsindeks for 2005 pr bydel i de største kommune som en mulig variabel for å teste segregering.

Denne analysen er basert på SSBs beregnede levekårsindeks, som er en avledet målvariabel basert på en rangering av kommuner og bydeler. Bydelsinndelingen er dessuten gjort på forskjellig grunnlag og ut fra forskjellige hensyn

i hver by². Vi antar derfor at denne analysen ikke gir et korrekt bilde av segregering for sammenlikning mellom byene, men at den likevel kan gi en grov indikasjon av forskjellene, som en innledning til nærmere drøfting av forhold mellom segregeringsgraden og kommunale utgifter.

I SSBs levekårsindeks inngår følgende faktorer:

- Sosialhjelpstilfeller per 100 innbyggere, 16 år eller mer
- Dødelighet i alt per 100 000 innbyggere, alders- og kjønnsjustert
- Attføringspenger i løpet av 2004 per 1 000 innbyggere
- Uførepensjonister 16-49 år per 1 000 innbyggere 16-49 år
- Voldssiktelser pr 10 000 innbyggere
- Arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak per 100 innbyggere
- Overgangsstønadsmottakere per 100 kvinner 20-39 år
- Lav utdanning - andel 30-39 åringer med barne- og ungdomsskolenivå som høyeste fullførte utdanning

Ifølge SSB er denne levekårsindeksen ikke ment som en god statistisk analyse, men et mål som kan brukes for å vise forskjeller mellom bydeler og kommuner – noe som nettopp er formålet i en vurdering av segregering i storbyene. Vi gjør også oppmerksom på at det er en rekke sentrale levekårsvariabler som ikke inngår i denne indeksen, slik som for eksempel andel skilte og separerte, andeler med lav inntekt, eller andeler med ikke-vestlig bakgrunn. Indeksen er utformet for heller å vektlegge det faktiske behovet for de viktigste formene for offentlig støtte.

Resultatene i Figur 2-7 viser at Oslo har klart høyest segregering etter beregnet standardavvik mellom bydelene, og Bærum og Trondheim klart lavest. Segregeringsmålet ser ut til å være nokså likt for både Kristiansand, Drammen og Bergen. Det er en viss sammenheng mellom segregering og kommunestørrelse, men den er ikke slående når en ser bort fra Oslos særstilling, som både den største og den mest segregererte kommunen.

Hvis vi ser nærmere på hvilke konkrete levekårs mål som gir utslag for segregeringen, finner vi følgende hovedtrekk:

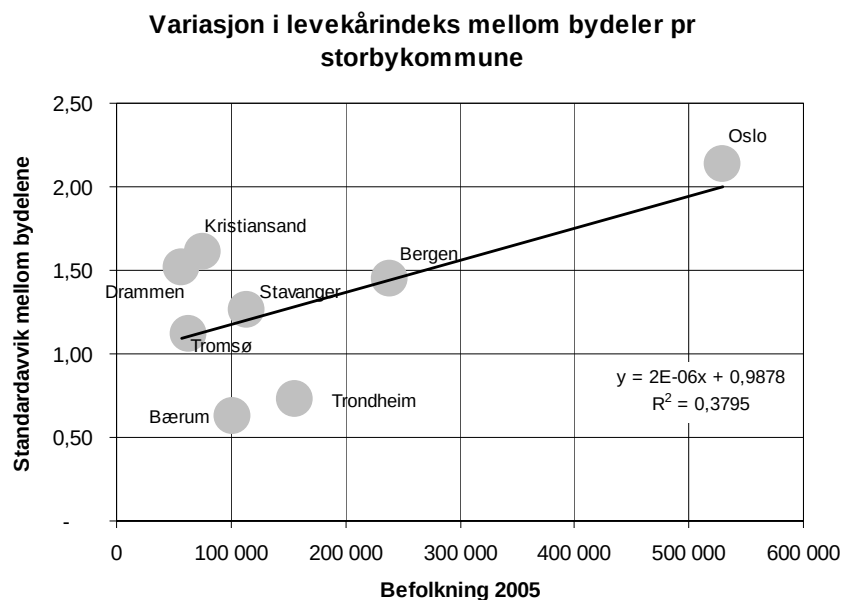
Dødelighet i den enkelte bydelen viser sterkest variasjon av alle levekårs målene, og er spesielt utpreget i Oslo og Tromsø. Dødelighet varierer også nokså sterkt mellom bydelene i alle de andre storbyene med unntak av Trondheim og Bærum.

Dernest viser **mottak av sosialhjelp** sterk variasjon mellom bydelene, spesielt i Oslo men også i Bergen, Stavanger og Drammen.

Det er dessuten sterk variasjon i andelen med **lav utdanning** mellom bydelene i Oslo, noe som også varierer betydelig mellom bydelene i Trondheim og Tromsø.

² For Oslo har bydelsinndelingen vært en viktig prosess, gjennomført først på slutten av 1980-tallet og revurdert igjen i 2004. Bydelene i Oslo har roller som både enheter for samfunnstjenester og for lokaldemokratisk deltakelse. Etter en faglig og politisk vurdering har det vært viktig for Oslo at bydelene har en stor grad av entydighet i forhold til lokalsamfunnet, og grensene følger derfor i stor grad sosioøkonomiske skillelinjer. I de andre byene har bydelsinndelingen en mindre formell funksjon, delvis for organisering av tjenesteproduksjon men mest som enheter for statistikk og interne analyser og samhandling i den enkelte by. Inndelingen som er valgt følger derfor ikke i samme grad de sosioøkonomiske skillelinjene i storbyene utenom Oslo.

Vold varierer betydelig mellom bydelene i Oslo, Stavanger, Drammen og Tromsø, mens de øvrige levekårsmålene viser liten gjennomgående variasjon mellom bydelene. **Mottak av attføringspenger** viser *liten* variasjon mellom bydelene, og er nesten helt jevnt fordelt mellom bydelene i Trondheim og Bærum (dog på et henholdsvis høyt og lavt nivå).



Figur 2-7 Samvariasjon mellom beregnet segregering mellom bydelene og innbyggertall

Denne analysen av levekårsindeksen og segregering tyder dessuten på et annet interessant funn. I motsetning til hva man kanskje ville ha forventet, ser det ut til at det ikke noen klar sammenheng mellom det samlede levekårs målet og segregeringstendensen byene seg i mellom. I Oslo og Stavanger er det en svak positiv samvariasjon, slik at noen av de variablene som viser mål for relativt dårlige levekår viser også en betydelig eller sterk segregering for den samme variabel. Derimot er det slik i Bergen, Kristiansand og Trømsø, at de variablene som viser relativt sett *minst* levekårsproblemer i byene samlet, viser samtidig *sterkest* variasjon mellom bydelen.

Hvis graden av segregering har en sammenheng med behovet for kommunale tjenester samlet sett, må vi bruke data for geografiske forhold som er sammenliknbare mellom byene, dvs noe annet enn bydelsstatistikk.

Behov for å utvikle sammenliknbare databaser og teste virkninger for velferdskostnader

Spørsmålet gjenstår, om segregering i seg selv kan bidra til å øke behovet for offentlige tjenester i storbykommunene samlet sett. Hvis dette er tilfelle, vil velferdsbehovet i en kommune samlet være større når samfunnet er sterkt geografisk inndelt, enn når de samme gruppene bor med en jevnere romlig fordeling. Dette kan testes ved å etablere en egnet database eller indikator for den interne fordelingen av viktige levekårsfaktorer i alle kommuner. Etter det vi erfarer er en slik vurdering bare gjennomført i Oslo, men muligheten

for å utvikle en objektiv og egnet indikator for segregering i alle kommuner bør utredes nærmere.

I utlandet er det gjennomført en rekke studier av egnete indikatorer for slike levekårs mål og virkninger for offentlig økonomi (for eksempel Bramley & Evans, 2000, og Tunstall & Lupton, 2003). Her finnes trolig mye erfaring som kan ha relevans til norske forhold i en oppfølging av dette som kan omfatte flere storbyer enn Oslo.

Vi viser til at Borgeutvalget har brukt adressebasert data i en annen sammenheng, for mål for geografisk spredning i forbindelse med en ny kostnadsnøkkel indikator for samferdselssektoren. Det illustrerer at det er mulig å etablere en database for geografiske fordelinger, noe som også bør vurderes for sosioøkonomiske variabler. En slik database vil kunne være grunnlag for både å sammenlikne segregering mellom kommunene på en bedre måte og deretter å analysere virkningen for kommunale utgifter.

3 UFRIVILLIGE ULIKHETER I FAKTORPRISENE

3.1 Innledning

Diskusjonen omkring hva som bør omfattes av utgiftsutjevningen, kan deles opp i to prinsipielt separate spørsmål: i) hvilke tjenesteområder som bør omfattes, og ii) hvilke kostnadsdrivende elementer/faktorer som bør omfattes. Når det gjelder det første spørsmålet legger Borgeutvalget seg på samme linje som Rattsøutvalget, dvs. at det er kostnader knyttet til "nasjonale velferdsoppgaver" samt administrasjon som skal kompenseres for i utgiftsutjevningen. Eventuelle kostnadsforskjeller knyttet til lokale oppgaver skal dermed holdes utenfor.

Det andre spørsmålet gjelder hvilke typer av eventuelle ufrivillige kostnader (kostnadsdrivere) systemet skal rettes inn mot å fange opp. Dette diskuteres blant annet i utvalgets avsnitt 7.8.2. Der skilles det mellom utgiftsforskjeller knyttet til variasjon i etterspørsel etter kommunale tjenester på den ene siden og variasjon i kostnadsforhold på den andre.

Utvalget anbefaler at kommuner gis full kompensasjon for sosioøkonomiske forhold som påvirker behovet (etterspørselen) etter kommunale tjenester.

Når det gjelder kostnadsforhold viser utvalget tilbake til Rattsø-I-utredningens oppstilling av faktorer som ut fra en produksjonsteoretisk tilnærming påvirker enhetskostnadene ved kommunale tjenester:

- Faktorpriser (hovedsakelig lønn, men også kapitalkostnader)
- Skala av produksjon (smådrift, stordrift)
- Lokale karakteristika (bosettingsmønster m.v.)
- X-ineffektivitet (merkostnader sammenlignet med mest mulig kostnadseffektiv drift korrigert for skalaeffekter og andre relevante forhold)
- Kvaliteten på tjenesten

Utgiftsutjevningen skal ideelt sett fange opp ufrivillige kostnadsulemper knyttet til de første tre kulepunktene ovenfor, mens en derimot ikke ønsker å gi kompensasjon for merutgifter pga ineffektiv drift eller (selvvalgt) høyere kvalitet. Det er imidlertid et betydelig stykke vei fra de prinsipielle anbefalingene til de faktiske når det gjelder ufrivillige kostnadsdrivende faktorer. Som utvalget skriver (s. 142): "I dag fanges variasjoner i kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene opp gjennom to typer kriterier:

- Mål på bosettingsmønstret
- Kommunestørrelse

Med andre ord finnes det ikke noen direkte kompensasjon i det nåværende inntektssystemet for eventuelle faktorprisforskjeller, verken for lønnsnivåforskjeller eller forskjeller i kapitalkostnader. Det eneste som eventuelt tas hensyn til er "tilfeldige" samspillseffekter mellom bosettingsmønster og/eller kommunestørrelse som indirekte fanger opp de underliggende, direkte års-

kene til kostnadsforskjellene. Det er derfor åpenbart slik at dersom det er betydelige forskjeller i prisnivået på viktige innsatsfaktorer som arbeidskraft og kapital, vil dette neppe fanges opp på en treffsikker og god måte av dagens inntektssystem. I dette kapittelet tar vi derfor faktorpriser på hhv. kapital og arbeidskraft opp til nærmere analyse.

3.2 Ufrivillige forskjeller i kapitalkostnader

3.2.1 Bakgrunn

I NOU (1996:1), den såkalte Rattsø-utredningen, forslås det ikke å etablere kostnadsutjevnenende kriterier som følge av ufrivillige forskjeller i kapitalkostnader. Grunnen er at det antas at kapitalkostnadene er nær proporsjonale med driftsutgiftene og dermed ikke vil gi opphav til nevneverdige fordelingsvirkninger mellom kommunene. Som vist i Langørgen og Rønningen (2002) er ikke det nødvendigvis riktig, men er avhengig av hva slags finansieringsmuligheter for ny kapital som finnes og om det er tilpasningstreggheter i kommunenes dimensjonering av realkapitalen til endringer i demografiske faktorer. Ved muligheter for lånefinansiering, og med perfekt informasjon om endringer i demografiske forhold, skulle det i prinsippet ikke være grunnlag for å hevde at det er ufrivillige forskjeller i kapitalkostnadene mellom kommuner, i følge forfatterne.

I mandatet til Inntektssystemutvalgets utredning (NOU, 2005:18), står det følgende å lese:

"Utvalget bes spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Som grunnlag for arbeidet vil det i løpet av 2003 foreligge en egen utredning fra SSB om kapitalkostnadene ved skolebygg (Prosjektet "Analyse av kapitalslit og investeringer i kommunale skolebygg"). Høsten 2003 skal det nedsettes et eget utvalg for å vurdere dagens kommunale eiendomsforvaltning og behovet for endringer. Det vil være behov for kontakt mellom utvalgene."

Her bes altså utvalget eksplisitt om å foreta en vurdering av kapitalkostnadenes betydning for kommunenes utgifter. Det arbeidet som faktisk er gjennomført på dette området, kan imidlertid ikke sies å tilfredsstille de forventninger formuleringen gir opphav til. Det påpekes riktignok at det er forbundet med store problemer å innføre et system for utgiftskompensasjon på bakgrunn av det datamaterialet som i dag foreligger. Det er det ikke vanskelig å være enig i, men da skulle en kanskje tro at utvalget la ned et visst arbeid i å beskrive hva som faktisk må til av informasjon for at et opplegg for kompensasjon av eventuelle ulikheter i kapitalkostnader kan gjennomføres i framtiden.

Langørgen og Rønningen (2002) finner på bakgrunn av økonometriske analyser at kapitalkostnadene (avskrivninger) øker med kommunens frie inntekter. De viser videre at små kommuner har høyere kapitalkostnader enn store kommuner, og tolker dette som et uttrykk for stordriftsfordeler i utnyttelsen av kapitalen. Spredtbygde kommuner med lange reiseavstander har også høyere kapitalkostnader, noe som tyder på økt kapitalbehov ved å yte et desentralisert tjenestetilbud. Kommuner i vekst har lavere kapitalkostnader på kort sikt, mens virkningene på lenger sikt er tilnærmet lik null. Det betyr at befolkningsendringer bare har en midlertidig effekt på kapitalkostnadene, når

det ses bort fra eventuelle virkninger av bedre eller dårligere utnyttelse av stordriftsfordelene knyttet til kapitalbruken.

Et hovedproblem med diskusjonen av kapitalkostnader i NOU (2005:18) er at den reduseres til en diskusjon knyttet til problemer vekstkommuner har med tilpasning av kapasitet til økende folketall. Dette er jo, som Langørgen og Rønningen (2002) og utvalget selv påpeker, først og fremst et temporært problem og representerer således ikke permanente forskjeller i kostnader mellom disse og andre kommuner. En faktorpristilnærming synes derfor å være mer relevant – dvs. en hypotese om at noen kommuner har permanent og ufrivillig høyere kostnader ved produksjon av kommunale velferdsgoder som følge av at brukerprisen på kapital er høyere.

Modellene i Langørgen og Rønningen (2002) forutsetter imidlertid at selve prisen per mengdeenhet kapital er gitt og lik for alle kommuner og er derfor ikke egnet for en analyse av en slik problemstilling. Forutsetningen om ingen prisvariasjon synes streng og lite realistisk. Spesielt er det grunn til å tro at tomteprisene varierer mellom kommuner, noe som vil påvirke kommunenes kapitalkostnader. Men det vil i prinsippet ikke påvirke kommunens avskrivninger fordi grunneiendom ikke skal inngå i avskrivingsgrunnlaget.³ Bl.a. av disse grunner anser vi derfor høye kapitalkostnader potensielt å være en viktig kostnadsdriver i storbyenes produksjon av kommunale tjenester. Hovedbegrunnelse for denne antagelsen er at tomteprisene i storbyene er vesentlig høyere enn det de er i mindre kommuner uten spesielle presstendenser. Det samme antar vi er tilfelle for byggekostnadene, om enn i et noe mindre omfang.

En mulig innvending mot dette er at tomteeiendom ofte ikke forringes i verdi, i hvert fall ikke i storbyene. Slike investeringer representerer med andre ord en vesentlig verdi for de kommunene som eier arealer, og det skulle derfor være liten grunn til å kompensere for dette gjennom systemet for utgiftskompensasjon i Inntektssystemet. Dette kan imidlertid fort føre til en feilslutning. At tomtene har høy verdi betyr jo også at kostnadene ved at de bindes opp, for eksempel i kommunal tjenesteproduksjon, er høy. Kommunal tjenesteproduksjon krever nemlig tomtearealer – man kan bare i begrenset grad substituere seg bort fra denne type faktorbruk: Man kan verken flytte den kommunale tjenesteproduksjonen til områder der tomtearealer er billigere eller – iallfall i svært liten grad – skifte til mindre kapitalintensiv tjenesteproduksjon. Det betyr at det finnes et minstenivå på tomtearealer i en kommune som er låst fast til kommunal tjenesteproduksjon som skoler, pleie- og omsorgsinstitusjoner, barnehager, kontorer, veier osv. En kunne tenke seg at verdiene kunne realiseres gjennom salg og at kommunen baserte sine tomtearealbehov på leie. Da ville høye kapitalkostnader direkte avleses gjennom høye utgifter til leie av infrastruktur. Et annet moment som kan fremsettes er hvorfor kommunene skal kreve en markedsbasert avkastning på tomteeiendommene sine, noe som innebærer nettopp høye kapitalkostnader ved bruk i egen tjenesteproduksjon? Til det kan det argumenteres at kommuner, som er i besittelse av verdifulle tomteeiendommer, ikke bør stille svakere krav til avkastning på disse enn det for eksempel kommuner med sterke eierinteresser i kraftselskaper gjør.

³ Som vi viser senere, er det imidlertid her store forskjeller i kommunal praksis.

Et mål på kommunenes kapitalkostnader i Kostras resultatregnskap er leieutgifter på hvert funksjonsnivå. Leiekostnader påvirker det kommunale driftsresultatet, og for kommuner som baserer det meste av sin areal- og annen kapitalbruk på leie, vil vedkommende kommunes kapitalkostnader framkomme gjennom disse. Det er imidlertid svært få eller ingen kommuner i Norge som ikke selv eier store deler av de arealer og den bygningsmasse som inngår i kommunal tjenesteproduksjon. Å bare bruke driftsutgifter på de ulike funksjonsområdene som grunnlag for beregning av betydningen av f.eks. ulikhet i tomteverdier mellom kommuner, vil derfor i betydelig grad undervurdere de totale kapitalkostnadene. Her finnes imidlertid noen viktige unntak. Det er de kommunene som har etablert egne kommunale eiendomsforvaltningsforetak. I den grad det kommunale foretaket fakturerer husleie til markedspris til kommunene, vil leieutgiftene til alle funksjonsområder inngå i driftsutgiftene og også gi resultateffekt. I slike tilfeller har vi prinsippet fanget opp kapitalkostnadene på en god måte – gitt at leieprisen er satt rimelig i samsvar med leieprisen i markedet. På den annen side vil de kommunene som opererer med en slik modell systematisk få overvurdert sine driftsutgifter sammenliknet med kommuner som ikke benytter en slik konsernmodell. Dette er for øvrig en svakhet med alle de analyser som gjennomføres med Kostra som datagrunnlag.

Siden regnskapsåret 2001 er avskrivninger innført som en del av Kostra – riktignok uten at det har resultateffekt for kommuneregnskapet. Bruk av disse som uttrykk for kapitalkostnadene i kommunene, kan i prinsippet benyttes i forbindelse med analyser av ulikheter i kapitalkostnadsbehov mellom kommuner, slik bl.a. Langørgen og Rønningen (2002) gjør. De påpeker imidlertid en rekke mulige svakheter ved bruk av informasjon om avskrivninger fra Kostra. For det første påpekes problemer knyttet til å kartlegge kapitalbeholdningen (avskrivingsgrunnlaget) skikkelig, siden det her er snakk om investeringer, med ulik levetid, som er spredd over en lang tidsperiode. For det andre er det problemer knyttet til verdimessige omvurderinger av kapitalen, siden det ikke finnes noen markedspris på realkapitalen. Det er derimot muligheter for å ta hensyn til endringer i det generelle prisnivået ved bruk av kostnadsindekser, men det blir ikke gjort i Kostra, som bygger på prinsippet om historiske kostnader. Det betyr at avskrivingsgrunnlaget er målt i nominelle priser, hvilket kan gi opphav til skjevheter fordi avskrivningene er høyere for nye enn for eldre ellers like investeringer. Til slutt påpekes problemer knyttet til bruk av lineære avskrivninger, slik som i Kostra. Prinsipielt sett er det nok mest hensiktsmessig å benytte geometriske avskrivninger, siden det er lite sannsynlig at realkapitalen slites på den måten som forutsettes ved lineære avskrivninger.

I tillegg til momentene omtalt i Langørgen og Rønningen (2002), kan det også tilføyes noen tilleggsmomenter. Bl.a. kan fraværet av resultateffekt av kommunale avskrivninger i seg selv være et ankepunkt mot kvaliteten på avskrivningene, fordi kommunene ikke har et sterkt nok incitament til å føre disse på en forskriftsmessig og god måte. For det andre vil ulik praksis i forbindelse med aktivering av vedlikehold og erstatningsinvesteringer, kunne gi opphav til skjevheter i resultatene for de beregningene vi legger opp til å gjennomføre. Et tredje moment, som er avgjørende i denne sammenheng, er at tomtearealer etter regelverket ikke skal avskrives – levetiden er uendelig. Etter vår oppfatning er tomtekostnader den viktigste kilden til forskjeller i kapitalkostnader mellom kommunene. Tomtekostnader fanges i prinsippet ikke opp i kapitalkostnaden når kun avskrivninger legges til grunn.

Vi skal i det følgende diskutere disse problemstillingene mer inngående, der det endelige målet er å komme fram til prinsipper for føring av kapitalkostnader som i framtiden kan benyttes som grunnlag for gjennomføring av analyser av kommunevise forskjeller i kapitalkostnader, og som dessuten gir mulighet for etablering av eventuelle utgiftsutjevner indekser.

3.2.2 Kapitalkostnader – brukerpris på kapital

I empiriske analyser av produksjonssammenhenger inngår som regel realkapital (K), arbeidskraft (L), energi (E) og råmaterialer (M). Slike sammenhenger omtales ofte for KLEM-funksjoner. Kapital avviker i betydelig grad fra de tre andre innsatsfaktorene, fordi kapitalen er en beholdningsstørrelse med levetid over flere driftsperioder. For arbeidskraft bruker man for eksempel et visst antall årsverk i løpet av et år og betaler lønn for hvert av disse, for energi og råmaterialer bruker man en viss mengde per periode og betaler en enhetspris. Realkapital investeres på et tidspunkt til en pris per enhet, som har varighet i flere år før den skrapes. For å sammenlikne kostnadene for de ulike faktorene i hver periode, har man således behov for å periodisere kostnadene forbundet med en investering. Denne periodiserte kostnaden knyttet til forbruket av realkapital er det som ofte omtales som brukerprisen på kapital.

Beholdningen av kapital i faste priser ved utgangen av periode t (K_t) framkommer ved:

$$K_t = K_{t-1} + I_t - D_t \quad (3.1)$$

der I_t er brutto investeringer i periode t og D_t er kapitalslitet i periode t . Vi har altså at beholdningen av kapital ved utgangen av periode t bestemmes av beholdningen ved inngangen til perioden (K_{t-1}) pluss bruttoinvesteringen i løpet av perioden fratrasket kapitalslitet i samme periode.

Hvis vi antar at kapitalslitet i periode t utgjør en fast andel δ (kapitalslitraten), der $0 \leq \delta < 1$, av kapitalbeholdningen i samme periode, så har vi at $D_t = \delta K_t$. Videre vil kostnaden ved å binde opp kapital i en periode uttrykkes ved rentekostnaden, $R_t = rK_t$, der r er rentesatsen. Til slutt vil kapitalbeholdningen i perioden kunne være gjenstand for reelle verdiendringer, for eksempel som følge av endrede etterspørselsforhold. Vi har da $p = \Delta K_t / K_t$, der p er verdiendringen i løpet av perioden. Vi kan da definere brukerpris på kapitalbeholdningen ved inngangen til periode t som:

$$BK_t = K_t(\delta + r - p) \quad (3.2)$$

Det er altså verdien av kapitalbeholdningen, kapitalslitraten, rentesatsen og verdiendringene som bestemmer brukerprisen på kapital. Renten vil alltid representere et kostnadselement ved bruk av kapital så lenge $r > 0$. Kapitalslitet vil også veldig ofte representere en kostnad, men her finnes et viktig unntak – nemlig grunneiendom som antas ikke å depresiere (slites ned). Verdiendringene vil også kunne representere potensielt endrede brukerpriser. Ved positive verdiendringer vil brukerprisen falle, mens den ved negative verdiendringer vil stige.

Hvor aktuelt det er å bringe inn verdiendringer i denne sammenheng kan diskuteres. Realkapital til bruk ved kommunal tjenesteproduksjon er ofte bygg

og eiendommer, og i de sterkest belastede pressområder vil det finnes et marked for denne type kapital der verdien stiger reelt i en periode, i hvert fall for tomter. I så fall vil det bety at brukerprisen isolert sett reduseres for denne perioden. Men ettersom verdien stiger vil også alternativkostnaden ved å binde opp denne realkapitalen stige – for gitt rente. Dersom renten er lik realprisøkningen på tomter, samtidig som vi vet at tomter ikke depresieres, så er med andre ord brukerprisen på tomtearealer lik null. Dersom realverdiøkningen er større enn renten, så vil til og med brukerprisen være negativ. Denne tankegangen forutsetter imidlertid at det finnes et velfungerende sekundærmarked for realkapital av den type som benyttes i forbindelse med produksjon av kommunale tjenester. For tomtearealer kan en nok langt på vei hevde at det er tilfelle. Men igjen må det påpekes at for kommunen bindes det opp tomtearealer i kommunal tjenesteproduksjon. Vi kan tenke oss at det finnes et absolutt minstenivå for arealbruk i forbindelse med kommunal tjenesteproduksjon, og dette arealet kan ikke omsettes selv om det finnes velfungerende sekundærmarkeder. For kommunen er dette minstearealet bundet fast til kommunal tjenesteproduksjon og verdiendringer har derfor heller ikke relevans for beregning av kommunale kapitalkostnader knyttet til denne arealbruken. For tomtekapital vil vi derfor argumentere for at det således kun er rentekostnadene som skal legges til grunn ved beregning av kapitalkostnadene. Det samme vil gjelde for kommunal bygningskapital.

3.2.3 Kapitalkostnader i kommunale regnskap

Tradisjonelt har det vært liten oppmerksomhet omkring kapitalkostnader i kommunene, med unntak av renteutgifter. Dette er kapitalkostnader forbundet med en del av fremmedkapitalen, nemlig langsiktige innlån som vanligvis er tatt opp for å finansiere anleggsmidler. Også gjeldsavdragene har vært viet stor oppmerksomhet og betegnes i noen sammenhenger som kapitalkostnader.⁴

Når prosjekters lønnsomhet skal beregnes og tjenester skal prissettes, må alle kostnader inkluderes.⁵ En kritikk mot kommunale regnskaper tar utgangspunkt i at kun deler av kostnadene er med i regnskapet. Særlig har kostnader forbundet med varige driftsmidler vært satt for lavt. Dette skyldes langt på vei tradisjonen med utgiftsføring av varige driftsmidler. I kommuneregnskapet blir varige driftsmidler regnskapsført i sin helhet i investeringsregnskapet i anskaffelsesåret. Kommunal- og regionaldepartementet omtaler på sine nettsider regnskapsføring av varige driftsmidler slik:

"I kommuneregnskapet blir varige driftsmidler utgiftsført i sin helhet i anskaffelsesåret. Dette fører som regel til en ubalanse mellom inntekter og utgifter. Ubalansen salderes ved at bruk av lånemidler inntektsføres i bevilgningsregnskapet. I tillegg blir varige driftsmidler aktivert i balanseregnskapet i anskaffelsesåret. I følge budsjett- og regnskapsforskriftene skal kommunene foreta ordinære avskrivninger av varige driftsmidler i balanseregnskapet. Hensikten med disse avskrivningene er primært å synliggjøre verdiforringelsen av de varige driftsmid-

⁴ I mange kommunale sammenhenger regnes avdrag på langsiktig gjeld som kapitalkostnad. Det er ikke i samsvar med alminnelig begrepsbruk verken i økonomisk teoretisk eller i regnskapsfaglig litteratur. Her vil vi holde oss til den vanlige definisjonen, hvor kapitalkostnader er en regnskapspost som har negativ virkning på egenkapitalen.

