

Masteroppgave for den 2-årige mastergraden i samfunnsøkonomi

Boligrelaterte utgifter i kommunene:

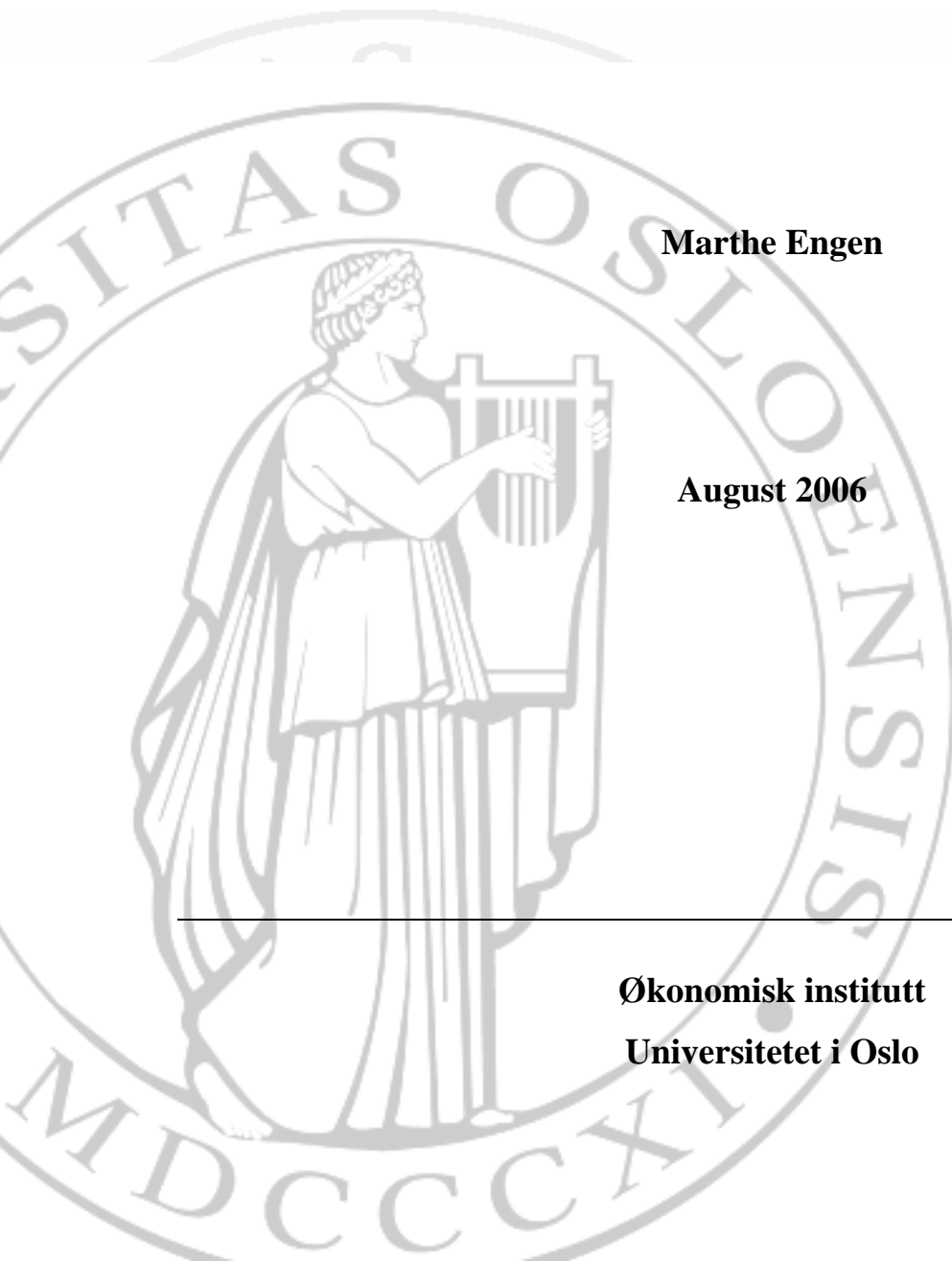
En empirisk analyse

Marthe Engen

August 2006

Økonomisk institutt

Universitetet i Oslo



Forord

Denne oppgaven er skrevet ved Universitetet i Oslo, UiO, Det samfunnsvitenskaplige fakultet, Økonomisk Institutt. Arbeidet er utført i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå (SSB, Oslo), og arbeidet med oppgaven har foregått både ved universitet og ved SSB's lokaler i Oslo.

I den anledning vil jeg takke min veileder Audun Langørgen for å ha hjulpet meg med problemstilling og for å ha kommet med konstruktive tilbakemeldinger underveis i arbeidet med oppgaven. Jeg vil i tillegg takk alle på SSB som har gitt meg tilgang til de data som var nødvendig for å gjennomføre denne oppgaven, og for de råd og tips de har gitt for denne oppgaven.

Min interesse for kommunaløkonomi ble vekket ved starten på masterstudiet i samfunnsøkonomi i Trondheim (NTNU). Det følte derfor naturlig å avslutte studiet med et mer dyptgående arbeid innen for dette området.

Jeg ønsker også å takke mine studievenner som har vært med å gjort studietiden til en flott periode gjennom moralsk støtte og faglige diskusjoner. Tilslutt vil jeg også takke mannen min for å ha vært en utrolig støtte gjennom hele prosessen, og for å ha tatt seg av våre barn slik at jeg har fått den nødvendige arbeidsro i innspurten av oppgaven.

Oslo, august 2006

Marthe Engen

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| 1. Innledning og sammendrag | 3 |
| 2. Institusjonelle forhold..... | 6 |
| 2.1 Kommunens oppgaver..... | 6 |
| 2.2 Finansiering av kommunen | 9 |
| 2.2.1 Rammefinansiering | 9 |
| 2.2.2 Skatteinntekter..... | 11 |
| 2.3 Husbanken..... | 12 |
| 3. Teoretisk tilnærming | 15 |
| 3.1 Kommunen som nyttemaksimerende aktør..... | 15 |
| 3.2 Medianvelgermodellen..... | 19 |
| 3.2.1 Problemer med medianvelgermodellen..... | 25 |
| 3.3 Tiebout modellen..... | 26 |
| 3.3.1 Fiskalkonkurransen | 31 |
| 3.3.2 Velferdskonkurransen | 31 |
| 4. Data | 34 |
| 4.1 KOSTRA..... | 34 |
| 4.2 Variablene | 36 |
| 4.2.1 Definisjoner | 37 |
| 4.3 Hypoteser..... | 39 |
| 5. Resultater..... | 42 |
| 5.1 Modellspesifikasjon og estimeringsmetode | 42 |
| 5.2 Bolig i institusjon | 43 |
| 5.3 Kommunalt disponerte boliger | 44 |
| 5.4 Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig..... | 46 |
| 5.5 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak | 49 |
| 5.6 Totalutgifter..... | 49 |
| 5.7 Bostøtte fra Husbanken | 51 |
| 6. Konklusjon | 54 |
| 7. Referanser..... | 56 |

1. Innledning og sammendrag

Denne masteroppgaven er skrevet i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå (SSB) for å analysere variasjonene i kommunens boligrelaterte utgifter.

