

Kommunenes prioritering av barnehager, grunnskoler og øvrig utdanning

Audun Langørgen, SSB

Innledning

Kommunene i Norge har ansvar for store deler av det offentlige velferdstilbudet til befolkningen. Når det gjelder utdanning, er det kommunene som har ansvaret for barnehager og grunnskoler. Dessuten har kommunene ansvaret for spesialskoler, skolefritidstilbud, musikk- og kulturskoler samt voksenopplæring, noe som i denne artikkelen vil bli omtalt som øvrig kommunal utdanning. Kommunene har imidlertid ikke ansvaret for hele utdanningsløpet på de ulike alderstrinn, ettersom fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring¹, mens universitets- og høyskolesektoren ligger innenfor statens ansvarsområde.

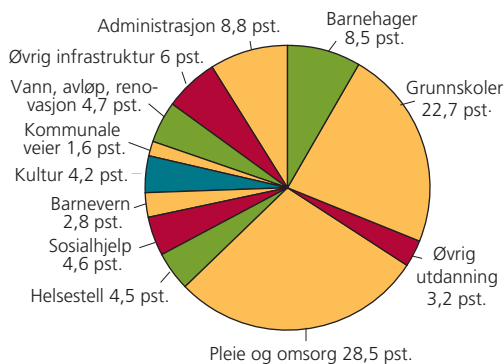
Prioriteringen av utdanning, særlig på lavere alderstrinn, er dermed i betydelig grad overlatt til det lokale selvstyret. Dette kan naturligvis føre til at tjenestene som barn og elever mottar fra kommunene, blir svært forskjellige avhengig av bosted. For det første kan innholdet og utformingen av tjenestene variere selv om nivået på ressursbruken gir grunnlag for lik kvalitet. For det andre kan kvaliteten på tjenestene variere som en følge av ulikheter i inntektsgrunnlag, prioriteringer og effektivitet. Formålet med denne artikkelen er først og fremst å diskutere hva som påvirker kommunenes prioritering av utdannings-tjenester.

Prioriteringen av en tjeneste kan grovt sett måles ved hvor mye ressurser som blir brukt på denne tjenesten i forhold til andre tjenester. Ressursfordelingen på ulike kommunale tjenester for kommunene sett under ett er beskrevet i figur 1. Denne figuren er basert på en inndeling av kommunal tjenesteyting i tolv tjenesteytende sektorer. Foruten barnehager og utdanning er kommunene også pålagt å yte tjenester på andre områder, som for eksempel pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmete, helsestell, sosialhjelp, barnevern og infrastruktur. Staten har lagt føringer for kommunenes virkeområde og vedtatt lover og bestemmelser som pålegger kommunene å yte tjenester til befolkningen etter bestemte retningslinjer. Kommunenes virkeområde er negativt definert, slik at kommunene kan engasjere seg i enhver aktivitet som ikke er forbudt ved lov. Gjennom statlige pålegg og minstestandarder, kombinert med at kommunene har begrenset inntektsgrunnlag, blir imidlertid kommunenes virksomhet i betydelig grad bundet opp mot formål som er bestemt av staten. Kultur og infrastruktur er i mindre grad underlagt statlige reguleringer enn hva som er tilfellet for grunnskoler, sosiale tjenester og pleie og omsorg.

Figur 1 viser at de to største kommunale sektorene er pleie og omsorg samt grunn-

skoler. De to sektorene disponerer henholdsvis 28 og 23 prosent av utgiftene, noe som til sammen utgjør om lag halvparten av kommunenes samlede ressursbruk. De øvrige ti sektorene i kakediagrammet har utgiftsandeler som varierer mellom 2 og 9 prosent av utgiftene. Barnehager disponerer om lag 8 prosent av utgiftene, mens øvrig kommunal utdanning disponerer 3 prosent av utgiftene. Disse tallene gjelder samlet for kommunene sett under ett. Hvis vi hadde lagd et tilsvarende diagram for hver kommune, ville det ha framgått at størrelsen på «kakestykkene» varierer mellom kommuner. For å beskrive prioriteringene er det relevant å gjøre slike sammenlikninger mellom kommuner. En høy (lav) prioritering tilsvarer da at utgiftsandelene til en bestemt sektor ligger høyere (lavere) enn landsgjennomsnittet.

Figur 1. Fordelingen av kommunale driftsutgifter på tjenesteytende sektorer, 2003¹



¹ Figuren viser utgiftsandeler for hele landet samlet unntatt Oslo, Andøy og Torsken. Oslo er holdt utenfor for å ikke få med fylkeskommunale utgifter, mens Andøy og Torsken ikke har rapportert inn sine kommuneregnskaper for 2003. Kilde: KOSTRA.

Siden det vil kreve for mye plass å presentere ett kakediagram for hver eneste kommune, skal vi i stedet se på summarisk statistikk for utgiftsandelene i noen utvalg-

Tabell 1. Summarisk statistikk for prosent av utgifter brukt på barnehager, grunnskoler og øvrig utdanning, 2003¹

Sektor	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum	Standard avvik
Barnehager	7,5	3,2	15,5	1,7
Grunnskoler	22,9	12,2	34,7	3,3
Øvrig utdanning	2,7	0,4	10,6	1,1

¹ Tabellen viser statistikk for alle kommuner unntatt Oslo, Andøy og Torsken. Kilde: KOSTRA.

te sektorer. Tabell 1 viser slik statistikk for barnehager, grunnskoler og øvrig kommunal utdanning. Det framgår at det er betydelig variasjon i kommunenes prioritering av disse sektorene. For eksempel har grunnskoler en andel som varierer mellom 12 og 35 prosent av samlede utgifter.

Definisjoner og begreper

Et interessant spørsmål er hvordan vi kan forklare disse variasjonene i kommunenes pengebruk og prioriteringer. Variasjoner i pengebruken kan skyldes forskjellige bundne kostnader, forskjellige preferanser eller forskjellige inntektsgrunnlag. Med *bundne kostnader* menes utgiftsbehov eller kostnader som kommunene ikke kan velge seg bort fra. At en del av kommunenes kostnader er bundne kostnader, har sammenheng med at kommunene må yte lovpålagte tjenester og innfri minstestandarder i tjenestetilbudet. Dessuten må kommunene tilpasse produksjonsteknikken til lokale forhold som påvirker kostnadsforholdene for tjenesteyting. Det er derfor en krevende oppgave å måle kommunenes bundne kostnader, og det er nødvendig å ta hensyn til at bundne kostnader varierer med en lang rekke lokale faktorer. Slike faktorer kan grovt sett deles inn i to grupper:

1. *Behovsfaktorer*: Faktorer som påvirker befolkningens behov for tjenesteproduksjon.

2. *Enhetskostnadsfaktorer*: Faktorer som påvirker kostnadene per produsert enhet.

