

Kim Christian Astrup
Per Medby

Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Samfunnsøkonomisk
lønnsomhetsanalyse av
gjeldsrådgivning i norske
kommuner

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2012:18.	Modeller for utleie med sosiale formål.
NIBR-rapport 2011:27	Langtidsleietakere i det norske boligmarkedet. En empirisk analyse.
NIBR-rapport 2011: 29	Leieboerorganisering i Norge
NIBR-notat 2013:108	Unge i randsonen. En kvalitativ studie av unge som står utenfor boligmarkedet.
NIBR-notat 2012:110	Housing Affordability
NIBR-rapport 2013:22	Unge etablering på boligmarkedet- er stigen trukket opp?
NIBR-rapport 2013:28	Økonomisk risiko og boligeie

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,-og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Kim Christian Astrup
Per Medby

Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner

NIBR-rapport 2013:16

Tittel: **Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner**

Forfatter: Kim Christian Astrup og Per Medby

NIBR-rapport: 2013:16

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-008-6

Prosjektnummer: 2969

Prosjektnavn: The financialization of social welfare

Oppdragsgiver: Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) og Norges Forskningsråd

Prosjektleder: Kim Christian Astrup

Referat: Dette forskningsprosjektet inngår forskningsrådsprosjekt «Financialisation of Social Welfare» som inngår i VAM- programmet. I rapporten analyseres nyttevirkningene og kostnadene av det kommunale tjenestetilbudet på økonomisk rådgivning for husstander som har gjeldsproblemer.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2014

Antall sider: 89

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2014

Forord

Denne rapporten er finansiert av Norges Forskningsråd. Forskningsprosjektet er et delprosjekt i forskningsrådsprosjekt «Financialisation of Social Welfare» som inngår i VAM-programmet¹. Statens institutt for forbruksforskning har hatt hovedansvar for gjennomføring av prosjektet. Formålet med prosjektet er å se nærmere på sammenhengen mellom finansialisering og sosial velferd, og ikke minst hvordan økonomisk rådgivning, i både offentlig og privat regi, påvirker denne sammenhengen.

På NIBR har prosjektarbeidet har vært delt mellom Kim Christian Astrup og Per Medby. Astrup har vært prosjektleder. Rapporten er en skrivestafett: Astrup har i hovedsak skrevet kapitlene 1, 2.1 og 6, mens Medby har skrevet kapittel 2.2 , 3, samt vedlegget. Kapittel 4, 5 og 7 er utarbeidet i felleskap.

Rolf Barlindhaug har kvalitetssikret de kvantitative analysene og Guri Mette Vestby har lest siste utkast og gitt kommentarer.

Gjeldsproblemer og tvangssalg har store implikasjoner for dem som rammes. Gjeldsrådgivning i kommunal regi gir verdifull og viktig bistand til dem som rammes både direkte og indirekte. Det er derfor viktig å få dypere forståelse for nytten og kostandene knyttet til disse tjenestene. Dette vil i sin tur gi bidrag til en optimal dimensjonering av de kommunale tjenestene.

En stor takk til alle kommunale informanter som har satt av verdifull tid i en travel hverdag. Uten den velvillighet som de har vist hadde prosjektet ikke vært mulig å gjennomføre.

¹ VAM er det største samfunnsvitenskapelige forskningsprogrammet i Norge og administreres av Norges Forskningsråd. Programmet dekker et stort tematisk felt, mange disipliner og samfunnssektorer, og skal gi kunnskap som kan anvendes i utformingen av politikk og i forvaltningen av offentlige ordninger.

En særlig takk til Christian Poppe fra SIFO, som har vært prosjektleder for det overnevnte VAM-prosjektet «Financialisation of Social Welfare», og som har lest gjennom hele rapporten og kommet med mange verdifulle innspill underveis.

Oslo, april 2014

Guri Mette Vestby
Konstituert forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	6
Figuroversikt	7
Sammendrag.....	8
Summary	11
1 Innledning.....	14
1.1 Bakgrunnen for prosjektet.....	14
1.2 Litt om økonomisk rådgivning i kommunene	15
1.3 Rapportens videre disposisjon	16
2 Samfunnets behov for gjeldsrådgivning.....	18
2.1 Et dynamisk perspektiv på behovet for gjeldsrådgivning.....	18
2.2 Husholdningenes gjeldsopptak og behovet for gjeldsrådgivning.....	19
2.3 Betydningen av boligpolitikk og den juridiske regulering for kredittopptak	21
2.4 Sammenhengen mellom gjeldsproblemer og levekår.....	22
2.4.1 Metodisk tilnærming.....	23
2.4.2 Omfanget av økonomi- og gjeldsproblemer i norske husholdninger	24
2.4.3 Konsekvenser av rentesjokk.....	29
2.4.4 Andre undersøkelser av husholdningenes finansielle robusthet.....	31
2.4.5 Samsvar mellom rådgivningsbehov og rådgivningstjenesteproduksjon?	31
2.5 Hva er optimal produksjon av gjeldsrådgivning?- Produksjon og skalaforhold i offentlig sektor	33
3 Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsråd- givning i norske kommuner. Teoretisk del.	38
3.1 Ulike typer samfunnsøkonomiske analyser	39

3.2	Hovedprinsippene i samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser.....	41
3.2.1	Sammenveiling av virkninger som opptrer på ulike tidspunkter og behandling av risiko	42
3.2.2	Hvilke kalkulasjonspriser bør benyttes?.....	45
3.2.3	Kvantifisering når markeder ikke finnes.....	47
3.2.4	Tilfeller hvor kvantifisering er umulig/vanskelig	48
3.2.5	Fordelingsvirkninger.....	49
3.3	Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av kommunal gjeldsrådgivning. Noen utfordringer.	51
3.3.1	Tilnærming basert på alternative anvendelser.....	53
3.3.2	Tilnærming basert på forsikring.....	54
4	Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner. Empirisk tilnærming og datagrunnlag.....	56
4.1	Kostnader.....	56
4.2	Nytte	57
4.2.1	Hvor mange har nytte av tjenesten?	57
4.2.2	Hvordan kan nytten måles?	58
4.3	Behandlingen av investeringer	62
4.4	Tabelloppstilling av nytte- og kostnads-komponenter	62
4.5	Tabelloppstilling av forutsetninger og datakilder	63
4.6	Alternativ innfallsvinkel basert på forsikring	65
5	Empiriske resultater - Er kommunal gjeldsrådgivning samfunnsøkonomisk lønnsomt?	66
5.1	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet med virkninger på arbeidstilbud	66
5.2	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet uten virkninger på arbeidstilbud	69
5.3	Utelatte effekter – hva kan tenkes?	70
5.4	Alternativ framgangsmåte basert på forsikring.....	71
6	Gjeldsrådgivning i privat eller offentlig regi? En komparasjon med Danmark	72
6.1	Gjeldsrådgivning i privat versus offentlig regi.	72
6.2	Gjeldsrådgivning i Danmark	76
6.3	Bør Norge overlate gjeldsrådgivningen til det private markedet?	77
7	Avsluttende oppsummering og konklusjon.....	78

7.1	Oppsummering av kapitlene i rapporten.....	78
7.2	Oppsummerende konklusjon.....	81
	Litteratur	83
Vedlegg 1	Optimal skala i offentlig produksjon.....	85

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Andeler av husholdningene med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og ekvivalensinntekt(kvadratrotskala). I prosent	25
Tabell 2.2	Fordeling av husstander med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og alder på (hovedperson i husholdet). I prosent.....	26
Tabell 2.3	Fordeling av husstander med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og geografisk fordeling. I prosent	27
Tabell 4.1	Årsverk knyttet til gjeldsrådgivning ved årets utløp...	57
Tabell 4.2	Antall mottakere av gjeldsrådgivning.....	58
Tabell 4.3	Nytte- og kostnadskomponenter ved gjeldsrådgivning.....	62
Tabell 4.4	Forutsetninger og datakilder.....	63
Tabell 4.5	Datakilder.....	64
Tabell 5.1	Beregning av samfunnslønnsomhet av gjeldsrådgivning. Versjon med virkninger på arbeidstilbud.	67
Tabell 5.2	Beregning av samfunnslønnsomhet av gjeldsrådgivning. Versjon uten virkninger på arbeidstilbud.	69

Figuroversikt

Figur 2.1	Illustrasjon av en U-formet kostnadsstruktur for en kommune.....	35
Figur 5.1	Samvariasjon mellom samfunnsøkonomiske overskudd med ulike estimater på hvordan kommunal gjeldsrådgivning forhindrer arbeidsuførhet.	71

Sammendrag

Kim Christian Astrup og Per Medby

Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner

NIBR-rapport: 2013:16

I kapittel 2 foretar vi en preliminær behovsanalyse for gjeldsrådgivning ved å se på nærmere på omfang og sammensetning av økonomi og gjeldsproblemer i norske husholdninger. Ved hjelp av analyser av leveårsanalyser bruker vi tilnærmingen med økonomisk margin til å estimere omfanget av økonomi- og gjeldsproblemer. Våre anslag tilsier om lag 180 000 norske husstander har en anstrengt økonomi. De fleste av disse befinner seg i det laveste inntektskvintilet, og er under 35 år. I følge KOSTRA- statistikk rapporterer norske kommuner om lag 30.000 økonomiske rådgivningssaker i året. Dette innebærer kun 17 prosent husstander med økonomi- eller gjeldsproblemer. I flere kommuner rapporteres det også om lange ventetid før man får tilgang til tjenesten. Til tross for lav arbeidsledighet og lavt rentenivå synes derfor etterspørsel etter kommunal økonomi- og gjeldsrådgivning å være større enn tilbudet. Dagens produksjonsnivå av tjenester synes derfor å være underdimensjonert. Dette forsterkes av at omfanget av økonomi- og gjeldsproblemer raskt kan øke dersom enten renta eller arbeidsledigheten stiger. Dagens behov for økonomi- og rådgivning henger sammen både sammen med lett tilgang til kreditt, kombinert med sterk pressgrad i boligmarkedet, med høy vekst i både boligpriser og leienivå. Behovet for økonomi- og gjeldsrådgivning må også sees i sammenheng med strukturelle faktorer som boligpolitikk og innretningen av boligfinansieringen. Kombinasjon høy forekomst av flytende rente på boliglån, og høy eierandel blant lavinntektshushold skaper et stort omfang av finansielt sårbare husholdninger.

Den preliminnære behovsanalyse trekker derfor isolert i retning av at dagens kommunale produksjonsnivå av gjeldsrådgivningstjenester er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Denne påstanden blir i kap.4 og kap. 5 systematisk etterprøvd. Uavhengig av om dagens nivå er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ulønnsomt, oppstår spørsmålet om hva som er det samfunnsøkonomisk optimale produksjonsnivået av kommunale gjeldsrådgivningstjenester. Dersom dagens produksjonsnivå er samfunnsøkonomisk ulønnsomt trekker det i retning av å redusere produksjonen. Og tilsvarende; er det samfunnsøkonomisk lønnsomt, trekker det i retning av å øke produksjonen ytterligere

Kapittel 4 drøfter hvordan den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av gjeldsrådgivningstjenester kan måles. Den dominerende innsatsfaktoren i produksjonen av gjeldsrådgivningstjenesten er arbeidskraft og kostnadene er hovedsakelig lønnskostnader. Det er lave kapitalkostnader, når det sees bort fra at kapasitetsutvidelser kan sees på som investeringer.

Gjeldsrådgivningstjenesten har som formål å unngå ugunstige utfall som tvangssalg og utkastelser. Tjenesten forsøker også i noen tilfeller å etablere gjeldsettergivning. I tillegg framskaffer tjenesten generell konsultasjon og veiledning.

Kostnadene ved gjeldsrådgivningstjenesten er stort sett lønnskostnader som er antall årsverk multiplisert med lønn. Nyten av gjeldsrådgivningstjenester er mer komplisert å anslå. Vi må her skille mellom direkte effekter som består av: unngåtte tvangssalg, unngåtte utkastelser, konsultasjons- og veiledningseffekt og gjeldsettergivning, og indirekte effekter hvis gjeldsproblemer eller andre problemer fører til sykdom, uførhet og arbeidsledighet. Det er også potensielle besparelser knyttet til utgifter til sosialhjelp dersom gjeldsrådgivningstjenesten er velfungerende. I tillegg er det nytteeffekter knyttet til livskvalitet ved å fortsette å bo i et kjent område, men dette er vanskelig å måle.

Fordelingsvirkninger er viktig ved gjeldsettergivning fordi det kun vil være ved ulik vektning av kreditorers og debitorers interesser at gjeldsettergivning vil ha noen samfunnsøkonomisk betydning. Ved en uveid analyse vil gjeldsettergivning være et nullsumspill. Vekting kan begrunnes både ut fra at penger på marginen betyr mer for låntakere enn utlånere, da sistnevnte gruppe har større økonomiske ressurser. De disponerer dessuten en større portefølje og kan spre

risiko. Et tap på ett enkelt prosjekt spiller liten rolle for kreditorene, mens det betyr mye for kreditorer. Inkludering av fordelingsvekter i analysen reiser imidlertid nye problemer, da det ikke er noen enighet verken om vekter bør brukes eller hva som bør være grunnlaget for slike vekter.

Kapittel 5 presenterer resultatene av et forsøk på samfunns-økonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivningstjenesten. Det er stor usikkerhet knyttet til mange av parameterne og forutsetningene, noe som ikke er unikt ved denne typen analyser. Det er blant annet stor grad av usikkerhet om hvor mange som får så store problemer som følge av gjeldsrådgivning at de blir syke, arbeidsledige eller uføre av denne årsaken. Siden produksjonstapet for samfunnet er stort, særlig ved varig uførhet, påvirkes estimatene naturlig nok sterkt av hvilke forutsetninger som gjøres med hensyn til disse virkningene.

Det presenteres resultater både med og uten arbeidstilbudsvirkninger og med og uten fordelingsvekter. Resultatene viser at netto nytten av tjenesten ikke er positiv i de uveide analysene. Fordelingsvirkninger har derfor stor betydning for anslagene.

Et alternativt anslag basert på en forsikringstankegang gir en langt høyere netto nytte av tjenesten.

Summary

Kim Christian Astrup and Per Medby

Cost-benefit analysis of debt counseling in Norwegian municipalities

NIBR Report: 2013:16

In Chapter 2 we make a preliminary needs assessment of debt counseling by looking closely at the extent and composition of the financial and debt problems among Norwegian households. Using analysis of EU- SILC data, we use the approach of economic margin to estimate the extent of financial and debt problems. Our estimates indicate approximately 180,000 Norwegian households have a strained financial situation. Most of these are in the lowest income quintile, and are under 35 years of age. According to KOSTRA statistics of Norwegian municipalities have about 30,000 debt counseling cases a year. This means only 17 percent of households with financial or debt problems. In several municipalities it is reported the long waiting lists before the counseling service can be accessed. Thus, despite low unemployment and low interest rates, the demand for local municipal finance and debt counselling seems to be greater than the supply. Accordingly, the production level of services appears to be undersized. This is reinforced by the fact that the extent of financial and debt problems can quickly increase if either interest rates or unemployment rises. Today's needs of finance and consulting are connected both with easy access to credit, combined with a booming housing market, with strong growth in both house prices and rents. The need for financial and debt counseling must also be seen in the context of structural factors such as housing policy and the design of housing finance. Combining high level of floating rates on mortgages and extensive home ownership among

low income households are indicators of a large number of potential financially vulnerable households.

The preliminary needs analysis therefore suggests that the current municipal production level of debt counseling is economically profitable. This statement is systematically tested in Chapter 4 and Chapter 5. Regardless of whether the current level is economically profitable or unprofitable, the question arises as to what is the socially optimal production level of municipal debt counseling. If current production level is economically unprofitable then the probable conclusion is overproduction of the services, rather than the municipal services are unprofitable as such. And accordingly; if it is economically profitable, it pulls in the direction of increasing production further

Chapter 4 discusses how the economic profitability of debt counseling services can be measured. The dominant factor input in the production of debt counseling is labor and the cost is mainly labor costs.

The purpose of municipal counselling services is to prevent adverse outcomes such as foreclosures and evictions. The service also tries in some cases to establish debt forgiveness. In addition services provide general consultation and guidance.

The benefits of debt counseling are complicated to estimate. We must here distinguish between direct and indirect effects. The primary direct effects are: avoidance of foreclosures, avoided evictions, consultation and advisory power and debt forgiveness. The most important indirect effects of (unsolved) debt problems are illness, disability and unemployment. There are also potential benefits related to reduced spending on social assistance if debt counseling is functioning. In addition, new effects related to quality of life by continuing to live in a known area, but this is difficult to measure.

Distributional effects are important in debt forgiveness because it will only be by an unequal weighting of creditors and debtors' interests that debt settlements will have economic relevance. In an unweighted analysis will debt forgiveness be a zero-sum game. Weighting can be justified both on the basis of that money on the margin means more to borrowers than lenders, as the latter group have greater financial resources. Lenders tend to have bigger

portfolios, with greater possibilities to diversify risks. A loss of a single project makes little difference for creditors, while it means a lot to debtors. Inclusion of distribution weights in the analysis, however, raises new problems, as there is no agreement either on which weights should be used or what should be the basis for such weights.

Chapter 5 presents the results of cost-benefit analysis of debt counseling. There is considerable uncertainty about many of the parameters and assumptions, which are not unique in this type of analysis. This is particularly true for the indirect effects of counselling such as reduced sickness, disability and unemployment. Since production loss to society is huge especially for permanent disability, the estimates are very sensitive to the assumptions made with regard to these parameters.

The results are presented with and without employment effects, as well as with and without allocation weights. The results show that the net benefit of the service is not positive in the unweighted analyzes. Thus, the distributional effects have a major impact on net cost- benefit ratio.

An alternative estimate based on an insurance approach gives a far higher net benefit of the service.

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Dette forskningsprosjektet inngår forskningsrådsprosjekt «Financialisation of Social Welfare» som inngår i VAM-programmet². Formålet med prosjektet er å se nærmere på sammenhengen mellom finansialisering og sosial velferd, og ikke minst hvordan økonomisk rådgivning, i både offentlig og privat regi, påvirker denne sammenhengen. Vi vil i denne rapporten bruke begrepet finansialisering til å betegne den økende betydningen av finansmarkedene, finansielle motiver, finansinstitusjoner for økonomien og dens styrende institusjoner, både på nasjonalt og internasjonalt nivå. Finansialisering har redefinert forholdet den enkelte har til både staten og de globale finansmarkedene. Et eksempel på finansialisering av sosial velferd i norsk kontekst er satsing på å få flere vanskeligstilte inn som boligeiere på bekostning av utbygging av flere kommunale utleieboliger (NOU 2011:13 Rom for alle). Konsekvensen er at flere eksponeres for volatiliteten i finansielle markeder, også for husstander som i utgangspunktet er mindre finansielt robuste. Finanskrisen utgjør et dramatisk eksempel på hvilke konsekvenser det kan få når mindre ressurssterke grupper utsettes for eksponering av finansiell risiko. Gode rådgivningsregimer i forkant av låneopptak, men også ved mislighold av gjeldsforpliktelser, kan bidra til å redusere de potensielt negative implikasjonene av finansialisering. Vi skal i dette prosjektet fokusere på rådgivningstilbudet som oppstår i Norge når betalingsproblemer etter et gjeldsopptak har oppstått. I Norge er dette tilbudet primært i kommunal regi. Det er midlertid få land som har valgt

² VAM er det største samfunnsvitenskapelige forskningsprogrammet i Norge og administreres av Norges Forskningsråd. Programmet dekker et stort tematisk felt, mange disipliner og samfunnssektorer, og skal gi kunnskap som kan anvendes i utformingen av politikk og i forvaltningen av offentlige ordninger.

denne løsning. I dette prosjektet skal vi nærmere på nyttevirkningene og kostnaden knyttet til det kommunale tjenestetilbudet på dette området.

1.2 Litt om økonomisk rådgivning i kommunene

I følge KOSTRA- undersøkelsen til Statistisk Sentralbyrå utgjør omfanget av økonomi- og gjeldsrådgivning i norske kommuner om lag 30 000 saker i året. Vi skal i denne rapporten se nærmere på hvilke nyttevirkinger og kostnader denne kommunale rådgivningsvirksomheten har for det norske samfunnet.

Bakgrunn for kommunens aktivitet på dette området er en lovpålagt plikt til å yte rådgivning til innbyggere med alvorlige økonomiske problemer, slik at de lettere kan få muligheten til å få orden på egen økonomi³. Årsaken til at kommunen er blitt pålagt å tilby et slikt tjenestetilbud, henger sammen med den gjeldskrise som oppsto på slutten av 80-tallet, og som skyldtes en kombinasjon av stor arbeidsledighet, prisfall på boliger, som igjen førte til mange tvangssalg av boliger og store tap. I dag er arbeidsledigheten jevnt lav og omfanget av tvangssalg forholdsvis lite (Holm og Astrup 2009), og dagens behov for gjeldsrådgivning har er knyttet til andre forhold, som vi senere skal komme tilbake til.

Rådgivningen skjer i praksis ved at husstanden med problemene legger frem sine problemer slik at den kommunale rådgiveren kan foreta en nærmere vurdering av situasjonen og komme med forslag til løsninger. Gjeldsrådgivningen kan i en del tilfeller i seg selv bidra til å løse problemene helt eller delvis. Ofte vil rådgiveren kontakte kreditorene etter fullmakt fra klienten for å få i stand betalingsordninger. Dersom problemene ikke lar seg løse direkte gjennom rådgivning, kan dette i seg selv være en indikasjon på at skyldner ikke har muligheter til å gjøre opp for seg. I så fall vil rådgivningen gå over i en ny fase, for eksempel ved utenrettslige gjeldsforhandlinger eller ved at forhandlingene videreføres

³ Etter sosialtjenesteloven av § 4-1 har en kommune plikt til å bistå personer med alvorlige gjeldsproblemer.

gjennom offentlig gjeldsforhandling etter gjeldsordningsloven av 1992. Muligheten for tvungen gjeldsordning er et viktig trumfkort for å sikre effekt av rådgivningen i vanskelige saker. I likhet med lovpålagt kommunal økonomi- og gjeldsrådgivning oppsto gjeldsordningsloven som en offentlig respons på gjeldsbølgen som fulgte i kjølvannet av boligkrakket på slutten av 80-tallet.