⁵ En grei drøfting av kapitalkostnader tilknyttet prising av kommunale tjenester finnes i rundskriv H-2140 "Retningslinjer for beregning av selvkost av kommunale betalingstjenester."

ne. Kommunene er pålagt å føre ordinære avskrivinger i sine driftsregnskaper (tilsvarende resultatregnskap), men disse gir ikke resultateffekt.

I driftsregnskapet føres ordinære avdrag på lån knyttet til varige driftsmidler. Det er ikke stilt krav om noen belastning i driftsregnskapet for varige driftsmidler som ikke er finansiert ved opptak av lån."

Kort oppsummert kan vi konstatere at avskrivinger ikke gir endelig resultateffekt, og at anskaffelsen av varige driftsmidler regnskapsmessig ikke periodiseres over økonomisk levetid.⁶

Avskrivinger begrunnes i regnskapsregulering i privat sektor⁷ med behovet for å fordele anskaffelseskostnaden over varige driftsmidlers levetid. Formålet med avskrivinger i Kostra er å gi et anslag på kapitalslitet målt i kroner. Kapitalslitet viser den verdiforringelsen av varige driftsmidler som skyldes slitasje og foreldelse i løpet av en periode. For å verdsette kapitalslitet trenger vi å verdsette grunnlaget for kapitalslitet (avskrivingsgrunnlaget) og vi trenger en modell for tidsprofilen for kapitalslitet.

Vanligvis fastsettes avskrivingskostnaden med utgangspunkt i faktisk anskaffelseskost. Denne størrelsen omtales gjerne som historisk kost. Som vi har diskutert ovenfor, medfører denne praksis en del problemer knyttet til sammenligning av ellers like investeringer utført på ulike tidspunkt. Utbedringer og påkostninger av varige driftsmidler som medfører økt standard, regnes som investeringer og inngår i avskrivingsgrunnlaget. Avskrivingsgrunnlaget påvirkes ikke av investeringstilskudd eller andre typer subsidier som bidrar til finansiering av en investering (bruttometoden). Faglig sett er det neppe tvil om at bruttometoden er korrekt. Det kan ikke være riktig at avskrivingsgrunnlaget delvis skal være bestemt av tilskudd, som ikke kan påregnes ved evt. gjenanskaffelse.⁸

Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner fastslår at avskrivingsgrunnlaget skal være anskaffelseskost, jf. § 8. Forskriften fastsetter også avskrivingsmetode og avskrivningstider for ulike typer anleggsmidler. Anleggsmidler som har begrenset økonomisk levetid, skal avskrives med like store årlige beløp over levetiden til anleggsmiddelet, dvs. lineære avskrivinger. Ovenfor har vi problematisert bruken av lineære avskrivinger. Teoretisk sett er det neppe tvil om at bruk av geometriske avskrivinger bedre fanger opp den faktiske depresieringen.

Årsregnskapsforskriften har forholdsvis fyldige avskrivingsbestemmelser for ulike typer varige driftsmidler. Følgende avskrivingsperioder skal legges til grunn for ulike grupper anleggsmidler:

⁶ For en grundigere innføring i det kommunale regnskapssystem vises til Mauland og Mellemvik (2004)

⁷ Foretak som er regnskapspliktige etter Lov om årsregnskap m.v. (Regnskapsloven) sine ordinære regler

⁸ For nærmere omtale av bruttometoden se KRS nr 2 (2005)

5 år:	IKT-utstyr, kontormaskiner og lignende.
10 år:	Anleggsmaskiner, maskiner, inventar og utstyr, verktøy og transportmidler og lignende.
20 år:	Brannbiler, parkeringsplasser, trafikklys, tekniske anlegg (VAR), renseanlegg, pumpestasjoner, forbrenningsanlegg og lignende.
40 år:	Boliger, skoler, barnehager, idrettshaller, veier og ledningsnett og lignende.
50 år:	Forretningsbygg, lagerbygg, administrasjonsbygg, sjukeheimer og andre institusjoner, kulturbygg, brannstasjoner og lignende.

Kortere avskrivningstider kan legges til grunn dersom det er åpenbart at levetiden er kortere enn de fastsatte avskrivingsperiodene.

Størrelsen på kapitalkostnaden bestemmes også av alternativkostnaden, dvs. rente av investert kapital. Den kalkulatoriske renten skal være uavhengig av om kapitalen er finansiert med egen- eller fremmedkapital. I tillegg til avskrivninger må derfor kalkulatorisk rente på totalkapitalen (egenkapital + fremmedkapital) inkluderes dersom hele kapitalkostnaden skal beregnes. Både kommuneregnskapet og bedriftens regnskap reflekterer bare rentekostnad forbundet med fremmedkapitalfinansiering. Kostnad forbundet med egenkapitalfinansiering påvirker ikke resultatet. I en bedrifts regnskap vil selve resultatet utgjøre avkastningen på egenkapitalen, og denne størrelsen kan dermed ikke inngå som en kostnad i resultatet. Det er ikke tilfelle for kommuner, men det bør likevel beregnes fulle kapitalkostnader slik at man får fram alternativkostnadene ved kommunal tjenesteproduksjon.

Kalkulatorisk rente og kapitalens alternativkostnad blir ofte betraktet som identiske størrelser. Investeringer i infrastruktur, til drift av f.eks. kommunale vannverk, har ofte ingen alternativ anvendelse og er dermed "sunk costs". Fra et alternativkostnadssynspunkt kan det derfor argumenteres for at verdien av realkapitalen knyttet til vannverket settes til null. Men så lenge realkapitalen faktisk anvendes til sitt primærformål – i dette eksemplet til vannverk – påløper regnskapsmessige kostnader selv om investeringen er "sunk". Det kan således trekkes en parallell til prinsippet om fortsatt drift i regnskapsloven⁹. Fortsatt drift forutsetningen kan også ses på som en underliggende forutsetning i kommunale regnskap. En nødvendig betingelse for at avskrivning skal være meningsfull, er at virksomheten kan antas å vedvare i det tidsrommet som det avskrives over. Alternativet til fortsatt drift er verdsetting til virkelig verdi ved avvikling. Kommunal regnskapsregulering har ingen bestemmelser om regnskapsføring ved avvikling. Dette har sammenheng med at kommunene ikke kan gå konkurs eller avvikles.

Dette skulle derfor også tilsi at man beregner fulle kapitalkostnader så lenge vannverket er i drift. Om en ikke gjør det, vil en dessuten gi forbrukeren feil prissignaler, dvs. en pris på bruk av vannverket som ikke reflekterer alle relevante kostnader. Som et kompromiss anbefaler Kommunal- og regionaldepartementet at det beregnes fulle kapitalkostnader i forbindelse med prisset-

⁹ Lov om årsregnskap m.v. § 4-5

tingsspørsmål, til tross for at det ikke er i samsvar med de kommunale regnskapsprinsippene.

For nye tiltak vurderer vi det som riktig å anvende den samfunnsøkonomiske kalkulasjonsrenten. Finansdepartementet har nylig revidert den anbefalte samfunnsøkonomiske kalkulasjonsrenten til 4 % per år.¹⁰ Prinsipielt sett er det ingen forskjell på om investeringer skjer i regi av kommune eller stat.

Varige driftsmidler, som bygninger, kan ha en vesentlig verdiendring etter anskaffelse. Avskrivningene bygger på historisk kost, og er ikke påvirket av disse verdiendringene. Det er ikke anledning til å basere avskrivninger på gjenanskaffelseskost. Dersom anleggsmidler skal gjenanskaffes – noe de ofte skal – opplever en til tider at kostnaden forbundet med å kjøpe tilsvarende anleggsmiddel avviker betydelig fra den opprinnelige anskaffelsesprisen.

Ved varig verdifall skal verdien av anleggsmidlene nedskrives til virkelig verdi.¹¹ Denne bestemmelsen er hentet fra regnskapsloven og innebærer at det skal tas hensyn til verdifall i regnskapet, mens det ikke skal tas hensyn til verdistigning. Bakgrunnen for denne asymmetrien, som innebærer systematiske avvik mellom teori og praksis, er det såkalte forsiktighetsprinsippet. Så lenge verdiendringer inngår i beregning av brukerprisen på kapital, innebærer dette prinsippet en systematisk skjevhet i retning av en overvurdering av brukerprisen. I tilfeller med verdifall vil det være nedskrevet verdi av anleggsmiddelet som er grunnlaget for videre avskrivninger. I kommuneregnskapene gjelder for nedskrivninger det samme som for avskrivninger: driftsresultatet påvirkes ikke – nedskrivninger føres direkte mot egenkapitalen.

Vi kan oppsummere at kapitalkostnaden, regnskapsmessig, bestemmes av følgende størrelser:

- Anskaffelseskost (historisk kost) for anleggsmidlene
- Varige driftsmidlers (bygninger, utstyr mv.) økonomiske levetid
- Fordelingen av anskaffelseskost over økonomisk levetid
- Alternativkostnaden, dvs. rentesatsen (kalkylerenten) multiplisert med anskaffelseskost fratrukket tidligere års avskrivninger
- Verdiendringer (nedskrivninger)

I det kommunale regnskapet påvirker ikke noen av disse faktorene regnskapsresultat, selv om avskrivninger beregnes og presenteres i regnskapet. Nedskrivninger fremkommer ikke direkte i det kommunale regnskapet i det hele tatt, men fremkommer indirekte av noten kapitalkonto. Grunnlaget for å foreta beregninger som bygger på brukerprisen på kapital er således svært skrøpelig slik Kostra i dag framstår. Spesielt gjelder det beregning av brukerpriser for bruk av tomtearealer. Disse avskrives jo ikke, og det finnes i prinsippet da heller intet informasjonsgrunnlag som er egnet til å kaste lys over forskjellen i brukerprisen på tomtearealer mellom kommuner.

¹⁰ Denne er avhengig av risikoklasse, jf. Nitter-Hauge og Frøyland (2005).

¹¹ Årsregnskapsforskriften § 8.

3.2.4 Kommunal praksis

Ovenfor har vi beskrevet hvordan kapitalkostnader reflekteres i regnskapet, og påpekt noen generelle svakheter knyttet til kapitalkostnader i regnskapet. Forskjellig praksis mellom kommunene kan også medføre at sammenligning blir vanskelig. Selv om alle kommunene skal følge samme regelverk, kan det være etablert ulik praksis eller en gjennomgående praksis som strider mot regelverket. Det forholdet påpekes også i NOU (2005:18):

"Til tross for etableringen og utviklingen av KOSTRA har man etter utvalgets vurdering ikke data som er gode nok til at de kan brukes i analysesammenheng. Det har hovedsakelig sammenheng med at det er en underrapportering av avskrivninger i flere kommuner, og at det er varierende praksis mellom kommunene når det gjelder rapportering av avskrivninger."

For å undersøke nærmere praksis i ulike kommuner har vi foretatt intervju av regnskapsansvarlige i tolv kommuner. Nedenfor vil vi beskrive funnene fra intervjuene, og analysere disse med tanke på hvordan de påvirker regnskapet som datakilde.

Kvaliteten på avskrivningene har sannsynligvis økt for hvert år etter innføring av avskrivninger i Kostra i 2001. Regnskapsansvarlig i kommunene bekrefter dette, samtidig som alle påpeker at det ble lagt ned betydelig arbeid i forbindelse med innføring av avskrivninger, for å kunne fastsette korrekt bokført verdi og avskrivingsgrunnlag.

Et problem med bruk av avskrivninger som mål for kapitalkostnaden er at tomteknad ikke inngår i denne størrelsen. Som tidligere påpekt, er vi av den oppfatning at tomteknader er den viktigste årsaken til forskjeller i kapitalkostnader mellom kommuner. Et flertall av kommunene i kartleggingen skiller imidlertid ikke ut tomteknader fra øvrige byggekostnader, og foretar dermed også avskrivninger på tomteknaden. Her er det imidlertid varierende praksis, også mellom storbyene. Det er ikke mulig, basert på vår undersøkelse, å si noe om systematiske forskjeller mellom storbyer og småkommuner mht kvaliteten på regnskapet. Ut i fra dette kan vi trekke den konklusjonen at tomteknader i noen kommuner inngår i avskrivingsgrunnlaget, men når dette ikke gjøres i alle kommuner, svekkes bare sammenlignbarheten ytterligere ved denne praksisen. Avskrivningene vil i noen kommuner være systematisk overvurdert som følge av dette.

Av andre forhold som påvirker kapitalkostnad kan nevnes at kommunene har forskjellig praksis med hensyn til skille mellom vedlikehold og påkostning og om påløpte renter i byggeperioden inngår i avskrivingsgrunnlaget. Vår vurdering er imidlertid at dette har mindre betydning for sammenlignbarheten mellom kommunene.

Det er bare negative verdiendringer som reflekteres i regnskapet. Nedskrivningene er heller ikke lett tilgjengelig, og kan ikke leses ut fra data i Kostra. Et fåtall av kommunene i undersøkelsen foretok årlig nedskrivingsvurdering, og under halvparten av kommunene hadde noen gang foretatt nedskrivning av faste eiendommer og anlegg i regnskapet. Dette tilsier at verdiendringer i liten grad er reflektert i regnskapet, både positive og negative. Som vi har argumentert for tidligere, mener vi at verdiendringer har begrenset relevans for beregning av kommunale kapitalkostnader.

Det som skiller storbyene fra øvrige kommuner i undersøkelsen er forvaltning av eiendomsmassen. I Oslo og Bergen kommune er det opprettet egne kommunale foretak som forvalter eiendomsmassen. I Stavanger og Trondheim er det opprettet en egen eiendomsavdeling som forvalter den kommunale eiendomsmassen, men denne er ikke skilt ut i eget foretak. Dette er også årsaken til at Bergen og Oslo har veldig lave avskrivninger i Kostra, i forhold til kommunens størrelse. Ulik organisering medfører altså at det ikke er mulig å bruke avskrivninger som mål på kapitalkostnader. Dersom kommunene hadde utarbeidet konsernregnskap ville ikke organiseringen ha påvirket avskrivningskostnaden.

Alle storbyene foretar fakturering av husleie til brukerne av eiendommene. Husleien baserer seg ikke på en beregnet markedsverdi, men eiendomsselskapets eller -avdelingens sine kostnader tillagt et avkastningskrav. Bærum kommune foretar også intern fakturering, men etter prinsippet om kostnadsdekning uten noe avkastningskrav. Ingen av de andre kommunene i kartleggingen foretar internfakturering av husleie. Dersom alle kommuner hadde fulgt samme praksis med internfakturering av leiekostnader, ville denne størrelsen gitt et relativt godt mål på kommunens kapitalkostnader, og disse ville da vært tilgjengelige via driftsregnskapet. Problemet er imidlertid at incentivene er svake til å operere med "riktige" leiepriser selv om de vil gi resultateffekt. Høye leiepriser vil nemlig gi en motpost i høye inntekter til det kommunalt eide konsernet.

Eiendomsutvalget¹² anbefaler at det innføres en mal for beregning og praktisering av intern husleie når utleier er et kommunalt foretak eller etat. Også utvalgets forslag om å etablere en egen arena for benchmarking på prosesser og resultater i kommunal eiendomsforvaltning vil kunne medføre bedre datagrunnlag for sammenligning av kapitalkostnader mellom kommunene.

3.2.5 Tomtepriser

Etter vår mening er den viktigste årsaken til eventuelle ufrivillige forskjeller i kapitalkostnader permanente ulikheter i faktorpriser – i denne sammenheng en brukerprisen på kapital. Kilden til disse ulikhetene finner vi primært i ulikheten i tomtekostnader. Å dokumentere ulikheter i tomtekostnader er imidlertid ingen enkel oppgave. Flere ulike statistikkgrunnlag skulle en forvente fanget opp slike forskjeller. Det gjelder bl.a. SSBs registrering av nye eneboliger. Her finner man en tomtepris, men man har ikke registrert arealet på tomta og har derfor ingen tomtepris per arealenhet. Det samme gjelder Husbankens statistikk over den byggeaktiviteten som delfinansieres av dem. Videre kan man tenke seg at en kan finne tomtepriser fra Eiendomsmeglerbransjens boligstatistikk, som utarbeides av ECON Analyse. Men heller ikke dette er godt nok for vårt formål siden det kun er prisen på omsatt boligeiendom som registreres. En kunne her tenke seg at forskjeller i identisk like boliger uttrykker forskjellen i tomtepris. En kan i prinsippet gjennomføre såkalte hedoniske prisanalyser som søker identifisere forskjellen i tomteverdi på denne måten. Dette gir imidlertid opphav til en rekke mulige feilkilder som sannsynligvis er større enn de feilkildene som ligger i Husbankstatistikken. Til slutt er GAB (Gate, Adresse, Boligregisteret) en mulig kilde, som kan gi god informasjon om tomteverdi per arealenhet.

¹² NOU (2004:22)

I fortsettelsen skal vi se på Husbankens statistikk og GAB-registeret som kilde til informasjon om tomteverdier. Husbankens statistikk er den mest tilgjengelige, og kan enkelt implementeres i analyser av kapitalkostnader i kommunene siden den finnes på kommunenivå.

Husbankens statistikk over anleggs-, bygge- og tomtekostnader

Det finnes to hovedgrupper av byggeprosjekter som er behandlet i Husbankens statistikk. Den ene er ordinære boliger og den andre er omsorgsboliger og sykehjem. Den sistnevnte kategorien er knyttet til lån som kommunene tar opp i Husbanken for å finansiere utbygging av omsorgsboliger og sykehjem. Denne kilden er, paradoksalt nok, ikke særlig godt egnet som utgangspunkt for anslag på tomteverdiene, fordi kommunene i en del tilfeller selv eier tomten og det blir derfor ikke registrert en verdi på tomten. Våre anslag på tomteverdier, hentes derfor kun fra Husbankens statistikk for det private boligmarkedet.

I statistikken for private boliger skilles det mellom følgende hustyper:

- Enebolig
- 2-manns horisontalt delte tomannsboliger og enebolig med bileilighet i underetasjen
- 2-manns vertikalt delte tomannsboliger
- Rekkehus
- Terrassehus
- Andre småhus
- Blokk, høyhus
- Andre hus (Garasje, tilbygg, og annen bolig som ikke er definert over)

For disse boligtypene finnes det informasjon om følgende kostnadskomponenter:

- Anleggskostnader: Summen av byggekostnader og tomtekostnader
- Byggekostnader: Samlede kostnader (inkl. mva.) for byggherren ved utgraving av byggegrube, arbeid og materialer til grunnmur og bygg, arkitekthonorar, byggelånsrenter og provisjon.
- Tomtekostnader: Verdi av råtomt, eventuelt kapitalisert festeavgift, og kostnader ved opparbeiding av vann, vei, og kloakk fram til byggegruben.

Det følger av dette at tomtekostnadene er lik anleggskostnader fratrasket byggekostnadene.

For at kostnadene skal være sammenlignbare over tid og på tvers av kommuner, må de beregnes per arealenhet. Tomtekostnadene er derfor beregnet per kvm tomteareal, mens byggekostnadene er beregnet per kvm boligareal.

At det inngår flere hustyper i statistikkgrunnlaget antas ikke å ha betydning for beregning av tomtepriser så lenge vi har oppgitt tomtearealet. For beregning av byggekostnader ville det være en fordel om man tar utgangspunkt i en mest mulig homogen hustype. Det vil gi et best mulig grunnlag for sammenlikning mellom kommuner. Fordelingen av hustyper som bygges er imid-

lertid ikke lik i alle kommuner. For eksempel bygges det lite Husbankfinansierte eneboliger i Oslo, mens det på den annen side bygges lite terrassehus f.eks. i Fyresdal kommune. For at flest mulig kommuner skal være representert i statistikkgrunnlaget, taler dette for at vi tar med flere hustyper når vi beregner byggekostnaden. Dette gjør beregningsgrunnlaget mer heterogent, og sammensetningen av hustyper i kommunene kan således påvirke den beregnede byggekostnaden. Vi tror likevel at de byggekostnadene vi kommer fram til får fram hovedtendensen i de forskjeller som åpenbart finnes i byggekostnader mellom kommuner.

I Tabell 3-1 vises indekser for hvert år i perioden 2001 – 2004 etter typer av kommuner. Referansekommunetypen er mindre kommuner. Her er indeksen satt til 100 i hvert år. Tomtekostnadene i kommunetypene "småbyer", "akershuskommuner" og "storbyer" sammenliknes med de mindre kommunene i hvert av årene. Akershuskommuner er sortert ut som en egen kategori fordi det antas at vi i disse vil finne noe av det samme kostnadsbildet som i byene. Det skyldes spesielt nærheten til Oslo.

Tabell 3-1 Indekser for tomtekostnader per kvm tomteareal i ulike typer kommuner og år

	2001	2002	2003	2004
<i>Mindre kommuner</i>	100,0 (n=251)	100,0 (n=206)	100,0 (n=178)	100,0 (n=163)
<i>Småbyer</i>	170,6 (n=40)	238,2 (n=37)	197,3 (n=37)	250,3 (n=38)
<i>Akershuskommuner</i>	193,5 (n=17)	184,6 (n=17)	231,2 (n=13)	592,5 (n=13)
<i>Storbyer</i>	432,7 (n=4)	363,8 (n=4)	436,4 (n=4)	607,2 (n=4)

Kilde: Husbanken

Av tabellen går det fram at tomtekostnadene er betydelig høyere i storbyene enn både i mindre kommuner, i småbyene og i Akershus. Faktisk er tomtekostnadene ca. 6 ganger høyere i storbyene enn i de mindre kommunene i 2004, mens tilsvarende forhold var noe over 4 ganger høyere i 2001. Dvs. at forskjellen mellom storbyene og de mindre kommunene øker over perioden. Dette gir nokså klart uttrykk for at det er meget store kostnadsforskjeller mellom kommuner knyttet til bruk av tomtearealer i den kommunale tjenestetproduksjonen. Dette har åpenbart effekt på faktorprisen for kapital – det vi tidligere har omtalt som brukerprisen på kapital. Hvor stor effekt disse forskjellene i tomtekostnader utgjør for de samlede kapitalkostnadene i kommunene, er det vanskelig å si noe om så lenge vi ikke har et skikkelig mål på kapitalkostnadene. Betydningen av kostnadsforskjellene kan imidlertid uttrykkes tentativt ved ulike alternativer for tomtearealbehov per innbygger i kommunen. Dette skal vi komme tilbake til nedenfor.

Også byggekostnadene vil åpenbart påvirke de kommunale kapitalkostnadene. Jo høyere byggekostnader, jo høyere vil avskrivningsgrunnlaget være og dermed avskrivningene. Videre vil rentekostnadene være høyere fordi kom-

munene binder opp mer kapital ved høyere byggekostnader. Årsaken til høyere byggekostnader må antas bl.a. at har sammenheng med høyere lønnskostnader. Gitt at det er riktig, vil man med gode data for gjennomsnittlig lønn i kommunene fange opp virkningen på kapitalkostnaden på den måten. På den annen side vil byggekostnader i byområder ofte kunne være høyere som følge av at det koster mer å gjøre tomtene byggeklare. For eksempel vil rive og ombyggingskostnader og krevende reguleringsprosesser m.m. i større grad kunne gjøre seg gjeldende i bymessige strøk enn andre steder. Vi har i Tabell 3-2 derfor valgt å presentere en indeks for byggekostnadene på samme måte som vi ovenfor gjorde for tomtekostnadene.

Tabell 3-2 Byggekostnader per kvm boligareal i ulike typer kommuner

	2001	2002	2003	2004
<i>Mindre kommuner</i>	100,0 (n=276)	100,0 (n=244)	100,0 (n=211)	100,0 (n=195)
<i>Småbyer</i>	106,5 (n=41)	113,3 (n=42)	114,5 (n=39)	127,5 (n=39)
<i>Akershuskommuner</i>	116,2 (n=17)	137,6 (n=18)	127,3 (n=15)	122,4 (n=17)
<i>Storbyer</i>	135,0 (n=4)	137,8 (n=4)	143,8 (n=4)	171,5 (n=4)

Kilde: Husbanken.

Tabellen viser langt på vei det samme bildet som for tomtekostnadene, men forskjellene er ikke på langt nær så store som forskjellene vi finner for tomtekostnadene. Byggekostnadene i storbyene ligger rundt 40 % over byggekostnadene i mindre kommuner, når vi ser bort fra 2004 der forskjellen er hele 71,5 %. Småbyene og akershuskommunene ligger også her et sted i mellom storbyene og de mindre kommunene. Vi ser dessuten at forskjellene svinger en del for akershuskommunenes del.

GAB-registeret

Med hjemmel i delingsloven og i samarbeid med kommunene, er det i Norge etablert et tilnærmet komplett register over grunneiendommer, adresser og bygninger (GAB). Her finnes informasjon om grunneiendomsregisteret. Med grunneiendom menes i denne sammenheng et avgrenset areal på bakkenivå med utstrekning oppover og nedover så langt eiendomsretten gjelder etter alminnelige regler. En grunneiendom tildeles gårdsnummer og et unikt bruksnummer. Evt. videre inndeling av grunneiendom i festegrunn og eierseksjoner registreres i Grunneiendomsregisteret. Selv om det ikke er positivt hjemlet i delingsloven av 23. juni 1978, opprettes det også eiendommer, i volum, i undergrunnen, som registreres i eiendomsregisteret. I forhold til for eksempel eiendomsbegrepet i jordloven kan en eiendom bestå av flere grunneiendommer. Statens kartverk har forvaltningsansvaret og det sentrale faglige ansvaret for GAB.

I grunneiendomsregisteret registreres det opplysninger om:

- Hjemmelshaver
- Hjemmelshavers navn

- Hjemmelshavers fødselsdato
- Dato for siste skifte av hjemmelshaver
- Ved sameie - denne hjemmelshavers eierandel
- Hva brukes eiendommen til
- Eiendomsinformasjon
- Eiendommens navn
- Eiendommens adresse
- Eiendommens areal
- Etableringsdato
- Salgsoversikt
- Markedsverdi
- Vederlag

Vårt formål er å finne et best mulig uttrykk for gjennomsnittlige tomtekostnader på kommunenivå. Vi bør også søke å gjøre GAB-data mest mulig sammenliknbare med Husbankstatistikken. Vi har derfor foretatt en del valg når vi trekker utvalget omsatte tomter. GAB er registrert på enkelttransaksjoner, noe som medfører at samme tomtehandel kan blir registrert flere ganger. Det informasjonsgrunnlaget vi har benyttet er vasket for slike multiple registreringer. Informasjonsgrunnlaget er videre hentet kun fra omsetning av tomtearealer til boligformål. Dette sikrer best mulig sammenliknbarhet med Husbankstatistikken. Vi har dessuten fjernet omsetning av tomter som er mindre enn 100 kvm.

Tabell 3-3 Indekser for tomtekostnader per kvm tomteareal i ulike typer kommuner og år

	2001	2002	2003	2004
<i>Mindre kommuner</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
	(n=311)	(n=305)	(n=310)	(n=329)
<i>Småbyer</i>	247,0	245,1	191,8	229,2
	(n=41)	(n=42)	(n=43)	(n=42)
<i>Akershuskommuner</i>	424,5	238,4	385,9	291,2
	(n=22)	(n=22)	(n=22)	(n=22)
<i>Storbyer</i>	397,7	313,2	285,7	914,2
	(n=4)	(n=4)	(n=4)	(n=4)

Kilde: Grunneiendomsregisteret.

Enkelte kommuner har ikke transaksjoner som oppfyller alle disse kriteriene. Det medfører, som i Husbankstatistikken, at vi ikke får beregnet en tomtepris i alle kommuner. Noen kommuner subsidierer tomter så sterkt at kjøper ikke betaler noe for dem. Disse vil da ha en registrert tomtepris på null eller nær null. Om vi skal ta disse med i beregningsgrunnlaget eller ikke, vil være et spørsmål som det må tas stilling til. Uansett om vi fjerner dem eller ikke, vil dette bidra til at vi overvurderer eller undervurderer tomteprisen. Sannsynlig-

vis vil omfanget på disse skjevhetene være små, og derfor reelt sett ha liten betydning for det formål som de her er tenkt brukt til.