Eksempler på behovsfaktorer er antall barn i barnehagealder og grunnskolealder som påvirker behovet for barnehageplasser og elevplasser i grunnskolen. Dess flere personer som er i målgruppen for en tjeneste, dess høyere blir kommunens sektorspesifikke kostnader, når alt annet holdes konstant. Behovsfaktorer går ofte også under betegnelsen etterspørselsfaktorer. En slik begrepsbruk framhever at utgiftene blir påvirket av befolkningens etterspørsel etter kommunale tjenester. Når det i denne artikkelen blir lagt mer vekt på begrepet «behov», er det fordi det synes rimelig å anta at kommunenes pengebruk i hovedsak blir bestemt fra tilbudssiden, og at etterspørselen ikke påvirker produksjonen på samme måte som når tjenesten blir omsatt i et marked.

Eksempler på enhetskostnadsfaktorer er indikatorer for kommunestørrelse og bosettingsmønster. Få innbyggere og lange reiseavstander virker fordyrende på tjenesteproduksjonen, fordi dette kan medføre smådriftsulemper og høye reisekostnader, for eksempel utgifter til skoleskyss. Kostnadene per produsert tjeneste kan derfor variere som en følge av slike kostnadsulemper. I denne artikkelen blir det presentert anslag på effekter av ulike behovs- og enhetskostnadsfaktorer som påvirker tilbudet av barnehager, grunnskoler og øvrig utdanning.

To kommuner som er like med hensyn til behov og enhetskostnader kan likevel prioritere forskjellig på grunnlag av forskjellige lokale preferanser. Her kommer det inn et element av lokalt selvstyre, noe som først og fremst antas å påvirke prioriteringene ut over de bundne kostnadene. Inntekter som står til rådighet etter at de

bundne kostnadene er dekket, blir definert som *frie disponible inntekter*. Det antas at de frie disponible inntektene kan disponeres fritt av kommunens beslutningstakere, slik at disse inntektene fordeles på ulike tjenester i tråd med lokale preferanser. De frie disponible inntektene gir derfor en antydning av kommunenes økonomiske handlefrihet. En *marginal budsjetandel* viser hvor stor andel av en inntektsøkning som benyttes på en bestemt sektor. Slike marginale budsjetandeler antas å variere med ulike *preferansefaktorer*, som fanger opp variasjoner i lokale preferanser for å anvende frie disponible inntekter innenfor ulike tjenesteområder. Et eksempel på en preferansefaktor er sosialistandelen til representantene i kommunestyret, som kan forventes å påvirke politiske avgjørelser når det skal prioriteres mellom ulike sektorer.

Med utgangspunkt i figur 1 er det ikke bare størrelsen på «kakestykkene», men også størrelsen på selve «kaka» (utgifter i alt per innbygger) som kan variere mellom kommuner. Slike variasjoner har nær sammenheng med variasjoner i kommunenes *inntektsgrunnlag*. Kommunenes inntekter omfatter inntekter fra skatter, gebyrer og statlige overføringer. To kommuner som ellers er like (med hensyn til behov, enhetskostnader og preferanser), kan naturligvis ha et forskjellig tjenestetilbud dersom inntektsgrunnlaget er forskjellig. Kommunene vil da få forskjellige frie disponible inntekter, noe som vil føre til at tjenestetilbudet normalt vil bli bedre i den rikeste av de to kommunene.

Modellen KOMMODE

I stedet for et kakediagram kan vi tenke oss en kommode, der størrelsen på skuffene reflekterer budsjetandelene til de ulike tjenesteytende sektorene. I Statistisk sentralbyrå har vi – inspirert av likheten

mellom skuffer og sektorer – utviklet modellen KOMMODE, som er en modell for kommunenes økonomiske atferd, og som forklarer variasjoner i kommunenes prioriteringer og pengebruk på ulike tjenester. Nyere versjoner av modellen KOMMODE er dokumentert i Langørgen mfl. (2005) og Langørgen og Aaberge (2006).²

KOMMODE forklarer variasjoner i utgifterne per innbygger innenfor ulike tjenesteytende sektorer. Den forklarer også variasjoner i netto drifts-resultatet per innbygger. I behandlingen av disse regnskapsstørrelsene blir det tatt hensyn til at de er gjenstand for kommunenes egne valg. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammen-henger mellom inntekter, utgifter og netto drifts-resultat, slik at disse sammenhengene alltid vil være oppfylt. I samsvar med budsjettbetingelsen er tilgangen av midler alltid lik anvendelsen. Hvis for eksempel en kommune får en krone ekstra i rammetilskudd, vil dette nøyaktig motsvares av endringer i utgifter og netto driftsresultat.

En styrke ved modellen er at de ulike sektorene og effekter av forklaringsvariablene blir analysert i sammenheng med hverandre. Modellen kontrollerer for effekten av ulike forklaringsvariabler og hvordan disse variablene inngår i et samspill mellom sektorer på grunn av budsjettbetingelsen. For eksempel vil en kommune med relativt mange gamle over 90 år få et høyt utgiftsbehov (bundne kostnader) i eldreomsorgen. Utgiftsbehov i eldreomsorgen vil imidlertid også påvirke hvor mye som kan disponeres innenfor andre sektorer, som for eksempel barnehager og grunnskoler.

Det teoretiske grunnlaget for modellen tilsvarer en formulering som tradisjonelt

har vært benyttet til å studere individenes beslutninger om fordeling av inntekt mellom ulike varegrupper (konsumentteori). På tilsvarende måte formulerer KOMMODE kommunene som en beslutningsenhet som skal fordele budsjettet mellom ulike tjenestesektorer. Dette forutsetter at kommunene er styrt av en enhetlig aktør eller av flere aktører med felles preferanser. Hvis for eksempel hver kommune er styrt av et dominerende politisk parti (eller en koalisjon av partier), er det rimelig å tenke seg at det er preferansene til den dominerende koalisjonen som kommer til uttrykk gjennom beslutningsprosessen. En fordel med å benytte et modellapparat avledet fra økonomisk teori, er at det blir klarere hvilke forenklende forutsetninger som blir gjort i analysen. I mer tradisjonelle partielle analyser av kommunenes atferd er det uklart om de estimerte modellene er konsistente med maksimering av nytte for et gitt budsjett, og det er også uklart hva slags alternativ til nyttemaksimerende teori som eventuelt kan forklare atferden.

Nyere versjoner av KOMMODE er estimert på data for 2003, der det blir benyttet ulike spesifikasjoner med hensyn til aggregeringsnivå og hvilke tjenesteytende sektorer som inngår i modellen. I denne artikkelen blir det benyttet en inndeling med følgende 12 tjenesteytende sektorer:³

1. Administrasjon
2. Grunnskoler
3. Øvrig utdanning
4. Barnehager
5. Helsestell
6. Sosialhjelp
7. Barnevern
8. Pleie- og omsorgstjenester
9. Kultur
10. Kommunale veier
11. Vann, avløp og renovasjon (VAR)
12. Øvrig infrastruktur

Sentrale begreper i modellen er bundne kostnader, marginale budsjettandeler og frie disponible inntekter. Med utgangspunkt i disse begrepene kan hver kommunes driftsutgifter innen en bestemt tjenesteytende sektor (sektor i) dekomponeres på følgende måte:

$$(1) \text{ Utgifter } (i) = \text{ Bundne kostnader } (i) \\ + \text{ Marginalbudsjettandel } (i) \\ \times \text{ Frie disponible inntekter,}$$

der bundne kostnader, marginale budsjettandeler og frie disponible inntekter varierer mellom kommuner som funksjoner av observerbare kjennetegn. Fra likning (1) framgår det at for positive marginale budsjettandeler og positive frie disponible inntekter kan vi forvente at de faktiske utgiftene blir høyere enn de bundne kostnadene. Dette gjør det relevant å tolke bundne kostnader som minstestandarder.

