

Jøran Toresen

ØREMERKEDE
TILSKUDD TIL
PLEIE OG OMSORG

Økonomiske virkninger

NOTAT
2001:113

Tittel: **Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg**
Økonomiske virkninger

Forfatter: Jøran Toresen

NIBR-notat: 2001:113

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-334-1

Prosjektnummer: O-1527
Prosjektnavn: Økonomiske virkninger av Handlingsplan for eldreomsorgen

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Jan Mønnesland

Referat: Generelt var det små lekkasjer fra øremerkede tilskudd til pleie og omsorg i 1997 men i de aller rikeste kommunene var det forholdsvis betydelig lekkasje. Etter innføring av aktivitetskravet i 1998, er lekkasjene eliminert. Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg medfører ikke at ressurser tappes fra andre sektorer. Derimot taper øremerkede tilskudd til ulike opplæringsformål ressurser fra pleie- og omsorgssektoren. Skjønnstilskuddet i forbindelse med handlingsplan for eldreomsorgen bidrar ikke til økt likhet mellom kommunene.

Sammendrag: Norsk

Dato: November 2001

Antall sider: 51

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

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

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2001

Forord

Dette notatet er en delrapport fra forskningsprosjektet Økonomiske virkninger av Handlingsplan for eldreomsorgen, som er finansiert av Norges forskningsråd. De fleste data er velvillig stilt til rådighet av Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste og takk til Astrid Nilsen.

Notatet er skrevet av forsker Jøran Toresen. En mer utførlig analyse av de problemstillingene som tas opp, vil bli presentert på et senere tidspunkt.

NIBR, oktober 2001

Ove Langeland
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Problemstillinger	9
1.1.1 Mulige virkninger av øremerkede tilskudd	9
1.2 Utgifter og inntekter	10
1.2.1 Korrigerede driftsutgifter og sektorfordelte driftsinntekter	10
1.2.2 Avgrensning av sektorer	11
1.2.3 Driftsinntekter og driftsresultat	12
1.3 Analysemodell	12
1.3.1 Inntekter	12
1.3.2 Finansiell situasjon	13
1.3.3 Etterspørsel / behov	13
1.3.4 Kostnadsforhold	13
1.3.5 Politiske faktorer	13
1.3.6 Andre faktorer	14
1.3.7 Mulige problemer med analysene	14
2 Pleie og omsorg	15
2.1 Analyse av utgiftsvariasjon 1997	15
2.1.1 Innledning	15
2.1.2 Generelle eksogene inntekter	15
2.1.3 Finansiell situasjon	16
2.1.4 Andre sektorspesifikke driftsinntekter	16
2.1.5 Etterspørsel / behov	16
2.1.6 Øremerkede tilskudd	19
2.1.7 Kostnadsforhold	20
2.1.8 Politiske faktorer og andre forhold	21
2.2 Virkninger av øremerkede tilskudd 1997	21
2.2.1 Øremerkede tilskudd til ulike sektorer	21
2.2.2 Estimaterne er usikre	21
2.2.3 Øremerkede tilskudd og kommunale inntektsforskjeller	22
2.2.4 Oppsummering øremerkede tilskudd 1997	24
2.3 Utgifter til pleie og omsorg 1998	25
2.4 Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg 1997 og 1998	27
2.4.1 Øremerkede tilskudd til ulike sektorer 1998	27
2.4.2 Øremerkede tilskudd og inntektsforskjeller	27
2.4.3 Øremerkede tilskudd og ”problemkommuner” 1998	28
2.5 Større likhet i pleie- og omsorgssektoren?	29
2.6 Sammendrag utgifter til pleie og omsorg	31
3 Sentraladministrasjon	34

3.1	Utgifter til sentraladministrasjon 1997 og 1998.....	34
3.1.1	Innledning	34
3.1.2	Generelle eksogene inntekter	34
3.1.3	Finansiell situasjon.....	35
3.1.4	Øremerkede tilskudd	35
3.1.5	Andre sektorspesifikke driftsinntekter	36
3.1.6	Etterspørsel / behov	36
3.1.7	Kostnadsforhold	37
3.1.8	Politiske faktorer og andre forhold.....	38
3.2	Sammendrag – utgifter til sentraladministrasjon.....	38
4	Grunnskole	40
4.1	Utgifter til grunnskolen 1997 og 1998	40
4.1.1	Innledning	40
4.1.2	Generelle eksogene inntekter	40
4.1.3	Finansiell frihet	41
4.1.4	Øremerkede tilskudd	41
4.1.5	Andre sektorspesifikke driftsinntekter	42
4.1.6	Etterspørsel / behov	43
4.1.7	Kostnadsforhold	44
4.1.8	Politiske faktorer og andre forhold.....	44
4.2	Sammendrag – utgifter til grunnskoleformål	45
5	Driftsresultat.....	46
5.1	Innledning	46
5.2	Variasjon i brutto driftsresultat 1997 og 1998.....	48
5.3	Sammendrag – brutto driftsresultat	50
	Litteratur	52

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Estimeringsresultater pleie og omsorg. Avhengig variabel er korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo. 1997.</i>	17
Tabell 2.2	<i>Estimeringsresultater antall ugifte eldre per innbygger. Kommunene unntatt Oslo. 1997.</i>	18
Tabell 2.3	<i>Estimeringsresultater øremerkede tilskudd til pleie og omsorg 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo. 1997.</i>	20
Tabell 2.4	<i>Konfidensintervall 95 prosent. Estimater for øremerkede tilskudd til pleie og omsorg. Kommunene unntatt Oslo. 1997.</i>	22
Tabell 2.5	<i>Estimeringsresultater pleie og omsorg. Avhengig variabel er korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo. 1997.</i>	23
Tabell 2.6	<i>Estimeringsresultater pleie og omsorg. Avhengig variabel er korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo.</i>	26
Tabell 2.7	<i>Estimeringsresultater pleie og omsorg. Avhengig variabel er korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo.</i>	28
Tabell 2.8	<i>Kjennetegn ved kommuner med problemer med aktivitetsnivået i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen og andre kommuner. Veide gjennomsnitt. 1998.</i>	29
Tabell 2.9	<i>Kjennetegn ved kommuner med problemer med aktivitetsnivået i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen og andre kommuner. Aritmetiske gjennomsnitt. 1998.</i>	29
Tabell 2.10	<i>Variasjonskoeffisient 1997 og 1998. Utvalgte sektorer</i>	30
Tabell 2.11	<i>Kjennetegn ved kommuner som mottok og ikke mottok skjønnstilskudd til pleie og omsorgstjenester i 1998. Veide gjennomsnitt.</i>	31
Tabell 3.1	<i>Estimeringsresultater sentraladministrasjon. Avhengig variabel korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo.</i>	36
Tabell 4.1	<i>Estimeringsresultater grunnskoleopplæring. Avhengig variabel korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo.</i>	42
Tabell 5.1	<i>Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsresultat per innbygger målt i 1.000 kroner. Kommunene unntatt Oslo.</i>	49

Sammendrag

Jøran Toresen:

Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg

Økonomiske virkninger

NIBR-notat 2001:113

Hovedhensikten med denne studien er å analysere virkninger av øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester i 1997 og 1998. Spesiell interesse knytter seg til virkningene av at kommunene ble pålagt et aktivitetskrav for å motta øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen i 1998. Det er fire sentrale problemstillinger

1. Er det lekkasjer knyttet til øremerkede tilskudd til pleie og omsorg?
2. Medfører aktivitetskravene ved øremerkede tilskudd til pleie og omsorg at ressurser tappes fra andre sektorer?
3. Medfører øremerkede tilskudd til pleie og omsorg at kommunenes finansielle situasjon forverres / forbedres?
4. Medfører øremerkede tilskudd til pleie og omsorg større likhet i utgiftene til pleie og omsorg?

For å tallfeste virkningene av øremerkede tilskudd, er det nødvendig å analysere effekten av en lang rekke andre variabler som påvirker ressursbruken i de ulike sektorene. I det følgende gjennomgås hovedresultatene fra analysene av pleie- og omsorgssektoren, sentraladministrasjon, grunnskolen og brutto driftsresultat.

Lekkasjer fra øremerkede tilskudd til pleie og omsorg?

Utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til pleie og omsorg

Analysen tyder på en viss lekkasje fra øremerkede tilskudd til pleie og omsorg i 1997, men effekten er usikker og avhengig av hvordan modellen utformes. Det er ikke noen lekkasje i kommuner med forholdsvis lave frie inntekter. Derimot er effekten av øremerkede tilskudd langt svakere i kommuner forholdsvis høye frie inntekter, og lekkasjen er større jo høyere kommunenes frie inntekter er.

Når øremerkede tilskudd øker med 100 kroner per innbygger, øker utgiftene til pleie og omsorg med om lag 67 kroner i kommuner der frie inntekter er høyere enn 120 prosent av det aritmetiske landsgjennomsnittet. I rike kommuner var øremerkede tilskudd til pleie og omsorg et lite effektivt virkemiddel i 1997. Andre analyser, som ikke gjengis her, viser at det i 1997 var nesten likegyldig for utgiftene til pleie og omsorg om de aller rikeste kommunene mottok øremerkede tilskudd eller ikke. Stor lekkasje betydde imidlertid ikke at de rike kommunene brukte lite penger på pleie og omsorg. Tvert imot, fordi frie inntekter er høye, er også utgiftene til pleie og omsorg høye.

For kommuner der frie inntekter er under 120 prosent av det aritmetiske gjennomsnittet, er konklusjonen helt motsatt: Når øremerkede tilskudd øker med 100 kroner per innbygger, øker utgiftene til pleie og omsorg med anslagsvis 115 kroner per innbygger. Når rammetilskuddet øker med 100 kroner, øker utgiftene til pleie og omsorg med cirka 57 kroner. Med andre ord var øremerkede tilskudd et svært effektivt virkemiddel i kommuner med ikke alt for høye frie inntekter i 1997.

Virkingen av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg er langt sterkere i 1998 enn året før og generelt sett var det ingen lekkasje i 1998. I de rikeste kommunene var det en markert lekkasje i 1997 men i 1998 var effekten av øremerkede tilskudd var om lag den samme i rike og andre kommuner. Den sterkere effekten skyldes innføring av aktivitetskravet knyttet til Hanlingsplan for eldreomsorgen.

Utgiftene til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til andre sektorer

Øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon har ingen signifikant betydning for utgiftene til pleie og omsorg.

Det var en sterk negativ sammenheng mellom utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til henholdsvis helsetjenester og sosiale tjenester i 1998. Tendensen var den samme året før, men da var estimatene svært usikre. Den negative sammenhengen kan skyldes at enkelte kommuner fører enkelte øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester under helsetjenester eller sosiale tjenester.

Derimot var det en sterk og signifikant negativ sammenheng mellom utgiftene til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til ulike opplæringsformål i 1997. Utgiftene per innbygger til pleie og omsorg reduseres med cirka 55 kroner når øremerkede tilskudd til grunnskolen øker med 100 kroner, mens utgiftene reduseres med rundt regnet 98 kroner når øremerkede tilskudd til andre undervisningsformål øker med 100 kroner per innbygger. Forklaringen er trolig at kommunene må betale en egenandel når de mottar en del øremerkede tilskudd til diverse opplæringsformål, og analysen tyder på at egenandelen langt på vei finansieres gjennom en reduksjon i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester.

Øremerkede tilskudd til grunnskolen og andre undervisningsformål reduserer utgiftene til pleie og omsorg. Den negative effekten er noe svakere i 1998 enn foregående år og estimatene er litt mer usikre.

Tappes ressurser fra andre sektorer?

Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg kan redusere utgiftene i andre sektorer? I denne studien er virkingen på utgiftene til sentraladministrasjon og grunnskoleopplæring studert.

Bokførte øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester påvirker ikke utgiftene til sentraladministrasjon verken i 1997 eller året etter.

Bokførte øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester reduserer ikke utgiftene til grunnskoleformål verken i 1997 eller året etter. Analysen tyder heller på at utgifter til pleie- og omsorgstjenester reduseres av øremerkede tilskudd til ulike grunnskoleformål.

Forverres den finansielle situasjonen?

I denne studien analyseres det om øremerkede tilskudd til pleie og omsorg reduserer brutto driftsresultat. Brutto driftsresultat er lik generelle inntekter pluss sektorfordelte driftsinntekter fratrukket driftsutgifter.

Øremerkede tilskudd i alt økte driftsresultatet i 1997 og det var ingen forskjell på den generelle virkningen og virkningen av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg.

Det var ingen signifikant sammenheng mellom brutto driftsresultat og øremerkede tilskudd i alt i 1998. Derimot reduserte øremerkede tilskudd til pleie og omsorg driftsresultatet i 1998. Dette er en indikasjon på at aktivitetskravet knyttet til øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen, har "låst" ressursbruken i pleie og omsorgssektoren.

Analysen viser dessuten at det i første rekke er i kommuner der frie inntekter er høyere enn 120 prosent av det aritmetiske gjennomsnittet, at driftsresultatet reduseres av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg i 1998. Dette *kan* bety at de mindre velstående kommunene må foreta sterkere prioriteringer mellom ulike formål mens de rikeste kommunene kan redusere driftsresultatet og ikke foreta så store omprioriteringer mellom ulike sektorer.

Skaper øremerkede tilskudd større likhet?

Det er i første rekke variasjon i kommunenes frie inntekter som skaper variasjon i utgiftene per innbygger til pleie og omsorg. I forbindelse med handlingsplanen, mottar kommunene et generelt øremerket tilskudd og et skjønnstilskudd er hensikten er å jevne ut forskjeller i utgifter til pleie og omsorg. Det generelle tilskuddet utgjorde 1.039 millioner kroner mens skjønnstilskuddet utgjorde 105 millioner kroner i 1998. Samlede øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen utgjorde vel tre prosent av driftsutgiftene til pleie og omsorg.

Skjønnstilskuddet utgjorde kun 45 kroner per innbygger eller vel 1.000 kroner per innbygger 80 år og eldre i de kommunene som mottok tilskuddet. Beløpet utgjør 0,6 prosent av utgiftene til pleie- og omsorgstjenester i de kommunene som mottok tilskuddet. Det sier seg selv at et så lite beløp ikke har noen praktisk betydning dersom formålet er å jevne ut forskjeller i utgiftene per innbygger 80 år og eldre.

Til sammen 146 kommuner mottok skjønnstilskudd i 1998. Det synes ikke som om skjønnstilskuddet treffer de mest trengende kommunene på en særlig presis måte. Noen eksempler: I 40 kommuner som mottok skjønnstilskudd, var utgiftene til pleie og omsorg per innbygger 80 år og eldre høyere enn gjennomsnittet på 200.000 kroner for de kommunene som ikke mottok tilskuddet. Den høyeste utgiften var 550.000 kroner blant kommunene som mottok tilskuddet. Til sammen 129 kommuner som ikke mottok skjønnstilskudd hadde lavere utgifter til pleie og omsorg per innbygger 80 år og eldre enn gjennomsnittet på 185.000 kroner for de som mottok skjønnstilskudd.

Regresjonsanalyser viser at det ikke var en positiv sammenheng mellom utgifter per innbygger til pleie og omsorg og skjønnstilskuddet i 1998.

Aktivitetskravene og det at alle kommuner mottar øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen, er trolig hovedgrunnen til at ulikhetene i stor grad sementeres. Når alle kommuner, uavhengig av det initiale nivået på frie inntekter, mottar øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester, videreføres i stor grad ulikheter som i all hovedsak skyldes en svært ulik fordeling av kommunenes frie inntekter. Og dette synes å gjelde uansett om staten stiller aktivitetskrav for at kommunene skal motta øremerkede tilskudd eller ikke. *Aktivitetskravet sementerer i stor grad initiale ulikheter.* Skjønnstilskuddet makter i liten utstrekning å endre utgiftsfordelingen.

Aktivitetskravet eliminerer lekkasjer av øremerkede tilskudd – særlig for de rikeste kommunene. De rikeste kommunene bruker mer på pleie og omsorg og/eller de flytter

penger til andre sektorer, for eksempel til kulturformål, slik at ulikhetene øker på andre områder.

Handlingsplan for eldreomsorgen er ikke primært en plan for å heve de svakest stilte, og handlingsplanen kan i begrenset grad løse det grunnleggende problemet: at inntektsfordelingen er svært skjev i utgangspunktet.

1 Innledning

1.1 Problemstillinger

Hovedformålet med denne studien er å analysere hvorvidt øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester er et hensiktsmessig / effektivt økonomisk virkemiddel for å øke kommunenes utgifter til pleie og omsorg. Det er fire sentrale problemstillinger

1. Er det lekkasjer knyttet til øremerkede tilskudd til pleie og omsorg?
2. Medfører aktivitetskravene ved øremerkede tilskudd til pleie og omsorg at ressurser tappes fra andre sektorer?
3. Medfører øremerkede tilskudd til pleie og omsorg at kommunenes finansielle situasjon forverres / forbedres?
4. Medfører øremerkede tilskudd til pleie og omsorg større likhet i utgiftene til pleie og omsorg?

1.1.1 Mulige virkninger av øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd påvirker kommunenes tilpasning. Det kan tenkes at økte tilskudd til pleie og omsorg, medfører at kommunenes utgifter i gjennomsnitt øker mindre enn størrelsen på de øremerkede midlene, slik at penger lekker til andre sektorer eller at deler av de øremerkede midlene øker driftsresultatet.

Men det kan også tenkes at utgiftene til pleie og omsorg øker mer enn økningen i øremerkede tilskudd, slik at kommunene må finansiere merutgiftene i pleie- og omsorgssektoren gjennom nedskjæringer på andre områder, for eksempel i skolesektoren.

På den annen side mottar kommunene øremerkede tilskudd til en lang rekke andre aktiviteter enn pleie og omsorg. Det er mulig at øremerkede tilskudd til for eksempel sentraladministrasjon eller skolesektoren, delvis benyttes til å øke aktivitetsnivået i pleie- og omsorgssektoren. Eller det er mulig at øremerkede tilskudd til andre sektorer taper pleie- og omsorgssektoren for ressurser – blant annet fordi kommunene må betale en *egenandel* når de mottar en del (prisvridende) øremerkede tilskudd.

