



Er øremerking treffsikkert?

Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring

Lars Håkonsen og Knut Løyland

TF-rapport nr. 290

2011



TF-rapport

Tittel:	Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring
TF-rapport nr:	290
Forfatter(e):	Lars Håkonsen og Knut Løyland
År:	2011
Gradering:	Ingen
Antall sider:	158
ISBN:	978-82-7401-446-6
ISSN:	1501-9918
Pris:	Kr. 260
	Kan lastes ned gratis som pdf fra telemarksforsking.no

Prosjekt:	Statlig styring av kommunene
Prosjektnr:	20100920
Prosjektleder:	Lars Håkonsen
Oppdragsgiver:	KS

Resymé:

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra KS og studerer hvordan statlig styring gjennom øremerkede tilskudd og juridiske virkemidler har påvirket kommunenes valgmuligheter og tilpasninger på 2000-tallet. Prosjektet har sterke likhetstrekk med et tilsvarende prosjekt som var basert på data fra 1990-tallet. I perioden etter år 2000 har styring gjennom øremerkede tilskuddsordninger fått en avtagende betydning, samtidig som omfanget av juridiske virkemidler og rettighetslovgivning ser ut til å ha tiltatt i styrke.

Den økonomiske situasjonen i kommunene er allerede presset, og netto gjeld per innbygger har økt med hele 6,7 % per år fra 2006 til 2010. Sterkere rettigheter som presser fram nye utgiftsøkninger kan i framtiden bli meget problematiske, særlig innenfor eldreomsorgen, der den demografiske utviklingen alene vil kreve betydelig ekstra utgifter uten nye standardkrav eller rettigheter. En bør derfor være forsiktig med å innføre nye løfter, krav og rettigheter som vil øke utgiftspresset ytterligere.

Telemarksforsking, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

Forord

Dette prosjektet er utarbeidet på oppdrag for KS og studerer hvordan statlig styring gjennom øremerkede tilskudd og juridiske virkemidler har påvirket kommunenes valgmuligheter og tilpasninger i perioden etter årtusenskiftet. Prosjektet har sterke likhetstrekk med et tilsvarende prosjekt fra år 2000 som var basert på data fra 1990-årene.

Prosjektet studerer kommunenes budsjettprioriteringer ut fra budsjettandeler og bakgrunnsvariabler fra Kostra og PAI-registret. Videre er det gjennomført intervjuer i seks casekommuner for å belyse hvordan representanter for kommunenes sentraladministrasjoner selv opplever å bli påvirket og styrt av statlige lovpålegg, kontroller og tilsyn.

Resultatene fra prosjektet gir indikasjoner på at statlig styring gjennom lover, forskrifter og tilsyn har tiltatt i styrke, mens betydningen av øremerkede tilskudd er mindre enn det som var tilfellet i perioden før årtusenskiftet.

Vi takker oppdragsgiver KS v/Jon Anders Drøpping og Rune Bye for konstruktivt samarbeid og tilbakemeldinger underveis, samt korrekturleser Nanna Løkka for grundig gjennomgang av språk og rettskrivning.

Bø, 01.12.2011

Lars Håkonsen

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning	13
2. Om omfanget av tilskuddsbruk de siste år	17
3. Teoretisk framstilling av hvordan tilskudd og andre styringsformer påvirker kommunenes valgmuligheter	21
3.1 Øremerkede tilskudd	21
3.2 Andre former for styring – tilskudd med krav til aktivitetsøkning, søkbare ordninger, rettigheter og krav om full dekning	28
4. Statlig styring og samfunnsøkonomisk effektivitet	39
4.1 Effektivitetsvirkninger av ordinære prisvridende tilskudd	39
4.2 Effektivitetsvirkninger av øvrige virkemidler	40
4.3 Faglig forbehold omkring grunnlaget for å beregne tapt prioriteringseffektivitet	41
4.4 Statlig styring kan svekke de lokaldemokratiske prosessene – og dermed også prioriteringseffektiviteten	42
4.5 Svekket produktivitet pga. ”red tape”	43
5. Fordelingsvirkninger av statlige styringsvirkemidler	47
6. Datagrunnlag og beskrivende statistikk for økonometriske analyser	51
6.1 Beskrivelse av datagrunnlaget	51
6.2 Beskrivende statistikk	52
7. Om de økonometriske modellene	59
7.1 Sektorinndelingen	59
7.2 Modell for prioritering mellom tjenestesektorer basert på et AIDS- etterspørselssystem	60
8. Analyser av driftsutgifter og utgiftsprioritering	65
8.1 Innledning	65
8.2 Estimeringsresultater – vanlig minste kvadraters metode (MKM)	65
8.3 Betydningen av faste kommunespesifikke effekter – fixed effects (FE)	72
8.4 Virkninger av frie inntekter	75
8.5 Virkninger av øremerkede tilskudd	80
8.6 Sektorvise gebyrinntekter og brukerbetalinger	88
8.7 Prisvirkninger	92

8.8	Avsluttende kommentarer omkring datautfordringer.....	96
9.	Investeringsutgifter og investeringstilskudd	99
9.1	Innledning	99
9.2	Investeringsomfang totalt.....	100
9.3	Investeringer og tilskuddsandeler per sektor	102
9.4	Oppsummering.....	107
10.	Hvordan opplever kommunene selv den statlige styringen?.....	109
10.1	Innledning og innfallsvinkel	109
10.2	Om utvalget av casekommuner og informanter	110
10.3	Om styring gjennom øremerkede tilskudd.....	112
10.4	Om forholdet til Fylkesmannen og tilsynssystemet m.v.....	117
10.5	Spesielt om skole-/oppvekstssektoren	124
10.6	Spesielt om helse- og omsorgssektorene.....	127
10.7	På hvilke områder er det minst statlig styring?	132
10.8	De mest problematiske og/eller minst vellykkede styringsgrep. ”Worst case”-tilfeller av statlig styring?	133
10.9	Tilfeller der statlig styring er velkommen? ”Best case”-tilfeller av statlig styring?	135
10.10	Oppsummering og vurdering av det lokale handlingsrommet; større enn det kommuner flest oppfatter?	138
11.	Avsluttende kommentarer	143
11.1	Samspillet mellom stat og kommune er sårbart og preges av stadige omkamper	143
11.2	Staten har et legitimt styringsbehov – og skillet mellom fag og politikk er utydelig	145
11.3	Langsiktige hensyn blir nedprioritert på både statlig og kommunalt nivå.	146
11.4	Er presset på kommunene for stort?	149
	Referanser.....	151
	Vedlegg 1. Elastisiteter basert på et AIDS etterspørselssystem	153
	Vedlegg 2. Resultatmatriser for modell med kommunespesifikke effekter.....	157

Sammendrag

Omfanget av øremerkede tilskudd er i ferd med å bli beskjedent

Øremerkede tilskudds andel av totale driftsinntekter (innenfor kommuneopplegget) har vært økende i perioden fra 2004 fram til og med 2008, for så å gå noe ned i 2009 og ytterligere ned i 2010. Imidlertid er denne statistikken sterkt preget av at statstilskuddet til barnehager har fått økte satser og at det har blitt stadig flere barnehageplasser. Hvis vi trekker ut barnehagetilskuddet, har omfanget av andre tilskuddsordninger holdt seg relativt stabil gjennom årene på 2000-tallet, med et nivå i området 5 til 6 prosent av totale driftsinntekter. Fra 2011 utgjør dermed øremerkede tilskudd en historisk sett nokså liten andel av kommunenes totale finansiering. Det gis riktignok fortsatt et betydelig antall tilskudd totalt sett, men mange av disse tilskuddene er små, og for mange kommunale tjenestesektorer utgjør tilskuddene en svært lav andel av sektorens totale utgifter. Vi tolker derfor saken dithen at øremerkede tilskudd per i dag har relativt moderat betydning for kommunenes utgiftsprioriteringer. Dette bekreftes også av det våre informanter ute i kommunene har formidlet i de casekommunene vi har intervjuet som del av dette prosjektet.

Øremerkede tilskudd gjør fortsatt de rikeste kommunene rikere – men i mindre grad enn før

Flere tidligere analyser har vist at øremerkede tilskuddsordninger utnyttes best blant kommuner med relativt god totaløkonomi. Dermed bidrar statlige tilskudd til ytterligere å øke inntektsforskjellene mellom kommuner. Dette var svært tydelig i analyser av data fra 1990-årene. På 1990-tallet var det slik at de 25 % rikeste kommunene mottok over dobbelt så mye i øremerkede tilskudd per innbygger som de 25 % fattigste. Den samme kvalitative tendensen er der fortsatt, men i betydelig svekket grad. I vårt datasett fra 2002-2009 mottar de 25 % rikeste kommunene kun ca. 17 % mer i øremerkede tilskudd per innbygger enn de 25 % fattigste (sortert etter frie inntekter per innbygger). De øremerkede tilskuddene er altså mer nøytrale i inntektsfordelingssammenheng nå enn det som var tilfelle på 1990-tallet.

Øremerkede tilskudd har betydelige lekkasjeeffekter

Et sentralt tema i forbindelse med bruk av øremerkede tilskudd, er graden av treffsikkerhet, dvs. hvor stor del av tilskuddet som brukes til det tiltenkte formål. Motstykket til treffsikkerhet blir omtalt som en lekkasjeeffekt – jo bedre treffsikkerhet, jo mindre lekkasje. I vår modellana-

lyse av sammenhengen mellom øremerkede tilskudd og budsjettprioriteringer, viser resultatene gjennomgående lav treffsikkerhet eller sagt på en annen måte, store lekkasjeeffekter. Minst lekkasje finner vi for grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren, der graden av treffsikkerhet er om lag 60 % og lekkasjen dermed ca. 40 %. Med dette menes at hvis 1 krone gis i tilskudd til disse sektorene, predikerer modellen at 60 øre brukes i sektoren selv, mens 40 øre lekker til andre formål.

I de fleste øvrige sektorer er graden av lekkasje enda høyere, i enkelte sektorer opp mot 80 til 90 prosent. Det skal imidlertid påpekes at andelen av tilskudd i forhold til totale driftsutgifter i mange av disse sektorene er meget lave. Dermed er det naturlig at budsjettandelene i disse sektorene kun i liten grad blir påvirket av tilskuddene. Det kan likevel være slik at tilskuddene gir større effekt på underområder innen hver sektor som ikke fanges opp av vår inndeling av kommunale tjenester i totalt ti tjenestesektorer.

Utviklingen etter år 2000 indikerer økt omfang av statlige juridiske bindinger

I en rapport om tilsvarende problemstillinger for drøyt 10 år siden, lanserte vi en hypotese om at nivået på inntektselastisitetene for de ulike kommunale tjenester indirekte kan fange opp forskjeller i graden av statlige lovpålegg og bindinger for den enkelte tjenestesektor. De mest lovpålagte sektorene forventes ut fra denne hypotesen å ha lavest inntektselastisiteter, simpelthen fordi oppgavene må utføres uansett inntektsnivå. Variasjonen i kommunenes inntektsnivå får dermed mer å si for prioriteringen av sektorer der omfanget av statlige bindinger er lavt enn der bindingene er mer omfattende. I analysene på data fra 1990-årene fant vi indikasjoner på dette ved at kultursektoren (der omfanget av statlige bindinger er lavt) hadde klart høyest inntektselastisitet. Dernest fulgte pleie- og omsorgstjenestene og tekniske tjenester som sektorene der vi fant de høyeste nivåene på inntektselastisitetene.

Våre nye resultater basert på data for perioden 2002 til 2009, gir fortsatt god støtte til hypotesen om at inntektselastisitetene fanger opp grad av statlige bindinger. Kultursektoren og tekniske tjenester peker seg nå klart ut som mer inntektsfølsomme enn sektorer der omfanget av juridiske bindinger antas å være større. Og sammenlignet med dataene fra 1990-tallet har de mest inntektselastiske sektorene blitt betydelig mer elastiske – dvs. at det nå generelt er større forskjeller mellom sektorer med høye og lave inntektselastisiteter. Dette kan sees på som en indikasjon på at de sterkest styrte sektorene (som grunnskole og barnehager) har blitt ennå sterkere styrt etter årtusenskiftet. Dermed får kommunenes inntektsnivå liten betydning i disse sektorene, men desto større betydning for tjenestetilbudet innenfor kultur og tekniske tjenester.

Også informantene i casekommunene framhever mer omfattende juridisk styring

En annen kilde til informasjon omkring omfanget av juridiske bindinger, er hvordan kommunene selv oppfatter hvordan de påvirkes av statlige krav og pålegg gjennom lover og forskrifter. Informantene i våre casekommuner er her svært tydelige på at den statlige styringen gjennom lover og forskrifter har blitt mer omfattende. Særlig framheves fylkesmennes styring gjennom tilsyn og håndtering av klagesaker som omfattende og tidkrevende, og informantene oppfatter at omfanget av denne styringsformen har økt. Også Difi (2010) analyserer dette og konkluderer med at "...vår oppfatning at tilsyn og kontroll har blitt klart forsterket i perioden fra 1999-2009" (s. 73).

Økt rettsliggjøring skifter fokus for kommunenes virksomhet

I forlengelsen av forrige punkt har flere av informantene fra casekommunene også vært inne på at sterkere rettsliggjøring av tjenestetilbudet i kombinasjon med sterkere statlige tilsyn og kontroll, fører til et skifte av fokus for kommunenes styrings- og ledelsessystemer. Denne rettsliggjøringen medfører et økende behov for kompetanse som ligger i skjæringsfeltet mellom det juridiske og det faglige innenfor hvert enkelt tjenestoområde. Dersom kommunen er godt skodd med denne type kompetanse, er det enklere for kommunen å etterleve regelverket uten å få påpakninger for saksbehandlingsfeil eller mangler. Men mer juridisk kompetanse bidrar jo som regel ikke til at selve tjenestetilbudet som sådan blir noe bedre. De ekstra personene som kreves for å foreta en korrekt og juridisk preget saksbehandling, samt å dokumentere og rapportere overfor statlige kontrollmyndigheter, kunne således ha blitt brukt til å lede og drive en best mulig lokal tjenesteproduksjon. En kan neppe få til begge deler like godt uten større samlet ressursbruk.

Fare for eksplosiv utgiftsvekst innenfor eldreomsorgen

Våre informanter har også framhevet kommunenes evne til å tilpasse sine løsninger innenfor gjeldende regelverk på en kostnadseffektiv måte og skape et akseptabelt omsorgstilbud innenfor stramme rammer. Med mer absolutte rettigheter vil løsningene lett kunne bli mindre fleksible og vesentlig dyrere. Den demografiske utviklingen alene vil uansett gi et sterkt utgiftspres i eldreomsorgen de kommende årene. Forsterkede individuelle rettigheter til omsorgstjenester vil øke dette utgiftspres ytterligere, og da spesielt dersom det innføres mer absolutte rettigheter til rene sykehjemsplasser. Flere av informantene har trukket fram nødvendigheten av å hol-

de utgiftsveksten til eldreomsorgen under kontroll, og at verken kommunesektoren eller nasjonen totalt sett vil ha råd til å innfri de mest ambisiøse løftene som verserer omkring omsorgstjenestene.

Er presset på kommunene for stort?

Den økonomiske situasjonen i kommunene er allerede nå preget av at utgiftene er i overkant av inntektsgrunnlaget, og reell netto gjeld per innbygger har økt med om lag 6,7 % per år fra 2006 til 2010. Likevel fokuserer utspill fra rikspolitikkerne som regel på å innføre nye gode velferdsordninger, forbedre eksisterende ytelser og å skape forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud eller livssituasjon for øvrig. Majoriteten av slike forslag trekker derfor heller i retning av mer, ikke mindre, kommunale utgifter til både drift og investeringer. Rikspolitikken bidrar derfor ofte til en mer presset driftsøkonomi snarere enn til det motsatte, og summen av alle løfter, forventninger og krav fra rikspolitisk nivå skaper noe som på lokalt nivå ofte oppleves som en permanent underskudds- eller etterskuddssituasjon.

Misforhold mellom omfanget av rettigheter og variasjonen i kommunenes inntekter?

I forhold til nasjonale løfter, nasjonale standarder og nasjonale reformer som foregår på rikspolitisk nivå, skulle en kanskje tro at kommunene hadde en svært lik økonomisk situasjon. I realiteten er det imidlertid betydelige forskjeller i nivået på korrigerte frie inntekter per innbygger i landets 430 kommuner.¹ Når det finnes betydelige forskjeller i korrigert inntekt per innbygger, vil det være umulig å tenke seg at alle kommuner skal kunne ha et akkurat like godt tjenestetilbud på alle områder. Mange rikspolitiske løfter og nye rettigheter har blitt innført innenfor de største kommunale tjenestesektorene, grunnskolen, barnehagene, helse og pleie- og omsorg. Summerer vi de kommunale utgiftene til disse sektorene, finner vi at disse fire områdene til sammen utgjorde snaut 64 % av kommunenes samlede brutto utgifter i 2010. Jo lengre man går i å innføre absolutte rettigheter og nasjonale standardkrav innenfor de viktigste kommunale tjenestesektorene, jo mindre rom vil det være for kommunal inntektsvariasjon. Vi tror at mer omfattende rettighetslovgivning og standardisering av tjenestetilbudet, representerer den største kilden til spenninger i forholdet mellom staten og kommunesektoren per i dag. Difi (2010) framhever også at det tilsynelatende er liten aksept for forskjeller i tjenestenivå mellom

¹ Frie inntekter er totale driftsinntekter fratrukket øremerkede tilskudd og gebyrinntekter. Begrepet korrigerert inntekt henspeiler på at det gjøres en korreksjon for ufrivillige forskjeller i utgiftsbehovet per innbygger. Korrigerert fri inntekt per innbygger skal derfor i prinsippet være mer sammenlignbar enn ukorrigerert fri inntekt.

kommunene. Skal spenningsnivået og presset på kommunene bli lavere, er vår vurdering at det finnes kun to farbare muligheter. Enten må det bli mindre omfang av juridiske forpliktelser og individuelle rettigheter – og dermed større aksept for forskjeller i kommunenes tjenestetilbud. Alternativt må det bli en jevnere fordeling av kommunenes korrigerte inntekter per innbygger enn det som er tilfellet i dag. En ytterligere økning i omfanget av nasjonale standarder og individuelle rettigheter til et kommunalt tjenestetilbud virker bortimot uoppnåelig uten at fordelingen av korrigerte inntekter per innbygger gjøres likere enn det som er tilfellet i dag.

Statlig løftepolitikk og ”den lokale skvisen”

Flere av informantene i våre casekommuner har pekt på at det er meget utfordrende å følge opp nye rikspolitiske løfter og forslag som skal resultere i bedre kommunale tjenester. Summen av alle slike løfter, forventinger og krav fra rikspolitisk nivå skaper noe som på lokalt nivå ofte oppleves som en nokså permanent underskudds- eller etterskuddssituasjon. At oppgavemengden løper foran inntektsrammen, er et omkved man ofte hører blant kommunale ledere i denne forbindelse, og trolig ikke helt uten grunnlag i de faktiske forhold. Et sitat fra en av rådmennene i våre casekommuner sier mye interessant om hvordan man på lokalt nivå ofte sitter igjen med en opplevelse av en ”lokal skvis”:

”Løftepolitikken er en del av den skvisen lokalpolitikerne sitter i. Dette skjer når media kjører fram konkrete saker som får rikspolitisk oppmerksomhet. Da blir ofte rikspolitikerne presset til å love ting på kommunenes vegne som er urealistiske å få til i forhold til de økonomiske rammene. Det må være helt greit å love nye ytelser, men da må det altså finansieres! Et annet problem er at lovnadene ofte er nokså ulne eller lite konkrete, og at det overlates til lokalpolitikerne å skuffe folk med å legge mindre inn i de nye lovte forbedringene enn det folk gjerne har forestilt seg. Det blir her lett et samspill der de sentrale politikere tar ansvaret for alt som man faktisk får til, mens lokalpolitikerne må ta ansvaret for alt som de *ikke* får til – det er der den lokalpolitiske skvisen ligger!”

1. Innledning

Ulike former for statlig styring av kommunene har lenge vært et viktig tema for kommunal-økonomisk forskning i Norge. Temaet er også til stadighet aktuelt i mediabildet. Det ligger nærmest i sakens natur at det til enhver tid vil være en del statlige styringsvirkemidler i bruk overfor kommunene. Spørsmålet er dermed i praksis ikke *om* det foregår ulike former for statlig styring, men *hvor sterkt innslag* det er av statlig styring, *hvilken måte* styringen foregår på, og om det til enhver tid er noenlunde *balanse* mellom et meningsfylt lokaldemokrati på den ene siden og rikspolitikerens behov for kontroll og styring med nasjonale velferdsordninger på den andre.

Av aktuelle virkemidler for statlig styring og påvirkning av kommunene skilles det gjerne mellom hhv. økonomiske, juridisk/administrative og pedagogiske virkemidler. Økonomiske virkemidler kan på et overordnet plan defineres som alle finansieringsordninger rettet mot kommunene som kontrolleres av staten. De viktigste kategoriene blant disse er skatteopplegget, rammetilskuddet og øremerkede tilskudd. Skattesatsene og størrelsen på rammetilskuddet er hovedinstrumentene for å styre hvilken totale inntekt kommunene til enhver tid skal ha. Videre bidrar utgiftsutjevningselementet i rammetilskuddet til å kompensere for såkalte ufrivillige utgiftsulemper mellom kommunene. Når vi snakker om økonomiske virkemidler for statlig styring av kommunene, er det imidlertid ofte mest fokus på ulike former for øremerkede tilskuddsordninger.

En mulig definisjon av øremerkede tilskudd kan være alle former for tildeling av økonomiske midler fra staten til kommunesektoren som ikke er rammetilskudd eller skatteinntekter. En slik definisjon vil i så fall omfatte mange typer tilskuddsordninger som kan ha nokså forskjellig utforming. Når tilskuddene har ulik utforming, er det selvsagt ingen grunn til at de skulle påvirke kommunene på samme måte. En viktig ingrediens i en analyse av hvordan bruk av øremerkede tilskudd påvirker kommunene, må derfor være å plassere tilskudd inn i ulike kategorier basert på tilskuddenes utforming. Som vi senere skal komme mer inn på, kan vi bl.a. skille mellom prisvridende tilskudd, tilskudd med krav til aktivitetsøkning, tilskudd som tildeles etter søknad/dokumentert ressursbruk, tilskudd til drift eller til investeringer mv. Blant ulike former for statlig styring er det trolig øremerkede tilskudd som hyppigst har blitt analysert av økonomer. Dette har en nokså åpenbar grunn. Øremerkede tilskudd er til enhver tid godt dokumentert i departementenes budsjettproposisjoner og er således relativt godt synlige og analyserbare sammenlignet med den neste hovedkategorien av statlige styringsvirkemidler: de juridiske virkemidlene.

Med juridiske virkemidler mener vi styring og pålegg som gis i form av lover med tilhørende forskrifter. Alle rapporterings- og dokumentasjonskrav og lignende som kommunene må utarbeide som del av det kontrollapparat staten tar i bruk for å sørge for at lover og forskrifter overholdes, kan også sees på som en del av statens styring gjennom juridiske virkemidler. Summen av alle lover og forskrifter som på ulike vis berører kommunale virksomheter og tjenester, er totalt sett meget omfattende. Samtidig er de juridiske virkemidlene langt mindre observerbare og målbare enn øremerkede tilskudd. Nøyaktig hvilke juridisk/administrative virkemidler som bør være med hvis man skulle lage en komplett liste over statlig styring av kommunene, kan dermed være meget vanskelig å definere. Dette blant annet fordi en rekke lover og forskrifter virker felles på all virksomhet i landet (både privat og offentlig sektor), slik at det kan være noe uklart om slike reguleringer skal inkluderes som virkemidler for statlig styring av kommunene som sådan. Det vi primært er opptatt av i forbindelse med statlig styring av kommunene, er alle typer reguleringer, krav og bestemmelser som *påvirker kommunenes utforming av sine tjenestetilbud*.

Det er (minst) to store utfordringer knyttet til å beskrive alle relevante juridiske virkemidler. Den første utfordringen er å identifisere alle potensielt relevante lover og forskrifter. Dette vil kreve betydelig spesialkunnskap på sektornivå, og en vil kanskje aldri få full oversikt over hvorvidt en faktisk har identifisert alle og ikke glemt noen. Den andre utfordringen er imidlertid enda større, nemlig å måle effekten av bestemmelsene. Hvilke bestemmelser fungerer i praksis på en slik måte at tjenestetilbudet i kommunene blir annerledes enn det ellers ville blitt? Og *hvor store* blir endringene i tjenestetilbudet? Hva ville løsningen i alle kommuner ha blitt uten hver enkelt lov og forskriftsbestemmelse – og hva blir den samlede endringen av alle de lover og forskrifter som faktisk har ført til endringer? Alt dette er kontrafaktiske spørsmål som det aldri vil bli mulig å finne noe definitivt svar på. De fleste juridiske virkemidler er også langt klarere på papiret (i lovteksten eller forskriftens tekst) enn i praksis. Med det mener vi at måten de juridiske virkemidlene virker på i praksis, er avhengig av hvordan bestemmelsene *håndheves* av ansvarlige myndigheter. Dette kan variere fra tilfelle til tilfelle og fra saksbehandler til saksbehandler, eksempelvis kan enkelte saksbehandlere hos fylkesmenn eller fylkesleger tolke bestemmelsene annerledes enn andre. Totalt sett må en dermed kunne si at omfang og effekter av juridisk/administrative virkemidler, er vesentlig vanskeligere å få presis kunnskap om enn det som er tilfelle med øremerkede tilskudd.

Den tredje kategorien av statlige styringsinstrumenter er *pedagogiske* virkemidler. Dette er en mykere og mer indirekte styring som foregår gjennom signaler eller uttalelser fra departementer, regjering, politiske partier mv. om hva rikspolitikere eller andre aktører mener om et bestemt tjenesteområde som foregår i kommunal regi. Uttalelser og valgløfter gitt i forbindelse

med valgkamper kan muligens også regnes som eksempler på pedagogiske virkemidler siden slike utspill ofte gir signaler om hvilke områder staten kommer til å prioritere sterkest i tiden framover. Slike uttalelser/valgløfter kan gi et forvarsel om at det kan bli innført sterkere virkemidler (juridiske virkemidler eller øremerkede tilskudd) senere.

Som nevnt ovenfor, har det lenge foregått ulike forskningsprosjekter som forsøker å fange opp ulike aspekter omkring statens styring av kommunene. For vår egen del gjelder dette blant annet Håkonsen, Løyland og Lie (2000). Vi gjennomførte da for det første teoretiske drøftinger av hvordan ulike typer tilskuddsordninger og juridiske virkemidler (minstestandarder mv.) påvirker kommunenes tilpasning. For det andre gjennomførte vi økonometriske analyser av kommunale regnskapsdata for bl.a. å måle effekten av øremerkede tilskudd, grad av lekkasje av de øremerkede tilskuddene og hvordan frie inntekter ble fordelt mellom kommunale tjenestesektorer. For det tredje gjennomførte vi spørreundersøkelser rettet mot rådmennene og hadde også gruppebaserte intervjuer med rådmenn og kommunalsjefer/økonomisjefer.

Det her foreliggende prosjektet har i stor grad sammenfallende problemstillinger som prosjektet fra år 2000. Noe av siktemålet med dette nye prosjektet er å få oppdatert kunnskap om de samme problemstillingene og se hvor stabile og sammenfallende resultater vi får med et nytt datagrunnlag fra Kostra som dekker perioden fra 2002 og framover. De økonometriske analysene av kommunale budsjettandeler til ulike formål har hovedfokus på hvordan de økonomiske rammebetingelsene til kommunene, dvs. øremerkede tilskudd, gebyrinntekter og frie inntekter påvirker sammensetningen av tjenestetilbudet. På samme måte som i år 2000 er vi også opptatt av å beskrive hvordan kommunene *opplever* den statlige styringen, og da særlig hvordan de juridiske virkemidlene påvirker kommunenes handlingsrom. For å undersøke dette har vi valgt en casetilnærming basert på personlige intervjuer i totalt seks kommuner.

Siden problemstillingene og teorigrunnlaget i stor grad er sammenfallende med tidligere prosjekter, vil det måtte bli en del repetisjon av teorigrunnlag og rent prinsipielle poenger. Dette gjelder særlig hvordan en kan analysere virkninger av øremerkede tilskudd og juridiske virkemidler innenfor rammene av en standard konsumentteoretisk tilnærming, bl.a. i Håkonsen (1999), Håkonsen m.fl. (2000 og 2005). Imidlertid skal vi i kap. 3 komme med visse presiseringer i forhold til noe av det vi tidligere har beskrevet i de ovenfor refererte rapporter/artikler omkring temaet.²

² I januar 2011 utarbeidet vi også et notat bestilt av KRD med tittelen ” Statlig styring av kommunene. Refleksjoner omkring et stadig tilbakevendende tema”. Siden temaet er nøyaktig sammenfallende med det vi her skriver om, har vi hentet deler av framstillingen og figurene i kapittel 3, 4 og 5 fra dette notatet, men naturligvis med enkelte tilpasninger, oppdateringer og endringer.

Rapporten er organisert som følger. Etter dette innledende kapittelet, viser vi i kap. 2 en del statistikk omkring utviklingen når det gjelder bruk av øremerkede tilskudd i perioden fra 2004 til 2010. Kapittel 3 gir en teoretisk framstilling av hvordan ulike tilskuddsordninger og øvrige statlige virkemidler påvirker kommunenes handlingsrom og tilpasningsmuligheter. I kapittel 4 går vi inn på en diskusjon omkring hva som ligger i det samfunnsøkonomiske effektivitetsbegrepet anvendt på kommunal tjenesteproduksjon, og kommer med visse forbehold omkring grunnlaget for et slikt effektivitetsbegrep. Kapittel 5 omhandler hvordan ulike former for statlig styring slår ut for inntektsfordelingen blant kommuner. Kapitlene 6 til 9 omhandler kvantitative analyser av Kostradata. Vi gir først en beskrivelse av datagrunnlaget i kapittel 6, mens vi i kapittel 7 (samt vedlegg 1) beskriver modellgrunnlaget som resultatene baseres på. Kapittel 8 inneholder resultater fra de økonomistriske modellene og de fortolkningene vi gir disse resultatene. Kapittel 9 viser en del beskrivende statistikk omkring investeringer, gjeldsutvikling og øremerkede tilskudd som blir ført i investeringsregnskapene i kommunene. I kapittel 10 gir vi en samlet framstilling av stoff basert på personlige intervjuer med i alt seks casekommuner. Hovedtemaet i disse intervjuene er hvordan den statlige styringen blir opplevd ute i kommunene selv. I rapportens siste kapittel, kapittel 11, forsøker vi å trekke opp noen mer overordnede og avsluttende kommentarer omkring det store og omfattende tema som vi på ulike måter har adressert i rapporten: statlig styring av kommunene.

Enkelte kapitler bør kunne leses relativt uavhengig av de øvrige kapitlene. Dette gjelder i særlig grad framstillingen basert på intervjuer i kapittel 10, samt en del av de mer prinsipielle diskusjonene i kapittel 3 til 5 og avslutningskapitlet. Kapitlene som omhandler de økonometriske analysene (kapittel 6 til 8) er teknisk til dels krevende og dermed vanskeligere tilgjengelig for den generelle leser. Vi har imidlertid forsøkt å oppsummere noen av de viktigste resultatene fra disse analysene i sammendraget innledningsvis i rapporten.

2. Om omfanget av tilskuddsbruk de siste år

Temaet statlig styring og bruk av øremerkede tilskudd var gjennom 90-tallet og fram mot år 2000 gjenstand for en rekke analyser fra flere forskningsmiljøer og offentlige utredninger. Vi kan bl.a. nevne Rattsø-II-utredningen (NOU 1997:8), en rapport av Riksrevisjonen (1999–2000), samt flere KS-initierte prosjekter omkring temaet, herunder Håkonsen m.fl. (2000). Fra årtusenskiftet iverksatte videre KRD en forsøksordning med varighet for perioden 2000–2003, der øremerkede tilskudd ble erstattet av rammeinntekter. Evalueringen av denne forsøksordningen er oppsummert i hovedrapporten til Håkonsen m.fl. (2005). Øremerkede tilskudd ble også omtalt i forbindelse med Borgeutvalget (NOU 2005:18), og vi kan dermed si at temaet statlig styring og øremerkede tilskudd generelt har vært et aktuelt tema gjennom en rekke år. Dersom en skulle oppsummere forskningen og den faglig baserte debatten som har foregått gjennom de siste 10–15 årene, har størstedelen av forskningen vært nokså kritisk til bruken av øremerkede tilskudd. Forskningen har pekt på en del klart dysfunksjonelle sider ved tilskuddsbruken. Omkring årtusenskiftet kunne det således se ut som om det var i ferd med å bli etablert en konsensus om at bruk av øremerkede tilskudd burde bli trappet betydelig ned.

Dersom en ser på statistikken over tilskuddsbruk, vil en raskt se at det ikke ble noen snarlig død for bruken av øremerkede tilskudd etter år 2000. Tabell 2-1 nedenfor viser hvordan bruken av øremerkede tilskudd overfor hele kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) har utviklet seg i perioden 2004–2010. Startåret 2004 er valgt bl.a. fordi det før dette tidspunkt var to større reformer som begge har påvirket hvordan kommunesektorens totale inntekter og deres sammensetning har utviklet seg. Dette er hhv. statens overtakelse av sykehusene fra og med 2002 og statens overtakelse av fylkeskommunalt barnevern fra og med 2004. I perioden fra og med 2004 til og med 2010 er det så vidt vi kjenner til, ingen store reformer som skaper utfordringer for å sammenligne utviklingen i bruk av øremerkede tilskudd over tid. Datagrunnlaget vi bruker, er tall fra diverse TBU-rapporter som finnes tilgjengelig på KRDs nettsider. Vi viser først tall for hele kommunesektoren (fylkeskommuner og kommuner) og kun inntekter og tilskudd som er definert som ”innenfor kommuneopplegget”.³

³ Det finnes en del tilskudd og ordninger som er fastsatt ut fra andre vurderinger enn hensynet til kommunesektorens økonomiske situasjon (arbeidsmarkedstiltak, tilskudd til flyktninger mv.). Disse varierer med konjunktursituasjon eller omfanget av konfliktsituasjoner i verden osv., og holdes derfor utenom kommuneopplegget for å gjøre tallene mer sammenlignbare over tid.

Tabell 2-1. Øremerkede tilskudd og totale inntekter for kommunesektoren innenfor kommuneopplegget, 2004 til 2010. Kronebeløp i løpende priser og i millioner.

Kilde: Vedlegg 3 i TBU-rapport vår 2011, samt diverse tidligere TBU-rapporter.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget	21480	24030	29420	33681	37550	39512	41664
Sum inntekt innenfor kommuneopplegget	214068	228934	252016	267065	286896	309981	335299
Tilskudd til barnehager innlemmet fra 2011 ⁴	9927	11655	15019	17896	21062	23840	26198
Øremerkede tilskudd i prosent av samlet inntekt innenfor kommuneopplegget	10,03	10,50	11,67	12,61	13,09	12,75	12,43
Øremerkede tilskudd, fratrukket tilskudd til barnehager, i prosent av samlet inntekt	5,40	5,41	5,71	5,91	5,75	5,06	4,61

De to nederste radene i tabellen er de mest interessante for våre formål, mens de øvrige tallene er grunnlagstall for prosentandelene i de to nederste radene. Samlet bruk av øremerkede tilskudd (innenfor kommuneopplegget) til kommunesektoren økte fra om lag 10 % i 2004 til om lag 13 % i 2008, for deretter å falle noe de siste to årene 2009 og 2010 ned til ca. 12,4 %. Det at den samlede andelen av øremerkede tilskudd ligger høyere mot slutten enn i begynnelsen av perioden, må imidlertid sees i lys av den kraftige oppbygningen av barnehagesektoren fram mot full barnehagedekning. Gjennom den studerte perioden har det vært en betydelig økning både når det gjelder statstilskudd per barn og per oppholdstime, når det gjelder antall barn med barnehageplass og antall oppholdstimer, og når det gjelder skjønnsmidler til barnehagene. Hvis vi trekker ut de øremerkede tilskuddene til barnehager som ble innlemmet fra 2011, vil vi derfor se et annet bilde. Vi ser da fra tabellens siste rad at bruken av øremerkede tilskudd utenom barnehagetilskuddene har holdt seg nokså konstant gjennom perioden, og at nivået i 2009 og 2010 er på det laveste nivået blant alle årgangene i tallserien. Når data for årgangen 2011 etterhvert blir utarbeidet, som altså fanger opp innlemmingen av flere øremerkede tilskudd til barnehagene i rammetilskuddet, vil statistikken vise en betydelig reduksjon i omfanget av øremerkede tilskudd målt som andel av kommunesektorens samlede inntekter.

Tallmaterialet vist i Tabell 2-1 omfatter hele kommunesektoren, dvs. både kommuner og fylkeskommuner. Videre viser tallene tilskudd og inntekter innenfor kommuneopplegget. Tallmaterialet som presenteres i de ulike årgangene av TBUs rapporter gir imidlertid muligheter til å studere omfanget av øremerkede tilskudd også basert på et litt annet tallgrunnlag. Det finnes separate talloppstillinger for hhv. primærkommunene og for fylkeskommunene i TBU-rapportenes Vedlegg 1, "Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen. Nasjonalregnskapets

⁴ Fra vedlegg 3 i diverse TBU-rapporter har vi summert bevilgninger over de 3 tilskuddene som ble lagt inn i rammetilskuddet fra 2011: Post 60 Driftstilskudd til barnehager, Post 62 Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne og Post 65 Skjønnsstilskudd til barnehager. Tallene vist i raden "Tilskudd til barnehager innlemmet fra 2011" i tabellen, er summen av disse tre tilskuddspostene for hvert år.

gruppering”. Disse tallene omfatter totale inntekter og utgifter, og har dermed ikke med distinksjonen ”innenfor og utenfor kommuneopplegget”. Videre er samlede overføringer fra staten til primærkommunene delt inn i hhv. ”rammetilskudd” og ”øvrige tilskudd”. De øremerkede tilskuddene vil dermed finnes innenfor kategorien ”øvrige tilskudd”. Det vil derfor finnes noen poster som defineres som ”øvrige tilskudd” som ikke vil høre hjemme blant det vi vanligvis tenker på som øremerkede tilskudd, bl.a. momskompensasjon. Selv om begrepet ”øvrige tilskudd” således er noe ullent, tar vi også med denne datakilden med tanke på å framstille tall som kun gjelder primærkommunene og ikke hele kommunesektoren. På samme måte som i forrige tabell, korrigerer vi for de tilskuddene til barnehagene som har blitt innlemmet fra 2011 for å kunne se hvordan bruken av tilskudd utenom barnehagetilskuddene har utviklet seg.

Tabell 2-2. Kun primærkommunene. Brutto inntekter (løpende inntekter + kapitalinntekter) og ”andre overføringer fra staten”.

Kilde: Vedlegg 1, Tabell 1.2 i diverse årganger av TBU-rapporter, samt Vedlegg 3 for tilskudd til barnehagene.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brutto inntekter (løpende inntekter + kapitalinntekter)	203666	216822	238365	253558	270984	294107	305038
Andre overføringer fra staten (alle overføringer fra staten unntatt rammetilskudd)	34014	38498	41564	47049	53715	61977	63409
Tilskudd til barnehager innlemmet fra 2011	9927	11655	15019	17896	21062	23840	26198
Andre overføringer fra staten i prosent av brutto inntekter	16,70	17,76	17,44	18,56	19,82	21,07	20,79
Andre overføringer fra staten, fratrukket tilskudd til barnehager, i prosent av brutto inntekter	11,83	12,38	11,14	11,50	12,05	12,97	12,20

Siden vi i disse tallene kun har målt øremerkede tilskudd indirekte via det videre begrepet ”andre overføringer fra staten” er det naturlig at andelen blir høyere enn i Tabell 2-1. Tallene er også preget av at omfanget av øremerkede tilskudd nok har vært høyere i primærkommunene enn fylkeskommunene. Begge disse forholdene bidrar dermed til et positivt nivåskifte for andelen av øremerkede tilskudd sammenlignet med tallene vist i Tabell 2-1.

Når det gjelder den kvalitative tendensen i disse tallene, ser vi at andelen ”andre overføringer fra staten, fratrukket tilskudd til barnehager” holder seg relativt konstant på rundt 12 % gjennom hele tidsperioden. Andelen går noe ned fra 2009 til 2010, fra 12,97 til 12,20 %.

Uansett tallgrunnlag kan vi dermed konkludere med at bruken av øremerkede tilskudd får en vesentlig nedgang fra og med 2011 når de omfattende tilskuddene til barnehager har blitt overført til rammetilskuddet. Bruken av tilskudd utenom barnehagene har holdt seg relativt stabilt, men har vist en noe synkende tendens de siste par årene. Som vi kommer inn på i kapitlet basert på caseundersøkelsene (kap. 10), samt i avslutningskapittelet, er imidlertid det politiske samspillet mellom stat og kommune ofte nokså skjørt, og det går sjeldent lang tid uten at det

fra rikspolitisk nivå lanseres forslag om nye tilskuddsordninger. Hvorvidt tilskuddsbruken vil holde seg såpass lav som i 2011 i årene som kommer mer permanent, vil det dermed fortsatt være knyttet spenning til. Uansett mener vi at tallmaterialet omkring samlet tilskuddsbruk vist i de to tabellene ovenfor, indikerer at statlig styring gjennom øremerkede tilskudd i skrivende stund (2011) trolig har lavere betydning enn for noen år siden. Imidlertid skal vi i kapitlet basert på caseundersøkelsene (kap. 10) se at den juridiske styringen via fylkesmennenes tilsyn og klagesakshåndtering, samtidig oppleves som sterkere og mer omfattende nå enn tidligere. Slik sett kan det se ut som om det har skjedd et skifte fra mindre bruk av øremerkede tilskudd til mer bruk av juridiske virkemidler og rettigheter. Det tydeligste eksemplet på denne utviklingen er utvilsomt innenfor barnehagesektoren.

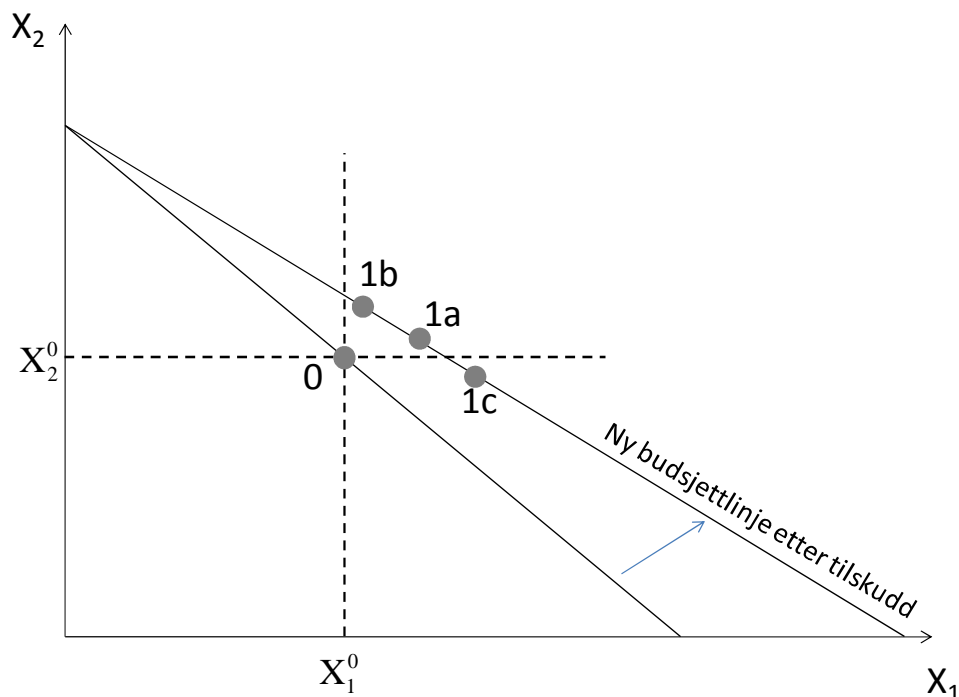
For lesere som ønsker flere detaljer omkring de ulike tilskuddsordninger som har vært i bruk de siste årene, henviser vi til TBUs rapporter som utgis to ganger per år. Hver rapport har i vedleggstabell 3 en komplett liste over tilskuddsordninger til kommunesektoren, sortert departementsvis med henvisning til aktuelt kapittel og post på statsbudsjettet. Se egen nettside for TBU på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep/Styrer-rad-og-utvalg/teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og.html?id=449207>

3. Teoretisk framstilling av hvordan tilskudd og andre styringsformer påvirker kommunenes valgmuligheter

3.1 Øremerkede tilskudd

Den klassiske formen for øremerket tilskudd er at staten subsidierer deler av kostnaden ved å tilby en tjeneste. Dette kan enten skje i form av et stykkpristilskudd per produsert enhet av tjenesten, eller ved at staten dekker en gitt prosentsats av kostnaden. Dersom en antar at bruttokostnaden per produsert tjenesteenhet er en gitt størrelse, vil det ikke spille noen rolle om tilskuddet blir gitt som et kronebeløp eller en prosentsats. Et enhets- eller stykktilskudd gir imidlertid større incitament til kostnadseffektivitet siden hver krone i redusert bruttokostnad vil tilfalle kommunen fullt ut, mens man med et prosenttilskudd vil få en deling av kostnadsbesparelsen mellom kommune og stat. For kostnadseffektivitet er altså enhetstilskudd å foretrekke. Hvis vi kun studerer prioriteringseffekter av tilskudd, spiller det imidlertid ingen rolle om tilskuddet gis som enhets- eller prosenttilskudd, og vi vil i den videre beskrivelsen nedenfor ikke skille mellom hhv. prosent- og enhetstilskudd.

Effekten av et prisvridende tilskudd framstilles gjerne innenfor rammene av en tradisjonell konsumentteoretisk framstilling ved hjelp av et diagram med to tjenesteområder. Vi antar her at kommunen i utgangspunktet har en gitt rammeinntekt, R^0 . Videre er kostnaden per enhet av de to tjenestene gitt ved hhv. p_1 og p_2 , mens mengden som tilbys kalles X_1 og X_2 . Kommunen må dermed forholde seg til budsjettbetingelsen $R^0 = p_1X_1 + p_2X_2$, som viser hva kommunen maksimalt kan tilby sine innbyggere av de to tjenestene 1 og 2. Dersom staten innfører et øremerket tilskudd til tjeneste 1 i form av et stykkpristilskudd per tjenesteenhet, s_1 , vil budsjettbetingelsen bli endret til: $R^0 = (p_1 - s_1)X_1 + p_2X_2$. Effekten av dette kan framstilles som vist i følgende diagram:



Figur 1. Bruttoeffekt av å innføre et øremerket tilskudd

Vi bruker her 0 og 1 for å betegne tilstanden hhv. før og etter innføringen av tilskuddet. I utgangspunktet har kommunen valgt en tjenstesammensetning i punkt 0 i figuren, der mengden av tjeneste 1 og 2 er hhv. X_1^0 og X_2^0 . Så innføres det et prisvridende øremerket tilskudd til tjeneste 1. Vi får da en ny budsjettlinje med slakere helning siden det blir billigere for kommunen å tilby tjeneste 1. Mulige utfall av dette er vist som de tre punktene 1a, 1b og 1c langs den nye budsjettlinjen. Hvis utfallet blir en endring fra punkt 0 til 1a, vil størstedelen av beløpet staten tildeler som tilskudd, gå til å øke tilbudet av tjeneste 1. Slik figuren er tegnet, går i så fall ca. 90 % av bevilget tilskuddsbeløp til å finansiere mer av tjeneste 1 og kun om lag 10 % til tjeneste 2. Med en slik effekt vil vi dermed kunne si at tilskuddet har høy grad av *treffsikkerhet* og lav grad av *lekkasje*. De to begrepene treffsikkerhet og lekkasje per definisjon inverse størrelser av hverandre, jo større grad av treffsikkerhet, jo lavere grad av lekkasje.

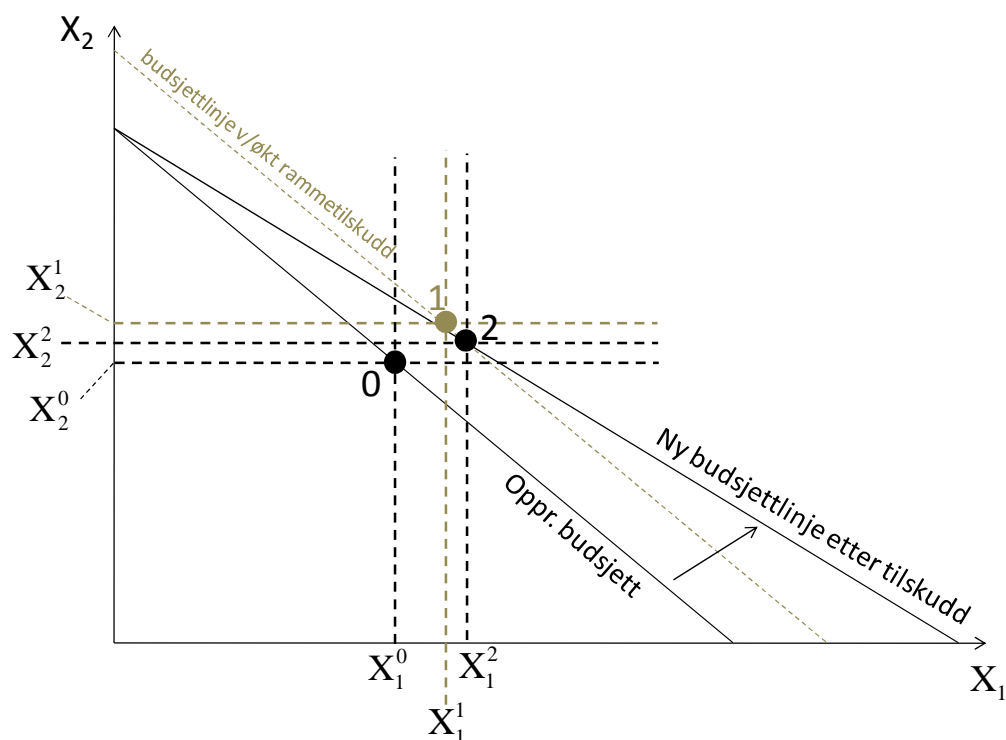
Hva som blir den faktiske effekten når man innfører et øremerket tilskudd, er umulig å vite uten å kjenne til hvordan kommunene vil endre prioritering som følge av økt generell kjøpekraft (inntektseffekt) og som følge av endrede relative priser (substitusjonseffekt). Alle de tre punktene 1a, 1b og 1c er teoretisk sett mulige. Hvis kommunene skulle velge å endre sitt tjenestetilbud fra punkt 0 til punkt 1b, vil mesteparten av tilskuddsbeløpet bli brukt på andre tjenester enn den tjenesten som faktisk mottar tilskuddet. I vår figur ser vi at om lag 80–90 % blir

brukt til mer av tjeneste 2, mens kun om lag 10–20 % av tilskuddsbeløpet går til å finansiere mer av tjeneste 1. I så fall vil vi snakke om svært høy lekkasje og lav grad av treffsikkerhet.

I teorien er det heller intet i veien for at vi kan få en effekt som vist i punkt 1c. Vi ser der at *mer enn hele tilskuddsbeløpet* brukes på økt tilbud av tjeneste 1. I et slikt tilfelle vil for det første hele tilskuddsbeløpet brukes til å øke omfanget av tjeneste 1 og for det andre vil kommunen også omprioriterer litt av sitt opprinnelige inntektsnivå fra tjeneste 2 til 1. I så fall blir det en negativ lekkasjeeffekt og en treffsikkerhet på mer enn 100 %, hvilket jo gjør at begrepe- ne blir litt underlige å forholde seg til. Like fullt er altså et slikt utfall teoretisk mulig. En slik effekt forutsetter imidlertid at tjeneste 1 har meget høy inntektselastisitet, mens tjeneste 2 har meget lav eller evt. negativ inntektselastisitet. Gitt slike preferanser ville man uansett fått en kraftig økning av tjeneste 1 kun ved å gi mer ordinær inntekt til kommunene. Dette fordi kommunene selv sterkt ønsker å prioritere mer av tjeneste 1 hvis de får en generell inntektsøk- ning. Dermed er det i en slik situasjon i realiteten svært lite behov for å gi et øremerket tilskudd i stedet for en rammetilskuddsøkning på tilsvarende nivå. Dette siden staten og kommunene her er helt samstemte om at det er tjeneste 1 som trenger styrking.

Alt dette er i prinsippet velkjent standardstoff fra både alminnelig mikroøkonomisk teori og fra mer spesifikke kommunaløkonomiske analyser siden sistnevnte i stor grad bygger direkte på alminnelig teori om rasjonelle valg gitt økonomiske rammebetingelser. Framstillingsmåten av virkningen av et tilskudd som vist i Figur 1 kan kalles for bruttoeffekten av tilskuddet. Det kan imidlertid argumenteres for at en slik bruttoeffekt ikke er den relevante effekten, i hvert fall ikke den mest relevante effekten. Dette poenget har kanskje ikke blitt tydelig nok forklart og presisert i tidligere framstillinger omkring effekter av øremerkede tilskudd, herunder også våre egne, jf. bl.a. Håkonsen (1999) og Håkonsen m.fl. (2000).