Bundne kostnader antas å variere som en funksjon av behovsfaktorer og enhetskostnadsfaktorer. Det er gjennomført analyser for å avdekke hvordan bundne kostnader innen ulike sektorer varierer mellom kommuner avhengig av blant annet demografiske, sosiale og geografiske faktorer. Hypoteser om variabler som gir opphav til bundne kostnader, kan avledes ut fra kjennskap til lovpålagte oppgaver, minstestandarder, produksjonsforhold og andre rammebetingelser for kommunene. Kriterier som kompenserer for utgiftsbehov i inntektssystemet for kommunene, kan være relevant også når det gjelder å fange opp variasjoner i bundne kostnader, se NOU (2005:18).

Marginale budsjettandeler antas å variere som en funksjon av ulike preferansefaktorer. Dette er faktorer som påvirker kommunenes preferanser for hvordan de frie disponible inntektene skal fordeles mellom tjenesteytende sektorer. De marginale budsjettandelene er antatt å variere fra

kommune til kommune avhengig av lokalbefolkningens utdanningsnivå, bosettingstetthet og den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret.

Ved estimering av modellen blir det tatt utgangspunkt i et sett av likninger som beskrevet i likning (1) ovenfor. Venstre-sidevariablene i analysen er sektorfordelte utgifter målt i 1 000 kroner per innbygger. De høyresidevariablene som påvirker de bundne kostnadene, er også stort sett målt per innbygger. Dette betyr at koeffisientene som påvirker de bundne kostnadene for en målgruppe, kan tolkes som merkostnaden knyttet til en ekstra person i målgruppen (for eksempel kostnaden for en ekstra elev i grunnskolen). Når det i modellen forutsettes at de bundne kostnadene varierer som en funksjon av observerbare faktorer, er dette et hjelpemiddel for å identifisere variasjoner i de bundne kostnadene.

I en tidligere versjon av modellen (se Aaberge og Langørgen 2003) blir også gebyrene behandlet som gjenstand for valg. I nyere versjoner er modellen forenklet ved at gebyrene blir behandlet på samme måte som frie inntekter (det vil si at gebyrene behandles eksogent og ikke som gjenstand for valg). Resultater fra analysene viser at tallfestingen av de bundne kostnadene i liten grad blir påvirket av denne forenklingen, slik at konklusjonene i stor grad er robuste overfor behandlingen av gebyrer. En annen forenkling er at modellen behandler øremerkete tilskudd på samme måte som frie inntekter, slik at separate effekter av øremerkete tilskudd foreløpig ikke er inkludert i modellen. Å identifisere effekter av øremerkete tilskudd kan være aktuelt som et tema for videre forskning. Det er særlig sektoren for barnehager som blir berørt av denne forenklingen, siden barnehagene mottar relativt store øremerkete tilskudd

fra staten. Ved å foreta konsistenstester av data finner vi imidlertid at det er betydelige problemer med feilføring av øremerkete tilskudd i kommuneregnskapene (KOSTRA), og slike målefeil har derfor vært en vesentlig hindring for å gjøre nærmere analyser av øremerkete tilskudd.

Det kan imidlertid diskuteres hva slags utgiftsbegrep som det er best å benytte i analysen. Det kan skilles mellom netto og brutto driftsutgifter, der forskjellen er at brutto driftsutgifter inkluderer øremerkete tilskudd og gebyrer, mens øremerkete tilskudd og gebyrer trekkes fra for å komme fram til netto driftsutgifter. Brutto driftsutgifter blir anbefalt av Borgeutvalget for denne typen analyser. Utvalget begrunner dette med at utgiftene ikke bør være påvirket av finansieringsmodellen, se NOU (2005:18). Aaberge og Langørgen (2003) utleder en atferdsmodell for gebyrer som medfører at utgiftsbegrepet i KOMMODE bør inkludere gebyrer. Når det gjelder de omtalte målefeilene i øremerkete tilskudd, er det også grunn til å tro at disse målefeilene vil svekke datakvaliteten for netto driftsutgifter, mens brutto driftsutgifter i liten grad blir påvirket av slike målefeil. I KOMMODE er det derfor lagt til grunn et utgiftsbegrep som ligger nært opp til brutto driftsutgifter. Det er imidlertid viktig å være klar over at målingen av bundne kostnader da vil inkludere utgifter som er finansiert av øremerkete tilskudd og gebyrer.

Evaluering av modellens egenskaper viser at den gir høy forklaringskraft for de fleste sektorer som inngår. Dessuten er fortegningene til de anslåtte parameterne i modellen i overensstemmelse med hva vi ville forventet basert på teoretiske betraktninger. Modellen har vist gode evner til å forutsi kommunenes utgiftsprofiler for året etter analyseåret, se Aaberge og Langørgen

(2003). Det er imidlertid også testet ut en lang rekke hypoteser knyttet til variabler som viser seg ikke å ha en signifikant effekt på utgiftene. Dette vil framgå av den mer detaljerte diskusjonen nedenfor angående hva som påvirker bundne kostnader i barnehager, grunnskoler og øvrig utdanning.

Nærmere om enhetskostnadsfaktorer

Det er rimelig å anta at kostnader per produsert enhet for en rekke kommunale tjenester blir påvirket av kommunestørrelse og bosettingsmønster. Det er imidlertid ikke opplagt hvordan forløpet til smådriftsulempene vil være. For øvrig er det også blitt satset mye ressurser på å utvikle bosettingskriterier som er relevante for å fange opp kostnadsulemper knyttet til et desentralisert tjenestetilbud, se blant annet Langørgen (1998a, 1998b).

Ved estimeringen av KOMMODE på data for 2003 ble det lagt vekt på å benytte en fleksibel funksjonsform for å fange opp forløpet av smådriftsulempene. Slike ulemper innebærer at enhetskostnadene er fallende med økende kommunestørrelse. I hvilken grad dette fallende forløpet er en konveks eller konkav funksjon (hvordan funksjonen krummer) er imidlertid et empirisk spørsmål. Det er derfor blitt testet ut tre ulike indikatorer for smådriftsulemper, se Langørgen mfl. (2005). De tre indikatorene brukes til å estimere en stykkevis lineær funksjon på intervallene 0-2 000 innbyggere, 2 000-5 000 innbyggere og 5 000-10 000 innbyggere. Knekkpunktene for den stykkevise lineære funksjonen er henholdsvis 2 000, 5 000 og 10 000 innbyggere. Et knekkpunkt ved 2 000 innbyggere kan begrunnes med en antakelse om at en kommune med 2 000 innbyggere er tilstrekkelig til å fylle opp en én-parallell skole.⁴ Et knekkpunkt ved 5 000 innbyggere er relevant for å teste ut

Christiansenutvalgets konklusjon om at stordriftsfordelene i hovedsak er uttømt ved en kommunestørrelse på 5 000 innbyggere, se NOU (1992:15). Hvis dette er tilfelle, vil effekten av indikatoren for smådriftsulemper opp til 10 000 innbyggere ikke bli signifikant forskjellig fra null.