Tabell 3-3 viser, på samme måte som tabellen over tomtepriser hentet fra Husbankstatistikken, hvordan tomteprisene per kvm tomteareal varierer mellom ulike typer kommuner og mellom år. Generelt viser statistikken at de tomteprisene som er hentet fra GAB ligger på et høyere nivå enn Husbankstatistikken.

Av tabellen går det klart fram at det langt på vei er det samme bildet av forskjeller i tomtepriser vi finner i GAB, som det vi fant på bakgrunn av Husbankstatistikken. Et trekk som vi imidlertid finner i GAB-tallene, er at prisutviklingen ikke er sterkere i de større kommunene enn i de mindre kommunene. Det gjelder i hvert fall så lenge vi ser bort fra storbyene i 2004, som får et unormalt kraftig hopp i prisen. Som nevnt vil tomteprisene være avhengig av hvor mange transaksjoner som ligger til grunn for prisberegningene. I år med et relativt lite antall transaksjoner vil det kunne gi store utslag på den prisen vi beregner oss fram til. Det er derfor grunn til en edruelig bruk av dette tallgrunnlaget.

3.2.6 Hva forklarer kapitalkostnadene i kommunene – en enkel økonometrisk modell

I forrige avsnitt omtalte vi noen analyser av hva som forklarer kapitalkostnadene i kommunene, jf. Langørgen og Rønningen (2002). Disse analysene benytter avskrivningsdata fra Kostra som uttrykk for kommunenes kapitalkostnader, og finner at disse stiger med inntekter og avtar med økende folkemengde (egentlig: stiger med invers folkemengde). Dessuten finner de en positiv sammenheng mellom kapitalkostnader og gjennomsnittlig avstand til nærmeste nabogrunnkrets.

I det følgende benytter vi et liknende beregningsopplegg, men der kapitalkostnadsbegrepet som benyttes er mer omfattende, siden vi også lar en rentekostnad for balansene knyttet til eiendommer og anlegg inngå som en del av kapitalkostnadene,¹³ i tillegg til avskrivningene. Dette gir også bedre muligheter for å fange opp effekter av ulikheter i tomteprisene på kapitalkostnadene, siden tomter prinsipielt ikke skal utgjøre en del av avskrivningsgrunnlaget.

Videre har vi da selvsagt også med informasjon om tomtepriser basert på Husbankens statistikk over tomtepris per tomteareal. Mer presist estimerer vi følgende kapitalkostnadsmodell:

$$\ln(BK) = a + b_1 \ln(INNB) + b_2 \ln(Y) + b_3 \ln q_t + b_4 \ln q_b + cD_{stby} + u \quad (3.3)$$

der $\ln(BK)$ er logaritmen til brukerprisen på kapital, beregnet som avskrivninger pluss en årlig rentekostnad på balanseverdien av eiendom og anlegg. Rentesatsen er satt til 5,25 % og varierer ikke fra år til år. Således kunne vi for den statistiske undersøkelsens del like godt benyttet balanseverdiene direkte. Av hensyn til predikasjoner på brukerprisen er det imidlertid en fordel å beregne rentekostnaden, slik at anslagene på brukerprisen blir mer realistiske.

¹³ Mer presist er disse hentet fra post 227 "Faste eiendommer og anlegg" i det kommunale balanseregnskapet.

Videre har vi med $\ln(\text{INNB})$ og $\ln(Y)$ som er logaritmen til hhv. antall innbyggere og frie inntekter i kommunen. At kapitalkostnadene stiger med antall innbyggere er nokså opplagt, samtidig som vi ved denne variabelen også kan si noe om eventuelle stordriftsfordeler i bruken av kapital. Den sistnevnte vil i så fall komme til uttrykk ved at brukerkostnaden per innbygger avtar med høyere innbyggertall. Vi antar at brukerprisen på kapital øker med økende kommunale inntekter. Det skyldes at kommuner med gode inntekter i større grad kan ta seg råd til både økt kvantitet og kvalitet i kapitalbruken.

Vi har også med to typer variable som vi antar påvirker kapitalkostnaden positivt og de er knyttet til prisene på sentrale kapitalobjekter som tomter og bygningsmasse. Den første er $\ln(q_t)$ som er logaritmen til tomtepris per tomteareal, mens den andre er $\ln(q_b)$ som er byggekostnaden per byggeareal. Begge disse er hentet fra Husbankens statistikk. Det synes nokså opplagt at tomteprisene vil ha stor betydning på kapitalkostnadene alt annet likt. Byggekostnaden er det ikke så opplagt skal inngå i den estimerte relasjonen. Vi antar imidlertid, og har også fått bekreftet, at byggekostnadene varierer mellom kommuner, om enn ikke i samme omfang som tomteprisene. Hypotesen vår er at ulikheter i byggekostnader vil forplante seg i balansene og avskrivningsgrunnlaget, og dermed påvirke kapitalkostnadene.

Til slutt har vi med en binærvariabel som skiller mellom storbyer og andre kommuner. Den vil evt. kunne fange opp systematiske forskjeller mellom storbyer og andre kommuner som ikke fanges opp av de andre variablene i modellen. u er et statistisk feilledd som vi antar er normalfordelt.

Tabell 3-4 gir en oversikt over enkle fordelingsegenskaper ved de variable som inngår i analysen. Vi ser at kapitalkostnadene er om lag 50 millioner kroner for en norsk gjennomsnittskommune, når Bergen og Oslo ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Per innbygger er kapitalkostnaden i gjennomsnitt drøyt 4.000 kroner og den varierer fra om lag 300 kroner per innbygger til om lag 15.000 per innbygger.

Tabell 3-4 Beskrivende statistikk for sentrale variable i analysen av kapitalkostnader ($n = 637$)

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
Brukerpris på kapital (1000 kroner)	48 720	65 906	3 285	565 696
Brukerpris på kapital per innbygger (1000 kroner)	4,2	1,57	0,3	15,0
Innbyggere	13 139	17 290	557	15 4351
Inntekt per innbygger (1000 kroner)	36,0	7,3	24,6	72,3
Tomtepris per kvm (tomt) (kroner)	458	494	1	4426
Byggepris per kvm (kroner)	11 554	2 506	5 667	22 857

Gjennomsnittlig innbyggertall er ca 13.000, med et minimum på drøyt 500 og maksimum på drøyt 150.000 (Trondheim). Gjennomsnittlig frie inntekter per innbygger varierer mellom 25.000 og 72.000 for kommunene i utvalget, med et gjennomsnitt på 36.000 kroner. Tomtepriser og byggekostnader er hentet

fra den før omtalte statistikken til Husbanken, og tabellen under stadfester det bildet som vi tidligere har drøftet i omtalen av dette statistikkgrunnlaget.

I Tabell 3-5 gjengir vi resultater for estimering av modellen i relasjon (3.3). Vi har tilgang til data for perioden 2001-2004, men vi utelater 2001-årgangen da denne regnes for å være av vesentlig dårligere kvalitet enn de resterende årgangene. Et annet moment som bør nevnes er at verken Oslo eller Bergen inngår i beregningene som gjennomføres. Dette skyldes at Bergen og Oslo benyttes en såkalt konsernmodell i eiendomsforvaltningen. KOSTRA viser da ikke data om avskrivninger og balanser, og vi har dermed ikke informasjon om den avhengige variabelen for disse to kommunene.¹⁴

Det går nokså klart fram av tabellen at modellen vår på en rimelig god måte forklarer kapitalkostnadene slik vi har målt dem. Det er ingen overraskende resultater, og resultatene bekrefter også hovedinntrykket i resultatene hos Langørgen og Rønningen (2002), selv om de bruker en noe annen spesifisering.¹⁵

Tabell 3-5 Resultater ved estimering av en modell for brukerprisen på kapital i norske kommuner (Minste kvadraters metode)

Variabelbenevnelse	Variabel	Estimert parameter	t-verdi
Konstantledd		-2,0796	-3,13
Antall innbyggere	$\ln(\text{INNB})$	0,9032	50,39
Inntekt per innbygger (1000 kroner)	$\ln(Y)$	0,8802	10,25
Tomtepris per kvm (tomt) (kroner)	$\ln(q_t)$	0,0468	3,26
Byggepris per kvm (kroner)	$\ln(q_b)$	0,0980	1,57
Storbydummy (=1 hvis storby, 0 ellers) (Stavanger og Trondheim)	Stby	0,2669	2,07
R^2 justert		0,89	
N		637	

Størrelsen på kommunene, målt i antall innbyggere, har, som ventet, stor betydning for kapitalkostnadene. En 1 % økning i antall innbyggere innebærer en 0,9 % økning i kapitalkostnadene. Det tyder på (demografiske) stordriftsfordeler i kapitalbruken, og innebærer partielt sett at kommuner har lavere kapitalkostnader per innbygger jo flere innbyggere som bor i kommunen. Dette er ikke et spesielt overraskende resultat, siden en må regne med at flere innbyggere gir et bedre grunnlag for effektiv utnyttelse av anleggskapitalen – bl.a. bygningsmassen. Isolert skulle dette resultatet altså tilsi at man gir småkommunene en kompensasjon for smådriftulempen i kapitalbruken, slik

¹⁴ Dette representerer også et potensielt problem i forbindelse med beregninger av driftsutgifter, dvs. den type beregninger som ligger til grunn for vektene i utgiftsutjevningen. Det skyldes at kommuner som benytter en konsernmodell internfakturerer de enkelte funksjonene i kommunen for leie av bygninger og anlegg. Dette bidrar til å blåse opp driftsutgiftene i de kommunene der en slik modell benyttes, og dessuten vil kapitalkostnadene ha resultateffekt, i motsetning til kommuner som fører avskrivninger på funksjonsnivå. I sistnevnte tilfelle får avskrivningene ikke resultateffekt.

¹⁵ Vi finner imidlertid ikke noen positiv sammenheng mellom reiseavstand til sonesenter og kapitalkostnader, slik som Langørgen og Rønningen. Vi har derfor utelatt denne fra de endelige beregningene.

tilfelle er for utgiftskompensasjon av driftsutgiftene både i eksisterende inntektssystem og i det nye forslaget til inntektssystem.

Som forventet øker også kapitalkostnadene med økte kommunale inntekter. Dette er også et forventet resultat. Rike kommuner har anledning til å holde en større og en kvalitativt sett bedre kapitalbeholdning enn mindre kommuner. Dette vil åpenbart gi seg utslag i høyere brukerpris på kapital.

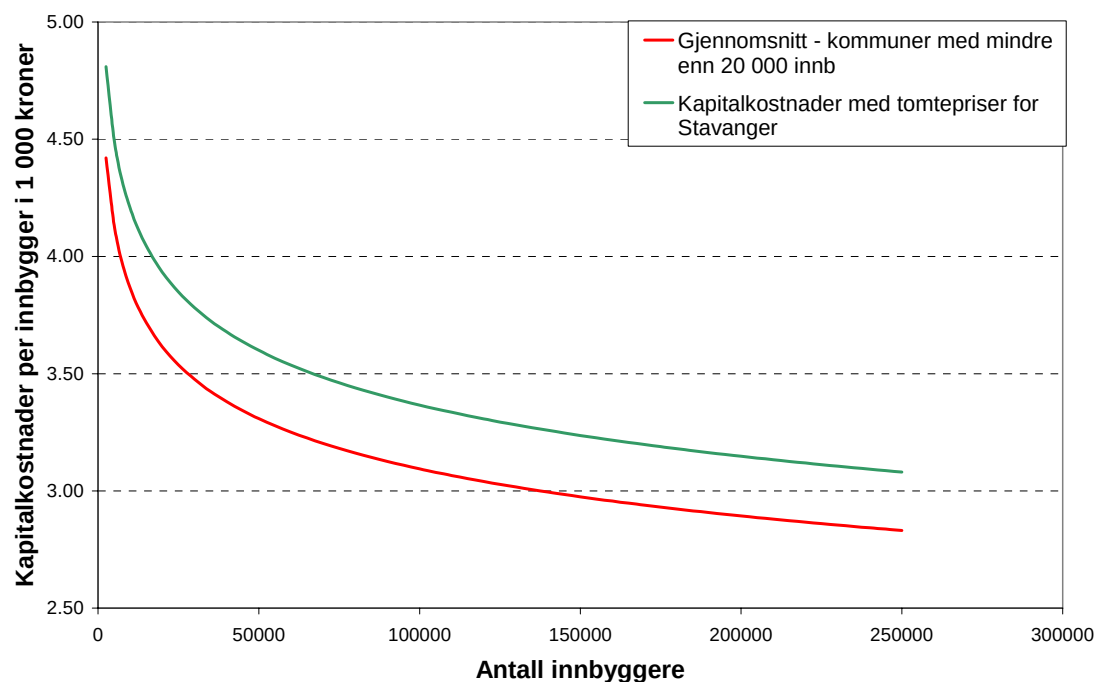
Til tross for at vi ovenfor har argumentert for at målet på kapitalkostnader ikke er av beste kvalitet og at tomteverdiene ikke skal reflekteres i avskrivningsgrunnlaget, finner vi en klar positiv sammenheng mellom tomtepriser og brukerpris på kapital. Årsaken er både at en del kommuner feilfører tomteverdiene i avskrivningsgrunnlaget, men kanskje viktigst at vi til en viss grad fanger opp tomteverdiene i de balansetallene som benyttes. Men siden det mest sannsynlig er en vesentlig underrapportering av tomteverdier i balansen, vil det bety at vårt anslag på sammenhengen mellom tomtepriser og kapitalkostnader er undervurdert. Likevel finner vi at en 10 % økning i tomtepriser gir en økning i kapitalkostnadene på ca 0,5 %.

Vi finner også en positiv sammenheng mellom byggekostnader og kapitalkostnad. Den er imidlertid ikke så klar som den vi finner for tomteprisene, men den indikerer at vår hypotese har noe for seg. Selv om det er problemer med å identifisere en positiv virkning, som er på et akseptabelt nivå for testen, vil vi ikke avvise at det er en slik sammenheng mellom byggekostnader og kapitalkostnader, men at manglende identifikasjon først og fremst skyldes at det er betydelige støykilder i det datamaterialet som benyttes.

Til slutt har vi, som nevnt, også med en binærvariabel som skiller mellom storbykommuner og andre kommuner – i praksis mellom Stavanger/Trondheim og andre kommuner. Denne skal fange opp eventuelle storby-spesifikke forhold av betydning, som ikke fanges opp av den estimerte modellen. Som vi ser av tabellen, finner vi en signifikant positiv effekt av storbydummen. Det tyder på at kapitalkostnadene er betydelig høyere i storbyene enn i resten av kommunene, og det betyr framfor alt at vi ikke vet hva som er årsaken til denne forskjellen. Storbyvariabelen bidrar imidlertid at denne systematiske forskjellen ikke forstyrrer resultatene for de andre variablene i modellen. Til tross for at vi ikke sikkert vet hva forskjellen skyldes, er det imidlertid noen kandidater som er mer sannsynlig enn andre. Vi tror først og fremst dette skyldes at storbyene i sine balanser og avskrivningsgrunnlag bedre fanger opp alle de verdiene de besitter, enn mindre kommuner. Hvis dette er riktig skyldes forskjellen mellom storbykommuner og andre kommuner målefeil og ikke faktiske kostnadsforskjeller.

I Figur 3-1 illustrerer vi sammenhengen mellom antall innbyggere og kapitalkostnadene i kommunene. Den røde linja uttrykker denne sammenhengen for gjennomsnittet av alle kommuner i utvalget med mindre enn 20 000 innbyggere. Det vil si at vi har satt inn verdier for alle andre variable enn innbyggertallet, for gjennomsnittet blant kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere. Vi ser at kostnadene per innbygger faller med innbyggertall – altså at vi har stordriftsfordeler i kapitalbruken. Den grønne linja uttrykker tilsvarende sammenheng, men der vi har satt inn den gjennomsnittlige tomteprisen for Stavanger i stedet for gjennomsnittet for de mindre kommunene. Vi ser klart at tomteprisen har relativt stor betydning for nivået på kapitalkostnadene. Men vi ser også at stordriftsfordelene betyr mye i motsatt retning, og det er

derfor langt fra opplagt at storbykommunene har høyere kapitalkostnader enn småkommunene når vi også tar hensyn til disse.



Figur 3-1 Sammenhengen mellom kapitalkostnader og kommunestørrelse målt i antall innbyggere.

For mer presise anslag på betydningen av tomtepriser for de fire storbykommunene, sammenliknet med mindre kommuner, presenterer vi i Tabell 3-6 beregnede kapitalkostnader per innbygger i storbyene, sammenliknet med et gjennomsnitt for mindre kommuner. Beregningene er gjennomført slik at frie inntekter per innbygger og byggekostnader er satt lik gjennomsnittet for landet. Videre varierer vi de to kostnadskomponentene som er av stor betydning for kostnadsforskjellene mellom store og små kommuner – nemlig antall innbyggere og tomtepriser. Vi har altså satt inn virkelige verdier for antall innbyggere og tomtepriser for de fire storbykommunene samt gjennomsnittsverdier for de andre gruppene, og beregner kapitalkostnader i de ulike kommunene/kommunegruppene basert på de estimerte koeffisientene vist i Tabell 3-5.

Et tydelig trekk med Tabell 3-6 er at beregnede kapitalkostnader per innbygger er høyere i små enn i store kommuner. Med andre ord betyr det at kostnadsbesparelsene som følge av stordriftsfordelene i de store kommunene er høyere enn kostnadspåslaget som følger av høye tomtepriser. En kan derfor ikke uten videre slutte at storbykommunene ville tjene på at det etableres utgiftsutjevning der kapitalkostnader inngår. Her er det imidlertid minst et viktig forbehold: Det er for det første at kommunene undervurderer tomteverdiene i balansetallene sine. Den store variasjonen i tomtepriser gir ikke tilvarende utslag i variasjonen i kapitalverdier, og resultatene våre vil sannsynligvis undervurdere sammenhengen mellom tomtepriser og kapitalkostnader. For det andre foregår det sannsynligvis en viss substitusjon bort fra kapitalbruk, når tomteprisene er høye – alt annet likt. Det peker i retning av stordriftsfordelene overvurderes i de beregningene vi har gjennomført.

Tabell 3-6 Sammenlikning av beregnede kapitalkostnader mellom store og små kommuner

Kommune	Tomtepris per kvm (kroner)	Innbyggere	Beregnet kapitalkostnad per innbygger (1000 kroner)
Kommuner - 5000 innb.	400	5 000	4,23
Kommuner - 10000 innb.	400	10 000	3,95
Kommuner - 20000 innb.	900	20 000	3,84
Stavanger	2 000	110 000	3,38
Trondheim	2 000	150 000	3,28
Bergen	2 000	240 000	3,13
Oslo	3 000	500 000	2,98

3.3 Ufrivillige forskjeller i lønn

3.3.1 Innledning

Som nevnt i innledningsavsnittet tar Borgeutvalget utgangspunkt i Rattsø-I-utredningens oppstilling av faktorer som ut fra en produksjonsteoretisk tilnærming påvirker enhetskostnadene ved kommunal tjenester. De faktorene som skaper kostnadsvariasjoner og som et ideelt utformet utgiftsutjevningssystem bør fange opp, er i følge både Borge- og Rattsø-utvalgene følgende:

- Faktorpriser (hovedsakelig lønn og kapitalkostnader)
- Skala av produksjon (smådrift, stordrift)
- Lokale karakteristika (bosettingsmønster m.v.)

Det finnes imidlertid intet verken i dagens utgiftsutjevning, eller i Borgeutvalgets nye forslag, som direkte gir kompensasjon for eventuelle faktorprisforskjeller, herunder lønnsnivåforskjeller. Det eneste som eventuelt tas hensyn til i både dagens inntektssystem og det nye forslaget til Borgeutvalget er dermed samspillseffekter mellom kriterievariabler som bosettingsmønster, kommunestørrelse eller øvrige sosiodemografiske variable som indirekte fanger opp de underliggende kostnadsforskjellene knyttet til varierende faktorpriser. Det er derfor åpenbart slik at dersom det finnes forskjeller i prisnivået på arbeidskraft, vil dette neppe fanges opp på en treffsikker og god måte av dagens inntektssystem.

På grunn av at kommunale tjenester generelt er arbeidsintensive, vil prisen på arbeidskraft være den faktorprisen som vil gi størst effekt på kommunenes kostnadsnivå. Totale lønnskostnader (inkl. arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader) utgjør i gjennomsnitt om lag 68 % av totale kommunale driftskostnader. Dersom kommune A har 10 % høyere lønnsnivå enn en annen kommune B, vil dermed kommune A forventes å få 6,8 % høyere totale driftsutgifter hvis alle andre forhold er like i de to kommunene. Det kan imidlertid argu-

menteres for at "alle andre forhold" neppe vil være like. De kommunene der det generelle lønnsnivået er høyest, er kommuner i pressområder i og rundt de største byene. Disse kommunene har også i gjennomsnitt bedre muligheter til å utnytte stordriftsfordeler. Den ulempen disse kommunene eventuelt har av høyere lønnskostnader kan altså i større eller mindre grad motvirkes av lavere kostnader pga bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Imidlertid må en her ta i betraktning at utgiftsutjevningen kompenserer småkommuner for smådriftsulempen. Forskjeller i utnyttelse av stordriftsfordeler fra kommune til kommune skal dermed i prinsippet være fanget opp. Når utgiftsutjevningen ikke fanger opp faktorpriser generelt og lønnsnivå spesielt, vil dette innebære at kommuner med et eventuelt høyere lønnsnivå ikke vil bli kompensert for dette.

Selv om Borgeutvalget ikke ser ut til å ha inkludert lønnsnivå i sine vurderinger av relevante kriterier for et framtidig inntektssystem for Norge, finnes det andre land der lønn inngår. Blant annet viser vi til Storbritannia, der inntektssystemet inkluderer en såkalt "area cost adjustment". Dette systemet beskrives som følger:¹⁶

"The current system contains an adjustment to reflect varying costs of service delivery around the country – the area cost adjustment (ACA). It has two separate components. By far the largest is the component for the variation in pay costs (the labour cost adjustment), which is based on data that reflect the local labour market. There is also a much smaller component for variation in business rates (the rates cost adjustment)."

Det britiske systemet ser derfor ut til å inkludere variasjoner i lokale lønnsnivåer, og vil dermed kunne være interessant å studere nærmere hvis man også i Norge i framtiden ønsker å inkludere lønnsnivå i inntektssystemet.

Kriteriene som finnes i det norske utgiftsutjevningssystemet – både dagens system og Borgeutvalgets nye forslag – fokuserer på spesifikke kostnadsdrivere i de enkelte kommunale tjenestesektorer. Når slike identifiseres i analysene av sektorutgifter, danner disse i neste omgang grunnlag for utarbeidelse av delkostnadsnøkler, som så til slutt aggregeres opp til en total kostnadsnøkkel for hver kommune.

Lønnsnivået vil imidlertid først og fremst være en felles kostnadsdriver for all kommunal tjenesteproduksjon. Dette fordi lønnskostnadene utgjør størstedelen av utgiftene for alt fra administrasjon, grunnskole, barnehage, pleie- og omsorg osv. Lønn utgjør imidlertid ikke en identisk andel av kostnadene i alle sektorer. Derfor vil variasjoner i lønnsnivå slå noe sterkere ut for enkelte sektorer enn for andre. Vi legger imidlertid til grunn at variasjonene i de enkelte sektors lønnskostnadsandeler er såpass små at en mer praktisk og enkel tilnærming vil være å studere lønn som kostnadsdriver på kommunenivå og ikke på sektornivå. Dersom en sammenheng mellom lønn og totale kommunale utgifter identifiseres, vil dette kunne fanges opp i utgiftssystemet ved å inkludere lønn som et kommunenivåkriterium på toppen av de sektorvise delkostnadsnøklerne.

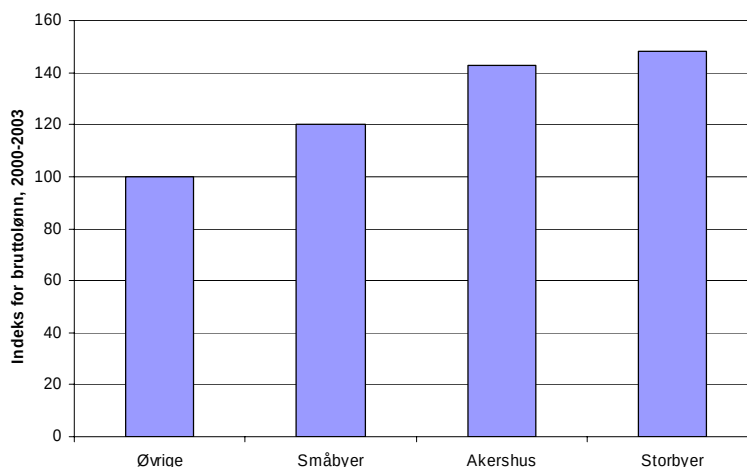
I beregningsgrunnlaget for dagens system, og det system som foreslås i NOU (2005:18), er ikke lønnsforskjeller med. Den er en utelatt variabel. Gitt at

¹⁶ Office of the Deputy Prime Minister (2005).

lønnforskjeller har betydning for kommunale utgifter, hvilket er svært sannsynlig, og lønn er korrelert med en eller flere av de variable som i dag inngår i vektgrunnlaget for utgiftsutjevningssystemet, kan det tenkes at det allerede foregår en slags utjevning av lønnforskjeller. Denne har vi imidlertid ingen kontroll med, og det er derfor mye som taler for at lønn bør inngå eksplisitt i beregningsgrunnlaget. En kunne derfor i tillegg vurdert hvorvidt lønn også burde inngå som et element i enkelte sektors delkostnadsnøkler, men dette er ikke prioritert i denne omgang. I analysene som presenteres i det følgende, vil vi derfor kun se på totale kommunale utgifter.

3.3.2 Data om lønnsnivåforskjeller

For å kunne studere hvorvidt forskjeller i lokale arbeidsmarkeder gjør at det gjennomsnittlige lønnsnivået varierer fra kommune til kommune, har vi innhentet data fra Statistisk Sentralbyrå for gjennomsnittlig bruttolønn per innbygger i alle kommuner. Disse dataene har den svakhet at de ikke tar hensyn til mengden arbeid (stillingsbrøk) per arbeidstaker og andelen arbeidstakere per innbygger. Dataene gjør det imidlertid mulig å skille ut kvinner og menn. Siden variasjonen i stillingsbrøk og yrkesfrekvens for menn må antas å være lavere enn for kvinner, har vi valgt å benytte gjennomsnittlig bruttolønn per mannlig innbygger over 17 år som indikator på lønnsnivåforskjeller fra kommune til kommune.



Figur 3-2 Indeks for bruttolønn per mannlig innbygger over 17 år

I Figur 3-2 vises lønnsnivå for fire kategorier av kommuner; storbyer, Akershuskommunene, småbyer, samt øvrige kommuner. Dataene er fra fire årganger, 2000-2003 og indekstert til 2004-priser. For hver kommunegruppe er det beregnet et gjennomsnittlig lønnsnivå for de fire årene. På basis av dette har vi konstruert en lønnsindeks, der kommunegruppen "andre kommuner" har indeks lik 100.

Figuren viser at det finnes betydelige lønnsnivåforskjeller mellom ulike kommunegrupper. Gjennomsnittet for storbyene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger) ligger 48 % høyere enn referansegruppen "øvrige kommuner". Akershuskommunene ligger også relativt høyt, 43 % over referansegruppen, mens småby-gruppen ligger 20 % over.

Et sentralt krav til kriterier som skal kunne brukes i inntektssystemet, er at de må være lite påvirkelige av kommunene selv. Lønnsdataene som er benyttet ovenfor omfatter alle sysselsatte, dvs. både i offentlig og privat virksomhet. Siden lønnsnivået for de kommunalt ansatte delvis er påvirkelig i hver enkelt kommune, burde lønnsdataene ideelt sett kun omfattet ansatte utenom kommunal sektor. Vi har ikke kunnet prioritert en slik utskilling innenfor rammene av dette prosjektet, men ved en eventuell inkludering av lønnsvariabler i et framtidig inntektssystem vil dette enkelt kunne gjøres. Det vil i så fall også være vesentlig å konstruere lønnsdata som er korrigert for yrkesfrekvens og arbeidstid/stillingsomfang, slik at det blir rene timelønnsforskjeller som inngår i kriteriene.