Det vi oppfatter som den *relevante* effekten av et øremerket tilskudd, dvs. den effekten som besvarer spørsmålet om hva staten egentlig oppnår ved å innføre tilskuddet, ser vi først dersom vi finner et mål på virkningen av å *innføre et øremerket tilskudd i stedet for å gi det samme beløpet som økt rammetilskudd*. Dette fordi det bør antas at den totale makroøkonomiske rammen for hele kommunesektoren fastsettes først (uavhengig av hvor mye som gis som tilskudd og rammeoverføring) for hvert budsjettår. Gitt en slik antagelse blir det dermed automatisk slik at hver krone gitt som tilskudd fortrenger en krone i rammeoverføring. I så fall blir den relevante figuren for å definere effekten av et øremerket tilskudd som vist i Figur 2:



Figur 2. Effekt av tilskudd sammenlignet med en tilsvarende (provenynøytral) økning av rammetilskudd: den provenynøytrale differanseeffekten av et øremerket tilskudd.

I figur 2 tenker vi oss den samme opprinnelige tilstand 0 som i forrige figur. Videre kaller vi nå den endelige tilstanden (etter tilskudd) for 2, mens vi har en *kontrafaktisk tilstand 1* som viser hva som ville ha skjedd dersom *det samme antall kroner gitt som tilskudd til tjeneste 1 i stedet ble gitt som en økning i rammetilskuddet*. Den kontrafaktiske tilstanden er inntegnet med grått, mens de to faktiske tilstandene før og etter tilskuddet, 0 og 2, er vist med svart i figuren.

Dersom staten hadde økt rammetilskuddet like mye som det koster å innføre det øremerkede tilskuddet til tjeneste 1, ville kommunene ha fått økt generell utgiftskapasitet og uendrede relative priser sammenlignet med utgangspunktet i punkt 0. Slik figuren er tegnet, ville kommunen da valgt punkt 1, med om lag like stor økning i begge tjenestekategorier.

Hele poenget med å gi et øremerket tilskudd til tjeneste 1 i stedet for å gi pengene som rammetilskudd, må være å *oppnå noe annet enn punkt 1* – nærmere bestemt mer av tjeneste 1 enn det kommunen selv ville valgt med kun økt rammetilskudd, med andre ord et punkt tilsvarende punkt 2 i figuren. Slik denne figuren er tegnet, blir forskjellen eller differansen nokså beskjeden. Den som er bevandret i mikroøkonomisk teori, vil kjenne igjen endringen fra punkt 1 til punkt 2 som en *kompensert priseffekt*. Hvor stor eller liten en slik effekt blir, avhenger av hvor store substitusjonsmuligheter det finnes mellom ulike kommunale tjenester. Graden av substitusjonsmuligheter bestemmes av i hvor stor grad mer av én tjeneste kan erstatte mindre av en an-

nen i følge kommunenes egne preferanser/behov. Hvis det er små substitusjonsmuligheter, vil det bli liten respons på relative prisendringer, og punktene 1 og 2 i Figur 2 vil i så fall ligge nær hverandre (liten differanseeffekt). Med store substitusjonsmuligheter vil kommunene derimot ha betydelig fleksibilitet i sammensetningen av tjenestetilbudet, og punktene 1 og 2 vil kunne være relativt forskjellige.⁵

I empiriske studier måles responsen av relative prisendringer ved hjelp av såkalte kompenserte priselastisiteter. Nivået på estimatene på kompenserte priselastisiteter spriker en god del. De laveste estimatene er basert på SSBs ”Kommodemodell” (Aaberge og Langørgen, 1997), og kompenserte egenpriselastisiteter ligger der i størrelsesorden -0,1 til -0,3. Borge og Rattsø (1995) skiller mellom priselastisiteter på kort og lang sikt. Om kort- eller langsiktselastisitetene er høyest eller lavest, varierer noe fra tjenestesektor til tjenestesektor. Kortsiktige elastisiteter ligger i området ca. -0,4 til -1,0, mens de langsiktige ligger i området -0,4 til -0,9. Håkonsen m.fl. (2000) har også elastisiteter på om lag samme nivå som Borge og Rattsø, ca. -0,6 til -0,8. Som vi skal se i kap. 8.7, ligger de nye estimatene i denne rapporten på om lag det samme nivået, eller for enkelte sektorer litt høyere enn i våre egne tilsvarende beregninger fra år 2000.

En viktig innvending mot samtlige av disse empiriske analysene er at det mangler gode data for prisen (enhetskostnaden) for hver tjenestekategori. Når man skal estimere effekten av prisendringer, samtidig som man mangler gode data for prisene, bør tolkningen av resultatene gjøres med klare forbehold. Vi må dermed erkjenne at vi har nokså lite definitiv kunnskap om hvor store effekter man kan forvente å få på grunn av endrede relative priser – og om hvor store forskjeller det blir på lang og kort sikt, med midlertidige og permanente prisendringer osv.

De empiriske resultatene bør også konfronteres med hvilke logiske implikasjoner de faktisk gir. De kompenserte egenpriselastisitetene med høyest absoluttverdi blant tallene referert ovenfor, innebærer at kommunene har en betydelig vilje til å la ulike tjenester erstatte hverandre hvis de relative prisene endres. Eksempelvis ville man omfordele betydelig med ressurser bort fra sykehjem til barnehager dersom barnehager ble betydelig billigere i forhold til sykehjemsplasser (for gitt realinntekt). Tilsvarende: hvis kulturskoler ble betydelig billigere og vann- og kloakkstrukturer betydelig dyrere, ville altså kommunene øke antall kulturskoleplasser og redusere omfanget av vann- og kloakktjenester. Men kan egentlig flere barnehageplasser erstatte manglende eldreomsorg? Og kan flere kulturskoleplasser kompensere for at et boligfelt ikke får tilgang til vann eller kloakk? Én ting er at det tilsynelatende kan bli en slik tilpasningsrespons på det tids-

⁵ I en to-dimensjonal grafisk framstilling kan hhv. små eller store substitusjonsmuligheter framstilles som indifferenskurver med sterk eller svak krumningsgrad. Jo sterkere krumning, jo lavere substitusjonsmuligheter, og i yttertilfellet med ingen substitusjonsmuligheter, blir indifferenskurvene L-formet. Da blir det null respons på endrede relative priser – det er kun realinntektsnivået som teller (såkalte Leontief-preferanser).

punktet man gir tilskudd til en viss tjeneste. En helt annen ting er om disse forskjellene vil bli permanente, dvs. at de vil holde seg også på lang sikt.

En stor grad av fleksibilitet mellom hovedkategorier av kommunale tjenester som grunnskole, barnehager, omsorgstjenester, kulturskoler og tekniske tjenester, framstår etter vårt syn som lite plausibelt. Det er vanskelig å se for seg hvordan mer av én slik tjeneste skal kunne erstatte mindre av en annen på permanent basis. Slik sett er det betydelig lettere å tro på kompenserte priselastisiteter av den størrelsesorden Aaberge og Langørgen opererer med enn de øvrige, inkludert de estimatene vi skal presentere nedenfor i kap. 8.7. Oversatt til figur 2 vil vårt argument om lave substitusjonsmuligheter innebære at punktene 1 og 2 er relativt nær hverandre, og at den permanente differanseeffekten av å gi et øremerket tilskudd framfor å gi rammetilskudd blir beskjeden.

Det finnes imidlertid forhold som kan trekke i retning av at differanseeffekten likevel kan være betydelig. For det første kan det være vesentlig større fleksibilitet mellom tjenester innad i en tjenestesektor selv om fleksibiliteten mellom hovedsektorer er lav. Eksempelvis er det rimelig å anta at hjemmebasert og institusjonsbasert eldreomsorg i større grad kan erstatte hverandre enn det som er tilfelle for (eksempelvis) barnehageplasser og tekniske tjenester. Det kan derfor bli betydelige omprioriteringseffekter internt innen pleie- og omsorgssektoren hvis det gis tilskudd til enten hjemmehjelp eller til institusjoner, simpelthen fordi en kommune kanskje velger å organisere sine totale omsorgstjenester på ganske forskjellige måter avhengig av hvilke alternativer innenfor denne sektoren som mottar tilskudd fra staten og hvilke de selv må finansiere fullt ut. Sektorinndelingen i analysene av tilskudd vil dermed kunne ha stor betydning for hvilke resultater en får.

Et annet viktig prinsipielt poeng er at tilskuddseffektene typisk vil være avhengige av tidsperspektivet som legges til grunn. Forskjellen mellom kort- og langtidseffekter er imidlertid et komplisert tema der ulike forhold og argumenter kan trekke i ulike retninger. En del valg og prioriteringer kan være låst på kort sikt på grunn av tidligere valg og fordi driftsmidler er avhengige av investeringer i infrastruktur for å gi god uttelling. Det kan da være lite hensiktsmessig å øke driftsutgiftene til en sektor før en har rukket å gjennomføre investeringer. Dette kan tilsi større effekt på lang enn på kort sikt.

Et forhold som trekker i motsatt retning, er at det kan være mange tjenesteområder som på et gitt tidspunkt står i "lokalpolitisk prioriteringskø". Man får ikke løst alle uløste oppgaver samtidig og må prioritere mellom de ulike uløste oppgavene etter hvert som man får råd til å ta tak i dem. Områder som da får tilskudd, kan rykke raskt fram i prioriteringskøen. Dermed vil øremerkede tilskudd kunne ha en betydelig effekt på *hvilket tidspunkt* en viss tjeneste blir oppprioritert. På lengre sikt (eksempelvis i et 20-års perspektiv) har man derimot over tid kunnet

oppnå forbedringer på de fleste områder, og man ender kanskje opp med omtrent det samme totale tilbudet enten visse tjenester har fått tilskudd eller ikke.

Det er ikke mange empiriske resultater som eksplisitt sier noe om forskjellen mellom effekter på kort og lang sikt, men Borge og Rattsø (1995) har som kommentert ovenfor med denne dimensjonen. Borge og Rattsø ser på totalt 6 tjenestesektorer, og for 5 av 6 sektorer er det større respons på relative prisendringer på kort enn på lang sikt. Unntaket er for pleie og omsorgssektoren, der det altså er størst tallverdi på den kompenserte priselastisiteten (og dermed størst respons på relative prisendringer) på lang sikt. Undersøkelsen til Borge og Rattsø støtter altså i hovedsak opp omkring resonnetet som er presentert i avsnittet ovenfor, at virkningen av øremerkede tilskudd tenderer til å være høyere på kort enn på lang sikt.

Uansett er det mange kompliserende momenter angående hvordan en skal måle effekten av øremerkede tilskudd i empiriske analyser. I den modellen vi skal benytte i kap. 8 nedenfor, vil vi støte på en del av de samme utfordringene vi har omtalt i mer generelle termer i dette kapitlet. Som vi vil komme nærmere inn på i kapitlene 6, 7 og 8, antar vi at modellgrunlaget (funksjonsformen for den økonometriske spesifikasjonen) samt svakheter i datagrunnlaget for prisene, trekker i retning av at de estimerte priselastisitetene trolig blir for høye. Dermed tror vi altså at modellen har en tendens til å overdrive hvor fleksibelt tjenestetilbudet i en kommune i realiteten er.

Ytterligere ett forhold omkring hvor sterkt eller svakt øremerkede tilskudd virker, skal nevnes. Dette ligger på et noe annet plan enn de punktene vi hittil har trukket fram. Dette går på at noen kommuner i en del sammenhenger ser ut til å opphøye statlige tilskudd til noe mer enn kun en økonomisk stimulans som favoriserer visse løsninger framfor andre. Å få mest mulig øremerkede tilskudd kan for noen kommuner nærmest virke som et mål i seg selv, jf. blant annet ECON (2005). Hvis kommuner blir svært orienterte mot å få mest mulig ut av de til enhver tid gjeldende tilskuddsordninger (mens de fortsatt er der), vil virkningene kunne bli betydelig sterkere enn det som kan leses ut av en tradisjonell analyseramme der alt som teller er å få en best mulig sammensetning av tjenestetilbudet. Det har for eksempel vært vist til kommuner som har utnyttet tilskuddsordninger for å bygge ut sykehjem og omsorgsboliger opp til et nivå som de, etter at byggene er ferdige, ikke har driftsmidler til å sette i drift. Dette blir også nevnt av våre casekommuner, jf. kap. 10.3. Dette kan kanskje være et eksempel på dysfunksjonell tilskuddstilpasning. Målet forskyves da til å få mest mulig tilskudd i stedet for å framskaffe et best mulig tjenestetilbud innenfor de midlene man faktisk rår over. Et slikt handlingsmønster kan imidlertid selvsagt også være rasjonell kommunal politikk, eksempelvis ut fra en tanke om at disse byggene måtte man uansett ha bygget om ikke så lenge, og at det kan være bedre å bygge dem

litt for tidlig med tilskudd enn å bygge dem litt senere uten tilskudd. Rentenivået vil åpenbart være viktig for utfallet av en slik vurdering.

Oppsummert har vi i dette avsnittet sett at det er mange interessante spørsmål når det gjelder hvordan øremerkede tilskudd virker – eller ikke virker. Mye av dette er velkjent stoff som det er skrevet mye om tidligere. Det som etter vårt syn med fordel kunne vært understreket sterkere i en del av tidligere framstillinger omkring øremerkede tilskudd (inkludert framstillinger vi selv har gjort), er at det i de fleste sammenhenger vil være misvisende å omtale effekten av øremerkede tilskudd slik som det har blitt vist i Figur 1 (kap. 3). Øremerkede midler kommer i realiteten aldri som friske penger på toppen av det kommunene ellers ville ha fått. Det er mer relevant å operere med en gitt totalramme til kommunene. Jo mer øremerkede midler kommunene får, jo mindre vil de da per definisjon få i rammetilskudd, og dermed er ikke bruttoeffekter av den typen som vises i Figur 1 relevante. I stedet bør vi fokusere på differanseeffekter mellom tilskudd og rammetilskudd som vist i Figur 2. Denne logikken representerer ingen ny prinsipiell innsikt. Poenget er snarere at en del tidligere framstillinger ikke har understreket dette viktige poenget sterkt nok. Hvorvidt man legger Figur 1 eller 2 til grunn når man beskriver øremerkede tilskudd, har tross alt svært mye å si for hvordan begreper som lekkasje og treffsikkerhet kan defineres. Problemet med resonnementet rundt Figur 2 er imidlertid at den involverer et kontrafaktisk scenario som aldri vil bli direkte observerbart; hva ville ha skjedd med en økning i rammetilskuddet i stedet for innføring av et nytt øremerket tilskudd? Modellresultatene i kap. 8.7 vil kunne kaste noe lys over dette sentrale spørsmålet, jf. særlig tabell 8-10 med tilhørende kommentarer.

3.2 Andre former for styring – tilskudd med krav til aktivitetsøkning, søkbare ordninger, rettigheter og krav om full dekning

Analysen av prisvridende tilskudd ovenfor viser at effekten av å bruke et øremerket tilskudd i stedet for økt rammetilskudd i mange tilfeller kan bli nokså begrenset. Altså kan ordinære prisvridende tilskudd få kun moderat eller svak treffsikkerhet.

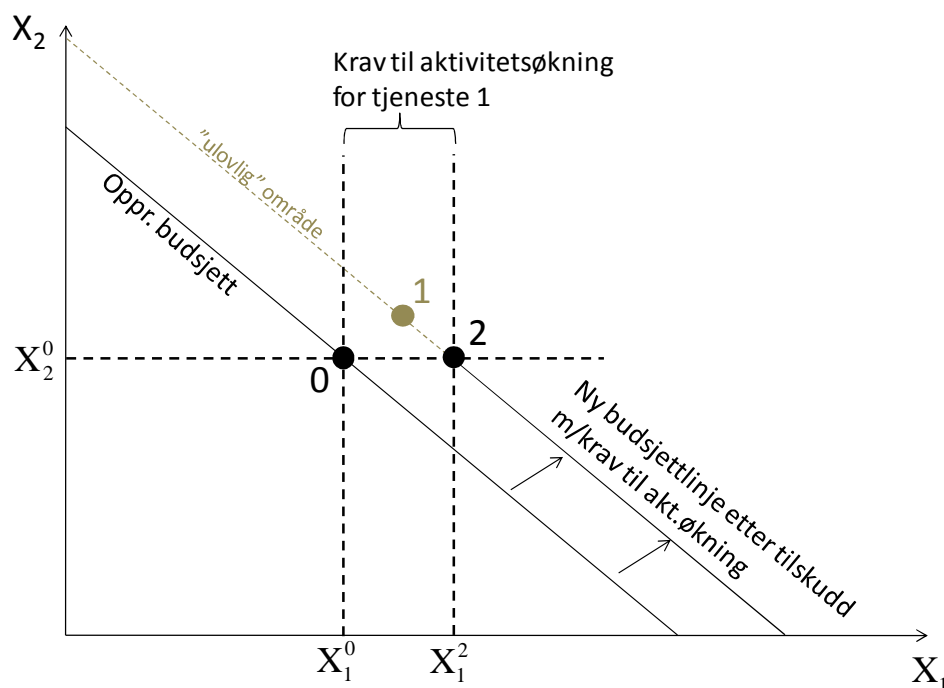
De politikere eller departementer som står bak innføring av et nytt øremerket tilskudd, er imidlertid opptatt av at tilskuddet faktisk skal føre til en godt målbar forandring, jf. det som skrives om måling av effekten av tilskudd i SSØ (2007). Den som tildeler tilskuddet ønsker vel nærmest per definisjon høy grad av treffsikkerhet. Det er derfor lite overraskende at det finnes tilskuddsformer der det tas i bruk sterkere virkemidler for å øke treffsikkerheten og redusere lek-

kasjen. Som oftest vil slike former for tilskudd innebære en kombinasjon av økonomiske og juridisk/administrative virkemidler. De juridiske virkemidlene vil bidra til å snevre inn kommunenes muligheter og til å styrke treffsikkerheten. Samtidig vil slike ordninger også bidra til økte krav til rapportering, saksbehandling og kontroll. Vi skal i det følgende se på tre ulike ordninger der ulike typer juridisk/administrative bestemmelser bidrar til å gjøre tilskuddsmodellene vesentlig annerledes enn det klassiske prisvridende tilskuddet omtalt i avsnitt 3.1.

Tilskudd med krav til aktivitetsøkning

Et tilskudd med krav om aktivitetsøkning gis betinget av at kommunen bruker det tildelte tilskuddsbeløpet på et bestemt formål. Gitt at dette lar seg kontrollere i praksis, blir det en vesensforskjell mellom et ordinært prisvridende tilskudd og tilskudd med krav til aktivitetsøkning. Et ordinært prisvridende tilskudd er i prinsippet et helt indirekte virkemiddel som kun bidrar til å gjøre en bestemt tjeneste billigere for kommunene. Et slikt tilskudd fungerer dermed som en viss rabatt på kommunenes kostnader ved å tilby en tjeneste. Hvordan kommunen vil respondere på en slik rabatt, er imidlertid fortsatt helt opp til kommunene selv – kommunen har i prinsippet 100 % fritt valg av egne prioriteringer.

Dersom en kommune eksempelvis får et gitt antall kroner per eldre innbygger over 80 år som en ekstra bevilgning til pleie- og omsorgssektoren og må dokumentere at hele den ekstra bevilgningen faktisk går til en reell økning til pleie og omsorg, er det ikke lenger kun snakk om indirekte styring via endrede rammebetingelser. Det er i stedet snakk om en direkte styring av kommunens prioriteringer. I en enkel to-dimensjonal framstilling vil en tilskuddsøkning med krav om tilhørende aktivitetsvekst kunne framstilles som i Figur 3 nedenfor. Sektoren som det gis tilskudd til, er her tjeneste 1 på den horisontale akse. Vi bruker ellers samme benevnelse som i Figur 2, dvs. at situasjonen i utgangspunktet (før tilskudd) er punkt 0. Videre er situasjonen etter tilskuddet med krav til aktivitetsøkning punkt 2. Endelig har vi markert med grått en kontrafaktisk tilstand 1, som viser hva kommunen ville ha valgt dersom det samme totale beløpet som her gis som et tilskudd, i stedet ble gitt som rammetilskudd uten vilkår for øvrig.



Figur 3. Effekt av tilskudd med krav om at tilskuddsbeløpet i sin helhet går til mer av tjenesten som mottar tilskuddet.

Dersom staten gir et tilskudd med et tilhørende krav om at hele beløpet må anvendes til å ekspandere tilbudet innenfor et utpekt område (her: tjeneste 1), vil effekten i prinsippet bli som vist ovenfor; tjenestetilbudet endres fra 0 til 2. Kommunen har her blitt rikere (fått økt kjøpekraft), og ville ut fra egne frie prioriteringer valgt annerledes. Ved en inntektsøkning uten øvrige krav, ville kommunen ha prioritert å gjøre mer av alle normale tjenester (alle tjenester med positiv inntektselastisitet). Empiriske studier tyder på at dette gjelder så godt som alle kommunale tjenester. I Figur 3 har vi kun 2 tjenester, 1 og 2, og begge antas å være normale. Kommunen ville da ha valgt et punkt som det gråmerkede punkt 1, dvs. mer av begge tjenester i stedet for å bruke alt til tjeneste 1.

Logikken omkring Figur 3 er enkel og klar. I praksis er det imidlertid en rekke forhold som er mer problematiske enn det som har framkommet hittil.

- Hvor strikt blir bestemmelsen om aktivitetsøkning håndhevet i praksis? Blir det full inndragning av midlene dersom aktivitetsøkningen ikke kan dokumenteres klart nok? Eller blir det delvis avkorting i tråd med hvor stor andel av midlene som har blitt brukt til noe annet enn det utpekte formålet?
- Hvor presist kan man i praksis måle hvor stor "aktivitetsøkning" det egentlig har blitt? Hvilke muligheter har kommunene til delvis å unngå kravet til aktivitetsøkning ved å endre egne rutiner omkring rapportering, eksempelvis hvordan bemanning og kostnader fordeles mellom Kostrafunksjoner og sektorbegreper internt i kommunen?

- Hvordan skal man ta hensyn til endrede kostnader fra i fjor til i år? Er kravet til aktiviteten det man gjorde i fjor, eller skal man ta hensyn til at kostnadsendringer kan gjøre at man uten ekstra midler ikke har råd til å gjøre det man gjorde i fjor?
- Hvordan skal man ta hensyn til at behovet (antall brukere mv.) kan ha forandret seg, slik at det man brukte i fjor egentlig kan bli misvisende i forhold til å opprettholde en tilsvarende dekningsgrad som i fjor? Skal aktivitet og aktivitetsøkning måles absolutt eller relativt til en brukergruppe?
- Hvor store ressurser skal settes inn for at kommunene skal dokumentere at de har oppfylt kravet til aktivitetsøkning, og hvor store ressurser skal settes inn fra statens side for å kontrollere at så faktisk har vært tilfelle?
- Hvis slike ordninger varer i flere år, må man løpende oppdatere hva som skal defineres som ”punkt 0”, dvs. hva kravet til økning skal måles ut fra, og ikke minst realkostnadsjustere dette hvert år.

Disse spørsmålene er det ikke trivielt å skulle svare presist på. Av eksempler på tilskuddsordninger med krav til aktivitetsvekst, kan vi trekke fram driftstilskuddet til omsorgstjenester (Kap. 670, post 61 på statsbudsjettet) som ble gitt i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorg (1998–2001), samt tilskudd til psykiatri i kommunene (Kap. 743, post 62) som var en del av opptrappingsplanen for psykisk helse (1999–2008). I begge tilfeller dreier det seg om relativt komplekse tjenestetyper som det ikke uten videre er enkelt å måle omfanget av. Mange av spørsmålene stilt i punktene ovenfor har nok i praksis aldri blitt presist besvart i den praktiske håndhevingen av kravet om aktivitetsøkning. Det er derfor litt uklart hvor sterkt denne type styringsvirkemidler virker i praksis, og hvor stor grad av endring det faktisk blir fra år til år mellom kommunenes selvalgte tilpasning (som i punkt 1 i Fig. 3) og den tilpasning de ”tvinges” til å foreta på grunn av kravet om å bruke hele tilskuddsbeløpet til den utpekte tjenesten (som i punkt 2 i Fig. 3). Igjen blir dette et kontrafaktisk spørsmål som det vil være meget krevende å få sikker kunnskap om.

Det som imidlertid er nokså velkjent, er at håndhevingen av denne type bestemmelser langt fra er eksakt i praksis. Et eksempel fra Håkonsen (1999) var at 6 av 18 kommuner i Telemark fylke ikke hadde oppfylt handlingsplanen for eldreomsorgs krav til aktivitetsøkning i 1999, og at det dermed ble vurdert hvorvidt og hvor stor avkorting det evt. burde bli for disse kommunene. En rimelig konklusjon er på den bakgrunn at bestemmelsene om aktivitetsøkninger i praksis kun blir *delvis håndhevet*. Effekten for kommunenes tilpasning blir dermed trolig et sted mellom de to ytterpunktene 1 og 2 i Figur 3. Det *blir* en effekt av å innføre krav til aktivitetsøkninger, men denne effekten vil i praksis trolig bli noe utvannet bl.a. på grunn av diverse måle- og definisjonsproblemer, muligheter for tilpasning av regnskapsførsel, og at staten ved fylkesmenn og andre aktuelle kontrollinstanser kanskje hverken kan eller vil foreta en så detaljert kontroll og oppfølging at bestemmelsen bokstavelig fullt ut blir realisert. Også i forbindelse med evalueringen av Opptrappingsplanen for psykisk helse var det en stor metodisk utfordring å skulle evaluere hvorvidt kravet om at tilskuddet skulle resultere i en tilsvarende økning av

kommunenes ressursbruk, ble oppfylt. Evalueringen (jf. Norges Forskningsråd, 2009) gir så vidt vi kan se, ikke noe definitivt svar på i hvor sterk grad dette kravet har latt seg håndheve i den enkelte kommune og i det enkelte år.

Tilskudd som tildeles etter søknad

En annen mulighet for å styre bruken av tilskuddsmidler mer direkte enn med et klassisk prisvridende tilskudd, kan være å la tildelingen av tilskudd være søknadsbasert. Søknadsbaserte tildelingsordninger kombineres gjerne med krav om rapportering og dokumentasjon om at bruken av midlene faktisk ble brukt som beskrevet i søknaden. Endelig kan tilskuddstildeleren også foreta kontrollrunder (Husbank, Fylkesmann, fylkeslege osv.) på at bruken av midlene faktisk er som beskrevet i kommunenes søknader og rapportering.

Denne type tilskuddsordninger kan være et godt og målrettet virkemiddel for å ivareta formål som ikke er aktuelle i alle kommuner, eller som ikke er aktuelle hvert år. Tilskudd til investeringer i sykehjem og omsorgsboliger, skolebygg mv. er eksempler på tilskuddsordninger av denne type. Flere av disse tilskuddsordningene har formelt blitt saksbehandlet av Husbanken. Skal en gi tilskudd til skolebygg eller sykehjem, ligger det nærmest i kortene at en må ha en type søknadsbasert tildeling siden man vel knapt kan tenke seg en sjablongmessig tildeling til hver kommune uavhengig av hvorvidt og hvor stort det skal bygges. Et særtrekk ved denne type tilskudd til investeringsformål er at beløpene er forholdsvis store og at antall saker per år er relativt begrenset. Oppfølgingen og kontrollen av bruken av midlene før endelig godkjenning og tilskuddsutbetaling gis, kan da gjøres mer omfattende enn med mer løpende tilskuddsordninger til alle kommuner.

Juridiske virkemidler som dominerer over økonomiske virkemidler

Dersom det brukes en kombinasjon av juridiske og økonomiske virkemidler, kan det oppstå tilfeller der det ene virkemidlet dominerer over eller overflødiggjør det andre. Et eksempel på dette er at det fra 2009 trådte i kraft en individuell rett til barnehageplass (barnehageloven § 12a). Denne rettigheten avløste en kommunal plikt til å sørge for tilstrekkelig antall barnehageplasser fra 2003.

Rent prinsipielt er det kanskje ikke noen forskjell på om kommunene har en plikt til å tilby plasser til alle som ønsker det, eller om hvert individ har en rett til å få plass. I praksis var det imidlertid tydeligvis slik at den kommunale plikten til å tilby plass ikke ble håndhevet, siden det fram til 2009 fortsatt var betydelige køer. Den individuelle retten har derfor i praksis tydeligvis vært et betydelig sterkere juridisk virkemiddel enn den kommunale plikten. Dette blir

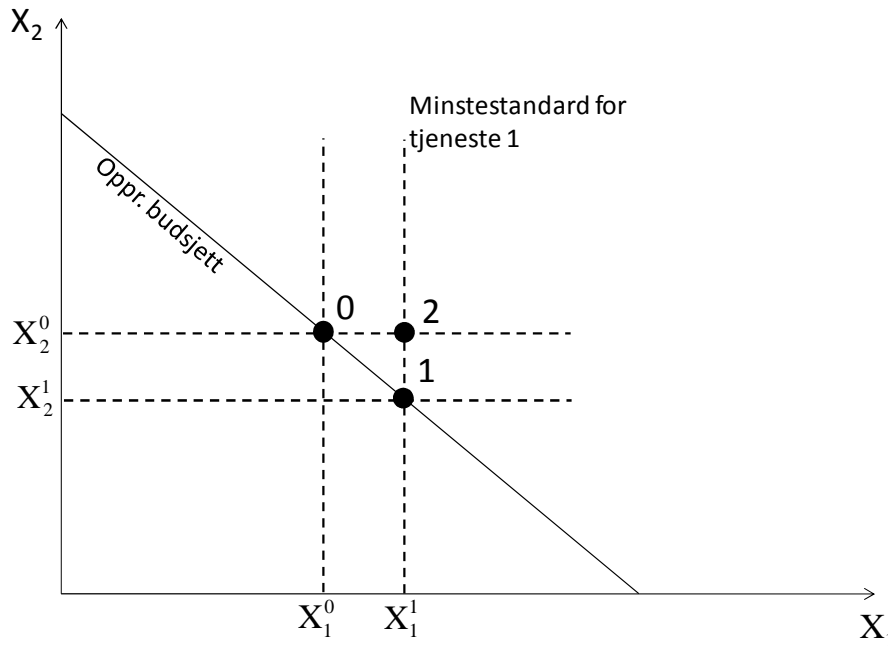
dermed et nytt eksempel på et viktig prinsipielt poeng; det er svært vanskelig eller umulig å fortolke ut fra kun tekster i lover og forskrifter hvordan juridiske virkemidler rent *faktisk påvirker kommunenes handlingsrom*. Uten en nærmere vurdering av hvorvidt og hvordan slike bestemmelser håndheves – og hvordan håndhevelsen varierer over tid og mellom kommuner/fylker – kommer en ikke særlig langt i analysen av et slikt spørsmål.

Gitt at rettigheten til barnehageplass for alle som ønsker det, faktisk blir håndhevet fullt ut, har ikke kommunene lengre noen myndighet til å gjøre egne prioriteringer omkring antall barnehageplasser. Å snakke om bruttoeffekter (som i Figur 1) eller differanseeffekter (som i Figur 2) av statstilskuddet til barnehageplasser blir dermed irrelevant. Det juridiske virkemidlet dominerer over det økonomiske ved at antall barnehageplasser fullt ut bestemmes av det juridiske virkemidlet. Valget mellom å bruke et øremerket tilskudd (statstilskuddet til barnehageplasser) eller rammetilskudd skal da ikke ha noe å si for omfanget av barnehageplasser. Dersom hver enkelt kommune ikke får det samme i økt rammetilskudd (fra 2011) som det den ville fått i statstilskudd, vil det imidlertid bli en inntektseffekt. De kommunene som får en negativ inntektseffekt (mister mer i tilskudd enn de får i økt rammetilskudd), vil måtte gjennomføre kutt et eller annet sted. Siden omfanget av barnehageplasser i prinsippet er gitt, må det i så fall enten kuttes i kostnadsnivået per barnehageplass som tilbys, eller det må kuttes på andre kommunale tjenestområder. Motsatt vil kommuner som får mer i rammetilskuddsøkning enn det de taper i statstilskudd, kunne øke sitt utgiftsnivå. Vi ser at det her er snakk om helt andre effekter av valget mellom hhv. rammetilskudd og øremerket tilskudd enn det som framgår av den tradisjonelle framstillingen fra avsnitt 3.1. En nærmere omtale av overgangen fra øremerket tilskudd til rammetilskudd i dette spesielle tilfellet, finnes i Håkonsen m.fl. (2010).

Rene kvantumsrestriksjoner uten øvrige økonomiske virkemidler

En kan i prinsippet tenke seg at det innføres et juridisk krav (en rettighet for brukere eller en plikt for kommuner til å levere) om å ha et omfang av en tjeneste på et gitt nivå. Dette kan eksempelvis være en rett for alle potensielle brukere om at de skal få tilgang til en tjeneste hvis de ønsker dette. I figuren nedenfor er det igjen to tjenester, 1 og 2, og dagens nivå (før restriksjonen) er punkt 0. Det innføres så et krav om at tjeneste 1 må være minst på nivået X_1^1 . Et eksempel kunne være hvis alle eldre over 85 år fikk en absolutt rett til sykehjemsplass. Den kommunen som er avbildet i figur 4 nedenfor, har i utgangspunktet valgt et tjenestetilbud vist

ved punktet 0. Dette punktet oppfyller ikke det nye kravet om at omfanget av tjeneste 1 må være minst lik nivået X_1^1 . Kommunen må dermed omprioritere fra punkt 0 til 1 i figuren.⁶



Figur 4. Effekt av kvantumsrestriksjon eller minstestandard (med og uten supplement av økonomiske virkemidler).

Dersom kravet om at nivået på tjeneste 1 må være minst på nivået X_1^1 , ikke suppleres med økte økonomiske ressurser, må andre tjenesteområder kuttes tilsvarende ekstrakostnaden for å øke nivået på tjeneste 1 fra X_1^0 til X_1^1 . I så fall må kommunene endre tilpasning fra punkt 0 til punkt 1 i Figur 4. Dette innebærer at nivået på tjeneste 2 må kuttes fra X_2^0 til X_2^1 .

Dersom kommunen vi her har avbildet, skal være i stand til å øke omfanget av tjeneste 1 til X_1^1 uten å måtte gjennomføre kutt på tjeneste 2, må kommunen tildeles nok ekstra midler fra staten til at *punkt 2* i figuren blir oppnåelig.

Situasjonen der vi går fra punkt 0 til punkt 2 i Figur 4 ligner til forveksling på det som i Figur 3 er framstilt som et tilskudd med krav til aktivitetsøkning. Det er likevel en viktig forskjell mellom de to situasjonene vi her forsøker å beskrive. Hvis det innføres en egen tilskuddsordning med krav til aktivitetsøkning (som i Figur 3), kommer tilskuddsmidlene først, mens staten i etterkant forsøker å kontrollere at tilskuddet faktisk går til den ”riktige” sektoren og ikke til noe

⁶ Vi analyserer her et krav om en viss *mengde* av tjeneste 1. I noe overført betydning kan vi bruke det samme rammeverket også for å studere hvordan et statlig krav om *innholdet* eller *kvaliteten* på en tjeneste vil virke, for eksempel et krav om enerom på sykehjem.

annet. Hvis det derimot innføres et krav om at nivået på en tjeneste minst skal være på et nivå som X_1^1 i Figur 4, er det dette nivåkravet som er det primære virkemidlet. Som en følge av dette kravet, vil det imidlertid som regel bli foretatt en beregning om hvor mye ekstra dette vil koste. Hvis kravet skal kunne tilfredsstilles uten å gå på bekostning av andre tjenester, må altså akkurat nok ressurser legges inn som økt rammetilskudd til at dette lar seg gjøre. En underfinansiert reform vil derimot føre til at kommunene vil ende opp et sted mellom punktene 1 og 2 i Figur 4.

Nøyaktig hvor mye nye statlige reformer og minstestandarder koster å gjennomføre for kommunene, er et tema som til stadighet dukker opp i den løpende dialogen mellom stat og kommuner. En hører ofte kommunene klage på at statlig initierte reformer er underfinansierte. Kommunenes og statens interesser er her trolig nokså motstridende; kommunene har incitamenter til å få lagt inn så mye ekstra ressurser som mulig, mens statens beregninger nok vil ligge på den mer nøkterne siden. Konsultasjonsordningen er her en viktig institusjon for å oppnå størst mulig grad av realisme og samstemthet mellom stat og kommune før det vedtas nye nasjonale reformer som vil kreve ekstra utgifter i kommunene.

Hvilke kommuner blir påvirket av minstestandarder og nivåkrav?

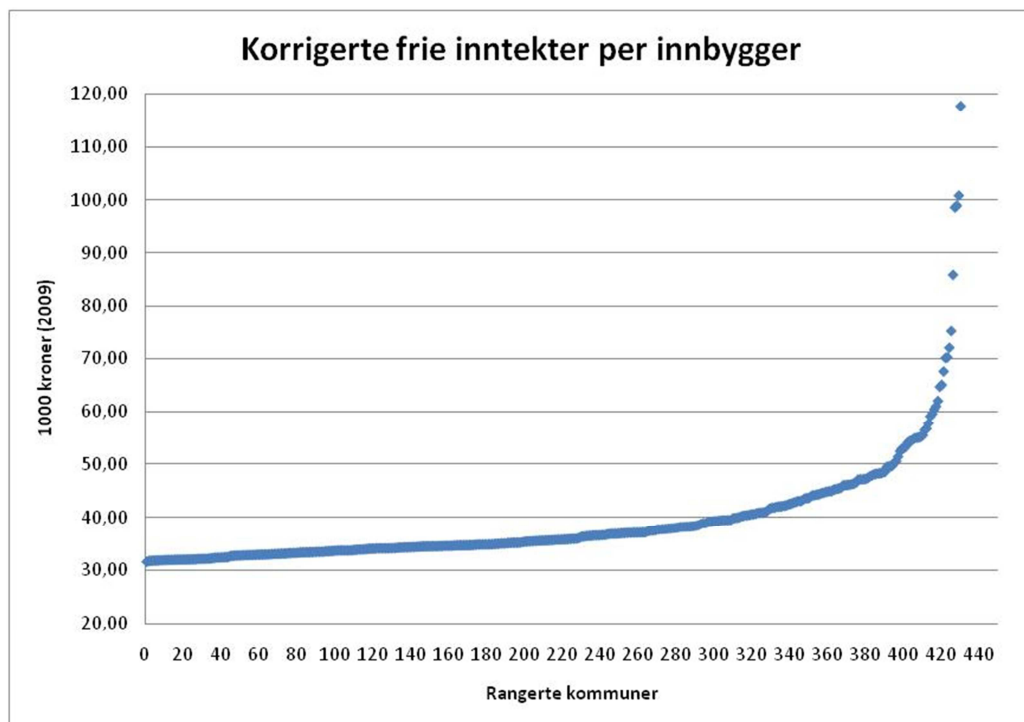
I Figur 4 tok vi utgangspunkt i at kommunen i utgangspunktet ikke tilfredsstilte nivåkravet om at tjeneste 1 skulle ha et omfang på minst X_1^1 . Det er imidlertid 430 kommuner i Norge⁷, og disse har nokså forskjellige utgangspunkt både med hensyn til inntekter per innbygger, demografiske forhold og hvilke politiske prioriteringer de har foretatt i årene før en reform av det slaget vi har studert i Figur 4. I praksis innebærer dette at det vil være betydelig spredning mellom hvor kommunene befinner seg i utgangspunktet og dermed også hvilken avstand det er mellom kommunenes startpunkt og den nye minstestandarden. Noen kommuner kan ha lang vei å gå (som den kommunen vi har avbildet i Figur 4), noen kan være langt nærmere i utgangspunktet, noen kan allerede ha oppfylt kravet, og atter andre kan ha overoppfyllt det.⁸

Minstestandarder som skal gjelde for alle kommuner, vil også virke ulikt på kommuner som har ulike inntektsnivåer. Det mest presise målet på kommunenes økonomiske handlingsrom eller utgiftskapasitet, er trolig korrigerede frie inntekter per innbygger, inkludert eiendomsskatt

⁷ Mosvik og Inderøy vil bli slått sammen fra 01.01.2012, og det vil fra da av være 429 kommuner.

⁸ Noen typer minstestandarder kan overoppfylles, mens det er kan være vanskelig eller lite meningsfylt å forestille seg overoppfyllelse av andre typer krav.

og konsesjonskraftinntekter.⁹ Begrepet *korrigerede* frie inntekter henspeiler på at det korrigeres for forskjeller i utgiftsbehov på grunn av kostnadsforhold utenfor kommunenes kontroll slik disse fanges opp av kostnadsindeksene i inntektssystemets utgiftsutjevning. Hvis vi ser på fordelingen av hver kommunes korrigerede frie inntekter per innbygger i 2009, og rangerer kommunene i stigende rekkefølge etter dette målet, får vi følgende figur:



Figur 5. Kommuner rangert etter nivå på korrigerede frie inntekter per innbygger, 2009. Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet.

Gjennomsnittlig nivå på korrigerede frie inntekter (veiet snitt med innbyggertallet som vekter) var i 2009 på 35 557 kroner per innbygger. Variasjonsområdet spenner fra 31 547 kroner for den fattigste kommunen til 117 701 for den rikeste. De kommunene som har langt høyere korrigerede frie inntekter enn landsgjennomsnittet, er imidlertid kommuner med få innbyggere og betydelige kraftinntekter, og er således lite representative for kommuner flest. I de mer folkerike kommunene er det betydelig jevnere inntektsfordeling. Hvis vi trekker ut kommuner med mer enn 10 000 innbyggere som en egen gruppe, har vi totalt 106 kommuner med et samlet innbyggertall på ca. 3,6 millioner. Dette utgjør drøyt 75 % av landets innbyggere. Veiet gjennomsnitt (vektet med innbyggertallet) på korrigerede frie inntekter per innbygger blant disse kommunene er på kr. 34818 og variasjonsbredden spenner fra kr. 31547 for den laveste til kr.

⁹ Se mer i Vedlegg 4 i Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2010. Framstillingen av tall har blitt noe endret av KR D, så vi har ikke fått beregnet akkurat samme tall for de nyere 2010-tallen som de vi har vist her for 2009.

40 231 for den høyeste. Den rikeste kommunen blant kommuner med mer enn 10000 innbyggere har dermed ca. 27,5 % høyere korrigert fri inntekt per innbygger enn den fattigste. Alle eksempler på kommuner med vesentlig høyere inntektsnivå enn landsgjennomsnittet befinner seg altså blant småkommuner.

I forhold til en del av tenkningen omkring nasjonale løfter, nasjonale standarder og nasjonale reformer som foregår på rikspolitisk nivå, kan det synes som om det ikke tas tilstrekkelig hensyn til den inntektsvariasjonen vi faktisk har mellom kommunene. Det er nærmest fysisk umulig å tenke seg at kommuner med relativt ulikt inntektsnivå skal kunne ha et akkurat like godt tjenestetilbud. Ikke minst fordi mange av de aktuelle rikspolitiske løftene og rettighetene gjelder de store kommunale sektorene som skoler, barnehager og eldreomsorg. Disse tre sektorene alene utgjorde i 2009 ca. 66 % av kommunenes netto driftsutgifter, slik at det vil bli nærmest umulig å holde tjenestetilbudet innenfor disse hovedsektorene uavhengig av hvor mye total inntekt kommunene rår over. Det at man på den ene siden har en ikke ubetydelig inntektsvariasjon og på den andre siden samtidig har et økende omfang av nasjonale målsetninger og standardkrav, framstår derfor som en betydelig utfordring – og kanskje den største – for forholdet mellom staten og kommunesektoren. Difi (2010) framhever også at det tilsynelatende er liten aksept for forskjeller i tjenestenivå mellom kommunene.

Et relatert forhold er at norske kommuner er svært forskjellige når det gjelder innbyggertall og dermed også bemanning og sammensetning av kommunal kompetanse. Difi (2010) framhever at en del kommuner mangler *kapasitet og kompetanse* til å oppfylle krav og rettigheter som skal være nasjonale. De store forskjellene mellom norske kommuner, både når det gjelder størrelse, kompetansemuligheter, arbeidsoppgaver og inntektsnivå, er et stort og viktig problemområde, som det tilsynelatende ikke i tilstrekkelig grad tas hensyn til når man på rikspolitisk nivå diskuterer velferds- eller oppgaver reformer man tenker seg skal gjelde for alle innbyggere, uansett hvilke kommuner de bor i. Vi kommer tilbake til denne problematikken i den avsluttende diskusjonen i kap. 11.

4. Statlig styring og samfunnsøkonomisk effektivitet

Samfunnsøkonomisk effektivitet er et begrep med flere underdimensjoner. Borge, Carlsen og Rattsø (1999) skiller mellom allokeringseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Allokeringseffektivitet defineres som optimal fordeling mellom privat konsum og kommunale tjenester. Dette blir dermed bl.a. et spørsmål om å ha passe høye skattesatser for å styre den totale ressursrammen som er tilgjengelig for offentlig tilbudte tjenester. Den andre dimensjonen, prioriteringseffektivitet, handler derimot kun om prioritering mellom ulike kommunale tjenester innenfor en gitt total ressursmengde for kommunal sektor. Det er derfor prioriteringseffektivitet – og hvordan ulike former for statlig styring påvirker denne – som er den mest sentrale effektivitetsdimensjonen når en analyserer effekter av statens bruk av øremerkede tilskudd og andre styringsformer.

Det som har utviklet seg til å bli en standard kommunaløkonomisk referanseramme, går tilbake til Oates (1972). Denne referanserammen viser til en desentraliseringsgevinst ved å ha lokal frihet til å bestemme både allokeringdimensjonen (omfanget av lokal tjenesteproduksjon) og sammensetningen (prioriteringen mellom tjenester) etter at totalt omfang er fastsatt. I det følgende holder vi allokeringdimensjonen utenfor, og ser kun på prioritering mellom kommunale tjenester.

4.1 Effektivitetsvirkninger av ordinære prisvridende tilskudd

Figur 2 fra kap. 3 viste differanseeffekten av å innføre et øremerket tilskudd i stedet for å gi en like stor økning i rammetilskuddet. Differanseeffekten er den omprioritering som skjer på grunn av endrede relative priser for et gitt realinntektsnivå (dvs. substitusjonseffekten i konsumentteorien). I kommentarene til figur 2 forklarte vi at størrelsen på differanseeffekten styres av hvor fleksible preferanser kommunen har, m.a.o. i hvor stor grad mer av en tjeneste kan erstatte mindre av en annen (grad av substitusjonsmuligheter mellom tjenester). Jo lavere substitusjonsmuligheter mellom tjenester, jo mindre forskjell vil det bli mellom å gi et prisvridende øremerket tilskudd sammenlignet med å gi et tilsvarende beløp som rammetilskudd.

Virkningen på prioriteringseffektivitet av å gi et øremerket tilskudd, blir – interessant nok – mindre jo lavere differanseeffekt vi får. Effektivitetsmessig er altså idealet et øremerket tilskudd som ikke virker annerledes enn å gi en provenymessig tilsvarende økning i rammetilskuddet. Yttertilfellet er her når kommunene har såkalte Leontief-preferanser. Da vil substitusjonseffekten være null, og punktene 1 og 2 i Figur 2 vil sammenfalle. I så fall er det intet effektivitetstap overhodet. Disse resultatene omkring effektivitetsvirkninger av øremerkede tilskudd, er for øvrig helt parallell med teorien for optimal beskatning. Det gjelder å ha høyest skattesatser på skattebaser der substitusjonseffektene er lavest mulig. Dersom det finnes skattebaser med null substitusjonseffekter, kan disse beskattes uten å skape effektivitetstap. På samme måte kan en altså innføre øremerkede tilskudd uten å skape effektivitetstap dersom det ikke blir noen substitusjonsvirkninger. Men da vil altså – som kommentert i tilknytning til Figur 2 – de øremerkede tilskuddene heller ikke virke annerledes enn å gi et tilsvarende beløp som rammetilskudd. Dette framstår som et paradoks: Jo mindre effekt vi får av øremerkede tilskudd, jo bedre er det effektivitetsmessig! Motsatt, når bruk av øremerkede tilskudd faktisk virker etter hensikten sett fra statens side (dvs. at tilskuddene fører til betydelige endringer sammenlignet med å gi rammetilskudd), da blir effektivitetstapet stort. Det effektivitetsmessige idealet er altså et tilskudd som ikke virker i det hele tatt! Argumentasjonen fra avsnitt 3.1 ovenfor, om at substitusjonsmulighetene mellom kommunale tjenester trolig er relativt begrenset, er i så fall samtidig en argumentasjon om at bruk av prisvridende øremerkede tilskudd vil gi relativt moderate tap av prioriteringseffektivitet.

4.2 Effektivitetsvirkninger av øvrige virkemidler

I tilfeller der ordinære prisvridende tilskudd skaper små forskjeller eller er lite treffsikre, så vi i avsnitt 3.2 at det finnes styringsformer som skaper større differanseeffekter simpelthen fordi sterkere virkemidler påtvinger kommunene en større omprioritering. Det følger imidlertid av resonnementene omkring effektivitetsvirkninger av prisvridende tilskudd ovenfor, at styringsformer som skaper større differanseeffekter, også skaper større effektivitetstap. Denne innsikten følger også av resultatene beskrevet i Tabell 1 i Håkonsen (1999), som sammenligner hhv. ordinært øremerket tilskudd, tilskudd til kun økning fra et gitt startnivå, en minstandard uten noen ekstra midler, samt et tilskudd med krav til aktivitetsøkning. Jo lavere substitusjonsmuligheter mellom tjenester, jo større effektivitetstap vil vi få ved å forskyve kommunenes tjenestetilbud bort fra det tilbudet kommunene selv ville valgt uten statlige styringsinngrep. De effektivitetsmessige sammenligningene av ulike former for statlig styring som foretas i de numeriske analysene i Håkonsen (1999), er imidlertid ikke uten videre overførbare til den analyseramme

vi har forsøkt å holde oss innenfor i denne rapporten. I Håkonsen (1999) tillates det at statens samlede overføringer til kommunene varierer mellom de ulike styringsalternativene som studeres. I framstillingen ovenfor har vi imidlertid gjort det til et hovedpoeng at total kommunal-økonomisk ramme bør holdes på et gitt nivå, og at valget mellom ulike styringsalternativer bør studeres innenfor denne gitte provenymessige rammen. Det vil føre for langt her å omfortolke eller omberegne de numeriske resultatene i Håkonsen (1999) til et annet sett av forutsetninger. Noen andre litteraturkilder som systematisk forsøker å sammenligne og tallfeste effektivitetsvirkninger av ulike former for statlige styringsvirkemidler (både økonomiske og juridiske), kjenner vi dessverre heller ikke til. Anslag på hvor store effektivitetstapene ved ulike former for statlige styringsinstrumenter er, er det derfor lite grunnlag for å skulle gi. Og selv om man gjorde sitt beste for å tallfeste slike, ville det gjenstå mange forbehold og mye usikkerhet om størrelsesorden. Sikker kunnskap om effektivitetsvirkninger av statlige styringsinstrumenter, synes derfor meget vanskelig å etablere. I avsnitt 4.3 skal vi se at en også bør være noe forbeholden angående teorigrunnlaget for å beregne effektivitetstap av denne type.

4.3 Faglig forbehold omkring grunnlaget for å beregne tapt prioriteringseffektivitet

Hvis en skal komme med en mer grunnleggende faglig kritikk av anvendelsen av økonomisk velferdsteori som de ovenstående resonnementer omkring effektivitet bygger på, så bør det presiseres at kommunenes samlede preferanser har en noe uklar vitenskapelig status. Den primære forutsetningen er at kommunestyrets avstemninger gir den best mulige tilpasningen til innbyggernes samlede behov. I praksis er det imidlertid store utfordringer med å skulle definere og måle innbyggernes samlede behov og å konstruere innbyggernes aggregerte preferanser. De eldre har et stort behov for eldreomsorg og helsetjenester, de yngre har behov for barnehager, skole, osv. Å påstå at hvert enkelt kommunestyre til enhver tid faktisk velger den prioriteringsmessig perfekte avveiningen mellom alle disse sprikende lokale interessene, er ikke et vitenskapelig faktum, men en *forutsetning*.

Det er åpenbart en stor utfordring å skulle definere hva som egentlig er en prioriteringsmessig perfekt avveining mellom kommunale tjenester. Videre er det en omtrent like stor utfordring å bevise at kommunestyrene faktisk kommer fram til dette idealet – dersom en faktisk hadde et helt objektivt mål på hva det prioriteringsmessige idealet egentlig skulle være.

Hovedresultatet om at lokaldemokratiet gir maksimal grad av prioriteringseffektivitet, mens statlige styringsformer gir svakere prioriteringseffektivitet, må dermed ikke tas som et vitenskapelig faktum, men som et resultat som hviler på et sett av nokså restriktive forutsetninger.

Når vi overfører innsikt fra alminnelig konsumentteori til en kommunaløkonomisk sammenheng, bør man være klar på at resonnementene omkring effektivitet og effektivitetstap har en mindre definitiv vitenskapelig status enn i teoriens opprinnelige domene, konsumentteorien.¹⁰

Det finnes likevel en tilforlatelig og plausibel logikk bak idéen om at vi får høyere prioriterings-effektivitet (en desentraliseringsgevinst) gjennom desentraliserte prioriteringer i hver enkelt kommune. Den mindre teoretiske og mer folkelige forståelsen av en slik desentraliseringsgevinst, vil lyde om lag som følger: Alle kommuner er forskjellige. Detaljstyring av tjenestetilbudet ut fra en slags gjennomsnittsbetraktning sett fra Storting og departementer i Oslo, vil derfor neppe gi bedre resultater enn det våre 430 kommuner selv mener er viktigst å prioritere. Denne logikken virker god og er utvilsomt relevant i mange sammenhenger. Likevel bør en altså på rent faglig grunnlag være forbeholden med uten videre å legge til grunn at statlig styring medfører et effektivitetstap i betydningen dårligere tilpasning av tjenestetilbudet til innbyggernes behov.