Forskjellig bosettingsmønster i ulike kommuner kan gi opphav til kostnadsforskjeller som kommunene ikke kan velge seg bort fra. For grunnskoler må kommunene for eksempel forholde seg til nasjonale normer for hvilke elever som trenger skoleskyss og maksimal reisetid til skolen. Spredtbygdhet kan derfor gi høyere kostnader til skoleskyss og/eller kostnader for å drive en desentralisert skolestruktur som kan gi smådriftsulemper på skolenivå. For å tallfeste betydningen av slike sammenhenger benytter KOMMODE de to kriteriene som kalles sonekriteriet og nabokretskriteriet. Sonekriteriet bygger på en inndeling av kommunene i soner med minst 2 000 innbyggere, der hver sone består av flere grunnkretser innenfor samme kommune. Kriteriet måler innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand til et senterpunkt i sonen der de er bosatt. Et befolkningsgrunnlag på 2 000 innbyggere anses som tilstrekkelig for å fylle opp klassene i en én-parallell skole. Hvis innbyggerne i kommunen i gjennomsnitt har lange reiseavstander til senterpunktet i de respektive sonene, kan det være behov for en mer desentralisert skolestruktur slik at kommunen får betydelige smådriftsulemper og/eller høye utgifter til skoleskyss. Nabokretskriteriet måler innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand til nærmeste nabokrets innenfor samme kommune. Disse to kriteriene antas å utfylle hverandre med hensyn til å fange opp kostnadsulemper knyttet til en desentralisert bosettingsstruktur. For mer dokumentasjon av disse kriteriene vises det til Reid (2002).

Bundne kostnader i barnehager

Barnehagene finansieres i dag i hovedsak gjennom tre inntektskilder: statlige øremerkete tilskudd, kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Dette gjelder for både kommunale og private barnehager. De statlige tilskuddene blir imidlertid formidlet over kommunenes budsjetter. Kommunenes utgifter til barnehager inkluderer både finansiering av kommunale og ikke-kommunale barnehager. I budsjettet til kommunen inngår kommunale tilskudd til private barnehager samt videreformidling av øremerkete statstilskudd til private barnehager. Utgiftsbegrepet i KOMMODE inkluderer derfor kommunenes utgifter både til kommunale og ikke-kommunale barnehager.

I 2003 ble det inngått et bredt forlik på Stortinget om de framtidige rammebetingelsene for barnehagesektoren (barnehageforliket). Sentrale elementer i barnehageforliket var målsettingene om full barnehagedekning, lavere foreldrebetaling og likeverdig behandling av kommunale og private barnehager i forhold til offentlige tilskudd. Det foreligger også planer om å erstatte øremerkete statstilskudd med rammefinansiering av barnehagesektoren, se Inntektssystemutvalget (2005) og ECON (2005). Slike endringer i rammebetingelsene kan bidra til å endre atferden til kommunene, slik at de faktorer som er egnet til å forklare historiske variasjoner i bundne kostnader, ikke nødvendigvis vil være like relevante om noen år. Det er derfor viktig å presisere at analyseresultatene i denne artikkelen gjelder for året 2003. I hvilken grad disse resultatene også gjelder etter 2003 er et empirisk spørsmål som kan bli gjenstand for framtidig forskning. Det er imidlertid grunn til å påpeke at resultater fra estimering av KOMMODE på ulike årganger har vist relativt høy

stabilitet, se Langørgen og Aaberge (2006).

Resultater fra analysen av bundne kostnader i barnehager er rapportert i tabell 2. Tabellen inkluderer variabler som har en signifikant effekt på barnehageutgiftene, og som inngår i bundne kostnader enten som behovsfaktorer eller enhetskostnadsfaktorer. Koeffisientene i tabellen er framkommet ved simultan estimering av likningssystemet i KOMMODE, der kommunenes utgifter til ulike tjenester inngår som avhengige variabler. Tallene i tabellen viser altså bare et lite utvalg av de estimerte parameterne i KOMMODE, nemlig de parameterne som inngår i de bundne kostnadene for barnehager.

Barnehager er en tjeneste som er rettet mot barn i alderen 0-5 år. Bemanningenormen for barnehager tilsier at barn under 3 år krever dobbelt bemanning. På den annen side har de større barna høyere dekningsgrad, noe som isolert sett vil bidra til høyere kostnader per barn i befolkningen. De minste barna, 0-åringene, har særlig lav dekningsgrad fordi svangerskapspermisjonen dekker det første leveåret, slik at en av foreldrene vanligvis

Tabell 2. Effekter av variabler som påvirker bundne kostnader i barnehager, 2003¹

Variabel	Koeffisient	T-verdi
Konstant	-0,68	1,84
Folkemengden 1-5 år	17,71	5,2
Barn 0-5 år med grunn- eller hjelpestønad	105,09	3,41
Heltids yrkesaktive kvinner 20-44 år	16,34	6,61
Avstand til sonesenter	0,21	3,31
Småkommuneindikator		
0-5 000 innbyggere	1,56	4,59
R ² -justert	0,66	

¹ Utgifter (i 1 000 NOK) og forklaringsvariabler (unntatt småkommuneindikator) er målt per innbygger.
Kilde: KOSTRA.

er hjemmeværende med barnet. I analysen av bundne kostnader i barnehager har vi derfor valgt å inkludere antall barn i aldersgruppen 1-5 år som en behovsfaktor som beskriver målgruppen. Vi finner en merkostnad i barnehager på 17 700 kroner per barn i alderen 1-5 år.

Grunn- og hjelpestønad er ytelser fra trygdeetaten rettet mot uføre og funksjonshemmete. Grunnstønad blir gitt til personer som har nødvendige ekstrautgifter på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Hjelpestønad blir gitt til personer som har et særskilt behov for pleie og tilsyn på grunn av sykdom, skade eller en medfødt funksjonshemming. Barn kan være mottakere av grunn- og hjelpestønad, men for disse barna vil stønadsbeløpet bli disponert av en verge. Psykisk utviklingshemmete barn vil i mange tilfeller være mottakere av hjelpestønad. Tildelingen av grunn- og hjelpestønad blir fastsatt av trygdeetaten på grunnlag av legeerklæring, og antall personer med grunn- og hjelpestønad kan derfor antas ikke å bli påvirket av kommunenes prioriteringer.