Finanskrisen har vist potensialet for turbulens i nasjoner som i hovedsak baserer sin boligpolitikk på eie av egen bolig. Det er derfor latent tapsrisiko i et land hvor de fleste eier egen bolig, og muligheten for gjeldssanering er potensielt viktig dersom man skulle være så uheldig og måtte selge på et tidspunkt hvor boligprisene faller. Gjeldsordningsloven muliggjør at gjeld under visse betingelser kan saneres bort, og gir muligheten for at husstander som er tynget av gjeld kan få kontroll over sin egen økonomi og legge grunnlaget for en ny start.

1.3 Rapportens videre disposisjon

I kapittel 2 skal vi se nærmere på samfunnets behov for økonomi og gjeldsrådgivningstjenester, og ikke minst hvordan dette behov kan varieres med konjunktorell variasjon. Vi diskuterer nærmere hvordan behovet for gjeldsrådgivning er betinget av valg av boligsystem og kredittreguleringsregime. Til slutt vil vi ved hjelp av analyser av levekårsundersøkelsen si noe om omfanget og sammensetningen av økonomi- og gjeldsproblemer i Norge i dag, samt hvordan omfang og sammensetning kan variere med konjunktorelle endringer.

I kapittel 3 går vi inn på det teoretiske grunnlaget for samfunns-økonomisk lønnsomhetsanalyser. Vi diskuterer ulike problemstillinger som oppstår ved anvendelse av denne teorien på økonomi- og gjeldsrådgivning.

I kapittel 4 operasjonaliserer vi teorien, med utgangspunkt i tilgjengelig empiri og egne supplerende empiriske undersøkelser, og i kapittel 5 presenteres og diskuteres resultat av den samfunns-økonomiske lønnsomhetsanalyse.

I kapittel 6 ser vi nærmere på den kommunale gjeldsrådgivningen i komparativt perspektiv. Få land har valgt den norske løsningen med å organisere gjeldsrådgivningen i kommunal regi. Hvilke

velferdspolitiske implikasjoner får denne organiseringsformen sammenlignet med private alternativ? Vi sammenligner den norske kommunale løsningen med den private gjeldsrådgivningen i Danmark.

I kapittel 7 foretar vi en avsluttende oppsummering og diskusjon.

2 Samfunnets behov for gjeldsrådgivning

2.1 Et dynamisk perspektiv på behovet for gjeldsrådgivning

Som en første tilnærming til spørsmålet om den samfunnsøkonomiske lønnsomhet til den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten vil vi begynne med noen overordnede betraktninger om samfunnets behov for gjeldsrådgivning, og hvilke faktorer som bestemmer dette. Det viktig å slå fast at dette behov ikke er konstant, men vil i stor grad avhenge av konjunktorell utvikling i norsk økonomi. I nedgangstider med høy arbeidsledighet og fallende boligpriser vil dette behovet sannsynligvis være betydelig større, enn for eksempel i dagens situasjon preget av lave renter og lav arbeidsledighet. Problemet er at det er svært vanskelig å forutsi når et skifte i konjunktorene inntreffer, og dermed vil det være tilsvarende vanskelig å forutsi samfunnets behov for gjeldsrådgivningstjenester. Det er derfor svært krevende å dimensjonere omfanget av denne rådgivningstjenesten til å tilfredsstille et omskiftelig tjenestebehov gjennom omskiftelige konjunkturer. Dette står i kontrast til mange andre offentlig tjenestetilbud, som for eksempel brannvesen eller helsevesen. Selv om det er betydelig element av tilfeldigheter når det gjelder hvem som rammes for eksempel av en brann, er det ofte på aggregert nivå forutsigbart hvor stort omfanget vil være. På individnivå er det i større grad tilfeldighetene som avgjør hvem blir rammet. For nasjonen som helhet vet vi omtrent hvor mange branner vi kommer til å bli utsatt for i 2013. Når det er lite endringer fra år til år forenkler det i betydelig grad samfunnsplanleggingen knyttet til dimensjoneringen av en effektiv beredskap. Dette skaper utfordringer i utformingen av optimal beredskap når gjelder økonomi og gjeldsproblematikk.

2.2 Husholdningenes gjeldsopptak og behovet for gjeldsrådgivning

Selv om de fleste piler i dagens norske økonomiske situasjon peker oppover, betyr ikke det at det ikke er behov for gjeldsrådgivning også i høykonjunkturer. Selv om omfanget av konkurser, arbeidsledighet og tvangssalg er lite i gode tider, er det et annet utviklingstrekk som ofte vil kunne skape problemer, nemlig husholdningenes gjeldsopptak, som er høyest når tidene er gode. Siden midten av 1980-tallet har publikums samlede gjeld i gjennomsnitt økt med nær 8 prosent årlig, noe som i betydelig grad overstiger takten i lønnsveksten. Siden kredittveksten har vært høyere enn inntektsveksten i mesteparten av perioden, har husholdningenes gjeldsbelastning (gjeld / disponibelinntekt) dermed nådd et historisk høyt nivå. Det er mange husholdninger som nå har en gjeld på mer enn fem ganger disponibel inntekt. Andelen holdt seg uendret på 11 prosent fra 2009 til 2010 (Finansiell stabilitet 2/12). Dette tilsvarer om lag 253 000 husholdninger. Den kraftige gjeldsveksten må bl.a. ses i lys av en sterk vekst i boligprisene de siste årene og at utlånsrentene i deler av perioden var svært lave. Prognosene til Norges Bank og Finanstilsynet tilsier at kredittveksten vil øke ytterligere i årene fremover (Finansielt utsyn 2012, Finansiell stabilitet 02/12). Det høye gjeldsopptaket kan skape problemer i seg selv, som vi skal se, men vil også legge mye av grunnlaget for gjeldsproblemene som kan oppstå når konjunktorene etter hvert endres. Høy gjeldsgrad har økt husholdningssektorens sårbarhet ved arbeidsledighet, redusert inntekt og renteoppgang. Høy belåningsgrad korrelerer med høy rentebelastning. I 2011 hadde 55 000 husholdninger renteutgifter som utgjorde mer enn 30 prosent av disponibel inntekt. Ved en renteoppgang på to prosentpoeng vil antall husholdninger med renteutgifter på mer enn 30 prosent av inntekten, øke til om lag 180 000 (Finanstilsynet, 2012). Gjelden har økt mest blant de yngste og i lavinnteksgruppene, noe som gjør disse husholdningene særlig utsatte i økonomiske nedgangstider. Husholdningenes sårbarhet for fall i boligprisene er generelt høy.

Den sterke veksten i husholdningenes kredittopptak er også et resultat av at det i de siste årene ble betydelige enklere å bruke boligformuen til konsumformål. Det er særlig innføring av

rammelånsordningen i 2006 som har bidratt til dette. Rammelån innebærer et forbrukslån med pant i boligen innenfor en ramme på 70 prosent av boligens verdi, jevnfør Finanstilsynets retningslinjer for boliglån (Finanstilsynet 2011). Gjennom denne ordningen har boligkapital utover 25 prosent blitt gitt muligheten for å bli likvide midler. Ordningen er blitt meget populær og utgjør en stadig økende andel av boliggjelden til husholdningene. Ved utgangen av 2010 utgjorde rammelån nesten 27 prosent av husholdningenes totale utestående lån med pant i bolig (Finanstilsynet 2011). Ved utgangen av 2011 var 85 prosent av husholdningenes samlede utestående gjeld til kredittinstitusjonene på 2 135 mrd. kroner knyttet til boligkredittprodukter (rammelån) og nedbetalingslån med pant i bolig. Ordningen innebærer at kredittrisiko i større grad overføres også til mer etablerte eiere, samt at risikoeksponering for individuelle boligeiere for mulig boligprisfall strekker seg over betydelig lengre perioder enn det gjorde tidligere. Selv om finanstilsynets krav om at kun egenkapital utover 30 prosent kan tas ut gjennom rammelån, skaper ordningen en ikke-ubetydelig risiko for boligeiere. Det bør være nok å minne om de kraftige boligprisfall vi så i USA, Irland og Spania under finanskrisen. Vi trenger ikke dra lenger enn til København, hvor boligprisene falt med hele 40 prosent under finanskrisen. På den annen side bidrar rammelånsordningen til at store boligformuer i større grad kan nyttiggjøres og fordeles over livsløpet. Dermed kan også rammelån være risikoreduserende.

For å oppsummere: det høye gjeldsopptak knyttet til bolig blant norske husholdninger har skapt et relativt stort omfang av sårbare og utsatte husholdninger, særlig i de yngre alderssegmentene. Dette utgjør en viktig behovsindikator for gjeldsrådgivning i Norge. Høyt gjeldsopptak skaper et potensielt stort behov for økonomi- og gjeldsrådgivning både i gode og dårlige tider. I gode tider er primærrisikoen risikoen for renteøkninger for dem som har høy gjeldsbelastning. Forklaringen på dette er at de fleste norske boligeiere har flytende rente, og Norges bank setter styringsrente med formålet å stabilisere inflasjonen. For å oppnå et stabilt inflasjonsnivå og å realisere inflasjonsmålet på 2.5 prosent over tid, vil Norges Bank typisk sette renten høyt i gode tider for å dempe inflasjonspresset, og tilsvarende sette renta lavt i dårlige tider for å øke inflasjonspresset. Dette pengepolitiske regimet, i motsetning til tidligere varianter, skaper en desynkronisering av høy rente og høy

arbeidsledighet. Inflasjonsstyring bidrar således til å redusere de negative effektene av høy arbeidsledighet ved å holde renta lav i dårlige tider, og å holde renta relativt høy i gode tider, hvor arbeidsledigheten er lav. Ulempen er at potensielt mange, særlig i lavinntektssegmentet, kan få betalingsproblemer selv i perioder hvor arbeidsledigheten er lav.

2.3 Betydningen av boligpolitikk og den juridiske regulering for kredittopptak

En viktig bakenforliggende årsak til at høye gjeldsopptak skaper et potensielt stort behov for gjeldsrådgivning, er utformingen av norsk boligpolitikk. Norsk boligpolitikk går i hovedsak ut på å gjøre boligeie tilgjengelig for flest mulig, også for lavinntektsgrupper. Norsk boligpolitikk har i stor grad lyktes med sin hovedambisjon ettersom Norge har den høyeste eierandel i Norden, og en av de høyeste i verden. En utfordring er at finansielt mindre robuste husholdninger blir boligeiere, og som således kan være mer eksponerte for risikoen ved boligeie. De potensielt negative aspektene av denne politikken forsterkes gjennom utstrakt bruk av flytende rente på boliglån (Finanstilsynet 2011).

Behovet for gjeldsrådgivning må også sees i lys av den juridiske reguleringen av gjeldsopptak. Jo mer liberale reglene er knyttet til kredittopptak, jo større er sannsynligheten for store og potensielt ikke-bærekraftige gjeldsopptak, desto større vil også behovet for gjeldsrådgivning være. Et nærliggende eksempel er dagens muligheter for å finansiere alminnelig forbruk gjennom kredittkort gjeld. Mangel på gjeldsregister i Norge gjør at kredittkortselskap i praksis ikke kan gjennomføre en reell kredittvurdering i forbindelse kredittkort lån. Dette har medført at man i større grad har mulighet for å drive spekulasjonsdrevet utlånspraksis hvor enkelte husholdninger har kunnet gjennomføre store og ikke-bærekraftige låneopptak ved hjelp av kredittkort. I flere tilfeller har låneopptak senere blitt tatt opp for å betjene andre låneopptak, og så videre, med ødeleggende personøkonomiske konsekvenser.

Også i boligfinansieringen har det vært tendenser til spekulativ utlånsvirksomhet. Borgersen og Hungnes (2009) viser at i begynnelsen på 2000-tallet og frem til pristoppen i 2007 la norske

banker mindre vekt på husholdningenes gjeldsbetjeningsevne i utlån til bolig enn tidligere. Den lette tilgangen til kreditt bidro til økt tilstrømning av førstegangskjøpere inn i eiermarkedet i perioder med høye boligpriser, noe som medførte at flere unge husholdninger tok opp store lån i forhold til inntekten.

På denne bakgrunn kom Finanstilsynet i 2010 med rundskrivet *Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål* (Finanstilsynet, 2010). Formålet med retningslinjene var å begrense bankenes liberale utlånspolitikk og dermed bidra til mer robust boligfinansiering og større stabilitet i boligmarkedet. I rundskrivet heter det: «Høy gjeld, høye belåningsgrader på boligen, flytende renter og lite avdragsbetalinger gjør et vesentlig antall norske husholdninger sårbare for økte renter eller økonomiske tilbakeslag.» (Finanstilsynet, 2010). Innstrammingsforslagene til Finanstilsynet innebar blant annet at boliglån ikke skal overstige 85 prosent av boligens markedsverdi, og at samlet belåning skal ikke overstige tre ganger samlet bruttoinntekt (Finanstilsynet, 2010). De potensielle positive reguleringsvirkningene når det gjelder robustifisering av boligfinansieringen, kan være delvis redusert gjennom økt bruk av startlånet etter at retningslinjene ble innført. Kommunenes utlånsvirksomhet gjennom startlånsordningen er ikke gjenstand for finanstilsynets retningslinjer.

2.4 Sammenhengen mellom gjeldsproblemer og levekår

Vi skal i dette delkapittel se nærmere på forholdet mellom gjeldsproblemer og levekår ved hjelp av Levekårsundersøkelsen⁴. Vi vil ved hjelp av disse analysene si noe om omfanget av husstander med anstrengt økonomi og gjeldsproblemer, og de sosioøkonomiske kjennetegn og levekårsutfordringer denne gruppen har. Vi vil også si noe om hvordan omfanget av husstander med økonomiske problemer påvirkes av endringer i økonomiske rammevilkår. Dette vil vi gjøre gjennom simulering av rentesjokk på levekårsdata.

Analysen av omfang av økonomiproblemer i norske husstander, samt hvordan dette påvirkes av konjunkturrell variasjon, vil gi oss

⁴ Vi har basert oss på SSBs levekårsundersøkelse fra 2007.

en indikasjon på i hvilken grad dagens kommunale rådgivningstjeneste er dimensjonert til å bistå og håndtere de økonomiske problemer norske husstander står over for, og kan stå over for i nær fremtid. Graden av under/overdimensjonering vil kunne gi viktig supplerende informasjon til de samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegningene av dagens produksjonsnivå av økonomi- og gjeldsrådgivningstjenester i kommunene.

2.4.1 Metodisk tilnærming

Vi skal tilnærme oss spørsmålet om å avgrense økonomi- og gjeldsproblemer i norske husholdninger ved å bruke begrepet økonomisk margin. Økonomisk margin uttrykker størrelsen på det beløpet som husholdningen sitter igjen med av inntekten når skatt, boutgifter og alminnelig levekostnader er dekket (Vatne 2006)⁵. Vi vil definere husholdninger med økonomi- og gjeldsproblemer som de som har en negativ økonomisk margin, det vil si at de ikke har råd til et normert minstekonsum, etter at boutgiftene er dekket. Vi ser både på boligeiere og leietagere. I perioder med lavt rentenivå (som nå) så vil negativ økonomisk margin for boligeiere typisk være et uttrykk for et misforhold mellom inntekt og gjeld. For leietagere kan negativ økonomisk margin være uttrykk for misforhold mellom husleie og inntekt, som igjen kan skyldes lav inntekt eller høy husleie, eller en kombinasjon. Negativ økonomisk margin blant leietagere kan selvsagt også være uttrykk for gjeld, eksempelvis høy forbruksgjeld.

Det er flere fordeler med å bruke tilnærmingen med økonomisk margin sammenlignet med den mer tradisjonelle indikatoren ”samlet gjeld i prosent av samlet disponibel inntekt”. Et viktig problem er at den ikke tar hensyn til inntektsnivået. Husholdninger med høye inntekter kan betjene relativt mer gjeld enn de med lave inntekter. For det andre tar ikke den tradisjonelle indikatoren hensyn til fundamentale forskjeller mellom husholdningene, som alder og utviklingen i antall personer og sysselsatte per husholdning. Vi beregner økonomisk margin for husholdninger som er representert i utvalget til levekårsundersøkelsen til Statistisk

⁵ For å beregne alminnelige levekostnader har vi tatt utgangspunkt i SIFO-budsjettets minstesatser.

sentralbyrå. I beregningene har vi holdt utenfor enslige under 35 år som studerer eller går på skole.

2.4.2 Omfanget av økonomi- og gjeldsproblemer i norske husholdninger

I følge vår levekårsanalyse⁶ er omfanget av husholdninger som har negativ økonomisk margin samlet sett 8 prosent. Andelen er 23 prosent blant leietakerne og 4 prosent blant eiere. Dette betyr at om lag hver trettende husholdning har negativ økonomisk margin. Dette tilsvarer i alt 184 000 husholdninger, hvorav 74 000 boligeiere og 110 000 leietagere. Leietagere er således overrepresentert i denne statistikken.

Vi skal videre se hvordan negativ økonomisk margin fordeler seg etter ulike sosioøkonomiske kjennetegn som inntekt, alder, husholdningstype og geografi.

Inntektsfordeling til husholdninger med økonomiske problemer

Negativ økonomisk margin er primært et resultat av et misforhold mellom boutgifter og inntekt, hvilket for boligeiere innebærer et misforhold mellom gjeld og inntekt. I prinsippet kan slike misforhold oppstå også på høyere inntektsnivåer, men vi vil forvente at majoriteten av husstander med negativ økonomisk margin vil forekomme i lavinntektssjiktet.

For å kunne sammenligne inntektene til forskjellige typer husholdninger er det vanlig at husholdningsinntekten justeres ved hjelp av såkalte ekvivalensskalaer eller forbruksvekter. Man beregner da inntekt etter skatt per forbruksenhet. Disse forbruksvektene skal både ta hensyn til at store husholdninger trenger høyere inntekt enn mindre husholdninger for å ha tilsvarende levestandard, men også at store husholdninger vil ha stordriftsfordeler når det gjelder flere goder (f.eks. TV, vaskemaskin, avis, bredbåndstilknytning, elektrisitetsutgifter etc.). Ifølge EUs skala skal første voksne husholdningsmedlem ha vekt lik 1, mens de neste voksne får vekt lik 0,5 og barn vekt lik 0,3 hver. Etter denne ekvivalensskalaen trenger derfor en

⁶ Levelårsanalysen er gjort på Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse fra 2007.

tobarnsfamilie bare en samlet inntekt tilsvarende 2,1 ganger inntekten til en enslig, for å ha samme levestandard.

Nedenfor viser vi en tabell med fordelingen av husstander med negativ økonomisk margin etter disposisjonsform og ekvivalensinntekt.

Tabell 2.1 *Andeler av husholdningene med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og ekvivalensinntekt(kvadratrotskala). I prosent*

Ekvivalensinntekt i kvintiler	Leiere	Eiere	Alle
-160 000	50	32	42
160-214 000	0	3	2
215-264 000	0	1	1
265-326 000	0	1	1
327 000+	0	1	1
Alle	23	4	8

Inntektskategoriene refererer til fordelingen av ekvivalensinntekt til landets samtlige husholdninger. Hver inntektskategori representerer kvintil fra samlet inntektsfordeling. Det vil si at 20 prosent av Norges befolkning har en ekvivalensinntekt på 160 000 eller lavere, 40 prosent på 214 000 eller lavere, osv. På denne måten kan vi sammenligne inntektsfordelingen til de som har negativ økonomisk margin med befolkningen for øvrig. Tabellen viser at lavinntektsgrupper, ikke overraskende, utgjør den største gruppen med betalingsproblem. 42 prosent av husholdningene i laveste inntektskvintil har negativ økonomisk margin.

Lavinntektsgrupper vil bruke en forholdsvis større andel av inntekten til alminnelige forbruksutgifter⁷, og vil dermed ha mindre marginer. Den sterke veksten vi har sett de siste årene i både leie- og eiermarkedet, vil dermed gå særlig sterkere utover denne gruppen. Når det gjelder leietagere i det laveste inntektskvintilet, så vil årsaken til den negative marginen primært skyldes relativt høye leieutgifter. Misforholdet mellom leieutgifter forsterkes av mangel på til skattesubsidier som eierne får. Noen i leiegruppen vil også ha negativ margin som følge av høy forbruksgjeld. Blant eierne i lavinntektskvintilet, vil den negative marginen i mye større grad

⁷ Eksempelvis målt gjennom SIFOs forbrukssatser

skyldes gjeldsproblemer, det vil si et misforhold mellom gjeld og inntekt. Denne gruppen vil være særlig sårbar for fremtidige renteøkninger.

Det er imidlertid relativt overraskende at negativ økonomisk margin i så liten grad forekommer i de øvrige kvintilene. Dette må imidlertid sees i sammenheng med den høyere forekomsten av boligeie i de høyere inntektssegmentene, samt dagens lave rentenivå. Fordelingen av negativ margin i forhold til inntekt kan raskt endre seg ved en normalisering av rentenivået. Dette poenget vil vi diskutere nærmere i 2.4.3.

I følge våre analyser er dagens omfang av økonomi- og gjeldsproblemer i sterk grad korrelert med lav inntekt. Dette resultatet er imidlertid betinget av det lave rentenivået.

Aldersfordeling

I tabellen nedenfor ser vi hvordan økonomi- og gjeldsproblemer fordeles etter alder.