4.4 Statlig styring kan svekke de lokaldemokratiske prosessene – og dermed også prioriteringseffektiviteten

Innvendingen i avsnittet ovenfor er av grunnleggende karakter og har å gjøre med teoretisk krevende forhold omkring hvordan individuelle preferanser og behov kan sammenveies og aggregeres, samt om hvordan den lokaldemokratiske beslutningsprosessen virker i forhold til å representere innbyggernes behov best mulig. I dette avsnittet ser vi på et annet potensielt viktig samspill mellom statlig styring og effektive lokale beslutninger.

Gode lokaldemokratiske beslutningsprosesser er noe som i mange modeller antas å komme ”av seg selv”. I praksis må man ha et lokaldemokratisk engasjement og et ønske om å drive sin egen kommune best mulig i forhold til de muligheter som finnes og de behov man har. Hvis lokalpolitikere i for stor grad må forholde seg til stadig nye statlige pålegg og øremerkede tilskudd mv., har det i flere sammenhenger blitt pekt på at det lokaldemokratiske engasjementet kan bli svekket. Hvis lokalpolitikere i for stor grad opplever å bli ”fjernstyrt” av rikspolitiske

¹⁰ Mer presist forutsetter konsumentteorien at *hvert enkelt individ* har et sett med preferanser og at individet forholder seg rasjonelt til sine egne preferanser. Hvis en skal analysere effektivitetstap i en kommunaløkonomisk sammenheng, byttes konsumentteoriens individer ut med kommuner, og en baserer seg dermed på at *hver enkelt kommune* har et sett med preferanser og forholder seg rasjonelt til disse. I en analyseramme der man tenker seg at man får høyest mulig prioriteringseffektivitet ved lokaldemokratiske beslutninger, opererer man dermed blant annet med følgende to sentrale forutsetninger: i) det eksisterer et veldefinert sett av kommunale aggregerte preferanser, og ii) et kommunestyre vil oppføre slik at behovstilfredstillelsen blir størst mulig gitt dette sett av aggregerte preferanser.

prioriteringer, og at handlingsrommet til å gjøre lokale prioriteringer blir for lite og trangt, kan det være en fare for at mange mister interesse for lokalpolitikken. Videre vil vekslende former for statlig styring kunne flytte fokuset bort fra hva som bør prioriteres ut fra lokale preferanser og behov, og over mot hva som burde prioriteres ut fra å få mest mulig ut av eksisterende og forventede statlige virkemidler. Dårlig ”timing” i forhold til statlige finansieringsordninger eller minstestandarder kan gi meget uheldige utslag på enkeltkommuners økonomiske situasjon (se omtale i avsnitt 10.3), og det er dermed naturlig at kommunene blir mer opptatt av å se mot staten og mindre opptatt av å se mot innbyggernes egentlige behov. Aspektet med strategisk respons av statlige styringsvirkemidler er omtalt flere steder, jf. referanser vist til i avsnitt 10.3. Econ (2005) omtaler også et relatert forhold, nemlig at kommunene ved en utstrakt tilskuddsbruk kan få målforskyvninger ved at de blir vel så opptatt av å sikre seg mest mulig tilskudd, som å fokusere på hva innbyggernes behov egentlig var.

Uten et vitalt og velfungerende lokaldemokrati blir neppe kommunestyrene en pålitelig motor for gode lokale beslutninger. For stor grad av statlig styring over tid, kan altså gi svekket prioriteringseffektivitet ved at det påvirker selve ”motoren” som ligger bak hele Oates’ (1972) resultat om maksimal effektivitet gjennom desentraliserte beslutninger, nemlig et velfungerende lokaldemokrati. Denne form for svekket prioriteringseffektivitet er imidlertid av en ganske annen karakter (”utenfor modellen”) enn det vi har omtalt i de foregående avsnittene.

4.5 Svekket produktivitet pga. ”red tape”

I de forutgående avsnittene har vi utelukkende fokusert på prioriteringseffektivitet. Statlige styringsformer kan imidlertid også påvirke andre dimensjoner innenfor det samfunnsøkonomiske effektivitetsbegrepet. Vi nevnte kort i avsnitt 3.1 at prisvridende prosenttilskudd (at staten dekker en viss prosent av kostnaden til et område) vil svekke kommunenes incitamenter til kostnadseffektivitet. Skal man først bruke prisvridende tilskudd, er derfor enhetstilskudd (et gitt kronebeløp) å foretrekke. Dette resonnementet gjelder kostnadseffektivitet i den tjenesteproduksjonen som tilskuddet gis til.

Omfattende bruk av tilskudd og juridiske virkemidler kan imidlertid også gi svekket effektivitet for hele kommunens virksomhet ved at ressurser trekkes bort fra produktiv virksomhet (tjenesteproduksjon rettet mot innbyggerne) over til mer administrasjon, dokumentasjon, søknadsskriving mv. Dette vil være tapt effektivitet i betydningen lavere total produktivitet for kommunal sektor som produsent av publikumsrettede tjenester. Siden ulike tilskuddsordninger og juridiske virkemidler også må følges opp, behandles, kontrolleres osv. fra statens side, vil vi generelt også måtte anta at behovet for uproduktive årsverk i staten (departementer, direktora-

ter, fylkesmennene osv.) også vil øke jo flere og mer detaljerte regler og krav staten innfører overfor kommunene. Mye detaljstyring svekker dermed total produktivitet i offentlig sektor ved at ressurser bindes opp på både statlig og kommunalt nivå for å rapportere og kontrollere alle detaljene. Dette temaet har vært et sentralt punkt i caseundersøkelsene omtalt i kap. 10.

Som også konstatert i kap. 1 og 3.2, er det langt fra noen enkel oppgave å få en samlet oversikt over alle relevante former for både økonomisk og juridisk/administrative virkemidler som staten benytter overfor kommunene, og som bidrar til behov for rapportering og kontroll. PWC (2011) har nylig gjennomført et betydelig arbeid i denne retning i form av rapporten ”Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte”. PWC studerer her omfang av og kostnader ved kommunenes rapportering til staten. Det skal imidlertid sies at fokuset i PWCs rapport kun går på selve rapporteringen. Hvordan alle de juridiske virkemidlene og regelverk som skaper behov for rapportering faktisk virker på kommunenes *tilpasning* og *prioritering*, er med andre ord ikke analysert. For dette viktige spørsmålet mangler vi derfor fortsatt et solid kunnskapsgrunnlag. Vi skal imidlertid få fram en god del relevant stoff omkring hvordan den statlige styringen oppleves blant et utvalg av casekommuner i kap. 10.

Når det gjelder omfanget av rapportering til staten, påpekes det i PWC-rapporten at prosessen med å forenkle statlige rapporteringskrav allerede har stått på dagsorden en stund i både Norge og i andre vestlige land som USA, Storbritannia m.fl. I følge PWC har mye allerede blitt oppnådd av både forenklinger i selve regelverket, forenklinger av hvordan regelverket etterlevs og kontrolleres, og forenklinger når det gjelder måten rapporteringen foregår på. Når det gjelder det siste, blir spesielt etableringen av Kommunalt oppgaveregister (KOR) og Kostra framhevet som viktige bidrag.

Den samlede kostnaden for all pålagt rapportering til staten anslås av PWC til totalt 379 millioner kroner per år. Denne totalen er delt opp i tre hovedkategorier. Den største kategorien utgjøres av ”kommunal rapportering”, dvs. all pålagt rapportering om økonomi, tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Dette er beregnet til å koste 180 mill. kr per år. Halvparten av dette er knyttet til tre ordninger, hhv. eiendomsmatrikkelen, grunnskolesystemet GSI og pleie/omsorgssystemet IPLOS. Den nest største kategorien er kommunenes innrapporteringer i egenskap av å være arbeidsgivere. Kostnader ved arbeidsgiverrelatert rapportering er beregnet til 155 mill. kr per år. Den siste kategorien i PWCs oppdeling er kostnader ved kommunenes rapportering og øvrige administrative byrder (forberedelser, tidsbruk, rapportskrivning mv.) knyttet til statlige tilsyn. Denne kostnaden er beregnet til 43 mill. kr per år.

Totalkostnaden på 379 mill. kr per år utgjør kun ca. 0,13 prosent av kommunenes samlede driftsinntekter. Gitt at dette estimatet fanger opp størstedelen av alle rapporteringskostnader, må tallet sies å være lavt og indikerer klart at rapportering kun har beskjeden betydning for

den samlede effektiviteten eller produktiviteten i kommunesektoren. Rapporteringskostnader på om lag 0,13 % kan sammenholdes mot for eksempel beregninger av effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon ved hjelp av DEA-analyser (se kap. 9 i TBU-rapport november 2010 og Borge og Sunnevåg (2006)). Slike DEA-analyser indikerer et samlet potensial for effektivitetsforbedringer (reduksjon i bruk av innsatsfaktorer uten nedgang i tjenesteproduksjonen) i størrelsesorden 15 % eller mer. Anslaget fra PWC om en samlet rapporteringskostnad på 0,13 % av driftsutgiftene framstår i et slikt perspektiv som nærmest ubetydelig. I arbeidet for høyere produktivitet eller effektivitet i kommunal sektor synes det slik sett som om det er mye mer relevant å studere hvordan man kan få flere kommuner nærmere ”best practice” i de tjenesteproduserende enhetene enn å redusere omfanget av rapporteringskostnadene.¹¹

PWC diskuterer også nytteverdien av rapporteringen for hhv. kommuner og stat. Nytteverdien tallfestes ikke, men det framgår blant annet at kommunene selv vurderer at en god del av rapporteringen ville blitt gjennomført selv om rapporteringsplikten bortfalt. Når en ser på alle rapporteringsskjemaene samlet, svarer 45 prosent av kommunene at de ville samlet inn ”alt sammen” eller ”mesteparten” uansett om dette var pålagt eller frivillig. Dette er en indikasjon på at det ligger en ikke ubetydelig informasjons- og nytteverdi i rapporteringen også sett fra kommunenes egen synsvinkel. Selv om nytteverdien ikke blir tallfestet, er den trolig ikke av neglisjerbar størrelsesorden. Hvis vi eksempelvis antar at nytteverdien av rapporteringen utgjør minst 25 % av bruttokostnaden ved rapportering, vil nettokostnaden (bruttokostnad minus nytteverdi målt i kroner) av rapporteringen utgjøre mindre enn 0,1 % av totale driftsutgifter i kommunene.

Vi har lite grunnlag for å vurdere PWCs tallanslag på rapporteringskostnader. Det mest slående tallet sett i forhold til det våre informanter i casekommunene har vært opptatt av, er trolig anslaget på kostnadene knyttet til statlige tilsyn. Dette har informantene i kommunene vært svært opptatt av. PWCs kostnadsanslag for statlige tilsyn er kun 43 mill. kr per år eller ca. 0,014 % av totale driftsinntekter i kommunene. Dersom dette tallet er i nærheten av korrekt, kan det synes som om sentraladministrasjonen i kommunene overfokuserer på hvilke administrative kostnader tilsynene utgjør, jf. kap. 10.4. På den annen side viser en del av det som framkommer i kap. 10.4 også til enkelte interessante problematiske momenter vedrørende tilsynsproblematikken som ikke kun dreier seg om rene rapporteringskostnader.

¹¹ Det skal også sies at kostnadsanslaget til PWC ikke tar med administrative kostnader til søknad og rapportering til øremerkede tilskudd, da disse ikke er obligatoriske for kommunene. Dette forholdet alene kan imidlertid neppe endre tallanslaget vesentlig.

Den type kostnadsanslag som PWC har beregnet, har uten tvil en betydelig feilmargin, og dette framgår også fra PWCs rapport. Uansett må imidlertid PWCs anslag tolkes dit hen at rapporteringskostnadene tross alt er nokså beskjedne sett i forhold til total kommunal økonomi. Det synes derfor klart at redusert rapportering kun i beskjeden grad har potensial til å gjøre hele den kommunale sektoren vesentlig mer kostnadseffektiv. For å få til *store* økninger i produktiviteten og store kostnadsbesparelser synes det som om andre områder (kommunestruktur, skolestruktur, interkommunale løsninger mv.) er betydelig viktigere enn redusert omfang av rapportering til staten.

5. Fordelingsvirkninger av statlige styringsvirkemidler

I dette kapitlet skal vi relativt kortfattet komme inn på noen aspekter vedrørende fordelingsvirkninger av statlige styringsvirkemidler. En del av poengene har delvis framkommet i framstillingene omkring de ulike styringsvirkemidlene i de forutgående kapitlene, og da særlig i avsnitt 3.2, men her forsøker vi å samle de viktigste trådene når det gjelder rene fordelingsvirkninger. Vi trekker også inn nytt tallmateriale omkring fordelingsvirkninger av øremerkede tilskudd fra datagrunnlaget omtalt nærmere i kap. 0 og kontrasterer dette med tilsvarende tall fra tidligere analyser basert på data fra 1990-årene.

Fordelingsvirkninger av øremerkede tilskudd

Tradisjonelle prisvridende øremerkede tilskudd innebærer en form for spleiselag der kommunen betaler en del og staten betaler resten. For å få nytte av tilskuddet må man altså sette inn egne midler i tillegg. Dette tilsier at kommuner som har mye frie midler vil ha lettere for å hente ut statlige midler i form av øremerkede tilskudd slik at øremerkede tilskudd vil tendere til å forsterke eksisterende inntektsforskjeller blant kommunene.

På den annen side er det ikke gitt på forhånd at øremerkede tilskudd vil eller må forsterke eksisterende inntektsforskjeller. Effekten av ett og samme tilskudd kan gi ulike fordelings effekter på ulike tidspunkt. Barnehagetilskuddet kan igjen tjene som et eksempel. Det har vært en langvarig prosess for kommunesektoren å arbeide seg fram mot full barnehagedekning. Kommuner som har hatt romslig økonomi, har hatt lettere for å oppnå full dekning enn kommuner med trang økonomi. Jo høyere dekningsgrad en kommune har hatt, jo mer barnehagetilskudd har den fått, og det virker dermed sannsynlig at kommunene med høye inntekter også fikk mest barnehagetilskudd i en tidlig fase av utbyggingen. Altså forsterket barnehagetilskuddet de eksisterende inntektsforskjellene. I de to siste årene barnehagetilskuddet har vært i bruk, 2009 og 2010, har også de siste kommunene bygd ut kraftig med barnehageplasser, og både høy- og lavinntektskommuner har nå med få unntak full barnehagedekning. Det er dermed ingen grunn til å anta at det for disse årene er klar korrelasjon mellom hvor mye barnehagetilskudd en kommune får og hvilket øvrig inntektsnivå kommunen ligger på. Likevel er det klart at når en ser på hele perioden statstilskuddet til barnehager har virket for under ett, har de kommunene som raskest fikk bygd ut mange barnehageplasser fått mest tilskudd målt som nåverdi (eller

sluttverdi) per innbygger. Disse kommunene har nok i gjennomsnitt tilhørt kommuner med god økonomi.

Fordelingseffekter av øremerkede tilskudd basert på data fra 1990-årene ble kartlagt av Håkonsen m.fl. (2000). I dette datasettet var det slik at de 25 % rikeste kommunene mottok hele 119 % mer i øremerkede tilskudd per innbygger enn de 25 % fattigste kommunene. Dette forholdet er velkjent og omtales bl.a. også av Borgeutvalget (kap. 18.4). Som vi kommer tilbake til i avsnitt 8.5, viser det seg at de øremerkede tilskuddene i vårt nye datasett fra og med 2001 i mindre grad enn tidligere forsterker de eksisterende inntektsforskjellene. Målt som andeler mottok de 25 % fattigste kommunene i vårt nye datasett 11,92 % av total inntekt i form av øremerkede tilskudd. De 25 % rikeste mottok bare 8,48 %. Hvis vi kun ser på øremerkede tilskudds andel av totale inntekter, er altså øremerkede tilskudd mindre skjevfordelte enn øvrige inntekter. Siden nivået på totale inntekter per innbygger er betydelig høyere blant de 25 % rikeste kommunene, er det imidlertid fortsatt slik at de øremerkede tilskuddene absolutt sett (målt i kroner per innbygger) forsterker de eksisterende inntektsforskjellene. De 25 % rikeste kommunene mottok i perioden 2001–2009 16,7 % mer i øremerkede tilskudd per innbygger enn de 25 % fattigste. Sammenlignet med 1990-årene har dermed tendensen til at øremerkede tilskudd forsterker eksisterende inntektsforskjeller blitt langt lavere, men den er fortsatt til stede. Tidsforløpet for barnehagetilskuddet omtalt ovenfor kan trolig bidra til å forklare noe av forskjellen mellom 1990-årene og årene etter 2000.

Fordelingsvirkninger av minstestandarder eller underfinansierte reformer

Fordelingsvirkningene av å innføre rene minstestandarder (uten øvrige virkemidler) er i utgangspunktet lik null hvis vi kun måler fordelingsvirkninger i form av endrede inntekter per innbygger. Hvis vi også tar hensyn til hvordan kommunene blir *påvirket* av minstestandarder, dvs. hvor krevende det er å oppnå dem, virker det rimelig å anta at minstestandardkrav er vanskeligere å oppnå for de fattigste kommunene. Det er derfor trolig disse som får størst problemer med å oppfylle slike virkemidler, mens mange av kommunene med høyest inntekt per innbygger kanskje ikke blir berørt overhodet fordi de allerede har innfridd kravene. En lignende effekt får vi også med statlige reformer som blir fulgt opp med noe ekstra midler, men mindre enn den fulle kostnaden. Dette er heller ikke et like stort problem for kommuner med mye frie inntekter og et relativt sett stort handlingsrom, mens det kan være meget krevende for de kommunene som har trangest økonomi fra før.

Vi kan dermed si at ulike former for minstekrav, minstestandarder eller nivåkrav for tjenester, bidrar til å legge stein til byrden for kommunene med dårligst økonomi i utgangspunktet og

slik sett ha en negativ fordelingseffekt. Dette til tross for at reformene som sådan ikke gir noen *regnskapsmessig målbar* endring i fordelingen av inntekt per innbygger før og etter reformen.

De som allerede har gjort akkurat det staten vil, kommer dårligst ut

Denne overskriften viser til et forhold som har blitt mye omtalt som en uheldig effekt av øremerkede tilskudd: Hvis staten innfører nye tilskuddsordninger for å styrke et utpekt tjenestemråde, vil kommunene som har gjort minst på dette området fra før, komme best ut. De kommunene som derimot allerede har et høyt nivå – finansiert av egne midler – vil få mindre ut av tilskuddet simpelthen fordi de ikke kan utnytte tilskuddsordningen uten å overdimensjonere. Også dette fenomenet nevnes for eksempel i Håkonsen og Løyland (2000b) og Borgeutvalget, kap. 18.4. Velkjente eksempler har vært handlingsplanen for eldreomsorgen 1998–2001 der kommuner som hadde foretatt store utbygginger av sin sykehjems- og omsorgsboligkapasitet rett før reformen, kom svært uheldig ut. I slike tilfeller kan man benytte skjønnsmidlene for å gi delvis kompensasjon, men prinsippet om at de som har vært flinkest blir straffet, er like fullt et viktig ankepunkt mot å innføre nye tilskuddsordninger eller handlingsplaner av denne type. Dette poenget understrekes også av våre informanter i caseundersøkelsene, jf. kap. 10.3.

De som allerede har gjort akkurat det staten vil, får ekstra midler de ikke trenger

Denne overskriften sikter til en annen mulig problematisk side av statlig initierte reformer. Vi tenker da spesielt på reformer av den typen som beskrives i tilknytning til Figur 4, dvs. en statlig initiert reform der det blir foretatt en kostnadsberegning, og der den beregnede kostnaden legges inn som en økning i kommunesektorens rammetilskudd.

Problemet er at den enkelte kommunes ressursbehov kan avvike betydelig fra det som er tilfelle for alle kommunene i gjennomsnitt. Med mindre reformen dreier seg om et område som er helt nytt for *alle* kommuner, vil gjerne noen kommuner kunne ligge meget nær å oppfylle kravet, andre kan evt. allerede ha oppfylt det, mens atter andre kommuner kanskje har en lang vei å gå. Hvis en slik reform finansieres gjennom økt rammetilskudd med en generell økning i innbyggertilskuddet, vil hver kommune få en økt bevilgning som godt kan tenkes å være helt riktig ut fra *ressursbehovet i gjennomsnitt*. Det kan imidlertid samtidig være betydelige forskjeller mellom hvor mye ressurser den enkelte kommune trenger for å oppfylle et nytt krav. Kommunene som i utgangspunktet ligger nærmest oppfyllelse av det nye kravet, vil kunne få en betydelig større inntektsøkning enn det som er nødvendig for å oppfylle kravet. Motsatt vil de som ligger lengst unna, få for lite i forhold til sin merkostnad ved den samme reformen. Dermed vil altså nasjonale standarder supplert med økt rammetilskudd i prinsippet gi stikk motsatt forde-

lingseffekt av en reform finansiert med et nytt øremerket tilskudd. Generelt kan vi kanskje konkludere med at det slett ikke er enkelt å gjennomføre statlig initierte reformer som ikke gir problematiske fordelingsmessige utslag for enkeltkommuner.

6. Datagrunnlag og beskrivende statistikk for økonometriske analyser

6.1 Beskrivelse av datagrunnlaget

Datagrunnlaget som benyttes i de kvantitative analysene bygger på tre hovedkilder: Kostra, kriterier fra kostnadsnøklerne i inntektssystemet og Personaladministrativt informasjonssystem (PAI-registeret). Kostra er et omfattende informasjonssystem for økonomiske og sosiodemografiske forhold i kommunene som vedlikeholdes og administreres av Statistisk sentralbyrå. Kostnadsnøklerne som benyttes i det kommunale inntektssystemet vedlikeholdes og administreres av Kommunal og regionaldepartementet (KRD), mens PAI-registeret eies og driftes av KS. Dette bygger på opplysninger innhentet fra kommunene, herunder kommuner, fylkeskommuner og helseforetak, samt nåværende eller tidligere kommunale foretak som kraftverk og transportselskaper. Det totale datagrunnlaget er et panel som løper over perioden 2002 til 2009. Vi har balansert panelet, slik at kun kommuner med komplette tidsserier inngår. I alt sitter vi da igjen med 382 kommuner som til sammen gir 3056 observasjoner.

De analysene vi skal gjennomføre krever at vi foretar en inndeling av kommunen etter de velferdsoppgaver de leverer. Vi kaller dette for (kommunenes) sektorinndeling i det følgende. I den forbindelse må man ta hensyn til datagrunnlaget. Foretar man på den ene siden en for fin sektorinndeling, vil det kunne være vanskelig å skaffe til veie et godt nok datagrunnlag. På den andre siden vil en for grov sektorinndeling kunne bli analytisk uinteressant hvis den omfatter for sammensatte sektorer. Vi vil i hovedsak følge den sektorinndeling som foreslås i kostraveilederen (2011), men med noen justeringer. Justeringene omfatter i hovedsak en del sektorer på det tekniske området som er slått sammen til én stor teknisk sektor. Det gjelder VAR-tjenestene, fysisk planlegging, samferdsel, næringsarbeid og brann-/ulykkesvern. Kommunens boliger og boligpolitikk har vi imidlertid beholdt som egen sektor. Vi har utelatt kirke i sin helhet. Grunnen er at det er vanskelig å skaffe gode lønnsdata. Når kirker utelates innebærer det at budsjettandelene vi beregner for de ti sektorene, vil ligge litt høyere enn de offisielle som kan leses ut av ferdige kostratall fra ssb.no. Sektorinndelingen er presentert i Tabell 6-1 med angir-

velse av tilhørende kostrafunksjoner.¹² En nærmere omtale av sektorinndelingen og relasjon til tidligere lignende analyser gis også i avsnitt 7.1 senere i rapporten.

Tabell 6-1. Tjenestesektorer og kostrafunksjoner

Tjenestesektor	Kostrafunksjoner
1. Administrasjon	100,110,120,121,130,170,171,180,190
2. Barnehager	201,211,221
3. Grunnskole (inkl. voksenopplæring og SFO)	202,213,214,215,222,223
4. Helse	232,233,241
5. Pleie- og omsorg	234,253,254,261
6. Sosialhjelp (inkl. kommunale sysselsettingstiltak)	242,243,273,275,276,281
7. Barnevern	244,251,252
8. Kultur og idrett	231,370,373,375,377,380,381,383,385,386
9. Kommunale boliger	262,263,265,283,310,315
10. Teknisk sektor og næringsformål	320,325,329,340,345,350,353,354,355,357,301,302,303,335,360,365,330,333,334, 338,339

For sektor 2, 4, 6, 7 og 9 er det en del mangler i datagrunnlaget. For visse kommuner har for eksempel PAI mangelfulle lønnsopplysninger i enkelte år. I stedet for å gi opp alle disse observasjonene, har vi estimert enkle sammenhenger mellom lønn i disse fem sektorene og lønn i beslektede sektorer som vi ikke mangler informasjon for. Vi har i neste omgang benyttet disse estimatene til å predikere lønn der vi mangler lønnsinformasjon.

Et annet problem dukker opp som følge av funksjonsformen i Almost Ideal Demand System omtalt i avsnitt 7.2 nedenfor, som er det etterspørselssystemet vi skal benytte i analysene. I dette systemet er alle priser og inntekter i logaritmer, og det fører til problemer i sektorer som ikke mottar tilskudd eller hever gebyrer. Da er jo tilskudd eller gebyr lik null, og logaritmen til null er ikke definert. I de sektorene hvor dette problemet er størst, har vi simpelthen utelatt de tilhørende tilskudd- og gebyrvariablene. Det gjelder for tilskudd til sektor 7 (barnevern) og for gebyrer til sektor 6 og 7 (sosialhjelp og barnevern). Med dette er problemet betydelig redusert, men ikke helt. For de resterende sektorer der gebyr og tilskudd er lik null, har vi latt tilskuddet og gebyrinntekten per innbygger være tilnærmet 0, mer presist 0,1 øre per innbygger vektet med budsjettandelen til den tilhørende sektoren.

6.2 Beskrivende statistikk

Vi skal i det følgende gi en summarisk oversikt over datamaterialet som benyttes i analysene. Som nevnt er det snakk om et balansert paneldatamateriale for perioden 2002 til 2009 og for 382 norske kommuner. I alt er det snakk om 3056 observasjoner. Vi har splittet presentasjonen

¹² Dette er kostrafunksjoner gjeldende per 15. mars 2011. For konstruksjon av sektorer i tidligere årganger har vi tatt hensyn til funksjoner som ikke lenger er i bruk.

av de variablene som skal benyttes til analyseformål i fem tabeller: (i) budsjett og inntektsandeler, (ii) priser, (iii) tilskudd, (iv) gebyrinntekter og (v) andre forklaringsfaktorer.

Tabell 6-2 viser de 10 sektorenes budsjettandeler, samt tilskudd- og gebyrinntektenes andel av samlede kommunale inntekter. Vi ser at det er grunnskole og pleie- og omsorg som utgjør de desidert største sektorene i dagens kommuner. Den sammensatte tekniske sektoren er på en tredje plass, men vi må huske på at her inngår en rekke ulike tekniske oppgaver, samt næringssektoren.

Vi ser videre av Tabell 6-2 at tilskudd og gebyrer i gjennomsnitt utgjør hhv. 10 og 13,3 % av samlede kommunale inntekter. Tilskudds- og gebyrandelene er definert som hhv. tilskudds- og gebyrinntekter per sektor dividert på sektorens totale brutto driftsutgifter. Da finner vi den betydning disse inntektskategoriene har i hver av de 10 sektorene. Som vi ser utgjør statlige tilskudd drøyt 60 % av inntektene til barnehagesektoren. Dette er dermed den sektoren hvor de statlige tilskuddene har hatt desidert størst betydning de siste årene. Deretter følger helsesektoren og kommunale boliger med rundt 15 % av inntektene fra statlige tilskudd. Ser vi på gebyrinntektene, er det som ventet særlig i sektor for kommunale boliger og teknisk sektor at disse utgjør en høy andel. Deretter følger barnehager (foreldrebetaling) med et snitt for perioden på ca. 16,5 %.

Tabell 6-2. Budsjettandeler, tilskuddsandeler og gebyrinntekter per sektor.* N=3056.

Tjenestesektor	Budsjettandel	Tilskuddsandel	Gebyrandel
1. Administrasjon	0,098	0,024	0,035
2. Barnehager	0,087	0,618	0,165
3. Grunnskole (inkl. voksenopplæring og SFO)	0,244	0,046	0,030
4. Helse	0,048	0,150	0,072
5. Pleie- og omsorg	0,295	0,048	0,093
6. Sosialhjelp (inkl. kommunale sysselsettingstiltak)	0,033	0,102	0,083
7. Barnevern	0,020		
8. Kultur og idrett	0,037	0,040	
9. Kommunale boliger	0,018	0,140	0,869
10. Teknisk sektor og næringsformål	0,120	0,036	0,492
Totalt	1,000	0,101	0,133

* Tilskuddsandelen er definert som øremerkede tilskudd per sektor dividert på sektorens totale brutto driftsutgifter. Tilsvarende er gebyrandelen definert som gebyrer per sektor dividert på sektorens totale brutto driftsutgifter.

I Tabell 6-3 presenteres deskriptiv statistikk for prisvariablene som benyttes. Prisene er egentlig gjennomsnittlig lønnskostnader per månedsverk og er hentet fra PAI-registeret. Det er derfor ingen stokastisk avhengighet mellom utgiftsandel og prisvariabel slik som er tilfelle når man konstruerer tilsvarende prisvariabler på bakgrunn av lønnsutgifter i Kostra. For noen sektorer mangler lønnsinformasjon i enkelte kommuner. Det gjelder i særlig grad innen barnehage, helse, sosial, barnevern og bolig. For disse har vi anslått et lønnsnivå på bakgrunn av informasjon om relaterte sektorer. For barnehage anslår vi lønnsnivået med utgangspunkt i skolesektoren,

mens for helse, sosial og barnevern benytter vi pleie og omsorgssektoren. Endelig legger vi teknisk sektor til grunn når vi anslår lønnsnivå i boligsektoren. Metoden som benyttes for å anslå lønnsnivået er en enkel regresjonssammenheng mellom lønn i to sektorer, for eksempel barnehage og skole:

$$w_2 = a + bw_3 + u \quad (1)$$

Her er w_2 lønnsnivået i barnehagesektoren og w_3 er lønnsnivået i skolesektoren. Videre har vi at a og b er parametere som skal estimeres, mens u er et stokastisk restledd. For de kommunene der vi mangler informasjon om lønnsnivå i barnehagesektoren, predikerer vi simpelthen w_2 ved hjelp av (1). Tilsvarende for de øvrige sektorene vi mangler informasjon om.

Metoden med å beregne priser for tjenestene basert på årsverkskostnader kalles ”the public employment approach” (Ehrenberg (1973) og Bahl et al. (1980)). Det er en fare for at denne metoden begrenser variasjonen i prisene. Man får ikke fram reelle prisforskjeller fordi gjennomsnittlig tariff lønn ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til faktiske produktivitetsforskjeller mellom kommunene. Disse ville kommet tydeligere fram dersom vi hadde hatt informasjon om den prisen kommunene egentlig står overfor – nemlig enhetskostnadene i de ulike sektorene, se også avsnitt 7.2 for mer omkring dette.

Vi ser av Tabell 6-3 at den laveste prisen finnes i barnehagesektoren, mens den høyeste finnes i helsesektoren. Variasjonen mellom kommuner er liten. Dette går fram av standardavvikene som er små i alle 10 sektorene. Det er imidlertid et visst spenn når vi ser på minimum og maksimumsverdier, men det kan skyldes målefeil. De lave standardavvikene tilsier at disse målefeilene har relativt liten betydning.

Tabell 6-3. Nominelle priser. Lønn per månedsverk i de 10 sektorene.* N=3056.

Tjenestesektor	Aritmetisk gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
1. Administrasjon	27628	3767	15845	40756
2. Barnehager	23466	2611	12481	31977
3. Grunnskole	27282	5152	2950	36331
4. Helse	28687	4132	13107	67716
5. Pleie- og omsorg	26493	3244	18285	35638
6. Sosialhjelp	26553	3497	3316	44949
7. Barnevern	25736	3214	4958	42171
8. Kultur og idrett	25811	3470	7080	57114
9. Kommunale boliger	26333	3389	15833	47102
10. Teknisk sektor og næringsformål	26946	4014	15760	69414

* Prisen er beregnet som lønn per årsverk i alle sektorer bortsett fra boligsektoren der det er bruttodriftsutgifter per bosatt som er benyttet.

Tabell 6-4 viser enkle fordelingssegenskaper for statlige tilskudd i de 10 sektorene. I barnevernssektoren er det lite eller ingen tilskudd overhodet, så denne er utelatt. Ikke uventet er det i barnehagesektoren at gjennomsnittsnivået er høyest, mens nivået i de øvrige sektorene er langt mer moderat. Vi ser også at standardavviket er relativt sett langt mindre i barnehagesektoren enn i de øvrige. Det kan tolkes som at det er mindre variasjon mellom kommuner, mht. til å drive en lokal politikk som utløser barnehagetilskudd enn det er i de øvrige sektorene. Vi ser ellers at minimumsbeløpet per innbygger er 0 eller tilnærmet null i alle sektorer. Det kan nok fortone seg noe underlig når vi tenker på barnehagesektoren. Vi må imidlertid huske på at det ble gjennomført et forsøk i perioden 2000–2003 der 20 kommuner fikk omgjort barnehagetilskuddet til rammetilskudd. For disse 20 kommunene vil derfor tilskuddet være 0 i denne forsøksperioden.

Tabell 6-4. Statlig tilskudd per innbygger i de 10 sektorene.* Nominelle kr per innbygger. N=3056.

Tjenestesektor	Aritmetisk gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
1. Administrasjon	125	352	≈0,00	6990
2. Barnehager	2672	1287	≈0,00	9473
3. Grunnskole	561	513	≈0,00	8308
4. Helse	386	372	≈0,00	4186
5. Pleie- og omsorg	740	742	≈0,00	9039
6. Sosialhjelp	167	223	≈0,00	2361
7. Barnevern	-	-	-	-
8. Kultur og idrett	80	278	≈0,00	8978
9. Kommunale boliger	121	183	≈0,00	3569
10. Teknisk sektor og næringsformål	256	1161	≈0,00	42667

* Ingen eller svært lite tilskudd av betydning i barnevernssektoren gjør at vi har utelatt denne.

I Tabell 6-5 presenteres beskrivende statistikk for gebyrinntekter, frie inntekter og totale inntekter. Teknisk sektor og pleie- og omsorgssektoren er sektorene med høyest gebyrer per innbygger. Hovedgrunnen er at kommunene har et forsyningsansvar for VAR-tjenester, men de har ikke et finansieringsansvar. Selvkostprinsippet legges til grunn, og det fører til høye gebyrer i sektoren til tross for at sektoren også omfatter skattefinansierte oppgaver som brannvern og kommunale veier. Noe av det samme finner vi i pleie- og omsorgssektoren, men her er reglene for å kreve vederlag for beboere i langtidsopphold på sykehjem strengt regulert i lover og forskrifter fra sentrale myndigheter. Det samme gjelder beboere i korttidsopphold på institusjon, selv om reglene ikke er de samme som for langtidsopphold.

Frie inntekter er i gjennomsnitt snaut 40 tusen kroner per innbygger. Selv om det er liten variasjon rundt dette snittet, ser vi likevel at det er kommuner som tjener opp mot fem ganger så mye som dette. Totale inntekter avspeiler i hovedtrekk samme forhold.

Tabell 6-5. Gebyrinntekt per innbygger i de 10 sektorene, samt totale og frie inntekter per innbygger.*
Nominelle kr per innbygger. N=3056.

Tjenestesektor	Aritmetisk gjennomsnitt	Standardav- vik	Min	Maks
1. Administrasjon	168	160	0	1624
2. Barnehager	710	263	0	1901
3. Grunnskole	332	190	0	1527
4. Helse	190	189	0	1575
5. Pleie- og omsorg	1405	581	154	5272
6. Sosialhjelp				
7. Barnevern				
8. Kultur og idrett	157	182	0	5355
9. Kommunale boliger	795	477	0	3798
10. Teknisk sektor og nærings- formål	2907	1412	11	18990
Frie inntekter	39500	14200	16600	191700
Totale inntekter	51300	16400	27700	221200

* Ingen eller lite gebyrer av betydning i sosial- og barnevernssektoren gjør at vi har utelatt disse.

I Tabell 6-6 presenteres beskrivende statistikk for de øvrige variablene som skal benyttes i modellanalysene. Vi skiller her mellom politikkvARIABLE, variabler om sosiale forhold, befolkning, inntekt, kommunale kostnadskriterier og utdanning. Vi skal komme tilbake til hypoteser knyttet til de ulike variablene i forbindelse med estimering av modellen, og her begrense oss til en summarisk og kort beskrivelse av de variablene som vi mener fortjener litt ekstra omtale.

Den første politiske variabelen er delt inn i andel representanter fra høyrepartier i kommunestyret (H). Høyrepartier er her definert som fra og med Senterpartiet og mot høyre (i hovedsak Venstre, KrF, Høyre, Fremskrittspartiet). Videre har vi andel representanter på felleslister og bygdelister (F) og andel representanter fra venstrepartier i kommunestyret (V). Denne omfatter andelen representanter fra Arbeiderpartiet og mot venstre (Arbeiderpartiet, SV, RV, NKP). Endelig har vi laget en Herfindahls indeks for partikonsentrasjon. Den er definert som følger:

$$Herf = \sum_i \left(\frac{x_i}{\sum_i x_i} \right)^2 \quad (2)$$

Her er x_i antall representanter fra parti i . Vi har fra denne åpenbart at $0 < Herf \leq 1$. Med en lik fordeling av representanter mellom alle politiske partier, vil indeksen gå mot 0 når vi har et fragmentert og mindre beslutningsdyktig kommunestyre. Det motsatte er tilfelle når ett av partiene har alle representantene, da indeksen vil bli 1. Fordelen er at man i slike tilfeller har mer beslutningsdyktige kommunestyrer. Av Tabell 6-6 ser vi at norske kommunestyrer i gjennomsnitt er nokså fragmenterte med en Herfindahls indeks på 0,25.

Tabell 6-6. Beskrivende statistikk for øvrige variabler. N=3056.

Andre forklaringsfaktorer	Variabelnavn	Aritmetisk gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Andel repr. fra høyrepartier	H	0,542	0,185	0,000	0,926
Andel repr. fra felleslister	F	0,085	0,160	0,000	1,000
Andel repr. fra venstrepartier	V	0,373	0,149	0,000	1,000
Partifragmentering (Herfindahls indeks)	HERF	0,255	0,093	0,140	1,000
Andel ikke-gifte	IG	0,076	0,021	0,029	0,159
Andel skilte	DIV	0,055	0,014	0,018	0,088
Andel innvandrere	INNV	0,013	0,011	0,000	0,110
Andel arbeidsledige	U	0,012	0,007	0,001	0,067
Dødelighetsrate (døde per innbygger)	MORT	0,008	0,001	0,004	0,023
Andel psykisk utv. hemmede o 16 år	PU_16o	0,005	0,003	0,000	0,039
Andel psykisk utv. hemmede u 16 år	PU_16u	0,001	0,001	0,000	0,006
Andel innb. 80 år og eldre	IN80	0,054	0,016	0,016	0,136
Andel innb. 67-79 år	IN67_79	0,096	0,020	0,044	0,166
Andel innb. 6-15 år	IN6_15	0,138	0,014	0,096	0,193
Andel innb. 0-5 år	IN0_5	0,071	0,011	0,035	0,108
Antall innbyggere	INNB	11522	33157	209	575475
Snittinntekt for bosatte 17 år og eldre (kr) (Deflatert med KPI)	AINC	291141	39978	197688	717287
Medianinntekt for bosatte 17 år og eldre (kr) (Deflatert med KPI)	MINC	257821	31715	173395	368420
Ulikhetsmål (AINC/MINC)	ULIK	1,13	0,07	1,00	2,54
Reisetid til nærmeste sone per innbygger (minutter)	SONE	7,6	5,7	≈0,0	53,1
Reisetid til kommunesenter per innbygger (minutter)	REISE	8,8	6,0	≈0,0	73,9
Andel med grunnskoleutd.	UTD_G	0,397	0,077	0,186	0,670
Andel med videregående utd.	UTD_V	0,511	0,055	0,302	0,686
Andel med høyere utd. (1-4 år)	UTD_H1	0,168	0,039	0,079	0,322
Andel med høyere utd. (mer enn 4 år)	UTD_H2	0,031	0,021	0,004	0,171
Andel med uoppgitt utd.	UTD_U	0,028	0,016	0,001	0,225

Variablene om sosiale forhold omfatter andel ikke-gifte i kommunen, andel innvandrere, arbeidsledige, skilte og andel psykisk utviklingshemmede både over og under 16 år. I tillegg er kommunens dødelighetsrate med. Tanken bak å inkludere informasjon om slike forhold er at disse antas å påvirke behovet for kommunale tjenester av ulike slag. I gjennomsnitt er disse andelene svært lave. Men ser vi på maksimalverdiene, ser vi at disse andelene i enkelte tilfeller er vesentlig høyere enn gjennomsnittet. Det er da klart at det kan være nokså store behovsvariasjoner mellom kommuner som denne type bakgrunnsvariabler kan fange opp.

Befolkningsvariablene er delt inn etter alder og antatte behovsforskjeller mellom aldergrupper. For eksempel vil andel 0-5 åringer uttrykke behov for barnehagetjenester, 6-15 behov for grunnskolejenester, mens andel 80 år og eldre vil uttrykke behov for eldretjenester. Når det gjelder det siste, er det snakk om ressurskrevende tjenester. Snittandelen er ca. 5 % for Norge,

men enkeltkommuner har en andel av befolkningen 80 år og eldre som ligger mellom 10 og 15 %.

Tabellen viser også tall for gjennomsnittsinntekt og medianinntekt i kommunene. Inntekten er beregnet for bosatte personer 17 år og eldre. Medianinntekten er inntekten til personen midt i fordelingen (innen en kommune) når befolkningen sorteres fra laveste til høyeste inntekt. På grunn av at noen få kan ha svært høye inntekter og dermed trekke gjennomsnittsinntekten oppover, er det ikke alltid samsvar mellom gjennomsnittsinntekt og medianinntekt. Vi har med andre ord en skjev inntektsfordeling. Medianinntekten vil i slike tilfeller være mer representativ fordi den representerer inntekten til en ”typisk” person i befolkningen. Som et grovt mål på inntektsulikhet bruker vi her forholdet mellom gjennomsnittsinntekt og medianinntekt. Hvis dette forholdet er lik 1, har vi en symmetrisk inntektsfordeling.¹³ Er forholdet større enn 1, har vi en skjev inntektsfordeling. Av Tabell 6-6 går det fram at forholdet mellom gjennomsnittsinntekt og medianinntekt er 1,13 for norske kommuner. Det betyr altså at vi i Norge har en noe skjev inntektsfordeling i gjennomsnitt.

Bosettingskriterier og tilhørende kostnadsnøkler i det kommunale inntektssystemet skal fange opp merkostnader innenfor grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren knyttet til bosettingsmønster. Her benyttes tre kriterier: Reiseavstand til kommunesenter, sonekriteriet og nabokriteriet. Reisetidskriteriet er innbyggernes reisetid fra befolkningstyngdepunkt i egen grunnkrets til kommunesenter, mens sonekriteriet er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Hver sone er om lag 2 000 innbyggere og er konstruert slik for å fange opp en gjennomsnittlig skolekrets. Hver sone er igjen delt opp i grunnkretser. Nabokriteriet er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets, også summert for alle innbyggerne. Vi har imidlertid droppet nabokriteriet her fordi de to øvrige kriteriene dekker våre behov for å ta hensyn til behovsforskjeller som følge av ulikheter i bosettingsmønsteret.

Til slutt har vi med variabler som beskriver den kommunale befolkningens gjennomsnittlige utdanningsnivå. Mer presist er det snakk antall personer mellom 16 og 74 år i ulike utdanningsgrupper, men målt per innbygger i samme årsklasse. Av tabellen går det fram at det i snitt er personer med grunn- og videregående utdanning som dominerer i norske kommuner.

¹³ En symmetrisk inntektsfordeling er imidlertid ikke det samme som at det ikke finnes inntektsulikheter. Det innebærer kun at det er like mange som har inntekt over gjennomsnittlig inntekt som under.

7. Om de økonometriske modellene

Hovedmodellen vi studerer i denne rapporten, er nær beslektet med modellen vi benyttet i en tilsvarende analyse for drøyt 10 år siden, jf. Håkonsen, Løyland og Lie (2000) og Håkonsen og Løyland (2000a). Den sistnevnte referansen har den mest komplette omtalen av modelloppsett og modellresultater, mens den førstnevnte referansen (hovedrapporten) er noe mer kortfattet omkring de økonometriske modellene. Vi vil referere til begge rapportene i det følgende. Modellens formål er å studere kommunenes prioriteringer av ulike tjenestesektorer ved å estimere et etterspørselssystem basert på en AIDS-spesifikasjon (Almost Ideal Demand System). Denne modellen presenteres i avsnitt 7.2. I tillegg til analysen av budsjettandeler basert på kommunenes driftsregnskap, har vi også innhentet egne data omkring kommunenes investeringsutgifter, dels på sektornivå og dels de totale investeringsutgiftene per kommune. Det har imidlertid vist seg problematisk å modellere investeringsadferden på en god nok måte til at det er interessant å presentere økonometriske modellresultater. Datagrunnlaget omkring investeringsutgifter og tilskudd ført på investeringsregnskapet blir derfor ikke gjenstand for egne økonometriske modellanalyser, men kun for presentasjon av beskrivende statistikk i kap. 0.

Vi skal i det følgende gjennomgå sektorinndelingen for analysene og deretter modellspesifikasjonen for analyse av utgiftsprioritering.

7.1 Sektorinndelingen

Håkonsen m.fl. (2000) studerte kommunenes prioriteringer mellom 8 tjenestesektorer, og hvordan denne prioriteringen ble påvirket av hhv. frie inntekter, øremerkede tilskudd, prisen (enhetskostnaden) på hver tjeneste, samt en vektor av kommunale kjennetegn bestående av siodemografiske variabler, politiske variabler og elementer fra inntektssystemet som reiseavstand til kommunesenter mv. I denne rapporten gjennomfører vi en ny og nær beslektet analyse basert på data fra og med 2002. I tillegg til oppdatering av datasettet har det også blitt gjort en del forandringer i selve modelloppsettet fra vår forrige analyse, og disse beskrives raskt i det følgende:

Vi har for det første utvidet antall sektorer til 10 i stedet for 8. Den ene utvidelsen består i å skille ut barnevern som egen sektor i stedet for å ha denne felles med sosialsektoren. Denne

endringen er motivert av at barnevern har vært en meget aktuell tjenestesektor de senere årene, og det har foregått en betydelig opptrapping av den kommunale barneverntjenesten i perioden etter år 2000. Den er også motivert ut fra endringer i den faktiske organiseringen. I mange av småkommunene var det tidligere vanlig å ha en felles sosial- og barnevernstjeneste. I dag er det kun meget få kommuner som ikke har en separat barneverntjeneste, enten alene eller som et interkommunalt samarbeid.

For det andre har vi skilt ut kommunale boliger som en egen tjenestesektor. Definisjonen av en ”boligsektor” følger forslaget til sektorinndeling i de senere års kostraveiledere og består av funksjonene 265, 283 og 315.¹⁴ Dette kan nok være en samling av kommunale utgifter som blir en lite tydelig avgrenset kommunal ”tjenestesektor” som sådan, sammenlignet med de fleste sektorene vi ellers benytter. Vi har likevel valgt å skille boliger ut fra tekniske tjenester, som allerede er en bred og omfattende samling av ulike tjenestekategorier. Vi ender dermed opp med de 10 tjenestesektorene vi har dokumentert i forrige kapittel, jf. Tabell 6-1.

7.2 Modell for prioritering mellom tjenestesektorer basert på et AIDS-etterspørselssystem

Som nevnt innledningsvis i kapitlet, er modellen vi skal bruke i hovedsak identisk med modellen brukt i Håkonsen m.fl. (2000). Den eneste prinsipielle forskjellen i selve modellformuleringen, er at vi nå har valgt å splitte kommunenes inntekter inn i tre ulike inntektsbegreper. I analysen fra år 2000 trakk vi ut øremerkede tilskudd til hver tjenestesektor som en egen inntektstype (T_i for hver sektor i) slik at kommunenes totale inntekter Y var definert som frie inntekter I pluss summen av øremerkede tilskudd til hver sektor, $Y = I + \sum T_i$. Vi har nå også valgt å trekke ut alle gebyrinntekter G_i til hver sektor som en egen sektorspesifikk inntektstype. De frie inntektene blir nå dermed definert som totale driftsinntekter minus de sektorspesifikke øremerkede tilskudd og gebyrinntekter: $Y = I + \sum T_i + \sum G_i$. Dette gir for det første en mer rendyrket fri inntekt som i all hovedsak kun består av skatteinntekter og rammetilskudd. For det andre gir det også muligheter for å studere hvordan nivået på gebyrinntekter påvirker prioriteringene, samt evt. samspill mellom gebyrinntekter og øvrige inntekter.

Det finnes kommuner der sektorspesifikke øremerkede tilskudd og/eller gebyrer er lik null for enkelte av sektorene i ett eller flere år i datasettet. Dette skaper problemer for modellen fordi tilskudds- og gebyrvariablene inngår på logaritmisk form, og logaritmen til null gir som kjent

¹⁴ Se eksempelvis kostraveileder for 2011: http://www.ssb.no/kostra/veiledning/veiledning_2011.pdf.

ingen mening. Kommuner med null i tilskudds- og/eller gebyrinntekter for en eller flere sektorer, vil dermed ikke bli akseptert av modellen. For å unngå å miste for mange observasjoner har vi dermed måttet utelate øremerkede tilskudd til barnevern fra modelloppsettet. Videre har vi ekskludert gebyrer til sosialsektoren og barnevernsektoren. Vi får dermed totalt sett følgende 18 ulike inntektsbegreper som omfattes av modellspesifikasjonen: frie inntekter (I), ni øremerkede tilskudd T_i til alle sektorer unntatt barnevern, og åtte gebyrinntekter til alle sektorer unntatt sosialsektoren og barnevernsektoren.¹⁵

Modellen følger i hovedsak standardoppsettet for et AIDS-etterspørselssystem beskrevet av Deaton og Mullbauer (1980). Denne modellen er svært mye benyttet for estimering av et system av utgiftsandelere til ulike konsumgoder (hvis studieobjektet er private konsumenter) eller tjenester (hvis man studerer kommuner). Avviket fra Deaton og Mullbauers opprinnelige modell er for det første splittingen av inntekten i totalt 18 ulike inntektsbegreper som beskrevet ovenfor. For det andre inkluderer vi et sett av andre variabler enn inntekter og priser, som også antas å forklare variasjoner i kommunenes utgiftsprioriteringer. Dette er ulike sosiodemografiske forhold, politiske forhold og andre forhold utenfor kommunenes kontroll som antas å påvirke kommunenes utgiftsbehov. Enkelte av disse variablene finnes også som kriterier i inntektssystemets delkostnadsnøkler. Det er avgjørende å kontrollere for slike variabler i empiriske analyser. Dersom man ikke hadde gjort dette, ville modellens øvrige variabler, som inntekter og tilskudd, fange opp effekter som kanskje skyldes helt andre forhold. De totalt 24 kontrollvariablene inngår i modelloppsettet nedenfor som variablene Z_k , der k er en indeks som løper fra 1 til 24. Se ellers kap. 6 for en nærmere omtale av hvilke variabler som inngår som kontrollvariabler og beskrivende statistikk for disse.