Barn med funksjonshemming har rett til særskilt tilrettelegging i barnehager og skal også ha prioritet ved opptak. For å fange opp merkostnader i barnehager knyttet til funksjonshemmete barn er det derfor relevant å benytte antall barn med grunn- og/eller hjelpestønad i alderen 0-5 år som forklaringsvariabel. For slike barn blir det estimert en merkostnad på 105 000 kroner per barn.

Minoritetsspråklige barn kan ha behov for særskilte tiltak i barnehagene for å stimulere språkforståelsen. Dette trekker isolert sett i retning av at en høy andel minoritetsspråklige barn øker de bundne kostnadene. I motsatt retning trekker det imidlertid at foreldre av minoritetsspråklige barn

i mindre grad etterspør barnehageplass. I analysene er det testet ut effekter av første- og andregenerasjonsinnvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. I analysen av barnehager blir det fokusert på innvandrere i alderen 0-5 år. Førstegenerasjonsinnvandrere er født i utlandet av foreldre med utenlandsk opprinnelse, mens andregenerasjonsinnvandrere er født i Norge. I analysene finner vi ingen signifikant effekt av innvandrere 0-5 år.

Yrkesaktive kvinner med barn i barnehagealder har større behov for barnehageplass til sine barn enn hjemmeværende kvinner, siden de hjemmeværende kvinnene har mulighet til å ha tilsynet med barna selv. For å teste ut denne hypotesen har vi beregnet antall yrkesaktive kvinner som arbeider heltid i alderen 20-44 år per innbygger. Aldersgruppen er avgrenset ut fra når det er mest aktuelt for kvinner å ha barn i barnehage. Vi finner en merkostnad på 16 300 kroner i barnehager per heltidssysselsatte kvinne i alderen 20-44 år, og denne effekten er signifikant forskjellig fra null. Vi finner imidlertid ingen tilsvarende signifikant effekt for yrkesaktive menn, noe som kan skyldes at ansvaret for barnetilsyn fremdeles er ulikt fordelt mellom kjønnene.

Tabell 2 viser at barnehageutgiftene øker med et mer spredtbygd bosettingsmønster. En økning på én mil i gjennomsnittlig reiseavstand til sonesenter vil føre til en økning i utgiftene på 210 kroner per innbygger.

Smådriftsulempes og kostnader knyttet til en desentralisert barnehagestruktur kan ha sammenheng med at små barnehager er relativt sett dyrere i drift enn større barnehager. Analyser som Telemarksforskning har utført viser at en barnehage bør ha 50-60 barn for å kunne utnytte stordriftsforde-

ler fullt ut, se Bergsens og Løyland (2003). Smådriftsulempes på barnehagenivå kan gi kostnadsulempes på kommunenivå dersom stordriftsfordelene på barnehagenivå ikke utnyttes fullt ut. Vi finner en positiv og signifikant effekt av sonekriteriet i KOMMODE. Vi finner også en signifikant positiv effekt av småkommuneindikatoren 0-5 000 innbyggere, men at det ikke er smådriftsulempes for kommuner med flere enn 5 000 innbyggere. Den estimerte funksjonsformen tyder på at smådriftsulempene per innbygger er høyest for kommuner med 0-2000 innbyggere, for deretter å avta til null på intervallet 2 000-5 000 innbyggere.

Det finnes også flere supplerende forklaringer på hvorfor små og spredtbygde kommuner har høyere bundne kostnader i barnehager. I en situasjon hvor det ikke er innført likebehandling mellom private og kommunale barnehager – som i 2003 – kan en forvente at tilbudet av private barnehager er relativt dårlig utbygd i små og spredtbygde kommuner. Lavt tilbud av private plasser kan gi større behov for kommunale plasser, men de kommunale plassene er dyrere i drift for kommunen, på grunn av manglende likebehandling. Det kan med andre ord være en tendens til at små kommuner har en relativt høy andel plasser med kommunalt eierskap. En slik sammenheng kan bidra til høyere kostnader i små kommuner.

En annen mulig forklaring på høye bundne kostnader i små og spredtbygde kommuner kan være at disse kommunene har problemer med å tiltrekke seg og holde på kvalifisert arbeidskraft, for eksempel førskolelærere. Høy gjennomstrømming av arbeidskraft kan gi høyere kostnader til rekruttering av personell, og kommunene kan dessuten se det som nødvendig og tilby gode lønnsbetingelser eller andre

økonomiske fordeler for å holde på arbeidskraften. Slike mekanismer kan imidlertid bidra til å øke de bundne kostnadene i små og spredtbygde kommuner.

I tillegg til de variablene som er rapportert i tabell 2, er det testet ut flere andre variabler som kan tenkes å påvirke bundne kostnader i barnehager. Følgende variabler ble inkludert i analysen

- Barn 0-5 år som ikke bor sammen med begge foreldre, per innbygger
- Første- og andregenerasjonsinnvandrere 0-5 år med ikke-vestlig bakgrunn, per innbygger
- Yrkesaktive menn (omregnet til heltid) 25-49 år, per innbygger
- Antall barn 0-5 år per mor med barn 0-5 år
- Andel med høy utdanning 30-59 år
- Gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste nabokrets
- Småkommuneindikator 0-2 000 innbyggere
- Småkommuneindikator 0-10 000 innbyggere

Disse kriteriene antas å kunne fange opp variasjoner i enhetskostnader, kostnader knyttet til barn med spesielle behov og variasjoner i etterspørselen etter barnehageplasser. Ingen av disse variablene fikk estimert signifikante koeffisienter, og variablene ble derfor utelatt fra KOMMODE. Barn 0-5 år av enslige forsørgere hadde en signifikant effekt på barnehageutgiftene i tidligere versjoner av KOMMODE basert på data for 1993 og 1998. Når denne effekten ikke lenger er signifikant, kan det skyldes at barnehagedekningen har blitt så høy at tilbudet av plasser i mindre grad enn før er avhengig av et

slikt kriterium. Antall barn per mor med barn ble inkludert for å teste en hypotese om at mødre med flere barn etterspør færre barnehageplasser, fordi det er stor-driftsfordeler i familien ved å passe barna selv. Denne hypotesen ble ikke bekreftet. Når vi ikke finner noen signifikant effekt av andelen med høy utdanning, må dette ses i sammenheng med at utdanningsnivå også er inkludert som en forklaringsvariabel for variasjoner i marginale budsjettdeler, der vi finner at kommuner med et høyt utdanningsnivå har en tendens til å prioritere barnehagesektoren relativt høyt.