Tabell 2.2 *Fordeling av husstander med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og alder på (hovedperson i husholdet). I prosent*

Alder på hovedpersonen i husholdet	Leiere	Eiere	Alle
Under 35	38	11	22
35-49	13	4	6
50-64	1	2	2
65+	6	1	1
Alle	23	4	8

Som vi ser er gjelds- og økonomiproblemer særlig utbredt blant unge. Hele 22 prosent av hushold hvor hovedperson er under 35, har negativ økonomisk margin. I høyere alderssegmenter avtar andelen raskt med stigende alder, og blant de over 65 er det kun 1 prosent som har negativ økonomisk margin. Det er flere årsaker til dette mønsteret. Høye gjeldsopptak i forbindelse med studier og boligetablering, og lavere arbeidsansiennitet gir lavere lav lønn relativt til senere i karrieren. I tillegg eier yngre i mindre grad sin egen bolig, og får således tilsvarende mindre tilgang til de økonomiske fordelene som boligeie innebærer.

Enslige husholdninger får heller ikke tilgang til de stordriftsfordeler som større husholdninger nyter godt av. Enslige vil også større grad være utsatt for arbeidsledighet og konsekvensene av den, sammenlignet med husholdninger med mer enn en inntekt.

Enkelte unge kan imidlertid bevisst ha valgt høy gjeld grunnet hjelp fra foreldrene, eller høy forventet inntektsutvikling. Negativ økonomisk margin vil altså ikke i alle tilfeller konstituere et gjeldsproblem.

Geografisk fordeling

Boligpriser og leienivå varierer med beliggenheten i landet. I pressområder er det som oftest både høye boligpriser og høyt leienivå. Siden boligpriser og leienivå som oftest vil variere mer i forhold til sentralitet enn lønn, vil hovedhypotesen være at negativ margin er positivt korrelert med sentralitetsgrad. I tabellen nedenfor ser vi hvordan betalingsproblemer fordeler seg etter sentraliseringsgrad.

Tabell 2.3 *Fordeling av husstander med negativ økonomisk margin, etter disposisjonsform og geografisk fordeling. I prosent*

Tettstedets størrelse	Leiere	Eiere	Alle
under 2 000 personer	16	4	6
mellom 2 000 og 20 000 personer	21	3	6
mellom 20 000 og 100 000 personer	19	4	7
100 000 personer eller flere	30	7	12
Alle	23	4	8

Dette korrelasjonsmønsteret observerer vi også i dataene, men i mindre grad enn hva variasjonen i boligpriser og leienivå skulle tilsi.

En forklaring på hvorfor negativ økonomisk margin ikke er sterkere korrelert med sentralitet, kan henge sammen med sentraliseringstendensene i den yngre del av befolkningen. Yngre husholdninger søker i større grad mot de store byene, både for å ta utdanning og for å få jobber. I tillegg kan lavere kvadratmeter priser i utkanten, motvirkes av liteutvalg av mindre boliger.

Førstegangsetablerere kan således bli «tvunget» til å kjøpe større boliger, som ikke nødvendigvis er mye billigere enn en mindre leilighet i byen.

Evnen til å tåle økonomiske uforutsettheter

Vi har så langt brukt økonomisk margin som kriterium for å identifisere de som har økonomi- og gjeldsproblemer per i dag. For enkelthushold kan den økonomiske marginen endre seg med endringer i makroøkonomiske rammevilkår, ved inntektsreduksjon som følge av arbeidsledighet eller ved endringer i rentenivå. Vi bør derfor utvide analysen til ikke bare å se på husholdninger med negativ økonomisk margin i dag, men også se nærmere på hvordan den økonomiske marginen påvirkes av endringer i økonomiske rammevilkår, som for eksempel renteendringer. Som tidligere nevnt vil risikoen for økt rente typisk ofte inntreffe i høykonjunkturer, fordi Norges Bank setter renten for å stabilisere inflasjonen. Tilsvarende vil risikoen for økt arbeidsledighet og større arbeidsledighetslengde være høyere i lavkonjunkturer. Uavhengig av konjunktorell status kan omfanget av økonomi-gjeldsproblemer således potensielt raskt øke, enten på grunn av arbeidsledighet eller renteøkninger. Vi skal se på husholdningenes finansielle robusthet, det vil si evnen til å tåle økonomiske sjokk, gjennom to tilnærminger. Den første tilnærmingen går ut på å se på Levekårsundersøkelsens respondenter sine egne oppfatninger av egen finansielle robusthet. Den andre går ut på å simulere rentesjokk på levekårsdata, som vi vil se nærmere på i 2.4.3.

En viktig indikator i Levekårsundersøkelsen på finansiell robusthet er evnen til å tåle en uforutsett regning på henholdsvis 5 000 og 10 000 kroner. Om lag 11 prosent av husholdningene i Norge rapporterer at de vil få problemer med å betale en uforutsett regning på 5000 kroner. Av leietagerne er det 29 prosent, mens blant eierne er det 7 prosent. Når det gjelder evnen til å tåle en uforutsett regning på 10 000 kroner vil hele 22 prosent av norske husholdninger få problemer, hvorav 50 prosent av leietagerne og 17 prosent av eierne. At så mange som 17 prosent av eierhusholdningene vil få problemer med å betale en uforutsett regning i denne størrelsesorden er relativt overraskende, og er en god indikasjon på at det er et stort omfang av sårbare boligeiere som kan få problemer etterhvert med å håndtere en økning og normalisering av rentenivået. Vi skal i neste delkapittel se på

konsekvensen av ulike rentesjokk gjennom simuleringer på levekårsdataene.

2.4.3 Konsekvenser av rentesjokk

Som vi tidligere har vært inne på så er det optimale tjenesteproduksjonsnivået til den kommunale gjeldsrådgivningen vanskelig å dimensjonere på grunn av konjunkturrell variasjon i norsk økonomi. Vanskelighetene forsterkes ytterligere av at de fleste husholdninger bruker flytende renter på sine boliglån (Finanstilsynet 2011), som medfører at boligeiere med sårbar økonomi kan bli pålagt en vanskelig økonomisk byrde når rentenivået etter hvert normaliseres fra sitt nåværende lave nivå. Hvor store likviditetsproblemer renteøkninger skaper, avhenger ikke bare av hvor stor renteøkningen er, men også kritisk av hvor stor gjelden er sett i forhold til inntekt. Jo større gjeldsgraden er, desto mer sårbare er husholdningene for renteøkninger. Dagens norske rentenivå ligger kunstig lavt på grunn av etterdønninger av finanskrisen, både i Europa og USA. Det kan derfor være hensiktsmessig å se på hvordan norske husholdninger blir påvirket av en normalisering av rentenivået med en renteøkning på to prosentpoeng, fra 4 til 6 prosent, og også hva som skjer det norske rentenivået går fra lavt til høyt.

Gjennom simulering av levekårsdata skal altså vi se hvordan omfanget av husholdninger med negative økonomiske marginer endres ved å se på to scenarier:

1. Normalisering av dagens rentenivå. En økning rentenivå på 2 prosentpoeng (fra 4 til 6 prosent)⁸.
2. Høyt rentenivå: Renteøkning på 4 prosentpoeng. (4 til 8 prosent)

⁸ At en renteøkning på 2 prosentpoeng innebærer en normalisering, er ikke basert på estimater av likevekt rentenivået. Det reflekterer snarere at rentenivået er styrt av internasjonale forhold, og reflekterer det faktum at rentenivået er lavt blant våre viktigste handelspartnere. Det lave internasjonale nivået skyldes ettervirkninger av finanskrisen. Dette perspektivet kom klart fram i en kronikk av visesentralbanksjef Jan F. Qvigstad i Stavanger Aftenblad 21. mai 2013. Når ettervirkningene gir seg er det all grunn til å tro at rentene vil øke, og at de i større grad vil være tilpasset det høye aktivitetsnivået i norsk økonomi.

Scenario 1 med rentenormalisering (renteøkning på to prosentpoeng): antall husholdninger med negativ økonomisk margin vil øke om lag 23 000 husholdninger. Sammenlignet med eksisterende omfang av husholdninger med negativ økonomisk margin på 184 000 kroner, så vil denne økningen utgjøre 12,5 prosent.

Scenario 2 med høyt rentenivå (renteøkning på 4 prosentpoeng): antall hushold med negativ økonomisk margin vil øke med 79 000, noe som innebærer at antall husholdninger med negativ økonomisk margin øker med 43 prosent. Sammenlignet med populasjonen som helhet vil rentesjokket medføre at 11 prosent av husholdningene vil ha økonomi- eller gjeldsproblemer.

Mulighetene for raske endringer i husholdningene i denne finansielle situasjonen understreker gjeldsrådgivningens potensielle beredskapsfunksjon. Men det er selvsagt ikke bare renteøkninger som har denne effekten. Andre relevante makroøkonomiske sjokk som potensielt i betydelig grad vil øke samfunnets gjeldsrådgivningsbehov er fall i boligprisene og økningen i arbeidsledigheten. Felles for begge typer av økonomiske sjokk er at de inntreffer i nedgangstider. I følge Holm og Astrup (2009) er den viktigste årsak til tvangssalg av bolig økt arbeidsledighet. Økt arbeidsledighet som del av en konjunkturdestabilisering, er derfor særlig viktig og en farlig årsak til gjeldsproblemer. Når økningen i arbeidsledighet inntreffer vil den sannsynligvis komme som et «dobbelangrep»; ikke bare vil vi oppleve en kraftig økning i tvangssalg, men disse vil inntreffe under de verst tenkelige omstendigheter, nemlig samtidig som boligprisene faller kraftig.

Innen vår valgte empiriske tilnærming har det imidlertid vært vanskelig å beregne hvilke implikasjoner et slikt nedgangsscenario vil få for gjeldsrådgivningsbehovet. Men vi vet med utgangspunkt fra erfaringer fra forrige boligkrakk i Norge på slutten av 80-tallet, og ikke minst internasjonale erfaring fra Irland, USA og Spania, at et slikt konjunkturforløp kan skape betydelig gjeldsproblemer. Det vi har vist er at med høy eierandel, høye gjeldsopptak og store forekomster av flytende rente på boliglån kan gjeldsproblemer også bli godt synlig, også i gode tider. Behovet for gjeldsrådgivning kan således, innenfor det norske systemet, være betydelig til stede gjennom svært ulike konjunkturforløp.

2.4.4 Andre undersøkelser av husholdningenes finansielle robusthet

I Finansielt Utsyn (Finanstilsynet 2011), er det blitt utført en modellfremskrivning⁹ for husholdningenes gjelds- og rentebelastning¹⁰. Hovedkonklusjonen er at husholdningene samlet sett er i en gunstig finansiell stilling, men at enkelte grupper er særlig sårbare for rentendringer. I stresstesten er renten antatt å øke med 2 prosentpoeng, noe som vil innebære en normalisering av utlånsrenten. Beregningene viser at med denne økningen vil antall husholdninger med høy rentebelastning mer enn dobles. 440 000 husholdninger vil få en rentebelastning over 20 prosent og drøyt en tredjedel vil ligge over 30 prosent, altså om lag 146 000 husholdninger. Høy rentebelastning blir definert som 20 prosent eller høyere av Finanstilsynet. Finanstilsynets undersøkelse gir således enda større anslag for husholdningenes sårbarhet enn vår valgt empiriske tilnærming. Det kan gi dekning for å si at vi i større grad undervurderer enn overvurderer problemet. Vi mener imidlertid at Finanstilsynets tilnærming lider av den tidligere omtalte metodiske svakhet ved å definere høy rentebelastning ved en gitt prosentsats uten å relatere den til inntektsnivå. Det er stor forskjell på å ha en rentebelastning på 20 prosent med inntekt på 300 000 enn for eksempel 600 000. Denne forskjellen kommer ikke fram i en slik undersøkelse. I vår tilnærming vil husstander med høy(ere) inntekt kun unntaksvis fanges opp, som vi har sett. Finanstilsynet ser heller ikke på hvordan husstander med høy rentebelastning er sammensatt i forhold til alder, husholdningstype, geografi etc.

2.4.5 Samsvar mellom rådgivningsbehov og rådgivningstjenesteproduksjon?

I følge KOSTRA-tall for 2011 behandler rådgivningstjenesten knyttet til økonomi- og gjeldsproblemer i norske kommuner rundt 30 000 saker i året. Etter våre beregninger er det som nevnt 184 000 husholdninger som sliter med å få endene til å møtes. Dette innebærer at kun 16 prosent hushold med økonomi- og gjeldsproblemer får rådgivningsassistanse. Siden det rapporteres

⁹ Modellen tar utgangspunkt i beholdningstall fra 2008 hentet fra likningsstatistikken.

¹⁰ Modellberegningene er utført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag av Finanstilsynet.

om lang ventetid for å få tilgang til denne tjenesten(SIFO) i flere kommuner, er denne andelen sannsynligvis for liten. I tillegg kan det være en underretterspørsel på grunn mangel på kjennskap til tjenesten. Til tross for at Norge per i dag befinner seg i en meget gunstig makroøkonomisk situasjon, med lavt rentenivå og lav arbeidsledighet, synes likevel etterspørselen for gjeldsrådgivning å være større enn tilbudet. Det er imidlertid ikke gitt at dagens makroøkonomiske gunstige situasjon vil vedvare særlig lenge. Dersom for eksempel norsk økonomi kommer inn i en periode hvor rentenivået begynner å stige, kan omfanget av økonomi- og gjeldsproblemer stige med så mye som 40 prosent. Selv om den eksakte sammenheng mellom økonomi- og gjeldsproblemer og rådgivningsbehov ikke er kjent, indikerer våre analyser av omfanget av økonomi- og gjeldsproblemer at det eksisterende tjenesteproduksjonsnivå er underdimensjonert. Dagens omfang av den kommunale gjeldsrådgivningen synes heller ikke å være tilstrekkelig til at den vil ha en beredskapsfunksjon som vil bidra til å minimere virkningene av fremtidige økonomiske sjokk, som økninger i rentenivå eller arbeidsledighet.

Vår preliminnære behovsanalyse trekker derfor isolert i retning av at dagens kommunale produksjonsnivå på gjeldsrådgivningstjenester er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi vil imidlertid i kap.4 og kap. 5 systematisk etterprøve denne påstanden. Men uavhengig av utfallet av denne etterprøving oppstår spørsmålet: hva er det samfunnsøkonomisk optimale produksjonsnivået av kommunale gjeldsrådgivningstjenester? Dersom dagens produksjonsnivå er samfunnsøkonomisk ulønnsomt trekker det i retning av å redusere produksjonen. Og tilsvarende, er det samfunnsøkonomisk lønnsomt, trekker det i retning av å øke produksjonen ytterligere.

Vi vil i 2.5 se nærmere på produksjon og skalaforhold i offentlig produksjon av gjeldsrådgivningstjenester, og diskutere nærmere hva optimal produksjon innebærer i denne sammenheng. Dette vil først og fremst være en teoretisk diskusjon. Det faller utenfor dette prosjektet å gi empiriske anslag på optimal tjenesteproduksjon av gjeldsrådgivning.

2.5 Hva er optimal produksjon av gjeldsrådgivning?- Produksjon og skalaforhold i offentlig sektor¹¹

I produksjonsteorien betyr skalaavkastning den endringen vi får i produsert kvantum hvis alle innsatsfaktorer endres proporsjonalt. Hvis produksjonen fordobles når alle innsatsfaktorer fordobles sies det at teknologien innebærer konstant skalaavkastning. Økende (avtakende) skalaavkastning vil si at en fordobling av bruken av innsatsfaktorer mer enn (mindre enn) fordobler produsert kvantum.¹² På engelsk omtales det som "economics of scale" og "diseconomics of scale"; stordriftsfordeler og stordriftsulemper.

For å finne det optimale produksjonsnivået på en vare eller tjeneste må en betrakte både produsentsiden og konsumentensiden. Den optimale produksjonen, dvs. mengden av varen eller tjenesten som gir høyest samfunnsøkonomisk overskudd, er da gitt ved den produksjonsmengden som gir likhet mellom produsentenes marginale kostnader og konsumentenes marginale betalingsvillighet. Det samfunnsøkonomiske overskuddet vil da være definert som summen av konsumentoverskuddet og produsentoverskuddet.

Det kan tenkes situasjoner der produsentoverskuddet er høyere enn det samfunnsøkonomiske overskuddet siden tilbudskurven ved fullkommen konkurranse ikke nødvendigvis inkluderer alle samfunnsøkonomiske kostnader ved produksjonen. For eksempel kan produksjonen tenkes å medføre forurensningskostnader, som private produsenter ikke betaler for. Dessuten vil marginalkostnadene (grensekostnadene) ikke inkludere faste kostnader.

Forsøk på å bruke konseptene fra produksjonsteori i offentlig produksjon står i tillegg overfor to alvorlige vanskeligheter. For det første er produksjonen i det offentlige ofte vanskelig å måle. Offentlige *utgifter* observeres lett, men de kan ikke inkorporeres i modeller for offentlig produksjon uten restriktive forutsetninger om teknologi. For det andre har skalabegrepet i offentlig

¹¹ Framstillingen som følger er i stor grad basert på Duncombe og Yinger (1993) og Bradford mfl. (1969).

¹² Hvis faktorprisene er uavhengige av produksjonen og bedrifter maksimerer profitten impliserer dualiteten mellom produkt- og kostnadsfunksjonen at skalaavkastningen "avsløres" i formen på gjennomsnittskostnadsfunksjonen.

produksjon (minst) tre forskjellige betydninger.¹³ Det kan relateres til:

- Kvaliteten på tjenestene som framskaffes.
- Aktivitetsnivået til det offentlige organet som står for tjenesteproduksjonen.
- Antall innbyggere som betjenes.

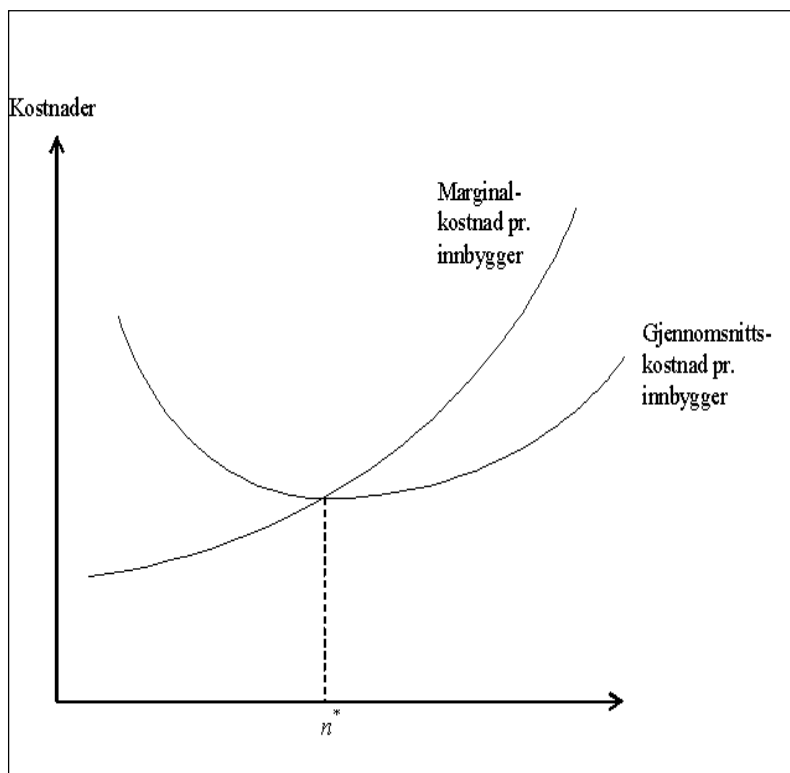
Den tredje dimensjonen har fått mest oppmerksomhet i kommunaløkonomisk litteratur; der er det først og fremst fokusert på kostnader i forhold til innbyggertallet. Gjennomsnittskostnaden tolkes da lik de totale kostnadene dividert på innbyggertallet. Marginalkostnaden er endringen i kostnader forbundet med en ekstra (eller én færre) innbygger.

I tradisjonell kommunaløkonomisk litteratur antas det ofte at gjennomsnittskostnadene i kommunal produksjon har et U-formet forløp og der marginalkostnadene er stigende, se f.eks. Rubinfeld (1987). Det gir i teorien et optimalt antall innbyggere, n^* . I *optimum* vil gjennomsnittlige kostnader per innbygger være lik de marginale kostnadene per innbygger. Det betyr at kostnaden ved en endring i innbyggertallet avhenger av hvor mange innbyggere kommunen har i utgangspunktet, og grad av kapasitetsutnyttelse for de ulike tjenestesektorene den ekstra innbyggeren vil benytte.

En intuitiv begrunnelse for et slikt forløp på henholdsvis marginalkostnadene og gjennomsnittskostnadene er at tradisjonell finansiering over kommunebudsjettet kan betraktes som medlemskap i en klubb:

Det er to effekter forbundet ved å innlemme nye medlemmer i klubben. Den første effekten er *kostnadsdelingseffekten* som følger av at flere medlemmer innebærer at kostnaden kan deles på flere. Den andre effekten er *trengselseffekten* som er en konsekvens av at flere medlemmer medfører økt trengsel og påfølgende nødvendige tjenesteutbedringer.

¹³ Ved multipel produksjon må en også legge til et fjerde element: "Economics of scope", som på norsk kan kalles samdriftsfordeler.

Figur 2.1 *Illustrasjon av en U-formet kostnadsstruktur for en kommune*

Formen på gjennomsnittskostnadene og marginalkostnadene trenger selvsagt ikke å være som i figuren. Hvis det er konstante gjennomsnittskostnader vil marginalkostnaden også være konstant uansett innbyggertall. Selv ved en kostnadsstruktur som illustrert i figuren kan det optimale innbyggertallet, n^* , være forskjellig fra tjeneste til tjeneste. Noen tjenester er dimensjonert slik at det går lang tid før det oppstår trengsel, mens trengsel kan oppstå ganske raskt ved andre typer tjenester.