Som også omtalt i Håkonsen m.fl. (2000), er det en betydelig utfordring å finne egnede datakilder for prisene i modellen. I forbindelse med en modell for prioritering mellom kommunale tjenestesektorer, er de relevante prisene egentlig enhetskostnaden for de ulike kommunale tjenestene. Siden det ikke finnes et samlet mengdebegrep for hver enkelt tjeneste, blir det i praksis umulig å finne datakilder som kan gi direkte informasjon om selve enhetskostnaden. I stedet er vi henvist til å bruke variabler som i størst mulig grad samvarierer med den uobserverte egentlige enhetskostnaden. Siden det store flertallet av kommunale tjenester er svært lønnsintensive, peker da lønnskostnader per årsverk seg ut som en egnet erstatningsvariabel. Dette kalles i litteraturen for "the public employment approach" foreslått av Ehrenberg (1973) og Bahl et al. (1980). I norske empiriske analyser av kommunesektoren har denne metoden blitt lagt til

¹⁵ Det finnes også en del kommuner der enten øremerket tilskudd eller gebyrinntekt er lik null i noen av de øvrige sektorene. For disse har vi – som også omtalt i avsnitt 6.1 – lagt til et fiktivt beløp på 0,1 øre per innbygger for å unngå å miste observasjoner.

grunn bl.a. i Borge og Rattsø (1995), Rongen (1995) og Håkonsen m.fl. (2000). Svakheten er at variasjon i lønnskostnader per årsverk kun vil fange opp *deler* av den underliggende variasjonen i enhetskostnader per tjenestesektor. Som vi skal komme tilbake til i resultatdiskusjonen i avsnitt 8.7, betyr dette at fortolkningen av de estimerte priselastisitetene bør gjøres med visse forbehold. Vår noe spesialtilpassede variant av en AIDS-basert modellspesifikasjon er ut fra dette som følger:

$$A_i = \alpha_i + \sum_{j=1}^{10} \gamma_{ij} \ln p_j + \beta_i \ln(I/P) + \sum_{j=1}^{10} \eta_{ij} \ln(T_j/P) + \sum_{j=1}^{10} \phi_{ij} \ln(G_j/P) + \sum_{k=1}^{24} \mu_{ik} Z_k + \theta_i \tau + u_i, \quad i = 1, \dots, 10. \quad (3)$$

Her er A_i budsjettandelen i en tjenestesektor indeksert i . Budsjettandelene antas dermed, foruten et konstantledd α_i og et stokastisk restledd u_i , å være funksjoner av følgende klasser av forklaringsvariabler:

- i) prisene (enhetskostnadene) på hver tjenestekategori (koeffisienter γ_{ij})
- ii) frie inntekter (koeffisienter β_i)
- iii) øremerkede tilskudd til hver sektor (koeffisienter η_{ij})
- iv) gebyrer til hver sektor (koeffisienter ϕ_{ij})
- v) vektor med øvrige kommunale kjennetegn/kontrollvariabler (koeffisienter μ_{ij})

Visse egenskaper vedrørende de ulike parametrene som inngår i modellen, må påføres for å gjøre modellen konsistent med økonomisk teori. Disse følger dels av budsjettbetingelsen, dvs. at inntekter i sin helhet brukes opp til utgifter på de 10 sektorene, og at det verken blir inntekter til overs eller utgifter som overstiger inntektene. Videre gjelder også at en ren nominell oppskalering av både inntekter og priser (eksempelvis en fordobling) ikke skal ha noen realøkonomiske effekter. De restriksjonene som pålegges i estimeringen for å sikre disse egenskapene, er følgende:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^{10} \alpha_i &= 1, \quad \sum_{i=1}^{10} \gamma_{ij} = 0, \quad \sum_{j=1}^{10} \gamma_{ij} = 0, \quad \gamma_{ij} = \gamma_{ji}, \\ \sum_{i=1}^{10} \beta_i &= 0, \quad \sum_{i=1}^{10} \eta_{ij} = 0, \quad \sum_{i=1}^{10} \phi_{ij} = 0, \quad \sum_{i=1}^{10} \mu_{ik} = 0, \quad \sum_{i=1}^{10} \theta_i = 0, \\ j &= 1, \dots, 10, \quad k = 1, \dots, 24. \end{aligned} \quad (4)$$

Tilskudds- og gebyrvariablene kan representere et visst problem fordi de er endogene. Tilskuddsvariablene T_j bestemmes jo langt på vei av refusjonssatsene fra staten og de priorite-

ringene kommunene selv gjør, mens gebyrvariablene G_j bestemmes av kommunenes prioriteringer gitt de rammer staten har satt for den lokale gebyrpolitikken. Årsaksforholdet går således, i hvert fall delvis, motsatt vei av det som følger av (3). Systemet bør derfor estimeres ved hjelp av metoder som tar hensyn til dette, for eksempel ved bruk av tre-steps minste kvadraters metode. Vi har imidlertid bare delvis tatt hensyn til problemet ved å benytte ett års laggede verdier for T_j -ene og G_j -ene. På den måten får vi fjernet noe av virkningen fra den avhengige variabelen til tilskuddene og gebyrene. Dette er imidlertid ikke en fullt ut tilfredsstillende løsning på problemet siden det er lite sannsynlig at refusjonssatser og de prioriteringer kommunene gjør som følge av disse, endres vesentlig fra år til år.

8. Analyser av driftsutgifter og utgiftsprioritering

8.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi dokumentere de modellberegninger vi har gjennomført, vi skal analysere resultatene, og vi skal tolke dem innenfor en kommunaløkonomisk ramme. Vi har estimert modellen i ligning (3) vist i forrige kapittel med to ulike estimatorer. I det vi betrakter som hovedberegningene, har vi estimert modellen med vanlig minste kvadraters metode (MKM) uten å utnytte panelstrukturen i datamaterialet. Vi har i tillegg estimert modellen med faste kommunespesifikke effekter (fixed effects eller FE-modellen i fortsettelsen) for å få kontroll med uobserverte forskjeller mellom kommunene. Siden modellen som estimeres både inneholder mange relasjoner og mange variabler, er dokumentasjon krevende. Vi har derfor lagt resultattabellene for modellen med kommunespesifikke effekter i vedlegg 2 og i avsnitt 8.3 omtaler vi de viktigste forskjellene. Vi gjennomfører dessuten en mer summarisk gjennomgang av forskjeller i resultater mellom de to estimatorene i forbindelse med analyse av pris- og inntektselastisitetene.

I dokumentasjonen har vi delt opp resultattabellene etter vektorer av variabler, hhv. priser, tilskudd, gebyrer og frie inntekter, samt øvrige variabler – til sammen fire tabeller. Vi har dessuten begrenset tabellene til kun å presentere estimert koeffisient der disse er signifikant forskjellig fra null på 5 % nivå. Er ikke dette kravet tilfredsstillt, er koeffisienten kun presentert med sitt fortegn. Vi har dessuten uthevet koeffisienter som er signifikant forskjellig fra null på 1 % nivå.

Siden pris- og særlig inntektseffekter står sentralt i den type analyse vi her presenterer, legger vi mest vekt på resultatdiskusjon i egne avsnitt for både inntekter (frie inntekter, tilskudd og gebyrer) og for priser (egenpriseffekter og krysspriseffekter).

8.2 Estimeringsresultater – vanlig minste kvadraters metode (MKM)

I Tabell 8-1 presenteres de estimerte priskoeffisientene. Det er viktig å understreke at disse ikke kan tolkes som elastisiteter. Det er dermed ikke slik at en positiv koeffisient innebærer en positiv pris- eller krysspriselasitet med de økonomiske tolkninger det har. De kan imidlertid tol-

kes som en endring i budsjettandelen til den sektoren vi studerer. Vi ser for eksempel at en endring i prisen på kultur er signifikant negativ på 1 % nivå med en koeffisient på -0,00742 i administrasjonsrelasjonen. Det betyr at en økt pris på kultur bidrar til at budsjettandelen til administrasjonssektoren reduseres. Vi vil i de påfølgende avsnitt gjøre grundigere rede for tolkningene av estimeringsresultatene knyttet til priser, inntekt, tilskudd og gebyrer.

Av egenpriskoeffisientene er 6 av 10 signifikant forskjellige fra null. De sektorene som ikke har signifikante egenpriskoeffisienter er hhv. administrasjon, sosial, barnevern og kultur. Det er også en del krysspriskoeffisienter som er signifikant forskjellig fra null. Det er særlig innen skole, barnehage og bolig vi finner signifikante virkninger på tvers av sektorer.

AIDS innfører en restriksjon på kryssprisvirkningene slik at disse skal være symmetriske, jf. relasjon (4). Det betyr at virkningen av prisendring av kultur på administrasjon skal være identisk med virkningen av en endring i administrasjonspris på kultur. Vi ser av tabellen at dette stemmer for alle krysspriskoeffisienter som er presentert.

Tabell 8-1. Estimerte priskoeffisienter. N=3456. Kun fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Ikke uthevet koeffisient: Signifikant på 5 % nivå. Uthet koeffisient: Signifikant på 1 % nivå.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
$\ln(p_1)$	+	-	+	+	+	+	-	-0.00742	-	-
$\ln(p_2)$	-	0.03310	-0.00848	+	-0.03456	+	+	+	0.00866	-
$\ln(p_3)$	+	-0.00848	-0.02075	-0.00553	+	-	+	0.00824	-0.00336	0.01813
$\ln(p_4)$	+	-	-0.00553	0.01506	-0.00935	+	-	-	-	0.00534
$\ln(p_5)$	+	-0.03456	+	-0.00935	0.02873	+	-	-	+	+
$\ln(p_6)$	+	+	-	+	+	-	-	+	0.00456	-0.00673
$\ln(p_7)$	-	+	+	-	-	-	-	+	+	+
$\ln(p_8)$	-0.00742	+	0.00824	-	-	+	+	+	-	-
$\ln(p_9)$	-	0.00866	-0.00336	-	+	0.00456	+	-	-0.00736	-
$\ln(p_{10})$	-	-	0.01813	0.00534	+	-0.00673	+	-	-	-0.01275

I Tabell 8-2 gjengis de estimerte tilskuddskoeffisientene. Vi kan her snakke om egentilskuddskoeffisienter og krysstilskuddskoeffisienter, og vi kan tolke tilskudd med koeffisienter signifikant større enn 0 slik at de øker budsjettandelen i den sektoren som analyseres. For eksempel er som ventet alle egentilskuddskoeffisienter signifikant større enn 0. Det betyr at økt tilskudd til en sektor bidrar til at denne sektorens budsjettandel øker.

For at sektorene skal kunne øke ved økte tilskudd, må modellen også kunne gi svar på hvilke sektorer som får redusert sin budsjettandel. Bruker vi igjen skolesektoren som eksempel, ser vi at et økt tilskudd til denne vil innebære en reduksjon i budsjettandelene til hhv. barnehage, pleie og omsorg og teknisk sektor, mens det blir økt budsjettandel til sosial- og kultursektorene. Det er altså ikke slik at økt budsjettandel til skole trenger å gi reduksjon i alle andre sekto-

rer. Summen av budsjettandelene må uansett fortsatt bli lik 1, og det betyr at noen andeler må gå ned mens andre andeler kan gå opp.

Tabell 8-2. Estimerte tilskuddskoeffisienter. N=3056. Kun fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Ikke uthevet koeffisient: Signifikant på 5 % nivå. Uthevet koeffisient: Signifikant på 1 % nivå.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
ln(t ₁)	0.00076	+	+	-0.00019	-0.00045	-	+	0.00015	+	-0.00048
ln(t ₂)	+	0.00179	-0.00095	-	-0.00157	+	-0.00047	+	+	+
ln(t ₃)	-	-0.00061	0.00408	-	-0.00421	0.00162	+	0.00097	-	-0.00107
ln(t ₄)	-	-	-0.00169	0.00161	-	-	+	-	-	0.00083
ln(t ₅)	-0.00120	-	-0.00098	-0.00062	0.00424	-0.00047	0.00038	-0.00051	+	-0.00067
ln(t ₆)	+	-	+	-	-0.00030	0.00043	-	+	-0.00014	+
ln(t ₈)	+	0.00024	-	+	-	-	+	0.00014	-	-
ln(t ₉)	+	+	-	+	-	-	-	+	+	-
ln(t ₁₀)	-	-	-0.00053	-	-	0.00017	-0.00013	0.00026	-0.00017	0.00090

I Tabell 8-3 presenteres koeffisientene til gebyrinntektsvariablene og til de frie inntektene. Effektene av gebyr- og friinntektskoeffisientene har samme tolkning som effekten av tilskuddskoeffisientene, dvs. at signifikant positiv effekt innebærer økt budsjettandel og motsatt. Alle egengebyrkoeffisientene er som forventet signifikant positive. Effekten av frie inntekter er signifikant i alle sektorer bortsett fra sosial- og barnevernssektorene. Dette innebærer ikke uventet at endringer (og nivå) på de frie inntekter er svært viktig for sammensetningen av velferdstilbudet i kommunene – spesielt når det er store inntektsforskjeller mellom kommunene. Vi skal imidlertid komme tilbake til en mer grundig tolkning av inntektseffektene i avsnittene 8.4–8.6.

Tabell 8-3. Estimerte gebyr- og friinntektskoeffisienter. N=3056. Kun fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Ikke uthevet koeffisient: Signifikant på 5 % nivå. Uthevet koeffisient: Signifikant på 1 % nivå.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
ln(I)	0.02399	-0.02619	-0.07263	-0.00651	-0.02325	+	-	0.02961	0.01065	0.06299
ln(g ₁)	0.00425	-0.00057	-0.00113	+	-0.00550	+	+	+	0.00043	0.00175
ln(g ₂)	-	0.00369	-	0.00092	-0.00351	0.00063	-	+	-	-
ln(g ₃)	-0.00178	0.00147	0.00208	+	-0.00202	0.00071	+	-0.00080	0.00134	-0.00162
ln(g ₄)	-	-	-0.00054	0.00195	+	-	-0.00029	+	-0.00065	-0.00058
ln(g ₅)	-	-0.00653	-	-	0.03249	-0.00551	-0.00444	-0.00204	-0.00437	-0.00555
ln(g ₈)	-	+	-0.00147	0.00078	-0.00149	-0.00061	+	0.00417	-0.00053	-0.00105
ln(g ₉)	-0.00031	+	-	-0.00019	-0.00056	-	+	0.00024	0.00114	-
ln(g ₁₀)	-	-0.00253	-0.00482	-0.00065	-0.00588	-0.00163	-0.00098	0.00133	+	0.01557

Til slutt skal vi foreta en mer inngående drøfting av effekten av øvrige variable som inngår i modellberegningene. Dette gjelder variabler som ikke har en spesifikk økonomisk tolkning, men som vi har med spesielt fordi de uttrykker ulikheter i kommunenes preferanser og behov.

Først av alt har vi med et deterministisk trendledd som skal fange opp endringer over tid og som ikke fanges opp av modellens øvrige variabler. Vi har dermed ingen á priori oppfatning av hvordan eventuelle signifikante effekter i tilknytning til denne variabelen skal tolkes.

For det første ser vi at trendkoeffisienten er signifikant på 5 % nivå i 6 av 10 sektorer. Av disse 6 er den negativ i administrasjon, skole og teknisk sektor. Det betyr at i disse tre sektorene har budsjettandelen hatt en avtakende tendens i den perioden vi studerer, gitt at vi holder øvrige variabler konstante. Det motsatte er tilfelle for barnehage-, sosial- og barnevernssektorene. Det er med andre ord en del klare og sterke trender som ikke fanges opp av øvrige variabler i modellen. Vi kan imidlertid merke oss at det typisk er sektorer som har og har hatt et visst politisk fokus de siste årene som øker sin andel av de kommunale budsjettene. Satsingen innen barnehage er velkjent, og i de seinere år har det også vært økt fokus på sosialsektor og barnevern.

I Håkonsen og Løyland (2000a) analyseres virkningen av hhv. andel sosialister i kommunestyret og Herfindahls indeks på i alt 8 kommunesektorer. De finner at andelen sosialister i kommunestyret innebærer en sterkere prioritering av barnehager og en svakere prioritering av helsesektoren. Videre finner de tilsvarende virkninger for økt partikonsentrasjon. I denne analysen har vi inkludert andelen på felleslister, i tillegg til andelen sosialister og Herfindahls indeks. Vi finner at andelen representanter fra felleslister bidrar til økt administrasjonsbudsjett og redusert helse- og barnevernsbudsjett. Effekten av andel sosialister og Herfindahls indeks er således nå nokså forskjellig fra resultatene i Håkonsen og Løyland (2000a). Økt andel sosialister fører nå til sterkere prioritering av sosial, kultur og boligsektorene, men en svakere prioritering av helse, pleie og omsorg og barnevern. Alle disse resultatene er signifikante på 5 % nivå. Økt partikonsentrasjon gir sterkere prioritering av administrasjon og pleie- og omsorg, men en svekket prioritering av sosial, barnevern, kultur og teknisk sektor.

Sosiale forhold antas også å ha stor betydning for de prioriteringer som gjøres i kommunene. Det bekreftes også av denne analysen. Det er særlig barnevern, kultur og teknisk sektor som prioriteres sterkere når andel ikke-gifte øker, mens pleie og omsorg og bolig prioriteres svakere. Det er imidlertid ikke enkelt å finne en åpenbar forklaring på dette.

For økt andel skilte og separerte finner Håkonsen og Løyland (2000a) at administrasjon, sosial og teknisk sektor prioriteres sterkere, mens prioriteringen av skole, pleie og omsorg og kultur svekkes. Dette sammenfaller delvis med funn i denne analysen. For det første finner vi en klart sterkere prioritering av sosialsektoren. Det samme finner vi for barnevern og bolig. Barnevern var i analysen til Håkonsen og Løyland (2000a) en del av sosialsektoren, mens bolig var en del av den tekniske sektoren. I Håkonsen og Løyland (2000a) finner de nemlig en sterkere prioritering av teknisk sektor ved økt andel skilte og separerte. Det gjør ikke vi her, men vi finner altså at boligsektoren prioriteres sterkere. Økt prioritering av sosial, barnevern og bolig ser av analy-

sen ut til å gå mest ut over barnehager, skole og helsesektoren. Det at barnevern er følsomt overfor andel skilte og separerte, samsvarer også godt med kostnadsstudiene av barnevernssektoren i Brandtzæg m.fl. (2010). Andel skilte og separerte var der den av de aktuelle behovskategoriene for barnevernet som ga klart sterkest utslag på kommunenes utgifter til barneverntjenesten.

Andel innvandrere endret prioriteringene i kommunen, i følge Håkonsen og Løyland (2000a), og igjen er det spesielt sosialsektoren som prioriteres sterkere i tillegg til barnehage. I analysen vi presenterer her, er det også særlig sosialsektoren som prioriteres sterkere ved høyere innvandrersandel. I tillegg finner vi at administrasjon øker sin andel av budsjettet. Det er pleie og omsorg og kulturbudsjettet som prioriteres svakere ved økt innvandrersandel.

Fra flere tidligere analyser er det kjent at økt arbeidsledighet øker sosialbudsjettet. Det fant Håkonsen og Løyland (2000a) og det finner vi også her. I tillegg finner vi at kultur, bolig og teknisk sektor synes å bli prioritert sterkere ved økt arbeidsledighet. Det er skole og pleie og omsorgsbudsjettet som svekkes ved økt arbeidsledighet – tilsvarende det Håkonsen og Løyland (2000) fant i sin analyse.

Dødelighet benyttes i modellen som en indikator på den allmenne helsetilstanden i kommunen. Det antas å være en sammenheng mellom dødelighet og helsetilstand, og dersom det er høyere dødelighet i en kommune, antas denne kommunen også ha et større behov for omsorgsrelaterte tjenester. Av Tabell 8-4 går det fram at det er en slik effekt av dødelighet. Økt dødelighet i en kommune fører til økt prioritering av pleie og omsorgssektoren. Det er skolesektoren som ser ut til å svekkes som følge av dette.

Håkonsen og Løyland (2000a) finner at økt andel psykisk utviklingshemmede på 16 år og eldre, gir en kraftig økt prioritering av pleie og omsorgssektoren. Videre finner de en økt prioritering av skolesektoren ved økt andel psykisk utviklingshemmede *under* 16 år. Det samme finner vi her, og disse effektene er sterke. Vi finner imidlertid også en klar tendens til sterkere prioritering av pleie og omsorg og helsesektoren ved økt andel psykisk utviklingshemmede under 16 år. Ved økt andel psykisk utviklingshemmede over 16 år finner vi ikke uventet en sterk prioritering av boligsektoren i tillegg til pleie og omsorg. Det er særlig administrasjon, skole, sosial, kultur og teknisk sektor som må "betale" for dette i form av lavere budsjettandel.

Demografi omfatter også viktige behovsvariabler for kommunene. Alderssammensetningen representerer jo brukergrupper for sentrale kommunale velferdsoppgaver som barnehage, skole og eldreomsorg. Økt andel innbyggere i alderen 0-5 år antas derfor å innebære sterkere prioritering av barnehager, økt andel innbyggere fra 6 til 15 en sterkere prioritering av skole, mens økt andel eldre antas å innebære en sterkere prioritering av pleie og omsorg. Dette finner Hå-

konsen og Løyland (2000a), og vi finner tilsvarende resultater i denne analysen. Både i denne analysen og i Håkonsen og Løyland deles eldregruppen opp i hhv. 67–79 år og 80 år og eldre. Begge analyser viser at effekten på pleie og omsorgsbudsjettet er sterkere når andelen 80 år og eldre øker. Vi ser dessuten av Tabell 8-4 at også boligsektoren øker når andelen eldre øker. Dette er ikke uventet tatt i betraktning den økte satsingen vi har sett på bygging av omsorgsboliger siden midten på 1990-tallet.

Tabell 8-4. Estimerte koeffisienter, andre forklaringsfaktorer. N=3056. Kun fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Ikke uthevet koeffisient: Signifikant på 5 % nivå. Uthevet koeffisient: Signifikant på 1 % nivå.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
Trend	-0.0028	0.0043	-0.0016	+	+	0.0004	0.0007	-	-	-0.0010
<i>Parti</i>										
F	0.0137	+	+	-0.0054	-	+	-0.0067	-	-	-
V	+	-	-	-0.0055	-0.0136	0.0068	-0.0038	0.0055	0.0062	+
HERF	0.0127	+	+	+	0.0216	-0.0088	-0.0077	-0.0075	+	-0.0218
<i>Sosial</i>										
IG	-	-	-0.1792	0.0936	-0.2901	+	0.1532	0.1306	-0.0895	0.2542
DIV	-	-0.1164	-0.1799	-0.1114	-	0.2467	0.0893	-	0.0710	+
INNV	0.3468	+	+	-	-0.6376	0.1659	+	-0.0735	+	+
U	-	+	-0.1757	+	-0.2496	0.0745	-	0.1295	0.0833	0.1726
MORT	-	-	-0.9372	+	1.5130	+	+	-	-	-
PU_16o	-0.7886	-0.2042	-1.4149	-0.3901	5.4734	-0.1964	0.1347	-0.5387	0.3684	-2.4436
PU_16u	-	-0.9511	2.6470	0.7628	3.2211	-0.6237	0.4299	-1.6482	+	-3.1829
<i>Befolkning</i>										
IN80	-	+	-0.1367	-0.1163	1.2147	-	-0.0625	-0.2513	0.1200	-0.6386
IN67_79	0.1324	-	-0.2294	-	0.3312	-0.0753	-0.1105	-0.0673	0.0587	+
IN6_15	-	-0.0705	0.7859	-0.1322	+	-0.0645	+	-0.1183	-0.0982	-0.2729
IN0_5	+	0.6690	-0.1549	-	-0.2121	-0.1070	-0.0669	-	0.0917	-0.2067
ln(INNB)	-0.0183	-0.0015	-0.0049	-0.0055	0.0219	0.0066	0.0020	0.0019	-0.0008	-
<i>Inntekt</i>										
ln(MINC)	0.0168	0.0507	-0.0194	-0.0110	-0.0337	-0.0435	+	0.0180	+	+
ln(ULIK)	0.0192	-0.0128	0.0258	-	-0.0327	-	-	+	0.0075	+
<i>Bosetting</i>										
ln(SONE)	-0.0069	-0.0020	+	-0.0014	0.0065	0.0014	-	-0.0027	+	0.0043
ln(REISE)	0.0050	0.0035	0.0090	0.0051	-0.0135	-0.0041	-	-0.0018	-	-
<i>UTD</i>										
UTD_V	-0.0412	-0.0375	-0.0452	-0.0335	-0.0458	0.0226	-0.0128	0.0188	0.0145	0.1600
UTD_H1	-0.1062	+	0.0519	+	+	0.0304	-0.0246	0.0252	-0.0415	+
UTD_H2	0.1791	0.1135	-0.1838	+	-0.2851	+	+	-	0.1131	+
UTD_U	-	-	-0.2375	-	0.2871	-	-	+	-0.0293	+
Systemvektet R ²										

Antall innbyggere vil åpenbart også kunne ha betydning for utgiftsandelen til ulike tjenester. For eksempel er det rimelig å anta at sektorer som administrasjon vil kunne utnytte demografiske stordriftsfordeler og dermed vil store kommuner ha lavere administrasjonsutgifter enn små, jf. bl.a. Kalseth og Rattsø (1997). Dette finner også Håkonsen og Løyland (2000a) og vi finner det samme i denne analysen. Det ser også ut til at budsjettandelen i store kommuner er lavere i sektorene for hhv. barnehage, skole, helse og bolig. Det er nærliggende å anta at også dette har sammenheng med en bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Når det gjelder pleie og omsorg, som man kanskje også ville forvente har en lavere budsjettandel som følge av utnyttelse av stordriftsfordeler, tyder imidlertid våre resultater på at pleie- og omsorgssektoren blir større relativt sett ved økt innbyggertall. Dette er uventet, men vi finner en viss støtte for dette resultatet i Hjelmbrekke m.fl. (2011). Der finner man nemlig i liten grad (globale) stordriftsfordeler i pleie- og omsorgssektoren. Resultatet har sammenheng med at det produseres flere typer tjenester i denne sektoren, og at dette skaper kostnadsmessige ulemper som totalt sett innebærer små eller ingen forskjeller mellom store og små kommuner.

Vi har også tatt med to mål på personlig inntekt i analysen. Den ene er medianinntekt for bosatte personer 17 år og eldre i kommunen (MINC). I tillegg har vi konstruert en ulikhetsbrøk basert på medianmålet og det tilhørende gjennomsnittsmålet hvorav sistnevnte er teller (ULIK). Desto større tallverdi over 1 dette målet har, desto mer ulikhet. Vi finner at høyere medianinntekt i kommunen gir lavere sosialbudsjettsandel. Det innebærer dessuten lavere budsjettandel i skole, helse og pleie og omsorg. Høyere personinntekt innebærer på den annen side sterkere prioritering av barnehage og kultursektoren. Ulikhetsmålet har også negativ effekt på budsjettandelen til sosialsektoren. Det kan virke noe underlig, men kan tolkes som at det er det typiske inntektsnivået som har betydning for sosialbudsjettet og ikke graden av skjevfordelt personinntekt.

Vi har tatt med to variabler som er benyttet som bosettingskriterier i det kommunale inntektsystemet. Disse variablene skal fange opp ulikheter i utgiftsbehov som følge av bosettingsmønstre. Dette er det såkalte sonekriteriet og reisetidskriteriet. Disse har gjennomgående ulik virkning på sektorene. Høyere score på reisetidskriteriet bidrar til sterkere prioritering av administrasjon, barnehage, skole og helse, mens det motsatte er tilfelle for pleie og omsorg, sosial og kultur. Siden det er skolen som skal kompenseres for kostnadsulemper via sonekriteriet, er det overraskende at økt score på dette ikke gir utslag i en økt budsjettandel for skolen. Vi finner at administrasjon, barnehage, helse og kultur prioriteres svakere, mens pleie og omsorg, sosial og teknisk sektor prioriteres sterkere ved økt score på sonekriteriet.

Vi har til slutt også med en vektor av utdanningsvariabler som skal si noe om hvordan innbyggernes utdanningsbakgrunn påvirker prioriteringene i kommunene. Informasjon om utdan-

ningsnivå er begrenset til personer i alderen 16–74 år, og vi benytter personer med kun grunnskoleutdanning som referansevariabel. Vi finner at kommuner med høy andel videregående utdanning prioriterer administrasjon, barnehage, skole, helse, pleie og omsorg og barnevern svakere enn kommuner med tilsvarende andel grunnskoleutdannede. Kommuner med høy andel personer med høyere utdanning påvirker også budsjettene, men om det kun er fire års høyere utdanning (UTD_H1) eller mer enn fire år (UTD_H2), kan synes å ha ulik effekt. F.eks. innebærer økt andel av førstnevnte utdanningskategori sterkere prioritering av skolesektoren sammenliknet med de med bare grunnskoleutdanning, mens det motsatte er tilfelle ved økt andel med høyeste utdanningskategori (mer enn 4 års høyere utdanning). Dette er effekter vi ikke har noen god forklaring på. En mulig forklaring er imidlertid at stor andel innbyggere med fire års høyere utdanning indikerer at lærergruppen står sterkt i kommunen, hvilket i sin tur gir seg utslag i et romsligere budsjett innen skolesektoren. Vi ser dessuten at det kun er økt andel av dem fra den høyeste utdanningsgruppen som bidrar til økte barnehagebudsjett. Det er overraskende at høy andel fra nest høyeste utdanningsgruppe ikke gir høyere budsjettandel for barnehager enn det som er tilfelle for kommuner med tilsvarende høy andel med kun grunnskoleutdanning.

8.3 Betydningen av faste kommunespesifikke effekter – fixed effects (FE)

Så langt har vi omtalt resultater ved estimering av AIDS ved bruk av vanlig minste kvadraters metode (MKM) der all variasjon (både mellom og innen kommuner) i datamaterialet utnyttes. Ved bruk av en modell med kommunespesifikke effekter, på engelsk ”fixed effects”, heretter FE, kontrollerer vi for forskjeller mellom kommuner som ikke fanges opp av modellen når den estimeres ved MKM. Slike forskjeller omtales ofte som uobservert heterogenitet og skyldes utelatte variabler. Dette kan tenkes å påvirke de estimerte koeffisientene i modellen fordi den observerte heterogeniteten gir opphav til korrelasjon mellom restleddet og en eller flere av de uavhengige variablene i modellen. Dermed står de estimerte koeffisientene i fare for å være forventningsskjevne. Skjevheten vil være positiv eller negativ avhengig av om korrelasjonen mellom restleddet og den aktuelle variabelen er hhv. positiv eller negativ.

Ved å bruke FE løser vi ikke problemet med utelatte variabler, men vi ”tar ut” variasjonen mellom kommuner der kilden til problemet antas å ligge. Denne metoden har imidlertid en kostnadsside fordi vi mister frihetsgrader, tilsvarende antall kommuner, ved estimering av FE sammenliknet med MKM. Det innebærer for det første at FE ikke gir muligheter for å teste effekten av tidsinvariante egenskaper ved bestemte kommuner, for eksempel om det er snakk om en

landbrukskommune eller ikke. For det andre vil bruken av frihetsgrader kunne forsterke negative skjevheter i estimatene dersom det er målefeil i den avhengige variabelen. I verste fall kan man derfor komme galt av sted når man kontrollerer for kommunespesifikke effekter for å korrigere for positive skjevheter i estimatene: Ved målefeil i den avhengige variabelen vil vi i stedet ende opp med en negativ skjevhet. Det gjelder dersom det er positiv korrelasjon mellom restledd og uavhengig variabel. Dersom denne korrelasjonen er negativ, vil vi ved bruk av FE erstatte en kilde til negativ skjevhet (utelatte variable) med en annen (målefeil i avhengig variabel). Målefeil i den avhengige variabelen er derfor et kritisk punkt i forbindelse med bruk av FE vs. MKM, og hvis målefeilen er stor, blir selvsagt problemet større.

Hvordan skal vi så bruke dette bakteppet når vi skal tolke forskjeller i resultater mellom de to metodene? Resultater fra begge metoder kan være nyttige, men det er altså viktig at vi er klar over forskjellene. Et illustrerende eksempel er innbyggertallets virkning på budsjettandelen i barnehagesektoren. Ved MKM finner vi en signifikant negativ koeffisient som indikerer at det er mulig å utnytte visse stordriftsfordeler for store kommuner. For å teste dette er vi imidlertid avhengig av å kunne utnytte variasjonen mellom kommuner fordi det er i den dimensjonen det er nevneverdig variasjon i kommunestørrelse. Hva skjer ved bruk av FE? Jo, da finner vi også en sterk og signifikant effekt, men den er positiv. Kan dette gi mening? Samme variabel i samme modell gir jo kvalitativt sett vidt forskjellige resultat når vi kontrollerer for kommunespesifikke effekter. Det gir imidlertid mening, men tolkningen er en helt annen i FE-modellen enn i MKM-modellen. Ved bruk av FE er det variasjonen i tidsdimensjonen som utnyttes – altså representerer variasjonen som utnyttes ved bruk av FE egentlig endringer i innbyggertall innen kommunene over tid. Og da er det en helt annen problemstilling vi studerer. I stedet for kostnadsfordeler ved produksjon i store kommuner er det snarere endringer i innbyggertall som analyseres, og den signifikant positive effekten skyldes da at kommuner med befolkningsvekst som regel har et utbyggingsbehov på barnehageområdet som normalt gir utslag i større barnehagebudsjett.

For de effektene vi er mest opptatt i denne rapporten, er som oftest ikke tolkningen på forskjellen mellom FE og MKM så klar som i eksemplet ovenfor. Vi antar imidlertid at alle egentilskudds- og egegebyrkoefisienter, som vi er mest interessert i her, vil være signifikant positive. Dette finner vi når vi bruker MKM, bortsett fra for tilskuddskoeffisienten til boligsektoren, som riktignok er positiv, men ikke signifikant på 1 % nivå slik alle andre egentilskudd- og egegebyrkoefisienter er, jf. tabell V2-2 og V3-2 i vedlegg 2. Ser vi nærmere på egentilskuddskoeffisientene estimert ved bruk av FE, så finner vi at 6 av 10 sektorer har signifikant positive koeffisienter på 1 % nivå. Det er kun egentilskuddskoeffisientene til administrasjon og kultur, i tillegg til bolig, som ikke lenger er signifikante. Men koeffisientene i alle disse seks sektorene er

mindre i tallverdi enn tilfellet er ved bruk av MKM. Vi kan tolke dette som at de effekter vi finner ved bruk av MKM, kan være positivt skjeve som følge av utelatte variabler – altså at effekten både omfatter virkningen av en endring i tilskudd og virkninger av uobserverte forskjeller mellom kommunene som er korrelert med både tilskudd og den avhengige variabelen. Vi kan videre hevde at egentilskuddskoeffisientene vi estimerer ved FE, uttrykker den genuine egentilskuddseffekten, mens tilsvarende MKM-koeffisient uttrykker en slags ”bruttoeffekt”. Begge deler kan være interessante for de analyser vi skal gjøre i de påfølgende avsnitt.

Egegebyrkoefisientene blir nesten helt utradert ved bruk av FE. Når modellen estimeres ved MKM, er som nevnt alle signifikant positive på 1 % nivå. Når vi benytter FE, derimot, er det kun tilskuddskoeffisientene innen pleie og omsorg, kultur og teknisk sektor som er signifikante på 1 % nivå. Ingen av de resterende er engang signifikante på 5 % nivå. Hva skyldes dette? Her er det nok uobserverte forskjeller mellom kommuner som er hovedårsaken til sterke effektene ved bruk av MKM. Og disse forskjellene kan blant annet være knyttet til kostnadsforskjeller mellom kommuner. Fastsetting av gebyrer innenfor tekniske tjenester foregår etter selvkostprinsippet, og ved kostnadsforskjeller mellom kommuner vil dette slå direkte ut i form av variasjon i gebyrene. Vi har riktignok med priser eller lønninger, som i prinsippet skal fange opp forskjeller i kostnader mellom kommuner. Men vi vet samtidig at variasjonen i disse er relativt små og dermed fanges trolig ikke alle relevante kostnadsforskjeller mellom kommuner godt nok opp. Til tross for dette problemet, finner vi klare egegebyreffekter for de tre nevnte sektorene, men de er redusert i tallverdi. Altså er det naturlig nok også her positive skjevheter i MKM-estimatene, som skyldes uobserverte forskjeller mellom kommuner, men det er også en nettoeffekt av endring i gebyrer.

Det er krevende for de fleste lesere å skulle forholde seg til de tolkningsmessige forskjellene mellom estimatene basert på MKM og FE-modellene. I resultatdiskusjonene som følger nedenfor, vil vår hovedstrategi være å presentere resultatene basert på MKM-modellen først. Dette blir så supplert med andre modellvarianter, dels FE-modellen og dels varianter av MKM-modellen der vi kun ser på deler av datamaterialet. For det første deler vi inn kommunene etter inntektsnivå (kommuner sortert etter frie inntekter per innbygger), og for det andre ser vi også på separate analyser av hhv. første og siste år i perioden 2002–2009. Dette gjøres for å få fram resultatenes robusthet overfor alternative datagrunnlag og modellformuleringer. Vi oppfatter dermed MKM-modellen som vår hovedmodell, men tolkningsmessig er det også interessant å studere resultatene basert på FE-modellen og de forskjellene som oppstår mellom MKM- og FE-modellene.

8.4 Virkninger av frie inntekter

De økonomiske variablene i modellen er hhv. frie inntekter, øremerkede tilskudd, gebyrinntekter og priser. I forbindelse med statlig styring er det i hovedsak inntektsvariablene (fri inntekt, øremerkede tilskudd og til dels gebyrer) vi er mest opptatt av. I dette avsnittet starter vi med å rapportere og diskutere hvordan frie inntekter påvirker prioriteringen mellom tjenestene. Prioriteringen er av stor interesse i seg selv, fordi den sier noe om hvordan økt realinntekt gradvis påvirker sammensetningen av tjenestetilbudet over tid. Den er også interessant fordi elasticiteten med hensyn på frie inntekter indirekte kan fange opp forskjeller i hvor sterke juridiske virkemidler som finnes for hver sektor. Dette var et sentralt tema i Håkonsen m.fl. (2000), og det er derfor interessant å se hvordan inntektselastisitetene (og evt. bindingene) har utviklet seg siden den gang. Før vi rapporterer selve tallene, påpeker vi at alle elasticiteter har følgende generelle fortolkning, altså et mål på hva som skjer med en tjenestesektor x ved en endring i en vilkårlig variabel y :

$$\text{Elastisitet av tjeneste } x \text{ mhp. variabel } y = \frac{\% \text{ endring i mengde av tjeneste } x}{\% \text{ endring i variabel } y} \quad (5)$$

I dette avsnittet setter vi altså fokus på frie inntekter, og elasticitetene måler da hvor mange prosent mer en kommune vil tilby av hver tjeneste per prosent økning i nivået på fri inntekt. Vi viser først resultatene fra det vi betrakter som hovedmodellen, dvs. en modell der alle kommuner og alle år behandles som uavhengige observasjoner.

Tabell 8-5. Elastisiteter mhp. frie inntekter. MKM- modell der alle observasjoner (kommuner og år) er uavhengige.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
Fri innt	1,01	0,47	0,47	0,63	0,69	0,83	0,72	1,56	1,36	1,29
Fri innt2	1,32	0,61	0,61	0,82	0,90	1,09	0,94	2,04	1,78	1,69

Inntektselastisiteter oppgis normalt i en skala der gjennomsnittet vektet med hvert godes budsjettandel er lik 1,0. Alle goder med inntektselastisitet større enn 1 kalles i fagterminologien for luksusgoder (inntektselastiske goder). Goder med elasticitet lik 1 er såkalt inntektsnøytrale, mens goder med inntektselastisitet lavere enn 1 kategoriseres som nødvendighetsgoder. Denne skalaen blir i vårt tilfelle påvirket av at inntektene er delt opp i tre underkategorier: frie inntekter, tilskuddsinntekter og gebyrinntekter. Når frie inntekter utgjør 76,6 % av totale inntekter i det totale datasettet, vil det veide gjennomsnittet av hver sektors elasticitet mhp frie inntekter bli 0,766, og skillet mellom luksusgoder og nødvendighetsgoder vil også bli forskjøvet tilsva-

rende ned fra 1,0 til 0,766. For å beholde den skalaen og tolkningen som er mest vanlig for inntektselastisiteter, har vi derfor også inkludert en ekstra rad i tabellen kalt "Fri innt2", som er en oppskalering med faktoren $1/0,766$ slik at det vanlige nivået med vektet gjennomsnitt lik 1,0 vises. I det følgende er det denne omskalerte elastisiteten vi fokuserer på i omtalen av tallene.

Vi ser at det er tre sektorer som peker seg ut som de klart mest inntektselastiske og med et til dels kraftig "luksuspreg": kultursektoren (2,04), boligsektoren (1,78), og teknisk og næring (1,69). Også sentraladministrasjon har en elastisitet på godt over 1, med 1,32.

Pleie og omsorg, sosial og barnevern har alle inntektselastisiteter relativt nær 1,0 og framstår dermed som inntektsnøytrale tjenester. For disse tjenestene er det dermed slik at omfanget av tjenestene vil øke prosentvis omtrent like mye som inntektene etter hvert som kommunene får økt kjøpekraft.

De resterende tjenestene har et relativt klart nødvendighetspreg. Dette gjelder særlig for grunnskolen og barnehagene (0,61) og i noe mindre grad også for helsetjenester (0,82).

Tolkningen av disse inntektselastisitetene som indikatorer for grad av juridiske bindinger, ser ut til å rime godt med det en skulle forvente. På forhånd ville nok de fleste peke ut kultursektoren og tekniske tjenester som områder der kommunen står relativt fritt til å gjøre egne prioriteringer – i alle fall sammenholdt mot de fleste andre publikumsrettede tjenestesektorer. Dette blir også klart understreket av casekommunene, jf. kap. 10.7.

I den motsatte enden av skalaen, med svært liten fleksibilitet når det gjelder selve omfanget (mengdebegrepet) av tjenestene, peker nettopp grunnskole og barnehager seg ut. Alle elever i aktuell alder skal gå på grunnskolen. Og i løpet av den perioden vi studerer, har kommunene også fått full plikt til å skaffe barnehageplasser til alle som ønsker det (fra fylte ett år). Resultatene viser da også at nettopp disse to sektorene har de klart laveste nivåene på inntektselastisitetene. Dette er meget interessant da barnehagesektoren i tidligere analyser har framstått som en langt mer inntektselastisk sektor. Går vi tilbake til Borge og Rattsø (1995) der analysene var basert på data fra 1986–1989, hadde barnehagesektoren den høyeste inntektselastisiteten (på lang sikt) av samtlige tjenestesektorer, med en elastisitet på 1,94.¹⁶ Grunnskolen var derimot også på 80-tallet den aller minst inntektselastiske tjenestesektoren. Rykker vi fram i tid til resultatene i Håkonsen m.fl. (2000) som dekker data fra 1990-årene, var elastisiteten i barnehagesektoren omtrent inntektsnøytral, dvs. nær 1,0. Det samme var tilfelle i analysen til Aaberge og Langørgen (1997) som var basert på data fra 1993. Når vi nå estimerer en stort sett tilsva-

¹⁶ Borge og Rattsø skilte mellom elastisiteter på kort og lang sikt. På kort sikt var barnehagesektoren også relativt elastisk, med en elastisitet på 1,23. Det var kun kultursektoren som hadde høyere inntektselastisitet på kort sikt.

rende modell basert på data for perioden 2001-2009, synker inntektselastisiteten ned mot 0,6.¹⁷ Det har dermed skjedd store endringer i barnehagesektorens inntektselastisitet over tid i løpet av de siste ca. 25 årene.

Disse endringene indikerer en gradvis utvikling fra å være en luksuspreget tjenestesektor, som først ble bygget ut av kommuner med relativt romslig økonomi, til å bli en mer inntektsnøytral sektor på 1990-tallet og til nå å være en tjeneste der – på samme måte som grunnskolen – kommunens inntektsnivå har relativt liten betydning for utgiftsnivået. Dette rimer meget godt med hvordan sektoren stadig har blitt mer omfattet av statlige føringer og endt opp med å være en tjeneste der innbyggerne har et absolutt krav om å få dekket sitt ønske om barnehageplass.

Ingen av de andre tjenestesektorene i modellen kan vise til tilsvarende endringer over tid som barnehagesektoren, hvilket vel også virker rimelig; ingen annen kommunal sektor har vært omfattet av så store endringer og utbygginger som barnehagesektoren i perioden etter årtusenskiftet.

Modell med kommunespesifikke effekter (FE-modell)

I analysen presentert hittil, har alle de totalt 3086 observasjonene i datamaterialet inngått uavhengig av hverandre bortsett fra at det har vært inkludert en egen tidsvariabel som fanger opp rene tidseffekter, jf. diskusjonen omkring MKM- vs. FE-modell i avsnitt 8.3. Forskjellen mellom MKM- og FE-modellene er interessant med tanke på fortolkning av inntektselastisitetene. I resultatene fra MKM-modellen vi hittil har omtalt, reflekterer elastisitetene all variasjon som finnes i inntekt både over tid og mellom kommuner. I resultatene for FE-modellen nedenfor måler elastisitetene derimot hvordan hver enkelt kommune over tid har prioritert utbyggingen av sine tjenestesektorer etter hvert som realinntekten per innbygger har endret seg fra 2002 til 2009.

Tabell 8-6. Elastisiteter mhp. frie inntekter. Modeller med og uten kommunespesifikke konstantledd.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
MKM	1,32	0,61	0,61	0,82	0,90	1,09	0,94	2,04	1,78	1,69
FE	1,40	0,79	0,90	0,82	0,90	1,12	1,29	1,21	1,25	1,17

¹⁷ Det er imidlertid en viktig forskjell mellom den herværende rapport og Håkonsen m.fl. (2000) siden gebyrinntektene er trukket ut på samme måte som tilskuddene i den førstnevnte. I Håkonsen m.fl. var gebyrene en del av de frie inntektene. Når vi tar hensyn til dette i denne analysen har det imidlertid minimal betydning for inntektselastisitetens størrelse for perioden 2002-2009. Den faller fra 0,63 til 0,61.

I denne tabellen er elastisitetene for begge modeller oppskalert til et vektet gjennomsnittsnivå på 1,0, som forklart i tilknytning til Tabell 8-5 ovenfor. I FE-modellen er det altså kun variasjonen innen hver kommune som er grunnlaget for de estimerte koeffisientene. Det er da naturlig at det blir en mer sammenpresset elastisitetsstruktur, dvs. mindre avvik både oppover og nedover fra det inntektsnøytrale nivået der elastisiteten er 1,0. Dette ser vi også i stor grad er tilfelle; de minst elastiske sektorene blir nå barnehage, helse, grunnskole og pleie- og omsorgssektoren, med elastisiteter på hhv. 0,79, 0,82 og 0,90 for de to sistnevnte. I den andre enden finner vi nå teknisk/næring med 1,17 og administrasjon med 1,40. I tillegg til større konvergens rundt nivået 1,0 er det imidlertid også visse kvalitative forskjeller mellom MKM- og FE-modellene. Dette gjelder spesielt for barnevern, som har relativt lav elastisitet i MKM-modellen, mens den har nest høyest elastisitet i FE-modellen. Når vi kontrollerer for alle uobserverte kommunespesifikke forhold, har det altså vært en sterkere sammenheng mellom hver kommunes inntektsøkning og utbygging av barnevernssektoren.

Oppsplitting av datamaterialet i tid og etter inntektsnivå

For ytterligere å belyse hvordan hhv. tidsdimensjonen og variasjon i kommunenes inntektsnivå har påvirket elastisitetene med hensyn på frie inntekter, har vi også gjort to ytterligere inndelinger av datamaterialet. I begge tilfellene er det modellen uten kommunespesifikke effekter (MKM-modellen) vi fokuserer på. Vi har for det første estimert modellen i hver ende av tidsaksen, dvs. kun for data fra hhv. 2002 og 2009. For det andre har vi delt inn kommunene i fire kvartiler basert på nivået på frie inntekter per innbygger og estimert separate modeller der vi kun lar de 25 % fattigste (1. kvartil) og de 25 % rikeste (4. kvartil) av kommunene inngå i datamaterialet.¹⁸ Nedenfor viser vi resultater for alle disse fire ekstra modellvariantene, og i tillegg har vi med utgangsmodellen der alle kommuner og alle årganger inngår som sammenligningsgrunnlag i tabellens første rad.

¹⁸ Vi har her brukt den samme definisjonen av frie inntekter som ellers i modellanalysene, dvs. totalinntekt fratrukket øremerkede tilskudd og gebyrer. Vår bruk av frie inntekter avviker dermed noe fra definisjonen av frie inntekter brukt av Teknisk Beregningsutvalg, jf. eksempelvis Vedlegg 4 i TBU-rapport for våren 2011.

Tabell 8-7. Elastisiteter mhp frie inntekter. Oppdeling av datamaterialet etter tidspunkt og etter nivå på frie inntekter per innbygger.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
MKM	1,32	0,61	0,61	0,82	0,90	1,09	0,94	2,04	1,78	1,69
MKM, 2002	1,15	0,78	0,57	0,86	0,97	0,80	0,95	1,90	1,70	1,66
MKM, 2009	1,31	0,65	0,71	0,92	0,95	0,97	0,90	1,81	1,62	1,49
MKM, 1.kvartil (fattigst)	1,02	0,96	0,80	0,93	0,95	1,48	1,29	1,37	2,01	1,13
MKM, 4.kvartil (rikest)	1,11	0,65	0,53	0,56	0,91	0,99	0,62	1,84	1,36	1,91

Et generelt trekk det er viktig å ta hensyn til i tolkningen av disse resultatene, er at enhver innskrenking av datamaterialet (fjerning av observasjoner) vil ha en generell tendens til å svekke signifikans og styrken av de estimerte koeffisientene. Eksempelvis vil jo modellene med data kun for ett år kun ha 1/8-del av observasjonene i modellen der alle årgangene inngår. Dermed blir estimatene svekket. Og ”svakere” resultater i forbindelse med inntektselastisiteter vil innebære en større samling rundt nivået 1,0, som er det nivået som ville falle ut av modellen dersom alle regresjonskoeffisienter var lik null. Denne generelle nivåeffekten kan i noen tilfeller skjule den mer strukturelle effekten av hhv. tidsdimensjonen og inntektsnivå som vi her ønsker å isolere.

Et eksempel på dette fenomenet ser vi når det gjelder barnehager og sammenhengen mellom modellene ”alle”, 2002 og 2009. Nivået i begge ender, dvs. både i 2002 og i 2009 er høyere (nærmere 1) enn i modellen der vi har med alle årgangene. Vi får dermed først og fremst en kvalitativ indikasjon på at inntektselastisiteten i barnehagesektoren (som forventet) har blitt lavere mot slutten av perioden enn i starten. Det at den også i slutten av perioden (2009) er høyere enn i hele perioden samlet, er nok mer et utslag av generelt svakere resultater enn en genuin effekt av utviklingen over tid. For mange av de øvrige sektorene er det ikke veldig store endringer mellom 2002 og 2009-resultatene. Grunnskolen ser imidlertid ut til å ha blitt noe mer inntektsfølsom (elastisk) i 2009. Dette kan muligens indikere et lavere omfang av juridiske bindinger rettet mot skolesektoren i 2009 enn i 2002 (eller at bindingene relativt sett har blitt svakere i forhold til andre tjenestesektorer). Et poeng som nevnes fra caseundersøkelsene som kan understøtte dette (jf. kap. 10.5), kan være opphevingen av klassebegrepet og klassedelings-tallene i 2003, som jo har økt fleksibiliteten noe i gruppesammensetningen i grunnskolene. Vi presiserer imidlertid at dette er en nokså spekulativ tolkning.

Når det gjelder skillet mellom de 25 % av kommunene med hhv. lavest og høyest nivå i frie inntekter per innbygger, ser vi at det er en god del avvikende mønstre mellom disse. Hvis vi også her fokuserer på barnehagesektoren, finner vi at elastisiteten mhp fri inntekt er lavest for høyinntektskommunene. Igjen er dette som forventet med tanke på at høyinntektskommunene

nok har ledet an i utbyggingen i retning av full barnehagedekning gjennom 2000-tallet. Denne sektoren har dermed – i gjennomsnitt – gått i ”metning” eller nådd full dekning tidligere i høyinntektskommuner enn i kommuner med lavere inntekter. Blant de fattigste 25 % av kommunene ser vi videre at det er sosialsektoren og boligsektoren som har høyest inntektselastisitet. For de 25 % rikeste kommunene finner vi to helt andre sektorer, nemlig kultursektoren og teknisk/næring som de klart mest inntektselastiske sektorene. Dette er mer på linje med resultatene for alle kommuner samlet. Tolkningen av dette er trolig at det er kultursektoren og teknisk/næring som i minst grad går ”i metning” for de rikeste kommunene. De kommunene som har litt ekstra inntekter per innbygger sammenlignet med kommuner flest, bruker altså i størst grad sine ekstra inntekter på disse to sektorene. Dette er også helt i tråd med det casekommunene formidler i kap. 10.7. Motstykket blir jo da at det er disse to sektorene det vil bli saldert mest i ved behov for innstramninger.

8.5 Virkninger av øremerkede tilskudd

Vi starter med å vise elastisitetene til hver sektor med hensyn på de totalt 9 øremerkede tilskuddene som inngår i analysene. Som omtalt tidligere, har vi utelatt tilskudd til sektor nr. 7 (barnevern) fra modellen pga. for mange observasjoner med null i tilskudd. Vi har som nevnt i avsnitt 7.2 benyttet laggede verdier for tilskudd for å redusere problemer med omvendt kausalitet.

Tabell 8-8. Elastisiteter mhp. øremerkede tilskudd. MKM-modell der alle observasjoner (kommuner og år) er uavhengige. N = 3056.

	<i>1ADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>7BAVER</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
T1	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
T2	0,06	0,07	0,05	0,05	0,05	0,06	0,03	0,06	0,07	0,06
T3	0,01	0,00	0,03	0,00	0,00	0,06	0,02	0,04	0,01	0,00
T4	0,01	0,01	0,00	0,04	0,01	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01
T5	0,00	0,01	0,01	0,00	0,03	0,00	0,03	0,00	0,02	0,01
T6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
T8	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00
T9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
T10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	-0,01	0,01

Det første og mest slående resultatet er at tilskuddselastisitetene blir nokså små i tallverdi. Tolkningen er som alle andre elastisiteter, prosentvis endring i mengden av den aktuelle tjenesten per prosent endring i tilskudd eller gebyr, jf. formel (5) ovenfor. Som det framgår av uttrykk (VIII) i vedlegg 1, blir imidlertid dette et tall som blir forankret på et nivå som reflekterer

hvor stor andel av den totale inntekten hvert tilskudd utgjør. Disse andelene er typisk små, og dermed blir også skalaen for tilskuddselastisitetene vanskelig å tolke direkte for de fleste lesere. På samme måte som i Håkonsen m.fl. (2000) har vi derfor omskalert resultatene av de øremerkede tilskuddene til en alternativ skala, nemlig hvor stor andel av en ekstra krone i tilskudd som blir brukt i hver av de ulike tjenestesektorene som inngår i modellen. Se ellers mer i vedlegg 1, ligning (XI) angående denne omskaleringen.

Tabell 8-9. Utgiftsøkning per krone ekstra tilskudd. Brutto tilskuddseffekter. MKM-modell der alle observasjoner (kommuner og år) er uavhengige. N = 3056.