Bundne kostnader i grunnskoler

En oversikt over effekter av variabler som påvirker de bundne kostnadene i sektoren for grunnskoler i KOMMODE, er gjengitt i tabell 3. Koeffisientene i tabellen er framkommet ved simultan estimering av likningssystemet i KOMMODE, der kommunenes utgifter til ulike tjenester inngår som avhengige variabler. Tallene i tabellen viser altså bare et lite utvalg av de estimerte parameterne i KOMMODE, nemlig

Tabell 3. Effekter av variabler som påvirker bundne kostnader i grunnskoler, 2003¹

Variabel	Koeffisient	T-verdi
Konstant	0,02	0,02
Folkemengden 6-12 år	32,22	5,11
Folkemengden 13-15 år	57,33	4,81
Barn 6-15 år med grunn- eller hjelpestønad	52,31	2,64
Avstand til sonesenter	0,75	7,62
Avstand til nærmeste nabokrets	0,48	1,33
Småkommuneindikator 0-2 000 innbyggere	7,7	3,5
Småkommuneindikator 0-5 000 innbyggere	3,5	5,28
R ² -justert	0,81	

¹ Utgifter (i 1 000 NOK) og forklaringsvariabler (unntatt småkommuneindikatorer) er målt per innbygger. Kilde: KOSTRA.

de parameterne som inngår i de bundne kostnadene for grunnskoler.

Vi finner at merkostnadene for barn i ungdomsskolen er høyere enn merkostnadene for barn i barneskolen. Mens ett ekstra barn i barneskolen gir en økning i bundne kostnader på 32 200 kroner, gir ett ekstra barn i ungdomsskolen en økning i bundne kostnader på 57 300 kroner. At elevene i ungdomsskolen koster mer enn i barneskolen, kan for det første skyldes at lærerne i ungdomsskolen er høyere kvalifisert og derfor får høyere lønn. For det andre har lærerne i ungdomsskolen lavere leseplikt, som er det antall timer lærerne skal undervise per år. Lavere leseplikt betyr mer tid blant annet til for- og etterarbeid for lærerne, noe som bidrar til å øke kostnadene per elev. For det tredje kan det også være forskjeller i utgifter til utstyr, PC-er med mer mellom barne- og ungdomstrinnet. Resultatet samsvarer for øvrig med statens kompensasjon til privatskoler, som blir gitt med en høyere sats for elever i ungdomsskolen enn for elever i barneskolen.

Integrering av funksjonshemmete barn i grunnskolen kan gi merkostnader for kommunene. Slike merkostnader kan påregnes både for barn med fysiske handikap og for psykisk utviklingshemmete barn. Statistikken for antall psykisk utviklingshemmete barn er imidlertid mangelfull, da den ikke skiller mellom barn 0-5 år og barn 6-15 år. Vi testet derfor effekten av antall psykisk utviklingshemmete barn i alderen 0-15 år, men fant ingen signifikant effekt. Da KOMMODE tidligere ble estimert på data for 1998, hadde vi tilgang til data for antall psykisk utviklingshemmete barn i alderen 7-15 år. Denne variabelen fikk en positiv og signifikant effekt på utgiftene til utdanning i den tidligere modellversjonen. At effekten av

psykisk utviklingshemmete barn ikke er signifikant i estimeringer på data for 2003, kan derfor skyldes at aldersgruppeinndelingen i statistikken er blitt mindre detaljert.

For å fange opp merkostnader i grunnskoler knyttet til funksjonshemmete barn synes det også relevant å benytte antall barn med grunn- og/eller hjelpestønad i alderen 6-15 år som forklaringsvariabel. For slike barn blir det estimert en merkostnad på 52 300 kroner i KOMMODE.

Integrering av innvandrere kan også gi merkostnader i utdanning. I analysen ble det foretatt en oppdeling av barn med henholdsvis vestlig og ikke-vestlig bakgrunn i første generasjons- og andregenerasjonsinnvandrere. Innenfor sektoren for grunnskoler kan disse innvandrerne tenkes å bidra til høyere utgifter til spesialundervisning. Vi fant imidlertid ingen signifikante effekter av innvandring på kommunenes utgifter til grunnskoler. Det kan tenkes at skoler med mange innvandrerelever rekrutterer lærere med relativt lav ansiennitet og alder. Siden lærerlønningene øker med ansiennitet, kan dette isolert sett trekke i retning av at kommuner med mange innvandrerelever har lavere utgifter. I motsatt retning trekker det at kommunene ifølge opplæringsloven har lovpålagte krav om ekstra ressurstilførsel til morsmålsopplæring og ekstra norskopplæring. Slike motstridende effekter kan forklare hvorfor vi ikke finner noen signifikant effekt av antall innvandrerelever i forbindelse med grunnskoleutgiftene.

Kommuner med lange reiseavstander forventes å ha høye utgifter til grunnskoler på grunn av en mer desentralisert skolestruktur og/eller høye utgifter til skole-skyss. En desentralisert skolestruktur kan gi behov for flere små skoler og små

klasser, noe som bidrar til høye kostnader per elev. Kommuner med kortere reiseavstander kan i større grad utnytte stordriftsfordelene på skole- og klassenivå. At det foreligger stordriftsfordeler på skolenivå blir bekreftet av analysene til Falch, Rønning og Strøm (2005). Smådriftsulempene på skolenivå har sammenheng med at lærertettheten per elev er større på små skoler enn på større skoler.

Resultatene til Falch mfl. (2005) tyder på at skolestrukturen påvirkes av nivået på frie inntekter i tillegg til variabler som representerer bosettingsmønsteret. Disse sammenhengene er ivaretatt i KOMMODE ved at modellen kontrollerer både for bosettingsmønster og inntekter i analysene av kommunenes utgifter. Det betyr at i den grad en desentralisert skolestruktur og derav følgende høye utgifter skyldes høye inntekter, vil dette ikke bli regnet som en del av de bundne kostnadene. Denne framgangsmåten er å foretrekke framfor å kontrollere for skolestruktur i KOMMODE, ettersom skolestrukturen i høy grad blir påvirket av kommunenes valg.

Vi finner at sonekriteriet har en positiv og signifikant effekt på bundne kostnader i utdanning. En økning på én mil i gjennomsnittlig reiseavstand til kommunesenteret gir en økning på 750 kroner per innbygger i de bundne kostnadene. Effekten av nabokretskriteriet er ikke statistisk signifikant i modellvarianten med tolv tjenesteytende sektorer, men siden effekten er signifikant i en annen modellvariant med åtte tjenesteytende sektorer, har vi valgt å inkludere en slik effekt i modellen. Samlet sett har bosettingsmønsteret en klar effekt på kostnadene, slik at lengre reiseavstander gir høyere enhetskostnader for kommunene.

Smådriftsulemper i utdanning antas også å bli fanget opp av de tre småkommuneindikatorene. I tillegg til at lange reiseavstander virker fordyrende, kontrollerer vi også for at små kommuner genererer høye utgifter per elev. Vi finner at små kommuner har relativt høye kostnader, og at kostnadene til utdanning per innbygger avtar med økende kommunestørrelse. Effekter av kommunestørrelse er bare signifikant forskjellig fra null for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Forløpet av smådriftsulempene er fallende og konvekst, slik at det særlig er de minste kommunene som har høye smådriftsulemper per innbygger for grunnskoler.