Et viktig moment i forbindelse med lønnsnivåforskjellene vist i Figur 3-2 ovenfor, er at det må antas å være større variasjon i lønnsnivå i privat enn i kommunal sektor. Dette fordi lønnsdannelsen i kommunal sektor både har vært og fortsatt er relativt sterkt sentralisert. Lønnsnivåvariasjonen som framkommer i Figur 3-2 vil derfor mest sannsynlig overdrive forskjellene i kommunalt ansattes lønnsnivå fra kommune til kommune i betydelig grad. Likevel legger vi til grunn at det lokale handlingsrommet når det gjelder definisjon av stillinger, stillingsrammer, innplassering ved nyansettelser m.v. er stort nok til at det også finnes kommunevise variasjoner i kommunalt ansattes lønnsnivå. Videre vil vi anta at forskjellene kan komme til å øke i framtiden pga tendenser til mindre sentralisert lønnsfastsettelse og større rom for lokale forhandlinger om lønn også for kommunalt ansatte.

Et annet viktig moment er hvorvidt eventuelle lønnsnivåforskjeller fra kommune til kommune skal anses som frivillige eller ufrivillige. Dersom en kommune utnytter lokal frihet til å øke lønnstrinnsinnplassering i stillinger eller andre former for lokal tilpasning av lønnsnivået, er dette åpenbart frivillig i den mest direkte betydningen av ordet; kommunen har selv valgt å gjøre det. Hvis dette skjer for å konkurrere til seg nødvendig arbeidskraft i et lokalt arbeidsmarked der lønnsnivået generelt er høyt, vil vi imidlertid hevde at frivilligheten i høy grad kan diskuteres. Jo bedre alternativ avlønning arbeidskraften har, jo høyere trenger det kommunale lønnsnivået alt annet like å være for å kunne konkurrere om tilstrekkelig godt kvalifisert arbeidskraft. Det vil derfor etter vår oppfatning være god grunn til å hevde at kommuner bør få kompensasjon gjennom utgiftsutjevningen for variasjoner i lokalt gjennomsnittlig lønnsnivå på samme måte som andre ufrivillige kostnadsulempes. Det er imidlertid en sentral forutsetning at selve kriteriet må være løsrevet fra kommunens eget valg, dvs. at kriteriet – som også påpekt ovenfor – må være gjennomsnittslønn eksklusive kommunalt ansatte.

3.3.3 Resultater – lønnsnivå

Vi estimerer altså en kommunal utgiftsfunksjon der brutto driftsutgifter per innbygger (BDU) inngår som avhengig variabel. Data er et panel for perioden 2001-2004 og vi benytter minste kvadraters metode (MKM). Følgende modell estimeres:

$$\ln(\text{BDU}) = a + b_1 \ln(\text{INNB}) + b_2 \ln(Y) + b_3 \ln w + c D_{\text{stby}} + \mathbf{dM} + u \quad (3.4)$$

der INNB er antall innbyggere i kommunen, Y er frie inntekter per innbygger, w er gjennomsnittlig årslønn for menn i kommunen. a, b_i ($i = 1, \dots, 3$) og c er parametere som skal estimeres. Siden vi ønsker å teste hvorvidt lønnsnivået i

det lokale arbeidsmarkedet påvirker de kommunale driftsutgiftene, enten direkte gjennom lønnsdannelsen eller indirekte via høyere priser på varer og tjenester, skulle vi ideelt sett hatt tilgang til gjennomsnittlig stillingsandeljustert lønn for begge kjønn i privat sektor. Denne kreves det mer arbeid å etablere, men det er fullt mulig å lage anslag på bakgrunn av informasjon i FD-trygd (et register med personopplysninger om forhold som inntekt, formue etc.).

M er en vektor av kommunekjennetegn, som andel personer over 90 år, innvandrere per innbygger m.m., mens **d** er den tilhørende parametervektoren. **u** er et statistisk feilledd, som antas å være normalfordelt.

Tabell 3-7 Beskrivende statistikk for sentrale variable i analysen av totale driftsutgifter per innbygger, 2001-2003. (2004-priser)

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
Brutto driftsutgifter per innbygger (1000 kroner)	48,5	14,3	29,7	170,4
Antall innbyggere	10.316	29.441	224	517.401
Inntekter per innb (1000 kroner)	40,9	13,5	24,1	183,2
Gjennomsnittlig lønn, mannlige innb over 17 år (1000 kroner)	196,4	40,6	104,6	335,5
Andel 90 år og over (%)	0,7	0,3	0,09	2,2
Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter (minutter)	6,1	7,2	0	73,6
Langtidsledige per innbygger (%)	0,27	0,21	0	1,6

I Tabell 3-7 presenterer vi en oversikt over enkle fordelingsegenskaper for de variable som inngår i den estimerte modellen. Vi ser spesielt at lønnsnivået er noe lavt. Det skyldes at gjennomsnittlig lønn er beregnet med utgangspunkt i antall menn over 17 år og ikke sysselsatte menn. For øvrig er tallene som presenteres kjente egenskaper ved sentrale kommunevariable.

I Tabell 3-8 presenteres resultatene for beregningene av utgiftsmodellen. Vi har 1290 observasjoner fordelt på de tre årene 2001-2003. 2004-årgangen faller ut i disse beregningene fordi vi ikke har informasjon om lønn for dette året.

Koeffisienten til antall innbyggere er signifikant negativ, hvilket betyr at totale driftsutgifter per innbygger faller med økende innbyggertall – vi har altså (demografiske) stordriftsfordeler, slik som vi fant for kapitalkostnadene. Stordriftsfordelene er imidlertid langt svakere her siden en 10 % økning i befolkningen "bare" innebærer en 0,2 % reduksjon i totale driftsutgifter per innbygger. Dette utgjør likevel betydelige beløp når vi sammenligner de minste med de største kommunene i utvalget.

Videre finner vi at en økning i frie inntekter per innbygger forklarer totale driftsutgifter per innbygger veldig godt. Dette kjenner vi igjen fra tidligere analyser og er som forventet.

Tabell 3-8 Estimert modell for totale brutto driftsutgifter per innbygger i norske kommuner (2001-2003)

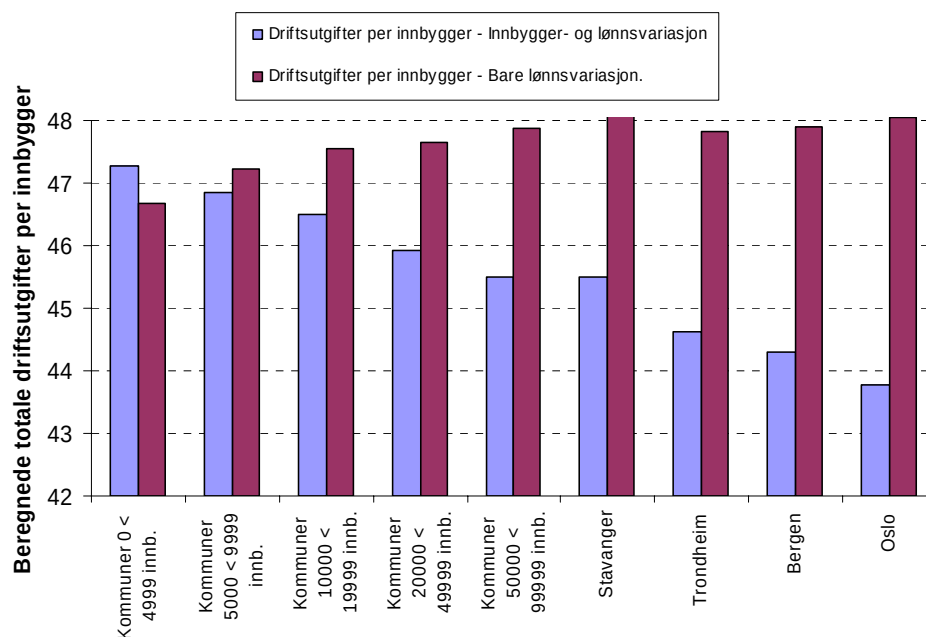
Variabelbenevnelse	Variabel	Estimert	
		parameter	t-verdi
Konstantledd		0,08246	0,57
Antall innbyggere i logaritmer	ln(INNB)	-0,02008	-7,87
Frie inntekter per innbygger i logaritmer	ln(Y)	0,82922	89,37
Gjennomsnittlig lønn, menn, i logaritmer	ln(w)	0,06959	6,02
Stavanger, Bergen og Trondheim (storbydummy)	D _{Stby}	-0,00966	-0,50
Andel 90 år og over	A90+	5,01059	7,86
Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter	RT	0,00034931	1,54
Langtidsledige per innbygger	LL	2,32116	2,77
R ² justert		0,94	
N		1290	

Vi er mest interessert i å teste effekten av lønn på kommunale driftsutgifter. Som det går fram av tabellen, finner vi klar støtte for hypotesen om at økt lønn fører til økte totale driftsutgifter per innbygger. En økning i markedslønn på 10 % innebærer en økning i totale driftsutgifter per innbygger på ca 0,7 %.

Storbydummyen gir ingen utslag i denne modellen. Det kan tyde på at vi fanger opp alle de forhold som er relevante for storbykommunene med den spesifikasjonen vi benytter. Ellers ser vi at andel personer over 90 år og andel langtidsledige i kommunen har betydning for totale driftsutgifter. Disse variablene er imidlertid av mindre betydning i denne sammenhengen.

I Figur 3-3 har vi sett på betydningen av innbyggervariasjon og lønnsvariasjon for de totale driftsutgiftene i utvalget. Utgiftene er beregnet slik at de uttrykker utgiftene for en norsk gjennomsnittskommune etter alle kjennetegn, bortsett fra for antall innbyggere og lønn, som vi setter inn virkelige tall for i hver kommunegruppe/kommune som vist i figuren.

Stolpen som er betegnet "Driftsutgifter per innbygger – Innbygger- og lønnsvariasjon" (blå stolpe) varierer både med innbyggertall og lønn i de enkelte kommunene. De tidligere tabellene viste at stordriftsfordeler trekker i retning av lavere totale driftsutgifter per innbygger, mens lønn trekker i retning av høyere utgifter. De blå stolpene i figuren viser at bidraget fra høye lønninger i store kommuner er lavere enn effekten av stordriftsfordelene. Nettoeffekten blir dermed at driftsutgiftene per innbygger er lavere i store kommuner.



Figur 3-3 Beregnede totale driftsutgifter for ulike kommunetyper etter innbyggertall og lønn.

Imidlertid er det slik at det finnes elementer i inntektssystemet som skal fange opp mindre kommuners smådriftsulemp. Hvis vi holder innbyggervariasjonen utenfor, og kun beregner driftsutgifter basert på variasjonen i kommunenes lønnsnivå (rød stolpe – Driftsutgifter per innbygger – Bare lønnsvariasjon), fanger vi opp den isolerte betydningen av lønn. I dette tilfellet ser vi av figuren at alle de store kommunene har høyere beregnede kostnader enn gjennomsnittet. Dette gjelder alle kommuner med mer enn 50000 innbyggere, og vi ser at Stavanger ligger noe høyere enn resten. Isolert sett trekker dette i retning av at større kommuner har høyere utgifter som følge av høye lønninger – gitt at kompensasjon for smådriftsulemp i de små kommunene, via basistilskuddet, eliminerer betydningen av stordriftsfordeler i de større kommunene.

3.4 Oppsummering og konklusjoner

3.4.1 Kapitalkostnader

Vi hevder og påviser at tomtepriser gir opphav til ulikheter i brukerprisen på kapital. Det reiser umiddelbart en rekke spørsmål knyttet til kommunale regnskapsprinsipper og til hvorvidt utgiftsutjevningen i inntektssystemet både skal omfatte faktiske og kalkulatoriske kostnader. Dette er spørsmål som det er helt nødvendig å avklare før en eventuelt setter i gang en større prosess med å utjevne ulikheter i kapitalkostnader.

Hvorfor vi må ta stilling til om kalkulatoriske kostnader prinsipielt kan inngå i utgiftsutjevningen, skyldes at en del kommuner eier mye tomteeiendom selv og har kanskje eid disse i mange tiår. For dem representerer ikke arealbruk faktiske kostnader. Gitt for eksempel at alle kommuner selv eide, og alltid har

eid, de tomtearealer som brukes i den kommunale tjenesteproduksjonen, så ville det synes noe kunstig å implementere et utjevningssystem basert på kostnader som kommunene faktisk ikke står overfor. På den annen side vil man fra et samfunnsøkonomisk ståsted hevde at bruken av de kommunalt eide tomtearealene har en alternativkostnad. Dersom alternativkostnaden ved bruk av tomteareal er ulik mellom kommuner, vil det gi opphav til ulikheter i kapitalkostnadene. Dette kan illustreres ved å stille seg følgende spørsmål: Hva om alle kommunene solgte eiendommene sine? For at kommunene fortsatt skal kunne produsere de tjenestene som forventes av dem, måtte de da leie bygninger og andre arealer. I så fall ville de stå overfor leiepriser, som bl.a. ville reflektere tomteverdiene. Tomteprisene varierer mellom kommuner, og vil dermed kunne gi opphav til ulikheter i de kommunale driftsutgiftene siden utgiftene til leie av bygninger og arealer regnskapsmessig vil føres som en del av denne type utgifter.

En nærliggende tanke vil være å etablere kommunale eiendomsforvaltningsenheter som eier de kommunale eiendommene og leier disse ut til markedspris til de ulike funksjonene i en kommune. Dette er gjennomført i enkelte norske kommuner, bl.a. i Bergen og Oslo, noe som medfører at disse kommunenes kapitalkostnader reflekteres i driftsutgiftene og dermed har resultat-effekt. Dersom man skal kunne benytte seg av dette i utgiftsutjevningssammenheng, må imidlertid alle kommuner følge samme praksis ellers vil utjevningen bli altfor tilfeldig.

Gitt at man har implementert et system med internfakturerings av leieutgifter, som fungerer likt for alle kommuner, så skulle man tro at vi i prinsippet har et godt grunnlag for utgiftsutjevning, som også fanger opp ulikheter i kapitalkostnader. Det er imidlertid en viktig innvending mot et slikt system. Det er at incentivene til å sette riktige leiepriser ikke er perfekte – dette til tross for at leieutgiftene får full resultateffekt. Kommunene vil nemlig ha en motpost på inntektssiden ved at kommunenes inntekter øker når leieprisene økes. Man kan altså påvirke driftsutgiftene, og dermed grunnlaget for utgiftsutjevningen, i kommunen ved skru opp leieprisene, uten at dette reelt sett påvirker kommunens økonomiske handlingsrom. Med andre ord forutsetter et slikt system velfungerende kontrollmekanismer.¹⁷

Et alternativ er å innføre full periodisering av de kommunale regnskapene, med resultateffekt. Da vil alle avskrivninger gi resultateffekt, og man får riktiggere incentiver til å føre kapitalkostnadene korrekt fordi det her ikke gis muligheter til å hente økte kostnader inn i form av økte inntekter et annet sted i regnskapet. Men også her vil vi støte på problemer. Årsaken er at det jo først og fremst er tomteverdiene som varierer mellom kommuner – og disse avskrives ikke, slik at de dermed ikke fanges opp i driftsregnskapet. Man må altså beregne kostnadene ved tomteverdiene og andre eiendeler kalkulatorisk ved først å sette en riktig verdi på alle eiendeler i balansen, og dernest benytte en kalkulasjonsrente for beregning av alternativkostnaden ved å binde opp tomteverdiene og andre eiendeler.

¹⁷ Internt i kommunen vil det kunne være motstridende interesser mellom leder for eiendomsavdelingen og lederne for de ulike enhetene; eiendomsavdelingen ønsker høyest mulig inntekter mens rektor på en skole ønsker lavest mulig leiekostnad. Dette kan delvis representere en kontrollmekanisme i seg selv, men om denne vil være effektiv vil avhenge av flere forhold, eksempelvis om prissetting skjer etter forhandlinger mellom enhetslederne eller fastsettes av kommunestyre, om eiendomsselskapet har et uavhengig styre osv.

Igjen vil incentivet til å sette feil verdier på tomtene være til stede for å få opp beregningsgrunnlaget ved en eventuell innføring av utgiftsutjevning for ulikheter i kapitalkostnader. Det kan gjøres fordi kunstig høye tomteverdier ikke vil inngå i avskrivningsgrunnlaget, og dermed heller ikke gi resultatteffekt.

Ved en eventuell implementering av et slikt system kreves med andre ord gode kontrollmekanismer, og det kan med første øyekast fortone seg som svært krevende å gjennomføre noe slikt. Man skal imidlertid ikke glemme at verdivurderinger er nokså vanlige bl.a. i forbindelse med stiftelse, kapitalforhøyelse og fusjon.¹⁸ Dette ble også gjort i forbindelse med statens overdragelse av sykehusene. Et annet eksempel er endringer i verdivurderinger av private eiendommer i forbindelse med oppjustering av skattegrunnlaget for den kommunale eiendomskatten. Dette er med andre ord ikke noe nytt og det finnes mye kompetanse og erfaring med gjennomføring av slike verdivurderinger. Det er i hvert fall nokså sikkert at det bør gjennomføres utredninger og vurderinger før en går til det skritt å innføre utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader

På bakgrunn av statistikk fra Husbanken viser vi at tomteprisene er langt høyere i storbykommunene enn de er i mindre kommuner, og sammenliknet med andre informasjonskilder synes Husbankens statistikk å være den best egnede til å fange opp gode mål på tomtekostnader i norske kommuner.

De analysene vi har gjennomført av kapitalkostnader tyder på at økt befolkningsstørrelse, økte inntekter og høyere tomtepriser øker brukerprisen på kapital. Analysene tyder på at det er nokså sterke demografiske stordriftsfordeler knyttet til kapitalbruken. Det betyr at kapitalkostnaden per innbygger faller med befolkningsstørrelsen. For storbykommunene vil dette virke i motsatt retning av høye kapitalkostnader som følge av høye tomtepriser. I beregningene vi har gjennomført mer en oppveier stordriftsfordelene ulempene knyttet til høye tomtepriser i storbykommunene. Her må vi imidlertid understreke at datagrunnlaget er svakt, og at vi meget vel kan undervurdere betydningen av høye tomtepriser som følge av det. Med andre ord er det på bakgrunn av dagens datagrunnlag vanskelig, for ikke å si umulig, å komme med noen sikre konklusjoner på om storbykommunene vil tjene eller tape på innføring av utgiftsutjevning av ulikheter i kapitalkostnader. Til det er dagens datagrunnlag for svakt, og nye prinsipper for håndtering av kapitalkostnader er en betingelse for innføring av slik utgiftsutjevning.

3.4.2 Lønnsforskjeller

Vi har påvist en signifikant positiv sammenheng mellom gjennomsnittlig lønn per mannlig innbygger over 17 år og kommunenes totale driftsutgifter. Nærmere bestemt gir en 10 % økning i gjennomsnittslønnen per mannlig innbygger en økning på 0,7 % i kommunens brutto driftsutgifter. Tallenes størrelsesorden indikerer at variasjonen i kommunalt lønnsnivå er betydelig lavere enn lønnsforskjeller i privat sektor; hvis ikke ville utslaget av lønnsnivå for kommunens driftsutgifter blitt høyere. Beregningene viser likevel at effekten ikke er neglisjerbar og at lønnsnivåets betydning for kommunale utgifter bør bli en kandidat for videre analyser. Det vil da være spesielt sentralt å benytte et mer raffinert lønnsbegrep, som skiller mellom lønnsnivå for hhv. kommu-

¹⁸ Jf. Aksjeloven §§ 2-6 og 13-6.

nalt ansatte og ansatte utenfor kommunal sektor. Videre må lønnsdataene også være korrigert for årsverksstørrelse. Den underliggende kausale sammenhengen en må studere nærmere, er at det gjennomsnittlige lønnsnivået for ikke-kommunalt ansatte vil påvirke hvilken gjennomsnittslønn kommunen må gi sine ansatte for å tiltrekke seg arbeidskraft. I neste omgang vil dermed lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte indirekte påvirke kommunens driftsutgifter via effekten på kommunens lønnsnivå. Med et bedre datasett for lønn som skissert ovenfor vil en få et bedre grunnlag for sikrere konklusjoner om disse sammenhengene enn det våre nokså tentative beregninger kan gi.

På samme måte som kapitalkostnader er lønnsnivået sterkt korrelert med kommunestørrelse. Større kommuner har høyere gjennomsnittlig lønnsnivå og dermed isolert sett høyere utgiftsbehov. Imidlertid finnes det demografiske stordriftsfordeler som trekker i retning av at utgiftsbehovet er synkende med kommunens folketall. I beregningene omkring lønn har vi analysert disse effektene samtidig, og vi finner da at stordriftsfordelene mer enn oppveier ulempen knyttet til høyere lønn. Det er imidlertid et sentralt poeng at inntektssystemet er utformet for å kompensere kommunenes smådriftsulempen, men ikke lønnsnivåeffekter. Det er således ikke et gyldig argument å hevde at lønn ikke bør tas hensyn til i inntektssystemet på grunn av at større kommuner generelt har en gevinst av stordriftsfordeler.

Et siste punkt vi vil framheve som viktig for videre utredninger omkring lønnsnivå og inntektssystemkriterier, er at lønnsnivået ikke har blitt inkludert som forklaringsvariabel i de analysene som Borgeutvalget har gjennomført. Når vi samtidig finner at gjennomsnittlig lønnsnivå per kommune – riktignok med et imperfekt mål – har signifikant effekt på kommunenes utgifter, kan det oppstå et problem som følge av utelatte variabler. Med det mener vi at resultatene i de økonometriske analysene som inntektssystemutvalget har lagt til grunn, kan være påvirket av at lønn er utelatt som forklaringsvariabel.

4 SEKTORSPESIFIKKE KOSTNADSDRIVERE

Innenfor hvilke områder har storbykommunene en annen kostnadsstruktur enn andre kommuner? Kapittel 2 sier noe om hvor vi kan forvente å finne slike storbyspesifikke kostnader. Sosialtjenester, kultur og samferdsel pekes her ut som sektorer hvor storbyene kanskje kan forventes å ha høyere kostnader pr innbygger. For å få en mer komplett oversikt, og kanskje oppdage noe vi ikke hadde tenkt på forhånd, har vi benyttet regnskapstallene i KOSTRA til å lete etter storbyspesifikke kostnadsdrivere.

Den enkleste testen på om det er noe som skiller storbyene fra resten av kommune-Norge, er å gjøre en vanlig regresjonsanalyse av kommunenes utgifter pr innbygger, med en dummyvariabel for storbykommunene. Dersom denne storbyvariabelen er signifikant forskjellig fra null, kan vi si med ganske stor sikkerhet at storbykommunenes utgifter pr innbygger er forskjellig fra andre kommuners og at dette skyldes andre faktorer enn de som er inkludert i analysen. Ved å analysere utgiftene innenfor enkeltsektorer kan vi avdekke innenfor hvilke av disse som storbyene evt. skiller seg ut fra landsgjennomsnittet.

Om vi finner slike storbyeffekter, kan være avhengig av sektorinndelingen. Dersom vi for eksempel ser på sektoren pleie og omsorg under ett, kan vi gå glipp av informasjon dersom pleie i institusjon er dyrere i storbykommuner mens hjemmetjenester er billigere. Hadde vi analysert disse hver for seg, ville vi ha kunnet identifisert dette. Analyserer vi begge under ett, vil ikke det være mulig, og vi vet egentlig mindre om sentrale egenskaper ved disse tjenestene enn vi ville ha gjort dersom vi analyserte dem hver for seg.

På den annen side, dersom vi splitter kommunens oppgaver opp i mange og små tjenesteområder, vil vi fort miste oversikten over det store bildet, og forskjeller i organisering og regnskapsføring vil kunne gi opphav til resultater som peker i retning av kostnadsforskjeller, som det ikke er grunnlag for ut fra de faktiske kostnadsforhold.

Sektorinndelingen må altså være på et passende detaljnivå. Vi har sett på tre versjoner med 8, 12 og 17 sektorer, alle med en restsektor i tillegg, jf. vedlegg I. Inndelingene i 8 og 12 sektorer er den samme som benyttes i Langør-gen m.fl. (2005), og 17-sektorvarianten er satt sammen av oss. Inndelingen i 12 sektorer er den som er benyttet i Borgeutvalgets supplerende analyser, og er derfor mest interessant som sammenligningsgrunnlag. Inndelingen med 17 sektorer vil vi se nærmere på når denne ser ut til å gi mer informasjon av interesse sett fra et storbyperspektiv.

Hvilke forklaringsvariabler man inkluderer i analysene vil selvfølgelig også påvirke hvilke storbyspesifikke effekter man finner. I statistiske regresjonsanalyser vil man generelt ikke forklare all variasjon i datamaterialet. Det vil alltid være noe tilfeldig variasjon i kommunenes ressursbruk, som det ikke er noe mål at inntektssystemet skal kompensere for. Men systematisk variasjon bør i størst mulig grad fanges opp av modellen. Dersom dummyen for storbyer er signifikant positiv, tyder det på at det er storbyspesifikke kostnader som ikke fanges opp av de øvrige variablene – de er med andre ord uobserverte. Vår strategi er å lete etter faktorer som forklarer disse storbyspesifikke kostnadene for så evt. å inkludere disse i analysen. Dersom vi på den måten fjerner effekten av storbydummyen, dvs. at vi finner en forklaring på den uobserver-

te effekten, har vi en modell som forklarer forskjellene mellom storbyene og de andre kommunene på en mer tilfredsstillende måte. Dersom man ikke finner en slik modell, kan man lete etter mer eller mindre sannsynlige forklaringer på de uobserverte effektene. Avhengig av problemstilling, kan man evt. vurdere å benytte proxyvariable som fanger opp den uobserverte effekten dersom det lar seg gjøre.

4.1 Søking etter storbyeffekter – en bred tilnærming

I første trinn i letingen etter storbyspesifikke kostnadsdrivere går vi bredt ut. Vi starter med en analyse basert på modellen som benyttes i analysene til Langørgen m.fl. (2005). Modellen inkluderer en lang rekke forklaringsvariabler, og i rapporten er disse blant annet analysert gjennom den simultane modellen KOMMODE. Vi har benyttet det som i den rapporten kalles en partiell redusert form av KOMMODE-modellen.¹⁹

Definisjoner av utgifter og inntekter er hentet fra samme rapport. Korrigerte driftsinntekter fratrasket summen av korrigerte driftsutgifter til alle sektorer er lik netto driftsresultat. Ved å inkludere netto driftsresultat som en egen sektor i analysene, får vi lukket systemet slik at alle utgiftene summerer seg til samlede inntekter for hver kommune. I korrigerte driftsutgifter inngår alle overføringer fra kommuner til andre kommuner, fylker og private med netto-beløp slik at utgiftsbegrepet, i større grad enn brutto driftsutgifter, viser hva kommunen disponerer til egen produksjon av kommunale tjenester. Arbeidsgiveravgift og sykepengerefusjon er holdt utenfor.

Tabell 4-1 viser resultater for storbydummyen for de tre sektorinndelingene. For hver av de tre har vi kjørt to modeller. I modellene som direkte bygger på analysene til Langørgen m.fl. (2005), finner vi urbanitetskriteriet, andel bosatt i tettsteder og to småkommuneindikatorer. Disse variablene beskriver befolkningsstørrelse og bosetting, men ingen av dem er foreslått å inngå i den endelige kostnadsnøkkelen. Samtidig er disse variablene som kan tenkes å forklare mange av storbyeffektene, så vi har testet hver av modellene med ulik sektorinndeling, også uten disse fire variablene.

Langørgen m.fl. (2005) inkluderer ikke Oslo i sitt datamateriale. Oslo er både kommune og fylke, og denne spesielle situasjonen kan være et argument for at Oslo vil forstyrre analysene. I utvalgets partielle analyser er Oslo derimot inkludert, og siden vi spesifikt er ute etter å finne storbyspesifikke effekter, kan det være viktig å undersøke dette nærmere. Man kan risikere å miste verdifull informasjon som bør være med fordi det kan være sider ved Oslos situasjon som også er relevant for inntektssystemet. Når man i tillegg tar i betraktning at kun fire kommuner inngår i storbydefinisjonen, kan vi risikere å miste betydelig informasjon ved å utelate en av dem. Vi har kjørt analysene i Tabell 4-1 med og uten Oslo, og resultatene er ganske like. Dummyen får noe større forklaringskraft når antall storbyer øker fra tre til fire. Til forskjell fra Langørgen m.fl. tar vi derfor med Oslo i våre analyser.