Produksjonen i det offentlige kan deles inn i et mellomliggende og et endelig steg. I vedlegg vises en modellframstilling av Duncombe og Yinger (1993) som illustrer dette. Vi vil her bare skissere tankegangen uformelt.

Den mellomliggende produksjonen avhenger av bruken av innsatsfaktorer og faktorpriser. Den mellomliggende produksjonen blir forsøkt målt på to måter:

- ”Bunter” av innsatsfaktorer, slik som antall lærerårsverk og antall årsverk i pleie og omsorg, eller her antall årsverk knyttet til gjeldsrådgivning.
- Produksjonsutfall, slik som antall utskrevne pasienter, antall behandlede byggesaker osv. Her kan vi for eksempel betrakte antall unngåtte tvangssalg som et produksjonsutfall.

Innsatsfaktortilnærmingen ignorerer variasjoner i sammensetningen av innsatsfaktorer og impliserer derfor at produksjonsfaktorene står i et fast forhold til hverandre, dvs. Leontiefteknologi. En tilnærming som ofte anvendes er at offentlig sysselsetting kan brukes som en ”proxy” for den mellomliggende produksjonen til det offentlige/den aktuelle offentlige sektoren.

Utfallstilnærmingen ignorerer at antallet avhenger av ”produksjonsmiljøet”. Disse målene tilslører distinksjonen mellom mellomliggende og endelig produksjon.

Produksjonen i andre trinn avhenger av den mellomliggende produksjonen, folketallet og ulike ”miljøfaktorer”.¹⁴To kommuner med samme størrelse som bruker samme ressursinnsats på gjeldsrådgivning kan ha betydelige forskjeller mht. endelig utfall (kvaliteten slik den oppfattes av innbyggerne) fordi omgivelsenes ”tøffhet” varierer. Folketallet er tatt med for å ta hensyn til eventuell trengsel, jf. diskusjonen rundt figur 2.1.

Skala i offentlig produksjon har altså tre dimensjoner:

- Kvalitet på endelig produkt.
- Aktivitetsnivået i ”mellomliggende” produksjon.
- Antall personer som betjenes.

Når det gjelder gjeldsrådgivningstjenester er tjenesten preget av høy arbeidsintensitet og det brukes i liten grad andre produksjonsfaktorer enn arbeidskraft. Data fra KOSTRA viser at mindre folkerike kommuner ofte benytter mindre enn ett årsverk til tjenesten.

¹⁴ En ytterligere komplikasjon er at ”miljøfaktorene” kan påvirke graden av faktorsubstitusjon.

Det er også grunn til å anta at variasjon i ”omgivelsenes tøffhet” påvirker produksjonskostnadene slik at to kommuner som bruker like mye ressurser på tjenesten oppnår forskjellig kvalitet på endelig produkt.

3 Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner. Teoretisk del.

Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser har vært lite brukt til å analysere gjeldsrådgivning eller lignende tjenester. Dette kapitlet presenterer teoretiske hovedtrekk ved samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser. Framstillingen er basert på stoff som finnes i Ringstad (2003), Grønn (1991), Hagen (2005), NOU 2012: 16, NOU 1998:16, NOU 1997:27 og Finansdepartementet (2005).¹⁵ Den generelle teorien blir forsøkt koblet til vår problemstilling. Først vil vi imidlertid kort redegjøre for mulige økonomisk-teoretiske begrunnelser for offentlige inngrep når det gjelder gjeldsrådgivningstjenester.

Økonomer tar ofte utgangspunkt i velferdsteorien når begrunnelser for offentlige inngrep drøftes. Et sentralt resultat i den økonomiske velferdsteorien er at hvis en eller flere av forutsetningene for fullkommen konkurranse ikke er oppfylt, såkalt markedssvikt, vil ikke en uregulert økonomi maksimere det samfunnsøkonomiske overskuddet. To typer markedssvikt er særlig aktuelle når det gjelder gjeldsrådgivningstjenester.

Den første typen markedssvikt i tilknytning til gjeldsrådgivningstjenester er såkalte eksternaliteter. En eksternalitet er en utilsiktet virkning av en aktørs disposisjoner på andre aktørers produksjonsnivå eller nyttenivå. Private aktører vil ikke etablere noen

¹⁵ Framstillingen er i noen grad basert på Medby m. fl. (2006), som analyserte samfunnsøkonomisk lønnsomhet av universell utforming. For en mer omfattende diskusjon av problemstillinger knyttet til samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser vises det til NOU 1997:27, NOU 2012:16, Hagen (2005) og Grønn (1991).

gjeldsrådgivningstjeneste, hvis ikke forventede merinntekter som følge av heldige utfall er høyere enn de forventede merkostnadene ved ordningen. Nyten for andre aktører blir ikke tatt hensyn til. Det finnes dermed sannsynligvis positive eksternaliteter knyttet til gjeldsrådgivningsordninger som private beslutningstakere vil ignorere. Offentlige inngrep vil ofte kunne være nødvendig i tilknytning til eksternaliteter.¹⁶

Den andre typen markedssvikt i tilknytning til gjeldsrådgivningstjenester er at det ikke eksisterer et marked for forsikring mot tap av inntekt eller formue som følge av enkelte uforutsette hendelser. I slike tilfeller kan det eksistere en betalingsvillighet for forsikring, men det kan i praksis være problematisk å observere og verifisere de sannsynlige ugunstige effektene av manglende gjeldsrådgivning. Dette kan medføre manglende forsikringsmarkeder for denne typen tjenester.

Mangelfullt utviklede markeder betyr ikke at det ikke finnes noen etterspørsel etter forsikring mot ugunstige utfall. Det innebærer heller ikke at den totale betalingsvilligheten nødvendigvis er lavere enn de totale kostnadene ved en politikk som er utformet for å unngå uheldige utfall som følger av mangel på gjeldsrådgivning. Manglende markeder kan dermed innebære at folk utelukkes fra en tjeneste de er villige til å betale for. I henhold til økonomisk teori kan det være aktuelt med offentlige inngrep hvis et marked mangler på grunn av asymmetrisk informasjon.

3.1 Ulike typer samfunnsøkonomiske analyser

Som hjelpemiddel i praktisk politikk benytter beslutningstakerne ofte samfunnsøkonomiske analyser. Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er ifølge Finansdepartementet (2005):

å klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes.

Finansdepartementet (2005) benytter en inndeling basert på tre typer samfunnsøkonomiske analyser:

¹⁶ Fordi det ofte er usannsynlig at aktører selv vil kunne klare å komme fram til en frivillig avtale som løser problemet.

- Nyttekostnadsanalyse: ”En systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et bestemt tiltak. Nyttevirkninger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig”.
- Kostnadseffektivitetsanalyse: ”En systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål”.
- Kostnadsvirkningsanalyse: ”En kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. I slike tilfeller kan vi ikke uten videre velge det tiltaket med lavest kostnader.”

Kostnadseffektivitetsanalyse sammenligner altså tiltak som gir like nyttevirksomheter, men der kostnadene kan være ulike. Nyborg (2002) hevder at dette i noen grad kan løse mulige verdsettingsproblemer siden det som regel er nyttevirksomhetene som er særlig vanskelige eller kontroversielle å verdsette, men hun påpeker også at ulike tiltak sjelden har nøyaktig samme nyttevirksomheter.

Kostnadsvirkningsanalyse er den ”løseste” formen for samfunnsøkonomiske analyser. Her kreves det ikke at alle tiltak som sammenliknes må ha nøyaktig samme nyttevirksomheter. Kostnadene ved tiltaket beregnes i kroner og øre på vanlig måte. Nytteeffektene beskrives på best mulig måte, men ikke (nødvendigvis) i pengeenheter. Det kan også dreie seg om verbale beskrivelser, dersom all kvantifisering er vanskelig. Ulempen ved en slik tilnærming er mindre klare beslutningskriterier.

I resten av kapitlet behandles hovedsakelig problemstillinger knyttet til nyttekostnadsanalyser. Det må imidlertid nevnes at mange av resultatene også gjelder ved de andre to formene for samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser.

Nyttekostnadsanalyse er den mest omfattende formen for samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser. Et hovedpoeng i slike analyser er å skaffe mest mulig fullstendig og sammenlignbar informasjon om alle samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadskomponenter, slik at en kan få et anslag på det eventuelle

samfunnsøkonomiske overskuddet i forbindelse med et prosjekt eller et offentlig tiltak.

Nyttekostnadsanalyser er nært beslektet med kalkyler og overveielser som gjøres av rasjonelle aktører overalt i det økonomiske livet; både husholdninger, bedrifter, organisasjoner og offentlige organer. Analyser enkeltaktører gjør betegnes imidlertid vanligvis ikke som nyttekostnadsanalyser fordi en ikke betrakter nytte og kostnader for hele samfunnet, målt ved betalingsvillighet og alternativkostnader. For eksempel ser både husholdninger og bedrifter bort fra eventuelle besparelser for det offentlige.

3.2 Hovedprinsippene i samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser

Sentrale spørsmål i nyttekostnadsanalyser er:

- Hvordan skal en veie virkninger som opptrer på ulike tidspunkter slik at de blir sammenlignbare?
- Hvordan skal en ta hensyn til risiko i nyttekostnadsanalyser?
- Hvordan skal en måle og veie sammen virkninger; hva om markedene ikke gir riktig informasjon om nytte- og kostnadsvirkninger ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering? Sagt på en annen måte; hvilke kalkulasjonspriser¹⁷ bør benyttes?
- Hvordan skal en måle og veie sammen virkninger i tilfeller hvor markeder ikke eksisterer?
- Hva skal en gjøre dersom det er umulig å kvantifisere relevante virkninger?
- Hvordan skal en håndtere fordelingsmessige virkninger i nyttekostnadsanalyser?
- Hvilke nytte- og kostnadskomponenter bør inngå?

¹⁷ Kalkulasjonspriser er anslagene som legges til grunn for beregning av nytte og kostnadseffekter. De bør vise verdien av ressursene i ”beste alternative anvendelse”. Kalkulasjonspriser må også beregnes når det ikke finnes markeder. Kalkulasjonsprisene kalles da skyggepriser.

3.2.1 Sammenveining av virkninger som opptrer på ulike tidspunkter og behandling av risiko

La oss ta utgangspunkt i en konsument i periode 1 som optimerer over flere perioder. Konsum neste år (C_2) vil da ha en verdi på beslutningstidspunktet, en nåverdi, lik $C_2/(1+r)$, der størrelsen på r avspeiler konsumentenes preferanser når det gjelder fordeling av konsum over tid. En annen måte å uttrykke dette på er at r uttrykker konsumutålmodigheten. Høy verdi på r betyr at framtidig konsum vektlegges lite i forhold til løpende konsum. Konsum i år 3 vil ha en nåverdi lik $C_3 / (1+r)^2$ osv. Dermed blir det summen av nåverdiene av framtidig konsum som må sammenlignes med hva det aktuelle godet koster for å finne ut om godet bør anskaffes eller ikke.

Samme betraktning kan en benytte for nyttekostnadsanalyser i forbindelse med investeringsprosjekter. Slike prosjekter innebærer investeringskostnader, men på den annen side vil samfunnet ha nytte av disse investeringene i årene framover. Det er da tale om å sammenligne alternativkostnadene knyttet til disse investeringene med nåverdien av den framtidige nytten som prosjektet innebærer, med fratrukk av nåverdien av eventuelle framtidige alternativkostnader.

Det forutsettes vanligvis i nyttekostnadsanalyser at investeringsperioden er så kort at det kan regnes som om at investeringskostnadene (IK) påløper i en periode, utgangsperioden, som brukes som referanseår i nåverdiberegningene. I samferdselsprosjekter, hvor nyttekostnadsanalyser har vært mest brukt, er det ikke urimelig å anta at investeringene i for eksempel en vei eller en tunnel påløper på ett tidspunkt og at de påløper før anlegget tas i bruk. Ved gjeldsrådgivning er det nok ikke slik at alle investeringene påløper i utgangsperioden. Det kan være investeringskostnader knyttet til kapasitetsutvidelser. Gjeldsrådgivning er imidlertid kjennetegnet av svært lave investeringskostnader, slik at dette sannsynligvis ikke vil ha stor betydning for eventuelle beregninger.¹⁸ Vanligvis er investeringskostnadene av stor betydning i nyttekostnadsanalyser. De løpende kostnadene (drift, vedlikehold mm.) ved gjeldsråd-

¹⁸ Men, oppbygging av tjenesten og kapasitetsutvidelser av betydning kan regnes som investering.

givningstjenestene er videre nesten utelukkende knyttet til arbeidskraft. Kapitalkostnadene er som oftest neglisjerbare.

Prosjekter som er gjenstand for nyttekostnadsanalyser har som regel langsiktige virkninger. Det kan være vanskelig å avgjøre prosjektets levetid, dvs. hvor lenge investeringen vil være til nytte. Når det gjelder gjeldsrådgivning er det rimelig å anta at tjenesten vil gi nytte i lang tid framover siden vi blant annet ikke har noen anlegg ol. som forringes.

Det er også vanlig i nyttekostnadsanalyser at det beregnes et beløp i kroner for hvert år som gir uttrykk for den nytten (NY) samfunnet har av prosjektet. Det er her viktig å merke seg at det er nytteøkningen prosjektet medfører som her er relevant. Vi kan kalle disse beløpene NY_1, NY_2, \dots, NY_T . Vi må også regne med at det hvert år påløper driftskostnader og vedlikeholdskostnader. Det er bare ekstra kostnader ved gjeldsrådgivning som skal tas med her, noe som kan være vanskelig å skille ut i kommuner uten egne stillingshjemler knyttet til gjeldsrådgivning. Vi kan kalle disse beløpene DK_1, DK_2, \dots, DK_T . Både nytte og kostnader neddiskonteres med en faktor, r .

Det er vanlig i nyttekostnadsanalyser å regne med de samme nytte- og kostnadsvirkningene hvert år (når man ser bort fra investeringskostnadene (IK) det første året). Dette er problematisk når det kommer til gjeldsrådgivning fordi tjenesten sannsynligvis er svært konjunkturavhengig. La oss imidlertid som en forenkling anta at årlig netto nytte er konstant. Et uttrykk for nåverdien av netto nytten, dvs. den samfunnsøkonomiske lønnsomheten (SO) av prosjektet vil da være gitt ved (1):

$$(1) \quad \Delta SO = -IK + (NY - DK) \sum_{t=1}^T \left(\frac{1}{1+r} \right)^t$$

I forbindelse med nyttekostnadsanalyser kalles r kalkulasjonsrenten eller diskonteringsfaktoren. ΔSO gir uttrykk for endringen i det samfunnsøkonomiske overskuddet prosjektet medfører, dvs. forholdet mellom nåverdien av nytten og kostnadene. Finansdepartementet (2005) betegner ΔSO som netto nåverdi. (1) kan da omskrives til:

$$(2) \quad \Delta SO = -IK + (NY - DK) \left\{ 1 - (1/(1+r))^T \right\} / r$$

Uttrykket kan, dersom en forutsetter uendelig levetid, forenkles slik at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektet kan skrives som:¹⁹

$$(3) \quad \Delta SO = -IK + (NY - DK) / r$$

Den feilen en får ved å bruke det forenklete uttrykket gitt ved ligning (3) i forhold til det eksakte uttrykket gitt ved (2) er av liten betydning hvis ikke kalkulasjonsrenten (r) er svært lav eller levetiden (T) er svært kort.

Nyttekostnadsanalyser brukes oftest som en del av beslutningsgrunnlaget for å avgjøre:

- Om et prosjekt skal igangsettes eller ikke.
- Valg mellom ulike prosjekter.

I det første tilfellet er hovedregelen at ethvert prosjekt som øker det samfunnsøkonomiske overskuddet bør gjennomføres.²⁰

I det andre tilfellet er hovedregelen at en velger det prosjektet som gir høyest bidrag til det samfunnsøkonomiske overskuddet, dvs. prosjektet med høyest samfunnsøkonomisk overskudd. Alternativene sammenlignes med et basisalternativ, som Finansdepartementet (2005) definerer som dagens situasjon eller situasjonen uten tiltak.

Nyttekostnadsanalyser kan brukes på investeringer, regelendringer og programmer; det som med et samlebegrep kalles offentlige tiltak (NOU 2012:16). Vår bruk av nyttekostnadsanalyser som anvendes på en tjeneste er litt uvanlig, men prinsippene som legges

¹⁹ Dersom T er stor, for eksempel 50, og r ikke for lav, kan en uten store feil betrakte prosjektet som evigvarende. Da vil T være uendelig stor og leddet $1/(1+r)^T$ er lik null.

Dermed kan leddet skrives: $\left\{ 1 - 1/(1+r)^T \right\} / r = 1/r$

²⁰ Det at et prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt betyr ikke nødvendigvis at det aktuelle godet blir produsert i en optimal mengde.

til grunn vil være de samme. Analysen gjøres før tiltaket settes i gang. Kostnader som allerede er påløpt regnes som ”sunk costs” og er irrelevante for analysen. Investeringer kan i vårt tilfelle tolkes som kapasitetsutvidelse og situasjonen før kapasitetsutvidelsen kan tolkes som basisalternativet.

Ved nyttekostnadsanalyser inkorporeres noe av den systematiske risikoen ved et risikotillegg som legges til den risikofrie kalkulasjonsrenten. Finansdepartementet (2005) anbefaler en normal kalkulasjonsrente på 4 prosent som består av en risikofri realrente på 2 prosent og et risikotillegg på 2 prosent. Risiko er av to typer; systematisk og usystematisk risiko. Systematisk risiko gjelder prosjekter som er særdeles konjunkturfølsomme. I tilfeller med betydelig systematisk risiko anbefaler Finansdepartementet en høyere kalkulasjonsrente.²¹ Høyere risiko betyr altså at prosjekter i mindre grad bør realiseres i henhold til standardteorien. Dette er problematisk med hensyn til gjeldsrådgivningstjenester som det er størst behov for i lavkonjunkturer.

Som supplement til risikotillegget kan det gjøres følsomhetsanalyser som viser effekter av endringer i sentrale størrelser.

3.2.2 Hvilke kalkulasjonspriser bør benyttes?

Alternativkostnaden til ressursene eller innsatsfaktorene i et offentlig prosjekt er ressursenes verdi i beste alternative anvendelse. I et marked med fullkommen konkurranse er denne gitt ved markedsprisen, men dersom en eller flere av forutsetningene for fullkommen konkurranse ikke er oppfylt er ikke markedsprisen nødvendigvis noe godt mål på ressursenes verdi i beste alternative anvendelse. Verdsettingen av et gode (i vårt tilfelle gjeldsrådgivningstjenester) består både av bruksverdien for brukerne av tjenesten og opsjonsverdien (framtidig verdi av at en tjeneste finnes for personer som ikke benytter tjenesten i dag). Det kan også finnes en eksistensverdi av at godet eksisterer på tross av at en verken i dag eller i framtiden vil bruke godet.

²¹ I litteraturen har det også blitt argumentert for at det ikke skal beregnes noe risikotillegg ved offentlige prosjekter (Arrow og Lind 1970). I henhold til dette synet bør en legge en kalkulasjonsrente på 2 prosent til grunn ved offentlige investeringer. Dette er delvis begrunnet med at det offentlige er bedre i stand til å håndtere risiko enn private aktører.

Det kan som nevnt i innledningen være gode grunner til at det offentlige framskaffer en gjeldsrådgivningstjeneste. Tjenesten vil da være finansiert gjennom skatter. Skatteinnkreving påvirker imidlertid ressursanvendelsen, noe som har en kostnad i form av en prisvridningseffekt. Det er uklart hvor stor betydning prisvridningseffekten, det såkalte dødvektstapet ved skatter, har.²²

Tidligere inkluderte norske nyttekostnadsanalyser ikke skattekostnader. Dette ble introdusert i NOU 1997:27. Det ble da anbefalt ”på usikkert grunnlag” at det ble satt en skattekostnad på 20 prosent, noe de norske retningslinjene i ettertid har basert seg på. ECON (2008) har undersøkt praksis i Tyskland og Sverige. De avdekker at tillegg for skattefinansieringskostnader ikke er vanlig praksis i tyske analyser av offentlige infrastrukturprosjekter og liknende, mens man i Sverige bruker samme nivå som i Norge.

Finansdepartementet (2005) framhever i sin veileder at skattekostnader bør inngå i nyttekostnadsanalyser, og de anbefaler følgende standardiserte framgangsmåte for å finne skattekostnaden til tiltaket:

- Trinn 1: Finn utbetalingene over offentlige budsjetter knyttet til kostnadene ved tiltaket.
- Trinn 2: Finn ut om og eventuelt hvor mye økt tilbud av det offentlige godet endrer skatteinntektene. Når et tiltak øker det samlede arbeidstilbudet, kan det som en hovedregel antas at 45 prosent av arbeidsinntekten tilfaller offentlig sektor.
- Trinn 3: Beregn samlet virkning på offentlige budsjetter (finansieringsbehovet) som summen av trinn 1 og 2 ovenfor.
- Trinn 4: Multipliser finansieringsbehovet med 0,2 for å finne skattekostnaden for tiltaket.

Den samlede kostnaden for tiltaket blir lik den neddiskonterte summen av kostnadene for tiltaket pluss skattekostnaden. Hvis tiltaket ikke påvirker det samlede arbeidstilbudet skal trinn 2 utelates.

²² I enkelte sammenhenger har det blitt hevdet at det ikke er noe dødvektstap knyttet til skattlegging i det hele tatt. Se for eksempel Røed og Strøm (2001).

3.2.3 Kvantifisering når markeder ikke finnes

I anvendt økonomi forsøker en ofte å anslå folks betalingsvillighet for goder hvor markeder ikke finnes ved hjelp av anslag. Anslagene kalles skyggepriser. En kan for eksempel beregne skyggeprisen for forsikring mot tap ved ugunstige utfall.