Kommunesektoren i Norge har som hovedoppgave å tilby nasjonale velferdsgoder til befolkningen. Kommunen er bedre rustet enn staten til å fange opp lokale variasjoner på grunn av nærhet til befolkningen. Barnehage, grunnskole og helse- og sosialtjenester er nasjonale velferdsgoder staten har pålagt kommunen å tilby sine innbyggere. Staten har satt en minstestandard som kommunene må forholde seg til, ut over dette er det opp til kommunene å fordele de økonomiske midlene de har til rådighet mellom sektorene.

Målet med denne oppgaven er å estimere en modell som forklarer de kommunale variasjonene i utgifter til boligformål. Kommunene bruker ressurser til blant annet institusjonsboliger, omsorgsboliger, boliger til flyktninger, boligformidling, bostøtte, boligbygging og fysiske bomiljøtiltak. På bakgrunn av ulike forhold i kommunene vil denne oppgaven finne noen av de faktorene som ligger bak variasjonene i utgiftene. De faktorer som kan tenkes å påvirke utgiftene er sosiale forhold i kommunen, andelen eldre, andel flyktninger, kommunens økonomiske ressurser samt boligpriser.

Dataverktøyet SAS er benyttet for å estimere modellene i denne oppgaven, og mye av arbeidet har derfor bestått i å lære dette dataverktøyet på egenhånd siden jeg ikke har vært borte i det tidligere. Min erfaring med SAS er at dette er et meget omfattende verktøy med stort bruksområde som gjør det velegnet til bruk innenfor statistikkområdet.

Kommunene rapporterer årlig sine utgifter gjennom KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) til Statistisk Sentralbyrå (SSB). Dataene samles hos SSB slik at statlige og kommunale organ kan få rask og enkel tilgang til nyttig informasjon for å effektivisere rutinene, og for å se om nasjonale målsetninger oppnås. Fire av funksjonene i KOSTRA samler inn data om kommunenes boligrelaterte utgifter, de fire funksjonene er Botilbud i institusjon, Kommunalt disponerte boliger, Bistand etablering og opprettholdelse av egen bolig og Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak. Disse fire funksjonene er brukt som de

avhengige variablene i modellestimeringen. Modellene er estimert med to ulike inntektsmål for kommunen, de to målene er frie disponible inntekter og frie inntekter. Statens virkemiddel for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet er bostøtten, denne utbetales fra Husbanken direkte til husholdningene. Denne oppgaven skal også estimere en modell som ser på hvilke faktorer som forklarer variasjonen i utbetalingene av den statlige bostøtten.

Kapittel 2 vil ta for seg de institusjonelle forholdene rundt kommunen tjenesteproduksjon, hvilke lover og regler som ligger til grunn for tjenesteproduksjonen, og hvordan kommunen finansieres. I kapittel 3 presenteres tre modeller som på ulik måte forklarer hvordan nivået på kommunal tjenesteproduksjon bestemmes. De modellene som blir brukt er en som ser på kommunen som en nyttemaksimerende aktør, medianvelgermodellen og Tiebout-modellen. Velferdskonkurranse mellom kommunene er også et tema som blir tatt opp i kapitlet om Tiebout. Dataene som blir brukt i analysene, begrunnelse for bruk av data og forventede resultat vil bli presentert i kapittel 4. Mens i kapittel 5 presenteres resultatene fra analysen.

På bakgrunn av de institusjonelle forholdene rundt kommunal tjenesteproduksjon og tidligere teorier på området er det fremsatt fire hypoteser i oppgaven som viser noen av faktorene som kan forklare variasjonen i kommunens utgifter. Den første hypotesen antar at økt inntekt gir økt utgift. Denne sammenhengen finner jeg i tilnærmet alle modellene.

Den neste hypotesen omhandler økt andel eldre i kommunen gir økte utgifter i kommunale tjenester som er rettet mot eldre i kommunen. Utgiften Botilbud i institusjon viser ingen sammenheng med andelen eldre, mens andelen mellom 67-79 år gir en signifikant økning i utgiften til Kommunalt disponerte boliger, som omfatter omsorgsboliger. Andelen i alderen 67-79 år gir også en positiv effekt på utbetalingen av den statlige bostøtten.

Hypotese tre antar at kommunens utgifter vil økes ved dårlige sosiale forhold i kommunen. Kommunens utgifter til Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig påvirkes av andelen arbeidsledige i alderen 25-59 år og andel ressurskrevende brukere. De samme forklaringsvariablene påvirker også kommunens totale boligrelaterte utgifter. Her finnes det også en signifikant sammenheng mellom andelen skilte og separerte, andel flyktninger med integreringstilskudd og utgiften til kommunalt disponerte boliger.

I den siste hypotesen forventes det å finne en sammenheng mellom økte boligpriser og økte utgifter. Økte boligpriser slår positivt ut på utgiften til Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig og kommunens totale utgifter. Derimot økte ikke utbetalingen av den statlige bostøtten som følge av høyere boligpriser. I denne oppgaven testes det også for velferdskonkurranse gjennom variabelen bruttoflytting. Denne variabelen er et mål på befolkningens mobilitet, og hvis mobiliteten blant innbyggerne er stor fører det til at kommunene er redde for å ha et veldig høyt tjenestetilbud for å unngå å tiltrekke seg folk som vil utnytte dette. Analysen fant ingen tendens til at det eksisterer velferdskonkurranse mellom kommunen.

Mangelen på signifikante effekter kan det tyde på at kommunen sliter med dårlig økonomi, og utgiftene avhenger mer av inntekter enn av befolkningens behov.