I dette notatet dokumenteres analyser der formålet er å studere hvilke hovedfaktorer som forklarer variasjon i kommunenes utgifter per innbygger til pleie og omsorg, sentraladministrasjon og grunnskoleformål samt variasjon i brutto driftsresultat.

Hensikten er å analysere mulige virkninger av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg. Men kommunenes tilpasning i de ulike sektorene påvirkes også av øremerkede tilskudd til andre sektorer. Derfor analyseres virkningene av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg, sentraladministrasjon og grunnskolen – som er de sektorene analysen omfatter –

pluss virkningen av øremerkede tilskudd til andre undervisningsformål, helsetjenester og sosiale tjenester.

Det antas at de øremerkede tilskuddene som inngår i analysen, i stor grad kan betraktes som eksogene variabler – selv om dette kan være diskutabelt i enkelte tilfeller. Tilskudd til barnehagesektoren holdes utenfor fordi slike tilskudd skaper en del metodiske problemer det ikke har vært mulig å ta hensyn til i dette prosjektet. Hovedproblemet er at tilskudd til barnehager er en *endogen* variabel, der det ikke er tilfredsstillende å analysere virkningen uten å analysere årsakene til kommunevis variasjon i øremerkede tilskudd. Til sammenligning gis tilskudd til pleie og omsorg ut fra objektive kriterier som kommunene selv ikke kan påvirke.

1.2 Utgifter og inntekter

1.2.1 Korrigerte driftsutgifter og sektorfordelte driftsinntekter

Vanlige driftsutgifter og driftsinntekter posteres på hovedkapittel 1.1-1.7 i kommunenes regnskaper. Bokførte driftsutgifter inkluderer lønnskostnader, utgifter til kjøp av maskiner og utstyr, vedlikeholdsutgifter, andre driftsutgifter, samt overføringer til folketrygden, overføringer til staten, overføringer til fylkeskommuner, overføringer til andre kommuner, overføringer til andre (private) samt interne overføringer til egne bedrifter og interne overføringer til egne avdelinger.

Bokførte sektorfordelte driftsinntekter inkluderer salgs- og leieinntekter, salg av utstyr og maskiner, fordelte utgifter, refundert lønn fra folketrygden, overføringer fra staten (øremerkede tilskudd), overføringer fra fylkeskommuner, overføringer fra primærkommuner, overføringer fra andre (private) samt overføringer fra egne bedrifter og interne overføringer fra egne avdelinger.

For å bestemme utgiftene til de aktivitetene i hver sektor som retter seg mot den enkelte kommunes innbyggere og næringsliv, må bokførte driftsutgifter korrigeres fordi de ulike sektorene produserer tjenester for fylkeskommunene og andre kommuner. I tillegg bør det korrigeres for salg av tjenester til andre kommunale avdelinger og bedrifter. Korreksjonen av driftsutgiftene gjør også at driftsinntektene må korrigeres i en del sammenhenger.

Korrigerte driftsutgifter er lik bokførte driftsutgifter minus inntekter fra salg av utstyr, fordelte utgifter, overføringer fra fylkeskommunene, overføringer fra andre primærkommuner og interne overføringer fra egne bedrifter og interne overføringer fra andre avdelinger.¹ Korrigerte driftsutgifter inkluderer med andre ord utgifter som delfinansieres av vanlige salgs- og leieinntekter, overføringer fra andre, refundert lønn fra folketrygden (sykepenger, fødselspenger mv.) samt formålsbestemte overføringer fra staten (øremerkede tilskudd).

¹ På kapittel 1.354 Økonomisk sosialhjelp og 1.438 Kommunalt næringsengasjement inngår netto utlån i korrigerte driftsutgifter. Netto utlån er lik post 520 Utlån fratrukket post 920 Mottatte avdrag på utlån. Kapittel 1.439 Kjøp og salg av konsesjonskraft holdes utenfor bed beregning av korrigerte driftsutgifter (og korrigerte sektorfordelte driftsinntekter), og nettoinntektene inngår ved beregning av kommunenes inntekter fra avgifter på produksjon av elektrisk kraft mv.

1.2.2 Avgrensning av sektorer

De sektorene som analyseres i denne studien omfatter følgende kapitler i kommuneregnskapene:

- *Sentraladministrasjon* omfatter kapittel 1.1 Sentrale styringsorganer og fellesutgifter.
- *Grunnskoleformål* omfatter kapittel 1.200 Administrasjon, 1.210 Grunnskole, 1.260 Spesialundervisning, 1.280 Skolefritidsordninger samt 1.285 Ikke-kommunale skolefritidsordninger.
- *Andre undervisningsformål* omfatter kapittel 1.290 Musikkskoler, 1.294 Voksenopplæring i skoleverket og 1.295 Andre undervisningsformål.
- *Helsetjenester* omfatter kapittel 1.310 Forebyggende tiltak i helsesektoren, 1.320 Diagnose og behandling, 1.328 Medisinsk attføring, 1.330 Somatiske spesialisttjenester, 1.340 Tannhelsetjeneste og 1.345 Psykisk helsevern. En andel av utgifter og inntekter ført på kapittel 1.300 Helse- og sosialadministrasjon er fordelt på helsetjenester.
- *Sosiale tjenester* omfatter kapittel 1.350 Sosialkontortjenester, 1.353 Økonomisk sosialhjelp, 1.355 Tiltak for rusmiddelmissbrukere samt 1.360 Barne- og ungdomsvern.
- *Pleie og omsorg* omfatter kapittel 1.370 Pleie- og omsorgstjenester for eldre og funksjonshemmede. En andel av utgifter og inntekter ført på kapittel 1.300 Helse- og sosialadministrasjon er fordelt på pleie og omsorg.

Utgifter og inntekter bokført på helse- og sosialadministrasjon fordeles på helsetjenester og pleie og omsorg proporsjonalt med sektorenes korrigerede driftsutgifter.

Feil! Fant ikke referanseilden. viser korrigerede driftsutgifter for ulike sektorer. Sektorkodene refererer ikke til kommuneregnskapene.

Tabell 1.1 *Korrigerede driftsutgifter fordelt på sektorer. Millioner kroner og andel. Kommunene unntatt Oslo 1997*

Sek	Sektornavn	Korrigerede driftsutgifter	Andel	Øremerkede tilskudd	Andel
10	Sentraladministrasjon	7066,6	0,072	171,6	0,014
21	Grunnskole inkl. administrasjon	23058,8	0,234	1634,6	0,136
23	Annen opplæring	1209,2	0,012	474,3	0,039
27	Barnehager	7680,6	0,078	4118,8	0,341
31	Helsetjenester inkl. administrasjon	4133,6	0,042	1717,9	0,142
35	Sosiale tjenester inkl. administrasjon	6675,8	0,068	520,3	0,043
37	Pleie og omsorg inkl. administrasjon	27767,7	0,281	1800,2	0,149
41	Boligtiltak	1883,3	0,019	467,1	0,039
43	Tiltaks- og næringsformål	1864,7	0,019	551,1	0,046
47	Miljøtiltak	193,1	0,002	132,0	0,011
51	Kulturformål	4287,9	0,043	231,8	0,019
57	Kirkeformål	1317,9	0,013	23,0	0,002
60	Teknisk sektor	9405,5	0,095	46,7	0,004
70	Samferdselsformål	2123,7	0,022	171,7	0,014
00	Korrigerede driftsutgifter i alt	98668,4	1,000	12061,1	1,000

Kilde: Kommuneregnskap NSD

Studien omfatter nærmere 59 prosent av korrigerede driftsutgifter i alt og om lag 52 prosent av totale øremerkede tilskudd.

1.2.3 Driftsinntekter og driftsresultat

Generelle inntekter omfatter statlige rammetilskudd, andre generelle statstilskudd, skatt på vanlig inntekt og formue, eiendomsskatt samt avgifter på produksjon av konsesjonskraft mv. I tillegg består kommunenes driftsinntekter av driftsinntekter som er fordelt på sektorer.

Brutto driftsresultat er lik generelle inntekter pluss sektorfordelte driftsinntekter fratrukket driftsutgifter. Netto driftsresultat er lik brutto driftsresultat fratrukket netto renteutgifter og netto avdragsutgifter.

1.3 Analysemodell

I denne studien analyseres variasjon i korrigerede driftsutgifter per innbygger og brutto driftsresultat per innbygger ved hjelp av lineær regresjonsanalyse. Samlede driftsutgifter og brutto driftsresultat må summere til generelle driftsinntekter i alt pluss sektorfordelte driftsinntekter. Derfor er inntektsvariasjon den grunnleggende faktoren når det gjelder å forklare variasjon i driftsutgifter til ulike formål. Andre faktorer enn inntektsforhold kan øke eller redusere en sektors utgiftsandel sett i forhold til den som skapes av inntektsforhold isolert sett, men til sammen må virkningene av variasjon i etterspørsel, kostnadsforhold, politiske prioriteringer og så videre, summere til null over alle sektorer fordi totale inntekter, og dermed totale utgifter, er gitt. Analysens forklaringsvariablene klassifiseres som vist nedenfor.

1.3.1 Inntekter

Generelle eksogene inntekter

Det er i første rekke variasjon i generelle eksogene inntekter som forklarer variasjon i kommunenes utgifter til ulike formål. Generelle eksogene inntekter består av statlige rammetilskudd, andre generelle statstilskudd, skatt på vanlig inntekt og formue samt avgifter på produksjon av konsesjonskraft mv.

Øremerkede tilskudd

Et sentralt formål med denne studien er å studere virkningene av øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester. Det vises til den tidligere gjennomgangen når det gjelder mulige virkninger av øremerkede tilskudd.

Andre sektorspesifikke inntekter

Ved beregning av korrigerede driftsutgifter trekkes overføringer fra fylker, andre kommuner og interne overføringsinntekter (samt en del andre inntekter) fra bokførte driftsutgifter. I regresjonene testes det om variasjon i disse inntektene allikevel har en signifikant betydning for utgiftsvariasjonen.

1.3.2 Finansiell situasjon

Kommunale låneopptak må finansieres ved at driftsutgiftene reduseres. Derfor inngår netto renteutgifter og netto avdragsutgifter som forklaringsvariabler når årsakene til variasjon i driftsutgifter per innbygger i de ulike sektorene studeres.

1.3.3 Etterspørsel / behov

Det er to etterspørselseffekter. På den ene side er det en *direkte etterspørsel* rettet mot den sektoren som studeres. For eksempel øker utgiftene til pleie og omsorg når andelen eldre øker. De økte utgiftene som følger av den *direkte etterspørselseffekten*, må finansieres ved at utgiftene til andre formål til sammen reduseres med et tilsvarende beløp. På den annen side er det en *etterspørsel etter andre tjenester*. For eksempel kan det tenkes at en høy etterspørsel etter grunnskoleformål grunnet relativt mange barn- og ungdom, isolert sett bidrar til å redusere utgiftene til pleie og omsorg. De reduserte utgiftene som følger av *krysetterspørsels-effekten* eller etterspørselen etter andre tjenester, betyr at utgiftene til andre formål til sammen må øke med et tilsvarende beløp i andre sektorer.

I analysene legges det vekt på både å fange opp virkningene av den etterspørselen som er rettet direkte mot den sektoren som studeres og virkningene av etterspørselen etter andre tjenester. Variasjon i etterspørselen etter kommunale tjenester kan *vri* utgiftene sett i forhold til den utgiftsvariasjonen som isolert sett skapes av ulike inntekter – og andre faktorer. Men til sammen må virkningene av hver etterspørselsvariabel summere til null over alle sektorer.

1.3.4 Kostnadsforhold

Betydningen av forskjeller i kostnadsforhold antas å bli fanget opp av seks variabler. *Antall innbyggere invers* antas å fange opp betydningen av variasjon i kommunestørrelse, det vil si variasjon i antall innbyggere. Betydningen av variasjon i bosettingsmønsteret antas å bli fanget opp av variablene *gjennomsnittlig reisetid* til kommunesenteret per innbygger og *andelen innbyggere bosatt i spredtbygde strøk*. Landet er delt inn i tre *klimasoner* som er lik Husbankens klassifisering, ikke lik faktiske temperaturforskjeller i estimeringsåret. *Sats sosiale utgifter* er lik forholdet mellom sosiale utgifter (arbeidsgiveravgift og pensjonspremier) og utbetalt lønn (eksklusive sosiale utgifter). *Andelen refusjonspliktig fravær* grunnet sykdom og fødsler er lik forholdet mellom lønnsrefusjon fra folketrygden og lønnskostnader eksklusive lønnsrefusjon fra folketrygden.

Variasjon i kostnadsforhold kan *vri* utgiftene sett i forhold til den utgiftsvariasjonen som isolert sett skapes av ulike inntekter – og andre faktorer. Men til sammen må virkningene av hver kostnadsvariabel summere til null over alle sektorer.

1.3.5 Politiske faktorer

Gitt en kommunes *eksogene inntekter* og etterspørselen etter de ulike tjenestene – som blant annet avhenger av lover, statlige forskrifter og anbefalinger – og lokale kostnadsforhold, kan de politiske myndigheter i kommunen velge å fordele inntektene på ulike aktiviteter i tråd med egne preferanser, internt og eksternt politisk press med videre.

Ulike politiske forhold antas å bli fange opp av to variabler: Et viktig *ideologisk* skille antas å bli fanget opp av andelen sosialistiske representanter i kommunestyret.

Politikernes *styringsevne* antas å bli fanget opp av en indeks som viser variasjon i partifragmentering i kommunestyret. Grad av partikonsentrasjon måles ved hjelp av Herfindahls konsentrasjonsindeks.

1.3.6 Andre faktorer

Noen kommuner beregner kalkulatoriske renter og avdrag som en del av driftsutgiftene mens andre ikke gjør det. Totalen er kjent fra kommuneregnskapene men fordelingen på sektorer er ukjent. De aktuelle beløpene registreres under post interne overføringer til andre avdelinger sammen med andre interne overføringer. Kalkulatoriske avskrivninger og renter i alt innføres som forklaringsvariabel (korreksjonsvariabel) i regresjonene for å fange opp variasjon i bokføringspraksis. Hensikten er utelukkende å korrigere for at bokføringspraksis varierer mye mellom kommunene slik at estimatene for de øvrige forklaringsvariablene blir mer korrekte og sikrere.

1.3.7 Mulige problemer med analysene

I dette notatet presenteres fire partielle analyser der formålet er å studere hvorfor utgiftene til pleie og omsorg, samt sentraladministrasjon og grunnskoleopplæring og brutto driftsresultat, varierer mellom kommunene. I analysene forutsettes det en lineær sammenheng mellom den avhengige variabelen og de uavhengige (forklaringsvariablene) i hver modell. Regresjonene er estimert ved hjelp av vanlig minste kvadraters metode OLS.

På et senere tidspunkt vil det bli presentert mer fullstendige analyser som vil ta hensyn til mulige svakheter ved de analysene som dokumenteres i dette notatet. I den forbindelse nevnes stikkordsmessig: problemet med mulige endogene forklaringsvariabler, analysene tar ikke hensyn til kommunenes budsjettbetingelse som kan legge bindinger på parameterverdiene, modellene kan inneholde spesifikasjonsfeil (som blant annet betyr at funksjonsformen kan være feil, det kan være målefeil i variablene, analysene kan inkludere irrelevante forklaringsvariabler eller utelate relevante forklaringsvariabler) og heteogene parametre (enkelte effekter kan være forskjellig i ulike kommuner).

2 Pleie og omsorg

2.1 Analyse av utgiftsvariasjon 1997

2.1.1 Innledning

Tabell 2.1 gjengir resultatene fra estimering av utgiftsregresjoner for pleie- og omsorgssektoren. Grupper av forklaringsvariabler er adskilt ved hjelp av horisontale linjer. For øvrig vises det til presentasjonen av den generelle analysemodellen i avsnitt 1.3. Estimater i den første tallkolonnen til hver regresjon viser den estimerte effekten av variablene mens p-verdien angir sannsynligheten for at estimatet er lik null (signifikanssannsynligheten). Jo lavere p-verdi, jo sikrere er det at estimatet ikke er lik null og når p-verdien er under 0,050 antas det vanligvis at estimatet er svært sikkert. De ulike regresjonene forklarer en høy andel av variasjonen i korrigerede driftsutgifter per innbygger ettersom den korrigerede multiple korrelasjonskoeffisienten R^2 er om lag 0,85.

I regresjon A testes effekten av en rekke faktorer som i utgangspunktet kan tenkes å forklare variasjon i korrigerede driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg. I regresjon B er følgende forklaringsvariabler utelatt fordi de ikke har noen signifikant betydning for variasjon i utgifter per innbygger til pleie og omsorg: avgifter på produksjon av konsesjonskraft, overføringer fra fylkeskommunene, andelen innbyggere 0-6 år, andelen ugifte 67 år og eldre, standardisert dødelighet, unge psykisk utviklingshemmede samt klimaindeksen og de politiske variablene. Antall ugifte 67 år og eldre er en proxy for enslige eldre (fordi det ikke finnes dekkende statistikk for eldre som bor alene). Regresjon C anses som den beste, og når det gjelder den kvantitative effekten av hver variabel refererer jeg til regresjon C dersom ikke annet går frem av sammenhengen.

2.1.2 Generelle eksogene inntekter

Det er i første rekke variasjon i generelle eksogene inntekter som forklarer variasjon i kommunenes utgifter til ulike formål. Avgifter på produksjon av konsesjonskraft mv. har imidlertid ingen påviselig betydning for variasjon i utgiftene per innbygger til pleie og omsorg. En økning i statlige rammetilskudd, andre generelle statstilskudd, skatt på vanlig inntekt og formue samt eiendomsskatt, øker utgiftene. Effekten av statlige rammetilskudd og andre generelle statstilskudd er langt sterkere enn effekten av skatt på vanlig inntekt og formue, der effekten igjen er sterkere enn for eiendomsskatt.