Samlet betalingsvillighet finnes ved å summere betalingsvilligheten for alle individer. Ved private goder er summert betalingsvillighet lik samfunnets betalingsvillighet. Ved kollektive goder finnes en kollektiv betalingsvillighet som overstiger de summerte individuelle betalingsvillighetene. Et kollektivt gode er et gode hvor det ikke er noen rivalisering og heller ingen eksklusjonsmuligheter. Dette innebærer at en persons bruk av godet ikke påvirker andres bruk av godet og når godet foreligger kan det brukes kostnadsfritt av alle. Dersom dette bare til en viss grad er oppfylt taler vi om et såkalt "blandet" gode, dvs. et gode med visse kollektive trekk. Også for goder med visse kollektive karakteristika (såkalte blandede goder) kan det være en viss kollektiv betalingsvillighet.

En måte å kartlegge betalingsvilligheten for kollektive goder på er å spørre folk hvor mye de er villige til å betale for slike goder, såkalte direkte metoder. Ulempen ved dette er at folk kan svare strategisk²³ eller at de ikke skjønner spørsmålsstillingen. Det er dessuten svært tidskrevende å gjennomføre slike undersøkelser. Gjeldsrådgivning kan muligens oppfattes som et gode med visse kollektive trekk, jevnfør definisjonen over. Det er et klart element av rivalisering (rådgivningstjenesten som en personen får kan ikke en annen normalt sett nyttiggjøre seg av), men normalt er det liten grad av eksklusjon. Det er imidlertid eksklusjonsmuligheter dersom en ønsker det.

En annen måte, såkalte indirekte metoder, er basert på individers faktiske atferd i eksisterende markeder. Denne tilnærmingen kan være nyttig når bruken av ikke-markedsgodet er nært knyttet til markedsomsatte varer og tjenester, for eksempel ved at boligpriser påvirkes av støy eller når bruken av et naturområde krever reiseutgifter for å komme til stedet. Ved gjeldsrådgivningstjenester er det vanskelig å se markeder en eventuelt kunne ha basert seg på.

²³ Folk kan også ha en tendens til å overdrive sin rapporterte betalingsvillighet hvis det er andre som vil gjennomføre prosjektene, siden de ikke selv direkte må dekke kostnadene.

Verdsetting av tid er et typisk eksempel på bruk av skyggepriser som er relevant i forhold til gjeldsrådgivningstjenester. Unngåtte tvangssalg gjør at folk slipper å bli påført transaksjonskostnader ved salg av bolig. Tidsbruken i forbindelse med søking etter ny bolig utgjør deler av transaksjonskostnadene. Tid har ingen eksplisitt pris. I tidsstudier tar en utgangspunkt i hva tiden alternativt kunne vært brukt til. Dersom alternativ tidsbruk hadde vært arbeid anbefaler Finansdepartementet (2005) at en bruker lønn før skatt som mål på verdien av spart tid. Dersom alternativ tidsbruk hadde vært fritid anbefaler Finansdepartementet at en bruker lønn etter skatt.

3.2.4 Tilfeller hvor kvantifisering er umulig/vanskelig

Enkelte ganger har vi situasjoner hvor det ikke finnes markeder, og begrepene i tillegg er så diffuse at også skyggeprisbetraktninger blir ytterst vanskelig eller umulig. Hovedregelen er at en bør kvantifisere virkninger når dette medfører at problemstillingen blir mer opplyst. Det finnes tilfeller hvor kvantifisering av effekter er tilnærmet umulig. Gjeldsrådgivning kan gi mottakerne bedret livskvalitet. Begrepet livskvalitet er tilnærmet umulig å kvantifisere. Begrepet omfatter blant annet å kunne ta del i de aktiviteter man ønsker og verdien av å kunne bo i et kjent område hvor man har venner, kjenner naboene, kan benytte kjente butikker og kjente grøntområder.

En måte å behandle virkninger som ikke kvantifiseres på er å klassifisere virkningene på andre måter. Finansdepartementet (2005) gir et eksempel på slike klassifiseringer basert på Statens vegvesens håndbok (1995). Finansdepartementet presiserer at når det ikke er mulig eller ønskelig å verdsette en virkning i kroner, bør man så langt det er mulig forsøke å tallfeste virkningene av de ulike tiltakene i fysiske størrelser. Enkelte ganger kan det imidlertid også være vanskelig eller umulig å tallfeste virkninger i fysiske størrelser, ikke minst ved gjeldsrådgivningstjenester. Finansdepartementet anbefaler at en da kan benytte en inndeling basert på de tre begrepene: betydning, omfang og konsekvens.

Det første trinnet er å gjøre en vurdering av betydningen til det aktuelle miljøet, området eller objektet. Finansdepartementet anbefaler at en i stedet for å tallfeste betydningen etablerer et gitt antall kvalitative kategorier. En mulig grovmasket inndeling er å

operere med tre kategorier for betydning: liten, middels og stor. Neste trinn i metoden er å vurdere hvilke endringer tiltaket antas å skape for de aktuelle områdene/miljøene som er vurdert med hensyn til betydning, og graden av disse endringene. Også her anbefaler Finansdepartementet at det konstrueres en kvalitativ skala fra lite omfang til stort omfang, samt at det skilles mellom positive og negative virkninger. Med det tredje begrepet konsekvens menes tiltakets virkninger sammenliknet med basisalternativet. Konsekvensen finnes ved å sammenholde områdets betydning med omfanget av tiltaket.

På bakgrunn av konsekvensvurderingen kan en til slutt rangere tiltakene, eller hvis det er kun ett tiltak som vurderes, være i stand til å si noe om de ikke-prissatte virkningene trekker i retning av om tiltaket skal realiseres eller ikke. Resultatet fra den kvalitative rangeringen vil da inngå i beslutningstakerens beslutningsgrunnlag i tillegg til de kvantifiserte virkningene.

Også når kvalitative rangeringer ikke er mulig bør virkninger beskrives og nevnes. En problematisk situasjon kan oppstå hvis de ikke - verdsatte konsekvensene trekker i retning av en annen konklusjon enn nyttekostnadsanalysen basert på verdsatte virkninger. Det blir da opp til beslutningstakerne hvordan de skal forholde seg til de ikke-verdsatte virkningene.

3.2.5 Fordelingsvirkninger

Offentlige prosjekter vil vanligvis ha fordelingsvirkninger. Det er to hovedmetoder for å behandle inntektsfordelingsspørsmål på i nyttekostnadsanalyser. Den ene metoden går ut på å eksplisitt introdusere fordelingsspørsmålene i selve analysen ved at nyttevirkningene hos forskjellige grupper gis ulik vekt. Den andre metoden går ut på å utelate fordelingsspørsmål fra selve analysen, men å gjøre oppmerksom på de fordelingsmessige virkningene ”på eget ark” (Grønn 1991).

Fordelingsvekter kan brukes i nyttekostnadsanalyser for å justere spesifikt for fordelingsvirkninger. Først og fremst har eksplisitte vekter vært aktuelt når det gjelder inntektsgrupper, men det er på samme måte mulig å vekte etter andre kriterier som regioner, aldersgrupper osv. Med hensyn til inntekt har det vært vanlig å tillegge virkninger som påvirker individer med lav inntekt høyere vekt enn virkninger som påvirker individer med høy inntekt. Dette

antas da å være i tråd med samfunnets preferanser for omfordeling. En fordelingsvekt består prinsipielt av to komponenter. Den ene reflekterer hvor viktig penger er på marginen for det berørte individet, altså individets marginale nytte av inntekt. Den andre reflekterer hvor viktig en marginal nytteendring for det berørte individet antas å være for samfunnet som helhet (prinsipielt målt ved en velferdsfunksjon). I praksis er det vanskelig å vurdere hvor stor grad samfunnet verdsetter omfordeling av inntekt, men graden av progressivitet i beskatningen kan være en indikator på "samfunnets" syn på riktig fordeling. Ved fordelingsvekter i praksis slår en sammen individenes grensenytte og samfunnets velferdsfunksjon til en parameter som viser grad av ulikhetsaversjon. I Storbritannia hvor fordelingsvekter blir brukt varierer denne parameteren fra 0,4 til 2,3 (NOU 2002:16).

Uveide nyttekostnadsanalyser basert på individuell betalingsvillighet måler virkningene av prosjekter og tiltak i pengeverdier, ikke nytte eller velferd som sådan. Siden betalingsvillighet varierer med individenes velferdsnivå, vil rike systematisk telle mer enn fattige ved beregning av samlet betalingsvillighet i en uveid analyse. Også uveide analyser vil dermed implisitt ha fordelingsvirkninger.

NOU 2012:16 (det siste offentlig oppnevnte Nyttetekostnadsutvalget) drøfter svakhetene ved uveide analyser, men det anbefales likevel ikke at det brukes eksplisitte fordelingsvekter fordi det ikke er noen allmenn enighet om hvordan disse skal beregnes. Det hevdes at det ikke er mulig å innarbeide sprikende syn på hva et godt samfunn er ved hjelp av fordelingsvekter. På den annen side advarer NOU 2012:16 mot at en uveid analyse skal utgjøre det eneste beslutningsgrunnlaget. Beslutningsgrunnlaget bør også ta hensyn til fordelingsvirkningene. En uveid nyttekostnadsanalyse bør ikke etter Utvalgets mening tolkes normativt som mål på et godt samfunn.

En ytterligere komplikasjon ved fordelingsvirkninger er at den endelige omfordelingen ikke bare avhenger av de opprinnelige gevinstene av tiltaket, men også av dynamiske virkninger som tiltaket kan generere i et livsløpsperspektiv. I vårt tilfelle er det grunnlag for å anta at gevinstene ved å kunne beholde en bolig kan videreføres til kommende generasjoner.

For vår problemstilling har valget mellom veid og uveid analyse betydelige implikasjoner. I en uveid analyse vil gjeldsettergivning ikke ha noen samfunnsøkonomisk betydning siden det eneste som skjer er at en part påføres en gevinst og en annen part påføres et tap. Nettoeffekten for samfunnet er lik null. Også når det gjelder tvangssalg endres ikke samlet formue som følge av at en person overtar en bolig fra en annen på grunn av tvangsauksjon.

Det vil imidlertid kunne argumenteres mot en uveid analyse for vår problemstilling. Ettergivning av gjeld vil være av mer positiv betydning for debitor enn den negative betydningen gjeldsettergivning har for kreditor. Kreditor har en stor portefølje og vil dermed ikke være så risikoutsatt. Tap i tilknytning til et enkelt lån har en neglisjerbar effekt på kreditors profitt, mens de positive konsekvensene av gjeldsettergivning er store for det enkelte husholdet som kun har dette lånet. Videre har ikke alle samme nytte av penger. Debitorene har lavere inntekter enn kreditorer og det er rimelig å anta at de derfor har høyere grensenytte av penger, når en baserer seg på en rimelig forutsetning om at nytten av penger er positiv og avtakende.

Når det gjelder tvangssalg er transaksjonskostnader ved å finne ny bolig den direkte kostnaden. Vi kan her anta at kreditor ikke lider vesentlige tap. Det er ikke urimelig å anta høyere tidskostnader blant den som kastes ut fra en bolig enn den som flytter inn fordi sistnevnte i større grad allerede har bolig. På den annen side er det sannsynlig at de som kastes ut havner i leiemarkedet hvor transaksjonskostnadene er lavere. Vi kommer tilbake til håndteringen av fordelingsvirkningen i kapitlene 4 og 5.

3.3 Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av kommunal gjeldsrådgivning. Noen utfordringer.

Vi har sett at gjeldsrådgivningstjenester har følgende særkjennetegn:

- Lave investeringskostnader unntatt ved store kapasitetsutvidelser.
- Investeringskostnadene påløper ikke nødvendigvis på et tidspunkt.

- Lang levetid av investeringer.
- Løpende kostnader er betydelige og nesten utelukkende knyttet til arbeidskraft.
- Det er ikke rimelig å anta at verdien av tjenesten er lik over hele perioden fordi tjenesten må antas å være svært konjunkturavhengig. Det er imidlertid etterspørsel etter tjenesten på ethvert tidspunkt.
- Høyere risiko med hensyn til konjunkturer betyr i standard nyttekostnadsanalyser høyere diskonteringsrate. Det er problematisk med hensyn til gjeldsrådgivning fordi behovet kan antas å være størst i nedgangskonjunkturer.
- Uveide analyser som ser bort fra fordelingsvirkninger vil være særlig problematisk.

Kostnadene ved gjeldsrådgivningstjenestene består altså stort sett av arbeidskraftkostnader. Det er mer komplisert å anslå nytten, noe som ikke er uvanlig i denne typen analyser. Vi kommer tilbake til dette. Først vil vi imidlertid skissere noen prinsipielle hovedtrekk. Nytten av gjeldsrådgivningstjenesten består av følgende komponenter:

- Konsultasjons- og veiledningseffekten
- Effekt av unngåtte tvangssalg
- Effekt av unngåtte utkastelser
- Effekt av gjeldsettergivning

Nytten av gjeldsrådgivningstjenester er av to hovedtyper:

- Direkte effekter
- Indirekte effekter

Den direkte nytteeffekten av unngått tvangssalg er knyttet til sparte transaksjonskostnader. Det samme gjelder ved utkastelser, men her er transaksjonskostnadene lavere siden det dreier seg om leide boliger. Den direkte nytten av gjeldsettergivning er knyttet til bedret økonomi for husholdninger (ved en uveid analyse er det ingen direkte nytte som vi har sett fordi vi da har et nullsumspill). Den direkte effekten av generell veiledning og konsultasjon (uten at problemene blir så alvorlige at de utløser tvangstiltak) er vanskeligere å måle.

De indirekte effektene er knyttet til positive effekter av gjeldsettergiving og unngått tvangssalg i form av potensielle besparelser på kommunale budsjetter og potensielle gevinster for samfunnet som følge av høyere arbeidsdeltakelse og bedret helsetilstand.

Et metodisk problem er at det er vanskelig å anslå kvaliteten på tjenesten. Hvor mange unngåtte uheldige utfall skyldes eksistensen av gjeldsrådgivningstjenesten?

Det er grovt sagt to ulike innfallsvinkler i nyttekostnadsanalyse:, en innfallsvinkel basert på alternative anvendelser av ressurser og en innfallsvinkel basert på forsikring mot tap ved ugunstige utfall. Tilnærmingen basert på alternative anvendelser er klart mest brukt.

3.3.1 Tilnærming basert på alternative anvendelser

Alternativanvendelsestankegangen er opptatt av hvilke ressurser som går tapt ved manglende gjeldsrådgivning, altså en kontrafaktisk analyse i dette tilfellet, siden vi har en gjeldsrådgivningstjeneste. Gjeldsproblemer kan påvirke både arbeidsdeltakelse og helsetilstand. Arbeidsledighet eller undersysselsetting som følge av gjeldsproblemer medfører et produksjonstap for samfunnet. La oss illustrere tankegangen med et talleksempel. Vi understreker at eksempelet er tenkt kun som en illustrasjon. La oss anta at 4 prosent av befolkningen er aktuelle brukere av gjeldsrådgivningsordningen. La oss videre anta at mennesker under 20 år ikke er aktuelle for arbeidsmarkedet. Dette gir et utvalg på om lag 100 000 personer på landsbasis. Dersom vi i tillegg antar at gjeldsrådgivningsordningen vil medføre at 5 prosent av disse fortsatt blir i arbeid (som reint illustrerende eksempel) vil en ha økt arbeidsstyrken med 5000 personer. La oss forutsette gjennomsnittlige lønnskostnader på 300 000 kroner (svært lavt) og at det samfunnsøkonomiske tapet samlet utgjør 50 000 kroner (som følger av å innkreve skatter til dekning av offentlige kostnader, samt den samfunnsøkonomiske gevinsten vedøkt skatteinngang som følge av økt yrkesdeltakelse). Den totale gevinsten av økt sysselsetting vil dermed være om lag 1,75 milliarder kroner.

Et annet eksempel på ressursløsning er at manglende gjeldsrådgivning medfører høyere transaksjonskostnader enn det en ellers ville ha hatt. Denne tiden kunne vært nyttet i ”mer

produktive” anvendelser eller fritid. Dette nyttemomentet er svært vanskelig å anslå, men det går opplagt med ekstra tid ved et tvangssalg. I tillegg kommer transaksjonskostnader knyttet til meglerhonorar, stempelavgift (unntatt i andelsboliger) og utgifter til flyttransport.

3.3.2 Tilnærming basert på forsikring

Forsikringstankegangen er en alternativ innfallsvinkel. Den er basert på å beregne hvor mye et informert økonomisk individ er villig til å betale for en forsikring mot ulempene med et ugunstig utfall. Tankegangen er analog med beslutninger som daglig tas i forsikringsmarkeder, for eksempel i markeder for brannforsikring eller bilforsikring. Det er viktig å presisere at dette ikke dreier seg om en konkret gjeldsforsikring, men en tenkt forsikring mot et ugunstig utfall, her for eksempel et tvangssalg.

I NOU 2012:16 omtales noen få steder tilnærmingen basert på forsikring som et alternativ til nyttekostnadsanalyser, for eksempel når det gjelder forsikring mot katastrofer. Forsikringstankegangen knyttes også her opp mot et ”føre var” prinsipp. Vi ser imidlertid på forsikringstilnærming som en form for nyttekostnadsanalyser, selv om den kan være vanskeligere å implementere i praksis enn tilnærmingen basert på alternativkostnader.

Det er i prinsippet enkelt å finne hva en økonomisk aktør er villig å betale for en slik forsikring. Tallet finner man ved å multiplisere sannsynligheten for et tap med verdien av tapet.

Det er sannsynligvis ikke slik at alle individer er villige til å betale en premie i dag for å forsikre seg mot ugunstige framtidige utfall. Noen vil ikke betale fordi de har en høy tilbøyelighet til å ta risiko. Andre vil ikke betale fordi de undervurderer sannsynligheten for ugunstige utfall eller fordi de undervurderer konsekvensene av et ugunstig utfall. Noen vil også la være å betale fordi de har lave inntekter.

Gjeldrådgivning kan her sees på som en forsikring mot tap ved et ugunstig utfall. Gevinsten av ordningen vil da være gitt ved sannsynligheten for et gunstig utfall multiplisert med tapet ved et ugunstig utfall. La oss for enkelhets skyld forutsette at det kun er to mulige utfall (1 er et gunstig utfall og 0 er et ugunstig utfall). Sannsynligheten for et gunstig utfall er gitt ved:

$$(4)E(B)_{i,t} = Pr(1)_{i,t} * UVT | (Pr=1)_{i,t}$$

$E(B)_{i,t}$ = Forventede gevinster i kommune i på tidspunkt t

Pr= Sannsynligheten for et gunstig utfall

UVT= Unngått verditap

Fotskriftene tar hensyn til at gevinstene av gjeldsrådgivningsordningen sannsynligvis varierer sterkt mellom ulike tidspunkter (t) grunnet ulike makroøkonomiske forhold som arbeidsledighet og rentenivå. Gevinstene varierer sannsynligvis også mellom ulike kommuner (i), men dette blir sannsynligvis i noen grad tatt hensyn til ved at tjenesten dimensjoneres forskjellig i ulike kommuner.

Hvor stor vekt en legger på forsikring mot ugunstige utfall er opplagt av betydning for betalingsvilligheten for forsikring. Stor grad av risikoaversjon innebærer høy betalingsvillighet. Gjeldsrådgivningstjenesten kan i noen grad sies å være en slags beredskapstjeneste på samme måte som sykehus og brannvern, selv om ikke konsekvensene ved ugunstige utfall er like store som de kan være ved de to nevnte tjenestene. På den annen side er både brannvern og sykehus preget av at antall brukere ikke varierer veldig mye over tid, i motsetning til ved gjeldsrådgivning.

Et ekstremt eksempel på en beredskapstjeneste er forsvaret. Der har det i moderne tid bare oppstått et ugunstig utfall en gang. Stor grad av risikoaversjon grunnet store konsekvenser av ugunstig utfall er sannsynligvis årsaken til at mange tjenester produseres.

4 Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner. Empirisk tilnærming og datagrunnlag

I dette kapitlet drøfter vi hvordan samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser av gjeldsrådgivning kan gjøres i praksis. Vi diskuterer hvordan den teoretiske analysen i foregående kapittel kan operasjonaliseres ved hjelp av data og skyggepriser før vi i neste kapittel går inn på eventuelle samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger basert på de valgte operasjonaliseringene av kostnader og nytte. Vi starter med å presentere hvordan kostnader kan måles. Deretter presenteres nyttesiden. På nyttesiden skiller vi i tråd med forrige kapittel mellom direkte og indirekte virkninger. Vi vil basere oss på både alternativkostnads-tankegangen og forsikringstankegangen presentert i forrige kapittel i forsøkene på å operasjonalisere, men hovedvekten legges på førstnevnte tilnærming i tråd med det som er mest utbredt i nyttekostnadsanalyser. Kapitlet legger grunnlaget for eventuelle beregninger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i neste kapittel.

4.1 Kostnader

Som nevnt er det ofte lettere å tallfeste kostnader enn nytte i samfunnsøkonomiske analyser. Det gjelder også ved gjeldsrådgivning. Kostnader knyttet til drift av gjeldsrådgivningstjenesten kan beregnes som antall årsverk knyttet til tjenesten multiplisert med lønnsutgifter per årsverk. KOSTRA inneholder fra og med 2008 data om antall årsverk knyttet til gjeldsrådgivning ved årets

utløp. Vi ser at antall årsverk knyttet til gjeldsrådgivning har økt kraftig fra 2008 til 2011. I 2008 var om lag 280 årsverk i kommunene knyttet til gjeldsrådgivning, mens det var knyttet om lag 733 årsverk til gjeldsrådgivning ved utgangen av 2011. Det er uklart i hvilken grad dette er knyttet til forbedret rapportering eller reell kapasitetsutvidelse. Dersom det siste er tilfelle kan dette betraktes som en investering, men den har i så fall allerede påløpt og vil i nyttekostnadssammenheng uansett måtte betraktes som ”sunk costs”.