2. Institusjonelle forhold

Dette kapitlet vil ta for seg de institusjonelle forholdene rundt disse boligrelaterte tjenestene, og hvilke lover og regler kommunen må forholde seg til for å gjennomføre den boligpolitikken som staten vil føre. Et av de mest grunnleggende kjennetegn ved de norske kommunene er at de både er et forvaltningsorgan og en politisk institusjon. Kommunen styres både av lokale folkevalgt for å ivareta lokaldemokratiet samtidig som kommunen må utføre oppgaver som er blitt pålagt av staten.

Kommunene bruker mye ressurser på boligrelaterte tjenester, blant annet til institusjonsboliger, omsorgsboliger, boliger til flyktninger, personalboliger, boligformidling, bostøtte, boligbygging og fysiske bomiljøtiltak.

I stortingsmelding nr 23. (2003-2004) står det at regjeringens overordnede mål for boligpolitikken er at alle skal kunne bo trygt. Denne visjonen ønsker regjeringen å oppnå gjennom tilrettelegging for et velfungerende boligmarked, ved at de skal skaffe boliger til vanskeligstilte og øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder. En trygg bolig kan sees på som en av de mest grunnleggende behovene i vårt moderne velferdssamfunn. Bolig er også en av de viktigste faktorene for innbyggernes helse og avgjørende for deres deltakelse i arbeidslivet. Rolledelingen i boligpolitikken er i hovedsak at staten fastsetter de boligpolitiske målene og rammevilkårene mens kommunene står for den praktiske gjennomføringen. Det er derfor avgjørende at kommunene gjennomfører de oppgaver de er pålagt for at regjeringen skal få fullført sin visjon.

2.1 Kommunens oppgaver

Kommunen som lokaldemokrati har bedre forutsetning enn staten til å fange opp befolkningens ønsker og behov, og tilpasse tjenesteproduksjonen på grunn av nærheten til befolkningen i kommunen. Dette er en av begrunnelsene for at kommunen skal stå for produksjonen av nasjonale velferdsgoder som barnehage, grunnskole og helse- og sosialtjenester. Staten har pålagt kommunen i oppgave å tilby disse tjenestene til innbyggerne, så er det opp til kommunen å bevilge de nødvendige økonomiske midlene. Kommunen har

dermed en viss frihet til å fordele tilgjengelige økonomiske ressurser innenfor sektorene, gitt at alle sektorer oppnår en minstestandard i kvalitet og kvantitet.

Det er en økende etterspørsel etter kommunale tjenester som følge av blant annet demografisk utvikling, andelen eldre i befolkningen blir stadig større. Samtidig blir innbyggerne mer klar over hvilke rettigheter og tjenester de har krav på og er mer opptatt av at de kommunale tjenestene skal holde en god standard. De kommunale inntektene er knappe så utfordringen for kommunen er stor når de skal omfordele midler mellom de ulike kommunale tjenestene de er pålagt fra staten.

Sosialtjenestelovens formål er å *”fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer, og bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre”* slik det står i §1-1. Det er kommunens ansvar å gjennomføre de oppgaver som sosialtjenesteloven foreskriver. En av de oppgaver som i følge loven er pålagt kommunen, er å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet, § 3-4. Med dette menes personer som måtte trenge særlig tilpassning og med hjelpe- og vernetiltak på grunn av blant annet alder eller funksjonshemming.

I sosialtjenesteloven § 4-2 heter det at kommunen er pålagt å gi *”plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjeneste til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming alder eller av andre årsaker”*.

I §11- 1 står det at kommunen er også ansvarlig for at de sosialtjenestene som de er pålagt får de nødvendige økonomiske bevilgningene. Videre i § 11-6 kommer det frem at kommunen mottar rammetilskudd fra staten hvert år som delvis vil dekke kommunens utgifter.

Kommunens utgifter til drift av denne type institusjon vil avhenge av andelen eldre i kommunen, og også av hvor mye penger kommunen har til rådighet. En rik kommune vil være i stand til å bruke mer på kommunal tjenesteproduksjon enn en fattig kommune.

Norge mottar ca 7 000 flyktninger årlig, de fleste av disse klarer å etablere seg i boligmarkedet på egenhånd, mens andre trenger hjelp av det offentlige for å klare dette. Det er kommunens oppgave og ansvar å bosette de flyktningene som har fått oppholdstillatelse i landet (St.meld. 23, 2003-2004).

Målet for boligetableringen av flyktninger er lik som for resten av befolkningen, at alle skal ha en trygg og god bolig. Flyktninger som kommer til landet blir bosatt i kommunene, og

statlige organ som Husbanken og Utlendingsdirektoratet samarbeider tett med kommunene for å dekke de økonomiske utgiftene for bosettingen. Flyktingene kan også søke om statlig bostøtte for å kunne etablere seg på boligmarkedet på egenhånd. Kommunen kan også tilby leie av kommunale utleiebolig til de mest vanskeligstilte.

Kommuner som bosetter flyktinger mottar et integreringstilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), dette tilskuddet skal dekke de gjennomsnittlige utgiftene som er knyttet til bosetting og integrering av disse flyktingene. Kommunen mottar dette tilskuddet de første fem årene flyktingene bor i kommunen.¹ Dette integreringstilskuddet er i 2006 på 450 000 kr per voksen flykting (430 000 per barn), utbetalingene fordeles over fem år. Mange flyktinger bosettes i kommunale utleieboliger, disse boligene tilskuddsfinansieres med boligtilskudd til utleieboliger fra Husbanken. For 2003 var denne finansieringen til flyktinger på ca 170 millioner kroner. Dette er omtrent halvparten av Husbankens utbetalinger til utleieboliger. Regjeringens mål er at ingen skal være mer enn tre måneder på flyktingmottak før de bosettes i kommunen. (St.meld.23, 2003-2004).

Det er også kommunens ansvar å skaffe bolig til vanskeligstilte personer. Mens det er statens ansvar å legge forholdene til rette, slik at kommunen kan utføre denne oppgaven på en tilfredstillende måte. Det finnes ordninger som skal hindre at ressursvake og fattige er bostedløse. En ordning er bostøtten som er en statlig tilskuddsordning som er ment å hjelpe personer som har for store boligutgifter i forhold til inntekt, mer om bostøtten kommer nedenfor.