Koeffisientene (i regresjon C) har følgende tolkning: Når statlige rammetilskudd øker med 100 kroner per innbygger, øker utgiftene til pleie og omsorg i gjennomsnitt med cirka 54 kroner per innbygger. Når skatt på vanlig inntekt og formue øker med 100 kroner per innbygger, øker utgiftene i gjennomsnitt med rundt regnet 31 kroner per innbygger. Tilsvarende øker utgiftene med om lag 51 og 19 kroner per innbygger når henholdsvis

andre generelle statstilskudd og eiendomsskatt øker med 100 kroner per innbygger. Virkningen for individuelle kommuner kan avvike fra den gjennomsnittlige effekten, men estimatene er svært sikre ettersom p-verdien er lik 0,000.

Korrigerte utgifter til pleie og omsorg utgjør om lag 28 prosent av korrigerte driftsutgifter i alt. Estimaten til rammetilskudd, andre generelle statstilskudd og skatt på vanlig inntekt og formue er alle større enn utgiftsandelen (28 prosent) til pleie og omsorg. Spesielt er estimatene for de generelle statstilskuddene høye. Dette betyr at utgiftene til pleie og omsorg er svært elastisk med hensyn på statlige rammetilskudd og andre generelle statstilskudd. I praksis betyr dette at utgiftene til pleie og omsorg øker relativt sett en god del mer enn andre utgifter når kommunene mottar økte rammeoverføringer fra staten.

2.1.3 Finansiell situasjon

Både en økning i netto renteutgifter og netto avdragsutgifter reduserer utgiftene til pleie og omsorg, men effekten av økte avdrag er langt sterkere enn effekten av økte renteutgifter. Rundt regnet $\frac{1}{2}$ -parten av en økning i netto avdrag finansieres ved at kommunene reduserer utgiftene til pleie og omsorg. Dette betyr: når netto avdrag øker med 100 kroner per innbygger, reduseres utgiftene til pleie og omsorg med cirka 52 kroner per innbygger – dette er langt høyere enn sektorens utgiftsandel som er lik 28 prosent.

2.1.4 Andre sektorspesifikke driftsinntekter

Overføringer fra fylker har trolig ingen signifikant betydning for variasjon i korrigerte driftsutgifter til pleie og omsorg. Estimaten for overføringer fra andre kommuner er imidlertid signifikant større enn null, og kommunenes netto utgifter er i gjennomsnitt vel to ganger høyere enn bokført betaling fra andre kommuner. Det er også sannsynlig at interne overføringsinntekter påvirker korrigerte driftsutgifter, og estimeringen viser at kommunenes netto utgifter er nesten dobbelt så høye som det andre avdelinger betaler.

2.1.5 Etterspørsel / behov

Regresjon A

I regresjon A analyseres det om variasjon både i andelen barn og andelen ungdom har betydning for utgiftsvariasjonen. Hensikten er å teste om *etterspørselen etter andre tjenester* isolert sett reduserer utgiftene til pleie og omsorg. En økning i andel barn i førskolealderen synes ikke å påvirke variasjon i kommunenes utgifter til pleie og omsorg. Derimot er det sannsynlig at en økning i aldersgruppen 6-15 år isolert sett reduserer utgiftene til pleie og omsorg, hovedsakelig via økt etterspørsel etter grunnskoleopplæring. Konstantleddet fanger i stor grad opp betydningen av aldersgruppen 16-66 år. Konstantleddet er negativt men ikke signifikant forskjellig fra null i regresjon A.

Tabell 2.1 *Estimeringsresultater pleie og omsorg. Avhengig variabel er korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo. 1997.*

Forklaringsvariabler	A		B		C	
	Estimat	p-verdi	Estimat	p-verdi	Estimat	p-verdi
Statlige rammetilskudd	0,555	0,000	0,539	0,000	0,544	0,000
Andre generelle statstilskudd	0,515	0,000	0,505	0,000	0,507	0,000
Inntekts- og formuesskatt	0,311	0,000	0,314	0,000	0,311	0,000
Eiendomsskatt	0,199	0,000	0,184	0,000	0,187	0,000
Konsesjonsavgifter mv.	0,007	0,816				
Netto renteutgifter	-0,082	0,010	-0,087	0,005	-0,085	0,007
Netto avdragsutgifter	-0,479	0,000	-0,507	0,000	-0,521	0,000
Øremerket administrasjon	-0,188	0,688	-0,235	0,612	-0,199	0,669
Øremerket grunnskole	-0,544	0,015	-0,556	0,012	-0,551	0,013
Øremerket annen undervisn.	-0,949	0,000	-0,935	0,000	-0,975	0,000
Øremerket helse	-0,208	0,457	-0,163	0,560	-0,142	0,612
Øremerket sosial	-0,741	0,186	-0,510	0,353	-0,520	0,346
Øremerket pleie og omsorg	0,842	0,000	0,814	0,000	0,944	0,000
Overføringer fra fylker	-0,157	0,296				
Overføringer fra kommuner	2,197	0,000	2,040	0,000	2,205	0,000
Interne overføringsinntekter	0,822	0,115	0,854	0,095	0,929	0,069
Innbyggere 0-5 år	2,704	0,726				
Innbyggere 6-15 år	-14,130	0,017	-8,809	0,074	-9,018	0,068
Innbyggere 67-79 år	11,396	0,056	11,852	0,009	12,575	0,005
Innbyggere 80-89 år	19,118	0,125	28,275	0,002	26,880	0,004
Innbyggere 90 år og eldre	40,003	0,199	75,984	0,004	76,704	0,004
Antall ugifte eldre	6,847	0,498				
Dødelighetsindeks	-144,426	0,020				
PU-klienter under 16 år	-91,467	0,196				
PU-klienter 16 år og eldre	67,898	0,049	68,555	0,047		
Antall innbyggere invers	-3736,5	0,000	-3538,1	0,000	-3609,7	0,000
Gjennomsnittlig reisetid	-0,030	0,000	-0,030	0,000	-0,030	0,000
Innbyggere bosatt spredt	-0,604	0,033	-0,496	0,065	-0,426	0,111
Klimasone (1,2,3)	0,073	0,456				
Sats sosiale utgifter	6,289	0,002	6,553	0,001	6,407	0,002
Andel sykefravær	3,067	0,118	3,247	0,096	3,116	0,111
Andel sosialistiske represent.	-0,743	0,145				
Indeks partikonsentrasjon	1,127	0,235				
Kalkulatoriske avskrivninger	0,299	0,000	0,296	0,000	0,291	0,000
Dummy enkeltkommuner	..	..	..	..	..	..
Konstantledd	-0,454	0,786	-2,312	0,043	-2,109	0,065
Multipel korr koeffisient R ²	0,857		0,855		0,854	

Alle variabler er målt per innbygger dersom ikke annet er oppgitt. Partikonsentrasjon måles med Herfindahls konsentrasjonsindeks. Det inngår dummy-variabler for ni kommuner.

Etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester antas å avhenge av syv variabler: andelen eldre spesifisert på tre alderstrinn, andelen ugifte eldre, en indeks for standardisert dødelighet samt andelen psykisk utviklingshemmede fordelt på to aldersgrupper. Estimeringen indikerer at det er problematisk å skille ut den isolerte effekten av hver enkelt av de variablene som antas å fange opp variasjon i etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester, på en troverdig måte. For det første er forskjellen i estimatene for aldersgruppen 80-89 år og 90 år og eldre forholdsvis beskjeden, og estimatene er relativt usikre – spesielt for den eldste aldersgruppen. For det andre er estimatet for andelen

ugifte svært usikkert, selv om det som forventet er positivt. For det tredje er estimatet for psykisk utviklingshemmede under 16 år negativt og forholdsvis usikkert. Økt dødelighet synes å redusere utgiftene per innbygger til pleie og omsorg. Dette er i tråd med tidligere undersøkelser, blant annet fra Rattsø-utvalget (NOU 1996:1). I sum er den estimerte effekten av de variablene som antas å fange opp variasjon i etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester, ikke troverdig. Alternative regresjoner presenteres nedenfor.

Regresjon B

Hensikten med regresjon B er i første rekke å modellere etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester på en bedre måte enn i regresjon A. Problemet med den første modellen er multikolaritet: det vil si at det ikke er mulig på statistisk grunnlag å skille effekten av de ulike variablene som antas å fange opp variasjon i etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester, fra hverandre på en troverdig måte.

Dette gjelder for det første antall ugifte personer 67 år og eldre per innbygger. Tabell 2.2 viser at det er en meget sterk lineær sammenheng mellom antall ugifte 67 år og eldre per innbygger og andelen eldre fordelt på aldersgrupper og standardisert dødelighet. Den korrigerede multiple korrelasjonskoeffisienten er så høy som 0,93 og estimeringen viser at det høyst sannsynlig oppstår problemer med multikolaritet når andelen ugifte eldre inngår som forklaringsvariabel. En annen indikasjon er at den partielle korrelasjonen mellom andelen eldre ugifte og de spesifiserte forklaringsvariablene til dels er svært høy.

Tabell 2.2 *Estimeringsresultater antall ugifte eldre per innbygger. Kommunene unntatt Oslo. 1997.*

Variabel	Estimat	t-verdi	p-verdi	Partial
Andel innbyggere 67-79 år	0,350	17,786	0,000	0,651
Andel innbyggere 80-89 år	0,860	20,354	0,000	0,701
Andel innbyggere 90 år og eldre	1,201	8,270	0,000	0,371
Standardisert dødelighet	2,803	11,859	0,000	0,497
Konstantledd	-0,028	-11,506	0,000	0,000
Multipl korrelasjonskoeffisient $R^2 = 0,930$				

Det er foretatt en del analyser som ikke gjengis her, og hovedinnholdet er som følger: Når antall ugifte eldre per innbygger utelates fra regresjonen, øker forskjellen mellom estimatene for andelen innbyggere 80-89 og 90 år og eldre og estimatene blir langt sikrere, men fremdeles er det noe usikkerhet knyttet til estimatet for den aller eldste aldersgruppen.

Det er også en merkbar, om enn mindre sterk, sammenheng mellom standardisert dødelighet og andelen eldre fordelt på aldersklasser og antall ugifte eldre per innbygger. Når standardisert dødelighet utelates fra regresjonen, er det markerte forskjeller i estimatene knyttet til de tre eldste aldersgruppene, og signifikanssannsynligheten til estimatet for andelen innbyggere 90 år og eldre øker betraktelig. Estimaten for antall psykisk utviklingshemmede yngre enn 16 år per innbygger er negativt og ikke signifikant forskjellig fra null etter at andelen ugifte og dødelighetsindeksen er utelatt som forklaringsvariabler. Derfor utelates også den yngste gruppen med psykisk utviklingshemmede fra regresjonen.

Den viktigste endringen fra regresjon A til regresjon B er at estimatene for aldersgruppene 67-79 år, 80-89 år og 90 år og eldre per innbygger blir langt sikrere og koeffisientene viser at utgiftene knyttet til hver aldersgruppe øker systematisk med økende alder – som en kan forvente. Konstantleddet fanger i stor grad opp betydningen av

de aldersgruppene som ikke er spesifisert i regresjonen. Konstantleddet får en større negativ verdi og tolkningen er at en høyere andel voksne i yrkesaktiv alder isolert sett reduserer utgiftene til pleie og omsorg.

Regresjon C

I regresjon C er andelen eldre psykisk utviklingshemmede utelatt. Det er en del mindre endringer i estimatene for de eldste aldersgruppene, men endringene er små, og estimatet for de yngste eldre blir noe sikrere.

Estimatene i regresjon B og C har følgende tolkning: En ekstra innbygger i alderen 67-79 år øker kommunenes utgifter til pleie og omsorg med cirka 12.000 kroner – når det ses bort fra andre faktorer, som for eksempel variasjon i inntektsforhold. En ekstra innbygger i alderen 80-89 år øker isolert sett utgiftene til pleie og omsorg med anslagsvis 28.000 kroner, men en ekstra innbygger 90 år og eldre isolert sett øker utgiftene til pleie og omsorg med rundt regnet 76.000 kroner.

2.1.6 Øremerkede tilskudd

Regresjon A

I regresjon A er estimatet for øremerkede tilskudd bokført under pleie og omsorg lik 0,842. I følge denne regresjonen øker utgiftene til pleie og omsorg øker med cirka 84 kroner når *bokførte* øremerkede tilskudd til pleie og omsorg øker med 100 kroner er innbygger. Analysen indikerer at det er en viss lekkasje til andre sektorer og / eller at en del av de øremerkede tilskuddene går til å styrke driftsresultatet.

Men det er *usikkerhet* knyttet til den kvantitative effekten, selv om p-verdien er så lav som 0,000.² Estimaten for øremerkede tilskudd påvirkes av hvilke andre forklaringsvariabler som inngår i modellen, og det kan være problematisk å skille ut effekten av øremerkede tilskudd fra virkningen av andre variabler. Effekter av øremerkede tilskudd behandles mer grundig senere.

Regresjon B

I regresjon B reduseres estimatet for øremerkede tilskudd til pleie og omsorg fra 0,842 til 0,814. I følge regresjon B er det en merkbar lekkasje fra øremerkede tilskudd til pleie og omsorg, men også disse tallene er usikre.

Regresjon C

Det er problematisk å skille effekten av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg fra effekten av andelen psykisk utviklingshemmede 16 år og eldre. Tabell 2.3 viser resultatene fra en regresjonsanalyse av sammenhengen mellom *bokførte* øremerkede tilskudd per innbygger til pleie og omsorg og andelen eldre spesifisert på aldersgrupper, andelen ugifte eldre, standardisert dødelighet samt andelen unge og voksne psykisk utviklingshemmede.

Den korrigerede multiple korrelasjonskoeffisienten R^2 er ikke høyere enn 0,288 slik at regresjonen forklarer forholdsvis lite av samlet variasjon i øremerkede tilskudd per

² Verdien påvirkes merkbart av to kommuner: 1144 Kvitsøy som har lave *bokførte* øremerkede tilskudd sett i forhold til bokførte driftsutgifter og 1856 Røst som har en høy andel *bokførte* øremerkede tilskudd. Restleddene er svært høye for disse to kommunene, og for disse to kommunene, og en del andre, er det innført dummy-variabler som antas å fange opp eller dempe betydningen av ekstremobservasjoner (feil i data).

innbygger til pleie og omsorg. Dette tyder på *forskjeller i bokføringspraksis* ettersom de spesifiserte forklaringsvariablene er viktige kriterier ved tildeling av slike tilskudd.

Tabell 2.3 *Estimeringsresultater øremerkede tilskudd til pleie og omsorg 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo. 1997.*

Variabel	Estimat	t-verdi	p-verdi	Partial
Andel innbyggere 67-79 år	0,522	0,478	0,633	0,023
Andel innbyggere 80-89 år	-0,262	-0,105	0,916	-0,005
Andel innbyggere 90 år og eldre	9,498	1,442	0,150	0,070
Antall ugifte 67 år og eldre per innbygger	2,153	1,059	0,290	0,051
Standardisert dødelighet	36,910	3,195	0,002	0,153
PU-klienter under 16 år per innbygger	27,825	1,764	0,078	0,085
PU-klienter 16 år og eldre per innbygger	58,489	8,644	0,000	0,386
Konstantledd	-0,322	-2,692	0,007	0,000
Multippel korrelasjonskoeffisient R ²	0,288			

Det er kun estimatene for standardisert dødelighet og psykisk utviklingshemmede som er ganske eller svært sikre. Den *partielle korrelasjonen* mellom øremerkede tilskudd og psykisk utviklingshemmede 16 år og eldre er forholdsvis høy (0,386), mens den partielle korrelasjonen for de andre variablene er svært lav. Resultatene indikerer at det *kan* være problemer med å skille ut den isolerte effekten av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg fra effekten av andelen eldre psykisk utviklingshemmede. Det er derfor sannsynlig at andelen eldre psykisk utviklingshemmede fanger opp en del av virkningen av variasjon i øremerkede tilskudd. Derfor utelates denne variabelen i regresjon C.

Den viktigste endringen fra regresjon B til regresjon C er at estimatet for øremerkede tilskudd til pleie og omsorg øker fra 0,814 til 0,944. Dette er en indikasjon på at det er forholdsvis høy korrelasjon mellom øremerkede tilskudd til pleie og omsorg og antall eldre psykisk utviklingshemmede, slik at *noe av effekten av variasjon i øremerkede tilskudd fanges opp av variasjon i antall eldre psykisk utviklingshemmede per innbygger i regresjon A og B*. Det er små endringer for øremerkede tilskudd til andre sektorer.

2.1.7 Kostnadsforhold

Estimatet for antall innbyggere invers er negativt og signifikant forskjellig fra null. Med andre ord har små kommuner relativt sett lavere utgifter per innbygger til pleie og omsorg enn folkerike kommuner – alt annet likt. Tolkningen er at de *relative kostnadsulempene i små kommuner* er større i andre sektorer, for eksempel innen sentraladministrasjon og i grunnskolen, enn i pleie- og omsorgssektoren. Analysen viser *ikke* at små kommuner absolutt sett har kostnadsfordeler i produksjonen av pleie- og omsorgstjenester, selv om dette er en mulighet.

Økt gjennomsnittlig reisetid per innbygger til kommunesenteret reduserer isolert sett utgiftene per innbygger til pleie og omsorg. Tilsvarende betyr en økt andel innbyggere bosatt spredt isolert sett at utgiftene per innbygger til pleie og omsorg reduseres. Tolkningen er at de *relative kostnadsulempene* grunnet spredt bosetting er høyere i andre sektorer, for eksempel i grunnskolen, enn i pleie- og omsorgssektoren. Analysen viser *ikke* at spredtbygde kommuner har en absolutt kostnadsfordel grunnet spredt bosetting ved produksjon av pleie- og omsorgstjenester – selv om dette er en reell mulighet.

Et kaldere klima synes å øke utgiften per innbygger noe, men estimatet er svært usikkert. Inndelingen i klimasoner er lik Husbankens klassifisering slik at klimaindeksen ikke viser

faktiske temperaturforskjeller i estimeringsåret. Dette kan være en forklaring på at variasjon i klimatiske forhold ikke synes å påvirke utgiftene per innbygger til pleie og omsorg.

En økning i sats sosiale utgifter øker utgiftene til pleie og omsorg. En økning i andelen refusjonspliktig fravær grunnet sykdom og fødsler synes å øke driftsutgiftene per innbygger, men estimatet er noe usikkert.