Tabell 4.1 *Årsverk knyttet til gjeldsrådgivning ved årets utløp*

	2008	2009	2010	2011
Årsverk knyttet til gjeldsrådgivning per 31.12	280,05	429,25	519,04	733,26

KOSTRA inneholder også data om lønnsutgifter i sosialtjenesten, men her er ikke gjeldsrådgivning skilt ut. Vi antar derfor samme lønnsutgifter per årsverk knyttet til gjeldsrådgivning som for sosialtjenesten totalt. Vi dividerer totale lønnsutgifter på totalt antall årsverk og finner data for lønnsutgifter per årsverk. Dette tallet multipliseres så med antall årsverk knyttet til gjeldsrådgivning. Vi har dermed et mål på totale kostnader.

Kostnadene er dermed tallfestet på en tilfredsstillende måte. Vi har således et utgangspunkt som sier hvor høy nytte en må ha (målt i kroner) for at den årlige samfunnsøkonomiske nettonytten skal være lik null. For at det samfunnsøkonomiske overskuddet skal være positivt kreves en viss positiv nettonytte i kroner siden vi da neddiskonterer og trekker fra investeringskostnadene.²⁴

4.2 Nytte

4.2.1 Hvor mange har nytte av tjenesten?

For å finne et anslag på nytten av tjenesten starter vi med å se på antall brukere av tjenesten. Merk at vi da utelukkende vurderer bruksverdien og ser bort fra opsjonsverdien og den eventuelle

²⁴ At tjenesten er samfunnsøkonomisk lønnsom betyr ikke at den produseres i et nivå som er optimalt.

eksistensverdien. Bruksverdien er verdien av tjenesten for dagens brukere. Opsjonsverdien er verdien av tjenesten for personer som antar at de i framtiden kan gjøre bruk av tjenesten.

Eksistensverdien er verdien av at tjenesten eksisterer for personer som verken i dag eller i framtiden vil gjøre bruk av tjenesten.

KOSTRA inneholder data fra og med 2008 over antall brukere av tjenesten som ikke mottar økonomisk sosialhjelp. For året 2011 inneholder KOSTRA også antall bruker som har fått økonomisk sosialhjelp. I 2011 var det 28 830 personer som mottok gjeldsrådgivning. 52,4 prosent av mottakerne mottok ikke sosialhjelp.

Tabell 4.2 *Antall mottakere av gjeldsrådgivning*

	2008	2009	2010	2011
Sosialhjelpsmottakere som har fått økonomisk gjeldsrådgivning i forbindelse med utbetaling	x	x	x	13 722
Antall saker hvor det er gitt gjeldsrådgivning til personer som ikke mottar økonomisk sosialhjelp	11 554	12 143	13 785	15 108
Sum personer som har mottatt gjeldsrådgivning	x	x	x	28 830

4.2.2 Hvordan kan nytten måles?

Nytten av gjeldsrådgivningstjenesten er som nevnt knyttet til at en unngår ugunstige utfall og består både av direkte og indirekte effekter. Vi har nevnt unngåtte tvangssalg og ettergivning av gjeld som de viktigste gevinstene gjeldsordningen har for brukerne. Gjeldsrådgivningstjenesten vil også kunne medføre at brukere får bedret økonomi på grunn av rådene, for eksempel at folk får vite at de har krav på bostøtte. I dette avsnittet drøfter vi nyttekomponenter som bør inngå i analysen og vi vurderer hvordan de kan tallfestes.

Direkte nytte

Den direkte nytten av tjenesten består av følgende komponenter:

- Konsultasjons- og veiledningseffekt
- Gjeldsettergivelse (ved veid analyse)

- Forhindrede tvangssalg
- Forhindrede utkastelser

De sparte kostnadene ved unngåtte tvangssalg og utkastelser består framfor alt av transaksjonskostnader ved bytte av bolig. Her antar vi at disse utgjør 6,5 prosent av boligens verdi for eide boliger (delvis basert på NOU 2011:15) og 1,5 prosent av boligens verdi for leide boliger. Anslaget er basert på dokumentavgift (2,5 prosent) og meglerkostnader (3,5 prosent). Til sammen utgjør dette 6 prosent. Siden dokumentavgift ikke påløper i andelsboliger anslo NOU 2011:15 transaksjonskostnader samlet til å utgjøre 5 prosent. Begge de nevnte transaksjonskostnadene unngår man i leide boliger.

NOU 2011:15 så imidlertid bort fra transportkostnader og søkekostnader. Vi antar at det går med 40 timer til flyttingen. Med en årslønn på 350 000 kroner utgjør dette om lag 189 kroner per time.²⁵ Vi antar lav lønn fordi det er grunn til å anta at brukerne av gjeldsrådgivningsordningen gjennomgående har lave inntekter. Kostnader knyttet til tidsbruk ved flytting utgjør da om lag 7 500 kroner. I tillegg antar vi leie av varebil i ett døgn pluss kostnader til drivstoff til sammen utgjør 2 500 kroner. Dette gir flyttekostnader på 10 000 kroner. For leide boliger utgjør dette hele transaksjonskostnaden. Gjennomsnittlig boligverdi finner vi ved hjelp av Levekårsundersøkelsen. Bruk av gjennomsnittlig boligverdi innebærer implisitt at sentrale strøk vektet mer siden boligprisene er høyest i slike områder. Dette er imidlertid uproblematisk da det er grunn til å anta at boligprisnivå og gjeldsproblemer er sterkt korrelerte.

Inkludering av gjeldsettergivelse forutsetter som sagt en veid analyse. Vi må da finne gjennomsnittlig gjeldsettergivning og multiplisere beløpet med andel saker som resulterer i frivillig eller tvungen gjeldsordning og deretter med fordelingsvekten. Det er ikke åpenbart hvilken vekt som bør brukes. Som vi har sett har man i Storbritannia operert med vekter i intervallet mellom 0,4 og 2,3. Vi legger oss på midten og setter vekten lik 1,35, dvs. at vi legger 135 prosent mer vekt på interessene til debitorerne enn kreditorerne. Vekting kan begrunnes med at førstnevnte har høyere grensenytte av penger. Kreditorer har en stor portefølje og kan

²⁵ Vi antar en årlig arbeidstid på 1850 timer.

spre risiko. Vi vil presentere versjoner både med og uten nyttevekt som tar hensyn til fordeling.

I tillegg er det en konsultasjons- og veiledningseffekt som kan gi nytte for brukerne for eksempel ved at de får vite at de har krav på bostøtte. Denne finner vi med gjennomsnittlig tid per konsultasjon multiplisert med antall saker. Det er 4,2 konsultasjoner per sak med gjennomsnittlig varighet på en time. Multiplisert med antall brukere finner vi da tidsbruken som kan sies å representere et mål på hvordan brukerne verdsetter konsultasjonen.

Indirekte nytte

De indirekte effektene er knyttet til besparelser for det offentlige i form av unngåtte utgifter ved ugunstige utfall. De består først og fremst av:

- Unngått uførhet
- Unngått arbeidsledighet
- Unngått sosialhjelp
- Unngått sykefravær

Effektene kan finnes ved hjelp av den sannsynlige andelen av mottakerne som blir uføre, arbeidsledige og/eller mottar sosialhjelp multiplisert med årlig utbetaling. Det samfunnsøkonomiske tapet av at personer havner på trygd framfor å jobbe inngår også.

Det er svært usikkert hvor mange som blir arbeidsledige eller uføre på grunn av gjeldsproblemer. Det er strenge medisinske kriterier for å få uføretrygd og hvis en person med gjeldsproblemer blir ufør skyldes ikke nødvendigvis uførheten gjeldsproblemene. Det kan videre ofte være slik at en finner en ny bolig samme sted og dermed ikke må flytte for å finne arbeid.

University of Strathclyde (2012) undersøker konsekvenser av den skotske rådgivningsordningen som synes nesten å være altomfattende. De benytter en inndeling i rådgivningsområder og ugunstige utfall som ikke åpenbart lar seg tilpasse til vår problemstilling. Styrken er at de har estimert sannsynligheten for å bli rammet av ugunstige utfall for de ulike områdene. Tre rådgivningsområder kan være relevante for vårt formål: gjeld, eid

bolig og leid bolig. Sannsynligvis representerer kategoriene eid og leid bolig problemer knyttet til bolig som ikke består av gjeld, men det framgår ikke eksplisitt. Dersom denne tolkningen er riktig faller disse utenfor vår problemstilling. Når det gjelder ugunstige utfall benytter de to kategorier som er særlig relevante i denne sammenhengen: tap av sysselsetting og inntektstap. Det siste kan også delvis være knyttet til tap av sysselsetting. Vi velger imidlertid kun å benytte det strengeste anslaget. Da finner den skotske studien at 0,4 prosent taper sysselsetting. Vi regner med at en tidel av disse blir uføre for alltid og de øvrige ledige i ett år, dvs. parametrene 0,0036 og 0,0004. Dette er svært lave anslag både på antatt uførhet og arbeidsledighet.

Når det gjelder arbeidsledighet og uførhet forutsetter vi varighet på perioden som ledig eller ufør med hensyn til hhv. ett og 30 år. Vi vil presentere versjoner både med og uten virkninger mht. uførhet og arbeidsledighet.

Når det gjelder sykelønn baserer vi oss på Arbeidstilsynet (2007) som anslår det samfunnsøkonomiske tapet ved sykelønn til 2142 kroner per dag. Oppjustert med Konsumprisindeksen gir det en verdi på 2373 kroner per sykedag i 2012. Anslaget inkluderer skattekostnader. Vi antar at 4 prosent av mottakerne blir sykemeldte som følge av gjeldsproblemet og at gjennomsnittlig sykefraværperiode er 20 arbeidsdager.

Når det gjelder sosialhjelp vet vi at om lag halvparten av mottakerne av gjeldsordningen mottar sosialhjelp. Fra KOSTRA vet vi at gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per mottaker er 36 595 kroner. Vi antar at gjeldsordningen medfører at halvparten av dette behovet bortfaller for halvparten av brukerne. Vi antar til slutt at halvparten av besparelsene dekkes inn ved økt bostøtte. Dette går som reduksjon i den samfunnsøkonomiske besparelsen.

Det er verdt å bemerke at de samfunnsøkonomiske besparelsene må beregnes annerledes enn de rene kommunaløkonomiske og statlige besparelsene. Dette er altså ingen kommunaløkonomisk beregning. Hvis kommunen reduserer sine sosialhjelpsutgifter fordi en person kommer inn i bostøtteordningen er det samfunnsøkonomisk sett et nullsumspill fordi kostnadene påløper uansett, og det eneste som endres er at kostnadene ved bostøtte bæres av staten.

I tillegg kommer nytteeffekter knyttet til begrepet livskvalitet som er vanskelige å kvantifisere, for eksempel nytten av å kunne bo i et kjent nabolag og å kunne benytte kjente nærområder. Det er også vanskelig å klassifisere slike effekter på en annen måte, særlig når vi har en aggregert tilnærming som i vårt tilfelle.

4.3 Behandlingen av investeringer

I vårt tilfelle er det allerede etablert en gjeldsrådgivningstjeneste, derfor er det i nyttekostnadssammenheng helt uinteressant om tjenesten burde ha blitt etablert eller ikke. Dette vil i alle tilfelle være "sunk costs". Kostnader som allerede er påløpt er irrelevant for framtidige investeringsbeslutninger.

Vår tilnærming er litt spesiell. Vi vil først betrakte den årlige nettoytten av tjenesten under ulike forutsetninger. Dersom nettoytten er positiv vil vi vurdere hvor store investeringer i kapasitetsutvidelser som kan foretas gitt en diskonteringsrate på 4 prosent og en investeringshorisont på 30 år.

4.4 Tabelloppstilling av nytte- og kostnadskomponenter

Tabell 4.3 *Nytte- og kostnadskomponenter ved gjeldsrådgivning*

Nytte- og kostnadskomponenter ved gjeldsrådgivning

Kostnader:

Investeringskostnad
Personalkostnader

Nytteverdi av produsert mengde:

Direkte nytte:

Konsultasjons- og veiledningseffekt
Gjeldsettergivelse

Forhindring tvangssalg og utkastelser:

Sparte administrative kostnader
Sparte meglerhonorar og stempelavgift
Sparte flyttekostnader

Indirekte nytte:

Effekter for staten:
 Besparelser til arbeidsledighetstrygd
 Besparelser til uføretrygd
 Besparelser til sykelønn
 Økt bostøtteutbetaling
 Effekter for kommunene:
 Redusert utgifter til sosialhjelp

4.5 Tabelloppstilling av forutsetninger og datakilder

Her presenterer vi forutsetningene i tabellform

Tabell 4.4 *Forutsetninger og datakilder*

Nøkkelvariabler:

Tjenesteproduksjon(output målt ant. saker)	28830
Antall saker som har resultert i frivillig eller tvungen gjeldsordning	0,05
Antall saker knyttet til tvangssalg	0,025
Antall saker knyttet til utkastelser	0,075
Antall årsverk (Input)	733,26
Kostnad per årsverk målt i kroner	686 921
Administrativ kostnad per utkastelse	100000
Administrativ kostnad per tvangssalg	100000
Samfunnsøkonomisk kostnad av uførhet for en person	8 666 767
Samfunnsøkonomisk kostnad ved arbeidsledighet	537 488
Samfunnsøkonomisk kostnad ved sykefravær	47 460
Gjennomsnittlig sosialhjelp per år	36 595
Gjennomsnittlig boligverdi	2 500 000
Gjennomsnittlig gjeldsettergivelse	400 000
Investeringsutgifter i rådgivningstjenesten	10 000 000
gj. snitt betalingsvillighet for rådgivning per konsultasjon målt i kroner	189
gjennomsnittlig reduksjon av sosialhjelp som følge av gjeldrådgivning	18 297,5
gjennomsnittlig antall konsultasjoner per sak	4,2
Nøkkelparametre:	
Andel saker som forhindrer tvangssalg	0,7

Andel saker som forhindrer utkastelser	0,5
Andel saker som forhindrer uførhet	0,0004
Andel saker som forhindrer arbeidsledighet	0,0036
Andel saker som forhindrer sykefravær	0,04
Andel saker som resulterer i frivillig eller tvungen gjeldsordning	0,95
Andel saker som reduserer/fjerner behov for sosialhjelp	0,25
Andel saker som reduserer/fjerner behov for sosialhjelp pga økt	0,125
Meglerhonorarer og stempelavgift	0,05
Flyttekostnader	10 000
Nyttevekt	1,35
Levetid av investeringene (målt i år)	30

Her presenterer vi datakildene i tabellform

Tabell 4.5 *Datakilder*

Nøkkelvariabler:	
Tjenesteproduksjon(output målt ant. saker)	KOSTRA
Herunder antall saker som har resultert i frivillig el. tvungen gjeldsordning	KU/FO
Herunder ant. antall saker knyttet til tvangssalg	KU/FO
Herunder ant. antall saker knyttet til utkastelser	KU/FO
Ant årsverk (Input)	KOSTRA
Kostnad per årsverk målt i kroner	KOSTRA
Administrativ kostnad per utkastelse	NO/OB
Administrativ kostnad per tvangssalg	NO/OB
Samfunnsøkonomisk kostnad av uførhet for en person	SSB
Samfunnsøkonomisk ved arbeidsledighet	SSB
Samfunnsøkonomisk kostnad ved sykefravær	Arbeidstilsynet
Gjennomsnittlig sosialhjelp per år	KOSTRA
Gjennomsnittlig boligverdi	LKU
Gjennomsnittlig gjeldsettergivelse	LKU
Investeringsutgifter i rådgivningstjenesten	SIFO
gj. snitt betalingsvillighet for rådgivning per konsultasjon målt i kroner	KU/FO
gjennomsnittlig reduksjon av sosialhjelp som følge av gjeldrådgivning	LKU+
gjennomsnittlig antall konsultasjoner per sak	KU/FO
Nøkkelparametre:	
Andel saker som forhindrer tvangssalg	Lindorff
Andel saker som forhindrer utkastelser	KU/FO
Andel saker som forhindrer uførhet	Skottland

Andel saker som forhindrer arbeidsledighet	Skottland
Andel saker som forhindrer sykefravær	?
Andel saker som resulterer i frivillig eller tvungen gjeldsordning	KU/FO
Andel saker som reduserer/fjerner behov for sosialhjelp	KU/FO
Andel saker som reduserer/fjerner behov for sosialhjelp pga økt bostøtte	KU/FO
Meglerhonorar og stempelavgift	LKU+
Flyttekostnader	+
Nyttevekt	?
Levetid av investeringene (målt i år)	+

KU/FO= Kommuneundersøkelse/Fylkesmannen i Oslo og Akershus

NO/OB=Namsfogden/Oslo Byfogdembete

SSB= Generell statistikk fra SSB (dvs. eksk. KOSTRA og LKU)

LKU=Levekårsundersøkelsen 2007

+ indikerer at vi har brukt egne forutsetninger basert på andre arbeider

? Indikerer reine illustrasjonsforutsetninger

4.6 Alternativ innfallsvinkel basert på forsikring

Betalingsvilligheten for forsikring finnes ved å multiplisere sannsynligheten for et ugunstig utfall med tapet ved et ugunstig utfall. Vi ser at 0,0057 prosent av befolkningen er innom gjeldsrådgivningstjenesten i løpet av et år. Hvis vi betrakter en periode på 30 år er en enkel måte simpelthen å multiplisere andelen som er innom ordningen med antall år, men da ser en bort fra at de samme personene kan være innom tjenesten mer enn en gang i løpet av perioden. På den annen side er det grunn til å anta at antall brukere kan være atskillig høyere i løpet av perioden enn det er under dagens høykonjunktur.

Tapet vil bestå av de samme komponentene som i alternativkostnadstilnærmingen.

5 Empiriske resultater - Er kommunal gjeldsrådgivning samfunnsøkonomisk lønnsomt?

I dette kapitlet forsøker vi å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten i Norge. Vi skiller mellom versjoner med og uten virkninger på deltakernes tilbud av egen arbeidskraft og vi presenterer både uveide og veide analyser. Vi har også tatt med effekter av at redusert sosialhjelp for kommunen veltes over på staten i form av økt bostøtte, men uten å inkludere dette i beregningen av det samfunnsøkonomiske overskuddet fordi dette er et nullsum-spill samfunnsøkonomisk sett(jf. Kapittel 4).

5.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet med virkninger på arbeidstilbud

Tabell 5.1 viser komponentene som inngår i beregningen av det samfunnsøkonomiske overskuddet gitt forutsetningene i kapittel 4 når virkninger på arbeidstilbud blir tatt med.

Vi ser at den direkte nytten varierer med om lag 164 millioner avhengig av om vi benytter veid eller uveid analyse. De direkte nytteeffektene er viktigere enn de indirekte nytteeffektene også i denne versjonen hvor vi tar hensyn til at noen personer kan bli uføre eller arbeidsledige ved fravær av en gjeldsrådgivningsordning. Vi opererer imidlertid med forsiktige anslag på andelen som påvirkes i sin arbeidsmarkedsdeltakelse.

Tabell 5.1 *Beregning av samfunnslønnsombet av gjeldrådgivning. Versjon med virkninger på arbeidstilbud.*

Kostnader:	Uveid	Veid
Årlig investeringskostnad	333 333	333 333
Personalkostnader	604 430 031	604 430 031
Sum Kostnader	604 763 364	604 763 364
Nytteverdi av output:		
Direkte:		
konsultasjons- og veiledningseffekt	22 885 254	22 885 254
Gjeldsettergivelse	0	739 489 500
Forhindring tvangssalg og utkastelser:		
Sparte administrative kostnader	158 565 000	158 565 000
Spart meglerhonorar og stempelavgift	63 065 625	63 065 625
Sparte flyttekostnader eiere	5 045 250	5 045 250
Sparte flyttekostnader leiere	10 811 250	10 811 250
Sum direkte nytteverdi	260 372 379	999 861 879
Indirekte:		
Effekter for staten:		
Besparelser til arbeidsledighetstrygd	55 784 805	55 784 805
Besparelser til uføretrygd	99 945 158	99 945 158
Besparelser sykefravær	54 730 872	54 730 872
Økt bostøtteutbetaling	65 939 616	65 939 616
Effekter for kommunene:		
Redusert utgifter til sosialhjelp	131 879 231	131 879 231
Sum indirekte nytteverdi	276 400 450	276 400 450
Sum totalnytte	536 772 829	1 276 262 329
Samfunnsøkonomisk nettonytte	-67 990 535	671 498 965

Vi ser at den veide analysen gir en positivt samfunnsøkonomisk nettonytte på 671,5 millioner, mens den uveide analysen gir en negativt samfunnsøkonomisk nettonytte på 68 millioner. Vi gjør oppmerksom på at dette er en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse og ikke en analyse av budsjettvirkninger for stat og kommune.

Den veide analysen gir dermed rom for investeringer i kapasitetsutvidelse på 38,8 millioner gitt forutsetningene om en diskonteringsrate på 4 prosent og en levetid på 30 år, (jf. ligning (2), kapitel 3).

Om man tillegger fordelingsvirkninger vekt eller ikke, og hvor mye vekt en eventuelt legger på slike virkninger, er altså avgjørende for om det er lønnsomt å utvide gjeldsrådgivningstjenesten eller ikke.

I NOU 2012:16 anbefales uveide analyser fordi det ikke er mulig å finne objektive vekter. Utvalget mener imidlertid det ikke er uproblematisk å se bort fra fordeling i samfunnsøkonomiske analyser. De oppfatter det derfor som naturlig at den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalysen bare utgjør en del av beslutningsgrunnlaget.

Økonomifaget har som nevnt i kapitel 3 ingen akseptert metode for måling og sammenlikning av nytte mellom personer. Hvis betalingsvillighet er et noenlunde sammenliknbart nyttemål må en krone fra eller til være like viktig for alle. Hvis ikke, vil beregninger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet systematisk legge mest vekt på interessene til dem som penger er minst viktig for.