Kommunalt disponerte boliger brukes til ulike formål. I 2003 var det i alt 92 872 kommunalt disponerte boliger, inkludert kommunalt eide, innleid til utleie eller privateid med kommunal disposisjonsrett. Dette utgjorde omtrent 20 boliger per 1 000 innbyggere, og av disse igjen var 22 994 omsorgsboliger som utgjør omtrent 5 boliger per 1 000 innbyggere. Denne statistikken er hentet fra *Kommunale boliger 2004, Statistisk Sentralbyrå*. I St.prp.nr.60 (2004-2005) finnes en klar tendens til at antall kommunale boliger er økende med et økende kommunalt inntektsnivå.

¹ <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/bolig/016031-990107/dok-bn.html>

Tabell 2.1 Fordelingen bebodde kommunale boliger i prosent

| | |
|-----------------------------------|----|
| Funksjonshemmede/psykiske lidelse | 16 |
| Unge | 4 |
| Eldre | 40 |
| Flyktninger | 8 |
| Andre behovsprøvd | 25 |
| Andre uten behovsprøving | 6 |

Kilde: Statistisk Sentralbyrå (2003).

2.2 Finansiering av kommunen

Rammefinansiering er hovedprinsippet for finansiering av kommunene. Med rammefinansiering menes at kommunene står fritt til å bruke pengene de får i overføringer fra staten i de sektorene de ønsker, gitt gjeldende lover og regler. Tidligere bestod mye av overføringene fra staten av øremerka tilskudd, dette er det gått bort fra for å gi mer handlingsfrihet til kommunene slik at de kan fordele midlene mellom sektorene etter eget ønske. Et av hovedmålene med kommunen som lokal demokrati er at tjeneste tilbudet skal tilpasses til lokale behov og etterspørsel (St.prp.nr.66: 2002-2003).

2.2.1 Rammefinansiering

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) sin beskrivelse av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner for 2006² er bakgrunn for denne forklaringen a kommunenes finansierings system.

Hovedmålet for kommunenes inntektssystem er å utjevne forskjeller, slik at alle kommunene skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud for sine innbyggere. Ved fordeling av rammetilskuddet tas det hensyn til utgiftsutjevning og inntektsutjevning for å oppnå dette målet. De ulike kommunene har ulike forutsetninger for å kunne produsere de kommunale tjenestene, enkelte kommuner har høyere kostnader i produksjonen enn andre.

Utgiftsutjevning har som hensikt å jevne ut forhold som kommunene i liten grad kan påvirke. Inntektsutjevning skal korrigere for ulikt inntektsgrunnlag mellom kommunen, med inntektsgrunnlag menes kommunens skattegrunnlag. Denne utjevningen omfatter inntekts- og

² <http://www.odin.dep.no/krd/norsk/016051-220035/dok-bn.html>

formueskatt fra personlige skatteyttere, naturressursskatt fra kraftforetak og kommunal selskapsskatt.

Inntektssystemet inneholder også virkemidler som er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsetninger. Det totale rammetilskuddet til kommunene inneholder innbyggertilskudd, Nord-Norgetilskudd, regionaltilskudd og skjønntilskudd.

Innbyggertilskudd

De omfordelingene som foretas i utgifts- og inntektsutjevning gjøres i innbyggertilskuddet. Det tas hensyn til strukturelle kostnadsforskjeller slik at alle kommuner har lik mulighet til å tilby likt tjenestenivå. Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger til alle kommuner, deretter omfordeles det ved å ta hensyn til utgifts- og inntektsutjevning.

Fra 2000 ble det innført løpende inntektsutjevning, det innebærer at det for hver kommune beregnes fortløpende inntektsutjevning syv ganger i året etter hvert som skatteinntekten foreligger.

Utgiftsutjevning skal fange opp forskjeller mellom kommuner når det gjelder kostnadsstruktur og ulik etterspørsel etter kommunaltjenester som følge av demografisk sammensetning.

Kommunene blir beskrevet som enten lettdrevne eller tungdrevne, lettdrevne kommuner er relativt billigere i drift enn gjennomsnittskommunen mens tungdrevne er relativt dyrere i drift enn gjennomsnittskommunen. Det er kriterier som kommunen i liten grad kan påvirke som avgjør om det er en tungdreven eller lettdreven kommune.

Nord-Norge tilskudd

Dette tilskuddet skal bidra til å gjøre kommunene i denne regionen i stand til å tilby et bedre tjenestetilbud enn ellers i landet, dette er et regionalpolitisk virkemiddel. Et annet mål med dette tilskuddet er at det skal bidra til en høy sysselsetting i kommunal tjenesteproduksjon i et område med et veldig konjunkturavhengig næringsliv. Det er kommuner i Nordland, Troms og Finnmark som mottar dette tilskuddet.

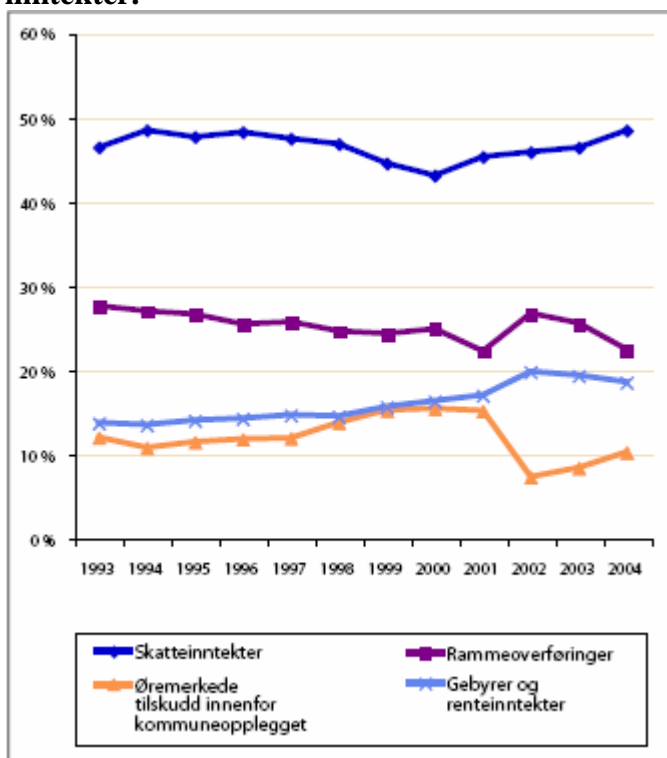
Regionaltilskudd

Dette tilskuddet er også begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn. Kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere og skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet får dette tilskuddet.

Skjønnskuddet

Skjønnskuddet blir brukt for å kompensere kommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Et eksempel på et skjønnskudd er kommuner som tapte på omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i 2004, er blitt kompensert gjennom dette tilskuddet.