Vi ser at det er få sektorer med signifikante utslag på storbyvariabelen, og t-verdien er stort sett ganske nær null.²⁰ Unntakene er hovedsakelig i sosialsektoren. I questback-undersøkelsen som ble gjennomført i en tidlig fase av pro-

¹⁹ Vi mangler en av variablene som er brukt i modellene til Langørgen m.fl.. Det er snønedbør målt i meter per år. Vi tror imidlertid ikke det vil ha avgjørende betydning i de analysene som er gjennomført i denne fasen.

²⁰ Signifikante effekter er farget rødt.

sjektet, gikk det klart fram at administrasjonen i storbyene også vurderte denne sektoren som den viktigste i forhold til storbyspesifikke kostnadsbelastning. Dette taler for at vi bør gjennomføre grundigere analyse av denne sektoren.

Videre finner vi en storbyeffekt på administrasjon i de modellene hvor variablene knyttet til befolkningsstørrelse og bosetting er inkludert. Dette kan ha sammenheng med den fallende ikke-lineære sammenhengen mellom innbyggertall og administrasjonskostnader pr innbygger som tidligere analyser har vist. Det er altså stordriftsfordeler knyttet til kommunal administrasjon, men disse er stort sett uttømt ved 20000 innbyggere. Basiskriteriet er trolig bedre egnet til å fange opp denne sammenhengen enn de variablene som inngår i hovedmodellen til Langørgen m.fl. (2005), som er den vi har benyttet her. Tester vi har gjort viser at basiskriteriet, uavhengig av andre forklaringsvariabler, reduserer storbyeffekten. Langørgen m.fl. gjør da også analyser av basiskriteriet i forhold til administrasjonssektoren, og utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for administrasjon er basert på disse. Vi mener derfor at denne effekten er tatt hensyn til i forslaget til kostnadsnøkkel.

Vi får også et utslag på sektoren Øvrig infrastruktur i modellen med 17 sektorer, hvor vi finner lavere utgifter pr innbygger i storbyene. Denne sektoren må betegnes som en "samlesektor" hvor det som ikke inngår andre steder er plassert. Den er noe ulikt definert i modellvariantene med 12 og 17 sektorer. Enkelte Kostrafunksjoner (265, 283, 300, 325, 330) inngår ikke i 17-sektorvariantens definisjon av øvrig infrastruktur, men er med i 12-sektorvarianten. De to førstnevnte utgjør sektoren sosial boligformidling i 17-sektorvarianten, og denne er som vi ser klart positiv. I 12-sektorvarianten ser vi dermed et eksempel på at positive og negative effekter nuller hverandre ut.

De øvrige sektorene som ble nevnt ovenfor, samferdsel og kultur, finner vi negative, ikke signifikante parametere for. Det er altså ingenting som tyder på at storbykommunene har høyere kostnader på disse områdene enn andre kommuner. Det er ikke vanskelig å se at storbykommunenes tjenesteproduksjon skiller seg fra andres på dette området, men det er nok også betydelige stordriftsfordeler som er med på å redusere kostnadene pr innbygger.

Som vi diskuterte ovenfor i tilknytning til administrasjon, er det ikke bare denne modellen som ligger til grunn for den endelige kostnadsnøkkelen. Å gjenskape alle modellene for så å legge til storbydummyen, blir for omfattende, men det er viktig å undersøke hvor robuste resultatene er i forhold til hvilke forklaringsvariabler som inngår. Vi har derfor kjørt en tredje modellvariant hvor kun de aldersfordelte innbyggertall på andelsform er med i tillegg til storbydummyen. Disse viser samme resultater, og vi velger derfor å se nærmere på sosiaalsektoren i de videre analysene, og se bort i fra de øvrige sektorene.

Totalt sett er resultatene ganske stabile uavhengig av sektorinndeling, men 17-sektormodellen gir noe mer detaljert informasjon om hvilke deler av sosiaalsektoren som er preget av storbyspesifikke effekter. Samtidig er det inndelingen i 12-sektormodellen som ligger til grunn for utvalgets analyser. Denne blir derfor et viktig utgangspunkt for å sammenligne resultater. I de påfølgende analysene av sosiaalsektoren vil vi først se på 12-sektorvarianten og virkningen av ulike formuleringer av opphopningsindeksen og befolkningsvariable. Videre vil vi se nærmere definisjonen av sosiaalsektoren ved hjelp av 17-sektorvarianten.

Tabell 4-1 Resultater for storbydummyen, to modeller, tre sektorinndelinger. (t-verdier i parentes). Røde tall representerer storbyeffekter signifikant forskjellig fra 0 på 10 % nivå.

Sektorinndeling			Modeller tilsvarende partiell redusert form modellen til (Langørgen m.fl. (2005))			Modell uten variabler knyttet til befolkningsstørrelse og bosetningsstruktur		
8 sektorer	12 sektorer	17 sektorer	8 sektorer	12 sektorer	17 sektorer	8 sektorer	12 sektorer	17 sektorer
Administrasjon	Administrasjon	Administrasjon	0,856 (1,66)	0,873 (1,70)	0,856 (1,66)	0,317 (0,62)	0,352 (0,69)	0,317 (0,62)
Utdanning			0,168 (0,03)			-0,719 (-1,47)		
	Grunnskole	Grunnskole		0,146 (0,30)	-0,119 (-0,27)		-0,403 (-0,94)	-0,882 (-2,24)
	Øvrig utdanning	Øvrig utdanning		-0,116 (-0,62)	0,170 (0,54)		-0,204 (-1,27)	0,286 (1,06)
Barnehager	Barnehager	Barnehager	-0,055 (-0,19)	-0,065 (-0,24)	-0,054 (-0,19)	-0,388 (-1,60)	-0,366 (-1,53)	-0,388 (-1,60)
Helse	Helse	Helse	0,910 (0,28)	0,063 (0,20)	0,091 (0,28)	-0,163 (-0,57)	-0,152 (-0,55)	-0,163 (-0,57)
Sosialtjenester			0,323 (0,90)			0,970 (3,12)		
	Sosialhjelp	Sosialhjelp		0,226 (0,94)	0,178 (0,75)		0,493 (2,38)	0,325 (1,60)
		Rusomsorg			0,051 (1,07)			0,172 (4,00)
	Barnevern	Barnevern		0,266 (1,34)	0,247 (1,33)		0,187 (1,08)	0,212 (1,30)
		Sosial boligformidling			0,736 (2,46)			0,630 (2,45)
Pleie og omsorg			0,341 (0,41)			0,696 (0,98)		
	Hjemmetjenester	Hjemmetjenester		-0,181 (-0,22)	-0,111 (-0,13)		-0,314 (-0,42)	-0,154 (-0,20)
	Pleie i institusjoner	Pleie i institusjoner		0,506 (0,64)	0,451 (0,52)		1,157 (1,61)	0,850 (1,10)
Kultur, kirker og idrett	Kultur, kirker og idrett		-0,188 (-0,62)	-0,199 (-0,67)		-0,191 (-0,73)	-0,133 (-0,52)	
		Kultur			-0,125 (-0,76)			-0,0008 (-0,01)
		Kirke, idrett med mer			-0,099 (-0,34)			-0,320 (-1,28)
Infrastruktur			-0,207 (-0,27)			-0,429 (-0,65)		
	Samferdsel	Samferdsel		-0,263 (-1,57)	-0,196 (-0,85)		-0,143 (-0,99)	0,027 (0,14)
		Tilrettelegging for næringslivet			-0,091 (-0,27)			-0,152 (-0,52)
		Fysisk tilrettelegging og planlegging			-0,022 (-0,15)			0,204 (1,57)
	Øvrig infrastruktur	Øvrig infrastruktur		0,084 (0,12)	-0,634 (-1,16)		-0,511 (-0,82)	-1,144 (-2,41)
Netto driftsresultat*	Netto driftsresultat	Netto driftsresultat	-1,311 (-1,31)	-1,315 (-1,34)	-1,311 (-1,31)	0,160 (0,18)	0,024 (0,03)	0,160 (0,18)
Antall observasjoner**			416	413	416	416	413	416

*Netto driftsresultat inngår som en egen sektor i analysene, men regnes ikke blant de 8, 12 eller 17 sektorene som angir modell.

**Utelatte kommuner er de samme som er utelatt i analysene til Langørgen m.fl. (2005). Vi har imidlertid tatt med Oslo.

4.2 Sosiale tjenester

4.2.1 Opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet

Fra de innledende analysene har vi sett at storbyene har høyere utgifter til sosiale tjenester, hvor rusomsorg og boligformidling har noe sterkere resultater enn sosialhjelp og barnevern. Vi har også sett at når det inkluderes variabler som er knyttet til kommunenes innbyggertall, så blir effektene svakere. I Melberg og Alver (2003) er sosialsektoren, særlig knyttet til rus og psykiatri, analysert i forhold til inntektssystemet. Rapporten viser at det gjenstår å forklare deler av utgiftene i sosialsektoren, men at data for sentrale faktorer er for dårlige, eller må forkastes på grunn av manglende objektivitet. "Antall rusrelaterte diagnoser" og urbanitetskriteriet fremsettes som to mulige kriterier, hvorav det siste altså ble inkludert i inntektssystemet fra 2004 av. Kriteriet forklarer forholdsvis mye av variasjonen i sosialutgifter, herunder også storbykommunenes situasjon.

Urbanitetskriteriet har blitt kritisert fordi det mangler en teoretisk begrunnelse for at innbyggertallet opphøyd i 1,2 i seg selv skal gi høyere utgifter til sektoren. Borgeutvalget har foreslått å bytte ut urbanitetskriteriet med en opphopningsindeks på sosialområdet. Tanken er at høy andel skilte, høy andel fattige og høy andel arbeidsledige hver for seg gir et større utgiftsbehov til sosiale tjenester. I tillegg spiller disse faktorene sammen, slik at utgiftene øker ytterligere som følge av samspillet. Det eneste gjenværende kriteriet som da inneholder informasjon om kommunestørrelse i betydningen antall innbyggere, er basiskriteriet. Vi vil imidlertid teste om opphopningsindeksen fanger opp forklaringskraften til urbanitetskriteriet, ved å innlemme sistnevnte i den modellen som Borgeutvalget benytter. Videre vil vi teste alternative mål på innbyggerstørrelse.

Vi vil også se nærmere på opphopningsindeksen og hvordan denne er formulert. Opphopningsindeksen skal ta hensyn til samspillseffekter som man antar eksisterer mellom de tre variablene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige. I Borgeutvalgets analyser inngår denne kun som et tredjeordensledd som ikke avslører hvor stor effektene er fra de selvstendige kriteriene, eller hvilke samspillseffekter som gjelder. Dette er imidlertid en restriktiv tilnærming for test av slike effekter. Ved å formulere et fullstendig system av 1., 2. og 3. ordensledd, får vi en mindre restriktiv anlagt metodisk tilnærming til analyser av såkalte opphopningseffekter.

De tre førsteordensleddene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige, inngår i analysene som alle de øvrige variablene, som kriterium pr innbygger. De tre andreordensleddene inngår som samspill mellom to og to variable. For eksempel er indeksen mellom arbeidsledige og fattige konstruert som:

$$(A - \bar{A})(B - \bar{B}) \quad (4.1)$$

hvor A er antall arbeidsledige pr innbygger, $\bar{A}$ er gjennomsnittet for A over alle kommuner i analysen, B er antall fattige pr innbygger, mens $\bar{B}$ er gjennomsnittet. Tilsvarende gjelder for kombinasjonene skilte/separerte - arbeidsledige og skilte/separerte - fattige. Tredjeordensleddet er på samme form, men kombinerer alle tre variablene. Når disse i alt sju 1., 2. og 3. ordensledd inngår i analysene, vil førsteordensleddene fange opp all forklaringskraft som ligger i variabelen selv. Det vi si at den estimerte parameteren til variabelen "Arbeidsledige pr innbygger" vil vise den partielle effekten av arbeidsledige.

Koeffisienten til andreordensleddene vil vise effekten av kombinasjonen av for eksempel arbeidsledige og fattige. Er denne signifikant positiv for et akseptabelt nivå for testen, betyr det at arbeidsledige og fattige er komplementære i sosialhjelpsutgiftene – de forsterker hverandres effekt på utgiftene. Så lenge førsteordensleddene er med i analysen, vil andreordensleddene, slik de er spesifisert i (4.1.), kun fange opp en eventuell slik kombinasjonseffekt. Tredjeordensleddet vil tilsvarende kun fange opp eventuelle effekter av at en kommune har mange (eller få) av alle tre faktorene. Dersom tredjeordensleddet inngår uten første- og andreordensledd, vil den ene parameteren fange opp deler av første- og andreordenseffektene i tillegg til tredjeordenseffektene.

De følgende analysene tar utgangspunkt i Borgeutvalgets partielle analyser, slik disse er gjengitt i vedlegg 6.6 i NOU (2005:18). Avhengig variabel er brutto driftsutgifter pr innbygger og alle forklaringsvariabler er også pr innbygger.²¹

Tabell 4-2 viser at utvalgets opphopningsindeks forklarer mye av utgiftene til storbyene.²² I vår Modell 1 er storbydummyen tatt med i analysen. Vår Modell 1 skiller seg således fra Borgeutvalgets modell ved at storbydummyen inkluderes. Denne er ikke signifikant på 10 % nivå, men estimatet viser at utgiftene i storbyene er 247 kroner pr innbygger høyere enn i andre kommuner. Man kan diskutere hvor mye man skal legge vekt på dette siden resultatet ikke er statistisk signifikant på et vanlig nivå for testen, men det er da en fare for at man ser bort fra relevante forhold av den grunn at antallet storbyer i Norge er lite. Dette utgjør ikke noe generelt problem, men når en variabel er sterkt korrelert med storbyene, i dummyvariabelens tilfelle 100 %, vil risikoen for å forkaste effekten av variabelen være høy når antallet storbyer er lavt, selv om effekten er av betydning. Vår Modell 2 viser resultater av en analyse der man i stedet for å innføre opphopningsindeksen, inkluderer urbanitetskriteriet og førsteordensvariantene av de variablene som inngår i opphopningsindeksen. Denne modellen har en litt dårligere forklaringskraft, dessuten forsterkes effekten av storbydummyen. I vår modell 3 inngår opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet samtidig i analysen i tillegg til storbydummyen. Vi ser at denne modellen utviser all effekt av storbydummyen. Justert R^2 viser også at Modell 3 har sterkere forklaringskraft enn Modell 2. Et viktig resultat er at selv om opphopningsindeksen forklarer mye av utgiftsvariasjonen i sosialsektoren, er urbanitetskriteriet også signifikant positiv. Dette tilsier at man ikke uten videre bør se bort i fra denne.

²¹ Unntak: Når vi tester variablene Befolkning og Befolkning kvadrert, er disse selvfølgelig ikke definert pr innbygger.

²² Resultatene for Borgeutvalgets modell, slik den er presentert her, avviker marginalt fra Borgeutvalgets resultater i NOU (2005:18). Det skyldes at vi ikke har fått tilgang til all informasjon vedrørende flykntingtilskuddet.

Tabell 4-2 Regresjonsanalyser av utgifter til sosiale tjenester per innb. (t-verdier i parentes)

(Sosialtjenester består av Kostra-funksjonene 242 (Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid), 243 (Tilbud til personer med rusproblemer) og 281 (Økonomisk sosialhjelp)). Dette tilsvarer Borgeutvalgets inndeling av sosialhjelpssektoren.

	Borgeutvalgets modellalternativ*	Vår Modell 1	Vår Modell 2	Vår Modell 3	Vår Modell 4	Vår Modell 5
Frie inntekter	0,0023 (0,86)	0,0024 (0,90)	0,0123 (2,99)	0,0102 (2,51)	0,0094 (2,31)	0,0066 (2,25)
Flyktninger m. int.tilsk.	54034 (15,59)	54104 (15,62)	57246 (15,59)	54311 (15,77)	56053 (15,56)	54192 (15,85)
Uføretrygdede	7821 (2,23)	8423 (2,38)	8159 (4,71)	9799 (2,75)	7844 (2,12)	9385 (2,64)
Skilt/separert			8590 (4,71)		9244 (5,17)	
Arbeidsledige 16-59 år			14443 (5,04)		15323 (5,40)	
Fattige			4336 (1,92)		4333 (1,91)	
Opphopningsindeks (*1000)	11972 (12,85)	11553 (11,56)		10089 (8,78)		10875 (9,73)
Indeks 12 Skilte*ledige (*1000)					674 (3,20)	
Indeks13 Skilte*fattige (*1000)					14 (0,11)	
Indeks 23 Ledige*fattige (*1000)					719 (2,69)	
Indeks 123 Skilte*ledige*fattige (*1000000)					3393 (0,23)	
Urbanitetskriteriet			78,69 (2,76)	69,01 (2,52)	60,68 (2,13)	
Innbyggertall i 100.000						627 (2,97)
Innbyggertall 2.ordensledd						-135 (-3,61)
Storby		246,73 (1,16)	333,76 (1,37)	-12,33 (-0,05)	161,54 (0,65)	-74,25 (-0,22)
Adj R-Sq	0,5782	0,5785	0,5715	0,5839	0,5916	0,5893
Antall obs	425	425	425	425	425	425

*Identisk med Borgeutvalget. Små avvik fra Borgeutvalget skyldes noe sensurering i flyktningtilskuddsvariabelen

4.2.2 Detaljert inndeling av sosialsektoren

De innledende analysene av en mer detaljert sektorinndeling i Tabell 4-1, viste at det var store forskjeller i storbyspesifikke kostnader mellom de ulike

funksjonene som kan knyttes til sosialsektoren. Vi ser her nærmere på tre av de fire definerte delene av sosialsektoren hver for seg. Barnevernssektoren har utvalget analysert separat, og her finner vi heller ingen signifikante storbyeffekter, så vi velger å konsentrere oss om de øvrige tre. I tillegg gjør vi en analyse av sosial boligformidling som av Borgeutvalget ikke er plassert i sosialhjelpssektoren.

Sosialhjelp er av Borgeutvalget definert som KOSTRA-funksjonene 242, 243 og 281, hvor 242 og 281 er henholdsvis råd, veiledning og sosialt forbyggende arbeid og utbetalinger til sosialklienter. Funksjon 243 omhandler tilbud til personer med rusproblemer. Når vi deler opp disse finner vi at funksjon 243 inneholder klare storbyspesifikke kostnader som ikke forklares av de variablene som inngår i modellen. Mangelen på informasjon om omfanget av rusproblemer på kommunenivå er dokumentert i Melberg og Alver (2003). De tester "antall rusrelaterte diagnoser" som et mulig alternativ i tillegg til urbanitetskriteriet. Antall rusrelaterte diagnoser på kommunenivå har for mange kommuner et begrenset tallgrunnlag, og den inngår derfor i deres analyser som gjennomsnitt over tre år. Vi har ikke hatt tilgang på denne variabelen i våre analyser, men fokuserer i stedet på urbanitetskriteriet som ble foretrukket som kriterium etter analysene som ble gjennomført av Melberg og Alver (2003).

For å teste om det er sammenheng mellom utgifter til rusomsorg og urbanitetskriteriet skiller vi mellom to sosialhjelpssektorer (i) Kostrafunksjon 243 (Tilbud til personer med rusproblemer) og (ii) Kostrafunksjonene 242 og 281 (Råd, veiledning og sosialt forbyggende arbeid og Utbetalinger til sosialklienter). Dersom urbanitetskriteriet gir signifikant positiv effekt i en separat analyse av utgifter til rusomsorg, men ingen effekt i en separat analyse av Råd, veiledning og sosialt forbyggende arbeid og Utbetalinger til sosialklienter (242+281), så gir det klare indikasjoner på at urbanitetskriteriet er knyttet til utgifter i forbindelse rusomsorg.

Tabell 4-3 viser resultatene fra analysene av funksjon 243, rusomsorg. Modellalternativene er de samme som i Tabell 4-2, bortsett fra at vi ikke har med Modell 2 og Modell 5. Vi ser av Tabell 4-3 at opphopningsindeksen fanger opp en del av variasjonen også når vi bare analyser utgifter til rusomsorg. Men heller ikke for rusomsorgen forklarer opphopningsindeksen alle storbyspesifikke kostnadsdrivere, siden vi ser at av vår Modell 1 at storbydummyen er signifikant positiv. Når vi i Modell 3 inkluderer urbanitetskriteriet, ser vi imidlertid at storbyeffekten ikke lenger er signifikant positiv. I Modell 4 erstatter vi opphopningsindeksen med en spesifikasjon av 1., 2. og 3. ordensledd, som i Tabell 4-2, gir det tilsvarende resultater som i Modell 3, men storbydummyen styrkes noe og modellen er generelt bedre forklart målt ved en høyere verdi for justert R^2 .

Tabell 4-3 Analyse av brutto driftsutgifter på funksjon 243 (Tilbud til personer med rusproblemer).

Rusomsorg	Borgeutvalgets modellalternativ*	Vår Modell 1	Vår Modell 3	Vår Modell 4
Frie inntekter	-0,0013 (-2,32)	-0,0012 (-2,22)	0,0040 (4,95)	0,0036 (4,56)
Uføre 18-49 år	-595 (-0,79)	-178 (-0,24)	733 (1,05)	355 (0,49)
Flyktninger	-64 (-0,09)	-15 (-0,02)	121 (0,18)	605 (0,86)
Skilte og separerte				1012 (2,90)
Ledige 16-59 år				1164 (2,10)
Fattige				-499 (-1,12)
Opphopningsindeks (*1000)	1648 (8,26)	1357 (6,44)	463 (1,90)	
Indeks 12				104
Skilte*ledige (*1.000)				(2,53)
Indeks13				-6
Skilte*fattige (*1.000)				(-0,26)
Indeks 23				-63
Ledige*fattige (*1.000)				(-1,20)
Indeks 123				-4729
Skilte*ledige*fattige (*1.000.000)				(-1,63)
Urbanitetskriteriet			45,67 (8,52)	43,71 (7,87)
Storby		171,01 (3,81)	-0,45 (-0,01)	61,64 (1,27)
Adj R ²	0,1633	0,1894	0,3078	0,3272
Antall obs	425	425	425	425

*Med Borgeutvalgets modellalternativ menes her at spesifikasjonen er den samme – Borgeutvalget har ikke gjennomført separate analyser av utgifter til rusomsorg.

Tabell 4-4 Analyse av brutto driftsutgifter til funksjonene: 242 (råd, veiledning og sosialt forbyggende arbeid) og 281 (økonomisk sosialhjelp). (t-verdier i parentes)

	Borgeutvalgets modellalternativ*	Vår Modell 1	Vår Modell 3	Vår Modell 4
Frie inntekter	0,0036 (1,40)	0,0036 (0,81)	0,0063 (1,57)	0,0058 (1,45)
Uføre 18-49 år	8416 (2,47)	8601 (2,49)	9066 (2,60)	7489 (2,05)
Flyktninger	54098 (16,05)	54120 (16,04)	54189 (16,05)	55448 (15,62)
Skilte og separerte				8236 (4,67)
Ledige 16-59 år				14237 (5,09)
Fattige				4835 (2,16)
Opphopningsindeks (*1000)	10324 (11,39)	10196 (11,55)	97008 (8,61)	
Indeks 12				570
Skilte*ledige (*1000)				(2,75)
Indeks13				20
Skilte*fattige (*1000)				(0,16)
Indeks 23				782
Ledige*fattige (*1000)				(2,96)
Indeks 123				8122
Skilte*ledige*fattige (*1000000)				(0,56)
Urbanitetskriteriet			23,34 (0,87)	16,97 (0,60)
Storby		75,73 (0,37)	-11,88 (-0,05)	99,90 (0,41)
Adj R ²	0,5633	0,5624	0,5621	0,5662
Antall obs	425	425	425	425

*Med Borgeutvalgets modellalternativ menes her at spesifikasjonen er den samme – Borgeutvalget har ikke gjennomført separate analyser av Kostrafunksjon 242 og 281.

Resultatene for opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet endres betydelig når vi ser på Tabell 4-4. Denne viser resultatene av en analyse av sosialhjelp som består av de to øvrige Kostrafunksjonene som inngår i sosialtjenestene, dvs. 242 (råd, veiledning og sosialt forbyggende arbeid) og 281 (økonomisk sosialhjelp). Modellene som estimeres er de samme som i Tabell 4-3.

Her ser vi at opphopningsindeksen fanger opp hele storbyeffekten, mens urbanitetskriteriet ikke har noen forklaringskraft. De storbyeffektene som ikke forklares av opphopningsindeksen, men som fanges opp av urbanitetskriteriet er altså i all hovedsak knyttet til kostnadsdrivere i rusomsorgen. Dette taler for å inkludere variabler som er knyttet til rusproblemer, men så lenge vi ikke har tilgang til god informasjon om rusproblemet på kommunenivå, bør, etter vår oppfatning, urbanitetskriteriet være med i en revidert kostnadsnøkkel for sosialhjelpssektoren.

I avsnitt 4.1 fant vi også sterke storbyeffekter i sektoren sosial boligformidling, som ikke er inkludert i utvalgets definisjon av sosialektoren. Dette kan være avgjørende for om de faktiske sosialutgiftene blir kompensert, og resultatene i Tabell 4-1 viser at dette særlig kan slå ut for storbyene. Langørgen m.fl. (2005) nevner boligformidlingen som tjenester som kunne vært inkludert i definisjonen av sosialutgifter, men velger å plassere dem under infrastruktur for å ta hensyn til nasjonalregnskapet.

Tabell 4-5 viser at sosialutgiftene med og uten boligformidling har vesentlig forskjellig fordeling etter kommunestørrelse. Storbykommunene som gruppe, men også de minste kommunene, får en høyere indeks dersom boligformidlingen inkluderes. Det er imidlertid store forskjeller mellom enkeltkommuner, og vi ser at Bergen kommer lavere ut i forhold til gjennomsnittet.

Tabell 4-5 Brutto driftsutgifter til sosialektoren med og uten boligformidling

Innbygger- tall	N	Sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnitt	
		Uten bolig- formidling	Med bolig- formidling
0-1999	91	63	88
2000 – 4999	144	66	72
5000 – 9999	90	73	72
10000 – 19999	57	78	76
20000 – 49999	31	95	91
50000 +	8	109	100
Stavanger	1	118	128
Trondheim	1	123	152
Bergen	1	145	136
Oslo	1	172	173
Landet	425	100	100

Tabell 4-6 Analyse av brutto driftsutgifter til funksjonene 265 og 283, sosial boligformidling*

Boligformidling	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
Frie inntekter	0,0338 (9,56)	0,0341 (9,68)	0,0390 (7,17)	0,0379 (7,37)	0,0391 (10,39)	0,0390 (7,29)
Uføre 18-49 år	-5535 (-1,18)	-3979 (-0,84)	-3105 (-0,65)	-4052 (-0,90)	-7617 (-1,59)	-642 (-1,57)
Flyktninger	11905 (2,57)	12087 (2,62)	12218 (2,65)	11873 (2,60)	140116 (2,98)	14112 (2,98)
Skilte og separerte					7988 (3,70)	8015 (3,41)
Ledige 16-59 år					-4766 (-1,29)	-4753 (-1,27)
Fattige					-4956 (-1,70)	-4938 (-1,65)
Opphopningsindeks (*1000)	1052 (0,84)	-32 (-0,02)	-962 (-0,62)			
Indeks 12 Skilte*ledige (*1000)					-491 (-1,78)	-490 (-1,77)
Indeks13 Skilte*fattige (*1000)					25 (0,15)	26 (0,16)
Indeks 23 Ledige*fattige (*1000)					-865 (-2,46)	-864 (-2,46)
Indeks 123 Skilte*ledige*fattige (*1000000)					28513 (1,46)	28530 (1,46)
Urbanitetskriteriet			43,81 (1,20)	32,29 (1,02)		-1,09 (-0,03)
Storby		638,22 (2,25)	473,77 (1,51)	461,82 (1,47)	782,81 (2,65)	786,94 (2,40)
Adj R ²	0,1759	0,1839	0,1847	0,1859	0,2308	0,2289
Antall obs	425	425	425	425	425	425

*Modellene 1 - 5 som estimeres her må ikke ses i sammenheng med våre modeller 1 - 5 i de 3 foregående tabellene.