Det er vanskelig å forestille seg at en krone fra eller til skulle være like viktig for en ”rik” kreditor og en ”fattig” debitor i vårt tilfelle. Hvis penger på marginen er viktigere for den fattige, vil uveide samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger generelt systematisk favorisere den rikes interesser.

Lønnsomhetsberegninger kan gi en nyttig, om enn grov, indikator for omfanget av et tiltaks gevinster versus kostnader. At en omtrentlig indikator bør styre bruken av offentlige midler, er ikke dermed opplagt. Problemet er imidlertid at vekting blir like omtrentlig.

5.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet uten virkninger på arbeidstilbud

Tabell 5.2 viser komponentene som inngår i beregningen av det samfunnsøkonomiske overskuddet gitt forutsetningene i kapittel 4 når virkninger på arbeidstilbud blir sett bort fra. Vi ser at det samfunnsøkonomiske overskuddet blir vesentlig lavere når det sees bort fra virkninger på arbeidstilbudet trass i den lave andelen vi antok ville bli uføre eller arbeidsledige.

Tabell 5.2 *Beregning av samfunnslønnsomhet av gjeldrådgivning. Versjon uten virkninger på arbeidstilbud.*

Kostnader:	Uveid	Veid
Årlig investeringskostnad		
Personalkostnader	333 333	333 333
Sum Kostnader	604 430 031	604 430 031
	604 763 364	604 763 364
Nytteverdi av output:		
Direkte:		
konsultasjons- og veiledningseffekt		
Gjeldsettergivelse	22 885 254	22 885 254
Forhindring tvangssalg og utkastelser:	0	739 489 500
Sparte administrative kostnader		
Meglerhonorar og stempelavgift	158 565 000	158 565 000
Flyttekostnader eiere	63 065 625	63 065 625
Flyttekostnader leiere	5 045 250	5 045 250
Sum direkte nytteverdi	10 811 250	10 811 250
	260 372 379	999 861 879
Indirekte:		
Effekter for staten:		
Besparelser til arbeidsledighetstrygd	0	0
Besparelser til uføretrygd	0	0
Besparelser til sykepenger	0	0
Økt bostøtteutbetaling	65 939 616	65 939 616
Effekter for kommunene:		
Redusert utgifter til sosialhjelp	131 879 231	131 879 231

Sum indirekte nytteverdi	65 939 616	65 939 616
Sum totalnytte	326 311 995	1 065 801 495
Samfunnsøkonomisk nettonytte	-278 451 370	461 038 130

Vi ser at den samfunnsøkonomiske nettonytten blir positiv i veid og negativ i uveid analyse når det sees bort fra virkninger på arbeidstilbudet, - akkurat som i tilfellet med virkninger på arbeidstilbud (men dette avhenger kritisk av vår valgte velferdsvekt).

Den veide analysen gir dermed rom for investeringer i kapasitetsutvidelse på 24,9 millioner, gitt forutsetningene om en diskonteringsrate på 4 prosent og en levetid på 30 år (jf. ligning (2), kapittel 3).

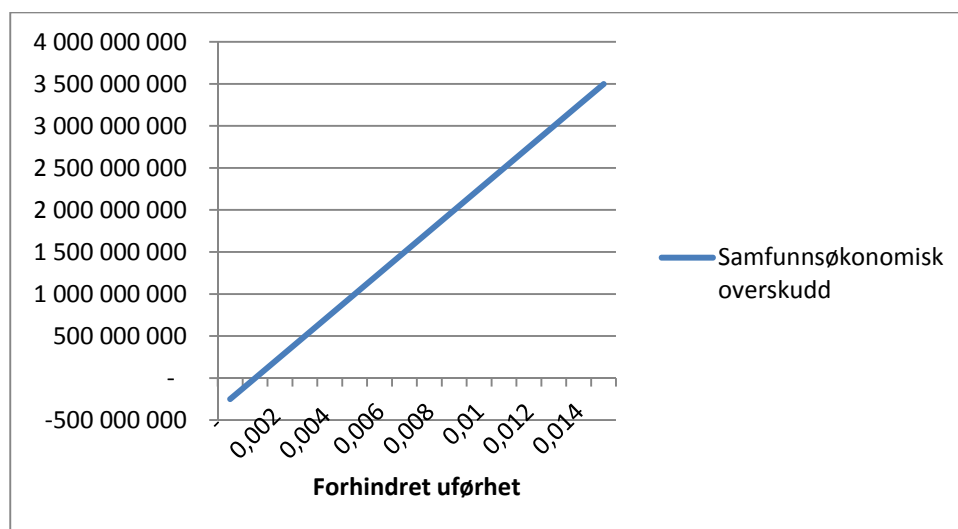
En konklusjon fra disse analysene er altså at det ikke er lønnsomt å utvide kapasiteten for gjeldsrådgivningstjenesten når det ses bort fra fordelingsvirkninger.

5.3 Utelatte effekter – hva kan tenkes?

Av faktorer vi har utelatt er virkningen på livskvalitet av at en slipper å flytte fra et kjent miljø noe som trekker i retning av at vi har underestimert nettonytten. Det samme er unngått dårligere helsetilstand (når den ikke er så forverret at det er grunnlag for innvilgelse av uføretrygd).

Vi kan ha vært for forsiktige i antakelsene om anslag på arbeidstilbudet. Figur 5.1 viser det samfunnsøkonomiske overskuddet under ulike forutsetninger om uføreandelen.

Figur 5.1 *Samvariasjon mellom samfunnsøkonomiske overskudd med ulike estimater på hvordan kommunal gjeldsrådgivning forhindrer arbeidsuførhet.*



5.4 Alternativ framgangsmåte basert på forsikring

La oss anta at 5 prosent av befolkningen får stort behov for gjeldsrådgivning på et eller annet tidspunkt i livet. La oss videre anta at gjennomsnittlig verdi av tapet er 20 prosent av inntekten. Dette tapet utgjør 60 000 kroner for en person som opprinnelig tjente 300 000 kroner. Hvis vi ganger 5 prosent med 20 prosent får vi et mål på den såkalte "aktuarisk rettferdige" skyggeprisen. Denne prisen blir 0,1 prosent av inntekten, eller 3000 kroner per år for en person med inntekt på 300 000 i året. Multipliserer vi dette opp for hele den norske befolkningen (5 millioner) får vi en sum på 15 milliarder. Dette vil gi rom for investeringer i tjenesten på 867 millioner kroner gitt en diskonteringsrate på 4 prosent og en levetid på 30 år. Dette er en mye høyere netto nytte enn tilnærmingen basert på alternativkostnader, men anslaget er selvsagt avhengig hvor stor andel av befolkningen som tror de kan ha nytte av tjenesten.

6 Gjeldsrådgivning i privat eller offentlig regi? En komparasjon med Danmark

Vi skal i dette kapittelet se nærmere på den kommunale gjeldsrådgivningen i komparativt perspektiv. Få land har valgt den norske løsningen med å organisere gjeldsrådgivningen i kommunal regi. Hvilke velferdspolitiske implikasjoner får denne organiseringsformen sammenlignet med et privat alternativ? Det kan derfor være hensiktsmessig å sammenligne den norske kommunale løsningen med et land som har en relativt lik institusjonell innretning når det gjelder velferdspolitik, men som ellers har valgt et annet system fremskaffelse av gjeldsrådgivningstjenester. Norge og Danmark har klart å produsere ganske sammenlignbare levekårsutfall til tross for store ulikheter i industriell struktur og ressurstilgang. Dette har gitt opphav til begrepet « den nordiske modellen». Når det gjelder boligpolitikk har Norge valgt en mer markedsorientert tilnærming enn Danmark, bl. a med større satsing på å tilrettelegge for boligeie også for grupper med lav inntekt. Innretningen av boligpolitikk og boligfinansiering har stor betydning for risikoen for å pådra seg gjeldsproblemer, noe finanskrisen utgjør et illustrativt eksempel på. Valg av optimalt gjeldsrådgivningssystem kan derfor henge sammen med valg av boligsystem.

6.1 Gjeldsrådgivning i privat versus offentlig regi.

Økonomisk teori skiller mellom kollektive goder og private goder. Et kollektivt gode er et gode hvor det ikke er noen rivalisering og ingen eksklusjonsmuligheter. En persons bruk av godet påvirker

ikke andre personers bruk av godet, og når godet foreligger kan det brukes av alle uten ekstra kostnader. Private goder har både rivalisering og eksklusjonsmuligheter. Gjeldsrådgivning har full rivalisering. Gjeldsrådgivning som en husstand mottar kan normalt ikke nyttiggjøres av en annen husstand. Det er også mulig å ekskludere brukere hvis dette er ønskelig. Gjeldsrådgivning må derfor i hovedsak betraktes som et privat gode. Når det gjelder anskaffelsen av kollektive goder står som regel det offentlige sentralt, enten når det gjelder produksjon eller finansiering, eller begge deler. Men hvilken rolle har eller bør det offentlige ha når det gjelder framskaffelsen av private goder? Er det en rolle for det offentlige her, eller bør dette heller overlates til det private markedet, som det vanligvis gjøres? Eller er det særtrekk ved enkelte private goder eller tjenester som kan begrunne offentlig intervensjon?

I Norge står det offentlige både for finansieringen og produksjonen av gjeldsrådgivningstjenester. Christiansen (2002) drøfter hvorfor private goder i mange land blir framskaffet av det offentlige.²⁶

I standard økonomisk velferdsteori er det mange argumenter for at det offentlige skal stå for framskaffelsen av kollektive goder, mens det ikke er åpenbart ut fra denne teorien at det offentlige skal framskaffe private goder. I praksis står offentlig sektor for framskaffelsen av private goder i stor grad i mange land. Christiansen stiller to spørsmål:

- Kan økonomisk velferdsteori begrunne offentlig framskaffelse av private goder?
- Er det andre forklaringer, f.eks. politisk-økonomiske, som må brukes hvis en skal forklare hvorfor det offentlige framskaffer private goder?

En rekke private goder framskaffes aldri av det offentlige. Godene som framskaffes via det offentlige tilhører som regel kategoriene: helse, utdanning og omsorg. Christiansen diskuterer hvilke kjennetegn private goder som framskaffes av det offentlige har. Han viser til at private goder som framskaffes av det offentlige har følgende kjennetegn:

²⁶ Den videre framstillingen bygger i stor grad på Christiansen (2002).

- De kan ikke selges eller overdras på nytt til andre
- De er mer avhengige av menneskelige ressurser enn andre goder. De påvirker folks muligheter til å fungere i samfunnet, spesielt i arbeidsmarkedet.
- Produksjonen av godene er arbeidsintensiv.

Alle disse tre kjennetegnene finnes ved gjeldsrådgivningstjenester. At kjennetegnene er til stede sier imidlertid ikke noe om tjenestene bør framskaffes av det offentlige av begrunnelser basert på økonomisk velferdsteori eller av andre grunner.

Offentlig framskaffelse av goder er i henhold til økonomisk velferdsteori begrunnet med ulike typer markedssvikt, jf. vår korte diskusjon i innledningen til kapittel 3. Der pekte vi på positive eksternaliteter og fravær av markeder som følge av asymmetrisk informasjon som mulige begrunnelser for at det offentlige spilte en rolle i framskaffelsen av gjeldsrådgivningstjenester. La oss rekapitulere litt av begrunnelsene.

En eksternalitet er en utilsiktet virkning av en aktørs disposisjoner på andre aktørers produksjonsnivå eller nyttenivå. Private aktører vil ikke etablere noen gjeldsrådgivningstjeneste, hvis ikke forventede merinntekter som følge av heldige utfall er høyere enn de forventede merkostnadene ved ordningen. Nyttens for andre aktører blir ikke tatt hensyn til.

Manglende markeder for forsikring mot tap av inntekt eller formue som følge av enkelte uforutsette hendelser kan være et problem. Det eksisterer da en betalingsvillighet for forsikring, men det kan i praksis være problematisk å observere og verifisere de sannsynlige ugunstige effektene av manglende gjeldsrådgivning. Manglende markeder kan dermed innebære at folk utelukkes fra en tjeneste de er villige til å betale for.

Vi skal i det følgende først se på om det er flere begrunnelser fra økonomisk velferdsteori kan brukes basert på Christiansens verbale diskusjon.²⁷

²⁷ Vi nevner bare de begrunnelsene han bruker som kan være relevante for vår problemstilling.

Han viser først til lavere transaksjonskostnader ved offentlig framskaffelse. Det kan nok være relevant også her og kan kanskje forklare hvorfor finansbransjen ikke selv har startet opp med å tilby gjeldsrådgivningstjenester. Vi tror imidlertid dette er av mindre betydning enn ufullstendig informasjon.

Positive eksternaliteter spiller for gjeldsrådgivningstjenester muligens en viss rolle som vi allerede har nevnt, mens det ellers i liten grad kan brukes som begrunnelse for at det offentlige framskaffer private goder i følge Christiansen.

”Merit good”- argumenter kan brukes for å forklare et syn om at ingen skal lide mye på grunn av feilvurderinger knyttet til framtidig økonomiske utsikter. Dette er opplagt relevant også ved gjeldsrådgivning, men det hadde vært mulig å ta hensyn til dette også hvis private hadde drevet gjeldsrådgivningen.

Det finnes altså flere velferdsøkonomiske begrunnelser for at det offentlige skal framskaffe det private godet gjeldsrådgivningstjenester, men manglende markeder er nok det viktigste. I slike tilfeller kan det finnes potensial for samfunnsøkonomisk lønnsom produksjon som ikke realiseres. Det er imidlertid ikke gitt at det offentlige er eneste mulige tilbyder av tjenesten. Vi kan også ha frivillige organisasjoner som står for tjenesten. Problemet kan imidlertid være at det blir for lite produsert av tjenesten når den er basert på frivillighet. Frivillige organisasjoner finansieres ofte gjennom medlemsbidrag og det er ikke gitt at dette er tilstrekkelig til at tjenesten produseres på det nivået som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Fordelingsargumenter kan også forklare hvorfor det offentlige framskaffer gjeldsrådgivningstjenester. Som vi har sett er fordelingsvirkningene av stor betydning ved gjeldsrådgivningstjenesten, og private profittbaserte tilbydere vil neppe ha framskaffet tjenesten gratis for brukerne. Det er imidlertid grunn til å anta at finansbransjen til en viss grad tilbyr gjeldsrådgivning.

Finansbransjens insentiver kan også forklare hvorfor de i liten grad tilbyr tjenesten. For banken vil jo ikke et tvangssalg representere noe tap og dermed vil ikke kreditor ha sterke insentiver til å unngå tvangssalg.

Politisk-økonomiske årsaker kan nok også forklare hvorfor tjenesten er etablert i offentlig regi i Norge. I et eierland som Norge er det til tider stor oppmerksomhet knyttet til gjeldsproblematikk og dermed politisk etterspørsel etter gjeldsrådgivningstjenester.

6.2 Gjeldsrådgivning i Danmark²⁸

Det har generelt vært lite tradisjon for gjeldsrådgivning for mennesker i økonomiske vanskeligheter i Danmark. De siste årene har det imidlertid vært noen offentlige tiltak for å øke og bedre rådgivningstilbudet på dette feltet. Blant annet har noen kommuner, heriblant København, begynt å tilby gjeldsrådgivning som en del av sine sosiale tjenester. Tjenesten er midlertid rettet mot sosialt marginaliserte innbyggere, og ikke et generelt tilbud til husstander som har gjeldsproblemer. I tillegg ble det i 2008 opprettet et statlig fond til finansiering av frivillige organisasjoner som ønsker å tilby kvalifisert gjeldsrådgivning. Fondet er på 16 millioner danske kroner. Dette fondet har i perioden 2009-2012 bidratt til å finansiere et gjeldsrådgivningstilbud i frivillige organisasjoner²⁹. Dette initiativet har blitt vurdert som positivt, og finansieringen har derfor blitt utvidet i 2012 for en ytterligere fire års periode, med utvidelse av flere organisasjoner som også tilbyr gjeldsrådgivning i mindre byer. Også dette tilbudet er primært rettet mot sosialt utsatte og vanskeligstilte grupper. Når det gjelder rene private og kommersielle gjeldsrådgivningstilbud utover det som tilbys i bankene, eksisterer det om lag 20 uavhengige finansielle rådgivere. Felles for det samlede rådgivningstilbudet i privat og offentlig regi er imidlertid at ingen av tjenestene er rettet spesielt mot boliggjeldsproblemer. I tillegg er omfanget av det samlede rådgivningstilbud fortsatt begrenset og ikke stand til å dekke etterspørselen (Jørgensen 2012).

Det danske gjeldsrådgivningsregime avviker betydelig fra både det norske i struktur og omfang. I motsetning til det universelle kommunale norske systemet, er det danske mer fragmentert og sporadisk, og i hovedsak relativt strengt behovsprøvd. Ordninger med offentlig finansiering av frivillige organisasjoner synes å være i

²⁸ Fremstillingen her bygger på SIFO-notat nr 14 2012 « Special issues Grid Denmark »

forsøksstadiet. Det private tilbudet utover bankvesenet synes ikke å kompensere for det begrenset offentlige (finansierte)tilbudet.

6.3 Bør Norge overlate gjeldsrådgivningen til det private markedet?

Hvorfor bør det offentlig innta en så markant rolle i produksjon av tjenester som økonomi- og gjeldsrådgivning som man har gjort i Norge? Hvorfor ikke bare overlate dette til det private markedet, slik man i hovedsak har gjort i andre land som bl.a Danmark?

Hovedforskjellen mellom Norge og disse landene er primært graden av offentlig involvering i tjenestetilbudet. Som vi har sett er det flere grunner til at man vil forvente lavere privat tjenesteproduksjon på dette området.

Som vi har sett er fordelingsvirkningene av stor betydning ved gjeldsrådgivningstjenesten og private profittbaserte tilbydere ville neppe ha framskaffet tjenesten gratis for brukerne. Finansbransjens insentiver kan også forklare hvorfor de i liten grad tilbyr tjenesten. For banken vil jo ikke et tvangssalg representere noe tap og dermed vil ikke kreditor ha sterke insentiver til å unngå tvangssalg.

I Danmark spiller frivillig organisasjoner en viktig rolle. Frivillige organisasjoner finansieres ofte gjennom medlemsbidrag og det er på ingen måte gitt at dette er tilstrekkelig til at tjenesten produseres på det nivået som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Den samfunnsøkonomiske nytten (inkludert eksternalitetene) av tjenestene vil ofte kunne være større enn betalingsvilligheten til brukere. Dette skyldes dels at det er flere positive eksternaliteter knyttet til tjenesten som vi har sett, og dels kan det ha sammenheng med at brukerne har behov tjenesten i fase av livet hvor de har dårlig råd.

Generelt vil også nytten av tjenesten på aggregert nivå avhenge av boligsystem. Land med høy eierandel vil oftere være utsatt med problemer knyttet til gjeldsopptak og finansiell risiko. Siden Norge har høyere eierandel enn Danmark, vil det dermed være større grunn til å anta at fordelene av et utviklet tjenesteapparat på dette feltet også vil være større.

7 Avsluttende oppsummering og konklusjon

7.1 Oppsummering av kapitlene i rapporten

I kapittel 2 foretar vi en preliminær behovsanalyse for gjeldsrådgivning ved å se nærmere på omfang og sammensetning av økonomi og gjeldsproblemer i norske husholdninger. Ved hjelp av analyser av levekårsanalyser bruker vi tilnærmingen med økonomisk margin til å estimere omfanget av økonomi- og gjeldsproblemer. Våre anslag tilsier at om lag 180 000 norske husstander har en anstrengt økonomi. De fleste av disse befinner i det laveste inntektskvintilet, og er under 35 år. I følge KOSTRA-statistikk rapporterer norske kommuner om lag 30.000 økonomiske rådgivningssaker i året. Dette innebærer 17 prosent husstander med økonomi- eller gjeldsproblemer. I flere kommuner rapporteres det også om lange ventetid før man får tilgang til tjenesten. Til tross for lav arbeidsledighet og lavt rentenivå synes derfor etterspørsel etter kommunal økonomi- og gjeldsrådgivning å være større enn tilbudet. Dagens produksjonsnivå av tjenester synes derfor å være underdimensjonert. Dette forsterkes av at omfanget av økonomi- og gjeldsproblemer raskt kan øke dersom enten renta eller arbeidsledigheten stiger. Dagens behov for økonomi- og gjeldsrådgivning henger sammen med lett tilgang til kreditt, kombinert med sterk pressgrad i boligmarkedet og høy vekst i både boligpriser og leienivå. Behovet for denne type rådgivning må også sees i sammenheng med strukturelle faktorer som boligpolitikk og innretningen av boligfinansieringen. Kombinasjonen høy forekomst av flytende rente på boliglån og høy eierandel blant lavinntektshushold kan bidra til et stort omfang av finansielt sårbare husholdninger.

Den preliminnære behovsanalyse trekker derfor isolert i retning av at dagens kommunale produksjonsnivå av gjeldsrådgivningstjenester er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Denne påstanden blir i kap.4 og kap. 5 systematisk etterprøvd. Uavhengig av om dagens nivå er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ulønnsomt, oppstår spørsmålet om hva som er det samfunnsøkonomisk optimale produksjonsnivået av kommunale gjeldsrådgivningstjenester. Dersom dagens produksjonsnivå er samfunnsøkonomisk ulønnsomt trekker det i retning av å redusere produksjonen. Og tilsvarende: er det samfunnsøkonomisk lønnsomt, trekker det i retning av å øke produksjonen ytterligere.

Kapitel 4 drøfter hvordan den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av gjeldsrådgivningstjenester kan måles. Den dominerende innsatsfaktoren i produksjonen av gjeldsrådgivningstjenesten er arbeidskraft og kostnadene er hovedsakelig lønnskostnader. Det er lave kapitalkostnader, når det sees bort fra at kapasitetsutvidelser kan sees på som investeringer.