Figur 2.2 Kommuneforvaltningens inntekter 1993-2004. Andel i prosent av samlede inntekter.



Kilde: <http://odin.dep.no/filarkiv/261987/NOU01805-TS.pdf>

2002-tallene er eksklusive tilskudd til fylkeskommunal gjeld i forbindelse med sykehusreformen med mer. 2004-tallene er eksklusive momskompensasjonsordningen (TBU).

Kommuneforvaltningen inkluderer både kommuner og fylkeskommuner, inntektsfordelingen i figur 2.2 viser de ulike inntektskildene for både kommuner og fylkeskommuner.

2.2.2 Skatteinntekter

Kommunenes skatteinntekter består av nærmere 50 prosent av de totale inntekter, illustrert i figur 2.2. Skatteinntektene til kommunen består av inntekts- og formueskatt av befolkningen, eiendomsskatt og selskapsskatt.

Fra og med 2005 blir kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet kompensert for 55 prosent av differansen mellom egen skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Likeledes

blir kommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet trukket 55 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter på under 90 prosent blir i tillegg kompensert for 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Den lokale beskatningsfriheten er ganske begrenset, blant de nordiske landene er det norske kommuner som har minst grad av lokalbeskatningsfrihet (NOU 2005:18). Skatteregler og skattesatser fastsettes av Stortinget, så kommunens skatteinntekter følger av det lokale skattegrunnlaget. I følge skatteloven § 15-2 står det at Stortinget hvert år skal sette maksimumssatser for kommuneskatten av formue og inntekt, deretter i § 15-3 står det at kommunestyrene skal i forbindelse med budsjettet vedta satser for inntektsskatt til kommuner og fylkeskommuner.

Det faglige ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen ligger til staten, mens det administrative ansvaret ligger til den enkelte kommune. Strukturen er kjennetegnet ved en desentralisert organisering av skatteoppkreverfunksjonen (NOU 2004:12).

Tabell 2.2 Statlige overføringer til kommuneforvaltningen i 2003.

| | Millioner kroner |
|--|------------------|
| Rammeoverføringer | 53 425 |
| Øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget ³ | 16 581 |
| Øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget ⁴ | 9 188 |
| Statlige overføringer i alt | 80 299 |

Kilde: TBU⁵

2.3 Husbanken

Husbankens er statens sentrale organ for å hjelpe kommunene med å gjennomføre de visjonene regjeringen har satt for boligpolitikken. De er med på å sette kommunene i best mulig stand til å stå for den praktiske gjennomføringen. Et av Husbankens tiltak for å hjelpe

³ Herav er de største tilskuddene gått til driftstilskudd til barnehager, omsorgsboliger/sykehjemsplasser, investeringstilskudd og rente- og avdragskompensasjon, psykiatri, driftstilskudd kommuner, vertskommunetilskudd og psykisk utviklingshemmede.

⁴ Herav flyktninger og asylsøkere, arbeidsmarkedstiltak og andre poster.

⁵ <http://www.odin.dep.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016051-250077/hov005-bn.html#hov.ing.2.1>

de vanskeligstilte på boligmarkedet er blant annet bostøtten. Dette er en behovsprøvd tilskuddsordningen som er med på å sikre at alle skal kunne ha en trygg og god bolig. Ordningen med bostøtte har som hensikt å fange opp eldre, barnefamilier, bostedløse, flyktninger og personer med nedsatt funksjonsevne, og gi disse en mulighet til en god og hensiktsmessig bolig.

Dette er i samsvar med regjeringens visjon for boligpolitikken. Siden tildelingen av bostøtte er behovsprøvd stilles det krav til både bolig og de som bor i husstanden. Alderskriteriet er et av de viktigste kriteriene for å kunne få bostøtte, et av medlemmene i husstanden må enten være under 18 år eller over 64 år. Dette kriteriet er satt for å fange opp eldre og barnefamilier. Videre kan en også ha rett til bostøtte hvis en i husstanden mottar enkelte trygdeordninger, eller deltar på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger (Husbankens håndbok, 2005). For å få tildelt bostøtte finnes det også krav til boligens størrelse, funksjonskrav og for finansieringen av boligen. Siden bostøtten er behovsprøvd sees det også på inntekten i forhold til utgiftene, det er også et eget storbytillegg for å jevne ut for de ekstra kostnadene ved å bo i de største byene. Bostøtten utbetales i direkte til husholdningene. Det totale beløpet Husbanken utbetalte i bostøtte for 2003 var på ca 2 milliarder.

Tabell 2.3 Antall mottakere av bostøtte for hele landet i 2003.

| | |
|-----------------------------|---------|
| Antall hushold totalt | 125 474 |
| Alderspensjonister (>64 år) | 51 195 |
| Uføre med barn | 4 545 |
| Uføre uten barn | 35 176 |
| Enslige forsørgere | 22 682 |
| Barnefamilier | 7 773 |
| Andre | 5 334 |
| Andre pensjonister | 1 810 |

*Kilde: Husbankens årsstatistikk for 2003.*⁶

⁶ <http://www.husbanken.no/upload/venstremeny/statistikk/%C3%A5rsstatistikk2003ny.pdf>

Tabell 2.4 Oversikt over utbetalinger av bostøtte.

| | Gj.snitt | Std.avvik | Min | Maks |
|------------------------|----------|-----------|-----|--------|
| Bostøtte fra Husbanken | 401,92 | 158,70 | 31 | 947,13 |

Tall i kroner per innbygger for 2003. Antall observasjoner er 434.

Tabell 2.4 viser gjennomsnittlig utbetaling av den statlige bostøtten i kroner per innbygger.

Alle kommunene mottok bostøtte i 2003, den kommunen som mottok minst bostøtte, mottok 31 kr per innbygger, mens den kommunen som mottok mest mottok 947,13 kr per innbygger.

3. Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet presenteres tre modeller som på ulike måter beskriver tilpassning av kommunal tjenesteproduksjon. Den første modellen ser på kommunen som en nyttemaksimerende aktør, kommunen har preferanser over inntekt, brukerbetalinger og kommunal tjenesteproduksjon.

Medianvelgermodellen er den andre modellen som vil bli presentert, dette er en av de mest brukte modellene for å finne etterspørselen etter et kommunalt tjenestenivå. Denne modellen tar utgangspunkt i medianvelgeren i kommunen og sier at det er denne velgeren sine preferanser som bestemmer nivået på den kommunale tjenesten.