2.1.8 Politiske faktorer og andre forhold

En økning i andelen sosialistiske representanter i kommunestyret synes å redusere utgiftene til pleie og omsorg, men estimatet er usikkert. En økning i partikonsentrasjonen – som antas å være en indikasjon på lavere partifragmentering og sterkere styringsevne – synes å øke utgiftene til pleie og omsorg, men også dette estimatet er usikkert. Den kvantitative betydningen er uansett nokså beskjeden.

Kalkulatoriske avskrivninger og renter har en signifikant betydning for variasjon i bokførte driftsutgifter til pleie og omsorg. I regresjonen inngår dummy-variabler for til sammen ni kommuner, der det antas å være spesielle forhold som påvirker bokførte driftsutgifter. Et alternativ ville være å ekskludere disse kommunene fra estimeringen.

2.2 Virkninger av øremerkede tilskudd 1997

2.2.1 Øremerkede tilskudd til ulike sektorer

Utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til pleie og omsorg

Analysen tyder på en viss lekkasje fra øremerkede tilskudd til pleie og omsorg i 1997, men effekten er usikker og avhengig av hvordan modellen utformes. Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg behandles mer grundig nedenfor.

Utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til andre sektorer

Øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon har ingen signifikant betydning for utgiftene til pleie og omsorg. Det er heller ikke sannsynlig at øremerkede tilskudd til helsetjenester i nevneverdig grad påvirker utgiftene i pleie- og omsorgssektoren. Det er imidlertid en forholdsvis sterk negativ sammenheng mellom utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til andre sosiale tjenester, men estimatet er svært usikkert.

Derimot er den en *sterk og signifikant negativ sammenheng mellom utgiftene til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til ulike opplæringsformål*. Utgiftene per innbygger til pleie og omsorg reduseres med cirka 55 kroner når øremerkede tilskudd til grunnskolen øker med 100 kroner, mens utgiftene reduseres med rundt regnet 98 kroner når øremerkede tilskudd til andre undervisningsformål øker med 100 kroner per innbygger. Forklaringen er trolig at kommunene må betale en egenandel når de mottar en del øremerkede tilskudd til diverse opplæringsformål, og analysen tyder på at egenandelen langt på vei finansieres gjennom en reduksjon i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester.

2.2.2 Estimatenes usikkerhet

Det er tre typer usikkerhet: For det første gir ulike modeller forskjellige resultat. Gjennomgangen av de ulike estimeringene viser at det er usikkerhet knyttet til det å anslå

den kvantitative effekten av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg – og estimatene varierer en god del i de tre modellene som er gjengitt. Usikkerheten skyldes i stor grad to forhold: For det første varierer bokføringspraksis mellom kommunene, både når det gjelder totale utgifter og øremerkede tilskudd til pleie og omsorg. For det andre kan det være vanskelig å skille effekten av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg fra effekten av andre forklaringsvariabler. For eksempel øker estimatet fra 0,81 i regresjon B til 0,94 i regresjon C når antall psykisk utviklingshemmede under 16 år utelates som forklaringsvariabel. Denne usikkerheten er det umulig å komme utenom.

For det andre er det statistisk usikkerhet knyttet til estimatene. Selv om modellen skulle være ”korrekt” og bokføringspraksis ikke skulle være forskjellig, vil det være statistisk usikkerhet knyttet til estimatene. Tabell 2.4 viser størrelsen på et 95-prosents konfidensintervall til estimatet for virkningen av øremerkede tilskudd i de tre regresjonene ovenfor.³ Det fremgår at konfidensintervallene er forholdsvis vide.

Tabell 2.4 *Konfidensintervall 95 prosent. Estimer for øremerkede tilskudd til pleie og omsorg. Kommunene unntatt Oslo. 1997.*

Regresjon	Minimum	Estimat	Maksimum	St.avvik
Regresjon A	0,399	0,842	1,285	0,226
Regresjon B	0,375	0,814	1,253	0,224
Regresjon C	0,523	0,944	1,365	0,215

For det tredje er ikke alle kommuner like. I regresjonene ovenfor forutsettes det at effekten av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg er den samme i alle kommuner, gitt forskjeller i generelle inntekter, etterspørsel og så videre. Nedenfor analyseres det om virkningen kan være forskjellig i ulike grupper av kommuner.

2.2.3 Øremerkede tilskudd og kommunale inntektsforskjeller

Er virkningen av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg forskjellig i ”rike” og andre ikke fullt så velstående kommuner? Det kan tenkes to helt ulike virkninger: En hypotese er at virkningen er svakere i ”fattige” kommuner fordi disse sliter med å få endene til å møtes, og kanskje derfor benytter deler av de øremerkede midlene til å styrke for eksempel driftsresultatet. En motsatt hypotese er at virkningen er svakere i ”rike” kommuner fordi disse i utgangspunktet har en godt utbygde pleie- og omsorgssektor, og derfor ikke i den grad som mindre velstående kommuner, har behov for ekstra øremerkede midler.

Øremerkede tilskudd og frie inntekter

Tabell 2.5 viser resultatene fra estimering av regresjon D sammen med regresjonen C. De to regresjonene er identiske med ett unntak. I regresjon D testes det om effekten av øremerkede tilskudd er forskjellig i kommuner der frie inntekter er henholdsvis lavere og høyere enn 120 prosent av det aritmetiske landsgjennomsnittet. Frie inntekter er lik summen av statlige rammetilskudd og skatt på vanlig inntekt og formue. Her gjengis kun estimatene for de forklaringsvariablene som er av interesse. For øvrig er det helt ubetydelige endringer fra regresjon C for de andre forklaringsvariablene.

³ Gujarati (1995, p. 119) gir følgende tolkning av et konfidensintervall: ”The interpretation of this confidence interval is: Given the confidence coefficient of 95 per cent, in the long run, in 95 out of 100 cases, intervals like [this] will contain the true [parameter].”

Tabell 2.5 *Estimeringsresultater pleie og omsorg. Avhengig variabel er korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo. 1997.*

Forklaringsvariabler ¹	C		D	
	Estimat	p-verdi	Estimat	p-verdi
Statlige rammetilskudd	0,544	0,000	0,566	0,000
Andre generelle statstilskudd	0,507	0,000	0,495	0,000
Inntekts- og formuesskatt	0,311	0,000	0,324	0,000
Eiendomsskatt	0,187	0,000	0,189	0,000
Øremerket pleie og omsorg	0,944	0,000	1,153	0,000
Dummy rike kommuner * øremerket pleie og omsorg			-0,487	0,053
Multipl korrelasjonskoef.	0,854		0,855	

¹Her gjengis kun deler av regresjonene. Forklaringsvariablene er ellers som i regresjon C. Det er kun små endringer for den estimerte betydningen av de øvrige forklaringsvariablene. Dummy-variabelen er lik 1 for kommuner der frie inntekter er høyere enn 120 prosent av det aritmetiske landsgjennomsnittet og 0 for de andre kommunene.

Estimeringen av regresjon D viser at det ikke er noen lekkasje i kommuner med forholdsvis lave frie inntekter. Derimot er effekten av øremerkede tilskudd langt svakere i kommuner der frie inntekter per innbygger er over 120 prosent av landsgjennomsnittet, der nettoeffekten er om lag 0,67. Virkningen for de rikeste kommunene beregnes slik: Den generelle effekten av øremerkede tilskudd er lik 1,153 men effekten reduseres med 0,487 i de rikeste kommunene, slik at nettoeffekten i rike kommuner er lik differansen mellom de to estimatene, med andre ord 0,666.

Det vil si, når øremerkede tilskudd øker med 100 kroner per innbygger, øker utgiftene til pleie og omsorg med om lag 67 kroner i kommuner der frie inntekter er høyere enn 120 prosent av det aritmetiske landsgjennomsnittet. *I rike kommuner var øremerkede tilskudd til pleie og omsorg et lite effektivt virkemiddel i 1997.* Andre analyser, som ikke gjengis her, viser at det i 1997 var nesten likegyldig for utgiftene til pleie og omsorg om de aller rikeste kommunene mottok øremerkede tilskudd eller ikke.

For kommuner der frie inntekter er under 120 prosent av det aritmetiske gjennomsnittet, er konklusjonen helt motsatt: Når øremerkede tilskudd øker med 100 kroner per innbygger, øker utgiftene til pleie og omsorg med anslagsvis 115 kroner per innbygger. Når rammetilskuddet øker med 100 kroner, øker utgiftene til pleie og omsorg med cirka 57 kroner. Med andre ord var *øremerkede tilskudd et svært effektivt virkemiddel i kommuner med ikke alt for høye frie inntekter i 1997.*

Øremerkede tilskudd og korrigerede frie inntekter 1997

Frie inntekter tar ikke hensyn til variasjon i kommunenes utgiftsbehov. *Korrigerede frie inntekter* beregnes ved å ta hensyn til variasjon i kommunenes utgiftsbehov slik det anslås i statens inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Analysen viser at variasjon i korrigerede frie inntekter ikke har en signifikant betydning for virkningen av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg ut over det som fanges opp av de tidligere analysene.

Gjennomsnitt versus enkeltkommuner

I analysen estimeres den gjennomsnittlige effekten av øremerkede tilskudd i alle landets kommuner og den gjennomsnittlige effekten i "rike" kommuner og andre kommuner. Estimaten viser den gjennomsnittlige effekten i alle kommuner, eller den gjennomsnittlige effekten i grupper av kommuner. Men for individuelle kommuner kan

det være større eller mindre avvik fra den estimerte gjennomsnittseffekten. Variasjon i restleddene fanger blant annet opp tilfeldige avvik i hver kommune fra den gjennomsnittlige effekten av øremerkede tilskudd – men også avvik fra de andre gjennomsnittseffektene, for eksempel når det gjelder rammetilskudd og alderssammensetningen, og effekten av utelatter variabler og målefeil i den avhengige variabelen.

Øremerkede tilskudd og gebyrinntekter

Økte øremerkede tilskudd kan øke kommunenes gebyrinntekter og dermed korrigerede driftsutgifter. Den forholdsvis sterke effekten av øremerkede tilskudd i mindre velstående kommuner, kan derfor delvis skyldes økt brukerbetaling og ikke at kommunene bruker mer av ”frie” midler. Analyser viser imidlertid at det ikke er noen generell positiv sammenheng mellom gebyrinntekter og øremerkede tilskudd i pleie- og omsorgssektoren. Det er heller ingen sammenheng når kommunene splittes på ”rike” og andre kommuner.

2.2.4 Oppsummering øremerkede tilskudd 1997

Utgiftene til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til andre sektorer

Øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon har ingen signifikant betydning for utgiftene til pleie og omsorg. Det er heller ikke sannsynlig at øremerkede tilskudd til helsetjenester i nevneverdig grad påvirker utgiftene i pleie- og omsorgssektoren. Det er imidlertid en forholdsvis sterk negativ sammenheng mellom utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til andre sosiale tjenester, men estimatet er svært usikkert.

Derimot er den en *sterk og signifikant negativ sammenheng mellom utgiftene til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til ulike opplæringsformål*. Utgiftene per innbygger til pleie og omsorg reduseres med cirka 55 kroner når øremerkede tilskudd til grunnskolen øker med 100 kroner, mens utgiftene reduseres med rundt regnet 98 kroner når øremerkede tilskudd til andre undervisningsformål øker med 100 kroner per innbygger. Forklaringen er trolig at kommunene må betale en egenandel når de mottar en del øremerkede tilskudd til diverse opplæringsformål, og analysen tyder på at egenandelen langt på vei finansieres gjennom en reduksjon i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester.

Utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til pleie og omsorg

Analysen tyder på en viss lekkasje fra øremerkede tilskudd til pleie og omsorg i 1997, men effekten er usikker og avhengig av hvordan modellen utformes. Det er ikke noen lekkasje i kommuner med forholdsvis lave frie inntekter. Derimot er effekten av øremerkede tilskudd langt svakere i kommuner forholdsvis høye frie inntekter, og lekkasjen er større jo høyere kommunenes frie inntekter er.

Når øremerkede tilskudd øker med 100 kroner per innbygger, øker utgiftene til pleie og omsorg med om lag 67 kroner i kommuner der frie inntekter er høyere enn 120 prosent av det aritmetiske landsgjennomsnittet. *I rike kommuner var øremerkede tilskudd til pleie og omsorg et lite effektivt virkemiddel i 1997*. Andre analyser, som ikke gjengis her, viser at det i 1997 var nesten likegyldig for utgiftene til pleie og omsorg om de aller rikeste kommunene mottok øremerkede tilskudd eller ikke.

For kommuner der frie inntekter er under 120 prosent av det aritmetiske gjennomsnittet, er konklusjonen helt motsatt: Når øremerkede tilskudd øker med 100 kroner per innbygger, øker utgiftene til pleie og omsorg med anslagsvis 115 kroner per innbygger. Når rammetilskuddet øker med 100 kroner, øker utgiftene til pleie og omsorg med cirka

57 kroner. Med andre ord var *øremerkede tilskudd et svært effektivt virkemiddel i kommuner med ikke alt for høye frie inntekter i 1997.*

2.3 Utgifter til pleie og omsorg 1998

Fra og med 1998 stilte staten et eksplisitt aktivitetskrav for at kommunene skulle få utbetalt øremerkede driftstilskudd som forutsatt i Handlingsplan for eldreomsorgen. Aktivitetskravet betyr at noen kommuner endrer ressursbruken i pleie- og omsorgssektoren i forhold til hva de ellers ville gjort. Den statistiske analysen sannsynliggjør at aktivitetskravet medførte til dels store endringer i kommunenes tilpasninger, og betydningen av enkelte forklaringsvariabler endres merkbart fra 1997 til 1998.

Generelle eksogene inntekter

I 1998 hadde variasjon i generelle eksogene inntekter langt mindre betydning for variasjon i utgiftene til pleie og omsorg enn i 1997 – med unntak for andre generelle statstilskudd, som omtales senere. Den marginale effekten av rammetilskudd reduseres fra cirka 0,54 til om lag 0,35 eller med rundt regnet 19 prosentpoeng. Den marginale effekten av skatt på vanlig inntekt og formue reduseres fra cirka 0,31 til om lag 0,22 eller med om lag 9 prosentenheter. Tilsvarende er det en merkbart reduksjon i den marginale effekten av eiendomsskatt, der estimatet reduseres fra cirka 0,19 til rundt regnet 0,14. Effekten av andre generelle statstilskudd øker kraftig, fra rundt regnet 0,51 til tett innpå 0,88. Den eneste rimelige forklaringen på dette, er at en del kommuner bokfører øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen på kapittel 1.845 Øvrige generelle statstilskudd i regnskapene, og ikke under kapittel 1.370 Pleie og omsorg.

Betydningen av inntektsvariasjon reduseres en god del, men det kan være skjevheter i de estimerte inntektseffektene – blant annet fordi det er høy korrelasjon mellom frie inntekter per innbygger og antall innbyggere invers (som antas å fange opp betydningen av variasjon i kommunestørrelse). Men hovedkonklusjonen er at *variasjon i kommunenes frie inntekter og eiendomsskatt betydde en god del mindre for variasjon i utgiftene per innbygger til pleie- og omsorgstjenester i 1998 enn året før.*

Finansiell situasjon

Det er også en halvering av estimatet for netto avdrag mens estimatet for netto renteutgifter øker. I 1997 var imidlertid netto renter tilnærmet lik null i gjennomsnitt, slik at en ikke skal legge vekt på økningen for renteutgiftene. Hovedkonklusjonen er at *variasjon i netto renter og netto avdrag betydde mindre for variasjon i utgiftene per innbygger til pleie- og omsorgstjenester i 1998 enn året før.*

Tabell 2.6 *Estimeringsresultater pleie og omsorg. Avhengig variabel er korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo.*

Forklaringsvariabler	1997		1998	
	Estimat	p-verdi	Estimat	p-verdi
Statlige rammetilskudd	0,544	0,000	0,349	0,000
Andre generelle statstilskudd	0,507	0,000	0,877	0,000
Inntekts- og formuesskatt	0,311	0,000	0,217	0,000
Eiendomsskatt	0,187	0,000	0,143	0,000
Konsesjonsavgifter mv.				
Netto renteutgifter	-0,085	0,007	-0,260	0,000
Netto avdragsutgifter	-0,521	0,000	-0,250	0,014
Øremerket administrasjon	-0,199	0,669	0,263	0,567
Øremerket grunnskole	-0,551	0,013	-0,377	0,120
Øremerket annen undervisn.	-0,975	0,000	-0,779	0,000
Øremerket helse	-0,142	0,612	-0,701	0,017
Øremerket sosial	-0,520	0,346	-1,199	0,031
Øremerket pleie og omsorg	0,944	0,000	1,350	0,000
Overføringer fra fylker				
Overføringer fra kommuner	2,205	0,000	0,509	0,003
Interne overføringsinntekter	0,929	0,069	0,480	0,302
Innbyggere 0-5 år				
Innbyggere 6-15 år	-9,018	0,068	-15,345	0,003
Innbyggere 67-79 år	12,575	0,005	7,971	0,079
Innbyggere 80-89 år	26,880	0,004	40,094	0,000
Innbyggere 90 år og eldre	76,704	0,004	84,487	0,003
Antall ugifte eldre				
Dødelighetsindeks				
PU-klienter under 16 år				
PU-klienter 16 år og eldre				
Antall innbyggere invers	-3609,7	0,000	-1460,5	0,000
Gjennomsnittlig reisetid	-0,030	0,000	-0,002	0,687
Innbyggere bosatt spredt	-0,426	0,111	0,035	0,895
Klimasone (1,2,3)				
Sats sosiale utgifter	6,407	0,002	1,175	0,564
Andel sykefravær	3,116	0,111	7,099	0,001
Andel sosialistiske represent.				
Indeks partikonsentrasjon				
Kalkulatoriske avskrivninger	0,291	0,000	0,335	0,000
Dummy enkeltkommuner				
Konstantledd	-2,109	0,065	0,626	0,605
Multipel korr koeffisient R ²	0,854		0,880	

Alle variabler er målt per innbygger dersom ikke annet er oppgitt. Det inngår dummy-variabler for ni kommuner i 1997 og seks kommuner i 1998.