Gjeldsrådgivningstjenesten har som formål å unngå ugunstige utfall som tvangssalg og utkastelser. Tjenesten forsøker også i noen tilfeller å etablere gjeldsettergivning. I tillegg framskaffer tjenesten generell konsultasjon og veiledning.

Kostnadene ved gjeldsrådgivningstjenesten er stort sett lønnskostnader som er antall årsverk multiplisert med lønn. Nyten av gjeldsrådgivningstjenester er mer komplisert å anslå. Vi må her skille mellom direkte effekter som består av: unngåtte tvangssalg, unngåtte utkastelser, konsultasjons- og veiledningseffekt og gjeldsettergivning, og indirekte effekter hvis gjeldsproblemer eller andre problemer fører til sykdom, uførhet og arbeidsledighet. Det er også potensielle besparelser knyttet til utgifter til sosialhjelp dersom gjeldsrådgivningstjenesten er velfungerende. I tillegg er det nytteeffekter knyttet til livskvalitet ved å fortsette å bo i et kjent område, men dette er vanskelig å måle.

Fordelingsvirkninger er viktig ved gjeldsettergivning fordi det kun vil være ved ulik vektning av kreditorers og debitorers interesser at gjeldsettergivning vil ha noen samfunnsøkonomisk betydning. Ved en uveid analyse vil gjeldsettergivning være et nullsumspill. Vekting kan begrunnes både ut fra at penger på marginen betyr mer for låntakere enn utlånere, da sistnevnte gruppe har større økonomiske ressurser. De disponerer dessuten en større portefølje og kan spre

risiko. Et tap på ett enkelt prosjekt spiller liten rolle for kreditorene, mens det betyr mye for debitorerne. Inkludering av fordelingsvekter i analysen reiser imidlertid nye problemer, da det ikke er noen enighet verken om vekter bør brukes eller hva som bør grunnlaget for slike vekter.

Kapitel 5 presenterer resultatene av et forsøk på samfunns-økonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivningstjenesten. Det er stor usikkerhet knyttet til mange av parameterne og forutsetningene, noe som ikke er unikt ved denne typen analyser. Det er blant annet stor grad av usikkerhet om hvor mange som får så store problemer som følge av gjeldsrådgivning at de blir syke, arbeidsledige eller uføre av denne årsaken. Siden produksjonstapet for samfunnet er stort, særlig ved varig uførhet, påvirkes estimatene naturlig nok sterkt av hvilke forutsetninger som gjøres med hensyn til disse virkningene.

Det presenteres resultater både med og uten arbeidstilbudsvirkninger og med og uten fordelingsvekter. Resultatene viser at netto nytten av tjenesten ikke er positiv i de uveide analysene. Fordelingsvirkninger har derfor stor betydning for anslagene.

Et alternativt anslag basert på en forsikringstankegang gir en langt høyere netto nytte av tjenesten.

Kapitel 6 redegjør for potensielle fordeler av offentlig produksjon av et privat gode som gjeldsrådgivningstjenester. I Danmark, som har et privatbasert system, synes tilbudet av gjeldsrådgivningstjenester å være underdimensjonert i forhold til behovet. Hovedforskjellen mellom Norge og Danmark er graden av offentlig involvering i tjenestetilbudet og at det danske tilbudet hovedsakelig er rettet mot sosialt marginaliserte. Som vi har sett er det flere grunner til at man vil forvente lavere privat tjenesteproduksjon på dette området.

Fordelingsvirkningene er av stor betydning ved gjeldsrådgivningstjenesten, og private profittbaserte tilbydere ville neppe ha framskaffet tjenesten gratis for brukerne. Finansbransjens insentiver kan også forklare hvorfor de i liten grad tilbyr tjenesten. For banken vil jo ikke et tvangssalg representere noe tap og dermed vil ikke kreditor ha sterke insentiver til å unngå tvangssalg.

I Danmark spiller frivillig organisasjoner en viktig rolle. Frivillige organisasjoner finansieres ofte gjennom medlemsbidrag og det er på ingen måte gitt at dette er tilstrekkelig til at tjenesten produseres på det nivået som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Den samfunnsøkonomiske nytten (inkludert eksternalitetene) av tjenestene vil ofte kunne være større enn betalingsvilligheten til brukere. Dette skyldes dels at det er flere positive eksternaliteter knyttet til tjenesten og dels kan det ha sammenheng med at brukerne har behov for tjenesten i en fase av livet hvor de har dårlig råd.

Generelt vil også nytten av tjenesten på aggregert nivå avhenge av boligsystem. Land med høy eierandel vil oftere være utsatt med problemer knyttet til gjeldsopptak og finansiell risiko. Siden Norge har høyere eierandel enn Danmark, vil det dermed være større grunn til å anta fordelene av et utviklet tjenesteapparat på dette feltet også vil være større.

7.2 Oppsummerende konklusjon

For å oppsummere. Vår preliminnære behovsanalyse trekker isolert i retning av at dagens kommunale produksjonsnivå av gjeldsrådgivningstjenester er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dagens behov for økonomi- og gjeldsrådgivning henger sammen med lett tilgang til kreditt, kombinert med sterk pressgrad i boligmarkedet og høy vekst i både boligpriser og leienivå. Behovet for denne type rådgivning må også sees i sammenheng med strukturelle faktorer som boligpolitikk og innretningen av boligfinansieringen. Den preliminnære behovsanalysen blir systematisk etterprøvd gjennom samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser i kap. 5. Uavhengig av om dagens nivå er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ulønnsomt, oppstår spørsmålet om hva som er det samfunnsøkonomisk optimale produksjonsnivået av kommunale gjeldsrådgivningstjenester. Dersom dagens produksjonsnivå er samfunnsøkonomisk ulønnsomt trekker det i retning av å redusere produksjonen. Og tilsvarende: er det samfunnsøkonomisk lønnsomt, trekker det i retning av å øke produksjonen ytterligere.

Kapitel 5 presenterer resultatene av den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalysen. Det er stor usikkerhet knyttet til mange av parameterne og forutsetningene, noe som ikke er unikt ved denne

typen analyser. Det er blant annet stor grad av usikkerhet om hvor mange som får så store problemer som følge av gjeldsrådgivning at de blir syke, arbeidsledige eller uføre av denne årsaken. Siden produksjonstapet for samfunnet er stort, særlig ved varig uførhet, påvirkes estimatene naturlig nok sterkt av hvilke forutsetninger som gjøres med hensyn til disse virkningene. Vi har utregnet nettonytte både med og uten arbeidstilbudsvirkninger og med og uten fordelingsvekter. Resultatene viser at nettonytten av tjenesten ikke er positiv i de uveide analysene, men positiv i den veide. Fordelingsvirkninger har derfor stor betydning for anslagene. Et alternativt anslag basert på en forsikringstankegang gir en langt høyere nettonytte av tjenesten. Mer presise resultatene vil fordrer mer forskning på de individuelle indirekte effektene. Altså i hvilken grad tjenesten påvirker mottakeren (av rådgivningstjenesten) sin tilpasning i arbeidsmarkedet. Som våre analyser antyder, så vil selv svært beskjedne anslag på redusert uførhet (som følge av løste gjeldsproblemer som følge av mottatt rådgivning) gir svært store utslag i økning i samfunnets nettonytte. I mangel av presise estimater på de indirekte effektene er det derfor vanskelig å trekke klare konklusjoner om den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsgrad av dagens kommunale tjenesteproduksjonsnivå. Og som tidligere nevnt skulle konklusjon bli at dagens tjenesteproduksjonsnivå er ulønnsomt, så tilsier dette ikke en avvikling (eller privatisering) av tjenesten, men heller en nedjustering. Og tilsvarende, skulle presise estimater av de indirekte effektene tilsa betydelig samfunnsøkonomisk lønnsomhet av dagens produksjonsnivå tilsier dette en økning av produksjonsnivået. Hvorvidt dette faktisk er tilfellet avgjøres med en konkret med en sammenstilling av marginalnytte og marginalkostnad av tjenesten. Spørsmålet om estimering av optimal tjenesteproduksjonsnivå av kommunal gjeldsrådgivning har ligget utenfor denne rapportens problemstilling.

Litteratur

- Arrow, K. og Lind, R.C. (1970): "Uncertainty and the evaluation of public investment decisions", *American Economic Review*, Vol. 60.
- Borgersen, T.A. & Hungnes, H. (2009). *Sehforsterkende effekter i bolig- og kredittmarkeder*. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 123, 18–33.
- Bradford, D., R. Malt og W. Oates (1969): The pricing cost of local public services; Some evidence and reflections. *National Tax Journal*, 22, 18-202.
- Christiansen, V. (2002). Public provision of private goods. Notes for Plenary lecture at the Congress of the International Institute for Public Finance, Helsinki
- Duncombe, og J. Yinger (1993) : "An analysis of returns to scale in public production, with an application to fire protection", *Journal of Public Economics*, Vol 52, No 1, 49-72.
- Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Finanstilsynet (2012). *Finansielt utsyn 2012* (Rapport, mars 2012). Oslo: Finanstilsynet.
- Finanstilsynet (2011). *Boliglånsundersøkelsen 2010*. (Rapport mars 2011). Oslo:Finanstilsynet
- Finanstilsynet (2011). *Retninglinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål* (Rundskriv 29/2011).Oslo: Finanstilsynet.
- Finanstilsynet (2010). *Retninglinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål* (Rundskriv 11/2010).Oslo: Finanstilsynet.
- Finanstilsynet (2010). *Boliglånsundersøkelsen høsten 2009*. (Rapport februar 2010). Oslo:Finanstilsynet

- Grønn, E. (1991): *Nytte-kostnadsanalyse*, Bedriftsøkonomenes forlag, Oslo.
- Hagen, K. P. (2005): *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsombet*, Cappelen Akademisk, Oslo.
- Holm, A. & Astrup, K.C. (2009). *Utkastelser og tvangssalg* (NIBR-rapport 2009:26). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Jørgensen, Tanja (2012). *Gældsrådgivning i Danmark og Norge*. Vennebog til Lennart Lyng Andersen. ed. / Peer Schaumburg-Müller; Henrik Juul; Frederik Meding. København : Karnov Group, 2012. p. 181-202.
- NOU 1997:27: *Nytte-kostnadsanalyser – Prinsipper for lønnsombetsvurderinger i offentlig Sektor*.
- NOU 1998:16: *Nytte-kostnadsanalyser - Veiledning i bruk av lønnsombetsvurderinger i offentlig sektor*.
- NOU 2012:16. Samfunnsøkonomiske analyser.
- Nyborg, Karine (2002): *Miljø og nytte-kostnadsanalyse. Noen prinsipielle vurderinger*. Rapport 5/2002, Frischsenteret.
- Rubinfeld, D.L. (1987): "The Economics of the Local Public Sector". In A.J. Auerbach and M. Feldstein (ed.), *Handbook of Public Economics Volume II*. North-Holland, Amsterdam
- Statens Vegvesen (1995): *Konsekvensanalyser – Del 1: Prinsipper og metodegrunnlag*, Håndbok 140.
- Vatne, Bjørn Helge (2006). 'Hvem tar opp lån- til hva, og har de råd? En analyse av gjeldsutviklingen i norske enkelthushold i 2006 '. Penger og Kreditt 2/2008. Norges Bank.

Vedlegg 1

Optimal skala i offentlig produksjon

Produksjon i det offentlige – en beskrivelse

Duncombe og Yinger (1993) har en modell med offentlig produksjon og kostnader der de ulike skalaene i offentlig tjenesteproduksjon defineres.³⁰ Modellen er basert på Bradford mfl. (1969). Rammeverket bygger på en viktig distinksjon mellom direkte tjenester produsert av et offentlig organ og ”produksjonsutfallet”, som er av interesse for innbyggerne.

Den offentlige produksjonsprosessen kan deles inn i et mellomliggende og et endelig steg. Den mellomliggende produksjonen er gitt ved:

$$(1) \quad G=f(L, K, Z)$$

G- mellomliggende produksjon

L- arbeidskraft

K- kapitalutstyr

Z- andre faktorer

Her forutsettes det (som vanlig) kostnadsminimering.

Førstetrinnskostnadsfunksjonen er da gitt ved:

$$(2) \quad TC= c(G, W)$$

³⁰ De presenterer også en metode for å estimere de ulike skaladimensjonene i offentlig sektor, men dette berøres ikke i den videre framstillingen her.

TC - totale kostnader
W- en vektor av faktorpriser.

Med multippel produksjon vil det være en separat kostnadsfunksjon for hvert produkt (G_i) og TC er en funksjon av alle G_i . Det er som nevnt vanskelig å måle offentlig produksjon. Mange studier bruker derfor ”proxyer” for denne. Disse tilnærmingene er av to typer:

- ”Bunter” av innsatsfaktorer, slik som antall lærerårsverk og antall årsverk i pleie og omsorg, eller her antall årsverk knyttet til gjeldsrådgivning.
- Produksjonsutfall, slik som antall utskrevne pasienter, antall behandlede byggesaker osv. Her kan vi for eksempel betrakte antall unngåtte tvangssalg som et produksjonsutfall.

Innsatsfaktortilnærmingen ignorerer variasjoner i sammensetningen av innsatsfaktorer og impliserer derfor at produksjonsfaktorene står i et fast forhold til hverandre, dvs. Leontiefteknologi. En tilnærming som ofte anvendes er at offentlig sysselsetting kan brukes som en ”proxy” for den mellomliggende produksjonen til det offentlige/den aktuelle offentlige sektoren.

Utfallstilnærmingen ignorerer at antallet avhenger av ”produksjonsmiljøet” og tilslører dermed distinksjonen mellom mellomliggende og endelig produksjon.

G er det midlertidige uttrykket for produsert mengde. Det endelige produktet av betydning for innbyggerne, omtaler Duncombe og Yinger som S. Distinksjonen er av betydning fordi eksogene ”miljøfaktorer” påvirker transformasjonen av G til S. To kommuner av samme størrelse som bruker samme ressursinnsats i gjeldsrådgivning kan ha betydelige forskjeller med hensyn til utfall fordi ”omgivelsenes tøffhet” varierer.

Produksjonen i andre trinn, S, kan uttrykkes ved:

$$(3) S = h(G, N, E)$$

N- folketall

E- en vektor av kostnadsfaktorer som skyldes miljøet.

(3) indikerer at aktivitetsnivået (G) som kreves for å produsere et gitt kvalitetsnivå på offentlige tjenester (S) når det tas hensyn til folketall og miljøfaktorer.

(3) kan løses for G , noe som gir:

$$(4) G = \frac{1}{h} (S, N, E)$$

Folketallet er inkludert for å ta høyde for eventuell trengsel i produksjonen av offentlige goder. Kostnaden ved produksjon av det endelige "kvalitetsgodet" avhenger ikke bare av teknologi og faktorpriser, men også av produksjonsmiljøet. Innsetting av (4) i (2) gir en andretrinnskostnadsfunksjon³¹ som kan uttrykkes som følger:

$$(5) TC = c \left[\frac{1}{h} (S, N, E), W \right]$$

(5) impliserer at miljøfaktorene ikke har noe å si for graden av faktorsubstitusjon. Dette er ikke nødvendigvis riktig i følge Duncombe og Yinger.³² Deres tilnærming er derfor en mer generell kostnadsfunksjon som åpner for at miljøfaktorer kan påvirke substitusjon mellom innsatsfaktorer. En slik kostnadsfunksjon er gitt ved:

$$(6) TC = \bar{c} \left[\frac{1}{h} (S, N, E), W, E' \right]$$

E' er en vektor - en "undermengde" av miljøvariabler som kan påvirke graden av substitusjon mellom innsatsfaktorer.

I praktiske studier kan det være et problem at målene på produksjon er et sted mellom G og S .

Skalabegrepet i offentlig produksjon

Skala i offentlig produksjon har tre dimensjoner:

- Kvalitet på endelig produkt, S .

³¹ Basert på Bradford mfl. (1969).

³² De bruker brannvern som eksempel. For brannvern kan både befolkningstetthet og bygningshøyde påvirke avveiningen mellom innsatsfaktorer, som bruk av brannbiler, stasjoner og brannfolk, i produksjonen av brantjenester.

- Aktivitetsnivået i ”mellomliggende” produksjon, G .
- Antall personer som betjenes, N .

La oss starte med kvaliteten, S . TC/S betegner gjennomsnittskostnader per enhet kvalitet. Skalaavkastning defineres som endringen i TC/S som følge av at S endres med en enhet når N holdes konstant. Denne er gitt ved:

$$(7) \frac{\partial(TC/S)}{\partial S} = \frac{(\partial TC / \partial G)(\partial G / \partial S) - (TC/S)}{S} = \frac{MC_S - AC_S}{S}$$

Når $MC_S < AC_S$ er det økende skalaavkastning mht. kvalitet. (7) kan også uttrykkes på elastisitetsform:

$$(8) \frac{\partial(TC/S)}{\partial S} \frac{S}{(TC/S)} = \left(\frac{\partial TC}{\partial G} \frac{G}{TC} \right) \left(\frac{\partial G}{\partial S} \frac{S}{G} \right) - 1 = \theta_1 \theta_2 - 1.$$

Når $\theta_1 \theta_2 < 1$ er det økende skalaavkastning mht. kvalitet. θ_1 er skalaavkastningen i første trinn av produksjonen, også kalt teknisk skalaavkastning.³³ Denne er mest beslektet med skalaavkastning, slik det brukes i privat produksjon. θ_1 representerer det tekniske forholdet mellom S og G . θ_2 måler skalaavkastningen i andre trinn, dvs. forholdet mellom ”mellomliggende” og endelig produksjon. Effekten fanger opp påvirkningen fra det faktiske produksjonsmiljøet hvor transformasjonen av S til G foregår. θ_2 vil sannsynligvis variere med kommunespesifikke karakteristika. Kommuner med et ”barskt” produksjonsmiljø krever mer G for å oppnå en gitt S , dvs. de har høyere θ_2 enn kommuner hvor produksjonsmiljøet er mer fordelaktig. Det er mindre sannsynlig at kommuner med et ”barskt” miljø oppnår økende skalaavkastning mht. kvalitet, selv i en type produksjon hvor alle kommuner skulle ha samme tekniske skalaavkastning.

Befolkningsdimensjonen uttrykker som nevnt forholdet mellom kostnaden per innbygger ved produksjonen av offentlige tjenester og antall personer som omfattes av tjenesten, N . TC/N betegner

³³ Følger av dualitet mellom produktfunksjon og kostnadsfunksjon.

gjennomsnittskostnader per innbygger. Skalaavkastning defineres som den endringen i TC/N som følge av at N endres med en enhet når S holdes konstant. Denne er gitt ved:

$$(9) \frac{\partial(TC/N)}{\partial N} = \frac{(\partial TC/\partial G)(\partial G/\partial N) - (TC/N)}{N} = \frac{MC_N - AC_N}{N}$$

Når $MC_N < AC_N$ er det økende skalaavkastning mht. folketall. (9) kan også uttrykkes på elastisitetsform:

$$(10) \frac{\partial(TC/N)}{\partial N} \frac{N}{(TC/N)} = \left(\frac{\partial TC}{\partial G} \frac{G}{TC} \right) \left(\frac{\partial G}{\partial N} \frac{N}{G} \right) - 1 = \theta_1 \theta_3 - 1.$$

Skalafordeler mht. folketall finnes hvis $\theta_1 \theta_3 < 1$. Som i kvalitetstilfellet uttrykker θ_1 teknisk skalaavkastning. θ_3 uttrykker forholdet mellom offentlig aktivitet og folketall, dvs. den måler graden av trengsel i produksjonen av offentlige tjenester. θ_3 måler hvor mye ekstra G som trengs for å oppnå et gitt nivå på S når N øker, kontrollert for virkningen av andre miljøfaktorer.³⁴ Det tas altså høyde for at miljøfaktorer kan påvirke trengsel.

Trengsel har gjennomgående inngått i ”kommunal utgiftsforskning” ved hjelp av en trengselsfunksjon av typen $S = (G)N^{-\gamma}$, hvor $\gamma=1$ betegner et reint privat gode og $\gamma=0$ betegner et reint kollektivt gode. Et kollektivt gode er et gode uten eksklusjonsmuligheter og rivalisering. Når godet foreligger kan det brukes kostnadsfritt av alle uten at én persons bruk av godet fortenger en annen person. γ kan være forskjellig mellom ulike tjenester, men også mellom samme tjeneste i ulike kommuner som følge av ulikheter i produksjonsmiljøet.³⁵

To tjenester med samme *tekniske* skalaavkastning kan ha ulik skalaavkastning mht. befolkning pga. trengsel. En kommune kan også ha avtakende skalaavkastning mht. befolkning selv for et gode med lav grad av trengsel som følge av at en høy verdi på θ_1 kan motvirke en verdi på $\theta_3 < 1$. I praksis er det få studier som skiller

³⁴ Folketallet, N , er også en miljøfaktor.

³⁵ Det siste har en stort sett bort fra i empiriske analyser i følge Duncombe og Yinger (1993).

mellom trengsel og skalaavkastning mht. befolkning i de tekniske produksjonsforholdene.

Til slutt må ”economics of scope” eller samdriftsfordeler nevnes. Samdriftsfordeler kan oppstå når marginalkostnaden ved en type produksjon går ned når nivået på en annen type produksjon øker. Formelt kan samdriftsfordeler uttrykkes ved:

$$(11)\theta_4 = \frac{\partial^2 TC}{\partial S_i \partial S_j}$$

Skalafordeler med hensyn til samdrift oppstår som regel når det er innsatsfaktorer som deles mellom to tjenesteområder. Det er kanskje mest vanlig å dele faste innsatsfaktorer (som bygninger).

Vi har sett at det ikke er enkelt å forstå skalaforholdene og dermed den optimale dimensjoneringen av offentlige tjenester som gjeldsrådgivning.