I tillegg til de variablene som er rapportert i tabell 3, er det testet ut flere andre variabler som kan tenkes å påvirke bundne kostnader til utdanning. Følgende variabler ble inkludert i analysene

- Barn i privatskoler per innbygger
- Psykisk utviklingshemmete 0-15 år per innbygger
- Barn 6-15 år som ikke bor sammen med begge foreldre, per innbygger
- Barn i alderen 6-15 år som er første-generasjonsinnvandrere med vestlig eller ikke-vestlig bakgrunn
- Skilte og separerte 16-59 år per innbygger
- Arbeidsledige 16-59 år per innbygger
- Antall fattige per innbygger (med regionspesifikke fattigdomsgrenser)
- Andel med lav utdanning 30-59 år
- Småkommuneindikator 0-10 000 innbyggere

Disse kriteriene antas å kunne fange opp blant annet behovet for

spesialundervisning. Ingen av disse variablene fikk estimert signifikante koeffisienter, og variablene ble derfor utelatt fra modellen.

Bundne kostnader i øvrig utdanning

Sektoren for øvrig utdanning i KOMMODE omfatter skolefritidstilbud, voksenopplæring, spesialskoler og musikk- og kulturskoler. Denne sektoren består således av flere forskjellige tjenester. Vurderingen har imidlertid vært at disse tjenestene hver for seg er for små til å forsvare en ytterligere oppsplitting av sektorene i KOMMODE. For en mer detaljert oppsplitting av utgiftene vises det til analysene til Falch mfl. (2005). Disse analysene er imidlertid ikke basert på simultan analyse av flere sektorer slik som KOMMODE, noe som gjør at analysene ikke er helt sammenliknbare (se Langørgen mfl. 2005).

En oversikt over effekter av variabler som påvirker de bundne kostnadene i sektoren for øvrig utdanning, er gjengitt i tabell 4. Koeffisientene i tabellen er framkommet ved simultan estimering av likningssystemet i KOMMODE, der kommunenes utgifter til ulike tjenester inngår som avhengige variabler. Tallene i tabellen viser altså bare et lite utvalg av de estimerte parametrene i KOMMODE, nemlig de parameterne som inngår i de bundne kostnadene for øvrig utdanning.

Flere yrkesaktive kvinner bidrar til høyere bundne kostnader, noe som har sammenheng med at disse familiene i større grad benytter skolefritidsordningen (SFO). En kvinne som er ekstra yrkesaktiv i alderen 20-44 år, øker de bundne kostnadene med om lag 5 500 kroner.

Kostnadene øker også med antall arbeidsledige ungdommer og antall flyktninger med integreringstilskudd. Dette har trolig

Tabell 4. Effekter av variabler som påvirker bundne kostnader i øvrig utdanning, 2003¹

Variabel	Koeffisient	T-verdi
Konstant	0,22	1,72
Yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid)	5,45	3,49
Arbeidsledige 16-24 år	22,63	1,56
Flyktninger med integreringstilskudd	24,21	7,31
R ² -justert	0,34	

¹ Utgifter (i 1 000 NOK) og forklaringsvariabler er målt per innbygger.

Kilde: KOSTRA.

sammenheng med økte utgifter til voksenopplæring for disse gruppene. En ekstra arbeidsledig i alderen 16-24 år øker de bundne kostnadene med 22 600 kroner. Denne effekten er imidlertid knapt signifikant. Kommunene mottar et integreringstilskudd for flyktninger de fem første årene etter at flyktningene blir bosatt i kommunene. En ekstra flyktning med integreringstilskudd bidrar til å øke de bundne kostnadene i øvrig utdanning med 24 200 kroner.

Av andre variabler som ble testet ut, men som ikke fikk signifikant effekt, kan vi nevne antall flyktninger/ikke-vestlige innvandrere uten integreringstilskudd, antall barn 6-15 år som ikke bor sammen med begge foreldre, antall fattige, antall arbeidsledige i alderen 25-59 år, andel med lav utdanning 30-59 år samt bosetningskriterier og indikatorer for kommune-størrelse. Resultatene gir dermed ikke støtte til en antakelse om smådriftsulemper og desentraliseringskostnader i øvrig utdanning.

Faktorer som påvirker marginale budsjettdeler

Så langt har vi analysert hvilke faktorer som påvirker enhetskostnader og behov for utdanningstjenester i kommunene.

Variasjoner i bundne kostnader antas å ha nær sammenheng med føringer og rammebetingelser som er bestemt av staten. Kommunene kan spille en viss rolle i fortolkningen av statlige reguleringer, slik at de påvirker den felles (eller gjennomsnittlige) verdsettingen av de bundne kostnadene knyttet til ulike forklaringsfaktorer. Kommunenes rom for egne prioriteringer kan også ses i sammenheng med uforklart variasjon i modellene for de enkelte sektorer. For øvrig kan prioriteringene knyttes opp mot hvordan de frie disponible inntektene blir fordelt på tjenesteytende sektorer. Dette siste elementet blir bestemt av de marginale budsjettandelene.

De marginale budsjettandelene antas å variere fra kommune til kommune avhengig av lokalbefolkningens utdanningsnivå, bosettingstetthet og den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret. For grunnskoler finner vi ingen signifikant effekt av disse variablene. For barnehager og øvrig utdanning finner vi imidlertid en signifikant positiv effekt av befolkningens utdanningsnivå. I analysen blir dette fortolket som at kommuner med et høyt utdanningsnivå gir høy prioritet til barnehager og øvrig utdanning. Vi finner også en positiv sammenheng mellom sosialistandelen i kommunestyret og prioriteringen av barnehager. Det betyr at kommuner med en kombinasjon av høy sosialistandel og høye frie disponible inntekter per innbygger har en tendens til å bruke særskilt mye ressurser på barnehager. Koeffisienter for preferansefaktorer som inngår i de marginale budsjettandelene er rapportert i Langørgen og Aaberge (2006).

Tjenestenes følsomhet overfor inntektsendringer

En inntektselastisitet for en kommunal tjeneste viser den prosentvise økningen i

utgiftene i en bestemt tjenesteytende sektor når de samlede kommunale inntektene øker med 1 prosent. Inntektselastisiteter for kommunale tjenester er definert ved forholdet mellom marginale og totale budsjettandeler. Hvis en sektor får en mindre (større) andel av ekstramidlene enn hva sektorens størrelse skulle tilsi, blir inntektselastisiteten lav (høy), og vi sier at tilbudet er uelastisk (elastisk). Størrelsen på inntektselastisitetene viser i hvilken grad de ulike tjenestene vil bli prioritert når kommunene får økte inntekter. Hvor «følsomt» er for eksempel tilbudet av barnehager og grunnskoler overfor en inntektsendring? Med følsomhet menes her i hvilken grad tilbudet av tjenester reagerer på endringer i kommunenes inntektsrammer.

Tabell 5 viser beregnede inntektselastisiteter for tolv tjenesteytende sektorer i 2003. På grunn av variasjoner i marginale og totale budsjettandeler vil inntektselastisitetene variere mellom kommuner. I gjennomsnitt viser det seg at inntektselastisitetene er lave for grunnskoler og øvrig utdanning, og noe høyere for barnehager. Det betyr at kommuner som får en inntektsøkning, i stor grad prioriterer andre formål enn utdanning. Det kan også bety at utdanningssektoren er skjermet mot nedskjæringer, og dermed ikke trenger mer penger når pengesekken øker.