Tilslutt vil Tiebout modellen bli presentert. Denne modellen inkluderer mobilitet, og oppnår likevekt ved at befolkningen bosetter seg i den kommunen som har det ønskede skatte- og tjenestenivået, vil også ta opp problemet med velferds konkurranse mellom kommunene her.

3.1 Kommunen som nyttemaksimerende aktør

Denne modellen ser på kommunen som en nyttemaksimerende aktør, alternativt det dominerende politiske partiet eller en koalisjon mellom de største partiene i kommunen.

Aaberge og Langørgen (2003) har tilpasset modellen til norske forhold, og dette kapitlet vil basere seg på denne fremstillingen.

Statlige myndigheter har pålagt kommunen å ha balanse i sitt budsjett, og dette setter store føringer for kommunens valg.

Budsjettbetingelsen til kommunen er:

$$(3.1) \quad y + v = u_0 + \sum_{i=1}^s p_i q_i$$

y er kommunens inntekt, v er brukerbetalinger, u_0 er budsjettoverskudd, og p_i og q_i er pris og mengde av tjenestesektor i . Det meste av kommunens inntekter er overføringer fra statlige myndigheter (y), og behandles derfor som eksogen. Lokale skatter er en stor del av denne inntekten, men siden skattenivået settes sentralt sees også denne delen på som eksogen.

Kommunen kan i hovedsak selv sette nivået på brukerbetalingene, derfor behandles v som

endogen. Kommunene er pålagt en minstestandard på det kommunale tjenestetilbudet, utover dette kan kommunene fordele inntektene i ønsket sektor. Budsjettoverskuddet behandles som endogen i denne modellen. Antar at $(y + v)$ overstiger kostnaden for å opprettholde minimumsstandarden på det kommunale tjenestenivået.

Problemet med kommunal tjenesteproduksjon er å observere produksjonen, vil derfor se på prisen på innsatsfaktorene, lønn til arbeiderne, for å finne et uttrykk for produksjonen. Gitt lokale variasjoner mellom kommunene kan kommunen velge produksjonsteknikker for å møte den lokale etterspørselen. Ved å velge produksjonsteknikk og en kombinasjon av ulike arbeidskraft vil gjennomsnittslønna være endogen i beslutningsprosessen til kommunen.

Produktfunksjonen for sektor i blir da:

$$(3.2) \quad q_i = f_i(\mathbf{x}_i, \mathbf{z}_i), \quad i = 1, 2, \dots, s$$

Hvor \mathbf{x}_i er en vektor for innsatsfaktor i produksjonen, mens \mathbf{z}_i er en vektor for lokale forhold som kan påvirke produksjonsforholdene. Antar konstant skalaavkastning og kostnadsminimering.

Kostnadsfunksjonen blir dermed:

$$(3.3) \quad C_i(q_i, \mathbf{w}_i, \mathbf{z}_i) = p_i(\mathbf{w}_i, \mathbf{z}_i)q_i$$

Her er \mathbf{w}_i en vektor for faktor pris og p_i er enhetskostnad i sektor i .

Lønnen i offentlig sektor blir bestemt sentralt i Norge, antar derfor at lønnsforholdene ikke varierer mellom kommunene.

Resultatet blir at det kun er de lokale forholdene som fanges opp av vektor \mathbf{z}_i som forårsaker ulike produksjon mellom kommune.

Denne modellen ser på kommunen som en nyttemaksimerende agent når de bestemmer utgiftsnivået på de ulike kommunale tjenestene, samt nivået på brukerbetalingene og budsjettoverskuddet for å finansiere de kommunale tjenestene.

Bruker en Stone-Geary nyttefunksjon hvor kommunen representeres ved det dominerende partiet, og det antas at kommunen har preferanser over brukerbetaling, budsjettoverskudd og produksjon av kommunale tjenester, brukerbetaling behandles som et negativt gode.

Nyttefunksjon antas å ha følgende form:

$$(3.4) \quad W(v, u_0, q_1, q_2, \dots, q_s) = (\kappa - v)^\theta (u_0 - \alpha_0)^{\beta_0} \prod_{i=1}^s (q_i - \gamma_i)^{\beta_i}$$

hvor

$$(3.5) \quad \theta + \sum_{i=1}^s \beta_i = 1$$

og $0 \leq \beta_i \leq 1 \forall i$, $0 \leq \theta \leq 1$, $\gamma_i \leq q_i$, $\alpha_0 \leq u_0$ og $\kappa \geq v$.

Nytten er økende ved økt q_1, q_2, \dots, q_s , og avtagende i v . I denne modellen avviker det utledede etterspørselssystemet fra standard versjonen av ELSE (extended linear expenditure system) ved at totale inntekter og totalt forbruk behandles som endogene variabler ved å tillate at nåverdien av endringer i fremtidig eksogen inntekt er ulik null. Maksimerer (3.4) med hensyn på (3.5) og budsjettbetingelsen (3.1) dette gir følgende versjon av ELES

$$p_i q_i = p_i \gamma_i + \beta_i \left(y + \kappa - \alpha_0 - \sum_j p_j \gamma_j \right), i = 1, 2, \dots, s$$

$$(3.6) \quad u_0 = \alpha_0 + \beta_0 \left(y + \kappa - \alpha_0 - \sum_j p_j \gamma_j \right)$$

$$v = \kappa - \theta \left(y + \kappa - \alpha_0 - \sum_j p_j \gamma_j \right).$$

Parameteren γ betegner minimumsnivået på den kommunale tjenesten, mens α_0 er minimumsnivået på budsjettoverskuddet (sparing). κ er maksimumsnivået på brukerbetalingene.

Uttrykket $y + \kappa - \alpha_0 - \sum_j p_j \gamma_j$ presenterer de inntektene kommunen har til disposisjon etter at alle nødvendige utgifter er dekket. Siden priser og kvantitet av kommunal tjenesteproduksjon er vanskelig å observere kan det være nyttig å se på utgiftsversjonen av (3.6):

$$(3.7) \quad u_i = \alpha_i + \beta_i (y + \kappa - \alpha), \quad i = 0, 1, 2, \dots, s$$

$$v = \kappa - \theta (y + \kappa - \alpha)$$

Hvor $u_i = p_i q_i$ er utgift til kommunal tjeneste sektor i ($i \neq 0$), $\alpha_i = p_i \gamma_i$ er den nødvendige utgiften for å kunne tilby det krevde minimumsnivået på den kommunale tjenesten.