	<i>1ADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>7BAVER</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
Fri innt	0,13	0,05	0,15	0,04	0,26	0,04	0,02	0,08	0,03	0,20
T1	0,42	0,11	0,25	-0,03	0,10	0,02	0,03	0,10	0,07	-0,08
T2	0,10	(0,12)	0,23	0,05	0,27	0,04	0,01	0,04	0,02	0,13
T3	0,05	0,03	0,61	0,02	-0,08	0,18	0,04	0,12	0,01	0,02
T4	0,09	0,07	0,01	0,27	0,22	0,02	0,04	0,04	0,01	0,23
T5	0,01	0,07	0,18	0,00	0,59	0,00	0,05	0,00	0,02	0,07
T6	0,11	0,08	0,25	0,04	0,20	0,16	0,01	0,04	-0,02	0,13
T8	0,18	0,25	0,18	0,05	0,11	0,01	0,06	0,13	0,00	0,03
T9	0,11	0,11	0,22	0,05	0,25	0,03	0,02	0,07	0,04	0,11
T10	0,08	0,08	0,12	0,03	0,22	0,07	-0,01	0,10	-0,02	0,33

Grunnlaget for disse tallene er i mange tilfeller meget små tilskudd som utgjør en liten andel av totale utgifter i hver sektor. Dermed skal en være noe forsiktig med å overfortolke disse tallene – spesielt i de sektorene der tilskuddenes andel av totale utgifter er på helt ubetydelige nivåer, jf. Tabell 6-2 i avsnitt 6.2. Det mest interessante aspektet ved tilskuddene er trolig spørsmålet om treffsikkerhet eller grad av lekkasje for hver tjenestesektor. For denne diskusjonen er det sentralt å huske på at økt inntekt ville ha blitt brukt til å styrke tjenestetilbudet også dersom inntektene kom i form av frie inntekter. Derfor har vi også inkludert den øverste raden i tabellen, som nettopp viser hvordan en krone ekstra i frie inntekter ville ha blitt fordelt blant sektorene – i følge modellens estimerte koeffisienter og ligning (XI) i vedlegg 1. De sektorene som får størst andel av en økning i frie inntekter ser vi da blir pleie- og omsorg (26 øre), teknisk sektor (20 øre) og grunnskolen (15 øre). Etter at disse tre sektorene har fått sitt, er 61 øre av den ekstra krona brukt opp slik at det kun gjenstår 39 øre til fordeling mellom de resterende sju tjenestekategoriene.

For de øremerkede tilskuddene kan et aktuelt mål på effekt eller grad av treffsikkerhet være hvor stor del av en krone i øremerket tilskudd som blir brukt opp i den tilskuddsmottakende sektoren selv. Dette vises av diagonalelementene vist med fet skrift i tabellen. Hvis vi bruker den første sektoren (administrasjon) som eksempel, er da tolkningen av tallet 0,42 for T1 at

dersom vi gir 1 krone ekstra i øremerket tilskudd til administrasjonssektoren, vil 42 øre av dette blir brukt til utgiftsøkning i administrasjon (egentilskuddseffekt), mens de resterende 58 ørene vil ”lekke” over til andre sektorer. De sektorene som det i følge modellresultatene ”lekker” mest på, er hhv. grunnskolen med 25 øre og pleie- og omsorg med 10 øre. Det er ikke unaturlig at lekkasjeeffektene blir sterkest på de sektorene som har høyest utgiftsandeler, dvs. store sektorer som pleie-/omsorg og grunnskolen. De øremerkede tilskuddene som ut fra disse resultatene peker seg nokså klart ut med høyest grad av treffsikkerhet (minst grad av lekkasje), er grunnskolen med 39 % lekkasje og pleie og omsorg med 41 % lekkasje. For samtlige andre sektorer er lekkasjegraden mer enn 50 % og for flere av sektorene er lekkasjeeffekten svært stor.

Det er overaskende nok slik at barnehagesektoren figurerer blant de sektorene der det er størst lekkasjeeffekter. Av en ekstra krone i statstilskudd til barnehagene blir det – i følge modellen – kun brukt 12 øre ekstra til barnehagesektoren selv. Det er imidlertid flere viktige forbehold angående dette resultatet som gjennomgås i det følgende. På grunn av disse forbeholdene har vi satt tallet 0,12 for barnehagene i Tabell 8-9 i parentes, da dette tallet ikke må tolkes som et uttrykk for at den reelle graden av lekkasje av barnehagetilskuddet er det modellen påstår, nemlig en lekkasjeeffekt på 88 øre per krone i tilskudd.

For det første er det et viktig poeng at barnehageutgiftene er delt mellom kommunene og private barnehager. Bruttoutgiftene til barnehager i Kostra fanger bare opp deler av totale driftskostnader i de private barnehagene – dvs. overføringen av statlig tilskudd og kommunalt driftstilskudd til de private barnehagene. Dermed fanger ikke bruttoutgiftene i Kostra opp de delene av kostnadene i de private barnehagene som overstiger statlig og kommunalt tilskudd. Tilskuddsvariabelen i modellen fanger derimot opp alt statstilskudd til hele barnehagesektoren, dvs. både de kommunale og de private. Dette innebærer at utgiftsbegrepet og tilskuddsvariabelen ikke matcher hverandre tilstrekkelig godt, og dette er en av flere viktige forklaringer på at vår modell påstår store lekkasjeeffekter av barnehagetilskuddet. Betydningen av dette fenomenet er også økende over tid gjennom den studerte perioden, siden andelen av alle barnehageplasser i private barnehager har økt, fra ca. 43 % i 2002 til ca. 47 % i 2010.

For det andre har andelen av de totale driftskostnadene i barnehagene som er finansiert med foreldrebetaling gått ned gjennom perioden. Foreldrebetalingens andel av totale brutto driftskostnader i barnehagene har falt fra ca. 21 % i 2002 til ca. 9 % i årene 2010. Reduksjonen i foreldrebetalingen har skjedd gradvis gjennom hele perioden, og har vært en bevisst politikk som ble innført i forbindelse med barnehageforliket og maksimalsatser for foreldrebetalingen. Den største reduksjonen fra ett år til det neste, skjedde fra 2005 (15,2 %) til 2006 (11,3 %). En kan dermed si at deler av lekkasjeeffekten av barnehagetilskuddet er en villet politikk fordi øk-

ningen av statstilskuddet skulle bidra til å redusere foreldrebetalingen i stedet for å finansiere økte bruttoutgifter.

For det tredje har det i løpet av den studerte tidsperioden blitt innført styrkede juridiske virkemidler overfor barnehagesektoren (rett til barnehageplass og krav om likebehandling av private barnehager). Dermed kan en si at mye av opptrappingen av ressursinnsats til barnehagesektoren har vært drevet fram av de juridiske virkemidlene snarere enn av de øremerkede tilskuddene til barnehagene. Siden de juridiske virkemidlene har vært så sterke, måtte kommunene i prinsippet ha prioritert barnehageutbygging like sterkt uansett om kommunene ble finansiert av statlige tilskudd til barnehager eller av rammefinansiering av et tilsvarende totalt beløp. Når et juridisk virkemiddel har dominert over de økonomiske virkemidlene, er det således naturlig at modellen fanger opp en svakere isolert effekt av det økonomiske virkemidlet (statstilskuddet).

Det fjerde og siste forholdet som kan bidra til å forklare modellens meget svake tilskuddseffekt, er at en god del kommuner allerede har ligget nokså nær full barnehagedekning gjennom mange av årene dataperioden dekker. Selv om de øremerkede tilskuddene har blitt trappet opp gjennom perioden, har det da skjedd nokså lite med bruttoutgiftene til barnehager i de kommunene som allerede har hatt nær full barnehagedekning, og dette bidrar også til å svekke den gjennomsnittlige effekten modellen måler. Det er kommunenes budsjettandeler som er den avhengige variabelen (venstresidevariabelen) i analysen, dvs. den variabelen som modellens forklaringsvariabler skal forklare utviklingen av. Det er svært stor forskjell på hvilken økning budsjettandelen til barnehager har hatt fra kommune til kommune i perioden 2002 til 2010. Det uveide gjennomsnittet for årlig vekst i budsjettandel er på 0,4 prosentpoeng per år. Dette innebærer en samlet vekst over åtte år på 3,2 prosentpoeng når budsjettandelene uttrykkes som prosenter. Det er imidlertid 44 kommuner som har dobbelt så høy årlig vekst som gjennomsnittet, dvs. fra 0,8 prosentpoeng og oppover per år. Disse kommunene har dermed en samlet vekst i barnehagens budsjettandel på fra 6,4 prosentpoeng og oppover. I den andre enden av skalaen finner vi imidlertid også 125 kommuner som har hatt en årlig vekst i budsjettandelen til barnehager på under 0,2 prosentpoeng. Denne gruppen med moderat vekst i barnehagens budsjettandel består nesten utelukkende av småkommuner. Av disse 125 er det også 48 kommuner som har hatt negativ utvikling i budsjettandelen til barnehager i løpet av perioden 2002 til 2010. I modellberegningene teller alle kommuner likt (uavhengig av størrelse). Det betyr at den moderate og i noen tilfeller negative veksten i budsjettandeler til barnehager blant småkommuner bidrar til å trekke modellens beregnede tilskuddseffekt på utgiftsøkning til barnehager nedover. En modell der observasjonene ble vektet med innbyggertall ville dermed utvilsomt ha funnet en sterkere tilskuddseffekt enn det våre beregninger viser.

Totalt sett bidrar disse fire forholdene trolig til å forklare at modellen ikke fanger opp en større effekt av barnehagetilskuddet enn det som vises i parentes i Tabell 8-9. Det er derfor god grunn til å ta klare forbehold omkring tolkningen av dette resultatet. Statistikken i Kostra fra år til år fra 2002 til 2010 viser da også at økningen i kommunenes bruttoutgifter de fleste årene har vært minst like stor som økningen i de øremerkede tilskuddene til barnehager. Og da har altså en del av utgiftsøkningen som har skjedd i de private barnehagene ikke blitt fanget opp. Det er derfor åpenbart ikke slik at statstilskuddet har blitt brukt til noe annet enn økte barnehageutgifter. Modellkoeffisienten vår modell beregner fanger altså ikke opp sammenhengen mellom tilskudd og ressursbruk til barnehager på en god nok måte, og de momentene som står omtalt i diskusjonen ovenfor er alle viktige årsaker til dette resultatet.

Hva oppnås egentlig ved å bruke tilskudd? Differanse-effekt av øremerket tilskudd sammenlignet med rammetilskudd innenfor samme totale økonomiske ramme

Som kommentert i kapittel 3.1, bør styringseffekten eller graden av treffsikkerhet av å bevilge midler i form av et øremerket tilskudd ideelt sett ikke vurderes ut fra bruttoeffekten av de øremerkede tilskuddene. I stedet bør det fokuseres på differanseeffekten av å gi en krone i øremerket tilskudd i stedet for en krone som økning i frie inntekter. En slik differanseeffekt vil vi få dersom vi for hver av de ni tilskuddskategoriene trekker fra den øverste raden i tabellen (fri inntekt). Da får vi fram hva politikerne på Stortinget egentlig oppnår ved å bevilge et øremerket tilskudd framfor å legge de samme midlene inn i rammetilskuddet. Dette er synliggjort i tabellen nedenfor.

Tabell 8-10. Effekt av å gi øremerkede tilskudd målt som differanseeffekten av å gi en krone i øremerket tilskudd framfor å gi en krone som økt rammetilskudd. N = 3056.

	<i>1ADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>7BAVER</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
T1	0,29	0,06	0,10	-0,07	-0,16	-0,02	0,01	0,03	0,04	-0,28
T2	-0,03	(0,07)	0,08	0,01	0,00	0,00	-0,01	-0,03	-0,01	-0,07
T3	-0,08	-0,02	0,46	-0,02	-0,34	0,14	0,02	0,05	-0,02	-0,18
T4	-0,04	0,01	-0,14	0,23	-0,05	-0,02	0,02	-0,04	-0,02	0,03
T5	-0,12	0,02	0,03	-0,04	0,33	-0,04	0,03	-0,07	-0,01	-0,13
T6	-0,01	0,02	0,10	0,01	-0,06	0,13	-0,01	-0,03	-0,06	-0,07
T8	0,05	0,19	0,03	0,02	-0,15	-0,02	0,04	0,06	-0,03	-0,17
T9	-0,02	0,05	0,07	0,01	-0,01	-0,01	0,00	-0,01	0,01	-0,09
T10	-0,05	0,03	-0,03	-0,01	-0,04	0,04	-0,03	0,02	-0,05	0,12

Den observante leser vil her se at dersom vi summerer effektene av et tilskudd horisontalt (over alle tjenestesektorene), vil vi få sum lik null. Dette følger definisjonsmessig siden differanseeffekten summert for alle sektorer av å gi en ekstra krone på én måte framfor en annen, nødven-

digvis må bli null. Sagt på en annen måte; sterkere prioritering av én sektor må nødvendigvis føre til lavere prioritering av noe annet, så lenge det totale antall kroner til kommunene antas å være uforandret. Siden denne tabellen kun er en omskalering av den forrige, blir selve omtalen i stor grad en gjentakelse av poengene angående lekkasjeeffekter omtalt i forrige tabell. Det er derfor selve tallene som sådan det kan være interessant for enkelte lesere å studere nærmere i denne omskalerte versjonen. Vi kan generelt legge merke til at det for flere av tilskuddene (eksempelvis T2, T6, T9 og T10, dvs. barnehager, sosialsektoren, boligsektoren og teknisk sektor) stort sett blir nokså små omprioriteringer, dvs. kun noen relativt få øre i differanseeffekt i plus og minus bortover langs de ulike tjenestesektorene. Vi vil imidlertid igjen påpeke de spesielle forholdene angående barnehager omtalt i tilknytning til Tabell 8-9 som tilsier at modellens resultater angående barnehager blir nokså misvisende for denne sektoren.

For andre tjenester er den positive opp-prioriteringen av egen sektor som følge av tilskudd nokså tydelig, eksempelvis tilskudd til administrasjon og grunnskole. Dermed blir det nødvendigvis også større negative omprioriteringseffekter for de øvrige sektorene.

Det er interessant å merke seg at raden i Tabell 8-10 som viser effekt av barnehagetilskuddet, raden T2, viser at det generelt blir relativt små omprioriteringseffekter dersom tilskuddet til barnehager ble byttet ut med rammetilskudd. Dette kan sies å være i tråd med det en skulle forvente etter at omfanget av barnehageplasser har blitt lovpålagt, og dette resultatet gir dermed støtte for å hevde at det ikke er grunn til å forvente store omprioriteringer som følge av overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren fra 2011. Dette vel å merke for en gitt total budsjетtramme for kommunen, dvs. at kommunen får akkurat samme beløp lagt inn i rammetilskuddet som det den mister i form av fjernet statstilskudd til barnehagene. Som tidligere omtalt i avsnitt 3.2, vil det imidlertid bli en inntektseffekt for kommuner som hhv. taper og vinner på innlemmingen. De nye kriteriene i inntektssystemet vil kun delvis fange opp variasjonen i faktisk etterspørsel etter barnehageplasser i den enkelte kommune. Dermed vil noen kommuner få mer penger i følge kriteriene enn det de fikk i statstilskudd – og motsatt. En slik inntektseffekt vil i prinsippet fungere som enhver annen endring av rammetilskuddet, og kan sies å være en vilkårlig eller utilsiktet inntektsomfordelende effekt av innlemmingen av barnehagetilskuddet. For de fleste kommuner vil imidlertid avviket mellom gammel tilskuddsfinansiering og ny rammefinansiering bli moderat.

Robusthet av tilskuddseffekter ved bruk av andre modell- og datagrunnlag

I omtalen av resultater angående virkninger av frie inntekter kom vi inn på totalt seks ulike kombinasjoner av modeller og datagrunnlag. Hovedmodellen var modellen der alle kommuner og årganger inngår som selvstendige og uavhengige observasjoner (MKM-modell). Videre så vi

på resultater fra en modell med kommunespesifikke konstantledd for hver av de 382 kommunene som inngår i paneldatasettet (FE-modell). Vi så også på hva som særpreger det første og siste året (2002 og 2009), samt betydningen av kommunenes inntektsnivå ved å kjøre separate analyser for de 25 % med hhv. lavest og høyest fri inntekt per innbygger. Det vil bli svært plasskrevende å presentere resultater fullt ut fra alle disse modellvariantene. Det er heller ikke noe stort poeng å gjøre dette, da mange av tilskuddseffektene som går fram av tabellene ovenfor, holder seg relativt stabile på tvers av de ulike modellvariantene. Generelt er det mest interessant å se på egentilskuddseffektene, dvs. hvordan et tilskudd til en sektor påvirker utgiftene i den samme sektoren. Av plasshensyn nøyer vi oss her med kun å vise egentilskuddseffektene, dvs. samme tall som de uthevede diagonalelementene i den komplette tabellen Tabell 8-9. For krysstilskuddseffektene (utenfor diagonalen) er det generelt mindre forandringer, derfor utelates disse.

Tabell 8-11. Utgiftsøkning per krone ekstra tilskudd. Brutto tilskuddseffekter. Kun egentilskuddseffekter. N = 3056.

	<i>1ADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
MKM-modell	0,42	(0,12)	0,61	0,27	0,59	0,16	0,13	0,04	0,33
FE-modell	0,13	(0,10)	0,40	0,09	0,34	0,07	0,02	0,01	0,18
MKM, kun 2002	0,97	(0,10)	0,85	0,33	1,97	0,22	0,27	-0,01	0,42
MKM, kun 2009	0,39	(0,58)	0,53	0,51	0,56	0,16	0,04	0,01	0,29
MKM 1.kvartil (25 % lavest innt)	0,58	(0,13)	0,71	0,43	0,60	0,19	0,26	-0,08	0,39
MKM 4.kvartil (25 % høyest innt)	0,33	(0,13)	0,52	0,17	0,57	0,18	0,03	0,07	0,28

Siden vi i omtalen i tilknytning til Tabell 8-9 har tatt klare forbehold om modellens resultater for effekten av barnehagetilskuddet, har vi også i Tabell 8-11 satt en parentes rundt resultatene angående barnehagesektoren.

Den første raden, MKM, er diagonalelementene vi allerede har vist i Tabell 8-9 ovenfor. Merk at vi her ikke får med barnevernssektoren (sektor 8) siden det ikke har inngått tilskudd til denne i beregningene. I modellen med kommunespesifikke effekter (FE) får vi igjen – som for virkningene av frie inntekter i forrige avsnitt – generelt trangere resultater. I denne modellen er det kun variasjonen innad i hver kommune over tid som fanges opp. Vi ser at egentilskuddseffektene blir lavere i samtlige sektorer. Bortsett fra den generelle nedskaleringen holder imidlertid de kvalitative trekkene seg om lag uforandret.

Det mest bemerkelsesverdige når det gjelder de separate årgangene 2002 og 2009 sammenlignet med modellen der alle år inngår, er at vi finner en del sektorer der tilskuddseffektene er klart større i endeårene enn i hele materialet (alle årene) samlet. Det største utslaget får vi i barneha-

gesektoren i 2009 der vi får en egentilskuddseffekt på 0,58, dvs. en betydelig lavere grad av lekkasje enn i de øvrige modellvariantene. Det er vanskelig å forklare hva som ligger bak dette resultatet når alle de øvrige modellvariantene indikerer en meget lav egentilskuddsrespons på tilskuddet til barnehager. Det kan muligens skyldes at 2009 var et år preget av en siste innspurt på veg mot full barnehagedekning, og at modellen fanger opp en større korrelasjon mellom økte utgifter til barnehager og økning av statstilskudd for 2009 enn datamaterialet for øvrig.

I den motsatte enden av tidsperioden dataene våre dekker, ser vi at det for pleie- og omsorgssektoren var en meget stor tilskuddsrespons i 2002, med en estimert budsjettøkning på 1,97 per krone gitt som tilskudd til denne sektoren. Her er det mulig at dataene fanger opp de siste effektene av Handlingsplanen for eldreomsorgen, som deretter ikke lenger preger de senere dataårgangene.¹⁹

Det er generelt moderate utslag i modellene der vi skiller ut de 25 % av kommunene som har hhv. lavest og høyest frie inntekter per innbygger. Det viktigste resultatet av å dele inn datamaterialet på denne måten, er kanskje at den beskrivende statistikken for det kvartilinddelte materialet, gir relevant informasjon om fordelingseffektene av øremerkede tilskudd. En rekke tidligere analyser har påvist at øremerkede tilskudd har hatt en tendens til å forsterke eksisterende inntektsforskjeller mellom kommuner, jf. også kap. 5. Dette var i sterk grad tilfelle på 1990-tallet, og i datagrunnlaget til Håkonsen m.fl. (2000) var det slik at de 25 % rikeste kommunene mottok hele 119 % mer i øremerkede tilskudd per innbygger enn de 25 % fattigste kommunene. Dette fenomenet er velkjent og omtales også bl.a. i NOU 2005:18 (Borge-utvalget). Det viser seg imidlertid at de øremerkede tilskuddene gitt i årene etter 2000, er mindre skjevfordelte. Målt som andeler mottok de 25 % fattigste kommunene i vårt datasett 11,92 % av sine totale inntekter i form av øremerkede tilskudd. De 25 % rikeste mottok kun 8,48 %. *Relativt til øvrige inntekter* er altså øremerkede tilskudd mindre skjevfordelte. Dette var motsatt i dataene på 1990-tallet. Siden nivået på inntekter per innbygger er betydelig høyere blant de 25 % rikeste kommunene, blir det imidlertid slik at de øremerkede tilskuddene *absolutt sett* (målt i kroner per innbygger) forsterker de eksisterende inntektsforskjellene. De 25 % rikeste kommunene mottok i perioden 2001–2009 16,7 % mer i øremerkede tilskudd per innbygger enn de 25 % fattigste. Sammenlignet med 1990-årene er altså den inntektsforsterkende effekten blitt lavere, men den er fortsatt til stede.

Når det gjelder selve resultatforskjellene vist i Tabell 8-11, ser vi en viss tendens til at egentilskuddseffektene er høyere for lavinntektskommunene enn for høyinntektskommunene. Dette

¹⁹ Handlingsplanen gjaldt opprinnelig for årene 1998–2001, men ble senere vedtatt forlenget slik at varigheten ble forskjøvet ut 2002 og 2003. Se bl.a. Husbanken (2004).

gjelder for syv av de totalt ni sektorene. De mest markante økningene er for helsesektoren, administrasjon og kultursektoren. Merkelig nok blir egentilskuddseffekten for boligsektoren negativ for lavinntektskommunene, hvilket logisk sett er mulig, men likevel lite sannsynlig. Det skal her framheves at egentilskuddsparameteren η_{99} i relasjon (1) ikke er signifikant på 5 % nivå, jf. Tabell 8-2, så det er dermed liten grunn til å vektlegge dette resultatet.

8.6 Sektorvise gebyrinntekter og brukerbetaling

Siden hovedtemaet er statlig styring gjennom øremerkede tilskudd og juridiske virkemidler, står ikke effekter av sektorvise gebyrer like sentralt i analysen som de inntektskategoriene vi hittil har analysert. En viktig motivasjon for å ha gebyrer med i modellen som egen inntektstype har vært å få et mer rendyrket og korrekt begrep for de frie inntektene studert i avsnitt 8.4.²⁰ Slik sett er altså den viktigste motivasjonen at gebyrinntektene bidrar til å gi bedre og tydeligere resultater for andre variabler som inngår i modellen og som er omtalt i avsnittene ovenfor. Det er imidlertid også av interesse å se hvordan gebyrinntektene i seg selv påvirker utgiftsprioriteringen når gebyrinntektene inngår i modellen på samme måte som de sektorvise øremerkede tilskuddene. Også her benytter vi laggede verdier på gebyrene av grunner diskutert i avsnitt 7.2.

Det har vært gjort mange analyser av kommunenes gebyrer, blant annet i forbindelse med den såkalte ”flypaper-effekten”, jf. bl.a. Borge (2000). Flypaper-effekten går ut på at penger ”fester seg der de først kommer” i skillet mellom privat og kommunal sektor. I en full optimalisering der både sammensetning og nivå av hhv. privat og kommunalt produserte goder inngår, skal det i prinsippet ikke spille noen rolle om det først skjer en inntektsøkning i kommunal eller privat sektor. Hvis kommunal sektor får økt inntekt, kan de gjennom skattelette overføre noe av inntektsøkningen til privat kjøpekraft og privat forbruk – og motsatt. I norsk sammenheng er det generelt lav grad av lokal beskatningsfrihet til å gjennomføre denne type opp- og nedregulering av lokale skatter for å overføre kjøpekraft mellom kommuner og skattebetalere/innbyggere. Nivået på gebyrer og brukerbetaling kan imidlertid i noen grad brukes til et slikt formål, og kan dermed i norsk sammenheng delvis få en rolle som ellers ville blitt fylt av lokalt fastsatte skattesatser.

En annen og beslektet problemstilling har vært kalt ”the revenue substitution hypothesis” eller inntekterstatningshypotesen. Denne ble opprinnelig utformet på bakgrunn av amerikanske forhold rundt 1980, da det ble innskrenkninger i mulighetene for å skrive ut lokale eiendoms-

²⁰ I Håkonsen m.fl. (2000) ble det kun skilt ut øremerkede tilskudd slik at det som der ble omtalt som ”frie inntekter” også omfattet gebyrer.

skatter. Hypotesen går ut på at tapte inntekter fra eiendomsskatter i stor grad ville bli erstattet av økte gebyrer/brukerbetalinger for kommunale tjenester. Empiriske studier har gitt nokså blandede resultater angående denne hypotesen, jf. bl.a. Bailey (1994). I norsk sammenheng finner imidlertid Borge (2000) klar bekreftelse på at det foregår inntektserstatning eller inntektskompensasjon ved hjelp av gebyrsatsene, altså at gebyrer og brukerbetalinger er fiskalt motiverte og delvis motvirker manglende skatteinntekter og rammetilskudd. Vi skal ikke studere selve gebyrene som selvstendig analyseobjekt, men med vår modellformulering og ulike inndelinger av datamaterialet vil vi likevel delvis komme inn på noen av de samme problemstillingene som omtalt ovenfor.

Tabellen nedenfor viser samme type resultater som tidligere vist for de øremerkede tilskuddene i tabellene i forrige avsnitt, dvs. hvordan en ekstra krone i gebyrinntekt fra en sektor (G1, G2 osv. nedover) brukes i de 10 tjenestesektorene. Grunnlaget for disse tallene er formelen vist i ligning (XI) i vedlegg 1. Tolkningen er den samme som for tilskuddene vist i Tabell 8-9.

Diagonalelementene er uthevet, og disse blir det vi kan kalle for egegebyreffekter. I tillegg til de estimerte gebyreffektene har vi også tatt med en første linje i tabellen med beskrivende statistikk. Denne viser hvor stor andel av brutto driftsutgift i hver sektor som utgjøres av gebyrer og brukerbetalinger, og dette er sentralt bakgrunnsstoff for å vurdere resultatene.

Tabell 8-12. Utgiftsøkning per ekstra krone i gebyrinntekt. Modell der alle observasjoner (kommuner og år) er uavhengige. N = 3056.

	<i>1ADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>7BAVER</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
Gebyr-andel	0,035	0,165	0,030	0,072	0,093	–	–	0,083	0,869	0,492
G1	1,36	-0,08	-0,09	0,16	-1,34	0,07	0,08	0,06	0,15	0,64
G2	0,10	0,34	0,20	0,11	0,05	0,08	0,01	0,05	0,00	0,06
G3	-0,15	0,29	0,53	0,09	0,02	0,13	0,06	-0,07	0,20	-0,11
G4	0,07	0,07	0,09	0,61	0,37	0,02	-0,06	0,05	-0,17	-0,05
G5	0,03	-0,15	0,22	0,00	1,48	-0,17	-0,14	-0,04	-0,14	-0,08
G8	0,04	0,12	-0,23	0,30	-0,19	-0,16	0,11	1,38	-0,15	-0,22
G9	0,08	0,09	0,23	0,04	0,26	0,03	0,02	0,05	0,09	0,12
G10	0,08	0,04	0,16	0,04	0,19	0,01	0,00	0,06	0,03	0,38

Når det gjelder den øverste raden, gebyrinntektenes andel av brutto driftsutgifter per sektor, ser vi at det er tre sektorer som peker seg klart ut med størst andel av finansiering gjennom gebyrer/brukerbetalinger. Dette er boligsektoren (86,9 %), teknisk og næring (49,2 %) og barnehager (16,5 %). Det er velkjent at det er mye gebyrfinansiering av teknisk sektor via selvkostbasert brukerbetaling. Tilsvarende har vi for barnehagesektoren alltid hatt et betydelig innslag av foreldrebetaling, selv om denne både absolutt og andelsmessig har gått betydelig ned sammenlignet perioden før maksimalprisen ble innført fra mai 2004. Den voldsomt høye gebyrandelen

i boligsektoren (86,9 %) kombinert med den relativt lave gebyrandelen i pleie- og omsorgssektoren med 9,3 % vitner om en svakhet i datamaterialet. En stor del av brukerbetalinger for beboere i omsorgsboliger blir ført mot funksjon 265 og dermed faller utenfor den kostrabaserte definisjonen av pleie- og omsorgssektoren. Dette er problematisk for analyser som fokuserer på utviklingen i kommunenes ressursbruk og prioriteringer innenfor ulike sektorer, jf. også våre mer generelle kommentarer omkring dette og beslektede problemer med datamaterialet i avsnitt 8.8.

De resterende radene i tabellen viser de estimerte effektene av gebyrer/brukerbetalinger per sektor. Det er meget sterke egengebyreffekter i administrasjon, pleie- og omsorgssektoren og kultursektoren der alle ligger rundt 1,40. Tolkningen er altså at hvis brukerbetalinger økes med 1 krone, vil utgiftene øke med ca. 1,40 kroner i disse to sektorene. Sterke gebyreffekter indikerer at gebyrinntektene ikke brukes som generell fiskal kompensasjon for manglende skatteinntekter og rammetilskudd, men tvert om at de brukes direkte til å finansiere utgiftene i den sektoren de kreves opp i. For andre sektorer ser vi imidlertid at egengebyreffektene er langt lavere. Mest interessant er det her at egengebyreffektene er nokså lave i de to sektorene der gebyrene utgjør størst andel av utgiftene, nemlig i boligsektoren og i teknisk sektor. På grunn av den uklare føringen av hhv. gebyrinntekter og driftsutgifter mellom boligsektoren og pleie -og omsorgssektoren, vil det imidlertid trolig være slik at den ”virkelige” effekten for pleie- og omsorgssektoren ligger et sted mellom resultatene i tabellen på 1,48 for pleie- og omsorg og 0,09 for boligsektoren.

Gebyreffekter, gebyrnivåer og kommunenes inntektsnivå

På samme måte som i analysene av frie inntekter og øremerkede tilskudd, er det også for gebyrene interessant å se på forskjeller mellom kommuner med hhv. lavt og høyt nivå på frie inntekter per innbygger. Vi tar derfor med resultater for de 25 % av kommunene med lavest og høyest nivå på frie inntekter per innbygger og viser separate resultater for disse kommunegruppene.

Tabell 8-13. Utgiftsøkning per ekstra krone i gebyrinntekt. Kun effekt av gebyr for egen sektor. Separate analyser for kommuner med hhv. lavt og høyt nivå på frie inntekter per innbygger. N = 3056.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>	<i>SUM</i>
Gebyrandel, alle komm.	0,035	0,165	0,030	0,072	0,093	–	–	0,083	0,869	0,492	0,133
Gebyrandel, 1. kvartil	0,040	0,143	0,046	0,044	0,085	–	–	0,082	0,889	0,640	0,144
Gebyrandel, 4. kvartil	0,027	0,175	0,015	0,089	0,095	–	–	0,064	0,730	0,332	0,116
Egegebyr-effekt, alle	1,36	0,34	0,53	0,61	1,48	–	–	1,38	0,09	0,38	–
Egegebyr-effekt, 1. kvartil	1,28	1,19	1,73	0,67	1,36	–	–	1,76	0,10	0,42	–
Egegebyr-effekt, 4. kvartil	1,33	0,24	0,99	0,56	1,22	–	–	1,27	0,09	0,43	–

De tre første radene i tabellen er ikke modellresultater, men beskrivende statistikk som viser hvor stor andel av hver sektors bruttoutgifter som har blitt finansiert av gebyrer/brukerbetalinger. Det er enkelte interessante forskjeller mellom kommuner med hhv. høye og lave frie inntekter per innbygger. Det klareste utslaget skjer i teknisk sektor, der de fattigste kommunene (1. kvartil) ligger betydelig høyere i gebyrandel, 64 %, mens de rikeste kommunene ligger nede på 33,2 %. Den samme tendensen, men i mindre grad, har vi også i boligsektoren (som omtalt tidligere er tallene her trolig preget av betalinger fra pleie- og omsorgssektoren). Imidlertid er forholdene helt motsatt når det gjelder foreldrebetaling i barnehagene der foreldrebetalingen utgjør en noe høyere andel av totalutgiften i de rikeste kommunene (17,5 %) mot 14,3 % i de fattigste. Dette mønsteret vises også i helsesektoren.

Vi har også inkludert gebyrinntektenes andel av totale brutto driftsutgifter (sum for alle tjenestesektorer) i kolonnen helt til høyre i tabellen. Denne viser at lavinntektskommunene i 1. kvartil har finansiert 14,4 % av sine samlede brutto driftsutgifter med gebyrer og brukerbetalinger, altså en god del mer enn de rikeste kommunene der det tilsvarende tallet er 11,6 %. I relativ forstand finner vi således en viss støtte for inntektserstatningshypotesen omtalt i Borge (2000). I absolutt forstand er det imidlertid motsatt: samlet gebyrinntekt per innbygger (gjennomsnitt, 2002–2009, nominelt) er kr. 5669 for kommunene i 1. inntektskvartil og kr. 7922 i 4. inntektskvartil. Kommunene med høyest nivå på frie inntekter per innbygger tar altså ca. 2300 kroner mer i gebyrer og brukerbetalinger fra sine innbyggere. Dette er dermed motsatt av hva inntektserstatningshypotesen skulle tilsi, men det skal her påpekes at dette er en ren gjennomsnittssammenligning av selve gebyrinntektene direkte, uten at det er korrigeret for andre forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov og inntektssammensetning. I modellanalysene til Borge (2000) blir det derimot gjennomført økonometriske analyser som gir en estimert sammenheng mellom øvrige inntekter og gebyrnivåene, kontrollert for en rekke andre kommunale kjennetegn. Resultatene er således i liten grad sammenlignbare. Våre bruttosammenligninger indikerer

imidlertid at den klare inntektserstatningseffekten Borge fant på data fra 1990-tallet trolig er svakere eller evt. helt borte dersom det ble gjennomført en lignende analyse på nyere dataår-ganger.

Når det gjelder de tre nederste radene i tabellen, dvs. de estimerte egegebyeffektene, har vi repetert de samme tallene som vist i diagonalmatrisen i forrige tabell som sammenligningsgrunnlag for de tilsvarende tallene for kommunene i hhv. første og fjerde inntektskvartil. Det er her en tendens til at egentilskuddseffektene er høyere for lavinntektskommunene enn for høyinntektskommunene. Dette gjelder for seks av de åtte egentilskuddseffektene og er spesielt markant for sektorene barnehage og grunnskole.

8.7 Prisvirkninger

I sammenheng med statlig styring er det utslaget av de ulike inntektstypene, og da særlig frie inntekter og øremerkede tilskudd, som står sterkest i fokus. Virkninger av prisendringer (egentlig endringer i tjenestenes enhetskostnader) er imidlertid også interessante. Dette dels fordi mange øremerkede tilskudd – tilskudd av den såkalte prisvridende typen – nettopp virker gjennom å redusere den enhetskostnaden kommunen selv står overfor ved å tilby mer av den tilskuddsmottakende tjenesten. Som omtalt i tilknytning til Figur 2 i kap. 3.1, vil dermed virkningen av prisvridende øremerkede tilskudd bli sterkere jo mer prisfølsomt eller priselastisk kommunenes tjenestetilbud er.

En vesentlig svakhet ved analysene av prisvirkninger og de estimerte priselastisitetene er som nevnt at det mangler eksplisitte data for enhetskostnadene i hver tjenestesektor. Dels er produksjonsbegrepet svært sammensatt slik at det er meget problematisk å definere hva ”produksjonsbegrepet” skal være i de ulike sektorene. Og jo mindre presist produksjonsbegrep, jo mindre klar blir også definisjonen av en enhetskostnad. En relativt mye brukt metode for å tilnærme seg en enhetskostnad som kan være anvendbar for empiriske analyser, er å bruke den såkalte ”public employment approach”, som også er omtalt i avsnitt 7.2. Svakheten er at dette forsøket på å tilnærme seg den ”ekte” enhetskostnaden, er at vi bare får fanget opp variasjon i lønnskostnader per årsverk. All variasjon i den uobserverte, ”sanne” enhetskostnaden som skyldes forskjeller i arbeidsproduktivitet (ulike mengder av ansatte per produsert tjeneste) eller forskjeller i bruk av andre innsatsfaktorer enn arbeidskraft (forbruk av energi og innkjøpte varer/tjenester, maskiner og utstyr, kjøp av tjenester utenfra mv.), blir dermed ikke fanget opp. Vi vil anta at den nokså begrensede variasjonen i lønnskostnader per årsverk gjør at de estimerte prisvirkningene – regresjonskoeffisientene γ_{ij} i ligning (3) – blir svekket i forhold til det som ville vært tilfelle med bedre data med mer variasjon i enhetskostnaden i hver sektor og hver

kommune. Det er i så fall klart ut fra formlene for ordinære (ukompenserte, marshallske) egen- og krysspriselasititeter vist i vedlegg 1 at elastisitetene vil bli trukket mot "nullnivåene" som ville blitt resultatet dersom regresjonskoeffisientene var lik null. Dette "nullnivået" blir hhv. minus 1 for egenpriselasititetene og null for krysspriselasititetene. Dette kan være relevant bakgrunnsstoff i fortolkningen av de estimerte priselasititetene vist i tabellen nedenfor.

Tabell 8-14. Ordinære (ukompenserte) priselasititeter. MKM-modell. N = 3056.

	<i>1ADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>7BAVER</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
p1	-1,00	0,01	0,04	0,04	0,02	0,07	0,03	-0,29	-0,17	-0,07
p2	-0,04	-0,59	-0,01	-0,07	-0,11	0,09	0,21	0,03	0,44	-0,08
p3	-0,03	-0,01	-1,00	-0,09	0,04	-0,03	0,20	0,00	-0,30	0,01
p4	0,01	-0,03	-0,01	-0,68	-0,03	0,03	-0,10	-0,05	-0,12	0,02
p5	-0,01	-0,30	0,13	-0,17	-0,89	0,14	0,06	-0,41	-0,06	-0,16
p6	0,01	0,04	0,00	0,02	0,02	-1,03	-0,25	-0,02	0,24	-0,08
p7	-0,01	0,05	0,02	-0,05	0,00	-0,16	-1,05	0,00	0,07	0,00
p8	-0,08	0,06	0,05	0,00	-0,02	0,01	0,04	-0,98	-0,07	-0,04
p9	-0,03	0,11	-0,01	-0,04	0,01	0,14	0,07	-0,04	-1,42	-0,01
p10	-0,04	0,00	0,11	0,12	0,01	-0,20	0,09	-0,15	-0,07	-1,18

De mest prisfølsomme sektorene er her de to siste, boligsektoren og teknisk og næring. Majoriteten av tjenestesektorene har egenpriselasititet nokså nær 1, mens barnehagesektoren og helsesektoren peker seg ut som klart mindre priselastiske enn de øvrige med elastisiteter på hhv 0,59 og 0,68.

De fleste krysspriselasititetene er av liten størrelsesorden, men en skal også huske på at sektorernes budsjettandeler er vesentlige elementer i krysspriselasitets-formlene. Endret pris i en sektor som har høy budsjettandel (særlig sektorene 5, pleie/omsorg og 3, grunnskole) gir derfor generelt langt større effekt for de andre sektorene enn det som er tilfelle for småsektorer som kun utgjør 2–3 prosent av totalbudsjettet til kommunene. Dette ser vi også klare spor av i kryssprisseffektene. Det er klart størst kryssprisseffekter for p5 (enhetskostnad i pleie- og omsorg), eksempelvis vil 10 % høyere enhetskostnader i pleie- og omsorgssektoren gi 4,1 og 3 prosent reduksjon i omfanget (volumet) av hhv. kultursektoren og barnehagesektoren. Tilsvarende er det også relativt stort utslag av økt enhetskostnad i grunnskolen, jf. p3 i tabellen der vi får krysspriselasititeter på +0,2 i barnevern og -0,3 i boligsektoren. Dette betyr altså at dersom enhetskostnadene i grunnskolen stiger med 10 prosent, vil vi få 3 prosent reduksjon i omfanget av bolig tjenester og 2 prosent økning i barnevernet. Det sistnevnte resultat er det vanskelig å gi noen god forklaring på og bør neppe tolkes i retning av at barneverntjenestene rundt om i landet bør håpe på en kostnadsvekst i grunnskolene for å få mer ressurser til sin sektor. For øvrig er krysspriselasititetene generelt av beskjeden størrelse. Det skal også understrekes at

Tabell 8-1 viser at en stor del av koeffisientene i regresjonsligningen (1) som skal fange opp kryssprisvirkninger ikke er signifikante på 5 % nivå. Eksempelvis er ingen av koeffisientene som skal fange opp prisvirkninger for barnevernssektoren signifikante, verken krysspris- eller egenpriseffekter. Det er generelt liten grunn til å feste lit til elastisiteter som beregnes på grunnlag av ikke-signifikante parametre, og dette gjelder altså for en god del av elastisitetene vist i våre matriser.

Som for innteks- og tilskuddselastisitetene viser vi også hvordan priselastisitetene blir endret dersom vi innfører kommunespesifikke effekter:

Tabell 8-15. Ordinære (ukompenserte) priselastisiteter. Modell med kommunespesifikke effekter (FE-modell). N = 3056.

	<i>1ADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>7BAVER</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
p1	-1,03	0,07	0,03	0,19	-0,03	-0,07	0,13	-0,03	-0,42	-0,01
p2	0,02	-1,01	0,00	0,00	0,01	-0,02	-0,23	0,01	0,20	-0,04
p3	-0,02	0,04	-1,03	-0,05	0,02	0,00	0,01	0,00	-0,13	0,01
p4	0,07	0,00	-0,01	-0,92	-0,01	-0,03	-0,10	-0,02	-0,08	0,00
p5	-0,19	0,09	0,03	-0,02	-0,93	0,14	-0,01	-0,21	0,08	-0,13
p6	-0,03	0,00	0,01	-0,01	0,02	-1,15	0,06	-0,02	-0,11	0,01
p7	0,03	-0,04	0,01	-0,04	0,01	0,04	-1,28	-0,02	0,16	0,02
p8	-0,01	0,02	0,01	0,00	-0,02	-0,02	-0,03	-1,01	0,17	0,01
p9	-0,08	0,05	-0,01	-0,03	0,01	-0,06	0,14	0,08	-0,93	-0,01
p10	-0,03	-0,01	0,04	0,03	-0,03	0,04	0,08	0,02	-0,03	-1,02

Ut fra de tidligere viste resultatene fra FE-modellen for inntekter og tilskudd, er det her lite overraskende at vi får egenpriselastisiteter som presses mer sammen rundt det såkalt prisenøytrale nivået -1,0. De største avvikene fra dette utgangsnivået i FE-modellen ser vi er i sektorene barnevern (-1,28) og sosialsektoren (-1,15). I alle de andre sektorene ligger egenpriselastisiteten nærmere -1,0 enn +/- 0,1. Det skal også sies at det kun er 3 av totalt 10 egenpriskoeffisienter som er signifikante på 5 % nivå eller høyere. Ut fra diskusjonen omkring den generelt lave graden av variasjon i prisene basert på kostnader per årsverk tidligere i avsnittet, er det heller ikke rart at modellen med kommunespesifikke effekter får svake egenpriskoeffisienter og dermed elastisiteter svært nær 1,0. I denne modellen er det kun variasjon innad i hver kommune (altså kun variasjon fra år til år) som gir grunnlag for å estimere priskoeffisientene. Vi vil tro at de beregnede kostnadene per årsverk og per sektor holder seg nokså stabile over tid innad i hver kommune. Dermed blir det liten variasjon som fanges opp av priskoeffisientene, dette fører i neste omgang til at de beregnede egenpriselastisitetene blir nær -1,0.

Vi kan også bemerke at det er en del tilsynelatende interessante kvalitative forskjeller mellom modellene med og uten kommunespesifikke effekter når det gjelder krysspriselastisitetene. Ek-

sempelvis har vi en relativt stor positiv krysspriselasitet mellom prisen på barnehager og barnevernstjenester i modellen uten kommunespesifikke effekter (+0,21), samtidig som den samme krysspriselasiteten blir negativ med omtrent samme størrelsesorden (-0,23) i modellen med kommunespesifikke effekter. Som vist i Tabell 8-1 er imidlertid ingen av priskoeffisientene for barnevernssektoren signifikante, og vi gjør derfor ikke noe stort forsøk på å spekulere nærmere omkring årsaken til disse resultatforskjellene.

Tabell 8-16. Kompenserte (Slutsky) priselasiteter. MKM-modell. N = 3056.

	<i>IADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>7BAVER</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
p1	-0,88	0,08	0,11	0,13	0,12	0,16	0,10	-0,10	-0,02	0,08
p2	0,07	-0,53	0,05	0,01	-0,03	0,17	0,27	0,20	0,57	0,06
p3	0,27	0,15	-0,84	0,13	0,27	0,20	0,37	0,47	0,06	0,40
p4	0,06	0,00	0,03	-0,64	0,02	0,08	-0,07	0,04	-0,05	0,09
p5	0,35	-0,10	0,33	0,10	-0,61	0,42	0,27	0,15	0,37	0,31
p6	0,05	0,06	0,03	0,05	0,05	-1,00	-0,23	0,04	0,29	-0,02
p7	0,02	0,06	0,03	-0,03	0,02	-0,14	-1,04	0,03	0,10	0,03
p8	-0,04	0,09	0,07	0,03	0,02	0,04	0,06	-0,91	-0,01	0,02
p9	0,00	0,12	0,00	-0,02	0,02	0,16	0,08	-0,01	-1,39	0,02
p10	0,10	0,08	0,19	0,23	0,13	-0,09	0,18	0,08	0,10	-0,99

Tallverdien på de kompenserte egenpriselasitetene er generelt sett relativt høy. Dette vitner om en betydelig fleksibilitet i kommunenes tjenestetilbud der endrede relative priser vil gi nokså store utslag i omprioriteringer mellom sektorer, jf. også diskusjonen i avsnitt 3.1. Som påpekt også der, har vi liten tro på at det i realiteten er så stor grad av fleksibilitet eller substituerbarhet mellom kommunale tjenester på det nivået vi her studerer som det disse tallene indikerer. Hvis vi ser på tallene for p3 (enhetskostnad, grunnskolen), påstås det altså at hvis grunnskole-tjenestene blir 10 % dyrere samtidig som kommunen får en tilsvarende økning i rammetilskuddet slik at den har råd til samme tjenestetilbud som før kostnadsøkningen på grunnskole, vil en gjennomsnittlig kommune redusere tjenestetilbudet i grunnskolen med 8,4 % samtidig som den vil øke kulturtilbudet med 4,7 %, tekniske tjenester med 4 % og barnevern med 3,7 %, for å omtale de største tallene. Vi tror ikke helt på modellresultatene på dette punkt og viser igjen til poenget omtalt ovenfor, at de ukompenserte elastisitetene trolig får en for sterk samling rundt nivået -1,0 for egenpriselasiteter og null for krysspriselasiteter. Gitt dette vil også de kompenserte elastisitetene typisk bli for høye siden disse følger som en omskalering av de ukompenserte elastisitetene via Slutsky-ligningen, jf. formel (X) i vedlegg 1.

Vi viser ikke de kompenserte priselasitetene i FE-modellen siden forskjellene mellom de ordinære og de kompenserte priselasitetene kvalitativt sett blir om lag den samme i FE-modellen og MKM-modellen. Det som allerede er vist om det innbyrdes forholdet mellom resultattabel-

lene for de ordinære priselastisitetene i tabellene 3-14 og 3-15 holder dermed i hovedsak stikk også for det tilsvarende forholdet mellom de kompenserte elastisitetene.

8.8 Avsluttende kommentarer omkring datautfordringer

Modellen vi har benyttet for å analysere kommunenes utgiftsprioriteringer, har mange gode egenskaper som gjør den velegnet til formålet. Det er imidlertid også en del problematiske sider i møtet mellom modell og virkeligheten, spesielt utfordringer vedrørende datagrunnlaget. Modellen estimeres som et komplett system og krever komplette observasjoner for alle kommuner som inngår i datasettet. Dersom en kommune mangler en av forklaringsvariablene for kun ett år, vil den måtte fjernes fra datasettet. Dette gjør at det mistes flere observasjoner enn ønskelig. I det balanserte datasettet for årene 2002–2009 sitter vi igjen med 382 kommuner vi har komplette data for.

Omfanget av interkommunale løsninger har vært voksende utover 2000-tallet, og dette skaper i seg selv økte datautfordringer for den type analyse vi her gjennomfører. Eksempelvis har vi konstruert prisvariablene i modellen ved hjelp av lønnskostnader til en tjeneste, dividert på antall årsverk. Men dersom all tjenesteproduksjon foregår i en interkommunal enhet i en vertskommune, vil det som regel verken bli årsverk eller lønnskostnader som føres i de øvrige kommunenes regnskapsopplysninger. Da blir det heller ikke grunnlag for å beregne prisvariablene vi er avhengige av. Som beskrevet i avsnitt 6.2, har vi kunnet redde en del observasjoner ved å beregne priser på alternative måter. En del observasjoner lar seg imidlertid uansett ikke redde. Kostradataene har også enkelte andre huller enn manglende priser, så årsaken til at vi mister observasjoner, er således flerfoldig.

Som omtalt i avsnitt 6.2 og 8.7, er trolig den største utfordringen ved datamaterialet at vi mangler gode prisdata. Prisene er blitt beregnet ved hjelp av lønnskostnader per årsverk for hver tjenestesektor. Prisene per tjenestesektor og per kommune skal ideelt sett måle kommunenes enhetskostnader for hver tjeneste. Variasjonen på lønnskostnad per årsverk i den enkelte tjenestesektor vil kun fange opp *deler* av den egentlige variasjonen i enhetskostnader. Resultatene modellen gir når det gjelder priseffekter, bør derfor tas med klare forbehold.

Også på gebyrområdet har vi utfordringer vedrørende sektordefinisjoner og variabeltolkninger. Det største problemet når det gjelder kommunale gebyrer, ser ut til å være å definere hva som ligger innenfor pleie- og omsorgssektoren og hva som er ”kommunale boliger”. Her er det problematiske grensdragninger mellom sektorbegrepene, og dette ser vi nokså tydelig i gebyrdataene analysert i avsnitt 8.6. Mye brukerbetaling/gebyrer for omsorgsboliger føres på bo-

ligsektoren (funksjon 265) og faller derfor utenfor den kostrabaserte definisjonen av pleie- og omsorgssektoren.

Det er også utfordringer når det gjelder definisjonen av øremerkede tilskudd per sektor. Vi har valgt å definere øremerkede tilskudd som summen av artene 700, ”Refusjon fra staten” og 810, ”Andre statlige overføringer”. Det er nødvendig å bruke disse artene for å fange opp alle aktuelle tilskuddsordninger. Eksempelvis har statstilskuddet til barnehager blitt ført slik at den delen som gikk til kommunens egne barnehager ble ført som art 700, mens tilskudd til private barnehager ble ført som art 810. Det er imidlertid et problem at disse to artene er for vide i forhold til *kun* å fange opp øremerkede tilskudd fra staten til kommunene. Fra hovedveilederen for Kostra i 2011 ser vi eksempelvis at det på art 700 skal føres refusjoner fra NAV-stat (eksempelvis kvalifiseringsprogram). Dette vil, så vidt vi kan forstå, ikke være en øremerket tilskuddsordning slik dette eksempelvis er definert i TBUs oversikter over tilskuddsordninger per departement i vedleggstabell 3 i TBU-rapportene. Tilsvarende problemstillinger har vi også innenfor art 810, som eksempelvis kan omfatte spillemidler fra Norsk Tipping, hjemfallsinntekter eller prosjektskjønnsmidler. I vår sammenheng, der vi skal etablere et datasett for alle kommuner og for flere årganger, vil det være helt umulig å splitte opp artene 700 og 810 mellom hva som er ”ekte” øremerkede tilskudd og andre typer tilskudds- /og refusjonsordninger. Kostradataene, og deres inndeling i funksjoner og arter, blir altså ikke tilstrekkelig presise til å isolere kun øremerkede tilskudd fra staten til kommunene som en unik type variabel i datasettet. Også når det gjelder resultatene omkring øremerkede tilskudd, bør en derfor ta visse forbehold om sammenblanding med andre finansieringsordninger enn egentlige øremerkede tilskudd.