Tabell 4-6 viser, som vi har sett tidligere, at det er storbyspesifikke kostnader ved boligformidling som ikke forklares av opphopningsindeksen. Når urbanitetskriteriet inkluderes i modell 3, er disse effektene ikke signifikante på 10 %

nivå, men det ser fortsatt ut til at det er en del som gjenstår. Urbanitetskriteriet er heller ikke signifikant, så det er trolig ingen tilfredsstillende forklaringsvariabel her. Modell 5 og 6 viser også at det må andre variabler til for å forklare utgiftene til boligformidling. Vi har forsøkt å inkludere faktorpriser (tomtepriser og lønn) for å se om disse har effekt på kostnadene ved boligformidlingen, men heller ikke disse variablene har noen forklaringskraft.

I framtida bør det vurderes nærmere om sosial boligformidling bør inkluderes i sosiaalsektoren. Den store variasjonen i utgifter pr innbygger til boligformidling kan tyde på ulikheter i føringspraksis på dette området. Spesielt kan det nevnes at høy aktivitet innen sosial boligformidling er et alternativ til andre tiltak, bl.a. støtte til boutgifter via sosialkontoret. En gjennomgang og avklaring av føringspraksis er helt nødvendig før en eventuelt inkluderer sosial boligformidling i sosialhjelpssektoren, og den dermed får betydning for valg av kriterier i utgiftsutjevningen.

4.2.3 Beregnede indekser og faktiske utgifter

For våre modeller 3, 4 og 5 i Tabell 4-2 har vi beregnet kriterievekter for alternative sosialnøkler. På bakgrunn av disse har vi videre, for hver enkelt kommune, regnet ut indeksen for beregnet utgiftsbehov, og sammenlignet med faktiske utgifter.²³ Et inntektssystem vil aldri, og bør aldri, kompensere hver enkelt kommune for hva de faktisk bruker. Det er vesentlige forskjeller, også mellom storbykommunene, når det gjelder utgifter til sosiaalsektoren, og særlig når vi går inn på et enda mer detaljert nivå, som i 17-sektormodellen. For grupper av kommuner, for eksempel gruppert etter kommunestørrelse, bør det likevel være et visst samsvar mellom beregnet utgiftsbehov og faktiske utgifter.

Tabell 4-7 og Tabell 4-9 er i utgangspunktet hentet fra NOU 2005:18, og viser kostnadsnøkler og indeks for beregnet utgiftsbehov basert på utvalgets analyser av sosiaalsektoren. Vi har imidlertid endret indeksene i tabell 10 slik at de samsvarer med modellen til KS ved Børre Stølpe og dermed også med fordelingsvirkningene i vedleggstabell 1.1 i utvalgets utredning. Vi får ikke dette til å samsvare med tabellene 9.22 og 9.23 i utvalgets rapport, og vi har ikke klart å finne årsaken til avviket. Indeksene for enkeltkommuner og grupper av kommuner sammenstilles med en indeks for faktiske utgifter. Forslag nummer 2 er den nøkkelen utvalget til slutt går inn for.

Bak beregningen av utvalgets forslag 1 og forslag 2 ligger to ulike modeller hvor ulike kriterier inngår. Men fremgangsmåten for å beregne kriterievektene på bakgrunn av analysene er også forskjellig, uten at vi kan se at dette diskuteres i utvalgets rapport. For at man skal komme frem til en kostnadsnøkkel hvor vektene summerer seg til 1 har man i forslag 2 lagt det som ikke er forklart ved sosiale kriterier over på kriteriet innbyggere 16-66 år. Vektene i forslag 1, som, etter våre forsøk på å reprodusere beregningene, i utgangspunktet summerer seg til mer enn 1, er skalert ned slik at summen blir 1. Det kan være argumenter både for og mot begge disse alternative fremgangsmåtene. Når de sosiale kriteriene i analysene forklarer bare en liten del av utgiftene, i Borgeutvalgets forslag 2 (foretrukket alternativ) er det under femti prosent, vil man ved å skalere vektene opp slik at de summerer seg til 1, overdrive

²³ Storbydummyen og eventuelle ikke variable uten signifikante effekter er tatt ut i re-estimeringen som ligger til grunn for de beregnede kriterievektene.

betydningen av disse kriteriene. Når man i utgangspunktet er nærmere 1 er det mindre problematisk å skalere vektene.

Det er imidlertid ikke opplagt at alternativet til skalering er å legge det resterende på kriteriet innbyggere i alderen 16-66 år. Man kunne for eksempel ha benyttet bare kriteriene uføre og opphopningsindeks og i stedet nedjustert sosialsektorens vekt i den samlede kostnadsnøkkelen. Langørgen og Åserud (2003) viser på data fra 2000 at det ikke er noen statistisk sammenheng mellom andelen innbyggere i alderen 16-66 år og utgifter til sosialsektoren. Resultater presentert i samme notat, hvor samme modell er analysert på data fra 1993, viser en signifikant negativ sammenheng. At man da legger over halvparten av vekten i delkostnadsnøkkelen på dette kriteriet, bør begrunnes nærmere.

Vi har ikke noe målsetning om å gi noen endelig løsning på dette problemet, og vi presenterer derfor våre egne alternative kostnadsnøkler med begge varianter av justering i forhold til at vektene skal summere seg til 1. De tre alternative kostnadsnøklerne presentert i Tabell 4-8 og Tabell 4-10 er derfor også presentert med variant a og variant b hvor vi i a har lagt differansen i forhold til 1 på kriteriet innbyggere 16-66 år, mens vi i b har skalert alle vektene opp eller ned.

*Tabell 4-7 Utvalgets forslag til kriterier med veker**

Kriterium	Utvalgets forslag 1	Utvalgets forslag 2**
Antall skilte og separerte	0,2693	
Antall arbeidsledige 16-24 år	0,0506	
Antall arbeidsledige 25-59 år	0,0952	
Antall fattige	0,1047	
Antall uførepensjonister	0,0701	0,0900
Urbanitetskriteriet	0,4101	
Opphopningsindeks		0,3356
Innbyggere 16-66 år		0,5744
Sum	1,000	1,000

*Hentet fra tabell 9.21 i NOU 2005:18

** Foretrukket alternativ

Tabell 4-8 Alternative kostnadsnøkler basert på våre beregninger

Kriterium	Vårt alter- nativ 1a	Vårt alter- nativ 1b	Vårt alter- nativ 2a	Vårt alter- nativ 2b*	Vårt alter- nativ 3a	Vårt alter- nativ 3b
Antall skilte og sepa- rerte			0,3194	0,3021		
Antall arbeidsledige 16-59 år			0,1617	0,1529		
Antall fattige			0,1090	0,1031		
Antall uførepensjonis- ter	0,0981	0,1302	0,0778	0,0736	0,0935	0,1731
Urbanitetskriteriet	0,3413	0,4530	0,3283	0,3104		
Opphopningsindeks	0,3141	0,4168			0,3694	0,6841
Innbyggere 16-66 år	0,2465		-0,0576		0,4600	
Antall innbyggere					0,3285	0,6083
Antall innbyggere 2.orden					-0,2514	-0,4655
Indeks skilte*ledige			0,0200	0,0189		
Indeks skilte*fattige						
Indeks ledige*fattige			0,0412	0,0390		
Sum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

*Vårt foretrukne alternativ. Bygger på Vår Modell 4 i Tabell 4-2.

Tabell 4-9 Indekser for beregnet utgiftsbehov basert på utvalgets kostnadsnøkler

Innbyggertall	N	Sosialhjelpsutgifter i pro- sent av landsgjennomsnitt (242, 243 & 281)		Indeks for beregnet utgiftsbehov med kost- nadsnøkkel 1	Indeks for beregnet ut- giftsbehov med kost- nadsnøkkel 2*
		2002	2003		
0-1999	91		63	0,66	0,74
2000 - 4999	144		66	0,72	0,77
5000 – 9999	90		73	0,80	0,81
10000 – 19999	57		78	0,88	0,86
20000 – 49999	31		95	0,99	0,93
50000 -	8		109	1,07	0,99
Stavanger	1	110	118	1,14	1,08
Trondheim	1	129	123	1,17	1,07
Bergen	1	147	145	1,21	1,03
Oslo	1	185	172	1,51	1,79
Landet	425	100	100	1,00	1,00

*Borgeutvalgets foretrukne alternativ

Tabell 4-10 Indekser for beregnet utgiftsbehov basert på våre alternative kostnadsnøkler

Innbyggertall	N	Kost- nadsnøk- kel 1 Med 16-66	Kost- nadsnøk- kel 1 Uten 16-66	Kost- nadsnøk- kel 2 Med 16-66	Kost- nadsnøk- kel 2* Uten 16-66	Kost- nadsnøk- kel 3 Med 16-66	Kost- nadsnøk- kel 3 Uten 16-66
0-1999	91	0,6030	0,4915	0,6309	0,6479	0,6533	0,4063
2000 - 4999	144	0,6586	0,5592	0,6842	0,6994	0,6811	0,4417
5000 – 9999	90	0,7253	0,6425	0,7533	0,7656	0,7238	0,5071
10000 19999	– 57	0,8051	0,7438	0,8316	0,8404	0,7820	0,6031
20000 49999	– 31	0,9103	0,8808	0,9526	0,9553	0,8665	0,7528
50000 -	8	1,0268	1,0347	1,0435	1,0414	0,9668	0,9366
Stavanger	1	1,1501	1,1920	1,1417	1,1352	1,0984	1,1637
Trondheim	1	1,1658	1,2099	1,1651	1,1578	1,1197	1,1958
Bergen	1	1,1668	1,2191	1,1510	1,1432	1,1408	1,2553
Oslo	1	1,9975	2,3020	1,8036	1,7638	2,1906	3,1484
Landet	425	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

*Vårt foretrukne alternativ

Vi ser at våre alternative kostnadsnøkler stort sett gir høyere indeks for storbykommunene sammenlignet med Borgeutvalgets forslag. Forskjellene mellom de enkelte storbykommunene er omtrent de samme, men Bergen kommer relativt bedre ut sammenliknet med Borgeutvalgets forslag. En modell som forklarer forskjellene mellom enkeltkommuner som Bergen og Trondheim, har vi ikke hatt ambisjoner om å finne. Tabell 4-5 viste imidlertid at rangeringen av disse to kommunene etter reelle utgifter endres når sosial boligformidling inkluderes. Forskjellene mellom Bergen og Trondheim kan dermed skyldes ulik bruk av virkemidler innenfor sosialsektoren. Denne hypotesen er imidlertid kun basert på de tallene vi ser her og må eventuelt undersøkes nærmere.

Alternativ 2b er på basis av disse tabellene, vår foretrukne delkostnadsnøkkel for sosialhjelp. Den løfter Bergen, Trondheim og Stavanger noe høyere mens Oslo ligger omtrent urørt i forhold til Borgeutvalgets forslag. Dermed vil alle fire storbykommunene ligge nærmere sine faktiske utgifter i 2003, jf.

Tabell 4-9 og Tabell 4-10. Det samme er også tilfelle for de mindre kommunene. Samtidig heves også beregnede utgifter for gruppen av øvrige storkommuner, det vil si de kommunene som har mer enn 50000 innbyggere, slik at disse kommer over landsgjennomsnittet. Dette fremstår som et naturlig resultat, siden det i stor grad er utgifter til rusomsorg som driver disse resultatene.

4.3 Konklusjoner, sammendrag

4.3.1 Bred tilnærming

Vi innleder analysene av sektorspesifikke storbykostnader med en analysestrategi for å identifisere hvilke sektorer som er interessante sett fra et storbykommunesynspunkt. Til dette formål bruker vi en modell som også er benyttet i Statistisk sentralbyrå, samt en særskilt storbyvariabel som skal avsløre hvorvidt det finnes storbyspesifikke kostnader, som ikke ellers fanges opp av modellens forklaringsvariable.

De innledende analysene viser, sammen med resultatene fra questbackundersøkelsen, at det først og fremst er i sosiaalsektoren vi finner storbyspesifikke forskjeller i kostnader. Vi kan imidlertid ikke utelukke at det også er andre delkostnadsnøkler som bør endres for en bedre kompensasjon av storbyene. Men utgiftsutjevningen skal ta hensyn til alle kommuner, og det er også innad i gruppen av storbykommuner store forskjeller, så fokus må være på de områdene hvor effekten av storbyvariabelen er tydelig.

Et argument for å forfølge også mindre tydelige tegn på storbyspesifikke kostnader, er at det er få storbykommuner. I analysene generelt vil det vanligvis ikke være et problem, men storbyvariabelens varians vil være direkte knyttet til antallet storbyer. Flere storbyer ville derfor gi storbyvariabelen større forklaringskraft i de tilfellene hvor det faktisk finnes storbyeffekter som ikke fanges opp på annen måte enn via en dummyvariabel for storbyer. Å veie opp betydningen av de storbyene vi har i analysene vil imidlertid være en risikabel øvelse fordi dette vil gi høyere forklaringskraft også i de tilfellene hvor det ikke er noen reell storbyeffekt, men bare en tilfeldig samvariasjon. I den grad man skal legge vekt på resultater som ikke er tydelige, bør dette derfor ha en viss empirisk eller teoretisk begrunnelse. De øvrige sektorene man kanskje forventet resultater for, viser imidlertid ingen tegn på høyere kostnader i storbyene, så konklusjonen om utelukkende å fokusere på sosiaalsektoren, blir stående.

4.3.2 Sosialhjelp

Vi finner at definisjonen av sosiaalsektoren har betydning for resultatene. De innledende analysene blir gjort med tre forskjellige sektorinndelinger. Vi splitter sosiaalsektoren opp i mindre deler og trekker også inn sosial boligformidling som en del av sektoren. Dette avviker fra Borgeutvalget, som plasserer denne sammen med "Øvrig infrastruktur". Vi finner at det er store variasjoner i utslaget av storbyvariabelen i de ulike delene av sosiaalsektoren.

I de detaljerte analysene av sosiaalsektoren finner vi at opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet begge har selvstendig forklaringskraft på utgiftene i sosiaalsektoren. Ved å dele opp sosiaalsektoren i "Sosialhjelp" og "Rusomsorg" finner vi videre at opphopningsindeksen (andel fattige x andel skilte og separerte x andelen arbeidsledige) er et forklaringsdyktig kriterium for sosiaalsektoren, mens urbanitetskriteriet, i mangel av gode alternativer, er nødvendig for å kompensere storbyenes utgifter til rusomsorg. Dette skillet er ganske tydelig, og vår konklusjon er at så lenge man ikke finner fram til kriterier som forklarer utgiftene til rusomsorg på en god måte, bør urbanitetskriteriet, eller en variant av dette, beholdes.

Vi gjør også nærmere analyser av opphopningsindeksen. Denne har god forklaringskraft, og den fanger opp storbyspesifikke utgifter til sosialsektoren. Men slik den inngår i utvalgets foreslåtte kostnadsnøkkel, er det vanskelig å vite hvilke effekter som egentlig er i virksomhet. Våre analyser forsøker å identifisere hvilke av de ulike elementene i indeksen som spiller sammen med hverandre. Antall skilte/separerte, fattige og arbeidsledige er alle kriterier som forklarer noe av utgiftsvariasjonen i sosialsektoren. Av samspillseffekter finner vi at kombinasjonen av skilte/separerte og arbeidsledige bidrar til å forsterke utgiftseffekten av disse to tilstandene. Det samme gjelder for arbeidsledige og fattige. Vi finner imidlertid ingen ekstra effekt av kombinasjonen fattige og skilte/separerte, og heller ingen effekt av de tre kombinert, dvs. opphopningsindeksen.

Vi har også analysert nærmere utgiftene til sosial boligformidling, som ikke er inkludert i utvalgets definisjon av sosialsektoren. Vi finner klare storbyeffekter, som vi ikke klarer å eliminere med våre variabler. Variasjonen i utgifter per innbygger er store på disse regnskapsfunksjonene, og vi antar at dette kan skyldes både feilføringer og politiske prioriteringer. Dersom det er snakk om omfattende forskjeller i prioriteringer innenfor sosialsektoren, hvor enkelte kommuner satser sterkt på boligtiltak, mens andre tilbyr andre ordninger for samme type brukere, bør sosial boligformidling inkluderes i sosialsektoren. Det samme kan være konklusjonen dersom det er snakk om feilføringer, men vi kan ikke se bort i fra at utgifter til boligformidling også kan være ført på andre funksjoner innen infrastruktur. Dersom sistnevnte praksis er utbredt kan det være en bedre løsning å definere sosial boligformidling sammen med øvrige funksjoner innen infrastruktur, enn å inkludere den i sosialsektoren. Det er imidlertid kraftige effekter av sosial boligformidling i enkelte storbykommuner, så dette bør undersøkes nærmere før den eventuelt får en mer sentral plass i utgiftsutjevningen.

Til slutt beregner vi kommunenes indekser fra delkostnadsnøkkelen for sosialsektoren basert på tre utvalgte modeller. Det kan se ut til at opphopningsindeksen gir en positiv effekt for Oslo relativt til de øvrige storbyene. Det kan tyde på at Oslo i noen grad blir overkompensert. Vi stiller her også spørsmålstegn ved utvalgets valg om å legge over halvparten av vekten i delkostnadsnøkkelen for sosialsektoren på kriteriet innbyggere i alderen 16-66 år, spesielt når tidligere analyser viser at denne variabelen ikke har noen innvirkning på utgiftene i sosialsektoren.

Vår foretrukne modell er den som inneholder vår egen versjon av opphopningsindeksen, samt urbanitetskriteriet. Denne gir en bedre tilpasning til faktisk utgiftsnivå for alle de fire storbykommunene. Tabell 4-11 viser resultatene for sentrale parametere i utgiftsutjevningen av å gå fra Borgeutvalgets forslag til vårt foretrukne alternativ.

Tabell 4-11 Virkninger av vår alternative kostnadsnøkkel for sosialsektoren.

Kriterium	Kriterievekter - sosialhjelp		
	Borgeutvalgets forslag		Vårt forslag
Antall skilte og separerte			0,3021
Antall arbeidsledige 16-59 år			0,1529
Antall fattige			0,1031
Antall uførepensjonister	0,0900		0,0736
Urbanitetskriteriet			0,3104
Opphopningsindeks	0,3356		
Innbyggere 16-66 år	0,5744		
Indeks skilte*ledige			0,0189
Indeks ledige*fattige			0,0390
Sum	1,0000		1,0000

Kommune	Beregnet utgiftsbehov - sosialhjelp		
	Borgeutvalgets forslag		Vårt forslag
	Indeks	Indeks	Virkning i kroner per innbygger i forhold til Borgeutvalget
Stavanger	1,08	1,1352	82
Trondheim	1,07	1,1578	130
Bergen	1,03	1,1432	177
Oslo	1,79	1,7638	-59
Hele landet	1,00	1,0000	

5 KOMMENTARER TIL NOU 2005:18, FORDELING, FORENKLING OG FORBEDRING

5.1 Generell omtale av utvalgets endringsforslag

Vi gir i dette avsnittet en kortfattet omtale av de viktigste endringene som foreslås av inntektssystemutvalget. En mer detaljert omtale av de endringsforslagene som har størst betydning for storbyene kommer i egne avsnitt nedenfor. Dette er i hovedsak endringene i kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen samt behandlingen av faktorpriser som lønnsnivå og kapitalkostnader. Utvalgets forslag kan sorteres etter utredningens tittel; fordeling, forenkling, forbedring.

5.1.1 Fordeling

De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er hhv. utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og regionalpolitiske tilskudd. Vi beskriver forslagene vedrørende disse elementene nedenfor.

Utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen er den mest "faglige" eller objektive delen av inntektssystemet. Det nye forslaget til ugiftsutjevning kan sees på som en relativt moderat endring der forbindelsen til det nåværende systemet er nokså klar. Vi gir her kun en kortfattet skisse av de viktigste endringene, mens flere detaljer (av særskilt interesse for storbyene) kommer i avsnitt 5.4.

Det skilles generelt mellom bruk av statistiske og normative metoder for analyse av utgiftsbehov. Borgeutvalget legger generelt stor vekt på statistiske metoder, og enda større enn i forrige oppdatering av inntektssystemet. Dette skyldes i første rekke at Agder-modellen innenfor skolesektoren er blitt mindre egnet etter den delvise oppløsningen av klassebegrepet. Statistiske metoder er dermed tatt i bruk også for skolesektoren, og er nå nærmest enerådende.²⁴

Utgiftsutjevningen skal dekke nasjonale velferdstjenester. Det innebærer at det er ufrivillige kostnadsulemper innenfor sektorene grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelse, pleie og omsorg, samt administrasjon som skal dekkes av utgiftsutjevningssystemet. For fylkeskommunene er det hhv. fylkesveger, lokale ruter og tannhelse som er inkludert i utgiftsutjevningen. Sektorene som er dekket av utgiftsutjevningen er uforandret fra dagens system.

De største konkrete endringene vedrørende kostnadsnøkler er følgende: Urbanitetskriteriet i delkostnadsnøkkel for sosialhjelp fjernes og erstattes av en såkalt "opphopningsindeks", definert som produktet av tre sosiale kriterier; skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. Videre er det identifisert smådriftsulemper i flere sektorer enn i dagens inntektssystem. I dag kompenseres småkommuner for smådriftsulemper innenfor grunnskolen og administrasjon. Utvalgets nye analyser av kommunenes utgifter identifiserer smådriftsulemper også innenfor pleie og omsorg og primærhelsetjenester. Dette bidrar isolert sett til større beregnet utgiftsbehov for småkommunene enn i dagens inntektssystem. Dette motvirkes imidlertid noe ved at smådriftsulempe-

²⁴ Det brukes imidlertid fortsatt normativ metode innenfor fylkesveier.

ne i grunnskolen i den nye modellen slår mindre ut. Nettoeffekten blir dermed en relativt moderat oppgang i beregnet utgiftsbehov for småkommuner (innbyggere opp til 3000). For de mest folkerike kommunene (over 50.000 innbyggere) blir det også en liten økning i det beregnede utgiftsbehovet; indeksen øker fra 0,932 til 0,936, dvs. en økning på 0,43 %. For øvrig viser vi til den mer detaljert gjennomgangen av nye kriterier og vektorer i utgiftssystem i avsnitt 5.4.

Inntektsutjevningen

Når det gjelder inntektsutjevningen har utvalget ikke gjort en ny vurdering for primærkommunene. Dette grunngis ved at det ble innført en ny inntektsutjevning så sent som 1. januar 2005. Inntektsutjevningen for fylkeskommunene har imidlertid blitt vurdert av utvalget. Utvalget foreslår å justere inntektsutjevningen for fylkeskommunene slik at den blir parallell med primærkommunenes nye system. Som kjent består dette systemet av en symmetrisk kompensasjon/trekk på 55 % av forskjellen mellom eget nivå og landsgjennomsnittet. I tillegg finnes det en tilleggskompensasjon på 35 % for kommuner med inntekter under 90 % av landsgjennomsnittet. Utvalget har to konkrete forslag til utforming av inntektsutjevning for fylkeskommunene. Det ene er en ren blåkopi av primærkommunenes system. Det andre forslaget har noe større utjevningsambisjoner ved at gjelder tilleggskompensasjonen på 35 % gjelder helt opp til 100 % av landsgjennomsnittet. Det er dette siste alternativet som vedleggstabellene er beregnet på grunnlag av, slik at det kan synes som om dette er utvalgets hovedalternativ.

Regionalpolitiske tilskudd

I dag ivaretas distriktspolitiske hensyn gjennom hhv. regionaltilskuddet, Nordnorgetilskuddet og deler av skjønnstilskuddet. Utvalget foreslår å innføre et nytt samlet distriktspolitisk tilskudd som i større grad er koblet opp mot den øvrige distriktspolitikken som utøves utenfor inntektssystemet. Utgangspunktet for den øvrige distriktspolitikken er en inndeling av landets kommuner i fire virkeområder; A, B, C og D. Ved å samle all distriktspolitikk i inntektssystemet i et nytt tilskudd som blir gradert ut fra disse virkeområdene, ønsker utvalget å oppnå en mer "objektiv" begrunnelse for distriktspolitikken, der begrunnelsen er den samme som i den øvrige distriktspolitikken. I praksis vil denne omleggingen innebære at mindre distriktskommuner som ligger over innbyggertallet for dagens regionaltilskudd og utenfor virkeområdet for Nordnorgetilskuddet vil komme bedre ut. Dette vil typisk gjelde kommuner i Sør-Norge med innbyggertall mellom 3 og 7 tusen.

Utvalget mener på prinsipielt grunnlag at den beste og enkleste løsningen er å fordele det distriktspolitiske tilskuddet med et fast beløp per innbygger. Blant annet for å unngå et for stort brudd med dagens inntektsnivåer, ender imidlertid utvalget opp med å foreslå at 15 % av det distriktspolitiske tilskuddet fordeles per kommune mens de resterende 85 % fordeles ut fra antall innbyggere. Både beløpet per innbygger og beløpet per kommune foreslås gradert etter virkeområdene A, B, C og D.

For fylkeskommunene mener utvalget at det er et mindre behov for forenkling, siden det per i dag kun finnes et Nordnorgetilskudd og kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Når det framtidige virkeområdet for en ny ordning med differensiert arbeidsgiveravgift blir endelig fastsatt, mener imidlertid utvalget at det bør etableres kun ett distriktspolitisk tilskudd også for fylkeskommunene.

5.1.2 Forenkling

I utvalgets mandat framgår det at utvalget fikk i oppdrag å utrede "... ett eller flere forslag til nytt system." Et av forslagene må ha en utforming som er betydelig enklere enn utformingen av dagens system". Utvalgets svar på denne delen av mandatet har vært å legge fram et helhetlig forslag til *ett* nytt system, der dette forslaget innebærer enkelte forenklende elementer i forhold til i dag. En kan imidlertid innvende at det nye forslaget i praksis neppe vil være svært mye enklere enn i dag. Utvalget har slik sett til en viss grad ignorert mandatets krav til å legge fram minst ett forslag som er *betydelig enklere enn dagens system*.

Det første forslaget som omtales som en forenkling er å erstatte dagens overgangsordning med et inntektsgarantitilskudd. Utvalget finner at dagens overgangsordning i hovedsak fungerer godt i forhold til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer, men at den ikke gir tilstrekkelig skjerming for kommuner og fylkeskommuner som opplever betydelig inntektsreduksjon ved større endringer i inntektssystemet. Dermed oppstår det behov for særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen. Dermed blir det totale systemet mer komplisert og mindre oversiktlig enn ønskelig.

Inntektsgarantitilskuddet har en grense på 400 kroner per innbygger for kommunene og 100 kroner per innbygger for fylkeskommunene. Dette innebærer at endringen fra et år til det neste maksimalt kan bli på hhv. 400 og 100 kroner per innbygger. Store omlegginger vil dermed ta lang tid før de får full effekt, mens mindre omlegginger kan skje raskt. Endringer i beregnet rammetilskudd skal ta hensyn til oppgaveendringer og innlemminger av øremerkede tilskudd, men ikke endringer i kriterieverdier og omfatter ikke inntektsutjevningen. Videre vil den generelle økningen i rammetilskudd på landsbasis tas hensyn til. Et illustrerende eksempel på dette er hvis en kommune får en beregnet reduksjon i rammetilskudd på 200 kroner per innbygger samtidig som det er en økning på landsbasis på 500 kroner per innbygger. Den totale endringen for denne kommunen vil dermed bli beregnet til 700 kroner, hvilket overstiger grensen satt av inntektsgarantitilskuddet. Kommunen vil dermed dette året få et inntektsgarantitilskudd på 300 kroner per innbygger, slik at endringen vis a vis landets øvrige kommuner begrenses til 400 kroner per innbygger fra det ene året til det andre.

Et annet forenklende forslag er at utvalget foreslår å avvikle ordningen med oppdatering av innbyggertall i beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning. Oppdaterte innbyggertall foreslås imidlertid beholdt i inntektsutjevningen, og dette vil være det viktigste området for å ivareta vekstkommunenes behov for oppdaterte innbyggertall. En vestentlig begrunnelse for å ikke benytte oppdaterte innbyggertall for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen er at kommunene da slipper å vente på endelige tall for denne delen av rammetilskuddet til langt ut i budsjettåret. Forenklingen vil dermed her først og fremst skje i den enkelte kommune – i tillegg til at selve håndteringen av inntektssystemet vil bli noe enklere.

Utvalget foreslår videre å redusere omfanget av skjønnstilskuddet i forhold til i dag. Dette vil også innebære en forenkling ved at en større del av rammeoverføringene fordeles etter faste kriterier.

Samlingen av de ulike regionalpolitiske tilskuddsordningen i et nytt, felles distriktpolitisk tilskudd (jf. omtale ovenfor), kan også anses som et bidrag i forenklende retning.