Etterspørsel / behov

Det virker som om effekten av variasjon i andelen innbygger fordelt på aldersgrupper blir sterkere i 1998 enn året før. På den ene side blir estimatet for andelen innbyggere 6-15 år sterkere negativt. På den annen side blir estimatet for andelen eldre 80-89 år markert større. Også estimatet for de aller eldste øker en del. *Det virker som om aktivitetskravet betyr at kommunene i større grad må prioritere ressursene mellom ulike sektorer mer i samsvar med 'objektive' behovsforskjeller enn tidligere.* Denne konklusjonen – eller antagelsen – underbygges blant annet ved at variasjon i frie inntekter betyr langt mindre

når det gjelder å forklare variasjon i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester og at effekten av øremerkede tilskudd øker.

Kommunene må i økende grad foreta selvstendige prioriteringer av knappe ressurser, ikke passivt benytte en stor del av en inntektsøkning i pleie- og omsorgssektoren uavhengig av behovsvariasjoner. Med andre ord kan det hevdes at aktivitetskravet medfører *økt kommunalt selvstyre* fordi de politiske myndigheter må foreta mer bevisste valg sett i forhold til innbyggernes behov, og ikke i stor grad passivt fordele størstedelen av en inntektsøkning på pleie- og omsorgstjenester.

Kostnadsforhold

Det virker som om variasjon i kostnadsforhold har mindre betydning for variasjon i utgiftene per innbygger til pleie- og omsorgstjenester i 1998 enn året før.

2.4 Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg 1997 og 1998

2.4.1 Øremerkede tilskudd til ulike sektorer 1998

Utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til pleie og omsorg

Virkningen av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg er langt sterkere i 1998 enn året før. Estimatet for øremerkede tilskudd til pleie og omsorg øker fra 0,94 til 1,35 når psykisk utviklingshemmede 16 år og eldre ikke inngår i regresjonene.

Hovedkonklusjonen er at *effekten av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg blir langt sterkere i 1998 enn året før og generelt sett var det ingen lekkasje i 1998.*

Utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til helse- og sosiale tjenester

Det var en sterk negativ sammenheng mellom utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til henholdsvis helsetjenester og sosiale tjenester i 1998. Tendensen var den samme året før, men da var estimatene svært usikre. Den negative sammenhengen kan skyldes at enkelte kommuner fører enkelte øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester under helsetjenester eller sosiale tjenester.

Utgifter til pleie og omsorg og øremerkede tilskudd til opplæringsformål

Øremerkede tilskudd til grunnskolen og andre undervisningsformål reduserer utgiftene til pleie og omsorg. Den negative effekten er noe svakere i 1998 enn foregående år og estimatene er litt mer usikre.

2.4.2 Øremerkede tilskudd og inntektsforskjeller

I 1997 var det stor lekkasje fra øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgssektoren blant kommuner der frie inntekter var høyere enn 120 prosent av det aritmetiske gjennomsnittet. Stor lekkasje betydde imidlertid ikke at de rike kommunene brukte lite penger på pleie og omsorg. Tvert imot, fordi frie inntekter er høye, er også utgiftene til pleie og omsorg høye.

Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg og frie inntekter

Tabell 2.7 viser at effekten av øremerkede tilskudd var en del sterkere i kommuner der frie inntekter var under 120 prosent av det aritmetiske landsgjennomsnittet i 1997 enn i 1998. Begge årene var det ingen lekkasje i disse kommunene. I de rikeste kommunene

var det en markert lekkasje i 1997 men i 1998 var effekten av øremerkede tilskudd var om lag den samme i rike og andre kommuner.

Tabell 2.7 *Estimeringsresultater pleie og omsorg. Avhengig variabel er korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo.*

Forklaringsvariabler ¹	1997		1998	
	Estimat	p-verdi	Estimat	p-verdi
Statlige rammetilskudd	0,566	0,000	0,350	0,000
Andre generelle statstilskudd	0,495	0,000	0,877	0,000
Inntekts- og formuesskatt	0,324	0,000	0,218	0,000
Eiendomsskatt	0,189	0,000	0,143	0,000
Øremerket pleie og omsorg	1,153	0,000	1,357	0,000
Dummy rike kommuner * øremerket pleie og omsorg	-0,487	0,053	-0,016	0,952
Multipl korrelasjonskoef.	0,855		0,880	

¹Her gjengis kun deler av regresjonene. Forklaringsvariablene er ellers som i regresjon C. Det er kun små endringer for den estimerte betydningen av de øvrige forklaringsvariablene. Dummy-variabelen er lik 1 for kommuner der frie inntekter er høyere enn 120 prosent av det aritmetiske landsgjennomsnittet og 0 for de andre kommunene.

Konklusjonen er at det ikke var lekkasjer fra øremerkede tilskudd til pleie og omsorg i kommuner der frie inntekter var høyere enn 120 prosent av det aritmetiske gjennomsnittet i 1998 mens det var en markert lekkasje året før i disse kommunene.

2.4.3 Øremerkede tilskudd og ”problemkommuner” 1998

Per mars 1999 var det 126 kommuner som hadde problemer med å øke aktiviteten nok til å motta øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen. I juni var tallet sunket til 53 kommuner.

Tabell 2.8 gjengir *veide gjennomsnitt* for en del kjennetegn ved kommuner som hadde problemer med aktivitetskravene og de andre kommunene i 1998. Frie inntekter per innbygger var litt høyere i kommuner som hadde problemer med å gjennomføre aktivitetskravene enn i de andre kommunene i 1998. Blant de kommunene som hadde problemer per mars 1999 var andelen innbyggere 80 år og eldre 15 prosent høyere enn de andre kommunene, mens differansen var økt til rundt 18 prosent for kommuner med problemer i juni 1999. Problemkommunene hadde henholdsvis 13 og 16 prosent høyere utgifter til pleie og omsorg enn de andre kommunene, mens utgiftene per innbygger 80 år og eldre var om lag lik – litt lavere per mars og litt høyere per juni. Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg var noe høyere i problemkommunene enn i de andre kommunene, men de absolutte forskjellene er små. Problemkommunene hadde om lag 100 kroner høyere netto avdrag enn de andre kommunene.

Det kan virke som at en medvirkende årsak til problemene er at de i utgangspunktet har høyere utgifter per innbygger til pleie og omsorgstjenester uten at frie inntekter er nevneverdig høyere. Når kommunene så pålegges et aktivitetskrav, er det trolig lettere for kommuner med forholdsvis lave utgifter til pleie og omsorg – og samme nivå på frie inntekter – å innfri aktivitetskravene.

Tabell 2.8 *Kjennetegn ved kommuner med problemer med aktivitetsnivået i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen og andre kommuner. Veide gjennomsnitt. 1998.*

	Mars 1999		Juni 1999	
	Problemer	Andre	Problemer	Andre
Frie inntekter per innbygger	19436	19070	19332	19132
Andel innbygger 80 år og eldre	0,046	0,040	0,047	0,040
Utgifter pleie og omsorg per innbygger	8632	7654	8956	7751
Utgifter pleie og omsorg per innbygger 80+	187730	192997	192256	191623
Øremerkede tilskudd pleie per innbygger	537	463	575	469
Netto avdrag per innbygger	1157	1097	1271	1092
Andel sosiale utgifter pleie og omsorg	0,193	0,188	0,186	0,190
Antall innbygger per kommune			7311	9266

Kilde: NSD og Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.9 gjengir *aritmetiske gjennomsnitt* for en del kjennetegn ved kommuner som hadde problemer med aktivitetskravene og de andre kommunene i 1998.

Tabell 2.9 *Kjennetegn ved kommuner med problemer med aktivitetsnivået i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen og andre kommuner. Aritmetiske gjennomsnitt. 1998.*

	Mars 1999		Juni 1999	
	Problemer	Andre	Problemer	Andre
Frie inntekter per innbygger	22722	23154	23489	22964
Andel innbygger 80 år og eldre	0,052	0,049	0,052	0,049
Utgifter pleie og omsorg per innbygger	9729	9505	10143	9491
Utgifter pleie og omsorg per innbygger 80+	192905	203788	204606	200075
Øremerkede tilskudd pleie per innbygger	613	604	634	602
Netto avdrag per innbygger	1348	1249	1430	1257
Andel sosiale utgifter pleie og omsorg	0,178	0,174	0,170	0,176
Antall innbygger per kommune			7311	9266

Kilde: NSD og Statistisk sentralbyrå

Regresjonsanalyser viser at problemkommunene hadde noe høyere utgifter per innbygger til pleie og omsorg i 1998 enn de andre kommunene etter at det er tatt hensyn til alle andre forhold som antas å påvirke utgiftsfordelingen – jevnfør de tidligere analysene.

Det virker som om en viktig grunn til at enkelte kommuner har fått problemer med aktivitetskravene i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen, er at utgiftene per innbygger til pleie og omsorg er høyere enn i andre kommuner mens frie inntekter per innbygger ikke er tilsvarende høyere.

2.5 Større likhet i pleie- og omsorgssektoren?

Det var i første rekke variasjon i frie inntekter – og spesielt statlige rammetilskudd – som skapte store forskjeller i kommunenes utgifter til pleie og omsorg i 1997, både målt per innbygger og per innbygger 80 år og eldre.

Det er en statlig målsetting at det skal være til dels betydelige inntektsforskjeller mellom norske kommuner – uavhengig av de midlene kommunene trenger for å kunne gi et "likeverdig" tjenestetilbud. Tre statlige virkemidler er spesielt viktige når det gjelder å

skape forskjeller mellom kommunene. Det er i det alt vesentlige *distriktpolitiske virkemidler* som med nødvendighet medfører til dels store forskjeller i tjenestetilbudet mellom ulike kommuner.

- For det første mottar kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge ekstra rammetilskudd som ikke er begrunnet i et høyere utgiftsbehov enn i andre kommuner.
- For det andre er det et statlige ønske at rike kraftkommuner fortsatt skal ha høye inntekter sett i forhold til disse kommunenes utgiftsbehov.
- For det tredje tar utgiftsutjevningen i statens inntektssystem ikke hensyn til variasjon i arbeidsgiveravgiften slik at kommunenes realinntekter reduseres når arbeidsgiveravgiften øker.

Tabell 2.10 gjengir variasjonskoeffisienten for utvalgte sektorer og brutto og netto driftsresultat i 1997 og 1998. Variasjonskoeffisienten er lik forholdet mellom variabelens standardavvik og gjennomsnitt og benyttes ofte som ett, av flere, mål for å beskrive ulikhet. En lavere koeffisient indikerer mindre ulikhet.

Tabell 2.10 *Variasjonskoeffisient 1997 og 1998. Utvalgte sektorer*

	1997	1998
Utgifter til sentraladministrasjon per innbygger	0,530	0,546
Utgifter til grunnskolen per innbygger 6-15 år	0,222	0,211
Utgifter til barnehager per innbygger 0-5 år	0,388	0,385
Utgifter til helsetjenester per innbygger	0,509	0,504
Utgifter til sosiale tjenester per innbygger	0,439	0,428
Utgifter til pleie og omsorg per innbygger 80 år og eldre	0,315	0,311
Utgifter til kulturformål per innbygger	0,580	0,586
Utgifter til kirkeformål per innbygger	0,491	0,474
Brutto driftsresultat per innbygger	1,159	1,063
Netto driftsresultat per innbygger	2,117	2,559

Det er i første rekke variasjon i kommunenes frie inntekter som skaper variasjon i utgiftene per innbygger til pleie og omsorg. Effekten av variasjon i frie inntekter og eiendomsskatt ble svekket i 1998 sett i forhold til 1997. Isolert sett bidrar dette til større likhet mellom kommunene. Men allikevel synes ikke ulikhetene i utgifter per innbygger 80 år og eldre å reduseres.

Skjønnstilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen

Korrigerte driftsutgifter til pleie og omsorg utgjorde 35.391 millioner kroner samme år. Beløpet inkluderer en andel av utgifter bokført under helse- og sosialadministrasjon.

Hensikten med skjønnstilskuddet er å jevne ut forskjeller i utgifter til pleie og omsorg. Det generell tilskuddet utgjorde 1.039 millioner kroner mens skjønnstilskuddet utgjorde 105 millioner kroner i 1998. Øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen utgjør med andre ord kun 3,2 prosent av driftsutgiftene.

Tabell 2.11 viser en del kjennetegn ved de kommunene som mottok og ikke mottok skjønnstilskudd i 1998. Skjønnstilskuddet utgjorde kun 45 kroner per innbygger eller vel 1.000 kroner per innbygger 80 år og eldre i de kommunenes som mottok tilskuddet. Beløpet utgjør 0,6 prosent av utgiftene til pleie- og omsorgstjenester i de kommunene som mottok tilskuddet. Det sier seg selv at et så lite beløp ikke har noen praktisk betydning dersom formålet er å jevne ut forskjeller i utgiftene per innbygger 80 år og eldre.

Tabell 2.11 *Kjennetegn ved kommuner som mottok og ikke mottok skjønnstilskudd til pleie og omsorgstjenester i 1998. Veide gjennomsnitt.*

Kjennetegn	Mottok skjønnstilskudd	Mottok ikke skjønnstilskudd	Avvik
Frie inntekter per innbygger	21.668	19.962	1.706
Andel innbyggere 80 år og eldre	0,043	0,041	0,002
Utgifter pleie og omsorg per innbygger	7.928	8.105	-177
Utgifter pleie og omsorg per innbygger 80+	184.984	200.117	-15.133
Skjønnstilskudd per innbygger	45	0	45
Skjønnstilskudd per innbygger 80+	1.050	0	1.050

Kilde: NSD og Statistisk sentralbyrå

Til sammen 146 kommuner mottok skjønnstilskudd i 1998. Det synes ikke som om skjønnstilskuddet treffer de mest trengende kommunene på en særlig presis måte. Noen eksempler:

- I 40 kommuner som mottok skjønnstilskudd, var utgiftene til pleie og omsorg per innbygger 80 år og eldre høyere enn gjennomsnittet på 200.000 kroner for de kommunene som ikke mottok tilskuddet. Den høyeste utgiften var 550.000 kroner blant kommunene som mottok tilskuddet.
- Til sammen 129 kommuner som ikke mottok skjønnstilskudd hadde lavere utgifter til pleie og omsorg per innbygger 80 år og eldre enn gjennomsnittet på 185.000 kroner for de som mottok skjønnstilskudd.

Regresjonsanalyser viser at det ikke var en positiv sammenheng mellom utgifter per innbygger til pleie og omsorg og skjønnstilskuddet i 1998.

Aktivitetskravet sementerer ulikhet?

Aktivitetskravene og det at alle kommuner mottar øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen, er trolig hovedgrunnen til at ulikhetene i stor grad sementeres. Når alle kommuner, uavhengig av det initiale nivået på frie inntekter, mottar øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester, videreføres i stor grad ulikheter som i all hovedsak skyldes en svært ulik fordeling av kommunes frie inntekter. Og dette synes å gjelde uansett om staten stiller aktivitetskrav for at kommunene skal motta øremerkede tilskudd eller ikke. *Aktivitetskravet sementerer i stor grad initiale ulikheter.* Skjønnstilskuddet makter i liten utstrekning å endre utgiftsfordelingen.

Aktivitetskravet eliminerer lekkasjer av øremerkede tilskudd – særlig for de rikeste kommunene. De rikeste kommunene bruker mer på pleie og omsorg og/eller de flytter penger til andre sektorer, for eksempel til kulturformål, slik at ulikhetene øker på andre områder.

Handlingsplan for eldreomsorgen er ikke primært en plan for å heve de svakest stilte, og handlingsplanen kan i begrenset grad løse det grunnleggende problemet: at inntektsfordelingen er svært skjev i utgangspunktet.

2.6 Sammendrag utgifter til pleie og omsorg

Generelle eksogene inntekter

Det er i første rekke variasjon i generelle eksogene inntekter som forklarer variasjon i kommunenes utgifter til ulike formål. Utgiftene til pleie og omsorg øker mer enn proporsjonalt når frie inntekter øker. Utgiftene til pleie og omsorg var svært elastisk med

hensyn på statlige rammetilskudd og andre generelle statstilskudd i 1997. Dette betyr at utgiftene til pleie og omsorg øker relativt sett en god del mer enn andre utgifter når kommunene mottar økte rammeoverføringer fra staten. Variasjon i rammeoverføringer er også hovedgrunnen til at det er store forskjeller i utgifter per innbygger til pleie- og omsorgstjenester. Variasjon i kommunenes frie inntekter og eiendomsskatt betydde en god del mindre for variasjon i utgiftene per innbygger til pleie- og omsorgstjenester i 1998 enn året før.

Finansiell situasjon

Både en økning i netto renteutgifter og netto avdragsutgifter reduserer utgiftene til pleie og omsorg, men effekten av økte avdrag er langt sterkere enn effekten av økte renteutgifter. Rundt regnet $\frac{1}{2}$ -parten av en økning i netto avdrag finansieres ved at kommunene reduserer utgiftene til pleie og omsorg i 1997. Variasjon i netto renter og netto avdrag betydde mindre for variasjon i utgiftene per innbygger til pleie- og omsorgstjenester i 1998 enn året før.

Etterspørsel / behov

Utgiftene per innbygger til pleie og omsorg øker når andelen eldre øker, og økningen er større jo eldre innbyggerne er. En ekstra innbygger i alderen 67-79 år øker utgifter med cirka 12.000 kroner, en ekstra innbygger i alderen 80-89 år øker utgiftene med anslagsvis 28.000 kroner, men en ekstra innbygger 90 år og eldre isolert sett øker utgiftene til pleie og omsorg med rundt regnet 76.000 kroner i 1997.

Det virker som om effekten av variasjon i andelen innbygger fordelt på aldersgrupper blir sterkere i 1998 enn året før. På den ene side blir estimatet for andelen innbyggere 6-15 år sterkere negativt. På den annen side blir estimatet for andelen eldre 80-89 år markert større. Også estimatet for de aller eldste øker en del. Det virker som om aktivitetskravet betyr at kommunene i større grad må prioritere ressursene mellom ulike sektorer mer i samsvar med 'objektive' behovsforskjeller enn tidligere. Denne konklusjonen – eller antagelsen – underbygges blant annet ved at variasjon i frie inntekter betyr en god del mindre når det gjelder å forklare variasjon i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester og at effekten av øremerkede tilskudd øker.