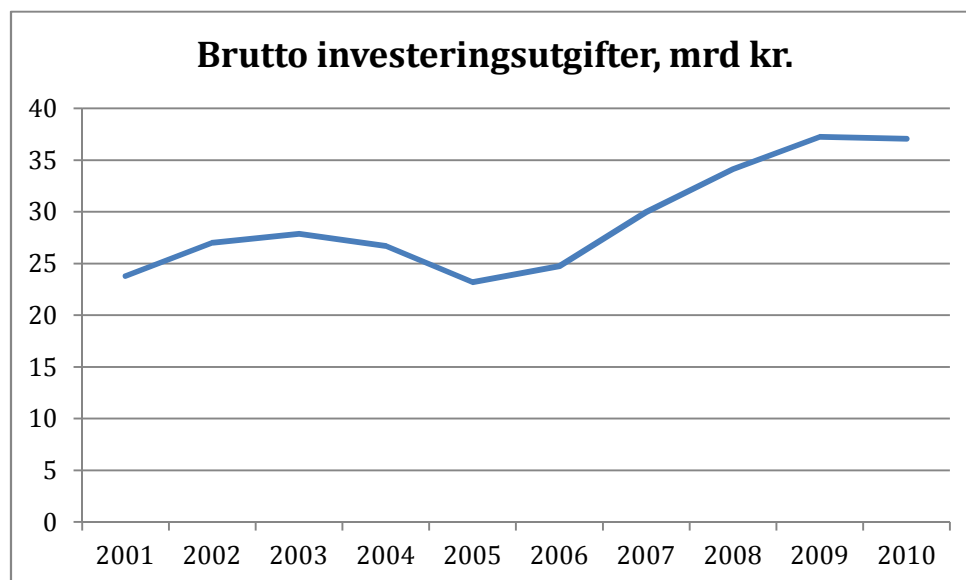
9. Investeringsutgifter og investeringstilskudd

9.1 Innledning

Det byr på store metodiske utfordringer å skulle utforme en relevant modell for å estimere eventuelle sammenhenger mellom investeringsrettede øremerkede tilskudd og kommunenes utgifter til investeringsformål. For det første er det meget vanskelig å skille ut akkurat hvilke tilskuddsbeløp som er de relevante. Dette fordi flere aktuelle investeringsrettede tilskuddsordninger på 2000-tallet har vært gitt som rentekompensasjon, og dermed føres dette i driftsregnskapet og ikke i investeringsregnskapet. Det vil være så og si umulig å skille ut rentekompensasjon fra andre øremerkede tilskuddsordninger som også føres i driftsregnskapet under samme art og funksjon. For det andre vil tilskudd som gis som rentekompensasjon eller evt. rente- og avdragskompensasjon gi en meget problematisk struktur i dataene ved at tilskuddene mottas eksempelvis de kommende 20 år etter at investeringen er foretatt. Hvis man da ønsker å analysere hvordan tilskudd påvirker investeringsbeslutninger, må man altså ha en modell som kan påvise hvordan beløp gitt som rentekompensasjon i eksempelvis perioden 2002 til 2010 har påvirket en investeringsbeslutning som ble foretatt i 2001. For det tredje vil man få omfattende kausalitetsproblemer. Man ønsker å måle hvordan tilskudd har påvirket investeringer, men datagrunnlaget ligger bedre til rette for å måle hvordan investeringer utløser tilskuddsordninger, dvs. den motsatte kausaliteten av det man egentlig ønsker å studere. Endelig er det også andre betydelige utfordringer ved å lage en god empirisk spesifisering av investeringsadferden (forventinger, brukerpris på kapital, avhengighet av forventninger mv.). Av disse årsaker og av ressurshensyn har vi ikke gjennomført formelle analyser av sammenhengen mellom øremerkede tilskudd til investeringsformål og kommunenes prioriteringer av investeringer til ulike formål (eller totalt). Vi må dermed nøye oss med å vise et utvalg av relevant statistikk fra vårt datamateriale (og Kostra/Statistikkbanken) og gjennom dette få fram *noe* om omfanget av investeringsrettede øremerkede tilskudd gjennom de siste årene.

9.2 Investeringsomfang totalt

Vi starter med å vise nasjonale brutto investeringsutgifter i primærkommunene i løpende priser for perioden 2001–2010.²¹



Figur 6. Totale brutto investeringsutgifter i primærkommunene, 2001–2010, nominelle tall.
Kilde: Statistikkbanken/Kostra.

Figuren indikerer at det etter en lokal topp i årene 2002/2003 var lave investeringsutgifter i 2005 og 2006, men at investeringsvolumet har tiltatt igjen i årene fra 2007 og fram til nå. Imidlertid er dette tall i løpende priser, og vi mister dermed både effekten av kostnadsveksten per år og av befolkningsvekst. En bedre indikator på omfanget av investeringsaktivitetene vil dermed for det første være å se på reelle tall og for det andre å bruke kroner per innbygger som målestokk. Følgende tabell viser reelle tall i faste 2010-priser for hhv. brutto driftsinntekter, brutto investeringsutgifter og netto gjeld per innbygger. For indeksregulering til faste 2010-priser har vi brukt den kommunale deflatoren publisert i diverse TBU-rapporter.

²¹ 2010-tallet er ”Estimat alle kommuner” siden det fortsatt mangler enkelte kommuner i kostradataene for 2010.

Tabell 9-1. Reelle inntekter, investeringsutgifter og langsiktig gjeld per innbygger. Alle tall i faste 2010-priser. Kilde: Statistikkbanken/Kostra og TBU-rapporter.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kommunal deflator, 2010=100	70,63	73,66	76,39	78,91	80,88	83,80	87,48	93,08	96,71	100,00
Reelle driftsinntekter per innbygger	55070	53234	53368	54933	56134	58591	58328	58736	61073	61099
Reelle investeringsutg. pr innbygger	7455	8066	7987	7359	6178	6310	7237	7639	7927	7534
Reell netto gjeld per innb.	:	:	22086	21765	24059	25157	26924	28882	30658	32563
Langsiktig gjeld per innb.	:	55306	61086	67246	74002	79756	85883	93174	100618	108332

Den kommunale deflatoren vises i den første raden av tabellen. Vi har skalert denne kostnadsindeksen til nivå 100 i 2010. Fra 2001 til 2010 stiger indeksen fra 70,63 til 100, hvilket tilsvarer en prosentvis økning på 41,6 %. Dette betyr at det har vært nødvendig med en samlet nominell inntektsvekst på 41,6 % for å holde tritt med kostnadsøkningen i kommunene. I forhold til utgiftsbehov per innbygger må vi også trekke inn befolkningsutviklingen. Veksten i antall innbyggere har vært fra 4,51 mill. i 2001 til 4,92 mill. i 2010, dvs. at antall innbyggere har økt med ca. 9,1 % i løpet av perioden disse tallene dekker.

For å ha et sammenligningsgrunnlag for investeringsutgiftene vises driftsinntekter per innbygger i rad to av tabellen. Vi ser at reelle driftsinntekter per innbygger har økt fra ca. 55 til 61 tusen. Målt som prosent har den reelle veksten i driftsinntekter per innbygger dermed vært på 10,9 % totalt over perioden. Dette tallet er trolig den beste indikatoren på hvilken vekst kommunene har hatt i sin samlede utgiftskapasitet til å dekke utgifter til alle sine oppgaver, det være seg til drift, investeringer eller nedbetaling av gjeld.

Reelle brutto investeringsutgifter per innbygger vises i rad tre og har ikke vist noen systematisk vekst gjennom denne perioden – nivået er omtrent 7500 kroner både i 2001 og i 2010. Det høyeste investeringsnivået finner vi i 2002 og 2003, med ca. 8000 2010-kroner per innbygger. Som vi skal se i Tabell 9-2 og Tabell 9-4, var dette høye investeringsvolumet blant annet knyttet til særlig store investeringer i pleie- og omsorgssektoren de siste årene av Handlingsplanen for eldreomsorg. Etter et fall i investeringsvolumene i 2005 og 2006, har det vært en relativt betydelig vekst igjen fra 2006 til 2009. Investeringene i 2009 fikk et midlertidig løft på grunn av de ekstraordinære tiltakspakkene til bl.a. veg- og bygningsformål i forbindelse med finanskrisen,²² mens nivået i 2010 er noe lavere igjen og ligger også noe lavere enn i 2008.

²² Se Rundskriv H-03/09 fra KRD.

Det som imidlertid vokser klart og raskt, er kommunenes gjeld per innbygger. Langsiktig gjeld per innbygger er om lag fordoblet i faste priser i løpet av perioden 2002 til 2010 (tall fra 2001 mangler her i Statistikkbanken) og har økt for hvert eneste år i denne perioden. Langsiktig gjeld indikerer hvilket omfang framtidige rente- og avdragsforpliktelser vil få for kommunene. Kommunene har imidlertid også fordringer, og disse har økt samtidig som den langsiktige gjelden. Reell netto gjeld per innbygger har derfor ikke vokst så raskt som den langsiktige gjelden; veksten for nettogjelden fra 2003 til 2010 er ca. 47 %. Dette tilsvarer en årlig prosentvis vekst på ca. 5,7 % og er således fortsatt betydelig. Det er også verdt å merke seg at veksten i nettogjelden er raskere de siste årene i dataserien: fra 2006 til 2010 har den gjennomsnittlige realveksten i nettogjelden vært på ca. 6,7 % per år. Med en slik vekstrate tar det under 11 år før nivået på reell gjeld per innbygger doubles.

Utviklingen i statsgjelden for en rekke land er for tiden gjenstand for mye diskusjon og bekymring, og det stilles i den forbindelse spørsmål ved om demokratier er i stand til å ivareta langsiktige hensyn på en god nok måte. Det kan være fristende å trekke en parallell fra statsgjelden til gjeldsoppbyggingen i norske kommuner og spørre seg om denne er et uttrykk for at man også på lokaldemokratisk nivå har utsatt ubehageligheter og skjøvet problemer foran seg i form av store rente- og avdragsbelastninger. Vi kommer tilbake til denne diskusjonen i avsnitt 11.3.

Vi bemerker til slutt at det følger fra tallene i tabellen at investeringsutgiftene har vokst saktere enn driftsinntektene: Brutto investeringsutgifter utgjorde 13,5 % av driftsinntektene i 2001. I 2010 har dette tallet sunket til 12,3 %. Det er således ikke rimelig å skulle forklare gjeldsveksten ensidig ut fra et for høyt investeringsomfang. Poenget må heller være at en *for stor del av investeringsutgiftene lånefinansieres*, og at driftsutgiftene således har vært for høye til å skape rom for å finansiere investeringene uten en betydelig økning i gjeldsnivået.

9.3 Investeringer og tilskuddsandeler per sektor

Etter å ha sett på makrotall for samlede investeringsutgifter i kommunene og relatert denne statistikken til inntektsutvikling og gjeldsoppbygging, går vi her over til å se på hvordan investeringsutgiftene fordeler seg mellom de samme tjenestesektorene vi har benyttet i forrige kapittel. I tabellen nedenfor vises hver sektors andel av totale brutto investeringsutgifter per år for årene 2001 til 2009, samt summert for disse ni årene.²³

²³ Tallmaterialet i Tabell 9-2 og videre i dette kapitlet gjelder bare til og med 2009 siden vi har brukt vårt eget spesielt tilrettelagte datasett som også har ligget til grunn for de økonomiske analysene i forrige kapittel (blant an-

Tabell 9-2. Hver sektors andel av totale brutto investeringsutgifter, 2001–2009

	<i>1ADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>7BAVER</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
2001	0,063	0,018	0,203	0,005	0,180	0,001	0,000	0,048	0,169	0,312
2002	0,062	0,018	0,190	0,006	0,191	0,001	0,000	0,058	0,132	0,341
2003	0,076	0,022	0,212	0,005	0,217	0,001	0,000	0,069	0,159	0,240
2004	0,065	0,029	0,213	0,006	0,173	0,003	0,001	0,093	0,112	0,305
2005	0,066	0,049	0,235	0,009	0,128	0,002	0,001	0,088	0,097	0,326
2006	0,057	0,069	0,243	0,005	0,103	0,002	0,001	0,080	0,094	0,346
2007	0,055	0,096	0,228	0,004	0,102	0,003	0,001	0,098	0,082	0,332
2008	0,062	0,090	0,221	0,004	0,064	0,003	0,001	0,103	0,079	0,373
2009	0,062	0,070	0,226	0,006	0,056	0,003	0,001	0,132	0,073	0,369
SUM 01-09	0,063	0,054	0,219	0,005	0,129	0,002	0,001	0,088	0,108	0,330

Den klart tyngste investeringssektoren er teknisk og næring der alt av vei, vann, avløp mv. blir ført. Totalt over perioden sto denne sektoren for 33 prosent av samlede investeringer. Det har vært særlig høye investeringer i teknisk sektor i årene 2008 og 2009, og i 2009 er nok tallene påvirket av krisepakken som utløste ekstraordinære opprustingstiltak på vegger, sykkelstier mv.

Den neste sektoren på lista over størst investeringer er skolesektoren med ca. 22 prosent av samlede investeringer over de siste ni årene. Her har investeringsomfanget ligget nokså jevnt gjennom hele perioden – variasjonsbredden er fra lavest 19 prosent i 2002 til høyest 24,3 prosent i 2006.

Nummer tre blant sektorer med de største investeringsvolumene blir pleie- og omsorgssektoren. Her var det klart høyest investeringer de første fire årene i dataserien, 2001–2004, og det er liten tvil om at dette må være relatert til Handlingsplanen for eldreomsorgen. Denne ble vedtatt i 1997 og skulle opprinnelig vare til og med 2001, men ble senere forlenget i flere etapper slik at vi i dataene i Tabell 9-2 ser høye investeringsvolumer innen pleie- og omsorg til og med 2004 og delvis inn i 2005. I 2008 og 2009 utgjør imidlertid denne sektoren kun fem til seks prosent av totale investeringer, og det har trolig oppstått en ventepause i investeringsomfanget innenfor denne sektoren etter handlingsplanperioden. I forhold til den gjennomsnittlige investeringsandelen på ca. 13 prosent for pleie- og omsorgssektoren totalt for perioden, var investe-

net for å trekke ut tilskudd og refusjoner fra staten på art 700 og 810). Vi får dermed ikke med 2010, mens vi i avsnitt 9.2 har hentet tallene direkte fra Statistikkbanken og dermed også fått med estimat for alle kommuner for året 2010.

ringsomfanget i handlingsplanperioden meget høyt, opp mot 22 prosent i 2003. Selv om vi her ikke bygger på en formell analyse, tyder tallene på en nokså klar effekt av Handlingsplanen. Når en særskilt høy investering til denne sektoren kom i tillegg til øvrige investeringer, ble det også en investeringstopp for kommunenes totale investeringsutgifter i 2002/2003 som omtalt i tilknytning til Figur 6 og Tabell 9-1 ovenfor.

En annen tydelig utvikling er den kraftige opptrappingen av barnehagesektoren for å oppnå full barnehagedekning. Investeringene innenfor barnehagesektoren utgjorde under 2 % av totale investeringer i 2001 og 2002. I 2008 og 2009 sto imidlertid investeringer til barnehager for hhv. 9 og 7 % av totale kommunale investeringer. I tillegg kommer betydelige investeringer i private barnehager som ikke fanges opp i kostradataene.

Tre sektorer peker seg motsatt ut, med svært beskjedne investeringsutgifter, hhv. barnevern (0,054 %), sosialsektoren (0,23 %) og helsesektoren (0,54 %), der tallene er oppgitt som andeler av totale investeringer i perioden 2001–2009.

Som nevnt innledningsvis i avsnitt 9.1, er det et problem å identifisere alle øremerkede tilskudd som har relevans for investeringsbeslutninger i kommunene. Dette fordi rentekompensasjon knyttet til både Handlingsplanen for eldreomsorg og skolebygg/svømmebasseng føres i driftsregnskapet sammen med andre tilskuddsordninger knyttet til driftsutgifter. Det vi har kunnet gjøre ut fra vårt datamateriale, er å hente ut beløp ført på artene 700 og 810 fra investeringsregnskapet. Vi får da alle tilskudds- og refusjonsordninger som kommunene mottar fra staten og som føres over kommunenes investeringsregnskaper. Følgende tabell viser hvor stor andel disse tilskudds- og refusjonsordningene har utgjort av kommunenes samlede brutto investeringsutgifter per år og for hele perioden 2001 til 2009 til sammen.

Tabell 9-3. Tilskudd og refusjoner som andel av brutto investeringsutgifter totalt, 2001–2009

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	SUM 01-09
0,083	0,083	0,085	0,077	0,089	0,058	0,060	0,057	0,084	0,075

Totalt for perioden utgjorde altså tilskudd og refusjoner fra staten 7,5 % av kommunenes brutto investeringsutgifter. Tilskuddsandelen lå på et høyere nivå de første fem årene (fram til 2005), og igjen er dette delvis forklart av Handlingsplanen for eldreomsorgen, hvilket vi også vil se spor av i Tabell 9-4 nedenfor. Videre er tilskuddsandelen relativt høy også (8,4 %) i 2009, hvilket trolig fanger opp effekter av de ekstraordinære investeringstilskuddene i forbindelse med finanskrisen. I mellomperioden 2006, 2007 og 2008 har tilskudd og refusjoner i investeringsregnskapet utgjort i underkant av seks prosent av brutto investeringsutgifter. Totalt sett har derfor ikke tilskudds- og refusjonsordninger vært særlig omfattende sammenlignet med

de totale investeringsutgiftene, men vi understreker igjen at viktige beløp knyttet til rentekom- pensasjonsordninger ikke fanges opp av dette datamaterialet.

Tabell 9-4. Tilskudd og refusjoner som andel av brutto investeringsutgifter per sektor, 2001–2009

	<i>1ADM</i>	<i>2BH</i>	<i>3SKOLE</i>	<i>4HELSE</i>	<i>5PLEIE</i>	<i>6SOS</i>	<i>7BAVER</i>	<i>8KULT</i>	<i>9BOLIG</i>	<i>10TEKN</i>
01–09	0,024	0,036	0,013	0,033	0,175	0,082	:	0,093	0,131	0,070
2001	0,029	0,013	0,016	0,064	0,134	0,016	0,000	0,118	0,161	0,065
2002	0,035	0,018	0,005	0,033	0,186	0,048	2,811	0,099	0,171	0,044
2003	0,013	0,113	0,009	0,013	0,196	0,057	0,078	0,097	0,111	0,055
2004	0,018	0,123	0,011	0,029	0,191	0,062	0,060	0,069	0,136	0,049
2005	0,012	0,068	0,006	0,006	0,298	0,028	0,079	0,125	0,157	0,059
2006	0,010	0,046	0,008	0,013	0,155	0,091	0,017	0,118	0,114	0,047
2007	0,030	0,025	0,004	0,016	0,195	0,096	0,036	0,085	0,100	0,054
2008	0,035	0,013	0,004	0,076	0,036	0,125	0,000	0,068	0,064	0,100
2009	0,032	0,015	0,043	0,044	0,101	0,090	0,164	0,098	0,146	0,110

Når vi i Tabell 9-4 ser på andelen av tilskudd og refusjoner fra staten av brutto investeringsut- gifter per sektor, finner vi at pleie- og omsorgssektoren og boligsektoren peker seg ut med hhv. 17,5 og 13,1 prosent i tilskudd og refusjoner samlet over perioden. Igjen ser vi effekter av handlingsplanperioden i tallene for pleie- og omsorgssektoren, med særlig høye tilskuddsande- ler i årene 2002–2005. Det er også en uklar grenseoppgang mellom boligsektoren (funksjon 265) og pleie- og omsorgstjenesten for øvrig, så deler av investeringene tilknyttet handlingspla- nen vises trolig som investeringsutgifter ført på funksjon 265 i kostraregnskapene. På samme måte som i pleie- og omsorgssektoren er det høyere tilskuddsandeler i boligsektoren i årene fram til 2005 enn fra 2006 og framover.

Av andre sektorer med tilskuddsandeler av betydning ser vi at kultursektoren har hatt en statlig tilskudds-/refusjonsandel som har ligget på drøyt 9 % totalt for perioden og maksimalt på 12,5 % i 2005. For øvrig ser vi at også barnehagesektoren hadde betydelig med statlige til- skudd/refusjoner i investeringsregnskapene i årene 2003 (11,3 %) og 2004 (12,3 %), mens det de siste årene har vært lite statlige tilskudd/refusjoner til denne sektoren, med ca. 1,5 % i 2008 og 2009.

Et viktig forbehold i denne tabellen gjelder tilskudds- og refusjonsandelene for de sektorene som nesten ikke har hatt investeringsutgifter. Som vi så i Tabell 9-2, gjelder dette særlig barne- vernssektoren. Det trengs da et svært lavt beløp som tilskudd eller refusjon på art 700 eller 810

før tilskuddsandel vist i Tabell 9-4 kan bli høy. Når nevneren i brøken (brutto investeringsutgift) er svært nær null, er det imidlertid liten grunn til å fokusere på tilskuddet som andel av nesten null investeringsutgifter. Vi ser at det i året 2002 har vært ca. 2,8 ganger så høye tilskudd og refusjoner fra staten som det har vært investeringsutgifter, slik at tilskuddsandel blir 2,8. Dette preger også summen for hele perioden 2001–2009 samlet, og vi har derfor valgt å utelate dette lite relevante tallet fra tabellen. Også for sosialsektoren og helsesektoren er investeringsomfanget så lavt at tilskuddsandelene vist i tabellen er sårbare for feil føringer mv., De variasjoner som vises i tilskuddsandel fra år til år skyldes stort sett meget små beløp i absolute kroner.

Den siste dimensjonen vi skal studere ved hjelp av statistikk, er hvorvidt det har vært stor forskjell på mottak av tilskudd og refusjoner fra staten ført i investeringsregnskapet mellom kommuner med høye og lave inntekter. Vi har derfor på samme måte som i forrige kapittel delt inn kommunene i kvartiler. Vi trekker da ut de 25 % av kommunene som har hhv. lavest og høyest nivå på inntekter per innbygger i 2009 og ser på tall separat for hver av disse kommunegruppene. Vi ser først på hvor stor andel av samlede brutto investeringsutgifter som har blitt mottatt som tilskudd og refusjoner fra staten over artene 700 og 810, samt hvor mye dette har utgjort målt som tilskudd per innbygger.

Tabell 9-5. Tilskudd og refusjoner som andel av brutto investeringsutgifter totalt for alle sektorer, samt tilskudd og refusjoner per innbygger, 2001–2009. Kommunegrupper basert på inntekt per innbygger.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	SUM 01-09
1. kvartil (25 % fattigste)	0,069	0,065	0,070	0,076	0,087	0,052	0,068	0,084	0,118	0,078
4. kvartil (25 % rikeste)	0,111	0,118	0,086	0,075	0,099	0,065	0,029	0,031	0,046	0,067
Tilskudd i kr. per innbygger, 1. kvartil	327	351	433	417	400	263	405	565	805	444
Tilskudd i kr. per innbygger, 4. kvartil	816	878	604	584	749	565	330	388	547	610

Hvis vi først ser på den siste kolonnen, med sum for hele perioden 2001–2009, ser vi at de 25 % fattigste kommunene har mottatt noe høyere andel (7,8 %) av sine samlede brutto investeringsutgifter som statlige tilskudd og refusjoner enn det som er tilfelle for de 25 % rikeste kommunene (6,7 %). Målt i kroner per innbygger har likevel høyinntektskommunene fått mer fra staten (610 kroner) enn lavinntektskommunene (444 kroner). Også når det gjelder investeringstilskudd er det altså slik at kommuner med det høyeste inntektsnivået får mest i statstilskudd. Hovedforklaringen er trolig den sedvanlige, at tilskudd kun dekker *deler* av utgiftene slik at det er enklere for kommuner med romslig økonomi å utnytte tilskuddsordningene.

Det er imidlertid interessant å merke seg at de to kommunegruppene har motsatt tidsprofil når det gjelder tilskuddsmottak både andelsmessig og absolutt. De første årene får de rikeste kommunene klart mest i tilskudd, over dobbelt så mye som kommunene i 1. kvartil. Fra 2007 til 2009 snur imidlertid dette bildet, og vi ser at de fattigste kommunene får langt mer i tilskudd per innbygger i 2008 og 2009 enn de rikeste. Dersom vi studerer tallene også på sektornivå ser vi at forskjellen i sin helhet skyldes tilskudd og refusjoner innenfor sektoren teknisk/næring, der gruppen av lavinntektskommuner (1. kvartil) får en sterk økning i 2008 og 2009. I 2008 og 2009 fikk de rikeste kommunene tilskudd og refusjoner til teknisk sektor på hhv. 69 og 170 kroner per innbygger, mens de tilsvarende tallene for lavinntektskommunene var på hele 433 og 442 kroner per innbygger. I årene 2008 og 2009 har altså tilskudd og refusjoner fra staten knyttet til teknisk sektor i betydelig grad gitt bedre uttelling for lavinntektskommunene.

9.4 Oppsummering

En skal være svært varsom med å trekke klare konklusjoner angående betydningen av investeringsrelaterte tilskudd og refusjoner fra staten for kommunenes investeringsutgifter, totalt og per sektor når en kun baserer seg på beskrivende statistikk. Det som ut fra tabellene ovenfor synes å peke seg klart ut, er at både handlingsplanen for eldreomsorgen og krisepakken i 2009 gir relativt klare utslag i statistikken. Statistikken over investeringer får naturligvis også fram at det har vært en stor og økende investeringstakt i barnehagesektoren fram mot 2009. Imidlertid utgjør tilskudd og refusjoner fra staten en nokså lav og fallende andel av investeringsutgiftene til barnehager i årene 2005–2009. Tilskuddsordninger til investeringsformål har altså ikke vært det vesentligste virkemidlet for å stimulere til økt barnehagebygging. Investeringsaktiviteten innenfor pleie- og omsorgssektoren fram til 2005 var trolig mer tilskuddsdrivet enn det som har vært tilfelle for barnehagene.

Et annet slående trekk ved statistikken er det faktum at lavinntektskommunene har fått betydelig mer i tilskudd per innbygger ført over investeringsregnskapet i 2008 og 2009 enn høyinntektskommunene. Dette er i sin helhet forklart av tilskudd rettet mot teknisk sektor. I disse årene virker altså investeringstilskudd utjevner på kommunenes økonomi. For de øvrige årene finner vi den mer vanlige sammenhengen, nemlig at de rikeste kommunene får mest i tilskudd fra staten.

Totalt sett er nok utviklingen i reell netto gjeld per innbygger det mest slående ved det tallmaterialet vi her har presentert. Gjeldsveksten i kommunene har vært betydelig i årene etter årtusenskiftet og har ennå ikke vist noen tegn til å bremse opp. Tilskuddsordninger til investeringsformål som stimulerer kommunene til lånefinansiering kan nok forklare *noe* av denne gjelds-

oppbyggingen. Samtidig skal ikke denne forklaringen overdrives. For det første er neppe investeringsomfanget i seg selv nok til å forklare gjeldsveksten. Dette fordi gjelden har økt betydelig fra år til år samtidig som investeringsutgiftene per innbygger har holdt seg nokså stabile gjennom hele perioden. For det andre har statlige tilskudd og refusjoner tross alt hele tiden utgjort en relativt beskjeden andel av investeringsutgiftene. Hvis vi legger til rentekompensasjonsordninger som ikke fanges opp i tallene hentet fra investeringsregnskapet, vil tilskudd selvsagt spille en noe større rolle. Likevel er vår tolkning at tilskuddsordninger til investeringsformål neppe er hovedforklaringen bak den kraftige gjeldsoppbyggingen. Disse tilskuddsordningene er trolig en av faktorene bak gjeldsøkningen. De ekstraordinært lave rentenivåene vi har hatt de senere årene er en annen faktor som også har spilt inn. På bakgrunn av statistikken for gjeld per innbygger vist ovenfor vil vi understreke at staten i årene som kommer nok bør være meget forsiktig med å utforme virkemidler som stimulerer til ytterligere økning i kommunenes netto gjeld per innbygger.

10. Hvordan opplever kommunene selv den statlige styringen?

10.1 Innledning og innfallsvinkel

I denne delen av prosjektet er siktemålet å belyse hvordan kommunene selv opplever å bli styrt av staten på ulike måter. Vi har derfor foretatt intervjuer i totalt seks kommuner. Hovedinformanten i alle intervjuene har vært rådmannen. Rådmannen har i en del kommuner også blitt supplert med andre personer fra rådmannens ledergruppe, dels økonomisjef, og dels kommunalsjef/assisterende rådmann.

Vi har bevisst valgt å samtale med administrasjonen og ikke lokalpolitikere. Dette fordi det etter vår vurdering trolig er administrasjonen som sitter på den mest pålitelige kunnskap om hva slags statlig styring kommunen totalt sett blir påvirket av og må forholde seg til.

Statlig styring av kommunene er et stort og til dels meget komplekst temaområde. Vi har bevisst latt være å definere og innskrenke temaområdet på forhånd i form av en formalisert intervjuguide. Vi har også kommunisert at vi har vært ute etter å fange opp rådmennenes og informantene for øvrig sine personlige vurderinger omkring temaet, og at det har vært et klart mål at informantene slipper til med det de selv oppfatter som viktigst.

I presentasjonen av materialet fra disse intervjuene har vi valgt en temaorientert framstillingsform der vi i relativt liten grad fokuserer på hva den enkelte kommune og den enkelte informant har uttalt. Som hovedregel har vi heller forsøkt å få fram en syntese av det våre informanter har formidlet omkring de temaene vi har tatt med i rapporten. Der det er nødvendig å peke på klare forskjeller og divergerende oppfatninger omkring samme temaområde, vil vi selvsagt formidle dette. I noen tilfeller har vi også supplert med egne vurderinger eller hentet inn relevant faktainformasjon som presenteres i tillegg til det informantene har formidlet.

De personlige intervjuene foregikk innenfor en ramme på om lag 1,5 timer eller drøyt dette. Med en nokså åpen innfallsvinkel i intervjuene er det naturlig at samtalene også har dreiet noe ut fra hovedtemaet statlig styring og over mot andre aktuelle forhold knyttet til kommunenes utfordringer mv. Av plasshensyn og for kun å fokusere på hovedtemaet vil ikke dette tilleggs-

stoffet bli omtalt nedenfor. Vi utelater dermed en del interessant og dagsaktuelt generelt kommunaløkonomisk stoff som evt. må formidles i en annen sammenheng.

10.2 Om utvalget av casekommuner og informanter

Det ble foretatt personlige intervjuer i perioden juni–august 2011 i følgende kommuner: Larvik, Skedsmo, Tinn, Vennesla, Lyngdal og Audnedal. Seks kommuner vil uansett metode ikke bli et representativt utvalg av kommuner. Valget av kommuner er imidlertid foretatt med tanke på at kommunene skal spenne ut en god del variasjon mht. viktige kjennetegn som kommunenes økonomiske forhold, kommunestørrelse, beliggenhet, by eller distriktskommune mv. I tabellen nedenfor vises utvalgte nøkkeltall angående casekommunenes økonomiske situasjon, samt innbyggertallet. Alle tallene er kostratall fra 2010 bortsett fra kolonnen for Korrigerte frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter), som er beregnet av KRD og gjelder for 2009. Vi har også tatt med indeks for beregnet utgiftsbehov fra kostnadsnøklene i inntektssystemet, jf. Grønt Hefte for 2010 (H-2238, Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, 2010, KRD.)

Tabell 10-1. Aktuelle kjennetegn ved casekommunene. Alle inntektstall er oppgitt som kroner per innbygger.

	Brutto driftsinntekter	Frie inntekter	Indeks for beregnet utgiftsbehov	Korrigerte frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft), 2009.	Netto gjeld per innbygger	Netto gjeld per innbygger, konsern	Innbyggere
0231 Skedsmo	53487	31135	0,9125	34466	28925	32496	48752
0709 Larvik	54047	34050	1,0219	31950	15745	56529	42638
0826 Tinn	95086	42532	1,1983	46068	35372	35373	6037
1014 Vennesla	55954	33446	1,0169	34639	35672	35888	13334
1027 Audnedal	83230	47166	1,2868	37041	63351	63351	1660
1032 Lyngdal	56274	34132	1,0681	31834	25242	31812	7815
Alle kommuner (innbyggervektet gjennomsnitt)	61044	35856	1,00	35557	32534	42929	-

Brutto driftsinntekter per innbygger varierer betydelig, fra Skedsmo med kr 53487 på bunnen til Tinn kommune med kr. 95086 på toppen. Frie inntekter per innbygger (sum av rammetilskudd og skatteinntekter) viser et noe mindre variasjonsområde, men fortsatt ligger Skedsmo lavest (kr. 31135), mens Audnedal her ligger øverst med kr. 47116. Det er imidlertid også betydelige forskjeller i utgiftsbehovet i de enkelte kommunene knyttet til ulik demografi og ulike kostnadsforhold. Dette er forsøkt fanget opp av kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningsdelen av

inntektssystemet. Den tredje tallkolonnen viser hver kommunes totale utgiftsbehovindeks for 2010. Her ser vi at distriktskommunene Audnedal og Tinn har betydelig høyere indekstall enn landsgjennomsnittet på 1,0. Audnedals indekstall på 1,2868 indikerer at det er behov for 28,68 % høyere utgifter for å drifte sammenlignbare kommunale tjenester som gjennomsnittskommunen. Tilsvarende ser vi at Skedsmo er beregnet å være om lag 9 % billigere å drifte enn landsgjennomsnittet. Det utgiftsbegrepet som trolig mest presist sier noe om kommunenes økonomiske handlingsrom eller hvor god eller dårlig råd kommunen i realiteten har, er derfor trolig begrepet ”Korrigerte frie inntekter (inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter)”, som KRD beregner og som altså tar hensyn til indeksen for beregnet utgiftsbehov.²⁴ Siden de av casekommunene som har høyest inntekter også har høyest beregnet utgiftsbehov, blir variasjonen en del mindre for de korrigerte inntektene enn for ukorrigerte inntekter. Når vi ser på korrigert inntekt per innbygger, framstår Lyngdal og Larvik som de mest utpregede lavinntektskommunene med en korrigert inntekt per innbygger på rett under 31 000 kroner. I den andre enden ligger Tinn kommune klart best an med ca. 46 000 kroner. Målt som prosent har Tinn altså ca. 45 % høyere korrigert inntekt per innbygger enn Lyngdal.

Det mer grovkornede bildet er at kommunene Lyngdal, Vennessla, Larvik og Skedsmo representerer nokså inntektssvake kommuner. På den andre siden er spesielt Tinn et klart eksempel på en kommune med inntekter som ligger betydelig høyere enn gjennomsnittet. Også Audnedal er i utgangspunktet godt stilt inntektsmessig, men på grunn av høyt beregnet utgiftsbehov skal likevel utgiftskapasiteten der være en del lavere enn i Tinn. I forbindelse med statlig styring er det etter vårt syn av særlig interesse å studere betydningen av denne inntektsvariasjonen. Det vil her være en naturlig hypotese at den statlige styringen merkes mest og sterkest blant lavinntektskommunene, mens kommuner med bedre økonomi i prinsippet bør kunne være i stand til å oppfylle statlige krav og pålegg og enda ha mer inntekter igjen til andre oppgaver. Siden den statlige styringen antas å bety mest eller være sterkest følbart i de inntektssvake kommunene, har det også vært naturlig å ha flest inntektssvake kommuner i utvalget av casekommuner.

Når det gjelder nivået på netto gjeld per innbygger, viser vi både tallene fra kun kommunen isolert, og konserntallene der også kommunalt eide selskaper og foretak blir inkludert. For Tinn, Vennessla og Audnedal er det minimal forskjell mellom konserntallene og de ordinære kommunale regnskapene. Forskjellen er imidlertid meget stor for Larvik, der mye av gjelda er tatt opp av selskap/foretak – blant annet gjelder dette Larvik Havn KF. Uten konserntall er Larvik kommunen med lavest nivå på nettogjeld per innbygger, mens man i konserntallene ser at Larviks gjeld blir nest høyest blant casekommunene. Audnedal og Larvik ligger godt over

²⁴ KRDs tall for korrigerte inntekter gjelder for 2009 og kan således ikke sammenlignes direkte med de øvrige tallkolonnene for inntekter og utgiftsbehovsindeks for 2010-tall.

landsgjennomsnittet i nivået på nettogjeld per innbygger målt ved konserntallene, mens de øvrige fire kommunene ligger en del under landsgjennomsnittet.

Intervjuene foregikk som sagt i perioden juni, juli og august 2011. I Larvik snakket vi med rådmann Arve Semb Christophersen og økonomisjef Jon Fonkalsrud. Videre snakket vi i Audnedal med rådmann Kjell Olav Hæåk og leder for stabsenhet for IT og økonomi, Sonja Svardal. I tre kommuner snakket vi kun med rådmennene, hhv. Evy-Anni Evensen i Lyngdal, Torstein Leiro i Skedsmo og Svein Skisland i Vennesla. I Tinn kommune var våre informanter rådmann Rune Lødøen og assisterende rådmann Ingebjørg Skavlebø. I Tinn er assisterende rådmann også oppfølgingsansvarlig for områdene pleie- og omsorg, PU, Helse, barnevern/PPT og asylmottak. I tillegg til de personlige intervjusituasjonene har vi også snakket telefonisk med kommunalsjef for skole/oppvekstområdet i Bø kommune, Helge Vreim. Bø kommune har for oss vært nærliggende og praktisk, samtidig som kommunalsjef Vreim har lang fartstid og omfattende sektorkunnskap omkring skolesektoren. Han kunne dermed supplere på detaljer omkring enkelte særskilte forhold vedrørende skole/oppvekstområdet.

10.3 Om styring gjennom øremerkede tilskudd

I samtlige kommuner hadde vi innledningsvis i intervjuene en del fokus på statlig styring i form av øremerkede tilskudd. Vi spurte blant annet om hvor mye øremerkede tilskudd har betydning for kommunens prioriteringer de siste årene, om kommunene opplever at det totalt sett har blitt mer eller mindre bruk av øremerkede tilskudd, og om hvordan kommunen har forholdt seg til de investeringsrettede øremerkede tilskuddene. Vi kom også noe inn på overgangen til rammefinansiering av barnehagene.

Relativt moderat bruk av øremerkede tilskudd

Informantene har vært nokså samstemte om at de øremerkede tilskuddene ikke har betydning veldig mye for kommunenes prioriteringer og disposisjoner de senere årene. De subjektive oppfatningene omkring bruken av øremerkede tilskudd ser således ut til å være i god overensstemmelse med statistikken fra kap. 2, nemlig at det har vært en relativt beskjeden finansiering gjennom øremerkede tilskudd hvis vi ser bort fra barnehagetilskuddet.

Kommunene har imidlertid også vært nokså samstemte på at det har blitt sterkere juridisk styring av kommunene. Det mest konkrete eksemplet på dette er overgangen til rammefinansiering av barnehagene fra 2011. Selv om øremerkingen til barnehager har blitt fjernet, mener informantene at dette ikke har hatt noen betydning for kommunenes handlingsrom. Dette fordi det

har blitt innført juridiske virkemidler som gir minst like sterk låsing av kommunenes ressursbruk som den tidligere øremerkingen. Det synes å være en generell tendens til at bruken av juridiske virkemidler har blitt trappet opp og kommet i stedet for øremerkede tilskudd. For øvrig omtaler vi styringen gjennom juridiske virkemidler nærmere i flere av de kommende avsnittene nedenfor.

Investeringsstilskuddene har i hovedsak blitt utnyttet passivt, dvs. små prioriteringseffekter

Gjennom det siste tiåret har kommunene hatt muligheter til å utnytte flere tilskuddsordninger rettet mot investeringer i ulike bygg. Handlingsplanen for eldreomsorg var en stor og viktig tilskuddsordning fra 1998 til og med 2003 rettet mot bygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Det har også blitt gitt tilskudd rettet mot skolebygg, svømmeanlegg, kulturbygg og kirker. Vi spurte informantene om disse tilskuddsordningene har betydd mye for kommunenes prioriteringer av sine investeringer.

De fleste informantene har svart at deres kommune har utnyttet tilskuddsordningene fullt ut når de først har vært der, men at det likevel egentlig ikke har skjedd noen prioriteringsendring av betydning. Dette fordi informantene flest mener at de investeringene som har blitt iverksatt, uansett måtte ha blitt gjennomført. Det er visse unntak fra dette når det gjelder investeringer i sykehjem/omsorgsboliger, men ingen informanter har vist til moteksempler fra de øvrige investeringstypene. Fra vår side poengterer vi at det er meget vanskelig å ha helt klare formeninger om denne type spørsmål for informantene, og kanskje enda vanskeligere enn informantene selv har tenkt gjennom. Hvorvidt kommunen ville ha investert akkurat like mye, på samme måte og på samme tid dersom de investeringsrettede tilskuddsordningene *ikke hadde vært til stede*, er et kontrafaktisk eller hypotetisk spørsmål som det jo per definisjon ikke finnes et helt objektivt svar på. Informantenes svar viser utvilsomt at de investeringsrettede tilskuddsordningene har vært relevante og falt sammen med utbyggingsbehov kommunene selv også har hatt ønsker om å gjennomføre. Å konkludere med at tilskuddsordningene ikke har påvirket prioriteringene overhodet, kan nok imidlertid være å trekke en mer absolutt konklusjon enn vi strengt tatt har dekning for.

Unntak – også spor av overinvestering eller overprioritering som følge av tilskudd

Den mest omfattende av de investeringsrettede tilskuddsordningene, var Handlingsplanen for eldreomsorgen (1998–2003). To av kommunene vi har besøkt har kommet med klare eksempler på at de som følge av denne handlingsplanen foretok investeringer som ellers neppe hadde blitt gjennomført. I Lyngdal ble det oppført et bygg som var ment å bli et nytt kommunalt sy-

kehjem på et tettsted nord for sentrumsområdet. Da bygget var ferdig, vurderte man driftssituasjonen, og det var da rådmannens klare anbefaling om ikke å sette i gang drift av dette bygget. Dette ville bli svært kostnadskrevenne sammenlignet med en sentralisert omsorgssektor med kun tilbud i kommunesenteret og som utnytter samlokalisering av sykehjem og omsorgsløsninger/bo- og servicesenter. Ved å starte et desentralisert tilbud oppe i dalen ville man fått mange kostbare sykepleiere som brukte mye arbeidstid på å sitte i bilen. Bygget ble derfor aldri tatt i bruk til opprinnelig tiltenkte formålet og har i stedet blitt leid ut. Bygget er nå i sin helhet utleid til private som driver en barnevernsinstitusjon med avtale med det statlige barnevernet.

Det andre eksemplet kommer fra Vennesla kommune der det ble investert såpass mye på tampen av handlingsplanperioden (2002/2003) at man i realiteten overinvesterte i forhold til det antall plasser man i utgangspunktet hadde planer om å sette i drift. I perioden fra 2003 og fram til i dag har kommunen kun gradvis tatt i bruk og satt i drift denne ledige kapasiteten på sykehjemsplasser. Dette er altså et klart eksempel på at man tidsforskyver investeringer for å utnytte en eksisterende tilskuddsordning mens ordningen faktisk er der.

Ekstraordinære tilskudd i forbindelse med finanskrisen fungerte godt

I forbindelse med finanskrisen i 2008 og 2009 ble det i februar 2009 bevilget totalt ca. 6,4 mrd ekstra midler gjennom tilskuddsordninger og rammeoverføring som berørte kommunene direkte. I tillegg ble det også bevilget ca. 1,7 mrd ekstra til ordninger som ikke var øremerket kommunesektoren men som kommunene kunne søke på. For nærmere detaljer om disse ordningene, se KR D Rundskriv H-03/09.

Det er selvsagt ingen overraskelse at uventede ekstrabevilgninger til kommunene hilses velkomne av kommunene selv. Det at våre informanter alle har uttrykt seg i positive ordelag omkring disse ekstrabevilgningene er således som forventet. Det interessante i uttalelsene er derfor at kommunene understreker at de opplevde disse ekstraordinære tilskuddsordningene som vel fungerende og med en rasjonell utforming. Saksbehandlingen ble oppfattet som relativt ubyråkratisk og det gikk ganske raskt å få innvilget midler og satt i gang med rehabilitering av veier, bygg, gang- og sykkelveger mv. Det var da også et meget viktig makroøkonomisk mål å få satt i gang prosjekter så raskt som mulig for å unngå stor ledighet og dårlig ressursutnyttelse, særlig innenfor bygg- og anleggsbransjen. Vi tolker informantenes kommentarer omkring disse ordningene som at ordningene var hensiktsmessig utformet og i hovedsak fungerte godt.

Toppfinansiering til ekstra ressurskrevende brukere er viktig for småkommuner

Flere av småkommunene var inne på at tilskuddet til toppfinansiering av utgifter til ekstra ressurskrevende brukere er viktig for å unngå for store utslag i kommunenes økonomi. Det gjelder eksempelvis dersom det skulle komme flere brukere med særskilt store og omfattende behov for heldøgns pleietilbud samtidig.²⁵ Når det samlede utgiftsnivået knyttet til en enkelt person blir på mange hundre tusen kroner, vil dette kunne gi et betydelig utslag på totaløkonomien i små kommuner. Staten er langt bedre rustet til å bære risikoen knyttet til svingninger i antallet særlig ressurskrevende brukere, og dermed oppfatter informantene at denne tilskuddsordningen er en velbegrunnet og nødvendig ordning. Informantene helte i retning av at terskelen for å utløse ekstra finansiering kunne vært lavere enn dagens nivå. I 2011 er innslagspunktet for toppfinansieringen på 895.000 kroner og kompensasjonsgraden er på 80 %. Slik sett gjenstår det altså fortsatt et betydelig kommunalt finansieringsbehov per bruker. Ordningen bidrar derfor kun til å fjerne *noe* av den økonomiske belastningen ved ekstra ressurskrevende brukere for den enkelte kommune.

Problemet med at de flinkeste blir straffet

De kommunene som uttrykte de klareste og sterkeste prinsipielle innvendingene mot tilskuddsfinansiering, var trolig Tinn og Lyngdal. Representantene for Tinn kommune framhevet at Tinn generelt ofte har ligget noe i forkant av utviklingen i kommuner flest. Dette har blant annet vært tilfelle både for sykehjem/omsorgsboliger og for opptrapping av stillinger i barnevernet. I begge disse tilfellene (hhv. ved innføring av Handlingsplan for eldreomsorgen fra 1998 og ved innføringen av det nye tilskuddet til barnevern fra 2011) har Tinn kommune opplevd at de hadde kommet betydelig bedre ut økonomisk hvis de ikke allerede hadde investert i sykehjem eller økt antall stillinger i barnevernet rett før staten innfører et nytt tilskudd.

Dette er et klassisk ankepunkt mot bruk av øremerkede tilskudd som også er velkjent fra tidligere analyser og rapporter. Håkonsen og Løyland (2000b), Borge og Rattsø (2005) og Borgeutvalget (2005) har alle en betydelig omtale av fenomenet med at omfattende tilskuddsbruk over tid kan føre til at kommunene vil ”lære seg spillet” og bli passive og avventende for å unngå å bruke egne midler for tidlig. I vårt intervjumateriale er det altså i hovedsak Tinn som har kommet inn på dette aspektet ved øremerkede tilskudd. Til gjengjeld kom dette temaet der svært eksplisitt og engasjert fram som en negativ og urettferdig side ved øremerkede tilskudd.

²⁵ For tiden finnes dette tilskuddet på Kap. 575, post 60 på KRDs budsjett.

Heller ikke Tinn kommune vektla imidlertid det strategiske aspektet om å bli avventende og aktivt forsøke å tilpasse seg til forventede tilskudd. Ingen av casekommunene hadde således fokus på strategisk tilpasning til forventede tilskudd. Vår fortolkning av dette er for det første at det de siste årene har blitt færre omfattende tilskuddsordninger i form av handlingsplaner mv. For det andre fant Rattsø og Borge (2005) gjennom samtaler i seks casekommuner ut at det heller ikke den gang – i perioden rundt handlingsplaner for hhv. eldreomsorg og psykiatri – fantes tydelige spor av strategisk tilpasning. Det kan derfor synes som om bruken av tilskudd måtte ha vært større og resultert i flere negative erfaringer av den typen Tinn kommune har opplevd, før denne type strategisk tilskuddsadsferd vil oppstå i betydelig grad ute i kommunene.

Også rådmannen i Lyngdal trakk fram negative sider ved tilskuddsordninger som var nokså parallelle med Tinns erfaringer, og vi gjengir det hun uttalte omkring denne problematikken:

Når kravene blir så detaljerte og konkrete at du skal ha så og så mange stillinger eller så og så mange sykehjemsplasser, blir det for firkantede statlige krav og bestemmelser. Nasjonale mål som ikke treffer når man fordeler dette ut på hver enkelte kommune, som har hvert sitt unike utgangspunkt og historikk. Rådmannen tenker da spesielt på opptrappingsplanen for psykiatri. Samme gjelder det nye tilskuddet til barnevern i 2011. Denne type ordninger straffer de som allerede har gjort det staten ønsker i utgangspunktet, og hvis det utformes flere ordninger av denne typen, vil jo kommunene i sin planlegging sette seg og vente på neste ordning fra staten (velkjent problemstilling). Det kan umulig være god kommunal styring! Men – vi er ikke der i dag. Poenget er at denne type reformer som prinsipp, vil kunne føre oss dit hvis det blir for stort innslag av dem!

Vi viser for øvrig også til avsnittene 10.8 og 10.9 der enkelte tilskuddsordninger trekkes fram som eksempler på hhv. mest og minst vellykkede former for statlig styring de senere årene.

Lettere for kommuner med romslig økonomi å utnytte tilskuddsordninger og prosjektmidler

En god del tilskuddsordninger er basert på at kommunene må utforme spesifikke søknader for å få tilgang på midlene. Det finnes også en god del søkbare prosjektmidler som kommer i tillegg til de tradisjonelle øremerkede tilskuddene. Det vil her være forskjeller i kommunenes saksbehandlingskapasitet og økonomi mht. hvor godt de får utnyttet slike ordninger, jf. følgende sitat fra en informant:

”Det blir her også betydelig forskjell mellom kommuner. Kommuner med brukbar økonomi og med rett kompetanse og interesse i administrasjonen vil her få betydelig mer ut av dette enn det andre kommuner ofte klarer. I de mest inntektssvake kommuner er gjerne også administrasjonen redusert ned til et minimum for å få balansert budsjettene, og det blir da lite administrative ressurser igjen til å kjøre ”overskuddsprosjekter” og å skrive søk-

nader som kan utløse denne type søknadsbaserte prosjektmidler. Det ville her vært interessant å se en samlet oversikt over hvilke kommuner det er som får tak i slike prosjektmidler og sett hvordan dette fordelte seg per innbygger mellom alle landets kommuner!”

10.4 Om forholdet til Fylkesmannen og tilsynssystemet mv.

De juridiske virkemidlene kommunene står overfor, blir i all hovedsak håndhevet av Fylkesmannens ulike avdelinger. Måten denne styringen foregår på og oppleves av kommunene har vært det viktigste temaområdet i intervjuene, og har klart framstått som det temaet som har engasjert rådmennene og øvrige informanter sterkest. Vi forsøker nedenfor å framstille de viktigste momentene omkring dette.

I hovedsak har kommunene et positivt og konstruktivt forhold til Fylkesmannens informasjon og økonomistyring

Fylkesmannen ivaretar en rekke ulike oppgaver overfor kommunene. Den delen av Fylkesmannens virksomhet som går på det mer overordnede nivået, så som makroøkonomiske forutsetninger for kommende år og informasjon om nye ordninger og oppgaver mv., er kommunene gjennomgående fornøyde med. ”Styringshjulet” på dette mer overordnede eller makroøkonomiske nivået, starter gjerne med framleggelsen av Kommuneproposisjonen hvert år, fortsetter med framleggelsen av statsbudsjettet og ender til slutt opp med kommunenes egne budsjettvedtak sent på året. Fylkesmennene har en viktig oppgave med å gi klar og tydelig informasjon om de makroøkonomiske forutsetningene, hva som finnes av nye ordninger og tilskudd, og eventuelle nye oppgaver som må prioriteres av kommunene det kommende året. Enkelte kommuner har eksplisitt sagt at de synes denne type oppgaver blir løst meget godt av Fylkesmannen, og ingen kommuner har egentlig vært kritiske til denne delen av Fylkesmannsembetets virksomhet. Måten informasjon gis på og hvilken framstillingsmåte som velges i kommunikasjonen mellom Fylkesmannen og kommunene, varierer en del fra fylke til fylke. Enkelte fylkesmenn forsøker eksplisitt å skille mellom hva som er ”må-oppgaver”, ”kan-oppgaver” og ”bør-oppgaver”, mens andre fylkesmenn ikke har benyttet en slik kategorisering. Det varierer også hvor spesifikk skriftlig informasjon som gis til den enkelte kommune, ut over den felles informasjon som gis til alle kommunene i fylket i form av en tilstandsrapport. Totalt sett er imidlertid informantene positive og mener Fylkesmannen jevnt over utfører denne delen av sitt mandat på en positiv og konstruktiv måte.

Tilsynssystemet – mer omfattende og mer ressurskrevende

Samtlige informanter har understreket at den statlige styringen som foregår gjennom Fylkesmannens tilsyn er meget tidkrevende for kommunen, både for sentraladministrasjonen og for de ulike sektoradministrasjonene. Informantene har vært meget opptatt av dette og har et klart inntrykk av at omfanget av tilsynene har tiltatt de senere årene. Flere har også kommentert at Fylkesmennene, fylkeslegene mv. har henvist oppover til sine respektive overordnede i det statlige hierarkiet og forklart at hyppigere og mer omfattende tilsyn har blitt pålagt dem fra departementer og direktorater.

Vi har spurt informantene hvorvidt mer omfattende tilsyn skyldes innføring av nye lover, forskrifter og rettigheter, eller om det er de eksisterende lover/forskrifter/rettigheter som blir fulgt bedre opp av statlige kontroller nå enn tidligere. Dette har det ikke kommet noe veldig klart svar på, annet enn at begge faktorene trolig er aktuelle. Hvor mye som skyldes nye lover og rettigheter og hvor mye som skyldes endrede oppfølgingsrutiner, har det imidlertid vært vanskelig å stadfeste.