Lar z_1, z_2, \dots, z_r være r variabler som antas å påvirke sektorspesifikke nødvendige utgifter, minimums nivået av overskuddet og maksimumsnivået på brukerbetalingene. Lar på samme måte t_1, t_2, \dots, t_m være m variabler som antas å fange opp variasjonen i preferansene med hensyn til allokering av disponibel inntekt. Og forutsetter følgende lineære form

$$\alpha_i = \alpha_{i0} + \sum_{j=1}^r \alpha_{ij} z_j \quad , i = 0, 1, \dots, s$$

(3.8)

$$\kappa = \kappa_0 + \sum_{j=1}^r \kappa_j z_j$$

og

$$\beta_i = \beta_{i0} + \sum_{j=1}^m \beta_{ij} t_j \quad , i = 0, 1, \dots, s$$

(3.9)

$$\theta = \theta_0 + \sum_{j=1}^m \theta_j t_j$$

Antar følgende restriksjoner på parametrene i (3.9)

$$\theta_j + \sum_{i=0}^s \beta_{ij} = 0 \quad , j = 1, 2, \dots, m$$

(3.10)

$$\theta_0 + \sum_{i=0}^s \beta_{i0} = 1$$

Det følger fra ligningene (3.7) - (3.10) at etterspørselssystemet er fullstendig identifiserbart gitt at de to heterogene vektorene (\mathbf{z} og \mathbf{t}) ikke faller sammen.

Analyser av kommunale utgifter antar at sosioøkonomiske og demografiske variabler kan fange opp variasjonen i tjenestetilbudet mellom kommunene. For eksempel vil kommuner med mange eldre ha større utgifter for å kunne tilby minimumsstandarden på de kommunale tjenester som er rettet mot eldre enn kommuner som ha liten andel eldre blant sin befolkning. Tilsvarende vil dette også gjelde for andre grupper som er brukere av de kommunale tjenestene, en større andel av slike brukergrupper i kommunen vil øke kostnadene.

Kommunens inntektsgrunnlag påvirker også utgiftene til de kommunale tjenestene, på bakgrunn av statens pålegg om ikke å gå i underskudd vil kommuner med høye inntekter være bedre rustet til å tilby en tilfredsstillende standard på tjenesten enn en kommune med lavt inntektsgrunnlag.

Aaberge og Langørgen (2003) finner at utgiftene til eldreomsorg økes av andelen 67-89 år, mens denne økningen er enda større for de over 90 år. Videre finner de at kommunens utgift til sosialtjenester avhenger blant annet av andelen arbeidsledige i alderen 16-59 år, skilte og separerte i alderen 16-59 år og flyktninger og fremmedkulturelle. I denne analysene finner de også at kommunenes utgifter til nasjonale velferdsgoder som utdanning, sosialomsorg og eldreomsorg ikke påvirkes i særlig stor grad av endringer i kommunens økonomiske ressurser. Hvis kommunens tjenester holder den standarden som er påkrevd fra staten, vil kommunen ved en inntektsøkning prioritere kommunale sektorer som kultur, barnehager, infrastruktur og administrasjon.

3.2 Medianvelgermodellen

Medianvelgermodellens oppgave er å finne et skatte- og utgiftsnivå som det vil oppnås flertall for. Denne modellen bygger i hovedsak på medianvelgerteoremet.

Politiske beslutninger fattes ved simple flertallsvalg, agendaen er åpen, det vil si at alle alternativene kan votes over. Eksisterer det en politisk likevekt, det vil si om en sak kan oppnå flertall mot alle andre alternativer?

Tabell 3.1 Velgernes preferanser.

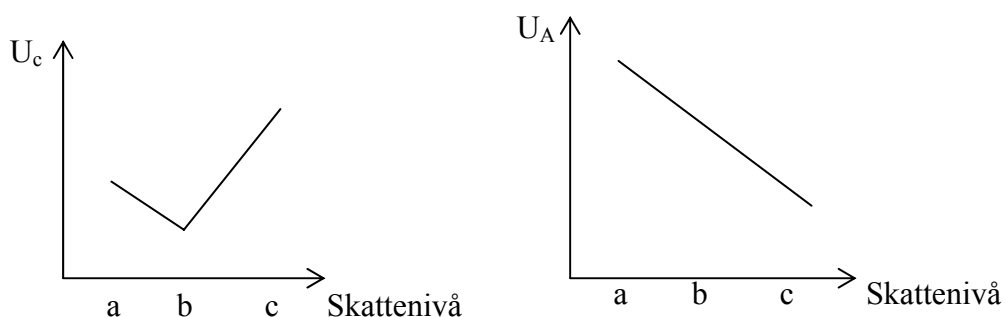
| Person | 1. valg | 2. valg | 3. valg |
|--------|---------|---------|---------|
| A | a | b | c |
| B | b | c | a |
| C | c | a | b |

Denne tabellen viser en oversikt over velgerne A, B og C sine ønsker av skattenivå. Alternativ a er lavt skattenivå, b er middels mens c er et høyt skattenivå.

Eksempelet i tabell 3.1 blir resultatet følgende, hvis a mot b vil a vinne, hvis a mot c vil c vinne, hvis c mot b, vil b vinne. Her eksisterer det ingen politisk likevekt. Hvis velgerne blir pålagt en restriksjon om at de kun kan ha entoppede preferanser, vil det eksistere en politisk likevekt.

Figur 3.1.a Totoppede preferanser.

Figur 3.1.b Entoppede preferanser



Person C er en ekstremist med totoppede preferanser (figur 3.1.a), mens person A har entoppede preferanser (figur 3.1.b).

Legger en restriksjon på person c om at kun entoppede preferanser er mulig, vil utfallet endres. Situasjonen vil nå tilsvare den som er illustrert i tabell 3.2.

Tabell 3.2 Velgernes preferanser med restriksjoner.

| Person | 1. valg | 2. valg | 3. valg |
|--------|---------|---------|---------|
| A | a | b | c |
| B | b | c | a |
| C | c | b | a |

Denne tabellen viser en oversikt over velgerne A, B og C sine ønsker av skattenivå. Alternativ a er lavt skattenivå, b er middels mens c er et høyt skattenivå, restriksjon om at velgerne kun kan ha entoppede preferanser.