Kommunene må i økende grad foreta selvstendige prioriteringer av knappe ressurser, ikke passivt benytte en stor del av en inntektsøkning i pleie- og omsorgssektoren uavhengig av behovsvariasjoner. Med andre ord kan det hevdes at aktivitetskravet medfører *økt kommunalt selvstyre* fordi de politiske myndigheter må foreta mer bevisste valg sett i forhold til innbyggernes behov, og ikke i stor grad passivt fordele størstedelen av en inntektsøkning på pleie- og omsorgstjenester.

Kostnadsforhold

Det er trolig ikke smådriftsulemper i pleie- og omsorgssektoren, og analysene viser at de relative kostnadsulempene i små kommuner er større i andre sektorer, for eksempel innen sentraladministrasjon og i grunnskolen, enn i pleie og omsorgssektoren. Det virker heller ikke som om spredt bosetting øker utgiftene til pleie og omsorg, og analysene viser at de relative kostnadsulempene grunnet spredt bosetting er høyere i andre sektorer, for eksempel i grunnskolen, enn i pleie- og omsorgssektoren. En økning i sats sosiale utgifter øker utgiftene til pleie og omsorg. En økning i andelen refusjonspliktig fravær grunnet sykdom og fødsler synes å øke driftsutgiftene per innbygger, men effekten er litt usikkert. Det virker som om variasjon i kostnadsforhold har mindre betydning for variasjon i utgiftene per innbygger til pleie- og omsorgstjenester i 1998 enn året før.

Politiske faktorer

Ulike politiske variabler synes i liten grad å påvirke utgiftene per innbygger til pleie og omsorg.

3 Sentraladministrasjon

3.1 Utgifter til sentraladministrasjon 1997 og 1998

3.1.1 Innledning

Tabell 3.1 gjengir resultatene fra estimering av utgiftsregresjoner for sentraladministrasjon. For øvrig vises det til presentasjonen av den generelle analysemodellen i avsnitt 1.3. Grupper av forklaringsvariabler er adskilt ved hjelp av horisontale linjer. De ulike regresjonene forklarer en høy andel av variasjonen i korrigerte driftsutgifter per innbygger ettersom den korrigerte multiple korrelasjonskoeffisienten R^2 er om lag 0,90. Regresjon A og B gjelder 1997 mens regresjon C gjelder 1998.

I regresjon A testes effekten av en rekke faktorer som i utgangspunktet kan tenkes å forklare variasjon i korrigerte driftsutgifter per innbygger til sentraladministrasjon.

Sett i forhold til regresjon A, er følgende forklaringsvariabler utelatt i regresjon B fordi de ikke har noen signifikant betydning for variasjon i korrigerte driftsutgifter per innbygger til sentraladministrasjon: Andre generelle statstilskudd, netto renteutgifter, netto avdrag, overføringer fra fylkeskommunene, overføringer fra andre kommuner, innbygger 0-6 år, innbyggere 67-79 år, gjennomsnittlig reisetid, innbyggere bosatt spredt, sats sosiale utgifter og de to politikk-variablene.

Det er ubetydelige endringer i estimatene til de variablene som med rimelig grad av sikkerhet er forskjellig fra null i regresjon A. Gjennomgående blir estimatene til de spesifiserte variablene sikrere, og spesielt er estimatet for andelen innbygger 80 år og eldre sikrere i regresjon B – selv om det fremdeles er noe usikkert. Estimater for øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon er så å si uendret. Endringene er også små for de øvrige øremerkede tilskuddene.

3.1.2 Generelle eksogene inntekter

Korrigerte utgifter til sentraladministrasjon utgjør om lag syv prosent av korrigerte driftsutgifter i alt. Det er i første rekke variasjon i generelle eksogene inntekter som forklarer variasjon i kommunenes utgifter til ulike formål. En økning i alle generelle eksogene inntekter øker utgiftene til sentraladministrasjon, med unntak for andre generelle statstilskudd der det ikke er noen påviselig sammenheng. Effekten av statlige rammetilskudd og skatt på vanlig inntekt og formue er omtrent identisk. I pleie- og omsorgssektoren er effekten av rammetilskudd langt sterkere enn effekten av inntekts- og formuesskatt. En annen forskjell er at en økning i eiendomsskatten øker utgiftene til sentraladministrasjon mer enn en økning i frie inntekter (rammetilskudd og skatt på vanlig inntekt og formue), mens effekten er svakere i pleie- og omsorgssektoren. Det er

også en positiv sammenheng mellom utgiftene til sentraladministrasjon og avgifter på produksjon av konsesjonskraft mv, mens det ikke er mulig å sannsynliggjøre en slik sammenheng for pleie- og omsorgstjenester.

Det er små endringer i den estimerte effekten av variasjon i generelle eksogene inntekter på utgiftene til sentraladministrasjon fra 1997 til 1998. Betydningen av variasjon i eiendomsskatt reduseres noe mens virkningen av variasjon i avgifter på produksjon av konsesjonskraft mv øker noe. Hovedkonklusjonen er at kommunenes utgifter til sentraladministrasjon øker med om lag samme prosent som en økning i generelle eksogene inntekter.

3.1.3 Finansiell situasjon

Det er ingen påviselig sammenheng mellom utgiftene per innbygger til *sentraladministrasjon* og størrelsen på netto renteutgifter og netto avdragsutgifter. Til sammenligning reduseres utgiftene til *pleie og omsorg* både av en økning i netto renteutgifter og netto avdragsutgifter. Det vil si at sentraladministrasjonen synes å være skjermet overfor nedskjæringer grunnet økte renter og avdrag.

3.1.4 Øremerkede tilskudd

Utgifter til sentraladministrasjon og øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon

Estimatet for øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon er signifikant større enn null. Verdiener lik 1,228 som betyr at korrigerte driftsutgifter per innbygger til sentraladministrasjon øker med cirka 122 kroner når bokførte øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon øker med 100 kroner per innbygger.

Estimatet for øremerkede tilskudd til bokført under sentraladministrasjon reduseres fra 1,22 til 0,73 fra 1997 til neste år. Både absolutt sett, og enda sterkere sett i forhold til 1997, var det en markert lekkasje fra øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon i 1998. Men disse tilskuddene har ingen signifikant betydning for utgiftene verken til grunnskoleformål eller pleie- og omsorgstjenester.

Utgifter til sentraladministrasjon og øremerkede tilskudd til andre sektorer

Det er ingen statistisk sammenheng mellom utgiftene til sentraladministrasjon og øremerkede tilskudd til grunnskolen. Derimot er det en signifikant negativ sammenheng mellom utgifter til sentraladministrasjon og øremerkede tilskudd til andre undervisningsformål i 1997, mens dette er snudd til en signifikant positiv sammenheng i 1998. Det er uklart hva dette skyldes.

Det var ingen sammenheng mellom utgiftene til sentraladministrasjon og øremerkede tilskudd til helsetjenester i 1997, mens det er en signifikant positiv sammenheng året etter. Det er uklart hva dette skyldes.

Det er en positiv sammenheng mellom utgiftene til sentraladministrasjon og øremerkede tilskudd til sosiale tjenester. *Bokførte øremerkede tilskudd til pleie og omsorg påvirker ikke utgiftene til sentraladministrasjon.*

Tabell 3.1 *Estimeringsresultater sentraladministrasjon. Avhengig variabel korrigerede driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo.*

Forklaringsvariabler	A		B		C	
	Estimat	1997 p-verdi	Estimat	1997 p-verdi	Estimat	1998 p-verdi
Statlige rammetilskudd	0,083	0,000	0,085	0,000	0,085	0,000
Andre generelle statstilskudd	-0,010	0,694	-0,009	0,707	0,040	0,118
Inntekts- og formuesskatt	0,075	0,000	0,076	0,000	0,089	0,000
Eiendomsskatt	0,121	0,000	0,123	0,000	0,095	0,000
Konsesjonsavgifter mv.	0,041	0,000	0,039	0,000	0,091	0,000
Netto renteutgifter	0,009	0,503				
Netto avdragsutgifter	-0,007	0,872				
Øremerket administrasjon	1,234	0,000	1,228	0,000	0,732	0,000
Øremerket grunnskole	0,021	0,818	0,021	0,816	0,102	0,344
Øremerket annen undervisn	-0,398	0,092	-0,418	0,072	0,425	0,000
Øremerket helse	-0,099	0,376	-0,065	0,547	0,283	0,030
Øremerket sosial	0,460	0,042	0,471	0,034	0,468	0,064
Øremerket pleie og omsorg	-0,002	0,979	-0,001	0,991	-0,099	0,295
Overføringer fra fylker	0,582	0,785				
Overføringer fra kommuner	-0,302	0,384	-0,298	0,383	-0,786	0,066
Interne overføringsinntekter	-0,364	0,001	-0,362	0,001	-0,532	0,000
Innbyggere 0-5 år	1,926	0,537				
Innbyggere 6-15 år	-6,899	0,003	-6,521	0,001	-8,620	0,000
Innbyggere 67-79 år	0,158	0,935				
Innbyggere 80 år og eldre	-2,446	0,375	-2,950	0,158	-6,547	0,008
Antall innbyggere invers	1256,593	0,000	1289,022	0,000	1458,089	0,000
Gjennomsnittlig reisetid	0,001	0,717				
Innbyggere bosatt spredt	0,036	0,751	0,054	0,621	0,237	0,048
Klimasone (1,2,3)	-0,119	0,004	-0,119	0,001	-0,126	0,002
Sats sosiale utgifter	-0,382	0,532				
Andel sykefravær	0,170	0,061	0,169	0,055	0,352	0,050
Andel sosialistiske represent.	-0,182	0,380				
Indeks partikonsentrasjon	0,371	0,313				
Kalkulatoriske avskrivninger	0,097	0,004	0,102	0,002	0,075	0,016
Dummy enkeltkommuner	..	..	..	..
Konstantledd	1,324	0,028	1,374	0,000	1,535	0,000
Multipel korrelasjonskoef.	0,897		0,899		0,894	

Alle variabler er målt per innbygger dersom ikke annet er oppgitt. Partikonsentrasjon måles med Herfindahls konsentrasjonsindeks. Det inngår dummyer-variabler for ti kommuner i 1997 og 1998.

3.1.5 Andre sektorspesifikke driftsinntekter

Overføringer fra fylker har ingen signifikant betydning for korrigerede driftsutgifter til sentraladministrasjon. Overføringer fra andre kommuner og overføringer fra egne avdelinger reduserer korrigerede driftsutgifter til sentraladministrasjon.

3.1.6 Etterspørsel / behov

Alle kommuner må ha sentrale styrings- og forvaltningsorganer, men det er problematisk å finne indikatorer som fanger opp variasjon i etterspørselen etter tjenester utført av

sentraladministrasjonen”. Dessuten er det trolig en god del forskjeller i hvor stor grad ulike administrasjonsoppgaver er lagt til avdelingsnivå eller ikke.

De totale utgiftene til administrasjon øker jevnt over når antall innbyggere og kommunenes totale utgifter, øker. Og en hypotese er at *etterspørselen* etter sentrale administrasjonstjenester utgjør et tilnærmet fast beløp per innbygger uavhengig av kommunestørrelse. (På kostnadssiden er det imidlertid stordriftsfordeler som reduserer utgiftene per innbygger når innbyggertallet øker, se nedenfor.) I tillegg kan det forventes at variasjon i etterspørselen etter andre kommunale tjenester, påvirker utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon. I regresjon A fanger konstantleddet i stor grad opp betydningen av antall innbyggere i alt eller betydningen av aldersgruppen 16-66 år.⁴ Verdien til konstantleddet er som forventet positiv og med stor sannsynlighet forskjellig fra null. Tolkningen er at når det blir én ekstra innbygger i alt, øker *totale utgifter* til sentraladministrasjon isolert sett med om lag 1.300 kroner i 1997.

Hensikten med befolkningsandelene er å teste om variasjon i *etterspørselen etter andre tjenester*, har en signifikant (negativ) innvirkning på utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon. En økning i andel barn i førskolealderen synes ikke å påvirke variasjon i kommunenes utgifter til sentraladministrasjon. Derimot er det sannsynlig at en økning i aldersgruppen 7-15 år isolert sett reduserer utgiftene til sentraladministrasjon, hovedsakelig via økt etterspørsel etter grunnskoleopplæring. Variasjon i andelen innbygger 67-79 år har sannsynligvis ingen systematisk betydning for variasjon i utgiften til sentraladministrasjon per innbygger. Men analysen indikerer at en høyere andel innbyggere 80 år og eldre isolert sett reduserer utgiften per innbygger til sentraladministrasjon, selv om estimatet i regresjon A er ganske usikkert.

I 1998 var det en markert sterkere negativ sammenheng mellom utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon og andelen innbyggere 6-15 år og 80 år og eldre, og spesielt blir den negative effekten av eldre innbyggere langt sterkere og langt sikrere i 1998 enn året før. Dessuten øker verdien til konstantleddet, som i stor grad fanger opp betydningen av variasjon i de aldersgruppene som ikke er spesifisert i regresjonen. Hovedkonklusjonen er at *variasjon i etterspørselsforhold – i hovedsak etterspørselen etter andre tjenester – har en klart større betydning for utgiftene til sentraladministrasjon i 1998 enn året før.*

Resultatene er som forventet: Når etterspørselen etter grunnskoleopplæring og pleie- og omsorgstjenester øker, må kommunene redusere utgiftene til sentraladministrasjon – alt annet likt. I tillegg viser analysen at de absolutte utgiftene til sentraladministrasjon øker når *antall* innbyggere øker.

3.1.7 Kostnadsforhold

Estimatet for antall innbygger invers er positivt og signifikant forskjellig fra null. Dette betyr at utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon reduseres når antall innbyggere i kommunene øker – alt annet likt. Tolkningen er at *de relative kostnadsulempene i små kommuner* er større innen sentraladministrasjon (og i grunnskolen) enn i andre sektorer, for eksempel i pleie- og omsorgssektoren.

Det er markerte stordriftsfordeler i kommunal administrasjon og effekten av en økning i antall innbyggere er tosidig: Når antall innbyggere øker, øker *etterspørselen* etter administrasjonstjenester, og de absolutte utgiftene øker – som vist ved verdien til det positive konstantleddet. Men på *kostnadssiden* er det *stordriftsfordeler*, og det positive

⁴ Ved tolkningen av konstantleddet er det en del teoretiske ”spissfindighet” som ikke utdypes nærmere.

estimatet til antall innbyggere invers fager opp at den absolutte utgiftsøkningen er mindre og mindre jo flere innbyggere det er i kommunene. Eller sagt på en annen måte: Utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon reduseres isolert sett når det blir flere innbyggere i kommunene på grunn av stordriftsfordeler.

Verken variasjon i gjennomsnittlig reisetid per innbygger eller andelen innbyggere bosatt spredt, har en signifikant betydning for variasjon i utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon i 1997. Det er få innbyggere som skaper den viktigste relative kostnadsulempen innen sentraladministrasjon, ikke spredt bosetting og lange reiseavstander. Dette synes som en rimelig konklusjon.

Analysen indikerer at et hardt klima isolert sett reduserer utgiftene per innbygger til administrasjon. Tolkningen er at de relative kostnadsulempene av et hardt klima er større i andre sektorer enn innen sentraladministrasjon, for eksempel i visse deler av teknisk sektor og i veisektoren.

En økning i sats sosiale utgifter har ingen signifikant betydning for utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon. En økning i andelen refusjonspliktig fravær grunnet sykdom og fødsler øker sannsynligvis utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon, men effekten er svak og nesten uten betydning.

Den viktigste forskjellen mellom 1998 og året før, er at estimatet for andelen innbyggere bosatt spredt øker betydelig og det er med stor sannsynlighet forskjellig fra null i 1998, noe som ikke var tilfelle året før. Med andre ord kan det virke som om *variasjon i kostnadsforhold betyr mer for utgiftene til sentraladministrasjon i 1998 enn året før*.

3.1.8 Politiske faktorer og andre forhold

En økning i andelen sosialistiske representanter i kommunestyret synes å redusere utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon, men estimatet er ganske usikkert. Økt partikonsentrasjon synes å øke utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon, men også dette estimatet er usikkert.

Kalkulatoriske avskrivninger og renter har en signifikant betydning for variasjon i bokførte driftsutgifter til sentraladministrasjon. I regresjonen inngår dummy-variabler for til sammen ti kommuner, der det antas å være spesielle forhold som påvirker bokførte driftsutgifter. Et alternativ ville være å ekskludere disse kommunene fra estimeringen.

3.2 Sammendrag – utgifter til sentraladministrasjon

Generelle inntekter

Kommunenes utgifter til sentraladministrasjon øker med om lag samme prosent som en økning i generelle eksogene inntekter.

Finansiell situasjon

Det er ingen påviselig sammenheng mellom utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon og størrelsen på netto renteutgifter og netto avdragsutgifter. Til sammenligning reduseres utgiftene til pleie og omsorg både av en økning i netto renteutgifter og netto avdragsutgifter. Det vil si at sentraladministrasjonen synes å være skjermet overfor nedskjæringer grunnet økte renter og avdrag.

Øremerkede tilskudd

Både absolutt sett, og enda sterkere sett i forhold til 1997, var det en markert lekkasje fra øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon i 1998. Men disse tilskuddene har ingen signifikant betydning for utgiftene verken til grunnskoleformål eller pleie- og omsorgstjenester. Bokførte øremerkede tilskudd til pleie og omsorg påvirker ikke utgiftene til sentraladministrasjon.

Etterspørselsforhold

De absolutte utgiftene til sentraladministrasjon øker når *antall* innbyggere øker. Når etterspørselen etter grunnskoleopplæring og pleie- og omsorgstjenester øker, må kommunene redusere utgiftene til sentraladministrasjon – alt annet likt. I 1998 var det en markert sterkere negativ sammenheng mellom utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon og andelen innbyggere 6-15 år og 80 år og eldre, og spesielt blir den negative effekten av eldre innbyggere langt sterkere og langt sikrere i 1998 enn året før. Dessuten øker betydningene av variasjon i andelen personer i yrkesaktiv alder. Det vil si at variasjon i etterspørselsforhold – i hovedsak etterspørselen etter andre tjenester – har en klart større betydning for utgiftene til sentraladministrasjon i 1998 enn året før.