Når det gjelder måten tilsynene foregår på og hvilke prosesser som skal gjennomføres, bruker vi nedenfor en ”telegramstil” basert på en direkte avskrift av det en av informantene nokså levende formidlet omkring dette:

”Bare i løpet av ett år har kommunen en rekke tilsyn. Hvert av disse tilsynsbesøkene er meget ressurskrevende. Det er tilsyn på nesten alle områder, unntatt for barnehagene der jo kommunen selv er tilsynsmyndighet. Hvis du ser på alle som er involvert i tilsynene på begge nivåer (Fylkesmann og kommunene), blir det en svært betydelig ressurs- og tidsbruk. Hvor mange personer er det totalt sett som er involvert i ett enkeltstående tilsyn? Og hvor mange timer går det med til ett slikt tilsyn? Dette hadde det vært interessant å se konkrete tall på! Bare se på meg som rådmann, alle de tilsyn som Fylkesmannen forventer at rådmannen skal delta i. Rådmannen blir intervjuet om hvordan rådmannen forholder seg til regelverket knyttet opp til alle mulige fagområder. Så skal de ulike nivåene videre nedover i kommuneorganisasjonen knyttet til hver enkelt tjeneste kontrolleres. Det møter gjerne 3 eller 4 fra Fylkesmannen i hvert tilsyn. Før selve tilsynet skal Fylkesmannens fagavdeling ha en hel postpakke med dokumenter i forkant, journaler og alt det kommunen har av skriftlig dokumentasjon omkring rutiner, kvalitetssystemet mv. Så lager Fylkesmannen et intervju basert på dette. Dernest kommer selve intervjuet over en hel dag. Så utarbeider Fylkesmannen først en foreløpig rapport som oversendes kommunen unntatt offentlighet, og Fylkesmannen kommer på besøk og presenterer den foreløpige rapporten. Så får kommunen kommentere rapporten og komme med innspill til denne. Til slutt kommer da Fylkesmannens endelige formelle rapport, som blir offentliggjort. Kommunen blir så ”dømt” eller ”velsignet” basert på hvor mange avvik eller merknader det står i denne rapporten. Etter dette skal så kommunen lage en handlingsplan for å rette opp eventuelle avvik. Til slutt skal

så Fylkesmannen ha en rapport på om du i løpet av et år har lukket disse avvikene. Hvis du ser totalen i dette byråkratiet, så blir det veldig omfattende!”

De øvrige kommunenes beskrivelser omkring måten tilsynsapparatet fungerer på, er nokså parallelle.

Sterkere rettsliggjøring av tjenestetilbudet er ressurskrevende og krever mer spesialkompetanse i kommunene

I forlengelsen av måten tilsynene gjennomføres på har det vært et viktig tema for rådmennene og øvrige informanter å formidle hvor mye dokumentproduksjon som er nødvendig for å tilfredsstille alle behov Fylkesmannen har for dokumentasjon og rapportering. Som omtalt ovenfor gjelder dette både dokumentasjon før selve tilsynene gjennomføres, samt rapportering og oppfølging i etterkant av tilsynene.

Tjenestetilbudet i kommunene er nå i større grad enn tidligere basert på å gi innbyggerne visse individuelle rettigheter som kommunene i utgangspunktet er forpliktet å oppfylle. I tilfeller der innbyggerne eller pårørende mener at disse rettighetene ikke er godt nok ivaretatt, blir det klagesaker der kommunens vurdering skal kontrolleres og eventuelt overprøves. En styringsmåte basert på individuelle rettigheter som følges opp gjennom klagesakshåndtering og tilsynsvirkosomhet, innebærer en sterkere *rettsliggjøring av tjenestetilbudet*. Informantene har framhevet at en slik styringsform er ressurskrevende fordi det blir et sterkt fokus på at selve dokumentproduksjonen (vedtak, individuelle planer, individuelle opplæringsplaner, halvårsrapporter mv.) foregår korrekt. Kommunen må altså være meget bevisst på at deres saksdokumenter *dokumenterer at tilbudet er utformet i tråd med alle relevante lover og forskrifter*. En rådmann uttrykker seg som følger omkring denne problematikken:

”Staten har nå gått mer over til å styre gjennom tilsyn og rettigheter og mindre gjennom tilskudd. Styringen gjennom rettighetslovgivning og tilsyn har tiltatt i styrke de senere år. Kommunene bruker nå veldig mye tid på å sikre seg på alle bauger og kanter om at den ikke gjør noe feil. Internkontroll og HMS mv. tar mer tid enn noen sinne. Hvis absolutt alle prosedyrer og forskrifter skulle blitt fulgt opp 100 % etter intensjonen, ville det gått med utrolig mye ressurser. I praksis tas det nok enkelte snarveier som gjør at ting tas litt lettere på enn hvis man skulle være helt bokstavtro mot alle bestemmelser og krav. For eksempel innenfor skole er det sterke krav til selve systemet, dvs. å dokumentere systemer for å sørge for tilrettelagt opplæring for elevene osv. Det er jo en tendens til at hver gang det er noe uheldig som skjer et eller annet sted i kommune-Norge, så kommer det gjerne en ny lov/forskrift som skal kontrolleres av tilsyn!”

Jo mer rettsliggjøring av tjenestene, jo viktigere blir den formelle saksbehandlingen og å framstille dokumenter med et juridisk preg. Dette trekker ressurser bort fra selve tjenesteproduksjonen som sådan. I klagesaker og tilsyn kan det dermed være vel så viktig hvordan alle dokumentene vedrørende sakene har blitt skrevet og formulert, som hvordan det ”egentlige tjenestetilbudet” fungerer. Dette viser en problematisk side ved den tiltakende rettsliggjøringen av tjenestetilbudet som samtlige informanter i større eller mindre grad har påpekt. Denne rettsliggjøringen medfører også et økende behov for spisskompetanse som ligger i skjæringsfeltet mellom det juridiske og det faglige innenfor hvert enkelt tjenesteområde. Dersom kommunen er godt skodd med denne type kompetanse, er det enklere for kommunen å etterleve regelverket uten å få påpakninger for saksbehandlingsfeil eller mangler. Men mer juridisk kompetanse og færre fagpersoner bidrar jo ikke til at selve tjenestetilbudet som sådan blir noe bedre (jf. også neste overskrift).

Rettsliggjøring, rapportering og kontroll endrer fokus for tjenesteproduksjonen og har en klar alternativkostnad

I forlengelsen av forrige punkt har noen informanter trukket fram et relatert, men likevel annerledes aspekt ved hva rettsliggjøringen og sterkere bruk av kontrollmekanismer innebærer. Dette har det gjort ved å påpeke de klare alternativkostnadene all ressursbruken på dokumentproduksjon og juridisk preget saksbehandling har. En kan her sammenligne to helt motsatte modeller. I den ene modellen blir kommunens faglige ansatte og faglige sektorledere og administrative støttefunksjoner brukt til å utforme et best mulig (etter egen vurdering) tjenestetilbud til en gruppe av brukere. Her bruker altså kommunens fagfolk sin kompetanse og energi til å lede, drive og utvikle tjenestetilbudet best mulig.

I den andre modellen er det sterke krav til å dokumentere alt som gjøres og å underlegge seg sterk kontroll av en ytre instans. En kan ikke få til begge deler like godt samtidig uten en betydelig økning av faglig og administrativ ledelse og stab. Alle de ressursene som går med til rapportering og juridisk preget saksbehandling, går på bekostning av kommunenes evne til å drive god faglig og administrativ ledelse av sine tjenestetilbud. Videre blir det – som også påpekt under forrige overskrift – behov for en annen type kompetanse: mer kompetanse på lovgrunnlag og til å være dyktig på å gjennomføre dokumentproduksjon uten feil og mangler ut fra gjeldende lover og forskrifter og mindre behov for rent faglig kompetanse til å utvikle og drive den egentlige tjenesteproduksjonen mest mulig effektivt.

Fylkesmannens problematiske dobbeltrolle

Flere informanter har også pekt på at Fylkesmannen totalt sett framstår som et ”troll med flere hoder”. Som nevnt i et annet punkt ovenfor, har kommunene stort sett uttrykt tilfredshet med Fylkesmannens overordnede økonomiske styring av kommunen. Samtidig er det andre representanter fra den samme Fylkesmannen som i forbindelse med tilsyn og klagebehandling pålegger kommunen å øke sitt tjenestetilbud. Kommunene synes det er spesielt å forholde seg til en slik dobbeltrolle der Fylkesmannen for det første påser at kommunen setter opp et budsjett med høyt nok driftsresultat og samtidig påtvinger økte utgifter innenfor viktige tjenestoområder i forbindelse med tilsyn og klagesaker. Følgende sitat fra en av rådmennene gir supplerende kommentarer innenfor dette temaområdet:

”Fylkesmannen er egentlig ikke så mye mer enn et kontorfellesskap. Det er mange i denne båten som ikke ror samme vei! Et godt eksempel på dette er når Fylkesmannens økonomiavdeling påser at det settes opp et ansvarlig budsjett med 3 til 5 prosent driftsresultat. Samtidig har du de respektive klageinstansene i det samme embetet, som hver gang de er borte i en sak, gir kommunen pålegg om løsninger som vil gi økte utgifter! Dette skjer også på felt som overrasker kommunen. Det er flere eksempler på tildeling av plass i eldreomsorgen til folk som har et funksjonsnivå som på ingen måte tilsier at det bør gis plass ut fra kommunens egen oppfatning. Det å sitte inne hos Fylkesmannen og avgjøre om et individ skal ha plass eller ikke, er en krevende øvelse, og de ser ikke helheten. En kommune *skal* ha relativt høy terskel for å tildele plass. Det ser en på kostnadene og på den økonomiske situasjonen!”

Kommunene savner i en del tilfeller mer dialog og veiledning

Flere av rådmennene og øvrige informanter har kommentert at det har skjedd en dreining i Fylkesmennenes styringsdialog overfor kommunene. Tidligere ivaretok Fylkesmennene også mer veiledning og dialog overfor kommunene. Denne veilederfunksjonen har nå så godt som blitt borte og blitt erstattet med ren kontroll. Flere har kommentert at de savner mer dialog og veiledning fra Fylkesmannen og at dette kunne ha unngått noe av behovet for tidkrevende og byråkratisk sakshåndtering. Samtidig innser flere av informantene at det trolig er problematisk for Fylkesmannen å skulle ivareta kontrollfunksjonen og veiledningsfunksjonen uten å komme i rollekonflikter og å gjøre seg delvis medansvarlig for de løsningene de selv senere skal kontrollere. Følgende sitat fra en rådmann gir flere detaljer omkring hvordan denne problematikken oppfattes:

”Fylkesmannen kommer på tilsyn og påpeker at kommunen ikke har tingene på plass slik de mener det skal være på plass. Da spør gjerne kommunen ”hvordan skal det egentlig være

da?” Dette får man ikke noe svar på, dette må kommunen svare på selv. Fylkesmannen påpeker da at de ikke skal utøve noen veiledningsfunksjon, kun en kontroll. Vi forstår at det må kontrolleres – de må jo faktisk kontrollere at lover og forskrifter følges opp. Men det er litt dumt at de som skal forvalte regelverket ikke kan si litt klarere hvordan kommunen skal komme innenfor kravene. Tidligere var det mer av en slik veiledende rolle i Fylkesmanns-embetet, men de senere årene har den rene kontrollfunksjonen (revisorfunksjonen) blitt mer spisset og fokusert på. Men vi får neppe bedre lokale tjenester av å kontrollere mer og veilede mindre. Det er kun det som ikke er bra som blir kommentert. Det som er bra, skal det ikke sies noe om. Det er således null læringseffekt mellom kommunene, og det blir ikke noen bruk av de beste eksemplene fra nabokommunene som eksempler på hvordan en kan lære av hverandres mest vellykkede tilbud. Fylkesmannen gir ingen bidrag på dette området.”

Kan noe gjøres for å få ivareta tilsynsoppgavene med mindre ressursbruk?

Enkelte av våre informanter mente at det må kunne gå an å få gjennomført tilsynene med mindre total ressursbruk ved at tilsynene blir bedre samordnet. I stedet for å komme flere separate runder til den samme kommunen, så disse informantene for seg at en del av apparatet rundt hvert enkelt tilsyn kunne slås sammen. Andre av informantene uttrykte imidlertid skepsis til om dette egentlig vil være realistisk. Skeptikerne framholdt at det tross alt er ulike sett av lovverk og forskrifter som skal kontrolleres, og at det antagelig ikke er så enkelt å oppnå noen betydelig rasjonalisering av tilsynsarbeidet i praksis.

Kommunene er selv tilsynsmyndighet innenfor barnehageområdet. En rådmann stilte spørsmål ved om ikke dette kunne være aktuelt også på andre områder. Vi vil imidlertid tro at det er statens kontroll- og styringsbehov som skal ivaretas på de fleste tjenesteområder, og at det således er små utsikter til å overføre tilsynsmyndighet fra stat til kommune på flere områder. En annen rådmann trakk fram at det blir for mye ”kontroll av kontrollen”. Dette fordi det for det første har blitt sterkere krav til internkontroll i kommunen selv og for det andre også større omfang av kontroller/tilsyn fra staten. Hvis det først skal være slik at kommunen må underlegges omfattende kontroll av staten, kunne man ikke da kuttet ned på internkontrollen, spør denne rådmannen.

En ytterligere informant pekte på muligheter for å gjøre noe med dokumentflyten fra kommune til Fylkesmann og på måten informasjonsinnhenting hos Fylkesmannen foregår. Dagens system er basert på at kommunene utarbeider dokumentasjon, samler opp alle nødvendige dokumenter, og sender dette til Fylkesmannen.

En annen informant er inne på et beslektet forhold, nemlig om metodikken for å kontrollere kommunens saksbehandling og ivaretagelse av regelverk kan forbedres/rasjonaliseres. Som et

mulig eksempel nevnes mer bruk av stikkprøvebasert deltakende observasjon, slik at Fylkesmannens ansatte fulgte deler av saksbehandlingen og selv så hvordan regelverket ble benyttet og hvordan kommunens rutiner er. Dette i stedet for dagens system der de kommunale lederne i etterkant må ta dette ut på papir og dokumentere alt i en formell, byråkratisk rapportering. En kunne evt. også gjennomført intervjuer for å forhøre seg om forhold Fylkesmannen lurer på hvordan håndteres av kommunen.

Fra vår side vil vi tilføye at det i vurderinger omkring alternative systemer for informasjonsutveksling åpenbart må skjelnes til de summerte administrative kostnadene på begge forvaltningsnivåer – det hjelper lite å spare kostnader på kommunalt nivå hvis kostnadene øker minst like mye på det statlige nivået. Forslagene og momentene omtalt ovenfor må tas som det de er; forslag som kommer nokså spontant fra kommunene. Hvilket faktisk potensial det kan ligge i å oppnå betydelige besparelser samtidig som lover, forskrifter og rettigheter skal ivaretas på en forutsigbar og etterrettelig måte, er det vanskelig å vurdere ut fra dette materialet. For øvrig viser vi også til omtalene i kap. 4.5 om PWCs (2011) beregninger av samlet omfang av rapporteringskostnader, herunder statlige tilsyn.

Kostnadsbombe hvis alle aktuelle brukere bruker sine rettigheter fullt ut

Følgende sitat gir en tydelig beskrivelse av hva overskriften peker på:

”Rettighetslovgivningen og håndteringen av klagesaker er det området av statlig styring som bekymrer mest. Klagesaker på ressurskrevende brukere har gjort at kommunen har måttet øke omfanget av sitt tjenestetilbud. Hvis lista som disse sakene har definert skulle gjøres gjeldende for alle aktuelle personer i kommunen, vil kommunens økonomi knekke fullstendig. Det er de som har mest ressurser til å kjøre fram sin sak som vinner fram, så derfor er ikke dette noe som automatisk setter nivåer på samme måte for alle potensielt aktuelle brukere. Det er ikke alle som har ”guts” til å kjøre fram en klagesak. Det later ikke til at Fylkesmannen ser denne biten. Fagetatene vurderer kun sak for sak og vurderer derfor ikke totaliteten eller de økonomiske konsekvensene. Hvis en slik praksis fortsetter og antallet klagesaker evt. tiltar i frekvens, vil kommunene få kjempeproblemer. Kommunens tradisjonelle håndtering er mer fleksibel og forsøker å skape en helhet som er tilpasset lokale forhold og økonomi. Hvis det blir mer fokus på individuelle løsninger og individuelle rettigheter og et sterkere juridisk fokus, blir det stivere og dyrere løsninger. Dette vil være en meget farlig utvikling for kostnadsnivået.”

For egen regning legger vi til at denne utviklingen ikke bare synes å være en farlig utvikling for kostnadsnivået, men også for hele lokaldemokratiet.

Kommunene erkjenner at det kan være utsatte grupper som blir for svakt prioritert

Alle kommunene vi har snakket med har – som det også tydelig bør framgå av de ovenstående avsnittene – kommet med klart kritiske merknader angående omfanget av tilsyn og hvor ressurskrevende de enkelte tilsynene er. På den annen side har et par rådmenn også erkjent positive sider ved den juridiske styringen gjennom tilsyn og klagesaker. De erkjenner at det nok finnes utsatte og svake brukergrupper som ikke uten videre når opp i den lokale prioriteringskampen. De innser altså at det kan være et behov for lover og forskrifter som sikrer slike utsatte grupper tilgang på sentrale velferdstilbud, og de er således prinsipielt positive til deler av rettighetslovgivningen. Frustrasjonen går mer på den praktiske håndteringen av disse rettighetene. En av våre informanter uttrykte dette som følger, et utsagn som gjerne kan tjene som en avrundning av tematikken rundt de juridiske virkemidlene og de frustrasjoner disse skaper for kommunale ledere:

”Kommunen erkjenner selvsagt at en må ivareta brukernes rettigheter, men det oppleves som for firkantet håndtering. Det gjelder å finne balansen mellom jus og utøvelse av skjønn og sunn fornuft i dialog med brukere og deres foreldre eller pårørende. Men dette er hensyn som kun vanskelig lar seg forene.”

10.5 Spesielt om skole-/oppvekstsektoren

Før 1986 var skolesektoren langt mer detaljstyrt av staten enn det som er tilfelle i dag

Det er liten tvil om at det før innføringen av inntektssystemet i 1986 var langt sterkere statlig detaljstyring av grunnskolesektoren enn i dag. Den gangen gikk det en direkte linje fra staten og helt ut til den enkelte skole, så skolene var i realiteten en form for statlig virksomhet i kommunene. Noen av våre informanter har pekt på at denne nå 25 år gamle tradisjonen fortsatt har en viss betydning for kommunenes håndtering av skolesektoren. De peker på at det ennå ikke har vokst fram en like sterk kommunal kompetanse og ledelserfaring med skolesektoren som det en finner innenfor andre sektorer som hele tiden har vært rent kommunale (jf. omtale av pleiesektoren i kap. 10.6). Dette kan også trekke i retning av at en del kommuner oppfatter skolesektoren som strammere statlige styrt enn det som egentlig er tilfelle. Dette selv om det nå er 25 år siden skolen ble omtrent like ”kommunal” som kommunenes øvrige tjenestetilbud.

Også endringene i opplæringsloven i 2003 blir trukket fram som en endring som har skapt større lokal handlefrihet. I den nye loven ble klassebegrepet fjernet og klassedelingsreglene ble opphevet. Dette har økt fleksibiliteten i måten en skole totalt sett kan både driftes og bygges

på. Også innenfor dette feltet finnes det imidlertid mye konservatisme, og selv om man formelt har fått en oppmyking av måten skoletilbudet kan organiseres, har det i mange kommuner kun skjedd relativt små forandringer som følge av bortfallet av klassesdelingsreglene. Som eksempel på ting som kan håndteres mer fleksibelt etter 2003, er gruppestørrelse og gruppesammensetning og valg av nynorsk/bokmål som målform. Tidligere delte man i egne klasser basert på målform, men uten et klassebegrep i lovgivningen kan skillet mellom hovedmål og sidemål i norskopplæringen nå håndteres på en mer fleksibel måte.

Særlig to av våre informanter har eksplisitt understreket at kommunene på skoleområdet nok har større frihet til å gjøre lokale valg enn det mange kanskje har utnyttet i praksis. I en del tilfeller kan det like mye være lokale tradisjoner og oppfatninger omkring skolesektoren som begrenser den opplevde handlefriheten, som statlig styring i egentlig forstand.

Sterkere statlig tilsyn og styring av det spesialpedagogiske tilbudet

På skoleområdet er det først og fremst tilbudet til elever med spesielle behov og tildelingen av spesialpedagogiske ressurser som har blitt framhevet av våre informanter som det området der den statlige styringen er mest framtreddende. Den mer generelle omtalen i avsnitt 10.4 ovenfor om økt omfang av tilsyn, gjelder derfor også i høy grad for det tjenestetilbudet som gis til barn med spesielle behov. Dette har selvsagt også noe å gjøre med at andelen av barn som får tildelt ekstra ressurser har økt betydelig. I Statistikkbanken finner vi fra dataene på nivå 2 for grunnskoleopplæring variabelen ”Andel av elever i grunnskolen som får spesialundervisning”. Denne har økt fra 5,7 % i 2002 (første år det finnes data for) til 8,2 % i 2010. Andelen lå stabilt på 5,7 % fra 2002 til og med 2005. Fra og med 2005 til og med 2010 har det imidlertid skjedd en betydelig økning hvert år. Det er således klart at dette er et område med økt betydning for kommunenes totale økonomi, og flere av våre informanter var bekymret over sterk vekst i ressursbruken på dette området.

Tildelingen av ekstra ressurser til spes.ped-tiltak foregår i utgangspunktet til hver enkelt elev som defineres å ha særskilte behov. PPT har som oppgave å komme med en faglig basert tilråding om hvordan det enkelte barn skal få et tilbud som sikrer at barnets behov og rettigheter ivaretas etter Opplæringsloven. Det er likevel kommunen som har den fulle og hele beslutningskompetansen til å gjøre et vedtak om hva slags tilbud dette barnet faktisk skal få. Fylkesmannen i Telemark har understreket dette eksplisitt i møter med kommunene siden det har vært en tendens til at enkelte kommuner har vært seg for lite bevisst sitt eget faglige ansvar for dette tjenesteområdet, og at en del kommuner ser ut til nokså passivt å ha ”blåkopiert” PPTs tilråding.

I flere av kommunene vi snakket med, var det en oppfatning at spes.ped-tilbudet ikke blir fleksibelt nok innrettet. Med dette menes at siden tildelingen av ressurser er så rettighetsbasert og knyttet opp mot enkeltvedtak for hvert barn som skal få ekstraressurser, blir det for mye ”båser” i den samlede ressursbruken. Flere informanter var derfor inne på at ressursene nok kunne blitt bedre utnyttet og at flere barn kunne fått bedre hjelp totalt sett innenfor samme ressursramme.

Dette er et interessant poeng, og en potensielt problematisk side ved den individbaserte og rettighetsbaserte tildelingsformen. Det er nok absolutt relevant når kommunene påpeker at utformingen av tjenestetilbudet har lett for å bli for ”firkantet” og individuelt fokusert, og at den individ- og rettighetsbaserte ressursstyringen via enkeltvedtak, planer, rapporter og tilsyn kan bidra til dette. Dette blir slik sett bare et nytt eksempel på den mer generelle omtalen av rettsliggjøring av tjenestetilbudet i avsnitt 10.4 ovenfor.

Imidlertid har andre informanter trukket fram at kommunene på dette feltet kanskje har større rom for fleksible løsninger enn de selv ofte klarer å utnytte. Selv om kommunens tildeling av ressurser skjer gjennom enkeltvedtak, dvs. vedtak for den enkelte elev, er det et viktig poeng at selve *tilbudet* den enkelte elev eller barn får, ikke trenger å være individuelt innrettet. Både i kommunenes enkeltvedtak og i utformingene av individuelle opplæringsplaner kan det presiseres at ”tilbudet vil bli gitt dels individuelt og dels i grupper” eller lignende. Dersom kommunen gjør litt ”kloke” valg i sine vedtak og plandokumenter og har gode faglige begrunnelser for disse, kan nok kommunene sikre seg en relativt stor fleksibilitet i måten det spesialpedagogiske tilbudet faktisk gjennomføres på. Og i eventuelle klagesaker blir det ofte av stor betydning for utfallet at vedtakene, plandokumentene og rapportene (halvårsrapporter) er skrevet på en ”klok” måte for å redusere sjansen for at klager vinner fram. Erfarne saksbehandlere vil her kunne bygge inn og sikre seg fleksibilitet ved å velge de rette formuleringene i disse dokumentene. Det er trolig muligheter for større lokal fleksibilitet på dette området enn det en del kommuner faktisk har greid å utnytte.

Poenget i avsnittet ovenfor er også av generell interesse ut over selve skole- og spes.ped. området. Dette fordi vi her berører en nokså uunngåelig svakhet ved et styringssystem basert på individuelle rettigheter som skal håndheves gjennom et formalistisk kontrollsystem: De formelle dokumentene (vedtak, planer, rapporter) teller ofte like mye for utfallet av en klagesak som selve tjenestetilbudet. Kommuner må bruke betydelige ressurser på å sikre seg at selve formalitetene ivaretas på rett måte. Og måten formalitetene ivaretas på, kan altså i eventuelle klagesaker ha meget stor betydning i seg selv.

Et annet interessant poeng som ble nevnt fra spes.ped-området, er at det fram til 1985 var Fylkesmannen som tildelte ekstraressurser til spesialpedagogiske tiltak. Og Fylkesmannen innvilget

aldri like mye som det ble søkt om. Nå er det kommunen som vedtar hvor mye ressurser som skal brukes på ekstratiltak, mens Fylkesmannen behandler klager på kommunens vedtak og evt. pålegger kommunen en økning i ressursbruken. Slik sett har altså forvaltningsnivåenes roller blitt helt motsatt. Før var det statlig nivå v/Fylkesmannen som holdt utgiftsveksten under kontroll. Nå er det staten v/Fylkesmannen som gir kommunene pålegg om å gi et bedre og dyrere tilbud i saker der klager får medhold. En av våre informanter framhever at Fylkesmannen i tiden fram til 1986 var en mer effektiv brems mot økt ressursbruk enn det som har blitt tilfelle etter at kommunens og Fylkesmannens roller ble snudd om.

10.6 Spesielt om helse- og omsorgssektorene

I den offisielle sektorinndelingen i Kostra og i de kvantitative analysene i kap. 8, skilles det mellom helsesektoren og pleie- og omsorgssektoren som to ulike sektorer. I dette avsnittet vil vi imidlertid hovedsakelig omtale helse- og omsorgsområdene som et felles område da våre informanter som regel har kommet inn på forhold som berører helse- og omsorgstjenestene i sin helhet.

Pleie- og omsorgssektoren har historisk sett vært en mer lokal og kommunal tjeneste enn det som var tilfelle for grunnskolesektoren. Flere informanter var derfor inne på at både sektoradministrasjon og lokalpolitikere har lengre erfaring med å drifte, styre og prioritere ressursene innen pleie- og omsorgssektoren enn det som har vært tilfelle for skolen. Dette betyr selvsagt ikke at det ikke foregår omfattende statlig styring også av denne sektoren. Det er nok liten tvil om det er innenfor helse- og omsorgsområdene at det blir gjennomført mest omfattende tilsyn. Mye av det som er beskrevet om tilsynssystemet i avsnitt 10.4 har i hovedsak vært basert på erfaringer fra disse tjenesteområdene. Det er derfor ingen grunn til å gjenta det som er omtalt i mer generelle vendinger om problematikken rundt tilsyn her. Vi fokuserer her i stedet på litt andre aspekter vedrørende helse- og omsorgstjenestene enn det som går spesifikt på tilsynssystemet.

Stor spenning rundt den videre utviklingen av politikk og rammevilkår innenfor helse- og omsorgstjenestene

Alle som følger den rikspolitiske debatten kan se at helse- og omsorgstilbudet i kommunene er et sakskompleks av stor politisk betydning. Det er kanskje aller størst oppmerksomhet rettet mot eldreomsorgen, og det er betydelig politisk uenighet om hvordan den framtidige politikken innen dette området skal utformes. Uenigheten går både på i hvilken grad det skal åpnes for privatisering, på hvor klare og omfattende rettigheter de eldre skal ha til et omsorgstilbud, og på hvordan eldreomsorgen i framtiden skal finansieres, jf. diverse valgkamputspill omkring disse sakene høsten 2011. Det er tydelig på våre informanter at det finnes en betydelig spenning ute i kommunene angående evt. endringer i statlige føringer og rammebetingelser innenfor omsorgstjenestene. Stemningen har også preg av ”stille før stormen” før Samhandlingsreformen starter for alvor i 2012. Samhandlingsreformen vil uansett komme til å berøre de kommunale tilbudene innenfor både helsetjenester og omsorgstjenester (og samspillet mellom disse) i betydelig grad, men det er også stor spenning knyttet til om det blir andre endringer i rammebetingelser som ikke er spesifikt knyttet til selve Samhandlingsreformen.

For sterkt rikspolitisk fokus på tradisjonelle, rene sykehjemsplasser

Flere informanter har pekt på at det rikspolitiske nivået fokuserer for sterkt og ensidig på tradisjonelle sykehjemsplasser. Mange kommuner har i dag utviklet fleksible løsninger der hele spekteret fra hjemmehjelp, vanlige omsorgsboliger, forsterkede omsorgsboliger med utvidet omsorgs- og pleietilbud, og helt til den tradisjonelle, rene sykehjemsplassen. De peker på at de på denne måten har fått mye ut av ressursene, med relativt kostnadseffektive løsninger som brukerne samtidig er relativt godt fornøyde med. Hvis en større andel av de pleietrengende skulle hatt tradisjonelle sykehjemsplasser, ville tilbudet bli vesentlig dyrere.

Sterkere rettigheter og verdighetsgarantier kan gi eksplosiv utgiftsvekst

Innføring av klarere og mer omfattende individuelle rettigheter til eldreomsorg er et hett rikspolitisk tema i forbindelse med den pågående valgkampen høsten 2011. På lokalt nivå synes det per i dag å herske tvil om nøyaktig hvilke rettigheter den enkelte pleietrengende faktisk har. En verdighetsgaranti har allerede blitt lansert, men nøyaktig hva en slik verdighetsgaranti kommer til å innebære i praksis, synes fortsatt å være nokså uavklart sett fra våre informanters side. Kommunens plikter til å tilby helse- og omsorgstjenester etter gjeldende rett, blir beskrevet i kap. 13 i Prop. 91 L (2010–2011) fra Helse- og omsorgsdepartementet. En ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester ble vedtatt i juni 2011, jf. Lovvedtak 63 (2010-2011). Den

nye loven skal erstatte tidligere kommunehelselov og sosialtjenestelov, men har ennå ikke trådt i kraft. Et sentralt punkt i den nye loven vil trolig bli Kap. 4, som vi viser nedenfor:

”Kapittel 4 Krav til forsvarlighet, pasientsikkerhet og kvalitet

§ 4-1 Forsvarlighet

Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- a. den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,
- b. den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,
- c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.

Kongen i statsråd kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kommunens plikt etter første ledd bokstav d.”

Nøyaktig hva bestemmelsene om ”helhetlig og koordinert”, ”verdig” og ”tilstrekkelig fagkompetanse” i lovtekstens punkter a), b) og d) vil innebære i praksis, vil utvilsomt bli sentrale tolknings spørsmål, og trolig må det etableres en tolkningspraksis basert på utfallet av kommende klagesaker før dette blir avklart.

En av rådmennene vi har intervjuet, refererte til en tv-debatt der en rikspolitiker ble presset til å uttale seg om en sak der et ektepar som hadde bodd sammen i 60 år ble adskilt når den ene ektefellen ble pleietrengende. Svaret ble at ”nei, dette er antagelig ikke en verdig eldreomsorg”. Rådmannen kommenterer da at det for så vidt er helt greit hvis rikspolitikerne vedtar at alle eldre ektepar skal få bo sammen livet ut. Imidlertid påpeker den samme rådmannen at det i så fall må følge store ekstra ressurser med en slik forståelse av verdighetsbegrepet. Kommunens nåværende ressurser er ikke i nærheten av tilstrekkelig til å skulle etterleve et eventuelt krav om ikke å skille pleietrengende eldre ektepar. Våre informanter har framhevet kommunenes evne til å tilpasse løsningene innenfor gjeldende regelverk på en kostnadseffektiv måte og skape et akseptabelt omsorgstilbud innenfor stramme rammer. Med mer absolutte rettigheter vil løsningene lett kunne bli mindre fleksible og vesentlig dyrere.

Den demografiske utviklingen alene vil utvilsomt gi et sterkt utgiftspres i eldreomsorgen de kommende årene. Økte individuelle rettigheter til omsorgstjenester vil trolig forsterke dette utgiftspresset ytterligere, spesielt dersom det innføres sterkere rettigheter til rene sykehjemsplasser. Flere av informantene har trukket fram nødvendigheten av å holde utgiftsveksten til eldreomsorgen under kontroll, og at verken kommunesektoren eller nasjonen totalt sett vil ha råd til å innfri de mest ambisiøse løftene som verserer omkring omsorgstjenestene. I Larvik kommune nevner rådmann og økonomisjef at hvis en regner på hva det vil koste å beholde samme dekningsgrad og samme kvalitet som i dag, vil dette isolert sett koste ca. 62 millioner mer i løpet

av de kommende fire årene kun på grunn av flere eldre. Dette vil i så fall ta omtrent alt av frie inntekter og blokkere så godt som alle muligheter på andre tjenesteområder. Dersom en på toppen av dette skal øke enten kvaliteten eller dekningsgraden ytterligere, sier det seg selv at det vil bli meget ressurskrevende.

Det gis en klar advarsel fra kommunene

Flere kommuner har vært meget opptatt av faren med å love bort for omfattende rettigheter og innføre bestemmelser som gir en for firkantet utforming av tjenestetilbudet innenfor dette store og omfattende tjenesteområdet. Dette temaet har vært såpass viktig i samtalene at vi tar med et illustrerende sitat fra en av rådmennene som på en ganske klar måte oppsummerer det som også har blitt omtalt under de to foregående overskriftspunktene:

”Et annet faglig problem innenfor omsorgssektoren er at staten og rikspolitikere i alt for stor grad fokuserer på rene sykehjemsplasser og trekker fram dette som den beste og mest ønskelige formen for omsorg. Ved å gjøre dette kjører de jo i realiteten Norge konkurs! Man teller antall sykehjemsplasser i hver kommune og på en alt for firkantet måte. Vår kommune har kun 30 rene institusjonsplasser/sykehjemsplasser og vil i så fall komme dårlig ut i en telling av sykehjemsplasser per person i aktuelle aldersgrupper. Samtidig har jo ikke kommunen klagesaker på omsorg og får mange gode tilbakemeldinger på hvordan omsorgstjenesten i kommunen faktisk fungerer! Her er det også en vanskelig avveining mellom de eldre pleietrengende selv og deres pårørende. De eldre selv ser ofte det å komme på et sykehjem som den minst ønskelige løsningen, men deres pårørende kanskje ser det helt motsatt. Det er da vanskelig å gi et ”faglig” svar på om det er flere sykehjemsplasser, eller styrking av andre omsorgsløsninger som egentlig vil gi best tjenester for et gitt antall kroner. Kommunen ser det slik at det jo må være muligheten til å leve lengst mulig sitt eget liv og å legge best mulig til rette for dette, som er det viktigste målet. Men så fokuserer rikspolitikere nesten bare på å bygge sykehjem. Dette oppleves nærmest som skremmende og setter helt feil fokus for lokalpolitikken og utviklingen av omsorgssektoren.”

Kravene til innholdet i eldreomsorgen kan vise seg å bli betydelig endret etter hvert som etterkrigsgenerasjonen når typisk pleietrengende alder

Informantene i kommunene har også vært opptatt av at presset på økte utgifter i eldreomsorgen kan bli forsterket fra en annen kant enn lovgivning og nye formelle endringer og rettigheter. Kravene om bedre og dyrere løsninger i eldreomsorgen kan også bli sterkere etter hvert som etterkrigsgenerasjonen født fra slutten av 1940-årene og utover blir pleietrengende. Førkrigsgenerasjonen som hittil har utgjort majoriteten av de pleietrengende, framstilles som en

nokså nøysom og lite kravstor generasjon. Når en ny generasjon med høyere krav og større fokus på egne rettigheter når pleietrengende alder, kan det bli ytterligere krav og forventninger som i neste omgang vil øke presset på utgiftene.

IT-løsninger kan gi mange nye muligheter, men er samtidig krevende prosesser for kommunene

En av våre casekommuner (Lyngdal) har vært med i kommunedelen av ”det nasjonale meldingsløftet”. Dette går bl.a. ut på å legge til rette for samhandling i elektroniske pasientjournaler, og at det er gode elektroniske systemer for å dele pasientinformasjon mellom de ulike nivåene innen helse- og omsorgstjenestene. Meldingsløftet er således en forsmak på elementer som vil få økt betydning når Samhandlingsreformen blir satt ut i livet.²⁶ Rådmannen i Lyngdal har også vært med i to styringsgrupper innenfor det nasjonale meldingsløftet. Det er derfor naturlig at rådmannen og kommunen generelt har et betydelig fokus på ulike IT-relaterte løsninger innenfor omsorgstjenestene. Deler av det som framkom omkring dette temaet blir referert nedenfor.

”Dette er et område der det nokså åpenbart trengs betydelig statlig styring og koordinering. En kan ikke forvente at alle kommunestyre på eget grunnlag skal iverksette investeringer i velfungerende løsninger for informasjonssystemer innenfor helse- og omsorgssektoren. Det vil jo heller ikke fungere dersom hver kommune skal utvikle systemer på egen hånd siden hele poenget er å kunne utveksle informasjon mellom alle involverte nivåer nasjonalt, regionalt og lokalt mest mulig fleksibelt og sømløst. Her trengs det for det første en teknologisk standardisering som må styres på nasjonalt nivå. For det andre trengs det ressurser til å ta slike nye løsninger i bruk. Dette gjelder ikke bare på samhandlingssida, men også når det gjelder innføring av ny omsorgsteknologi i den rene pleie- og omsorgstjenesten og i de enkelte private hjem i en kommune. Her har Hagen-utvalget nylig levert sin innstilling, og dette utvalget har flere interessante forslag angående de kommende års utvikling og modernisering av pleie- og omsorgssektoren. (NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg, Helse- og omsorgsdepartementet.) Det blir der blant annet pekt på betydelige muligheter til å ta i bruk arbeidsbesparende teknologi innenfor både hjemmetjenester og institusjonsbasert omsorg. Slike nye teknologiske løsninger kan bidra til å dempe noe av presset i retning av økte utgifter til eldreomsorgen, men samtidig vil innføring av slik ny teknologi utvilsomt også kreve økt kompetanse og opplæringsprogrammer mv. i kommunene. Problemene småkommuner har i forhold til løse sine kompetanseutfordringer, vil således kunne bli ytterligere forsterket.”

²⁶ http://www.helsedirektoratet.no/samspill/meldingsloftet/om_nasjonalt_meldingsl_ft/

10.7 På hvilke områder er det minst statlig styring?

Den statlige styringen oppleves generelt sett som sterk blant de fleste av våre informanter. Likevel finnes det tjenestesektorer og kommunale oppgaver som i liten grad blir berørt av statlig styring. Vi spurte om hvilke tjenesteområder kommunene opplever å ha størst frihet til å prioritere som de selv ønsker. Det kom da nokså klare og entydige svar på at den lokale friheten er stor på områdene kultur/idrett, tekniske tjenester og næringsutvikling. Det finnes riktignok et krav om at alle kommuner skal ha et kulturskoletilbud (men dette kan evt. tilbys gjennom andre kommuners kulturskoler). Så vidt vi og våre informanter kjenner til, finnes det imidlertid ikke spesifisert noe krav til *omfanget* av kulturskoletilbudet. Plikten til å ha et kulturskoletilbud kan således rent teoretisk innfris med nokså minimal ressursinnsats. Også mye av det øvrige tilbudet innenfor sektorene kultur, teknisk og næring er i prinsippet helt frivillige prioriteringer. Rent juridisk og hypotetisk mener informantene derfor at så godt som alle utgifter til kultur og til næringsutvikling, samt mye av de tekniske tjenestene, kan kuttes betydelig uten å bryte noen føringer fra staten.

Det er selvsagt en rekke lover og bestemmelser knyttet til vernesaker, bygge- og plansaker mv. innenfor teknisk sektor. Men disse føringene går mer på prosedyrekrav og hensyn som må tas i de enkelte bygge- og infrastruktursakene, gitt at disse skal gjennomføres. Det gjenstår likevel mye kommunal frihet knyttet til hvorvidt, når, hvor og hvordan man skal bygge eller utbedre kommunale veier, bygg og øvrig infrastruktur.

Samtalene har som regel også dreiet inn på problematikken rundt vedlikehold av kommunale bygg og infrastruktur og det økende vedlikeholdsetterslepet de fleste kommuner opplever. Her har samtlige kommuner åpent erkjent at de ikke kan skylde på staten for at de selv ikke har valgt å prioritere dette området sterkere. Fem av seks kommuner har en klar oppfatning av at dette området har blitt klart underprioritert i egen kommune, mens kun en kommune (Vennesla) sier seg fornøyd og mener at de stort sett har greid å holde et stabilt og bra nivå på vedlikeholdsarbeidet. De kommunene som mener at de har brukt for lite midler på vedlikehold, erkjenner at dette skyldes lokale prioriteringer, og at dette ikke er statens skyld i direkte forstand. Det eneste man kan anklage staten for på dette feltet, er at statens pålegg på andre områder gjør det vanskeligere å ha noe igjen til å prioritere vedlikeholdet med. I forhold til det som står ovenfor om kulturtilbudet mv., tolker vi det informantene har uttalt omkring dette at det nok i prinsippet må være *mulig* å omprioritere i retning av økt vedlikehold. En kommune *kan* bruke mindre på kultur og næringsutvikling, og kommunen *kan* investere mindre og i stedet vedlikeholde det man allerede har bedre. Men dette er lite populært og lite egnede saker til å vinne valgkamper på. Se nærmere omtale av denne problematikken i avsnitt 11.3.

I Tinn kommune, med klart høyest inntektsnivå blant kommunene vi har snakket med, var informantene ganske så tydelige på at kommunens ekstra inntekter i hovedsak har gått til stor kommunal innsats på områdene næringsutvikling og til kultur og fritid. På kulturområdet nevnes blant annet et meget godt utbygd tilbud på kulturskole, samt et kommunalt kulturhus og et kommunalt bad, som begge drives som ordinær kommunal virksomhet der kommunen totalt sett har satset betydelige økonomiske midler. Også på næringsutviklingsområdet har Tinn påtatt seg en meget betydelig samfunnsutviklingsrolle og stått i bresjen for mye av plan- og reguleringsarbeidet på Gaustaområdet, samt finansiert en god del av infrastrukturinvesteringene. Kommunen har eksempelvis inngått i et spleiselag med fylkeskommunen om utbedring av veien opp til Gausta. Kommunen er helt tydelig på at alt dette er frivillige oppgaver som har skjedd gjennom lokale prioriteringer av kommunens kraftinntekter.

10.8 De mest problematiske og/eller minst vellykkede styringsgrep. ”Worst case”-tilfeller av statlig styring?

Vi spurte samtlige kommuner om hva de ville trekke fram som de dårligste eller minst vellykkede statlige styringsgrepene som har vært gjennomført de senere årene. Har de noen eksempler som fortjener en plass i en katalog over ”worst case”-tilfeller av statlig styring?

Den enkeltsaken som oftest har blitt trukket fram (fem av seks kommuner har nevnt denne), er det nye tilskuddet til barnevern som ble innført fra 2011. Kritikken går ut på at ordningen medfører alt for dyr saksbehandling i forhold at dette tilskuddet kun utgjør 240 millioner kr på statsbudsjettet. Det kreves en særskilt søknad fra hver kommune. Videre skal den totale bevilgningen på 240 mill. kr fordeles ned til hvert fylke etter et særskilt sett av kriterier gjeldende kun for dette ene tilskuddet. Dernest skal søknadene behandles, og hver kommune skal få sin endelige tildeling fra Fylkesmannen. Samlede kostnader forbundet med søknader, tildelingsrutiner og kontroll av dette tilskuddet står dermed ikke i stil med de nokså små beløp som blir tildelt. Dette tilskuddet framstår dermed som en sjeldent lite kostnadseffektiv måte å tildele ressurser til kommunene på. Rådmennene omtaler dette tilskuddet som ”et skoleeksempel på hvordan det ikke skal gjøres”, og at ”dette må nok forstås som et arbeidsuhell fra departementets side”, og lignende.

En kommune trekker fram ordningen med frukt og grønt i skoletiden som en annen uheldig form for styring. Denne ordningen går ut på at det blir gitt en liten økning i rammetilskuddet kombinert med en forskrift om at kommunen skal gi et tilbud om frukt/grønt. En av våre casekommuner foreslo å kutte ut ordningen for to år siden, men fikk da pålegg fra Fylkesmannen om å fortsette. Men forskriften regulerer ikke mengden eller innholdet, så i følge våre infor-

manter vil det i prinsippet være nok å gi hver elev en drue hver dag. Fylkesmannen kan altså nekte kommunene å fjerne ordningen helt, men kan ikke påklage kommunens løsning dersom alle elever får kun en drue hver. Dette mener informantene framstår som en nokså lite vellykket form for statlig styring.

NAV-reformen omtales av en rådmann som ”en styringsmessig katastrofe”. I følge denne rådmannen finnes det ”ikke noe i norsk forvaltningshistorie som kunne tilsi at dette skulle komme til å lykkes. Det finnes ingen annen konstruksjon som styringsmessig har lagt opp til at kommunestyret styrer en del av tjenesten, mens staten styrer den andre delen – i det som skal være en integrert redskapskasse. NAV-reformen er skapt inne i departementets korridorer, og alle sliter med å få dette til å fungere ute i virkeligheten. Det er en uferdig reform.” Den samme rådmannen frykter videre at samhandlingsreformen vil vise seg å inneholde en del tilsvarende problemer som NAV-reformen, og at det kan være fare for at det vil avdekkes udetonerte bomber underveis i prosessen med denne reformen.

En kommune nevner også kravet om å ha en egen lege tilknyttet skolehelsetjenesten, til tross for at denne legen omtrent aldri er synlig for elevene. Den delen av skolehelsetjenesten som går på legedekning, koster relativt mye penger, og skolene opplever at de får alt for lav nytte av denne delen av skolehelsetjenesten i forhold til hva det koster. Dette er således en ordning som ”passivt” trekker en del penger uten å være forankret i et reelt behov. Dette er en prioritering en kostnadsbevisst kommune aldri ville ha gjort selv! Man ville da valgt en langt mer fleksibel ordning der det ble betalt ut fra hva som faktisk ble utført av legetimer (hyre inn leger på timebasis). Men å betale for å ha leger med i en ordning som sådan (det antydes et beløp på ca. 900 tusen kroner per år), det er lite vel anvendte penger. Kommunens faglige oppfatning er at disse ressursene kunne vært frigjort uten å forringe skolehelsetjenesten av betydning. Dersom disse ressursene i stedet ble brukt til tiltak som faktisk fungerer og er viktige for elevene – oftere besøk av helsesøster mv., så ville skolehelsetjenesten trolig blitt *bedre, ikke dårligere!*

To rådmenn trakk også fram Opptrappingsplanen for psykisk helse som et eksempel på lite vellykket statlig politikk. Kritikken gikk ut på at disse midlene ble så strengt fulgt opp at det ble en meget ressurskrevende og ineffektiv tildelingsform og førte til for ”firkantet” tjenesteutforming av det totale omsorgstilbudet. Det ble en for sterk inndeling i båser mellom spesifikt psykiatritilbud og det totale helse- og omsorgstilbudet for øvrig. Da reformen var ferdig, hadde kommunene utformet et tilbud som de i etterkant oppfattet som for ”spisst” rettet mot psykiatri og la derfor ned igjen eller omdefinerte deler av det de hadde utformet gjennom midler fra Opptrappingsplanen. Disse rådmennene kom også inn på de samme momenter som ble omtalt i avsnitt 10.3 under overskriften ”de flinkeste blir straffet”.

Under posten om de mest problematiske sidene ved statlig styring har også de fleste kommunene trukket fram igjen deler av det de tidligere har kommentert omkring problematikken rundt det voksende omfang av tilsyn, rettigheter og klagesaker. Siden statens styring gjennom tilsyn og klagesaker er behørig omtalt i et eget avsnitt ovenfor, gjentas ikke poengene omkring dette temaet her. Det følgende sitatet fra en rådmann kan imidlertid tjene som en kortfattet oppsummering og sitatet inneholder også en prinsipielt interessant betraktningssmåte om hvor grensene bør gå mellom politikk og juridisk preget saksbehandling:

”Verdighetsgarantien i eldreomsorgen er et talende eksempel på hvordan man flytter det som egentlig er selve politikken inn i lovteksten. ”Alle har rett til en verdig eldreomsorg”; hva har egentlig en slik bestemmelse å gjøre i en lovtekst? Man flytter et politisk spørsmål inn i loven. Hvis politikerne gir fra seg politikken, så trenger vi jo ikke lenger politikerne for å balansere ulike hensyn og ulike svake og trengende grupper opp mot hverandre. De må dimensjonere hva fellesskapet skal levere til individet, og hva individet må levere til fellesskapet. Hvis politikerne ikke skal gjøre denne jobben, så trenger vi de ikke lenger. Med verdighetsgarantien overlates definisjonen av hva som er en verdig eldreomsorg til et statlig byråkrati i stedet for lokalpolitikken. Denne måten å bruke lovinstrumentet er en måte å flytte makt over i det statlige byråkratiet.”

10.9 Tilfeller der statlig styring er velkommen? ”Best case”-tilfeller av statlig styring?

Etter å ha kartlagt oppfatningene omkring hva som etter informantenes oppfatning har vært minst vellykket, spurte vi også om det motsatte, dvs. om det finnes eksempler på statlige initierte ordninger eller reformer som etter informantenes mening har fungert godt og som kan tjene som eksempler på velkomne og vellykkede statlige inngrep, eventuelt om det finnes områder som staten burde ha styrt sterkere.

To av rådmennene trakk fram vernebestemmelser og problematikk knyttet til bygging i fjell og i strandsone mv. som eksempler på områder der det lokale nivået ikke kan være selvstendig ansvarlig. Her trengs det etter disse informantenes oppfatning en nasjonal styring for å unngå at lokalt næringsliv og lokalpolitikere lar seg lokke til kortsiktige løsninger som gir svært langvarige eller helt irreversible konsekvenser.

En rådmann fokuserte på grenseoverskridende oppgaver som har en slik karakter at kommunene blir feil forvaltningsnivå for å finne fram til gode og kostnadseffektive løsninger. Et eksempel på dette kan være vassdrag og rensesystemer der det beste tiltaket kan skje i en kom-

mune med få innbyggere, men der mye av effekten (vannkvalitetsforbedringen) tilfaller mer folkerike kommuner lengre nede i vassdraget. Småkommunen har imidlertid ingen økonomisk bærekraft til å løse denne oppgaven på egenhånd, eller å øke selvkostbaserte avgifter tilstrekkelig blant sine relativt få abonnenter. Her må det finnes løsninger på mer regionalt nivå for å kunne internalisere denne type eksterne virkninger mellom kommuner. Det finnes også andre eksempler på politikkområder (infrastrukturområdet med arealplanlegging og transportløsninger, miljø- og klimapolitikk mv.) der man ikke kan basere seg på den eksisterende kommunestrukturen for å finne helhetlige og gode løsninger for en hel region. Pålagt samarbeid på området areal og transport for kommunene i Oslo og Akershus er et eksempel på et virkemiddel for å adressere dette problemet. Dette er også et signal om at staten mener at kommunene på egenhånd ikke løser oppgavene på skikkelig vis. Og denne rådmannen erkjenner at det her er behov for en sterkere statlig styring for å oppnå større helhet i slike mer regionale utfordringer, der kommunegrensene blir feil forvaltningsnivå i forhold til problemstillingens geografiske utstrekning. Det burde vært mer statlig styring på infrastruktur-/transportområdet. Der mangler det mye, og det etterlyses en økt prioritering av dette området på nasjonalt nivå for å kunne utvikle Oslo som en bedre fungerende storbyregion.

Ytterligere en rådmann trekker fram Opptrappingsplanen for psykisk helse, men denne gang altså som et eksempel på en velfungerende statlig reform:

”Gitt at man aksepterer at psykiatrien faktisk var et for lite prioritert område – og det gjør man vel stort sett – så var den måten disse midlene ble kanalisert ut på, og som faktisk da også ble en reell økning i overføringene til kommunene for å ivareta et nytt område, ganske så vellykket. En bør kanskje se litt på utformingen av akkurat denne reformen, og lære noe av de i hovedsak positive erfaringene med denne. Reformen var i tråd med det som var forhåndsannonsert. Øremerking først i en opptrappingsperiode, deretter overgang til rammefinansiering etter at styrkingen av tilbudet var blitt realisert. I etterkant har i hovedsak kommunene vært lojale mot dette området og videreført det som ble etablert under opptrappingsplanen. Dette viser at tiltakene var bærekraftige i den forstand at de får en mer permanent karakter og ikke kun blir midlertidige prioriteringer som reverseres når planperioden er over.”

Den samme rådmannen trekker også inn barnehageforliket og den statlige styringen som har foregått i forbindelse med målet om full barnehagedekning som vellykket, riktignok med visse forbehold:

”Den statlige styringen i forbindelse med opptrappingen mot full barnehagedekning har også vært viktig og riktig. Den statlige styringen av dette var nok nødvendig og riktig – gitt at man mener at det var ønskelig å oppnå full barnehagedekning. Rådmannen erkjenner at det ikke ville vært troverdig eller aktuelt for rikspolitikkerne å si ”full barnehagedekning” og

samtidig ikke gjøre noe som helst annet enn å øke rammetilskuddet like mye som full barnehagedekning var antatt å medføre i ekstra utgifter for kommunene. Det var riktignok deler av dette som kunne vært løst mer elegant. Detaljer i utformingen kan man opplagt diskutere, men hovedprinsippet om en statlig styrt opptrapping mot full dekning, virket nødvendig og ønskelig. Modellen for beregning av kommunalt tilskudd til private barnehager har vært alt annet enn lettvinnet og enkel, og dette er et eksempel på problematiske sider ved denne reformen.”