Tilbudet av flere av de nasjonale velferds-tjenestene som er underlagt sterk grad av lovregulering, er lite følsomt overfor inntektsendringer. Dette gjelder blant annet for grunnskoler, pleie og omsorg, sosialhjelp og barnevern. Ifølge Håkonsen og Løyland (2000) kan lave estimerte elastisiteter for lovregulerte tjenester ha sammenheng med at minstestandarder i tjenestetilbudet blir en bindende restriksjon for kommunene. Dette bidrar til at

Tabell 5. Summarisk statistikk for estimerte inntektselastisiteter, 2003¹

Sektor	Gjennom snitt	Mini- mum	Maksi- mum	Standard avvik
Administrasjon ...	1,47	0,80	1,96	0,23
Grunnskoler	0,51	0,37	0,84	0,06
Øvrig utdanning	0,63	0,18	1,16	0,15
Barnehager	0,91	0,62	1,30	0,12
Helsestell	1,26	0,81	1,83	0,19
Sosialhjelp	0,46	0,10	1,93	0,22
Barnevern	0,67	0,16	1,28	0,18
Pleie og omsorg	0,74	0,58	1,02	0,08
Kultur	2,12	1,23	3,09	0,30
Kommunale veier	1,02	0,46	1,95	0,27
Vann, avløp og renovasjon	1,19	0,84	1,75	0,20
Øvrig infrastruktur	1,90	1,23	2,73	0,26

¹ Antall kommuner = 428. Manglende data for inntektselastisiteter gjelder for Oslo og for kommuner som ikke har rapportert inn regnskapstall i 2002 eller 2003. Kilde: KOSTRA.

kommunene bruker mer ressurser på disse tjenestene enn hva de ville ha gjort i en tilpasning uten bindinger. Økte frie inntekter blir i så fall i liten grad tildelt slike regulerte tjenester, særlig ikke i fattige kommuner der tilbudet av regulerte tjenester begrenses nedad av minstestandarder.

Det er særlig administrasjon, kultur og øvrig infrastruktur som vil bli høyt prioritert ved en inntektsøkning. Dette er sektorer som tradisjonelt har vært relativt lite utsatt for lovhjemlede bindinger. For mer informasjon om inntektselastisitetene for kommunale tjenester vises det til Langørgen og Aaberge (2006).

Konklusjon

Analysene viser at kommunenes utgifter til barnehager og grunnskoler avhenger både av behovsfaktorer og enhetskostnadsfaktorer. Det foreligger smådriftsulemper og desentraliseringskostnader, særlig i grunnskoler. Både antall barn i målgruppen og antall barn med spesielle behov på grunn

av funksjonshemming påvirker utgiftene. For barnehager har også kvinnenes arbeidsmarkedstilpasning en effekt på behovet for barnehageplasser. I øvrig kommunal utdanning er det først og fremst behovsfaktorer som påvirker utgiftene.

Når kommunene får en inntektsøkning, vil de i stor grad tilgodese andre tjenester enn grunnskoler og øvrig utdanning, mens barnehager blir noe høyere prioritert. Kommuner med et høyt gjennomsnittlig utdanningsnivå har en tendens til å prioritere barnehager og øvrig utdanning relativt høyt. En høy sosialistandel for representanter i kommunestyret bidrar også til at barnehager blir høyere prioritert.

Noter

- ¹ I prinsippet er det mulig å gjøre analyser av fylkeskommunenes prioritering av videregående opplæring ved hjelp av liknende metoder som benyttes i analyser av kommunenes prioriteringer. For fylkene er det imidlertid en ekstra utfordring at det er relativt få observasjoner i analysen. Det foreligger ikke analyser av fylkeskommunenes prioriteringer der flere tjenesteytende sektorer blir analysert i sammenheng med hverandre. For en partiell analyse av videregående opplæring vises det til Borge, Naz og Tovmo (2003).
- ² Tidligere versjoner er dokumentert i Langørgen og Aaberge (2001) og Aaberge og Langørgen (2003).
- ³ Denne inndelingen skiller seg fra tidligere analyser med åtte tjenesteytende sektorer ved at sektorene for utdanning og sosiale tjenester er splittet i to sektorer, mens sektoren for infrastruktur er splittet i tre sektorer. Til forskjell fra Langørgen mfl. (2005) er ikke pleie og omsorg splittet i hjemmetjenester og institusjoner, fordi disse tjenestene er integrert i mange av kommunene.
- ⁴ Denne antakelsen er benyttet ved beregningen av det såkalte sonekriteriet som fanger opp reiseavstander innenfor soner med minst 2 000 innbyggere.

Referanser

Bergseng, E. og K. Løyland (2003): Effektivitetsforskjeller mellom offentlige og private barnehager, *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 117 (1), 1-30.

Borge, L.-E., G. Naz og P. Tovmo (2003): *Kostnads- og etterspørselsforhold i videregående opplæring*, Rapport, ALLFORSK.

ECON (2005): *Barnehagene i kommunenes inntektssystem*, ECON-rapport 2005-2004.

Falch, T., M. Rønning og B. Strøm (2005): *Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren: Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning*, SØF-rapport 04/2005, Senter for økonomisk forskning.

Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): Norske kommuners prioritering mellom ulike tjenester: Betydningen av inntekt, priser og statlige bindinger. Arbeidsrapport 3/2000, Telemarksforskning.

Inntektssystemutvalget (2005): *Kostnadsnøkkel for barnehager - delutredning fra Inntektssystemutvalget*, Kommunal- og regionaldepartementet.

Langørgen, A. (1998a): *Indekser for bosettingsmønstre i kommunene*, Notater 98/12, Statistisk sentralbyrå.

Langørgen, A. (1998b): *Virkninger av lokalt bosettingsmønster på kostnader i kommunal tjenesteyting*, Rapporter 98/13, Statistisk sentralbyrå.

Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*, Rapporter 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

Langørgen, A. og R. Aaberge (2001): *KOMMODE II estimert på data for 1998*, Notater 2001/6, Statistisk sentralbyrå.

Langørgen, A. og R. Aaberge (2006): *Inntektselastisiteter for kommunale tjenester*, Rapporter 2006/10, Statistisk sentralbyrå.

NOU (1992:15): *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*, Kommunaldepartementet, Oslo: Akademika.

NOU (2005:18): *Fordeling, forenkling, forbedring: Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*, Kommunal- og regionaldepartementet.

Reid, S. (2002): *Bosettingskriteriene i inntektssystemet til kommunene. Erfaringer med overgang til ny beregningsmåte og nye bosettingskriterier*, 2002, Notater 2002/33, Statistisk sentralbyrå.

Aaberge, R. og A. Langørgen (2003): *Fiscal and spending behavior of local governments: Identification of price effects when prices are not observed*, *Public Choice* 117, 125-161.