Kostnadsforhold

Det er markerte stordriftsfordeler i kommunal administrasjon og utgiftene per innbygger reduseres isolert sett når antall innbyggere i kommunene øker. Virkningen av en økning i antall innbyggere er tosidig: Når antall innbyggere øker, øker *etterspørselen* etter administrasjonstjenester, og de absolutte utgiftene øker. Men på *kostnadssiden* er det *stordriftsfordeler*, og den absolutte utgiftsøkningen er mindre og mindre jo flere innbyggere det er i kommunene. Eller sagt på en annen måte: Utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon reduseres isolert sett når det blir flere innbyggere i kommunene på grunn av stordriftsfordeler.

Verken variasjon i gjennomsnittlig reisetid per innbygger eller andelen innbyggere bosatt spredt, har en signifikant betydning for variasjon i utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon i 1997. Den viktigste forskjellen mellom 1998 og året før, er at estimatet for andelen innbyggere bosatt spredt øker betydelig og det er med stor sannsynlighet forskjellig fra null i 1998, noe som ikke var tilfelle året før. Med andre ord kan det virke som om variasjon i kostnadsforhold betyr mer for utgiftene til sentraladministrasjon i 1998 enn året før. Uansett er det få innbyggere som skaper den viktigste relative kostnadsulempen innen sentraladministrasjon, ikke spredt bosetting og lange reiseavstander.

Politiske faktorer

Ulike politiske variabler synes i liten grad å påvirke utgiftene per innbygger til sentraladministrasjon.

4 Grunnskole

4.1 Utgifter til grunnskolen 1997 og 1998

4.1.1 Innledning

Tabell 4.1 gjengir resultatene fra estimering av utgiftsregresjoner for grunnskoleformål. Grupper av forklaringsvariabler er adskilt ved hjelp av horisontale linjer. For øvrig vises det til presentasjonen av den generelle analysemodellen i avsnitt 1.3. Estimatet i den første tallkolonnen til hver regresjon viser den estimerte effekten av variablene mens p-verdien angir sannsynligheten for at estimatet er lik null. Jo lavere p-verdi, jo sikrere er det at estimatet ikke er lik null og når p-verdien er under 0,050 antas det vanligvis at estimatet er svært sikker. De ulike regresjonene forklarer en høy andel av variasjonen i korrigerede driftsutgifter per innbygger ettersom den korrigerede multiple korrelasjonskoeffisienten R^2 er om lag 0,84

Regresjon C gjelder 1998 mens de to andre gjelder 1997. Korrigerede utgifter til grunnskoleformål utgjør om lag 23 prosent av korrigerede driftsutgifter i alt. I regresjon A testes effekten av en rekke faktorer som i utgangspunktet kan tenkes å forklare variasjon i korrigerede driftsutgifter per innbygger til grunnskoleformål. I regresjon B er variabler med liten eller ingen forklaringskraft utelatt.

4.1.2 Generelle eksogene inntekter

I 1997 medførte en økning i alle generelle eksogene inntekter at utgiftene til grunnskoleopplæring økte, med unntak for avgifter på produksjon av konsesjonskraft mv der estimatet med forholdsvis stor sannsynlighet ikke er forskjellig fra null. Det er liten forskjell på estimatene for rammetilskudd, andre generelle statstilskudd og skatt på vanlig inntekt og formue, mens estimatet for eiendomsskatt er betydelig høyere. Dette betyr stort sett at rike kraftkommuner har langt høyere utgifter per innbygger til grunnskoleopplæring enn andre kommuner grunnet høye inntekter.

Estimatene for statlige rammetilskudd, skatt på vanlig inntekt og formue samt inntektsskatt, er så å si uendret fra 1997 til 1998. Betydningen av andre generelle statstilskudd reduseres og effekten er ikke signifikant forskjellig fra null. Dette må ses i sammenheng med at variasjon i andre generelle statstilskudd i stor grad ser ut til å tilfalle pleie- og omsorgssektoren, noe som trolig skyldes ulik bokføringspraksis. Den viktigste endringen er at variasjon i avgifter på produksjon av konsesjonskraft mv. har en signifikant betydning for variasjon i utgiftene per innbygger til grunnskolen i 1998, mens effekten var null året før.

Effekten av variasjon i frie inntekter og eiendomsskatt var så å si identisk i 1998 og året før. De generelle inntektseffektene utgjør om lag 1/3 av grunnskolenes utgiftsandel. Utgiftene til grunnskoleformål er lite elastisk med hensyn på endringer i kommunenes inntekter, slik at *en forholdsvis liten andel av nedskjæringer rammer grunnskolen og en forholdsvis liten andel av en inntektsøkning tilfaller grunnskolen*. Dette er som forventet ettersom retten til grunnskoleopplæring er lovfestet og kommunene har, i norsk sammenheng, svært detaljregulert forpliktelse til å yte et gitt tjenestetilbud. Dessuten er det stor treghet i skole- og klassestrukturen, som i mindre grad påvirkes av endringer i kommunenes generelle inntekter – selv om både skoler legges ned og ny skoler tas i bruk.

4.1.3 Finansiell frihet

En økning i netto avdrag med 100 kroner reduserer utgiftene til grunnskoleopplæring med om lag 14 kroner. Virkningen av netto renter er ikke signifikant forskjellig fra null. Virkningen er svakere enn grunnskolenes utgiftsandel, som er om lag 23 prosent, slik at grunnskolen er mer skjermet overfor nedskjæringer grunnet økte lånekostnader enn tilfellet er for pleie- og omsorgssektoren.

4.1.4 Øremerkede tilskudd

Utgifter til grunnskolen og øremerkede tilskudd til grunnskolen

Utgiftene til grunnskoleformål øker med cirka 144 kroner per innbygger når øremerkede tilskudd til grunnskolen øker med 100 kroner. Grunnen er at kommunene må betale en egenandel blant annet ved undervisning av fremmedspråklige og i skolefritidsordninger og at foreldrene må betale en del av utgiftene i skolefritidsordningen. Kommunenes merutgifter ved øremerkede tilskudd til grunnskolen må finansieres ved at utgiftene i de andre sektorene eller driftsresultatet til sammen må reduseres med et tilsvarende beløp. Analysen av pleie- og omsorgssektoren indikerer at kommunene i stor grad finansierer egenandelen gjennom reduserte utgifter til pleie og omsorg.

Utgifter til grunnskolen og øremerkede tilskudd til andre sektorer

Det er en sterkere negativ sammenheng mellom utgiftene i grunnskolen og øremerkede tilskudd til sosiale tjenester i 1998 enn året før: Estimatet blir langt sikrere og det endres fra $-0,37$ til $-0,55$. Det vil si at en økning i øremerkede tilskudd til sosiale tjenester reduserer utgiftene til grunnskoleformål. På den annen side øker estimatet for øremerkede tilskudd til pleie og omsorg fra $0,19$ til $0,27$ og det blir sikrere. Det vil si at en økning i øremerkede tilskudd til pleie og omsorg øker utgiftene i grunnskolen.

Dette tyder isolert sett på en lekkasje *fra* pleie- og omsorgssektoren til grunnskolen. Men samtidig er det ikke mulig å påvise noen generelle lekkasje fra øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester i 1998. Resultatene kan indikere en inkonsistens mellom de ulike sektoranalysene. Men ikke nødvendigvis. For det første bokføres trolig en del av øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester under sosiale tjenester, og det er mulig at dette kan forklare at fortegnene er forskjellig. For det andre er summen av det negative estimatet for sosiale tjenester og det positive estimatet for pleie og omsorg, vektet med andelen øremerkede tilskudd i hver sektor av øremerkede tilskudd i alt til de to sektorene, større enn null.

Hovedkonklusjonen er at øremerkede tilskudd til sosiale tjenester og pleie- og omsorgstjenester medførte samlet sett ikke en tapping av utgifter til grunnskoleformål

verken i 1997 eller i 1998. Det er ingen statistisk sammenheng mellom utgifter til grunnskolen og øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon, andre undervisningsformål og helsetjenester.

Tabell 4.1 *Estimeringsresultater grunnskoleopplæring. Avhengig variabel korrigerte driftsutgifter 1.000 kroner per innbygger. Kommunene unntatt Oslo. .*

Forklaringsvariabler	A		B		C	
	Estimat	p-verdi	Estimat	p-verdi	Estimat	p-verdi
Statlige rammetilskudd	0,075	0,000	0,081	0,000	0,079	0,000
Andre generelle statstilskudd	0,093	0,004	0,097	0,002	0,036	0,268
Inntekts- og formuesskatt	0,074	0,000	0,078	0,000	0,079	0,000
Eiendomsskatt	0,129	0,000	0,128	0,000	0,127	0,000
Konsesjonsavgifter mv.	0,005	0,737	0,004	0,785	0,046	0,077
Netto renteutgifter	0,021	0,235				
Netto avdragsutgifter	-0,139	0,016	-0,141	0,012	-0,144	0,011
Øremerket administrasjon	0,060	0,812	0,040	0,872	0,247	0,325
Øremerket grunnskole	1,478	0,000	1,444	0,000	1,443	0,000
Øremerket annen undervisn	-0,073	0,576	-0,086	0,506	0,060	0,631
Øremerket helse	0,112	0,454	0,160	0,277	0,041	0,805
Øremerket sosial	-0,295	0,324	-0,366	0,210	-0,553	0,083
Øremerket pleie og omsorg	0,167	0,155	0,192	0,098	0,272	0,023
Overføringer fra fylker	-0,042	0,902	-0,015	0,964	0,656	0,061
Overføringer fra kommuner	-0,055	0,787				
Interne overføringsinntekter	-0,115	0,708				
Innbyggere 0-5 år	-6,936	0,091				
Innbyggere 6-12 år	25,510	0,000	23,627	0,000	27,975	0,000
Innbyggere 13-15 år	28,270	0,000	29,331	0,000	40,684	0,000
Innbyggere 67-79 år	-4,784	0,058	-1,382	0,481	-4,417	0,043
Innbyggere 80 år og eldre	4,486	0,210				
PU-klienter under 16 år	79,252	0,041	80,472	0,035	77,320	0,067
Antall innbyggere invers	995,777	0,000	923,797	0,000	1079,861	0,000
Gjennomsnittlig reisetid	0,029	0,000	0,029	0,000	0,032	0,000
Innbyggere bosatt spredt	0,319	0,036	0,432	0,002	0,500	0,001
Klimasone (1,2,3)	-0,010	0,861				
Sats sosiale utgifter	-2,212	0,047	-1,729	0,107	-2,250	0,042
Andel sykefravær	3,467	0,028	3,622	0,019	2,682	0,149
Andel sosialistiske represent.	-0,115	0,670				
Indeks partikonsentrasjon	0,031	0,949				
Kalkulatoriske avskrivninger	0,084	0,051	0,085	0,046	0,182	0,000
Dummy enkeltkommuner	..	..	..	..	..	..
Konstantledd	1,087	0,171	0,254	0,673	0,674	0,318
Multipel korrelasjonskoef.	0,842		0,843		0,848	

Alle variabler er målt per innbygger dersom ikke annet er oppgitt. Partikonsentrasjon måles med Herfindahls konsentrasjonsindeks. Det inngår dummy-variabler for seks kommuner i 1997 og syv kommuner i 1998.

4.1.5 Andre sektorspesifikke driftsinntekter

Overføringer fra andre kommuner og interne overføringsinntekter har ingen signifikant betydning for korrigerte utgifter til grunnskoleformål. Dette betyr at kommunene i gjennomsnitt verken har et netto utlegg eller en netto gevinst av slike betalinger.

Overføringer fra fylkeskommuner øker imidlertid utgiftene mer enn inntektene, slik at disse overføringene medførte et netto tap for kommunene i 1998.

4.1.6 Etterspørsel / behov

Alle har rett og plikt til å gjennomføre 10-åring grunnskoleopplæring, slik at andelen barn i alderen 6-15 år er i utgangspunktet en indikator for variasjon i etterspørselen etter grunnleggende grunnskoleopplæring. Imidlertid er det en viss variasjon i hvor mange som går i *private grunnskoler*, slik at andelen unge i alderen 6-16 år ikke uten videre er en korrekt indikator for etterspørselen etter kommunal grunnskoleopplæring.

Grunnskoleloven bestemmer også at alle har rett til en *tilpasset opplæring* i tråd med egne evner og forutsetninger, og det er vanskelig å finne en eller flere indikatorer for variasjon i elevenes behov for ekstra ressurser for tilrettelagt opplæring. Elevene har rett til *skoleskyss* etter statlig fastsatte regler. Men det kan være problematisk å benytte det faktiske antall elever med skoleskyss som behovsindikator fordi a) noen kommuner kan velge å gi skyss til elever som ikke har krav på det og b) fordi variasjon i antall elever med skyss ikke nødvendigvis fanger opp all variasjon i nødvendige utgifter knyttet til skoleskyssen. I dette prosjektet har det ikke vært mulig å ta hensyn til flere faktorer som påvirker etterspørselen etter ulike tiltak innenfor grunnskolesektoren.

Etterspørselen etter grunnskoleopplæring splittes på barnetrinnet inklusive seksåringer og ungdomstrinnet. Elever på barnetrinnet mottar færre undervisningstimer per uke enn elever på ungdomstrinnet. På den annen side er skolestrukturen mer desentralisert på barnetrinnet og delingstallet er 28 elever per klasse mot 30 elever på ungdomstrinnet. Det kan også hende at omfang av særskilte tiltak, blant annet tilrettelagt undervisning, er forskjellig på de to trinnene. Analysen viser at utgiftene per elev var om lag 5.700 kroner høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet i 1997.

Det er en markert økning i differansen mellom estimatene for andelen innbyggere 6-12 år og 13-15 år fra 1997 til 1998. Forskjellen økte fra 5.700 kroner til 12.700 kroner mellom de to årene. Dette skyldes trolig tre forhold:

1. Obligatorisk skolestart for seksåringer ble innført høsten slik at helårsvirkningene av Reform97 ikke ble synliggjort i kommunenes regnskaper før i 1998.
2. Enkelte kommuner hadde et pedagogisk tilbud til seksåringer i 1997, andre ikke. Det er mulig at dette skaper skjevheter i forholdet mellom estimatene.
3. Det er mulig at flere kommuner har lagt ned en del små og kostbare barneskoler på grunn av en generelt stram kommuneøkonomi i 1998, slik at utgiftsforskjellene mellom barne- og ungdomstrinnet faktisk har økt (fordi undervisningstimetallet er høyest på de øverste klassetrinnene).

Økt *etterspørsel etter andre tjenester*, for eksempel barnehageplasser og pleie- og omsorgstjenester, kan isolert sett redusere utgiftene i grunnskolen. Annen etterspørsel antas i stor grad å bli fanget opp av andelen innbyggere 0-5 år, 67-79 år og 80 år og eldre. Etterspørselen etter barnehagetjenester og pleie- og omsorgstjenester synes ikke å påvirke utgiftene til grunnskoleopplæring i 1997. Konstantleddet fanger i stor grad opp betydningen av innbyggere i yrkesaktiv alder, men heller ikke andelen voksne synes å påvirke utgiftene til grunnskoleformål.

Det er en markert sterkere negativ effekt mellom utgiftene til grunnskoleformål og andelen innbyggere 67-79 år i 1998 enn året før. Men samtidig er det en svakere sammenheng mellom utgiftene til pleie og omsorg og de yngste eldre i 1998 enn i 1997. Derimot er det en klar positiv sammenheng mellom *brutto driftsresultat* og andelen

innbyggere 67-79 år og dette kan bety at utgiftene i grunnskolen reduseres i 1998 fordi driftsresultatet øker når andelen innbyggere 67-79 år øker. Trolig skyldes dette at kommuner med en høy andel forholdsvis unge eldre har et høyt investeringsbehov i pleie- og omsorgssektoren og derfor ønsker å øke driftsresultatet. På den annen side er det ingen ting i den statistiske analysen som indikerer at *øremerkede tilskudd* i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen har en selvstendig negativ virkning på utgiftene i grunnskolen.

Alt i alt virker det som om variasjon i etterspørselen etter grunnskoleopplæring og andre tjenester har en større betydning for variasjon i utgiftene til grunnskoleformål i 1998 enn året før.

4.1.7 Kostnadsforhold

Estimatet for antall innbyggere invers er positivt og signifikant forskjellig fra null. Dette betyr at utgiftene per innbygger til grunnskoleopplæring reduseres når antall innbyggere i kommunene øker. Tolkningen er at *de relative kostnadsulempene i små kommuner* er større i grunnskolen (og innen sentraladministrasjon) enn i en del andre sektorer, for eksempel pleie- og omsorgssektoren.

Økt gjennomsnittlig reisetid per innbygger og en økt andel innbyggere bosatt spredt øker utgiftene per innbygger til grunnskoleopplæring. Tolkningen er at *de relative kostnadsulempene* grunnet spredt bosetting er høyere i grunnskolen enn i andre sektorer, for eksempel i sentraladministrasjon og pleie- og omsorgssektoren. Sannsynligvis har spredtbygde kommuner en absolutt kostnadsulempe i grunnskolesektoren.

Variasjon i klimatiske forhold har ingen påviselig betydning for variasjon i utgiftene per innbygger til grunnskoleformål. Inndelingen i klimasoner er basert på Husbankens klassifisering, ikke på faktiske temperaturforskjeller i estimeringsåret, og dette kan være en forklaring på at variasjon i klimatiske forhold ikke synes å påvirke utgiftene per innbygger til grunnskoleformål.