Begge sitatene ovenfor viser at det kan finnes betydelig lokal tilslutning til statlig initierte reformer. Samtidig er det meget interessant at Opptrappingsplanen for psykisk helse her blir trukket fram som et vellykket eksempel på statlige reformer og styring, samtidig som den samme planen blir nevnt blant andre kommuners ”worst case”-erfaringer, jf. avsnitt 10.8. Dette viser noe av kompleksiteten i kommune-Norge, og at hver enkelt kommunes oppfatninger gjerne blir preget av hvor godt de ulike styringsgrepene til en hver tid passer med deres lokale behov. En kommune som får hjelp av staten til å gå i akkurat den retning kommunen selv opplever et sterkt behov for, vil oppfatte en reform som kjærkommen og vellykket. En annen kommune som nettopp har brukt egne midler til å gjøre akkurat det samme, vil imidlertid oppleve den samme reformen som urettferdig og som en økonomisk straff.

Kommentarene angående hvordan Opptrappingsplanen har blitt oppfattet, kan også ses i lys av konklusjonene fra evalueringen av denne planen, jf. Norges Forskningsråd (2009). Vi mener at hovedfunnene i denne evalueringen støtter det positivt pregede sitatet vist ovenfor, dvs. at Opptrappingsplanen i hovedsak framstår som en relativt vellykket statlig reform og med forholdsvis god måloppnåelse. Samtidig omtaler kapittel 4.1 ”Økonomiske virkemidler – øremerking som styringsinstrument” i evalueringsrapporten noe av det samme vi her har vært inne på om at det finnes en del divergens i oppfatningene om hvor godt virkemidlene har fungert. I Opptrappingsplanen ble det brukt øremerkede tilskudd som ble kombinert med krav til rapportering og dokumentasjon på at de øremerkede midlene faktisk gikk til en utvidelse av tilbudet, jf. også en omtale i avsnitt 3.2. Evalueringsrapporten framhever for det første at det var forskjell i oppfatningene av tilskuddsordningen mellom store og små kommuner der de store kommunene gjennomgående var mer kritiske til virkemidlene enn de små. Videre var det blant de store kommunene en interessekonflikt mellom rådmannsnivået og de sektoransvarlige der rådmannsnivået systematisk vurderte rammefinansiering som en bedre egnet tilskuddsform enn øremerkede tilskudd, mens de sektoransvarlige gikk inn for øremerkede tilskudd.

For majoriteten av norske kommuner har trolig opptrappingsplanen vært en reform som har truffet relativt godt med lokale behov, slik at det kanskje ikke har vært noen vesentlig konflikt mellom lokale og nasjonale prioriteringer. Likevel finnes det også enkelte kommuner som føler

at denne reformen ikke gav riktige prioriteringer i sin egen kommune, hvilket tydeligvis er tilfelle blant to av våre casekommuner.

10.10 Oppsummering og vurdering av det lokale handlingsrommet; større enn det kommuner flest oppfatter?

Hvor sterk den statlige styringen egentlig er og hvor mye lokalt handlingsrom som egentlig finnes, er et komplekst tema å besvare. Uttalelsene fra våre casekommuner er da også relativt sprikende på dette punktet. Noen omtaler den statlige styringen som så sterk at det blir lite lokale prioriteringer igjen. Andre kommuner har imidlertid understreket at et slikt synspunkt er overdrevet, og at det i realiteten er større rom for lokale prioriteringer enn det man ofte hører blant kommuner flest. Vi understreker at den kommunen som klart har uttrykt dette synet blant våre informanter, har lavere inntekter per innbygger enn gjennomsnittlig, og at synspunktet således ikke er basert på en spesielt romslig kommunal økonomi.

I kapitteloverskriften spør vi om det lokale handlingsrommet egentlig er større enn det mange kommuner påstår at de har. Vi tror nok at svaret på dette spørsmålet er ja. Dette vil i det følgende underbygges av tre hovedargumenter. Det første argumentet går på at kommunene ikke skiller klart nok mellom hva som skyldes statlige pålegg og hva som skyldes egne tidligere vedtak. Det er utvilsomt helt korrekt at mange utgifter er nokså fastlåste og vanskelige å flytte på i løpet av eksempelvis ett år. En rekke vedtak gir langvarige konsekvenser som har meget begrensede reverseringsmuligheter, eksempelvis bygging av kulturhus, svømmehall, valg angående antall og beliggenhet av sykehjem, skoler og barnehager mv. At kommuneøkonomien ofte blir nokså fastlåst, og at man i realiteten kun kan omprioritere på relativt små beløp per år, er således lett å forstå. Mange kommuner peker imidlertid trolig i for stor grad på statlige bindinger som hovedårsak til den fastlåste økonomien. I realiteten har kanskje brorparten av valgene som har skapt en fastlåst kommuneøkonomi, vært kommunale prioriteringer som gir langvarige økonomiske konsekvenser. En av våre casekommuner var svært eksplisitt på at særlig lokalpolitikkerne (men også kommunene mer generelt) ofte ikke er flinke nok på å skille mellom hva som skyldes deres egne tidligere valg og hva som skyldes statlig styring når de klager på en fastlåst kommuneøkonomi.

Det andre argumentet er relatert til variasjonen som totalt sett finnes i hele kommune-Norge på de ulike tjenesteområder. Hver enkelt kommune og hver enkelt sektoransvarlige føler nok ofte lav grad av fleksibilitet i måten tjenesten må utformes på for ikke å bryte individers rettigheter

og dermed få klagesaker mot seg. Som et motargument kan vi imidlertid tenke oss at vi kunne beskrive og dokumentere den totale variasjonen som finnes blant alle landets 429 kommuner i valg av utforming av tjenestetilbud, valg av løsninger, valg av gruppestørrelser, ressurstildeling per bruker mv. innenfor områder som:

- utformingen av spesialpedagogikk-tilbudet i barnehager og skoler,
- valg av løsninger innenfor forebyggende barnevernstiltak,
- utformingen av omsorgsløsninger i hjemmehjelpen, på institusjoner og i mellomrommet mellom sykehjem og forsterkede omsorgsboligtilbud mv.,
- utformingen av skoler og barnehager, herunder valg av gruppestørrelser, undervisningsformer og organisering.

Det er vårt inntrykk, og enkelte av våre informanter har også pekt på dette (noen riktignok kanskje noe motvillig), at variasjonsområdet som utspennes av alle løsninger og tilbud som finnes rundt om i landets 430 kommuner, totalt sett er temmelig stort. Selv om lovene, forskriftene og de individuelle rettighetene er de samme i alle kommuner, må det dermed likevel finnes en fleksibilitet i måten tjenestetilbudet til den enkelte bruker og brukergruppe i kommunene totalt sett kan utformes på, uten at eksisterende lover og rettigheter brytes. En del av denne variasjonen ses ikke eller oppfattes ikke fullt ut i den enkelte kommune, som nok kan bli litt fastlåst i sine egne måter å utforme tilbudet på.

Det tredje argumentet går på den kommunale kompetansen til å utforme vedtak, planer og saksbehandling på en måte som gir størst mulig fleksibilitet ut fra gjeldende regelverk og måten dette følges opp av statlige kontrollmyndigheter. De kommunene som er mest bevisste og profesjonelle på dette feltet vil kunne tilegne seg et større handlingsrom enn kommuner som ikke er det. Dette er blant annet basert på erfaringer fra skolesektoren og spes.ped. området, jf. avsnitt 10.5. Argumentet diskuteres ytterligere under neste overskrift.

Totalt sett er vår tolkning av de ulike momentene og synspunktene informantene har kommet med omkring omfanget av statlig styring (og sett i lys av de tre argumentene beskrevet ovenfor), at omfanget av statlig styring totalt sett tenderer til å bli noe overdrevet i mange kommuners beskrivelser. Mange kommuner, herunder flere av våre casekommuner, *føler* utvilsomt at den statlige styringen er meget omfattende. Den statlige styringen *er* nok også omfattende, men trolig ikke *så* omfattende som en ofte hører fra kommunalt hold. Det er alltid et innslag av retorikk i debatten mellom stat og kommune omkring disse spørsmålene, og en viss kritisk sans bør derfor tas med når en vurderer disse spørsmålene.

Vi er imidlertid de første til å innrømme at å skulle finne et mål på *hvor stor del* av de kommunale prioriteringene som totalt sett er statlig styrt, eksempelvis langs en skala fra 0 til 100, synes det nærmest umulig å finne et objektivt grunnlag for. Er 70 % av budsjettprioriteringene statlig styrt og 30 % overlatt til rene lokale valg? Slik presis kunnskap omkring omfanget av

statlige bindinger synes det særdeles vanskelig å tilegne seg, og vi har lite grunnlag til å skissere et svar gjennom dette prosjektet.

En kommune kan i noen grad tilpasse seg eller gjøre mottrekk til sterkere juridisk styring

Det er velkjent at kommuner kan foreta strategiske tilpasninger til øremerkede tilskudd, og at dette kan føre til uheldig ressursbruk. Dersom kommunene avventer nye statlige tilskudd, vil de kunne bli motivert til ikke å gjøre prioriteringer de ellers mener er fornuftige nettopp av frykt for å gå glipp av senere statlig finansieringshjelp, jf. bl.a. omtale i avsnitt 10.3.

Det har så vidt vi kjenner til vært mindre fokus på hvordan kommuner eventuelt kan tilpasse seg til de juridiske virkemidlene de er underlagt via rettighetslovgivning, klagesaker og tilsynsystemet. Det er derfor meget interessant at enkelte av våre informanter har pekt på forhold som viser at kommunene kan ha en viss mulighet til å sno seg rundt deler av det statlige kontrollapparatet. Det disse har pekt på, er at en sterkere rettsliggjøring av tjenestetilbudet vil innebære at alle formaliteter og detaljer vedrørende ordlyden i kommunenes vedtak, planer og rapporter får stor selvstendig betydning. Nærmere bestemt vil den eksakte utformingen av alle kommunale dokumenter som følger en enkelt sak, kunne være svært viktige for utfallet av et tilsyn eller en klagesak – ikke bare selve utformingen av tjenestetilbudet. Den økte rettsliggjøringen gjør det derfor rasjonelt for en kommune å bruke mer ressurser og øke sin kompetanse innenfor saksbehandling framfor å drive tjenesteproduksjon. Noen kommunale saksbehandlere har utvilsomt bedre kompetanse og lengre erfaring om hvordan de best mulig bør utforme de ulike relevante saksdokumenter for å bevare mest mulig kommunal fleksibilitet og bli mindre utsatt for å få pålegg om å utbedre tjenestetilbudene.

Flere informanter har pekt på at det er spesielt viktig for en kommune med trang økonomi å unngå at man på et eller annet tidspunkt låser seg ved å gi et bedre tilbud til en bruker eller brukergruppe enn det kommunen egentlig har permanent råd til. Dette fordi trang kommuneøkonomi aldri blir godtatt av Fylkesmannen som et argument for å redusere omfanget av et tilbud som noen brukere først har fått etablert. Hvis den samme brukeren hele tiden har hatt et litt mindre omfattende og rimeligere tilbud, men som kommunen kan gi en solid faglig begrunnelse for, vil imidlertid kommunen ofte kunne ligge permanent på dette noe lavere nivået uten å få noen påpakning fra statlige myndigheter.

Dette kan tyde på at enkelte kommuner og saksbehandlere kan tilegne seg større fleksibilitet i måten de selv utformer sine egne vedtak og ressurstildelinger, slik at mer lokal handlefrihet bevares til tross for det betydelige omfanget av statlige tilsyn og kontroller.

Løftepolitikken, ”den lokale skvisen” og medias rolle

Vi avslutter diskusjonen omkring grad av lokalt handlingsrom med å trekke inn hvordan det ofte *føles* på det lokale nivået. En ting er hvilke muligheter en kommune rent faktisk har til å kutte ned på omfanget av ulike tjenester. En helt annen ting er hvordan handlingsrommet *oppfattes* på lokalt nivå og i hvilken grad kommunene føler seg presset av forventninger både nedenfra (innbyggerne) og ovenfra (staten), jf. følgende sitat fra en av rådmennene:

”Løftepolitikken er en del av den skvisen lokalpolitikkerne sitter i. Dette skjer når media kjører fram konkrete saker som får rikspolitisk oppmerksomhet. Da blir ofte rikspolitikere presset til å love ting på kommunenes vegne som er urealistiske å få til i forhold til de økonomiske rammene. Det må være helt greit å love nye ytelser, men da må det altså finansieres! Et annet problem er at lovnadene ofte er nokså ulne eller lite konkrete, og at det overlates til lokalpolitikkerne å skuffe folk med å legge mindre inn i de nye lovte forbedringene enn det folk gjerne har forestilt seg. Det blir her lett et samspill der de sentrale politikere tar ansvaret for alt som man faktisk får til, mens lokalpolitikkerne må ta ansvaret for alt som de *ikke* får til – det er der den lokalpolitiske skvisen ligger!”

Dette sitatet peker på flere interessante forhold som delvis også har framkommet i andre deler av dette kapitlet. Et område vi imidlertid ikke har kommet stort inn på hittil, er medias rolle. Media er utvilsomt med på å sette dagsorden for mange av prioriteringene. Det å stå imot saker som kjøres fram i mediabildet er utvilsomt meget utfordrende for både lokal- og rikspolitikere. Medias rolle kan således bidra til at politikere opplever å ha et mindre handlingsrom enn det de rent teknisk eller juridisk har. Vi tenker da særlig på at velorganiserte pressgrupper vil kunne få så mye mediaoppmerksomhet at det blir politisk svært vanskelig å skjære ned på ytelser selv om disse ikke nødvendigvis er lovpålagte. Hvis en summerer alle lovpålagte oppgaver og alle områder som vil skape mediastorm dersom de kuttet i, vil mange lokalpolitikere kanskje føle at det er lite igjen å prioritere mellom.

11. Avsluttende kommentarer

I dette kapittelet skal vi forsøke å trekke opp noen avsluttende perspektiver omkring det svært omfattende og komplekse temaet ”statlig styring av kommunene”. For en mer punktvis oppsummering viser vi i første rekke til sammendraget som finnes i rapportens første sider. Det som kommer nedenfor er således ingen direkte oppsummering av stoff fra kapitlene ovenfor, men mer et forsøk på å komme med noen mer overordnede og avsluttende kommentarer.

11.1 Samspillet mellom stat og kommune er sårbart og preges av stadige omkamper

Både statistikken vist i kap. 2, analysene omkring grad av treffsikkerhet og lekkasje av tilskudd i kap. 8.5 og det våre informanter i casekommunene har formidlet i kap. 10, tolker vi i retning av at øremerkede tilskudd har hatt en noe avtagende betydning for kommunenes prioriteringer de siste årene. Tematikken rundt øremerkede tilskudd, herunder fokuset på handlingsplaner og strategisk tilpasning til vekslende tilskuddsordninger, framsto som et viktigere kommunaløkonomisk tema i perioden rundt Handlingsplanen for eldreomsorg og Opptappingsplanen for psykiatrien. Som en hovedtendens for de siste 3–4 årene kan vi dermed kanskje konkludere med at departementene og staten har avstått fra å innføre nye større tilskuddsordninger og handlingsplaner og holdt seg til den etablerte prinsipielle enighet mellom kommunesektoren og staten om at hovedmodellen skal være rammefinansiering av kommunene.

Innføringen av det nye tilskuddet til barnevern fra 2011 viser imidlertid at det hele tiden finnes et latent press fra statlige myndigheter og/eller sektorinteresser om å innføre nye tilskuddsordninger. Den nåværende tilstanden preget av et historisk sett moderat omfang av øremerkede midler, er således ikke nødvendigvis stabil. Fra den pågående valgkampen høsten 2011 kan man høre flere utspill i retning av mer øremerking igjen, og dette kommer særlig opp innenfor eldreomsorgen. Samspillet mellom rikspolitik og lokalpolitikk later således til å være i kontinuerlig endring og utvikling, og valget mellom mer eller mindre øremerkede midler er neppe avgjort en gang for alle.

På samme måte som det fort kan vise seg å bli mer øremerking igjen, viser den pågående valgkampen i 2011 også at det kan være aktuelt å trappe opp rettighetslovgivningen og stramme til kommunenes rettslige forpliktelser overfor sine innbyggere ytterligere. Også på dette feltet synes det å være mest fokus på eldreomsorgen. Generelt er det – som vanlig – et meget stort riks-

politisk fokus rettet mot eldreomsorgen, og det vil således være lite overraskende om de ulike partiene eller partigrupperingene kommer til å lansere ulike typer nye statlige inngrep rettet mot denne sektoren fram mot Stortingsvalget i 2013. Det finnes imidlertid klare motforestillinger og betydelige utfordringer knyttet til å la eldreomsorgen bli en rent rettighetsstyrt tjeneste. Den mest sentrale utfordringen er trolig å avgrense og definere hvem retten skal gjelde for og hva innholdet i retten faktisk skal være. Dette fordi eldreomsorg er en langt mer kompleks og differensiert tjeneste enn andre tjenester der man hittil har innført sterkere individuelle rettigheter. Når en individuell rett til barnehageplass for alle som har fylt ett år innen en viss dato innføres, er det få problemer med å definere hvem retten gjelder for og hva slags tjeneste den enkelte har rett til. Innenfor eldreomsorgen vil imidlertid begge deler være et langt større problem. En av våre rådmenns betraktninger omkring verdighetsgarantien er såpass talende omkring dette at vi gjentar sitatet tidligere gjengitt i avsnitt 10.8:

”Verdighetsgarantien i eldreomsorgen er et talende eksempel på hvordan man flytter det som egentlig er selve politikken inn i lovteksten. ”Alle har rett til en verdig eldreomsorg”; hva er egentlig en slik bestemmelse i en lovtekst? Man flytter et politisk spørsmål inn i loven. Hvis politikerne gir fra seg politikken, så trenger vi jo ikke lenger politikerne for å balansere ulike hensyn og ulike svake og trengende grupper opp mot hverandre. De må dimensjonere hva fellesskapet skal levere til individet, og hva individet må levere til fellesskapet. Hvis politikerne ikke skal gjøre denne jobben, så trenger vi de ikke lenger. Med verdighetsgarantien, overlates definisjonen av hva som er en verdig eldreomsorg til et statlig byråkrati i stedet for lokalpolitikken. Denne måten å bruke lovinstrumentet er en måte å flytte makt over i det statlige byråkratiet.”

Vi tror det kan bli spennende å følge utviklingen videre når det gjelder samspillet mellom rikspolitikk og lokalpolitikk, og da kanskje spesielt når det gjelder den videre utviklingen innenfor helse- og omsorgssektoren generelt og eldreomsorgen spesielt. Hvis vi kan hente begreper fra idrettens verden, later det til at kampen om mer eller mindre statlig styring av kommunene aldri spilles ferdig en gang for alle. Det blir alltid satt opp omkamper, og reglene for spillet er også i stadig utvikling. Temaet ”statlig styring av kommunene” synes derfor å fornye sin aktualitet nokså kontinuerlig.

11.2 Staten har et legitimt styringsbehov – og skillet mellom fag og politikk er utydelig

Denne rapporten har – på samme måte som tidligere forskning omkring statlige styringsinstrumenter – pekt på flere problematiske sider ved statens styring av kommunene. Dette går både på styring gjennom tilskuddsordninger og styring gjennom juridiske virkemidler. Det er generelt få eksempler på styringsvirkemidler som ikke har problematiske sider vedrørende effektivitetsdimensjonen og/eller fordelingsdimensjonen, jf. bl.a. kapitlene 4, 5 og 10.

Ikke desto mindre må det framheves at rikspolitiske og statlige myndigheter er ansvarlige overfor hele landets befolkning og velgere, og at de har et legitimt behov for å følge opp og kontrollere at vedtatte lover og forskrifter følges. Som nevnt innledningsvis i kap. 1 vil det derfor uansett måtte foregå en rekke ulike former for statlig styring av virksomhet som foregår i landets kommuner. Det store spørsmålet er dermed om det er noenlunde *balanse* mellom et meningsfylt lokaldemokrati på den ene siden og rikspolitikerens behov for kontroll og styring med viktige nasjonale velferdsordninger på den andre.

Dette spørsmålet kan kun delvis besvares rent faglig på bakgrunn av fagområder som samfunnsøkonomi og statsvitenskap. Spørsmålet vil uansett inneholde rent politiske dimensjoner som kun politikken selv kan gi et svar på. Det finnes faglig grunnlag til å påpeke problematiske og dysfunksjonelle sider ved ulike former for statlig styring. Det blir likevel et politisk spørsmål å avveie disse problematiske sidene opp mot de politiske siktemålene som har ligget til grunn for de statlige virkemidlene som har blitt innført.

Selv om administrasjon og lokalpolitikere ofte har mange kritiske merknader til statens styring, bør det framheves at det også blant kommunene finnes en erkjennelse av at den statlige styringen ofte er både legitim og nødvendig. For eksempel nevner noen rådmenn (jf. kap. 10.9) at svake og utsatte brukergrupper i en del tilfeller nok trenger staten som ei ”vaktbikkje” for å få sine interesser godt nok ivaretatt. Lokale vurderinger omkring vern av kystlinje, fjellområder eller motorferdsel i utmark er også områder der mange ser at nasjonale føringer er viktige for å unngå kortsiktige prioriteringer med svært langsiktige eller helt irreversible konsekvenser. Men også dette feltet vil åpenbart ha problematiske grensdragninger mellom hva som er fag og hva som er rent politiske vurderinger. Vi må således åpent erkjenne at det alltid vil finnes flytende og uklare grenser mellom fag og politikk når vi analyserer spørsmålet om statlig styring av kommunene.

11.3 Langsiktige hensyn blir nedprioritert på både statlig og kommunalt nivå

Under denne overskriften forsøker vi å trekke opp noen mer overordnede perspektiver som delvis springer ut av intervjumaterialet fra casekommunene, delvis fra statistikken over investeringer og gjeldsoppbygning vist i kap. 9.2 og delvis fra våre egne fortolkninger og vurderinger omkring langsiktig økonomisk styring og økonomisk balanse for kommunesektoren.

Det statlige nivåets problem

De viktigste begivenhetene som skaper endringer i oppgaver, finansiering og arbeidsdeling mellom stat og kommune, er trolig prosessene som foregår på rikspolitisk nivå rundt valgkampene. Etter endt valgkamp har det som regel blitt lansert en rekke forslag og pekt på ulike mangler, behov og utfordringer. Videre har de politiske partiene oppdatert sine partiprogrammer og kommet med ulike valgløfter. Det ligger i sakens natur at mange av de aktuelle sakene og forslagene som lanseres i forbindelse med Stortingsvalg vedrører forhold som foregår i og utføres av kommunene.

Det som ut fra vår forståelse (med støtte fra flere av våre informanter i kommunene) framstår som et problematisk trekk ved demokratiet på rikspolitisk nivå, er at det er en tendens til overbudspolitikk. Med dette mener vi at den politiske konkurransen som foregår mellom regjering og opposisjon til en hver tid (og spesielt i valgkampperioder), har en tendens til å love bort flere nye offentlige oppgaver og ytelser enn det strengt tatt er realistisk økonomisk grunnlag for. Utviklingen av statsgjelden i en rekke europeiske land og i USA kan her trekkes inn som dagsaktuelle eksempler som viser at demokratier ikke uten videre kan antas å være langsiktig rasjonelle.

Norske rikspolitikerne vet nok innerst inne utmerket godt at det står nokså dårlig til med vedlikehold av kommunale bygninger, kommunale veier og øvrig infrastruktur som vann- og kloakknnett mv. Dette er typiske langsiktige oppgaver som i en årrekke har vært underprioritert slik at det over tid bygger seg opp et betydelig etterslep totalt sett for kommunal sektor.²⁷ Rikspolitikerne vet trolig like godt at gjelden i kommunene (netto gjeld per innbygger) har økt rela-

²⁷ Det finnes flere anslag på omfanget av vedlikeholdsetterslepet knyttet til offentlig eide bygg og infrastruktur. Et anslag som har versert, er fra Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) i 2010, med et totalanslag på ca. 816 mrd. Herav er det beregnet et etterslep på 140–160 mrd. på kommunale bygg og 110 mrd på vann/avløp. RIF mener at det er områdene kommunale bygg, avløp, riks- og fylkesveier og jernbane som er verst stilt, mens lufthavner, avfallsbehandlingsanlegg og energianlegg har god nok tilstand.

tivt betydelig de senere årene, jf. tabell 9-1 ovenfor. Ut fra en nøktern vurdering av kommunenes økonomiske forhold og langsiktige utfordringer kan det dermed se ut som om kommunene trenger hjelp til å drive mer nøkternt og ansvarlig, bruke mer på langsiktig vedlikehold og å unngå ytterligere gjeldsoppbygging – gitt den totale økonomiske ramme kommunene til enhver tid disponerer.

Rikspolitikernes innspill går imidlertid ofte i en helt annen retning enn dette, med fokus på å innføre nye gode velferdsordninger, forbedre eksisterende ytelser og generelt konkurrere om å skape forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud eller livssituasjon for øvrig. Majoriteten av slike forslag trekker derfor heller i retning av mer, ikke mindre, kommunale utgifter til både drift og investeringer. Rikspolitikken bidrar derfor ofte til en mer presset driftsøkonomi snarere enn til det motsatte, og summen av alle løfter, forventninger og krav fra rikspolitisk nivå skaper noe som på lokalt nivå ofte oppleves som en permanent underskudds- eller etterskuddssituasjon. At oppgavemengden løper foran inntektsrammen, er et omkved man ofte hører, og trolig ikke helt uten grunnlag ut fra de faktiske forhold.

Det lokale nivåets problem

Demokratiets funksjonsmåte på lokalpolitisk nivå har – ut fra vår fortolkning – mye av den samme tendensen som det rikspolitiske nivået når det gjelder underprioritering av langsiktige hensyn. Også i lokalvalgkamper foregår det en konkurranse ut mot velgerne om å løse nye oppgaver og ønsker jo før jo heller. Dette selv om det også som regel er mange ”gamle” oppgaver som det i realiteten er stort behov for å ta tak i. Dermed blir det også på lokalpolitisk nivå en tendens til overbud og utgiftspres i forhold til det en langsiktig, nøktern og forsvarlig økonomisk styring tilsier. Flere av våre informanter fra kommunenes sentraladministrasjon har eksplisitt pekt på at lokalpolitikere slett ikke vinner valg ved å love kutt på velferdsordninger eller kulturbudsjetter for å frigjøre kommunale ressurser til bedre vedlikehold av bygninger, veier eller ledningsnett. Rikspolitikernes innspill og løfter omkring kommunale tjenester gjør at det blir enda vanskeligere for lokalpolitikere å drive nøkternt og forsvarlig siden innbyggernes forventninger blir skrudd opp av rikspolitikernes valgløfter.

Det at rikspolitikken tenderer mot å fokusere på ordninger og ytelser som krever økte utgifter, fritar likevel ikke lokalpolitikere fra sitt økonomiske ansvar. Det blir etter vår oppfatning helt feil å si at det er ”statens skyld” at kommunene bruker lite på vedlikehold av veier og bygninger eller at nettogjelden per innbygger har økt betydelig. Alle kommuner, også inntektssvake kommuner, bruker tross alt en god del ressurser på oppgaver som slett ikke er lovpålagte. Alle kommuner vil derfor ut fra en helt firkantet vurdering nødvendigvis ha (og ha hatt) visse mu-

ligheter til å kutte ut enkelte drifts- og investeringsutgifter for å drive mer nøkternt og ivareta langsiktige hensyn bedre. Men å drive mer nøkternt og ivareta langsiktige økonomiske hensyn bedre, oppfattes av våre informanter som en meget lite valgkampvinnende sak. Det kan derfor synes som om lokaldemokratiet har en iboende – og forståelig – svakhet knyttet til å skyve langsiktige utgiftsbehov ut til framtidige innbyggere, velgere og kommunestyre. Som en av våre informanter uttrykte det: ”Det er langt mer populært og spennende for lokalpolitikkerne å åpne et nytt badeanlegg eller kulturbygg enn å vedta en opptrappingsplan for å redusere vedlikeholdsetterslepet på kommunal infrastruktur.” Vi tror dette er en nokså reell beskrivelse av lokalpolitikken i de fleste kommuner.

Hvis det er en riktig beskrivelse at lokaldemokratiet har en iboende svakhet i forhold til å ivareta langsiktige hensyn, vil en rasjonell statlig politikk være å bruke virkemidler for å hjelpe, stimulere og/eller tvinge kommunene til å gjøre dette bedre. Det finnes allerede slike virkemidler dette, jf. ROBEK, men spørsmålet er likevel om det kunne vært gjort andre grep som ville dempet utgiftspresset i kommunene. Denne diskusjonen tar vi nedenfor.

Statens problematiske dobbeltrolle

Øremerkede tilskudd eller andre statlige styringsinstrumenter som påvirker kommunenes prioriteringer kan øke effektiviteten i ressursbruken dersom det finnes tilfeller av lokal styringsvikt, jf. bl.a. NOU 1997:8 (Rattsø II). Vi har argumentert for at kommunenes ivaretagelse av langsiktige hensyn – i all fall i noen grad – kan kvalifisere som et aktuelt eksempel på lokal styringsvikt. Gitt dette, kan det altså være rasjonelt å ta i bruk nasjonale virkemidler som stimulerer eller evt. tvinger kommuner til å øke gjelden saktere og til å bevare realkapitalen bundet opp i kommunale bygninger, veier, ledningsnett mv. på en bedre måte.

Staten (ved Fylkesmannen og KRD) ivaretar i dag en viktig kontrollfunksjon og har tvangsvirkemidler overfor kommuner som kommer inn på ROBEK-lista. Dette er i seg selv en erkjennelse av at en ikke uten videre kan stole på lokaldemokratiets evne til langsiktig forsvarlig økonomistyring.

Samtidig som staten utøver en kontrollfunksjon på kommunenes økonomistyring, har vi også pekt på forhold som går i motsatt retning, dvs. statlig stimulans og pålegg som medfører utgiftsøkninger for kommunene. Samspillet mellom stat og kommuner er således preget av motsetninger som synes problematiske når det gjelder langsiktig forsvarlig økonomistyring. Vår tolkning av dagens situasjon er at kommunene rasjonelt sett har behov for stimulans og/eller direkte styring i retning av *lavere vekst i utgiftene* (relativt til inntektene) og *sterkere ivaretagelse av langsiktige hensyn*. Mulige forslag til tiltak som virker i denne retning, kan evt. være jus-

teringer av kriteriene for å komme inn/ut av ROBEK-lista, eller at det utvikles andre og nye former for kontroll og kriterier angående kommunenes budsjett, regnskap og totale økonomistyring, herunder forvaltning av eksisterende infrastruktur og bygningsmasse. Det er imidlertid et åpent spørsmål om virkemidler som trekker i denne retning vil bli prioritert på rikspolitisk nivå. Også i rikspolitikken synes det å være en utfordring å være nøktern nok og ikke å la ønsket om flere og bedre kommunale tjenester løpe foran inntektsrammen. Dersom man for det første har en slik tendens i lokalpolitikken og for det andre får forsterket denne tendensen via ulike rikspolitiske virkemidler, mener vi at det kan være grunn til bekymring for den langsiktige økonomiske styringen av kommunene. Den videre utviklingen i kommunenes gjeld per innbygger, samt evnen til å erstatte løpende forringelse av bygninger og øvrig infrastruktur, vil være fasiten på om de langsiktige hensynene faktisk har blitt godt nok ivaretatt.

11.4 Er presset på kommunene for stort?

Samspillet mellom stat og kommune er hele tiden preget av problemet med å finne den rette balansen mellom statlige krav og reguleringer, økonomiske rammebetingelser og hvilke forventninger og behov man skal ivareta på lokalt nivå. Dersom betingelsene for å løse oppgavene på lokalt nivå blir for problematiske, vil det være en lite attraktiv jobb å være lokalpolitiker. Flere av de forholdene informantene i våre casekommuner peker på, samt det mer generelle inntrykket omkring kommunenes situasjon, kan tyde på at situasjonen per i dag er mer presset enn det som er langsiktig opprettholdbart. Følgende sett av faktorer kan være aktuelle årsaksfaktorer:

- a) Rikspolitiske utspill skaper forventninger om lokale tilbud og ytelser som overstiger det kommunene i realiteten har råd til.
- b) Innføring av sterkere individuelle rettigheter tvinger fram utgiftsøkninger som gjør det enda vanskeligere for kommunene å drive forsvarlig innenfor total tilgjengelig økonomisk ramme.
- c) Statlige tilskuddsordninger (bl.a. rentekompensasjonsordninger) har stimulert til en sterkere økning i lånefinansiering enn inntektsgrunnlaget tilsier.
- d) Det synes å være lav rikspolitisk aksept for forskjeller fra kommune til kommune angående tilbudet innbyggerne skal motta (jf. også Difi (2010)).
- e) Kommunenes totale utgiftskapasitet er i realiteten mer forskjellig enn a), b) og d) skulle tilsi.

Kombinasjonen av a), b) og d) må nødvendigvis være problematisk å forholde seg til i mange av de mest inntektssvake kommunene. Mange har snakket om en ”kommunal skvis”, og dette

kan kanskje være en egnet metafor for hvordan situasjonen oppleves i enkelte kommuner. Sitatet avslutningsvis i avsnitt 10.10 fra en rådmann i våre casekommuner, gir en levende beskrivelse av dette fenomenet. I tillegg til en rent økonomisk eller kapasitetsmessig ”skvis” finnes det også utfordringer knyttet til et voksende behov for ulike former for spesialistkompetanse, og dette er særlig et problem i småkommuner.

Også Difi (2010) trekker fram problematiske sider ved den situasjonen norske kommuner befinner seg i. I sitt avslutningskapittel (avsnitt 5.3.4) peker Difi på at det kan være nødvendig å se på tiltak som gir en bedre balanse mellom oppgavemengden og rettighetene som skal ivaretas på den ene siden, og hvilken kompetansemessig og økonomisk kapasitet hver enkelt kommune faktisk har på den andre. Videre framhever Difi at selv om hver enkelt lovendring er rasjonell og godt begrunnet, så blir de samlede kravene svært krevende å oppnå for kommunene. Blant løsninger som skisseres av Difi for å lette presset på kommunene, er bl.a. å overføre enkelte oppgaver fra kommunene til andre nivåer (stat, fylke, eller privatisering), å vurdere større oppgavedifferensiering blant ulike typer kommuner, eller å gjøre kommunene likere hverandre ved å gjøre endringer i kommunestrukturen. Tiltakene nevnt av Difi ser særlig ut til å fokusere på å gjøre kommunenes forutsetninger likere når det gjelder den nødvendige faglige kompetanse for å kunne løse de mer komplekse oppgavene. Difis forslag vil imidlertid, så vidt vi kan se, kun i relativt liten grad berøre kommunenes *økonomiske* kapasitet til å utføre sine oppgaver. Skal det bli større realisme i publikums og rikspolitikernes tilsynelatende klare forventninger om et likeverdig tjenestetilbud uansett hvilken kommune de bor i, synes det etter vår vurdering også å være nødvendig å gjøre inntektsfordelingen mellom kommunene likere enn det som er tilfelle i dag, jf. Figur 5. Hvis ikke er det vanskelig å tenke seg hvordan kommunene i praksis skal kunne framskaffe den likhet i tjenestetilbud og tjenestekvalitet som ser ut til å bli etterspurt og forventet blant våre innbyggere og rikspolitikere.

Alt dette er store spørsmål som det neppe er opp til oss å skulle besvare. Vi kan imidlertid fastslå at tematikken rundt statlig styring av kommunene ser ut til å være like aktuell nå som tidligere, og at det utvilsomt vil bli interessant å følge den videre faglige og politiske debatten omkring dette temaet også i årene framover.

Referanser

- Bahl, R., M. Johnson og M. Wasylenko (1980): A public employment model. I R. Bahl, J. Burkhead, og B. Jump, Jr. (eds.): *Public employment and state and local government finance*, Cambridge, MA.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2010): For få stillinger opprettet i barnevernet. Pressemelding 19.08.2010. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressemeldinger/pressemeldinger/2010/for-fa-stillinger-opprettet-i-barneverne.html?id=612570>.
- Borge, L.E. (2000): Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30, ss. 703–718.
- Bailey, S.J. (1994): User-charges for urban services. *Urban Studies* 31, 745–765.
- Borge, L.E. og J. Rattsø (1995): Demographic shift, relative costs and the allocation of local public consumption in Norway, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 25 (1995) s. 705-726.
- Borge, L.E. og J. Rattsø (2005): Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger, SØF-rapport nr. 3/2005.
- Borge, L.E., F. Carlsen og J. Rattsø (1999): Lokal beskatningsfrihet: argumentoversikt. *Sosialøkonomen* nr. 6/1999, s. 26-34.
- Borge, L.-E. og K.J. Sunnevåg (2006): Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport. Rapport nr. 07/06. Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Brandtzæg, B.A., T.E. Lunder og L. Håkonsen (2010): Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?, Rapport nr. 270/2010, Telemarksforskning.
- Deaton, A. og J. Muellbauer (1980): *Economics and consumer behavior*. Cambridge University Press.
- Difi (2010): Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. Rapport nr. 2010:4, Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Econ (2005): Finansielle ubalanser i kommunene, Rapport nr. 2005-027.
- Ehrenberg, R.G. (1973): The demand for state and local government employees. *American Economic Review* 63, s. 366-379.
- Green R. and Alston, J.M. (1990). Elasticities in AIDS models. *American Journal of Agricultural Economics*, 72, 442-445.
- Grønt Hefte for 2010, Rundskriv H-2238, Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, 2010, KRD.
- Hjelmbrekke, S., K. Løyland, G. Møller og I. Vardheim (2011): Kostnader og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren, Rapport nr. 280/2011, Telemarksforskning.
- Husbanken (2004): Handlingsplan for eldreomsorgen. Husbankens oppsummering. Rapport mai 2004. http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hod/pla/2000/0001/ddd/pdfv/215889-husbankens_oppsummering_mai_2004.pdf
- Håkonsen, L. (1999): Statlig styring av kommunene – konsekvenser for effektivitet og fordeling. *Sosialøkonomen* nr. 8/1999, s. 22-32.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2000a): Norske kommuners prioritering av ulike tjenester, betydningen av inntekt, priser og statlige bindinger, Arbeidsrapport nr. 3/2000, Telemarksforskning.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2000b): Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse. *Sosialøkonomen* nr. 4/2000, s. 11-16.
- Håkonsen, L., K. Løyland og K. Lie (2000): Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger, Rapport nr. 180/2000, Telemarksforskning.

- Håkonsen, L., T. E. Lunder og K. Løyland (2005): Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd, Rapport nr. 220/2005, Telemarksforsking.
- Håkonsen, L., T. E. Lunder og K. Løyland (2010): Innlemming av barnehagetilskuddet i det kommunale inntektssystemet, Rapport nr. 269/2010, Telemarksforsking.
- Kalseth, J. og J. Rattsø (1997): Political Control of Administrative Spending : The Case of Local Governments in Norway, *Economics and Politics*, 10, 1997, 63-83.
- KRD Rundskriv H-03/09. Kommunedelen av tiltakspakken.
- Norges Forskningsråd (2009): Evaluering av Opptrappingsplanen for psykisk helse (2001–2009). Slutt-rapport – syntese og analyse av evalueringens delprosjekter.
- NOU 1997:8: Om finansiering av kommunesektoren (Rattsø-II), Kommunal- og Administrasjonsdepartementet.
- NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (Borgeutvalget). Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg, Helse- og omsorgsdepartementet
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- PWC (2010): Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte, Rapport for KS og KRD, mars 2011.
- Riksrevisjonen (1999-2000): Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene, Dokument nr. 3:5, 1999-2000, Riksrevisjonen.
- Rongen, G. (1995): Effekter av øremerkede tilskudd til kommunene. Arbeidsnotat, BI-Forskningscenteret, Sandvika.
- Rådgivende Ingeniørers Landsforening (2010): State of the Nation. Rapport tilgjengelig på følgende link: <http://www.norconsult.no/arch/img/9099270.pdf>
- Silberberg, E. (1990): *The Structure of Economics. A Mathematical Analysis*. 2nd Edition, McGraw-Hill.
- SSØ (2007): Veileder. Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Rapport, Senter for Statlig Økonomistyring, 08.11.2007.
- TBU, diverse årganger: Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Tilgjengelig på egen nettside: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep/Styrer-rad-og-utvalg/teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og.html?id=449207>
- Aaberge, R. og A. Langørgen (1997): Fiscal and spending behaviour of local governments: An empirical analysis based on Norwegian data, Discussion Paper no. 196, Statistics Norway.

Vedlegg 1. Elastisiteter basert på et AIDS etterspørselssystem

AIDS er svært mye brukt i empiriske analyser og trenger i seg selv ingen stor presentasjon her siden det nærmest er for en "industristandard" å regne innen empiriske etterspørselsanalyser. Imidlertid gjør vi visse tilpasninger av modelloppsettet når vi splitter total inntekt opp i tre separate inntektstyper, hhv. frie inntekter og sektorspesifikke øremerkede tilskudd og gebyrer. Vi viser derfor her hvordan elastisitetsuttrykkene med hensyn på priser og de tre ulike inntektstypene i modellen modifieres av dette.

Utleddningen av de kommunale tjenesteområders elastisiteter mhp. priser, inntekter og øremerkede tilskudd baserer seg på utgiftsandel-funksjonen oppgitt i uttrykk (3). Vi deriverer A_i i (3) mhp. p_k og finner at:²⁸

$$\frac{\partial A_i}{\partial p_k} = \frac{1}{p_k} \left(\gamma_{ik} - A_k \left(\beta_i + \sum_{j=1}^n \eta_{ij} + \sum_{j=1}^n \phi_{ij} \right) \right) \quad (\text{I})$$

Siden $A_i = p_i x_i / Y$ er det videre slik at:

$$\frac{\partial A_i}{\partial p_k} = \frac{\partial \left(\frac{p_i x_i}{Y} \right)}{\partial p_k} = \frac{p_i}{Y} \frac{\partial x_i}{\partial p_k}. \quad (\text{II})$$

Ved å kombinere og forenkle kommer vi dermed fram til følgende uttrykk for krysspriselastisiteten ϵ_{ik} :

$$\epsilon_{ik} \equiv \frac{\partial x_i}{\partial p_k} \frac{p_k}{x_i} = \frac{\gamma_{ik}}{A_i} - \left(\beta_i + \sum_{j=1}^n \eta_{ij} + \sum_{j=1}^n \phi_{ij} \right) \frac{A_k}{A_i}. \quad (\text{III})$$

På analogt vis finner vi at egenpriselastisiteten ϵ_{ii} blir gitt ved:

$$\epsilon_{ii} \equiv \frac{\partial x_i}{\partial p_i} \frac{p_i}{x_i} = \frac{\gamma_{ii}}{A_i} - \left(1 + \beta_i + \sum_{j=1}^n \eta_{ij} + \sum_{j=1}^n \phi_{ij} \right). \quad (\text{IV})$$

²⁸ Under denne derivasjonen forutsettes det at budsjettandelene holder seg uforandret, jf. Green og Alston (1990).

Vi har i modellen tre kategorier inntekter: De frie inntektene, I , samt sektorspesifikke øremerkede tilskudd T_i og gebyrer G_i . Derivasjon av (3) mhp. frie inntekter I gir at

$$\frac{\partial A_i}{\partial I} = \frac{\beta_i}{I}. \quad (\text{V})$$

Fra definisjonen av A_i har vi videre at:

$$\frac{\partial A_i}{\partial I} = \frac{\partial \left(\frac{p_i x_i}{Y} \right)}{\partial I} = \frac{p_i \frac{\partial x_i}{\partial I} - A_i}{Y}. \quad (\text{VI})$$

Ved å kombinere og forenkle finner vi dermed at elasticiteten mhp. frie inntekter, ε_{iI} , blir:

$$\varepsilon_{iI} \equiv \frac{\partial x_i}{\partial I} \frac{I}{x_i} = \frac{\beta_i}{A_i} + \frac{I}{Y}. \quad (\text{VII})$$

Elastisiteten til tjenesteproduksjonen i sektor nr. i mhp øremerket tilskudd til sektor j , ε_{iT_j} , får samme form som elasticiteten mhp. frie inntekter vist ovenfor i (VII):

$$\varepsilon_{iT_j} = \frac{\eta_{ij}}{A_i} + \frac{T_j}{Y}. \quad (\text{VIII})$$

Elastisiteten mhp. gebyrinntekter blir helt ekvivalent:

$$\varepsilon_{iG_j} = \frac{\phi_{ij}}{A_i} + \frac{G_j}{Y}. \quad (\text{IX})$$

Til slutt i familien av elasticiteter kommer vi til de kompenserte priselastisiteter. Disse kan avledes fra de ukompenserte elasticiteter og inntektselastisiteten med hensyn på alle inntektene i modellen ved å utnytte Slutsky-ligningen. Vi noterer de kompenserte elasticiteter med toppskrift u og finner fra Slutsky-ligningen at:²⁹

²⁹ Siden vi har splittet total inntekt Y opp i $Y = I + \sum T_i + \sum G_i$, overtar summen av elasticiteter mhp. I og alle tilskudd og gebyrer T_i og G_i rollen til den tradisjonelle inntektselastisiteten i Slutsky-ligningen. Det samme gjelder reglen om at summen av alle priselastisiteter og inntektselastisiteten for en og samme vare skal være lik null (jf. for eksempel Silberberg (1990), uttrykk 10-53). Med vår oppsplitting av inntektsbegrepet blir denne regelen at $\sum_{j=1}^8 \varepsilon_{ij} + \varepsilon_{iI} + \sum_{j=1}^8 \varepsilon_{iT_j} = \sum_{j=1}^8 \varepsilon_{iG_j} = 0$.

$$\varepsilon_{ik}^u = \varepsilon_{ik} + A_k \left(\varepsilon_{iI} + \sum_{j=1}^{10} \varepsilon_{iT_j} + \sum_{j=1}^{10} \varepsilon_{iG_j} \right). \quad (\text{X})$$

Omskalering av elastisiteter til ”utgiftsøkning per ekstra inntektskrone”

Ser vi på uttrykkene (VIII) og (IX) ovenfor, vil elastisiteten med hensyn på øremerkede tilskudd og gebyrer stort sett bli veldig små tall. Dette fordi disse elastisitetene får en naturlig skala ut fra hvor stor andel av totalinntekten hvert tilskudd og gebyr utgjør. For å få en skala på effektene av de ulike inntektstypene som kan være enklere å fortolke, har vi derfor også valgt å omskalere de til å vise ”utgiftsøkning per ekstra inntektskrone”. For de tre inntektskategoriene med hhv. frie inntekter, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter blir dette som følger:

$$\frac{\partial u_i}{\partial I} = \beta_i (Y / I) + A_i, \quad \frac{\partial u_i}{\partial T_k} = \eta_{ik} (Y / T_k) + A_i, \quad \frac{\partial u_i}{\partial G_k} = \varphi_{ik} (Y / G_k) + A_i. \quad (\text{XI})$$

Vedlegg 2. Resultatmatriser for modell med kommunespesifikke effekter.

Vi har ikke prioritert plass i selve rapportteksten til å dokumentere alle estimerte koeffisienter for modellen med kommunespesifikke effekter (fixed effects-modell). De vises i stedet her:

Tabell V2-0-1. Estimerte priskoeffisienter. N=3056. Kun fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Ikke uthevet koeffisient: Signifikant på 5 % nivå. Uthevet koeffisient: Signifikant på 1 % nivå.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
ln(p ₁)	-	+	+	0.0082	-0.0108	-	+	-	+	+
ln(p ₂)	+	-	-	-	+	-	-	+	-	-
ln(p ₃)	+	-	-0.0108	-0.0041	+	+	+	+	-	0.0065
ln(p ₄)	0.0082	-	-0.0041	0.0036	-	-	-	-	+	+
ln(p ₅)	-0.0108	+	+	-	0.0164	0.0058	+	-0.0056	-	-0.0101
ln(p ₆)	-	-	+	-	0.0058	-	+	-	0.0029	+
ln(p ₇)	+	-	+	-	+	+	-	-	0.0031	+
ln(p ₈)	-	+	+	-	-0.0056	-	-	-	+	+
ln(p ₉)	-0.0074	+	-	-	+	-	0.0029	0.0031	-	-
ln(p ₁₀)	+	-	0.0065	+	-0.0101	+	+	+	+	+

Tabell V2-0-2. Estimerte tilskuddskoeffisienter. N=3056. Kun fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Ikke uthevet koeffisient: Signifikant på 5 % nivå. Uthevet koeffisient: Signifikant på 1 % nivå.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
ln(t ₁)	+	+	0.0002	-	+	+	+	+	0.0003	-0.0004
ln(t ₂)	-	0.0009	-0.0005	+	-	-	-0.0003	-	+	+
ln(t ₃)	-	-	0.0018	-	-0.0011	0.0004	+	-	-	+
ln(t ₄)	0.0005	+	-	0.0003	-	-	-	-	+	-
ln(t ₅)	+	-	-0.0004	-0.0002	0.0007	-	0.0002	-	-0.0001	-
ln(t ₆)	0.0002	-	+	-	-	0.0001	-	+	+	-0.0002
ln(t ₈)	+	-	-	+	+	-	+	-	-	-
ln(t ₉)	-	-	0.0001	-	+	+	-	+	-	-
ln(t ₁₀)	+	-	-	-	-	-	-	0.0001	+	0.0003

Tabell V2-0-3. Estimerte gebyr- og friinntektskoeffisienter. N=3056. Kun fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Ikke uthevet koeffisient: Signifikant på 5 % nivå. Uthevet koeffisient: Signifikant på 1 % nivå.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
ln(I)	0.0297	-0.0142	-0.0193	-0.0066	-0.0222	+	0.0045	0.0061	-	0.0154
ln(g ₁)	+	-	+	0.0004	-	+	+	+	+	+
ln(g ₂)	-	+	+	+	-	-	+	-	+	-
ln(g ₃)	-	0.0018	+	-	-	-	-0.0007	+	-	-
ln(g ₄)	-	+	-	+	-	0.0003	+	+	-0.0018	-
ln(g ₅)	-0.0058	-0.0044	-	-	0.0103	+	+	+	+	+
ln(g ₈)	-	-	+	+	-	-	-	0.0007	0.0003	-
ln(g ₉)	-0.0006	+	+	-	+	-	+	+	-	+
ln(g ₁₀)	0.0014	-0.0013	-	-	-0.0024	-	-	-	-0.0005	0.0041

Tabell V2-0-4. Estimerte koeffisienter, andre forklaringsfaktorer. N=3056. Kun fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Ikke uthevet koeffisient: Signifikant på 5 % nivå. Uthevet koeffisient: Sign. på 1 % nivå.

	<i>ADM</i>	<i>BH</i>	<i>SKOLE</i>	<i>HELSE</i>	<i>PLEIE</i>	<i>SOS</i>	<i>BAVER</i>	<i>KULT</i>	<i>BOLIG</i>	<i>TEKN</i>
Trend	-0.0016	0.0034	-0.0021	-	+	0.0008	0.0006	-0.0007	-	+
<i>Parti</i>										
F	+	+	+	-	+	-	-	0.0042	+	-
V	+	-	-	-	-	+	-	0.0077	+	-
HERF	-	+	-	+	+	-	-	-0.0089	0.0951	+
<i>Sosial</i>										
IG	+	-	-0.1963	-0.1093	0.2288	-	-0.1197	+	+	+
DIV	-	+	+	-	-0.2917	-	+	0.1115	+	+
INNV	-	+	-	-	0.4913	-0.1823	-	+	+	-0.1982
U	-0.3583	+	0.2624	-	-	+	+	+	-	-
MORT	+	1.2234	-	+	+	-	-	-	-	-1.0653
PU_16o	+	0.2536	-0.4634	+	0.4074	-	+	-	-	-
PU_16u	1.3598	+	+	-	-1.2336	-	-	+	-	-
<i>Befolkn</i>										
IN80	-0.3076	0.2287	-	+	0.7012	-	-	-0.1417	-0.1062	-
IN67_79	-0.2205	0.2427	-	+	0.2256	-	+	-0.0675	-0.1547	+
IN6_15	-0.1512	-0.1781	0.4916	-0.0685	0.1338	-0.0544	+	-	-	-
IN0_5	-	0.4524	-0.1500	-	-0.2018	+	-	+	+	+
ln(INNB)	-0.0520	0.2857	-0.0488	-0.0285	-0.0544	-	-0.0135	-	+	-0.0792
<i>Inntekt</i>										
ln(MINC)	-0.0584	0.0364	-0.0166	+	0.0403	-0.0256	0.0088	0.0172	+	-
ln(ULIK)	0.0334	-0.0172	+	+	-0.0239	+	-	-	-0.0045	-
<i>Bosetting</i>										
ln(SONE)	-	-	-	+	+	-0.0034	-	+	0.0059	+
ln(REISE)	-	-	+	+	-	+	+	+	+	-
<i>UTD</i>										
UTD_V	-	0.0770	-	-	-	-	+	+	0.0716	-
UTD_H1	+	0.1548	+	-	-	-0.0950	-	+	-	-
UTD_H2	-	0.3773	-	+	-	-0.1328	-	0.1084	-0.0298	+
UTD_U	0.0764	-0.0565	+	+	-	0.0331	-	+		-
Systemvekt- tet R ²	0,8984									