Utvalget foreslår også at trekk- og kompensasjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler skal avvikles. Dette som følge av at utvalget forelår at kommuner og fylkeskommuner overtar finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester generelt, herunder privatskoler.

5.1.3 Forbedring

Under denne overskriften diskuterer utvalget inntektssystemet i et mer helhetlig perspektiv; på hvilke måter kan utvalgets forslag forbedre inntektssystemets virkemåte og bidra til større grad av måloppfyllelse totalt sett for kommuner og fylkeskommuner?

Utvalget ser det som svært sentralt at inntektssystemet bidrar til stabile og forutsigbare økonomiske rammebetingelser. Hittil har kommunene og fylkeskommunene blitt eksponert for betydelig risiko knyttet til avvik mellom forventede og faktiske skatteinntekter. Utvalget foreslår derfor at dagens inntektsutjevning erstattes av en prognosebasert inntektsutjevning. Da vil det inntektsutjevneende tilskuddet bli basert på en skatteprognose. Tilskudd og trekk i inntektsutjevningen vil da ikke bli basert på på differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og faktisk gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger på landsbasis. I stedet vil inntektsutjevningen bli basert på differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig inntekt per innbygger. Den makroøkonomiske risikoen for kommuner og fylkeskommuner vil dermed bli redusert og overført til staten. Dersom skatteveksten på landsbasis blir lavere enn antatt, vil kommunene få kompensert deler av bortfallet gjennom det inntektsutjevneende tilskuddet (og motsatt). Dermed blir stabiliteten og forutsigbarheten for kommunene større. Staten kan bedre tåle å være eksponert for denne makroøkonomiske risikoen, siden avvikene i praksis kun vil få konsekvenser for statens budsjettoverskudd og størrelsen på overføringer til oljefondet.

Et annet forslag til et mer helhetlig og bedre fungerende system er knyttet til finansieringen av private tjenesteleverandører. Hittil har det vært valgt svært ulike finansieringsordninger for henholdvis private/frittstående skoler og private barnehager. Utvalget foreslår å overføre finansieringsansvaret for private tjenesteleverandører generelt til kommunesektoren. Dette bidrar til at kommuner og fylkeskommuner får et mer helhetlig ansvar for det totale velferdstilbudet til egne innbyggere, og skaper et klarere ansvarsforhold mellom staten og kommunesektoren.

Et ytterligere forslag til systemforbedringer er knyttet til gjennomføringen av nasjonale reformer. I løpet av de siste årene har vi sett en økende tendens til at staten implementerer nasjonale velferdsreformer ved bruk av tidsavgrensede øremerkede tilskudd – såkalte handlingsplaner. Utvalget viser til flere analyser som har påpekt betydelige svakheter ved denne typer reformer. Betraktet hver for seg, kan handlingsplanene framstå som en suksess sett fra statens side i forhold til de mål som er formulert i forbindelse med hver enkelt plan. I kommunene vil det imidlertid typisk være slik at den nasjonale satsingen treffer behovene godt i noen kommuner, mens opptrappingen vil gå i feil retning i forhold til lokale behov i andre kommuner. Videre vil hver enkelt plan påvirke kommunenes ressursbruk i en bestemt retning som i neste omgang skaper behov for nye satsinger på andre sektorer som har blitt underprioritert. Sett over et lengre tidsrom vil en sekvens av ulike tidsavgrensede handlingsplaner dermed kanskje komme ut med om lag samme totale prioritering og ressursbruk som dersom kommunene fikk tilført en gradvis vekst i

rammetilskuddene. Administrative kostnader og omstillingskostnader vil imidlertid ha blitt langt større, og systemet med handlingsplaner skaper i tillegg større rom for spill og spekulasjoner samt en mer uklar ansvarsfordeling mellom stat og kommunesektor. Utvalget anbefaler derfor at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede midler bør begrenses. Utvalget foreslår i stedet at så mange reformer som mulig implementeres gjennom inntektssystemet, eventuelt i kombinasjon med juridiske virkemidler dersom dette anses som nødvendig/hensiktsmessig. Eksempler på slike reformer er Reform-94, Reform-97 og kunnskapsløftet. Utvalget foreslår videre at utformingen av økonomiske virkemidler i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Utvalget mener at det å inkludere økonomiske virkemidler knyttet til reformer av denne typen i konsultasjonsordningen kan bidra til å gi en bedre utforming og riktigere dimensjonering av øremerkede tilskudd.

5.2 Kommunestørrelse som ufrivillig kostnad

Utvalget fikk som del av mandatet i oppdrag å analysere problematikken omkring kommunestørrelse og inntektssystemets incitamenter til kommunesammenslutninger. Utgangspunktet for dette var at dagens system innebærer at man i de fleste tilfeller vil oppleve reduserte rammetilskudd dersom to eller flere kommuner slår seg sammen. Hele eller deler av kostnadsgevinsten knyttet til sammenslutninger vil dermed bli trukket inn av staten.

Sentralt i denne diskusjonen er hvorvidt kommunestørrelse og smådriftsulempen knyttet til dette skal ansees som ufrivillige eller frivillige. Dersom en kommune er liten og har betydelige smådriftsulempen, samtidig som geografien og forholdene ellers ligger godt til rette for både interkommunalt samarbeid og/eller sammenslutning, kan smådriftsulempene i prinsippet sies å være frivillige merkostnader som inntektssystemet ikke skal kompensere for. I andre kommuner er de geografiske og bosetningsmessige forholdene av en slik karakter at det vil være meget lite å hente ved å slå sammen. I så fall bør en slik kommune kompenseres for slike ufrivillige merkostnader.

Utvalget har vurdert et system med tanke på å kunne differensiere basistilskuddet på en slik måte at en identifiserer hvorvidt smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige. Dette systemet tar utgangspunkt i et strukturkriterium som måler gjennomsnittlig reiseavstand til et visst antall personer. Et slikt kriterium er ment å fange opp reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen, slik at spørsmålet om frivillighet eller ufrivillighet kan knyttes til denne reiseavstanden. Utvalget argumenterer på prinsipielt grunnlag for at et slikt kriterium kan ha gode egenskaper. Likevel konkluderer utvalget med at de ikke anbefaler en differensiering av basistilskuddet ut fra et reiseavstandskriterium. Dette skyldes dels praktiske problemer med å operasjonalisere strukturkriteriet på en tilstrekkelig god måte. Det skyldes imidlertid også at utvalget ser ut til å legge til grunn som en sentral premiss at økonomiske virkemidler generelt og inntektssystemet spesielt ikke alene verken kan eller bør være det "verktøyet" som skal lede oss fram til endringer i kommunestrukturen. Utvalget argumenterer her for at økonomiske incitamenter nok kan bidra til ønskelige strukturendringer i enkelte tilfeller, men neppe generelt. Utvalget ser dermed ut til å mene at spørsmålet om kommunesammenslutninger og strukturendringer ikke for ensidig bør fokusere på økonomiske virkemidler. Utvalget peker også på – og trolig med rette – at det er vanskelig å se for seg et inntektssystem helt uten basiskomponenter som tildeles per kommune. I så fall følger det nærmest per definisjon at kommuner

som velger å slå seg sammen vil tape på lang sikt som følge av at ethvert tilskudd som tildeles per kommune bortfaller. Vi savner i denne forbindelse en diskusjon av alternative virkemidler. En kunne muligens – som diskutert i Håkonsen m.fl. (2004) – vurdert en forsterkning av *midlertidige* incitamenter til sammenslutning, eksempelvis ved økninger i det eksisterende inndelingstilskuddet. Uansett er konklusjonen når det gjelder inntektssystemets effekter på sammenslåing at utvalget erkjenner at systemet isolert sett gjør det mindre attraktivt å slå seg sammen. Utvalget foreslår enkelte endringer som demper de negative effektene noe. Særlig gjelder dette det nye forslaget til distriktspolitisk tilskudd, der basiselementet blir mindre enn i de nåværende distriktspolitiske tilskuddene. Likevel må totaleffekten av utvalgets forslag beskrives som at det fortsatt vil være klare disincentiver til sammenslutninger i inntektssystemet.

5.3 Faktorprisforskjeller som ufrivillig kostnad

5.3.1 Innledning

I innledningsavsnittet til kapittel 3 gikk vi gjennom hvilke prinsipper som er lagt til grunn av både Rattsø- og Borgeutvalgene når det gjelder hva utgiftsutjevningen bør omfatte. Vi konkluderte der med at det synes å være en betydelig forskjell mellom prinsipielle vurderinger og det som i praksis foreslås gjennomført når det gjelder faktorpriser. Per i dag finnes det ingen direkte kompensasjon for eventuelle faktorprisforskjeller, verken for lønnsnivåforskjeller eller forskjeller i kapitalkostnader. Det eneste som eventuelt tas hensyn til er dermed "tilfeldige" samspillseffekter mellom bosettingsmønster og/eller kommunestørrelse som indirekte fanger opp de underliggende, direkte årsakene til kostnadsforskjellene. Det er derfor åpenbart slik at *dersom* det er betydelige forskjeller i prisnivået på viktige innsatsfaktorer som arbeidskraft og kapital, vil dette neppe fanges opp på en treffsikker og god måte av dagens inntektssystem. Det er derfor ikke overraskende at utvalget fikk i mandat å ta opp betydningen av faktorprisforskjeller til nøyere vurdering.

5.3.2 Lønnsnivåforskjeller

På grunn av kostnadsstrukturen i kommunale tjenester, er det åpenbart at eventuelle faktorprisforskjeller på *arbeidskraft* vil være det som slår sterkest ut. Totale lønnskostnader (inkl. arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader) utgjør i gjennomsnitt ca. 68 % av kommunenes totale driftskostnader. Dersom det finnes kommuner med et særskilt stramt arbeidsmarked og et ditto følgende lønnsnivå, vil dette åpenbart kunne påvirke kommunens utgiftsnivå for å oppnå et tjenestetilbud av et gitt omfang/kvalitet.

Til tross for at utvalget rent prinsipielt ser ut til å erkjenne at forskjeller i faktorpriser, og dermed også lønnsforskjeller, bør kompenseres for, forlates dette temaet etter de punktvisse opplistingen i avsnitt 7.8.2. Med forbehold om at vi har oversett noe, ser det ut til at spørsmålet om lønnsnivå og lønnsnivåforskjeller overhodet ikke vies noe oppmerksomhet ut over å stadfeste at faktorprisforskjeller i prinsippet skal kompenseres. Dette kan naturligvis skyldes flere forhold, som for eksempel at det mangler pålitelige data for kommunevise lønnsforskjeller, eller at det finnes data og at disse viser at det ikke er kommunevise lønnsforskjeller. Vi finner det imidlertid noe underlig at temaet lønnsforskjeller tilsynelatende er fullstendig ignorert i utredningen. Hvis det er

åpenbare årsaker til at eventuelle lønnsnivåforskjeller er irrelevant, ville det vært både interessant og naturlig dersom utvalget framla en begrunnelse for dette før temaet ble forlatt.

Vi ser flere potensielt betydelige problemer knyttet til å analysere sammenhenger mellom kommunenes utgiftsnivå og lønnsnivåforskjeller. Det viktigste er trolig at det nærmest per definisjon er vanskelig å stadfeste nøyaktig hvilke lønnsnivåforskjeller som er hhv. utenfor og innenfor kommunens kontroll, dvs. ufrivillige og frivillige. Videre har det fram til nå vært en nokså sentralisert lønnsstruktur i offentlig sektor generelt slik at lønnsnivået for kommunale stillinger i hovedsak har vært fastsatt på nasjonalt nivå. Likevel vil en kommune i praksis ha en del slingringsmonn i sin bruk av stillingsrammer, stillingsdefinisjoner og lønnsinnplassering som gjør at lønnsnivåforskjeller trolig er større enn neglisjerbare. Det store spørsmålet blir – i så fall – hvorvidt denne type lokal tilpasning av lønnsnivået skal anses som frivillige eller ufrivillige. Dette har vi ikke noe uttømmende svar på, men finner det uansett underlig at denne type spørsmål og problemstillinger knyttet til prisnivå på kommunenes viktigste innsatsfaktor ikke blir diskutert av utvalget. Vi viser i denne forbindelse til inntektssystemet i Storbritannia, der det finnes et system for såkalt "area cost adjustment". Dette systemet beskrives som følger:

"The current system contains an adjustment to reflect varying costs of service delivery around the country – the area cost adjustment (ACA). It has two separate components. By far the largest is the component for the variation in pay costs (the labour cost adjustment), which is based on data that reflect the local labour market. There is also a much smaller component for variation in business rates (the rates cost adjustment)."

Det britiske systemet ser derfor ut til å inkludere variasjoner i lokale lønnsnivåer, og vil dermed kunne være interessant å trekke nærmere paralleller til. Vi har imidlertid ikke kunnet prioritere å studere detaljene i det britiske inntektssystemet nærmere i denne omgang.

5.3.3 Kapitalkostnader

I utvalgets mandat framgår det klart at spørsmålet om forskjeller i kapitalkostnader skulle vurderes særskilt nøye av utvalget. Vi siterer fra mandatet:

"Utvalget bes spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Som grunnlag for arbeidet vil det i løpet av 2003 foreligge en egen utredning fra SSB om kapitalkostnadene ved skolebygg (Prosjektet "Analyse av kapitalslit og investeringer i kommunale skolebygg"). Høsten 2003 skal det nedsettes et eget utvalg for å vurdere dagens kommunale eiendomsforvaltning og behovet for endringer. Det vil være behov for kontakt mellom utvalgene."

Til forskjell fra lønnsnivåforskjeller har da også utvalget brukt betydelig plass til omtale av kapitalkostnader og deres plass i utgiftsutjevningen. Utvalget har imidlertid etter vår oppfatning hatt et noe snevert fokus i sine analyser av eventuelle variasjoner i nivået på kapitalkostnadene. Argumentasjonen i utvalgets utredning, samt i de artiklene som utvalget refererer til, later til å konsentrere oppmerksomheten utelukkende omkring såkalt "vekstkommuneproblematikk". Med dette menes at kommuner som opplever høy befolkningsvekst må ha et tilsvarende høyt investeringsnivå for å bygge opp nivået på realkapitalen. Bak dette resonnementet ligger det en forutsetning om at det kreves et visst volum på realkapitalen per innbygger for å tilby et gitt omfang av kommunale tjenester. Når det blir flere innbyggere, må også volumet på

realkapitalen økes for å opprettholde et tilstrekkelig realkapitalnivå per innbygger. Eksempler på dette kan være et behov for tomteareal, skoleplass/leikearealer i skoler og barnehager, bygningsareal, veier og annen infrastruktur osv. Disse vil alle være økende i folketallet generelt og antall barn i barnehagealder/grunnskolealder spesielt hvis vi fokuserer på skole- og barnehagerelaterte arealbehov.

Utvalgets konklusjon når det gjelder analyser av kommuners tilpasning av sin realkapital til endrende befolkning, er at vekstkommuner nok har en del utfordringer. Utfordringene er imidlertid vel så store for kommuner som opplever befolkningsnedgang. Disse vil finne det vanskelig å redusere sin realkapital i takt med den fallende befolkningen, og vil dermed få en lavere utnyttelsesgrad og derav følgende økning i kostnader per innbygger. Videre vil det være vanskeligere å utnytte stordriftsfordeler når befolkningen synker. Et annet moment er at vekstkommuner vil ha en nyere gjennomsnittlig årgang på sine bygg og sin infrastruktur. Det kan argumenteres for at den gjennomsnittlige kvaliteten/bruksverdien da vil være høyere i kommuner med mye nyinvestert realkapital. Som argumentert for i avsnitt 3.1 er det ikke ment å være en oppgave for utgiftsutjevningen å kompensere for forskjeller i kvalitet. Et ytterligere moment vi tilføyer på egen regning, er at nedgangskommuner, i den grad de får stykket opp og solgt overflødig realkapital, typisk vil oppleve å selge på et fallende bolig-, eiendoms- og tomtemarked. Verdifallet blir dermed større, og et høyere verdifall gir en høyere kapitalkostnad. Totalt sett er det dermed flere poeng som trekker i retning av at problemer knyttet til investeringsnivå og tilpasning av mengden av realkapital til befolkningsstørrelsen kan være et vel så stort problem for nedgangskommuner som for vekstkommuner.

Utvalget viser også til en antagelse fra Rattsø-I utvalget, der det ble argumentert for at kapitalkostnadene er nær proporsjonale med øvrige driftsutgifter. Dette synes imidlertid å være et argument som er dårlig underbygget. Borgeutvalget finner dermed formodningen om proporsjonalitet mellom kapitalkostnader og øvrige driftsutgifter for dårlig dokumentert til at en slik forutsetning uten videre kan legges til grunn.

Utvalgets konklusjoner når det gjelder kapitalkostnader er for det første at kapitalkostnader rent prinsipielt bør inngå i utgiftsutjevningen. For det andre anser imidlertid utvalget kvaliteten på data omkring kapitalkostnader i KOSTRA som for dårlig til å kunne brukes i analysesammenheng. Utvalget konkluderer dermed med at kapitalkostnader bør omfattes ".....når det er mer klarhet om hvilke faktorer som forklarer variasjoner i kapitalutgifter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene".

Våre innvendinger i forhold til utvalgets vurderinger av kapitalkostnader går hovedsakelig på to forhold. For det første synes vi utvalget både kunne og burde ha bidratt mer i en konstruktiv og framtidsrettet retning. De er tydelige på at kapitalkostnader i prinsippet bør omfattes av systemet i en framtid der datakvaliteten blir bedre. Siden et utvalg som dette er en viktig premissleverandør for det videre arbeidet med både datagrunnlag for og utforming av et framtidig inntektssystem, mener vi det ville vært en naturlig oppgave for utvalget å vært mer presise på hva slags forbedringer av datatilfang som kreves for kunne ".....skape mer klarhet om hvilke faktorer som forklarer variasjoner i kapitalutgifter...." (s. 309). Her kunne utvalget utført en viktig bestillerfunksjon på vegne av myndighetene og andre som har behov for data for analyseformål overfor de som har ansvaret for å utforme og samle inn data for kommunesektoren totalt sett.

For det andre synes utvalget i hovedsak å diskutere spørsmål knyttet til *mengdebegreper* når det gjelder kapitalkostnader. En kostnad består som kjent av et kvantum multiplisert med en pris per enhet for det kvantumet det er snakk om. I sine analyser av vekstkommuneproblematikk er hovedpoenget at selve investeringsvolumet blir høyere i kommuner som vokser raskt. Hvis vi legger til grunn at det kreves et visst antall mål med tomtearealer, et visst antall kvadratmeter av bygningsmasse i form av barnehager, skoler, sykehjem, administrasjon m.v. per innbygger eller bruker i en kommune, er det opplagt at en raskt voksende kommune må investere mye, slik at arealbehovet blir tilpasset innbyggertallet og det dertil hørende tjenesteforbruket. Utvalgets konklusjon er imidlertid at dette i seg selv ikke er noe stort problem. Uavhengig av dette er det imidlertid uansett også et spørsmål om hva prisnivået på både tomte- og bygningsareal er i de ulike kommunene. En kommune der tomtepriser, byggekostnader og leiekostnader er høye, vil per definisjon ha høyere kapitalkostnader for et gitt tjenesteforbruk enn det som er tilfelle for en kommune der de tilsvarende prisene/kostnadene er lave. Dette poenget er uavhengig av hvorvidt innbyggertallet i kommunen vokser, er konstant eller går ned. Vi har derfor som generell innvending til utvalgets omtale av kapitalkostnader at temaet behandles for snevert ved at det nærmest utelukkende er knyttet til det utvalget kaller for "vekstkommuneproblematikk". En analyse av *nivåforskjeller* på kapitalkostnadene pga forskjeller i tomtepriser, byggekostnader og leiekostnader er, så vidt vi kan se ikke gjennomført. Den samme innvendingen kan anføres mot en del av de analysene utvalget refererer til, bl.a. Langørgen og Rønningen (2002), Langørgen (2005). Dersom det kan dokumenteres at det finnes nivåforskjeller i prisene per arealenhet på den type arealer kommuner trenger i sin tjensteproduksjon, er vårt hovedpoeng at *høye kostnader per arealenhet representerer en ufrivillig kostnad som utgiftsutjevningen i prinsippet bør kompensere for*. At dette rent prinsipielt er riktig, synes det å være liten tvil om, jf. også utvalgets omtale av hva utgiftsutjevningen bør omfatte. Det blir imidlertid et langt stykke vei fra teori til praksis når utvalget ikke synes å ta denne type forskjeller i faktorpriser opp til nærmere vurdering ut over å diskutere forskjeller i mengdebegreper og investeringsvolumer.

5.4 Kostnadsnøkkel for kommunene

I dette avsnittet vil vi gå nærmere inn på de ulike endringene i kostnadsnøgkelen som utvalget har foreslått. Dels har utvalget foreslått nye kriterier for å fange opp ulike kostnadsdrivere i kommunene, og dels har de foreslått endringer i hvor mye de ulike kriteriene skal vektlegges ved utmåling av utgiftsutjevningen. Utvalgets forslag bygger i stor grad på analyser gjennomført av utvalget selv og/eller av SSB. Forslaget til justeringer av dagens system er dels basert på partielle analyser av enkeltsektorer og delvis på simultan analyse av kommunenes ressursbruk innenfor flere sektorer. Hovedprinsippene for utgiftsutjevningen i dagens system er likevel videreført.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene få full kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold i kommunal tjensteproduksjon. Kostnadsfaktorene skal fange opp at produksjonskostnadene (målt per enhet) varierer mellom kommuner, mens etterspørselsforhold fanger opp variasjoner i behovet. Dette betyr at utgiftsutjevningen skal sikre kommunene like muligheter til å tilby nasjonale velferdstjenester. Dette er tjenester som kommunene enten er lovpålagte å produsere eller som det er nasjonale målsetninger om med hensyn til omfang og standard. Intensjonen

er å fange opp variasjoner i tjenestebehovet og forskjeller i kommunenes ufrivillige kostnader ved å produsere tjenestene, og gjennom det utgiftsutjevningende tilskuddet omfordele fra de relativt lettdrevne kommunene til kommuner som er mer tungdrevne enn gjennomsnittet. Utgiftsutjevningen skal gi *full utjevning* av forskjeller i det *beregnete utgiftsbehovet* til å produsere disse tjenestene.

I Tabell 5-1 har vi sammenstilt dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelene er sammensatt av delkostnadsnøkler for grunnskole, administrasjon, samt helse- og sosialtjenester. Helse og sosialtjenester har delkostnadsnøkler for pleie- og omsorgstjenester, barnevern, sosialtjenester samt primærhelsetjenester.

Utvalget har fått i mandat å utarbeide forslag til kostnadsnøkkel for barnehager. Forslaget er ikke innarbeidet i den nye kostnadsnøkkel. Begrunnelsen er at barnehagesektoren er under sterk utbygging. Innlemming av en delkostnadsnøkkel for barnehagesektoren bør derfor vente til sektoren har nådd det omfang den er tenkt å ha, slik at grunnlaget for innvektingen er mest mulig reelt/oppdatert.

Tabell 5-1 Oversikt over kriterier i dagens kostnadsnøkkel og Borgeutvalgets forslag

Kriterier	Dagens nøkkel	Utvalgets forslag
	Vekt	Vekt
Alderskriterier		
Innbyggere 0-5 år	0,023	0,0164
Innbyggere 6-15 år	0,305	0,3341
Innbyggere 16-21 år	0,122	0,0198
Innbyggere 22-66 år		0,1149
Innbyggere 67-79 år	0,086	0,0888
Innbyggere 80-89 år	0,134	0,1328
Innbyggere 90 år +	0,05	0,0608
Sosiale kriterier		
Urbanitetskriteriet	0,042	
Opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige, fattige)		0,0216
Skilte og separerte 16-59	0,039	
Arbeidsledige 16-59 år	0,011	
Dødelighet	0,026	
Ikke-gift 67 år +	0,025	0,0624
Innvandrere	0,005	
1. generasjons innv. utenom Skandinavia		0,0147
Barn med grunn og hjelpestønad 6-15 år		0,0106
Barn som ikke bor hos begge foreldrene 0-15 år		0,0161
Antall fattige		0,0096
Uførepensjonister 18-49 år		0,0058
PU 16 år +	0,062	0,0413
PU 16 år under	0,004	
Landbrukskriteriet	0,005	
Kostandsfaktorer		
Utregnet reisetid	0,015	
Reiseavstand innen sone	0,01	0,0191
Reiseavstand til nabokrets	0,011	0,0043
Basistillegg	0,025	0,0269
Sum	1,000	1,0000

5.4.1 Delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorgstjenester

Med pleie- og omsorgstjenester menes i denne sammenheng Kostra-funksjonene 234 Aktivisering av eldre og funksjonshemmede, 253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon, 254 Pleie, omsorg, hjelp til hjemmeboende samt 261 Institusjonslokaler.

I dagens delkostnadsnøkkel utgjør alderskriteriene nesten 70 prosent av vekten, mens helse og sosiale forhold utgjør resten. Det er gjort to endringer de senere årene. Fra 1998 ble rammetilskudd til psykisk utviklingshemmede innlemmet i inntektssystemet. Andel psykisk utviklingshemmede 16 år og over, og andel psykisk utviklingshemmede under 16 år, ble i den forbindelse innlemmet som nye kriterier. Fra 2005 ble vektene for disse kriteriene endret som følge av at deler av vertskommunetilskuddet ble lagt inn i de generelle rammeoverføringene. Nøkkelen ble også endret i 2002 i forbindelse med innlemming av et øremerket tilskudd til omsorgstjenester.

I Borgeutvalgets forslag har alderskriteriene fått større vekt sammenlignet med i dag. Dette gjelder i størst grad for de over 90 år. Utvalget begrunner dette med at pleiebehovet inntreffer senere sett over tid, og at perioden mot slutten av livet med nedsatte funksjoner er lengst for de eldste.

Fra midten av 90-tallet har det vært en betydelig vekst i antall brukere av hjemmetjenester under 67 år, og i dag utgjør de nesten en fjerdedel av brukerne av pleie- og omsorgstjenester. I tillegg er de yngre brukerne mer kostnadskreven enn de eldre. Dette bl.a. fordi psykisk utviklingshemmede ofte er tunge brukere, samtidig som 80 % av disse er under 60 år. Utvalget mener at alderskriterier er lite egnet for å fange opp variasjoner i bruken av pleie og omsorgstjenester under 67 år og foreslår derfor å fjerne dagens alderskriterie 16-66 år.

Riksrevisjonen har påpekt at dagens to kriterier for psykisk utviklingshemmede ikke egner seg, dels fordi det ikke fanger opp det store mangfoldet av brukere innen denne gruppen, samtidig som det er ulik praksis fra kommune til kommune mht. innrapportering. Utvalget har ikke funnet frem til nytt kriterium som kan erstatte "antall PU 16 år og over", men har tatt bort "antall PU under 16 år". Utvalget legger til grunn at dagens øremerkede tilskudd til ressurskreven brukere videreføres og fungerer sammen med den nye kostnadsnøkkelen. Ut fra at en stor del av de ressurskreven brukerne er psykisk utviklingshemmede, mener utvalget at nedvektingen av psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen må sees i sammenheng med ordningen mht ressurskreven brukere.

Utvalget anbefaler at det inkluderes et basiskriterium som fanger opp kostnadsulemper i små kommuner, og et sonekriterium som fanger opp kostnadsulemper i kommuner med spredt bosettingsmønster. I et nullsumspill som inntektssystemet er, representerer dette isolert sett en omfordeling fra store folkerike kommuner til små spredtbygde kommuner. Vår innvendig er rettet mot bruk av indikatoren "reiseavstand innen sone" som er laget spesielt for å fange opp stordriftsfordeler knyttet til organisering av grunnskolen i en kommune. Indikatoren er ikke laget for å måle forskjeller i kostnader ved å produsere andre tjenester. Vi stiller oss derfor noe undrende til at indikatoren brukes til å måle forskjeller i utgifter per innbygger i pleie- og omsorgssektoren. Dette blir enda tydeligere når vi tar hensyn til at reiseavstand innen en sone er målt i meter for å ta hensyn til normer for skoleskyss til elever i grunnskolen. Dette er normer som ikke gjelder for pleie- og omsorgstjenester.

5.4.2 Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Sosialhjelp brukes i denne sammenheng som samlebetegnelse for a) økonomisk sosialhjelp, b) sosialkontortjenester og c) tiltak til rusmiddelmissbrukere.

Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp er blitt endret flere ganger, senest i 2004 hvor storbytilskuddet ble avvirket og urbanitetskriteriet innført. Urbanitetskriteriet er som kjent en kommunes folketall opphøyd i 1,2. Formålet med endringen i 2004 var å bedre fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og/eller psykiske problemer.

Det er senere blitt stilt spørsmål om dette urbanitetskriteriet er egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til sosialhjelp. Borgeutvalget er derfor bedt om å se på muligheten for et objektivt kriterium som ikke avhenger av kommunestørrelse. I dette arbeidet har utvalget lagt vekt på å identifisere faktorer som forklarer hvorfor etterspørselen etter sosialhjelpstjenester varierer mellom kommuner, dernest å finne faktorer som forklarer hvorfor kostnader per sosialhjelpsbruker varierer mellom kommuner.

Utvalget finner en klar tendens til at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende innbyggertall. De finner videre at sosiale problemer både virker sammen og forsterker hverandre. Til å fange opp dette foreslår utvalget at en opphopingsindeks som er produktet av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige, erstatter dagens urbanitetskriterium. Utvalget mener både urbanitetskriteriet og opphopingsindeksen er godt egnet til å fange opp variasjoner i kommunens sosialhjelpsutgifter. De finner faktisk at urbanitetskriteriet er bedre egnet enn opphopingsindeksen til å fange opp sammenhengen mellom kommunestørrelse og sosialhjelpsutgifter. Men utvalget foreslår opphopingsindeks fremfor urbanitetskriteriet fordi man mener at urbanitetskriteriet er dårligere teoretisk begrunnet.

Innføring av opphopingsindeksen vil slå ulikt ut for storbyene. Indeksen vil fange bedre opp at Oslo har høye sosialhjelpsutgifter. Bergen, Trondheim og Stavanger får derimot et lavere beregnet utgiftsbehov med en sosialhjelps-nøkkel som inkluderer opphopingsindeks enn om man bruker alternativet med urbanitetskriteriet. Bergen har et høyere beregnet utgiftsbehov enn Trondheim og Stavanger med nøkkel som inkluderer urbanitet – fordi Bergen har flere innbyggere. Det er spesielt Bergen (mer enn Stavanger og Trondheim) som får redusert beregnet utgiftsbehov hvis urbanitetskriteriet erstattes med en opphopingsindeks. Dette fordi Bergen har færre skilte/separert og færre arbeidsledige per innbyggere enn Stavanger og Trondheim.

I tillegg til opphopingsindeksen foreslår utvalget en indeks for uførepensjonister 18–49 år. Utvalget begrunner dette med at om lag 37 prosent av sosialhjelpsmottakerne i 2003 hadde uføretrygd som hovedinntektskilde. Samtidig viser analyser at kommunenes utgifter til sosialhjelp øker med andel uførepensjonister.

Som tredje og siste kriterium i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp foreslår utvalget "innbyggere 16-66 år". I dette kriteriet legges den delen av variasjonene i kommunenes sosialhjelpsutgifter som de ikke finner kan forklares med sosiale kriterier. Dette forslaget har så vidt vi har kunnet se, ikke blitt gitt noen klar begrunnelse. Spesielt med tanke på at kriterievekten til denne "restforklaringen" er nesten dobbelt så stor som vektene til de to andre kriteriene til sammen, burde utvalget forklare bedre hva slags forståelse som ligger til grunn for dette forslaget.

5.4.3 Delkostnadsnøkkel for helsetjenester

I delkostnadsnøkkelen inngår Kostra-funksjonene 232. Forebygging, skole- og helsestasjonstjenester, 233. Forebyggende arbeidskraft, helse og sosial samt 241. Diagnose, behandling og rehabilitering.

Dagens delkostnadsnøkkel består av kun alderskriterier. Vektene mellom de ulike aldersgruppene bygger på SSBs levekårsundersøkelse i 1991. Rattsøutvalget fant at både kommunestørrelse og sosiale forhold hadde så begrensede effekter på utgiftene til helsetjenester at slike forhold ikke ble tatt med som kriterier.

Borgeutvalget har imidlertid sett på flere faktorer og funnet at kommunestørrelse og bosettingsmønster har betydning for utgiftene til helsetjenestene. De foreslår derfor to nye kriterier som skal kompensere kommunene på disse områdene. Dette er "basis" som kompensasjon for smådriftsulempen og "av-

stand til sonesenteret" som kompensasjon for lange avstander. Vår innvending til kriteriet "avstand til sonesenter" under omtalen av delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, gjelder også her.

Som en følge av fastlegeordningens innretning, har helsetilstanden i en kommune lite innvirkning på kommunenes utgifter til helsetjenester. Kommunen betaler et fast tilskudd per innbygger uavhengig av bruken av legetjenester. Det betyr at faktorer som antall uføretrygdde, fattige, sykefravær, arbeidsledige, skilte- og separerte, andel lavt utdanna og eller flyktninger har lite å bety for kommunens utgifter til dette formål.

5.4.4 Delkostnadsnøkkel for barnevern

I delkostnadsnøkkel inngår Kostra-funksjonene 244. Barnevernstjenester, 251 Barnevernstiltak i familien samt 252. Barnevernstiltak utenfor familien.

Både dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag bygger på at utgiftene til barnevern delvis avhenger av familieforhold og sosiale forhold, og delvis avhengig av antall barn i de aktuelle aldersgruppene. Delnøkkel ble sist revidert av Rattsø-utvalget.

Utvalget foreslår to nye kriterier samt ny inndeling av alderskriteiret. De nye kriteriene er "barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldrene" og "andel fattige". Førstnevnte måler langt på vei det samme som "andel skilte 16-59 år" i dagens kostnadsnøkkel. Men det nye kriteriet antas å være mer treffsikkert mht. å forklare variasjoner i barnevernsutgiftene.

Videre har utvalget funnet at andel fattige i en kommune har betydning for barnevernsutgiftene. Dette bygger på en antakelse om hyppigere bruk av denne tjenesten i husholdninger med lave inntekter.

Gjenstående effekt på barnevernsutgifter antar utvalget kan knyttes til alder. De foreslår at dagens to alderspenn erstattes med "innbyggere 0-21 år". Dette spennet fanger opp både barn i barnevernet (0-18 år) og barn i ettervern (18-21 år).

Utvalget har testet flere andre variabler med hensyn til å forklare kommunenes variasjon i barnevernsutgifter. Utvalget fant ingen signifikant effekt verken av andel innvandrere eller andel lav utdanning. Heller ikke innføring av en opphopingsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige, fattige) som er foreslått for sosialhjelp, gir økt forklaringskraft.

5.4.5 Delkostnadsnøkkel for grunnskolen

I delkostnadsnøkkel inngår grunnskoleundervisning, voksenopplæring, spesialskoler, SFO, skolelokaler og skyss samt musikk- og kulturskoler.

Mens dagens vekting bygger på Agdermodellen (normativ metode), har Borgeutvalget lagt til grunn faktisk ressursbruk i kommunene (statistisk metode) i sine forslag til vekter. Dette medfører at vektingen av basiskriteriet og avstandskriteriene er redusert sammenlignet med dagens kostnadsnøkkel. Til gjengjeld tilrår Borgeutvalget større vekt på alderskriteriet (innbyggere 6-15 år), som i det nye forslaget vil utgjøre 86,5 prosent av den totale vekta i delkostnadsnøkkel. Det betyr at ca. 13,5 prosent av variasjonen i kommune-

nes utgiftsbehov på dette området kan forklares med andre kostnads- og etterspørsselfaktorer enn alder.

For storbyene vil de to nye foreslåtte kriteriene for å kompensere kommunene for elever med ekstra ressursbehov være viktige. Dette er "1. generasjons innvandrere 6-15 år" og "Barn med grunn- og hjelpestønad." Utvalget forutsetter at det øremerkede tilskuddet til undervisning av språklige minoriteter innlemmes i rammetilskuddet. Det krever at det må innføres kriterier i kostnadsnøkkelen som fanger opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. Ca 45 prosent av variasjonene i kommunenes årstimer til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning kan forklares med variasjoner i andel 1. generasjons innvandrere utenfor Skandinavia 6-15 år. Utvalget foreslår at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter i sin helhet fanges opp gjennom kriteriet "1. generasjons innvandrere 6-15 år", dvs. at det ikke delvis skal fanges opp av kriteriet "innbyggere 6-15 år". Vekten avspeiler hvor stor andel årstimer til norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning utgjør av kommunens totale årstimer i grunnskolen.

Utvalget anbefaler at "antall barn med grunn- og hjelpestønad 6-15 år" innføres som et kriterium i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til spesialundervisning. Begrunnelsen for kriteriet er analyser som viser at kommunenes ressursbruk øker med økende andel barn i alderen 6-15 år m/grunn- og hjelpestønad og andel psykisk utviklingshemmede 0-15 år. Videre finner man at antall elever tildelt spesialundervisning øker med andelen barn med grunn- og hjelpestønad og andelen psykisk utviklingshemmede. Det er et problem at det er mangelfull statistikk for psykisk utviklingshemmede; det skilles ikke mellom PU 0-5 år og PU 6-15 år; alt vises under ett, dvs. 0-15 år. Dette skillet gjør man i statistikken for barn med grunn- og hjelpestønad. Tildeling av grunn- og hjelpestønad gjøres av trygdeetaten på bakgrunn av legeerklæringer, dvs. kommunen kan i liten grad påvirke antallet.

5.4.6 Delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern

Borgeutvalget har valgt å se på administrasjon, miljøvern og landbruk under ett. Begrunnelsen er at oppgavene innen miljøvern og landbruk er av administrativ karakter. Dette medfører at mange kommuner fører utgifter på disse områdene under administrasjon. De to nøklene har svært ulik betydning i dagens utgiftsutjevning. Delkostnadsnøkkel for landbruk og miljø teller kun 0,6 prosent i utgiftsutjevningen, mens administrasjon utgjør 16 prosent.

Dagens nøkkel til administrasjon er i samsvar med Rattsø-utvalgets forslag fra 1996. Nøkkelen ble endret i 1998 i forbindelse med at det øremerkede tilskuddet til miljøvernlederne ble innlemmet i inntektssystemet. Dette ble gjort ved å vekte opp basiskriteriet. Fra 2004 ble denne innlemmingen reversert i forbindelse med at det ble opprettet egen delnøkkel for landbruk og miljø.

Borgeutvalget foreslår at den nye kostnadsnøkkelen skal ha de to kriteriene som begge delkostnadsnøkklene har i dag. Dette er basiskriteriet som skal kompensere for smådriftsulemper, samt "andel innbyggere". Utvalget mener at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov som ikke kan knyttes til smådriftsulemper, kan forklares med variasjoner i antall innbyggere. Dette kriteriet

foreslås å telle hele 89 % i delkostnadsnøkkelen. Landbrukskriteriet foreslås å bli tatt ut.

5.4.7 Indekser for beregnet utgiftsbehov

I Tabell 5-2 har vi sammenstilt indeks for beregnet utgiftsbehov for de fire storbyene gitt dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til kostnadsnøkkel. I indeksene er det ikke tatt hensyn til utvalgets forslag om å innlemme det øremerkede tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter i inntektssystemet. Heller ikke utvalgets forslag om å redusere vekten for psykisk utviklingshemmede fanges opp i tabellen under (jf. side 460, NOU 2005:18).

Tabell 5-2 Sammenlikning av kostnadsnøkler og virkning for storbyene

Storbyer	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets kostnadsnøkkel	Prosentvis endring
Oslo	0,918	0,944	+ 2,8 %
Bergen	0,971	0,950	- 2,2 %
Trondheim	0,903	0,899	- 0,4 %
Stavanger	0,916	0,917	0,1 %

Endringene vil være størst for Oslo om utvalgets forslag skulle bli innført som ny kostnadsnøkkel. Sammenlignet med dagens kostnadsnøkkel vil Oslo få en økning i beregnet utgiftsbehov med 2,8 prosent (eller 2,6 prosentpoeng). Den viktigste forklaringen til dette er utvalgets forslag til å innlemme det øremerkede tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter i inntektssystemet. Oslo kommune tjener på at kriteriet "1. generasjon innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia" innføres som nytt kriterium i delkostnadsnøkkelen for grunnskolen. Oslo har en indeks på 2,13 på dette kriteriet. Oslo tjener også på at antall fattige innføres som kriterium i barnevernsnøkkelen, og at opphopningsindeksen erstatter urbanitetsindeksen i delkostnadsnøkkel for sosialtjenester.

Bergen vil få en reduksjon i beregnet utgiftsbehov på 2,2 prosent (eller 2,1 prosentpoeng). Dette har først og fremst sammenheng med at utvalget foreslår at "beregnet reisetid til kommunesenteret" skal tas ut av delkostnadsnøkkelen for grunnskolen. Dette er et kriterium som er tenkt skal måle gjennomsnittlig reisetid fra tyngdepunktet i den enkelte grunnkrets til rådhusgrunnkretsen. Intensjonen med kriteriet er at mindre kommuner vanligvis vil plassere grunnskolen i nærheten av kommunesenteret for å dra nytte av stordriftsfordelene. Kommuner med lange reiseavstander til sentrum vil få høy verdi på kriteriet og blir dermed kompensert for at kommunen må ha en desentralisert skolestruktur som gjør at kommunene ikke får utnyttet stordriftsfordelene fullt ut. Problemet med dette kriteriet har imidlertid vært at kommuner hvor mange reiser kort får like god uttelling som kommuner hvor få reiser langt. I 2004 scoret Bergen 1,27 på dette kriteriet, som ligger over nivået i spredtbygde kommuner som Gloppen (1,26) og Gaular (1,24). Bergen taper på at dette kriteriet tas ut. Bergen taper også på at urbanitetskriteriet erstattes med opphopningsindeksen i sosialhjelpsnøkkelen (jf. omtalen under delkostnadsnøkkel for sosialhjelp).

Indeksene for beregnet utgiftsbehov for Trondheim og Stavanger endrer seg med hhv. -0,4 prosent og 0,1 prosent, dvs. at utvalgets forslag vil gi små endringer for disse kommunene. Begge taper noe på at opphopningsideksen erstatter dagens urbanitetskriterium, men de taper mindre enn for eksempel Bergen på dette. Men til forskjell fra Bergen taper de ikke på at "reisetid til kommunesenter" tas ut av delkostnadsnøkkelen for grunnskole.

VEDLEGG

Vedlegg I: De 3 ulike sektorinndelingene

Funksjonsinndeling 8-sektor-modell

Sektor	KOSTRA-funksjoner
Administrasjon	100, 120, 130, 180
Utdanning	202, 213, 214, 215, 222, 383
Barnehage	201, 211, 221
Helse	232, 233, 241
Sosiale tjenester	231, 242, 243, 244, 251, 252, 281
Pleie og omsorg	234, 253, 254, 261
Kultur (og kirke)	365, 370, 373, 375, 377, 380, 385, 390, 392, 393 190, 265, 273, 283, 300, 315, 320, 325, 330, 333, 334, 335, 338, 339, 340, 345, 350, 353, 354, 355,
Infrastruktur	357, 360
Ikke fordelte utgifter	170, 285, 800, 840, 850, 860, 870, 880, 899

Funksjonsinndeling 12-sektor-modell

Sektor	KOSTRA-funksjoner
Administrasjon	100, 120, 130, 180
Grunnskoler	202, 222
Øvrig utdanning	213, 214, 215, 383
Barnehage	201, 211, 221
Helse	232, 233, 241
Sosialhjelp	242, 243, 281
Barnevern	231, 244, 251, 252
Pleie, hjemmetjenester	234, 254
Pleie i institusjon	253, 261
Kultur (og kirke)	365, 370, 373, 375, 377, 380, 385, 390, 392, 393
Kommunale veier	333, 334
Øvrig infrastruktur	190, 265, 273, 283, 300, 315, 320, 325, 330, 335, 338, 339, 340, 345, 350, 353, 354, 355, 357, 360
Ikke fordelte utgifter	170, 285, 800, 840, 850, 860, 870, 880, 899

Funksjonsinndeling 17-sektor-modell

Sektor	KOSTRA-funksjoner
Administrasjon	100, 120, 130, 180
Grunnskole	202
Øvrig utdanning	213, 214, 215, 222
Barnehager	201, 211, 221
Helse	232, 233, 241
Sosialhjelp	242, 281
Rusomsorg	243
Barnevern	244, 251, 252
Sosial Boligformidling	265, 283
Pleie, hjemmetjenester	234, 254
Pleie i institusjon	253, 261
Kultur	373, 375, 377
Kirke, idrett m.m.	365, 370, 380, 385, 390, 392, 393, 231
Samferdsel	330, 333, 334
Tilrettelegging for nær- ingslivet	325
Fysisk tilrettelegging og planlegging	300
	190, 273, 315, 320, 335, 338, 339, 340, 345, 350,
Øvrig infrastruktur	353, 354, 355, 357, 360
Ikke fordelte utgifter	170, 285, 800, 840, 850, 860, 870, 880, 899

Vedlegg II: Funksjonsinndeling 2003 og 2004, Kostra

100 Politisk styring og kontrollorganer
120 Administrasjon
130 Administrasjonslokaler
170 Premieavvik
180 Diverse fellesutgifter
190 Interne serviceenheter
201 Førskole
202 Grunnskole
211 Styrket tilbud til førskolebarn
213 Voksenopplæring
214 Spesialskoler
215 Skolefritidstilbud
221 Førskolelokaler og skyss
222 Skolelokaler og skyss
231 Aktivitetstilbud barn og unge
232 Forebygging - skole og helsestasjonstjeneste
233 Forebyggende arbeid, helse og sosial
234 Aktivisering eldre og funksjonshemmede
241 Diagnose, behandling, rehabilitering
242 Råd, veiledning og sosial forebyggende arbeid
243 Tilbud til personer med rusproblemer
244 Barneverntjeneste
251 Barneverntiltak i familien
252 Barneverntiltak utenfor familien
253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon
254 Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet
261 Botilbud i institusjon
265 Kommunalt disponerte boliger
273 Kommunale sysselsettingstiltak
281 Økonomisk sosialhjelp
283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig m.v
285 Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde
300 Fysisk tilrettelegging og planlegging
315 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak
320 Kommunal næringsvirksomhet
325 Tilrettelegging og bistand for næringslivet
330 Samferdselsbedrifter/transporttiltak
333 Kommunale veier, nyanlegg, drift og vedlikehold
334 Kommunale veier, miljø og trafikksikkerhetstiltak
335 Rekreasjon i tettsted
338 Forebygging av branner og andre ulykker
339 Beredskap mot branner og andre ulykker
340 Produksjon av vann
345 Distribusjon av vann
350 Avløpsrensing
353 Avløpsnett/innsamling av avløpsvann
354 Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.
355 Innsamling av forbruksavfall
357 Gjenvinning og sluttbehandling av forbruksavfall
360 Naturforvaltning og friluftsliv
365 Kulturminnevern
370 Bibliotek

373 Kino
375 Muséer
377 Kunstformidling
380 Idrett
383 Musikk- og kulturskoler
385 Andre kulturaktiviteter
390 Den norske kirke
392 Andre religiøse formål
393 Kirkegårder, gravlunder og krematorier
800 Skatt på inntekt og formue
840 Statlig rammetilskudd og øvrige generelle statstilskudd
850 Generelt statstilskudd vedrørende flyktninger mv.
860 Motpost avskrivninger
870 Renter/utbytte og lån
880 Interne finansieringstransaksjoner
899 Årets regnskapsmessige merforbruk/mindreforbruk

Vedlegg III: Delkostnadsnøkler, dagens (2005) og etter Borgeutvalget

Delkostnadsnøkkel for grunnskole:

Dagens kostandsnøkkel for grunnskolen	
Kriterium	vekter
Basis	0,038
Innbyggere 6-15 år	0,850
Beregnet reisetid	0,048
Sone	0,030
Nabo	0,034
Sum	1,000

Utvalgets forslag til ny kostandsnøkkel	
Kriterium	vekter
Innbyggere 6-15 år	0,8643
Sone	0,0328
Nabo	0,0122
Basis	0,0189
1. generasjons innv. 6-15 år	0,0416
Barn med grunn- og hjelpestønad	0,0302
Sum	1,0000

Delkostnadsnøkler I for helse og sosialtjenester:

Dagens kostandsnøkkel for pleie og omsorg	
Kriterium	vekter
Innbyggere 16-66 år	0,004
innbyggere 67-79 år	0,181
Innbyggere 80-89 år	0,350
Innbyggere 90 år og over	0,133
Andel døde	0,070
Andel ikke-gifte over 67 år	0,070
Andel PU 16 år og over	0,182
Andel PU under 16 år	0,01
Sum	1,000

Utvalgets forslag til ny kostandsnøkkel	
Kriterium	vekter
Innbyggere 67-79 år	0,2032
Innbyggere 80-89 år	0,3360
Innbyggere 90 år og over	0,1582
Andel PU 16 år og over	0,1091
Ikke-gifte 67 år og over	0,1648
Avstand til sonesenter	0,0134
Basis	0,0153
Sum	1,0000

Dagens kostandsnøkkel for sosialhjelp	
Kriterium	vekter
Skilte og separert 16-59 år	0,286
Arbeidsledige 16-59 år	0,128
Innvandrere fra ikke-vestlige land	0,065
Urbanitetskriteriet	0,521
Sum	1,000

Utvalgets forslag til ny kostandsnøkkel I	
Kriterium	vekter
Opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige og fattige)	0,3356
Uførepensjonister 18-59 år	0,0900
Innbyggere 16-66 år	0,5744
Sum	1,0000

Dagens kostandsnøkkel for barnevern	
Kriterium	Vekt
Innbyggere 0-15 år	0,35
Innbyggere 16-66 år	0,08
Andel skilte 16-59 år	0,57
Sum	1,000

Utvalgets forslag til ny delkostandsnøkkel	
Kriterium	Vekt
Innbyggere 0-21 år	0,3253
Barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldrene	0,4224
Andel fattige	0,2523
Sum	1,0000

Dagens kostandsnøkkel for helsetjenester	
Kriterium	vekter
Innbyggere 0-15 år	0,412
Innbyggere 16-66 år	0,464
Innbyggere 67-79 år	0,089
Innbyggere 80-89 år	0,031
Innbyggere 90 år og over	0,004
Sum	1,000

Utvalgets forslag til ny kostandsnøkkel	
Kriterium	vekter
Innbyggere 0-21 år	0,3868
Innbyggere over 21 år	0,5250
Avstand til sonesenter	0,0486
Basis	0,0396
Sum	1,0000

Delkostnadskøkkel for administrasjon, landbruk og miljø:

Dagens kostandsnøkkel for administrasjon	
Kriterium	veker
Basistillegg	0,075
Andel innbyggere	0,925
Sum	1,000

Utvalgets forslag ny kostandsnøkkel for adm/landb/miljø	
Kriterium	veker
Basis	0,1071
Andel innbyggere	0,8929
Sum	1,0000

Dagens kostandsnøkkel for landbruk og miljø	
Kriterium	veker
Basis	0,070
Andel innbyggere	0,164
Landbrukskriteriet	0,766
Sum	1,000

REFERANSER

- Austin, Peter, Hallgeir Aalbu, Helge Dønnum, Jon Steineke Moxnes og Knut Halvorsen (2005): *Osloregionens muligheter for næringsutvikling i et internasjonalt perspektiv*. Utredning for KRD, Oslo 2005
- Blom, Svein (2001): Økt bokonsentrasjon blant innvandrere i Oslo – er toppen snart nådd? *Samfunnsspeilet nr 2/2001*, Statistisk Sentralbyrå.
- Blom, Svein (2002): *Innvandrerne bosettingsmønster i Oslo*. Sosiale og økonomiske studier nr. 107, Statistisk Sentralbyrå.
- Blom, Svein og Benedicte Lie (2002): *Holdning til innvandrere og innvandring, Spørsmål i SSBs omnibus i august/september 2002*, Notat 2002/75, Statistisk Sentralbyrå.
- Barstad, Anders (1997): *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer*. Sosiale og økonomiske studier nr 97, Statistisk Sentralbyrå.
- Barstad, Anders (2003): Levekår i storbyene: Noen bydeler er særlig utsatte. *Samfunnsspeilet nr. 2/2003*, Statistisk Sentralbyrå.
- Barstad, Anders og Mads Ivar Kirkeberg (2003): *Levekår og ulikhet i storby. Utredninger til Storbymeldingen, del 2*. SSB Notat 2003/34.
- Bramley, Glen og Martin Evans (2000): Getting the Smaller Picture: Small-Area Analysis of Public Expenditure Incidence and Deprivation in Three English Cities. *Fiscal Studies* vol. 21, no. 2, Institute for Fiscal Studies.
- Denstadli, Jon Martin., og Randi Hjorthol (2002): *RVU 2001. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen*. Rapport nr. 588/2002, Transportøkonomisk Institutt.
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (2002). *Nyere levekårsforskning og kriteriesystemet i Oslo*. Notat 2002:23, FAFO.
- Fischer, Claude S. (1995): The Subcultural Theory of Urbanism: A Twentieth-Year Assessment, *American Journal of Sociology*, vol. 101, nr. 3.
- Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (2005): *Anskaffelseskost og optakskost for balanseposter*, KRS nr 2
- Fürst, Roland og Ole Jan Hauge (1996): *Sammendragsrapport: Ressursfordeling i Oslo- og Akershusregionen*, KS Forskning 1996.
- Gjelsvik, Martin og Ann Karin T. Holmen (2004): *Verdiskapningsevnen i norske storbyregioner: Indikatorer for kompetansekapital, entreprenørskap, livskvalitet og internasjonal orientering*. Rapport RF – 2004/178, Rogalandsforskning.
- Hansen, Marianne Nordli (2005): Ulikhet i osloskolen: rekruttering og segregering. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, nr. 1/2005.
- Håkonsen, Lars, Kjetil Lie, Trond Erik Lunder, Knut Løyland og Karl Gunnar Sanda (2004): Hva skjer med rammeoverføring ved kommunesammenslåing? *Økonomisk Forum*, nr. 8/2004.
- Jakobsen, D.I., Å. Johnsen og K. Robertson (1995): *Resultatvurdering i offentlig sektor*. Kommuneforlaget 1995.
- Langørgen, A. (2005): Vekstkommunenes økonomi, *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 119, s. 39-50.

- Langørger, Audun, Taryn Ann Galloway, Magne Mogstad og Rolf Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*. Rapporter 2005/25, Statistisk Sentralbyrå
- Langørger, Audun og Dag Rønningen, (2002): *Kapitalkostnader i Kommunene*. Rapport 2002/34, Statistisk Sentralbyrå.
- Langørger, Audun og Remy Åserud (2003): *Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp i 2000*. Notater 2003/40, Statistisk Sentralbyrå.
- Mauland, H. og F. Mellemvik (2004): *Regnskap og styring i kommuner*. Cap-pelen Akademisk Forlag 2004.
- Melberg, Hans Olav og Øyvind Omholt Alver (2003): *Rus og psykiatri i inntektssystemet for kommunene*. SIRUS rapport nr. 3/2003, Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Nitter-Hauge, Johan og Espen Frøyland (2005): *Revidert kalkulasjonsrente for statlige tiltak*. Økonomisk Forum, nr 7-2005.
- NOU (1996:1): *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Oslo 1996.
- NOU (2004:22): *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Oslo 2004.
- NOU (2005:18): *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Oslo 2005.
- Office of the Deputy Prime Minister (2005): *Local Government Finance: Formula Grant Distribution*, A Consultation Paper, July 2005, <http://www.local.dtlr.gov.uk/finance/ssas.htm>.
- St.meld. nr. 31 (2002-2003) *Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk*, Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo, 2003.
- Statistisk Sentralbyrå (1996): *Levekårsundersøkelsen 1995*. Norges offisielle statistikk C 301, Statistisk Sentralbyrå 1996.
- Tunstall, Rebecca og Ruth Lupton (2003): *Is Targeting Deprived Areas an Effective Means to Reach Poor People? An assessment of one rationale for area-based funding programmes*, CASE paper 70, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics 2003.
- Wessel, Terje (1996): *Storbyenes boligmarked: Økende sosial sortering?* Samfunnspeilet nr 4/1996, Statistisk Sentralbyrå.
- Wessel, Terje (2005): *Byenes geografi: Ulikhet, fattigdom og segregasjon i byer*. Publisert manus fra foredrag, Universitetet i Oslo, 11.03.2005.