En økning i sats sosiale utgifter synes isolert sett å redusere utgiftene til grunnskoleopplæring – men estimatet er noe usikkert. En økning i andelen refusjonspliktig fravær grunnet sykdom og fødsler synes isolert sett å øke driftsutgiftene per innbygger og estimatet er svært sikkert. Hva er tolkningen av den negative effekten av økt arbeidsgiveravgift? Kommunene får ikke høyere inntekter selv om sats sosiale utgifter øker, det vil si når arbeidsavgiften øker. Derfor må økte sosiale utgifter medføre nedskjæringer på ett eller annet område, eventuelt må driftsresultatet reduseres. Analysene sannsynliggjør at kommuner med høy arbeidsgiveravgift skjærer ned på utgiftene til grunnskoleopplæring og blant annet øker utgiftene til pleie og omsorg. Estimeringen viser *ikke* at kommuner med høy arbeidsgiveravgift har en absolutt kostnadsfordel i grunnskolen sett i forhold til andre kommuner.

4.1.8 Politiske faktorer og andre forhold

Variasjon i andelen sosialistiske representanter i kommunestyret og partikonsentrasjon har sannsynligvis ingen betydning for variasjon i utgiftene per innbygger til grunnskoleformål.

Kalkulatoriske avskrivninger og renter har en signifikant betydning for variasjon i bokførte driftsutgifter til sentraladministrasjon. I regresjonen inngår dummy-variabler for til seks kommuner i 1997 og syv kommuner i 1998, der det antas å være spesielle forhold

som påvirker bokførte driftsutgifter. Et alternativ ville være å ekskludere disse kommunene fra estimeringen.

4.2 Sammendrag – utgifter til grunnskoleformål

Generelle inntekter

Effekten av variasjon i frie inntekter og eiendomsskatt var så å si identisk i 1998 og året før. De generelle inntektseffektene utgjør om lag 1/3 av grunnskolens utgiftsandel. Utgiftene til grunnskoleformål er lite elastisk med hensyn på endringer i kommunenes inntekter, slik at en forholdsvis liten andel av nedskjæringer rammer grunnskolen og en forholdsvis liten andel av en inntektsøkning tilfaller grunnskolen. Dette er som forventet ettersom retten til grunnskoleopplæring er lovfestet og kommunene har, i norsk sammenheng, svært detaljregulert forpliktelse til å yte et gitt tjenestetilbud. Dessuten er det stor treghet i skole- og klassestrukturen, som i mindre grad påvirkes av endringer i kommunenes generelle inntekter – selv om både skoler legges ned og ny skoler tas i bruk.

Finansiell frihet

Grunnskolen er i stor grad skjermet fra nedskjæringer grunnet lavere (nominelle) inntekter. Dette gjenspeiles også i at kun om lag 14 prosent av en økning i netto avdragsutgifter finansieres gjennom reduserte utgifter til grunnskoleformål. Dette er om lag halvparten av sektorens utgiftsandel.

Øremerkede tilskudd til grunnskolen

Det er tre hovedkonklusjoner når det gjelder utgiftene til grunnskoleformål og øremerkede tilskudd

1. Både i 1998 og året før medførte øremerkede tilskudd til grunnskoleformål at utgiftene i andre tjenestesektorer eller driftsresultatet reduseres.
2. Verken i 1997 eller 1998 er det på statistisk grunnlag mulig å si at økte øremerkede tilskudd til pleie- og omsorgstjenester reduserer utgiftene til grunnskoleformål.
3. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom utgiftene til grunnskoleformål og øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon, andre undervisningstjenester og helsetjenester.

Etterspørselsforhold

Utgiftene per innbygger til grunnskoleformål varierer systematisk med andelen innbyggere 6-12 år og 13-15 år. Alt i alt virker det som om variasjon i etterspørselen etter grunnskoleopplæring og andre tjenester har en større betydning for variasjon i utgiftene til grunnskoleformål i 1998 enn året før.

Kostnadsforhold

Utgiftene per innbygger til grunnskoleopplæring reduseres når antall innbyggere i kommunene øker. Tolkningen er at de relative kostnadsulempene i små kommuner er større i grunnskolen (og innen sentraladministrasjon) enn i en del andre sektorer, for eksempel pleie- og omsorgssektoren. Økt gjennomsnittlig reisetid per innbygger og en økt andel innbyggere bosatt spredt øker utgiftene per innbygger til grunnskoleopplæring. Tolkningen er at de relative kostnadsulempene grunnet spredt bosetting er høyere i grunnskolen enn i andre sektorer, for eksempel i sentraladministrasjon og pleie- og omsorgssektoren.

Politiske forhold

Variasjon i andelen sosialistiske representanter i kommunestyret og partikonsentrasjon har sannsynligvis ingen betydning for variasjon i utgiftene per innbygger til grunnskoleformål.

5 Driftsresultat

5.1 Innledning

Brutto driftsresultat er lik generelle inntekter pluss sektorfordelte driftsinntekter fratrukket driftsutgifter. Netto driftsresultat er lik brutto driftsresultat fratrukket netto renteutgifter og netto avdragsutgifter.

Inneværende års driftsresultat er et dynamisk bindeledd mellom fortid og fremtid. Brutto driftsresultat skal benyttes til å

1. Finansiere tidligere års underskudd
2. Finansiere fremtidige driftsutgifter (oppbygging av driftsfond)
3. Finansiere tidligere investeringer (netto renter og avdrag)
4. Finansiere inneværende års investeringer
5. Finansiere fremtidige investeringer (oppbygging av kapitalfond)

Brutto driftsresultat skal dekke netto renteutgifter og netto avdragsutgifter. Det kan derfor forventes en positiv sammenheng mellom brutto driftsresultat og netto renter og avdrag.

Forklaringsmodell

Hvilke hovedfaktorer kan forklare variasjon i brutto driftsresultat per innbygger sett i forhold til det brutto driftsresultat skal benyttes til?

Det antas at den samme gruppen av forklaringsfaktorer gjelder for både for driftsresultatet og utgiftene per innbygger i de ulike sektorene.

Det kan imidlertid forventes at variasjon i innbyggernes aldersfordeling også fanger opp variasjon i investeringsbehovet. For eksempel kan en høy andel nyfødte bety at behovet for barnehageplasser øker om et år eller to. Tilsvarende kan en høy andel forholdsvis unge eldre – for eksempel 67-79 år – bety at behovet for investeringer innenfor eldreomsorgen vil øke om noen år.

Når det gjelder kommunenes finansielle situasjon, antas det at variasjon i størrelsen på netto renter og avdrag er med på å forklare variasjon i brutto driftsresultat. Størrelsen på netto renter og avdrag reflekterer blant annet størrelsen på tidligere investeringer. I tillegg kan brutto driftsresultat finansiere fremtidige investeringer ved at kommunene legger opp egenkapital i form av fondsmidler. I tillegg tar analysen hensyn til størrelsen på

kommunale fond og arbeidskapital ett år tidligere enn det året som studere (og disse variablene betraktes derfor som eksogent gitt).

Kommunale fond deles inn i fire grupper:

1. *Bundne driftsfond* er i hovedsak ubrukte øremerkede tilskudd og overskudd på tjenester som etter loven skal leveres til selvkost.
2. *Ubundne kapitalfond* består for eksempel av inntekter fra salg av eiendommer og dette er frie midler.
3. *Bundne kapitalfond* er i hovedsak ubrukte øremerkede tilskudd til investeringsformål og gaver bestemt for investeringer.
4. *Disposisjonsfond* er overskudd fra tidligere år og dette er frie midler.

Arbeidskapital er lik differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. Stor arbeidskapital betyr store likvide beholdninger mens liten eller negativ arbeidskapital betyr liten eller ingen beholdning av likvide midler. *Omløpsmidler* består av kassebeholdning, innskudd på bank- og postgirokonti, sertifikater, ihendehaverobligasjoner, materialbeholdninger og kortsiktige fordringer. *Kortsiktig gjeld* består av kassekreditt og annen kortsiktig gjeld. Den kortsiktige gjelden kan omfatte utgifter som er bokført men ikke betalt ved utgangen av året. Det kan antas at den økonomiske handlingsfriheten er større jo større arbeidskapitalen er. En hypotese er derfor at det er en positiv sammenheng mellom størrelsen på driftsresultatet og arbeidskapitalen.

5.2 Variasjon i brutto driftsresultat 1997 og 1998

Tabell 5.1 viser resultatene fra estimeringen av lineære regresjoner for brutto driftsresultat i 1997 og 1998. Det er foretatt en rekkes analyser der det er testet om flere andre forklaringsvariabler har en signifikant betydning for variasjon i driftsresultatet de to årene. De variablene som er spesifisert i tabellen er de som viser seg å ha størst betydning, enten begge år eller ett av årene.

Generelle eksogene inntekter

Variasjon i statlige rammetilskudd betydde lang mindre for variasjon i driftsresultat enn variasjon i skatteinntekter og avgifter på produksjon av konsesjonskraft i 1997. Dette jevnes ut i 1998, men fremdeles var det slik at variasjon i skatter og avgifter på konsesjonskraft betydde mer for variasjon i brutto driftsresultat også i 1998.

Finansiell situasjon

Størrelsen på *netto avdragsutgifter* – og netto renter som betyr langt mindre – gjenspeiler i stor grad størrelsen på den langsiktige gjelden. Når netto avdragsutgifter økte med 100 kroner per innbygger i 1997, økte brutto driftsresultat med om lag 83 kroner. Det vil si at netto driftsresultat ble en del svekket av økte avdragsutgifter. Denne effekten er langt sterkere året etter, da en økning i avdragsutgiftene med 100 kroner per innbygger, kun medførte en økning av brutto driftsresultat med cirka 65 kroner. Analysen bekrefter med andre ord at netto driftsresultat ble sterkt redusert i 1998 sett i forhold til året før.

Driftsresultatet synes å øke når *arbeidskapitalen* foregående år øker. Effekten er forholdsvis svak i 1997 og estimatet er usikkert. Men effekten er sterkere og en god del sikrere året etter. Analyser som ikke gjengis her, viser at driftsresultatet gjennomgående øker når omløpsmidlene året før øker, og reduseres når den kortsiktige gjelden året før øker. Men alt i alt er det en svak og usikker sammenheng mellom brutto driftsresultat og størrelsen på arbeidskapitalen året før.

Fondsmidler kan brukes til å jevne ut variasjon i løpende inntekter. *Bundne driftsfond* året før synes å redusere driftsresultatet i 1997 og øke driftsresultatet i 1998. Det er uklart hva dette skyldes. *Bunden kapitalfond* året før synes å redusere driftsresultatet begge årene, men effekten er langt sterkere og sikrere i 1998 enn i 1997. Det var en ganske sikker positiv sammenheng mellom driftsresultatet i 1997 og størrelsen på *disposisjonsfond* i 1996. Det var en betydelig sterkere negativ og langt sikrere sammenheng mellom driftsresultatet i 1998 og disposisjonsfond i 1997. Kommuneøkonomien var generelt sett langt bedre i 1997 enn året etter. Og det virker som om kommunene jevner ut en del inntektsforskjeller ved å legge opp disposisjonsfond i oppgangstider og bruke av disposisjonsfond i nedgangstider.

Tabell 5.1 *Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsresultat per innbygger målt i 1.000 kroner. Kommunene unntatt Oslo.*

Forklaringsvariabler	1997		1998	
	Estimat	p-verdi	Estimat	p-verdi
Statlige rammetilskudd	0,165	0,000	0,145	0,000
Inntekts- og formuesskatt	0,270	0,000	0,188	0,000
Eiendomsskatt	0,275	0,000	0,317	0,000
Konsesjonsavgifter mv.	0,702	0,000	0,265	0,001
Netto renteutgifter	0,035	0,350	0,478	0,000
Netto avdragsutgifter	0,831	0,000	0,650	0,000
Arbeidskapital året før	-0,004	0,876	0,022	0,251
Bundne driftsfond året før	-0,208	0,000	0,200	0,000
Bundne kapitalfond året før	-0,045	0,707	-0,139	0,130
Disposisjonsfond året før	0,068	0,058	-0,105	0,000
Øremerket i alt	0,326	0,000	0,050	0,506
Øremerket administrasjon	-0,573	0,315	-0,600	0,250
Øremerket grunnskole	0,092	0,750	-0,299	0,320
Øremerket annen undervisn.	0,919	0,002	-0,301	0,267
Øremerket helse	-0,783	0,022	0,066	0,850
Øremerket sosial	0,453	0,488	1,354	0,036
Øremerket pleie og omsorg	0,062	0,817	-0,411	0,100
Innbyggere 0 år	91,863	0,003	47,495	0,092
Innbyggere 6-15 år	4,401	0,447	8,072	0,164
Innbyggere 67-79 år	11,689	0,031	11,445	0,037
Innbyggere 80 år og eldre	-25,461	0,001	-23,073	0,003
Antall innbyggere invers	-121,274	0,744	232,345	0,497
Gjennomsnittlig reisetid	0,000	0,968	-0,016	0,012
Innbyggere bosatt spredt	0,216	0,502	-0,599	0,060
Sats sosiale utgifter	5,780	0,020	3,089	0,192
Andel sykefravær	1,786	0,670	-9,406	0,053
Dummy enkeltkommuner	..	..	..	..
Konstantledd	-6,632	0,000	-4,031	0,009
Multipel korrelasjonskoef.	0,886		0,775	

Alle variabler er målt per innbygger dersom ikke annet er oppgitt. Det inngår dummy-variabler for syv kommuner i 1997 og seks kommuner i 1998.

Øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd i alt økte driftsresultatet i 1997. Dette betyr ikke nødvendigvis en stor lekkasje, det kan innebære at kommunene la opp bundne driftsfond. Estimater for de spesifiserte øremerkede tilskuddene må ses i forhold til estimatet for øremerkede tilskudd i alt. Virkningen av øremerkede tilskudd til sentraladministrasjon, grunnskole, sosiale

tjenester og pleie- og omsorg kan ikke på statistisk grunnlag skilles fra den generelle virkningen av øremerkede tilskudd i 1997. Tilskudd til andre undervisningsformål øker driftsresultatet, noe som kan skyldes at kommunene avsetter midler til investeringsformål. Øremerkede tilskudd til helsetjenester reduserte driftsresultatet i 1997.

Det var ingen signifikant sammenheng mellom brutto driftsresultat og øremerkede tilskudd i alt i 1998. Det mest markerte trekket er virkningen av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg. *Øremerkede tilskudd til pleie og omsorg reduserte brutto driftsresultat i 1998, mens virkningen var motsatt i 1997.* Dette er nok en indikasjon på at aktivitetskravet knyttet til øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen har "låst" ressursbruken i pleie og omsorgssektoren.

Analyser, som ikke gjengis her, viser at det i første rekke er i kommuner der frie inntekter er høyere enn 120 prosent av det aritmetiske gjennomsnittet, at driftsresultatet reduseres av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg i 1998. Dette *kan* bety at de mindre velstående kommunene må foreta sterkere prioriteringer mellom ulike formål mens de rikeste kommunene kan redusere driftsresultatet og ikke foreta så store omprioriteringer mellom ulike sektorer.

Investeringsbehov / etterspørselsforhold

En høy andel nyfødte betyr at behovet for barnehager øker om noen år. Estimater for andelen null-åringer er stor og ganske sikkert, særlig i 1997. Dette kan indikere at mange fødsler medfører at kommunene legger opp midler for investering i barnehager. En annen mulighet er at rike kommuner tiltrekker seg nye foreldre.

Det er også en positiv sammenheng mellom driftsresultatet og andelen innbygger i alderen 6-15 år, noe som kan skyldes et økt investeringsbehov i grunnskolen.

Det er en sterk og signifikant positiv sammenheng mellom driftsresultatet og andelen innbyggere 67-79 år. På den annen side er det en enda sterkere og sikrere negativ sammenheng mellom driftsresultatet og andelen innbyggere 80 år og eldre. En høy andel forholdsvis unge eldre betyr at behovet for investeringer vil øke om noen år, og analysen indikerer at dette gir seg utslag i at driftsresultatet øker, mens en høy andel eldre eldre reduserer driftsresultatet.

Kostnadsforhold

Variasjon i kostnadsforhold synes å ha mindre betydning for størrelsen på driftsresultatet.

5.3 Sammendrag – brutto driftsresultat

Brutto driftsresultat er lik generelle inntekter pluss sektorfordelte driftsinntekter fratrukket driftsutgifter. Netto driftsresultat er lik brutto driftsresultat fratrukket netto renteutgifter og netto avdragsutgifter. Inneværende års driftsresultat er et dynamisk bindeledd mellom fortid og fremtid. Brutto driftsresultat skal benyttes til å finansiere tidligere års underskudd, tidligere års investeringer gjennom betaling av renter og avdrag samt inneværende års og fremtidige investeringer.

Øremerkede tilskudd i alt økte driftsresultatet i 1997 og det var ingen forskjell på den generelle virkningen og virkningen av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg. Det var ingen signifikant sammenheng mellom brutto driftsresultat og øremerkede tilskudd i alt i 1998. Derimot reduserte øremerkede tilskudd til pleie og omsorg brutto driftsresultat i 1998, mens virkningen var motsatt i 1997. Dette er nok en indikasjon på at

aktivitetskravet knyttet til øremerkede tilskudd i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen har "låst" ressursbruken i pleie og omsorgssektoren.

Analyser, som ikke gjengis her, viser at det i første rekke er i kommuner der frie inntekter er høyere enn 120 prosent av det aritmetiske gjennomsnittet, at driftsresultatet reduseres av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg i 1998. Dette *kan* bety at de mindre velstående kommunene må foreta sterkere prioriteringer mellom ulike formål mens de rikeste kommunene kan redusere driftsresultatet og ikke foreta så store omprioriteringer mellom ulike sektorer.

Litteratur

Borge, Lars-Erik (1996): The political economy of budget deficits: A study of Norwegian local governments. I doktorgradsavhandlingen Economic constraints and political behavior: *Six essays on local public finance in Norway*. Oslo. Sosialøkonomisk institutt.

Gujarati, Damodar N. (1995): *Basic econometrics*. New York. McGraw-Hill

Maddala G.S. (1992): *Introduction to Econometrics*. New York. Macmillan Publishing Company

NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Oslo 1996. Kommunal- og arbeidsdepartementet

Aaberge and Langørgen (1997): *Fiscal and Spending Behavior of Local Governments: An Empirical Analysis Based on Norwegian Data*. Discussion Paper 196. Oslo. Statistisk sentralbyrå.