I tabell 3.2 vil b vinne hvis valget står mellom a og b, og b vil vinne hvis valget står mellom b og c. I dette tilfellet vil b bli den politiske likevekten. Når preferansene er entoppede kan velgerne rangeres etter deres førstevalg, medianvelgeren er velgeren hvor minst halvparten vil ha mer eller det samme som medianvelgeren og den andre halvparten vil ha mindre eller det samme som medianvelgeren. (Stiglitz, 2000).

Medianvelgerens ønskede tjenestenivå vil derfor bli den politiske likevekten.

Medianvelgerteoremet sier at hvis saksforholdet er endimensjonalt, preferansene er entoppede og de politiske beslutningene fattes ved simpelt flertall, så vil det eksistere en politisk likevekt som vil oppnå flertall. Den beslutningen som tas er det alternativet som flest foretrekker fremfor et annet, nemlig medianvelgerens posisjon (Acocella, 1998).

Modellen

Medianvelgermodellen tar utgangspunkt i medianvelgerteoremet som er beskrevet overfor. Modellen vil i hovedsak bli gjengitt slik den er fremstilt av Bergstrom og Goodman (1973). En kommunal tjeneste kan kjennetegnes ved at kostnadene deles på befolkningen og mengden bestemmes kollektivt. Medianvelger modellen er en etterspørselsmodell, og etterspørselen avhenger av pris og inntekt pluss demografiske variabler som kjennetegner kommunen. Det forutsettes at den kommunale tjenesten fordeles likt mellom hele befolkningen.

Forutsetningene til modellen:

- I. Hver kommune j er i stand til å tilby den kommunale tjenesten til enhetspris q_j .
- II. For hver konsument i er skatteandelen τ_i slik at i betaler andel τ_i av de totale kostnaden av den kommunale tjenesten. Konsumentens skatteandel kan være anhengig av formue, inntekt eller andre individuelle kjennetegn. Andelen τ_i er konstant og uavhengig av kommunens størrelse og ønsket nivå på den kommunale tjenesten.
- III. Alle som bor i kommune j er klar over skatteprisen $\tau_i q_j$ og er i stand til å uttrykke hans ønskede tjenestenivå gitt at han må betale andelen τ_i av de totale kostnadene. Dette innebærer at konsumenten maksimerer preferansene sine gitt en lineær budsjettbetingelse.
- IV. I hver kommune er tilbudet av tjenesten lik medianen av etterspørselen til innbyggerne.
- V. I hver kommune tilhører medianen blant etterspørselsnivåene innbyggeren med median inntekt.

Antakelsen om konstant τ_i og q_j gjør det mulig å behandle kommunens utgifter som en observasjon på etterspørselskurven til konsumenten med median inntekt, hvor prisen han betaler for den kommunale tjenesten er proporsjonal med hans skatteandel.

Forutsetning IV holder hvis utgiftsbeslutningen fattes ved flertallsvalg og hvis halvparten av befolkningen ønsker et høyere tjenestenivå enn det valgte nivået. Det samme gjelder hvis den andre halvparten ønsker et lavere tjenestenivå enn det valgte.

En allokering som tilfredstiller forutsetningene I til IV defineres som en Bowen likevekt. Forutsetning I til V gjør at en kan bruke utgiftene i hvilken som helst kommune som en observasjon av mengden etterspurt av innbyggeren med median inntekt \hat{Y} og median skatteandel $\hat{\tau}$. Det er derfor ikke nødvendig med fotskrift j som betegnelse på kommunen.

I denne modellen skilles det mellom D-output (G) og C-output (Q), D-output er produsert mengde, mens C-output er konsumert mengde av det kommunale godet. Når godene ligger i skille mellom kollektive og private goder behøver ikke konsum og produksjon av godet være lik. Produksjon av en kommunal tjeneste kan for eksempel være antall sykepleiere kommunen har ansatt, dette er nødvendigvis ikke lik innbyggernes konsum av helsetjenester. Sammenhengen mellom produksjon og konsum av den kommunale tjenesten kommer til uttrykk ved en trengselsfunksjon.

$$(3.11) \quad Q = Gn^{-\gamma}$$

Det private konsumet av den kommunale tjenesten Q er en funksjon av produksjonen G , antall innbyggere n , opphøyet i trengselsparameter γ , hvor $0 \leq \gamma \leq 1$. Hvis $\gamma = 0$, betyr det at godet er et rent kollektivt gode, og produksjonen blir lik konsumet $G = Q$. Godet ikke er rivaliserende. Men hvis $\gamma = 1$, er det et privat gode og for at tilbudet til befolkningen skal holdes konstant må produksjonen økes proporsjonalt med økningen i innbyggertallet. Konsumentens nyttefunksjon:

$$(3.12) \quad U_i = U_i(X_i, Q) \quad \frac{\partial U}{\partial X_i} = U_{X_i} \geq 0 \quad \frac{\partial U}{\partial Q} = U_Q \geq 0$$

Økt konsum av privat godet og kommunal tjeneste gir økt nytte for konsumenten.

Konsumentens budsjettbetingelsen er:

$$(3.13) \quad X_i + \tau_i q G \leq Y_i$$

Y_i er inntekt til konsument i .

Ved å kombinere privat budsjettfunksjon (3.13) og trengselsfunksjonen (3.10).

$$(3.14) \quad X_i + \tau_i q n^\gamma Q \leq Y_i$$

Prisen på privatkonsum er normalisert til 1, og skatteprisen på kommunalt konsum er $\tau_i q$. Skatteprisen kan også ses på som skatte økning for velgeren dersom konsumet av det kommunale godet skal økes med en enhet. Hver velger har sin skattepris, rike har større skatteandel enn fattige.

$$(3.15) \quad \tau_i = \frac{t b_i}{t B} = \frac{b_i}{B} = \frac{b_i}{N \bar{b}}$$

Her er b_i skattegrunnlaget for velger i, t er proporsjonal skattesats, mens B er samlet skattegrunnlag.

For å finne etterspørselen etter kommunal tjeneste maksimeres $U_i(X_i, Q)$ med hensyn på budsjettbetingelsen.

$$(3.16) \quad \max_Q U_i(X_i, Q) \quad \text{mhp.} \quad X_i + \tau_i q n^\gamma Q \leq Y_i$$

Antar konstant priselastisitet δ , og inntektselastisitet ε for det kommunale godet Q .

Konsument i sin etterspørsel etter Q blir:

$$(3.17) \quad c[\tau_i q n^\gamma]^\delta Y_i^\varepsilon$$

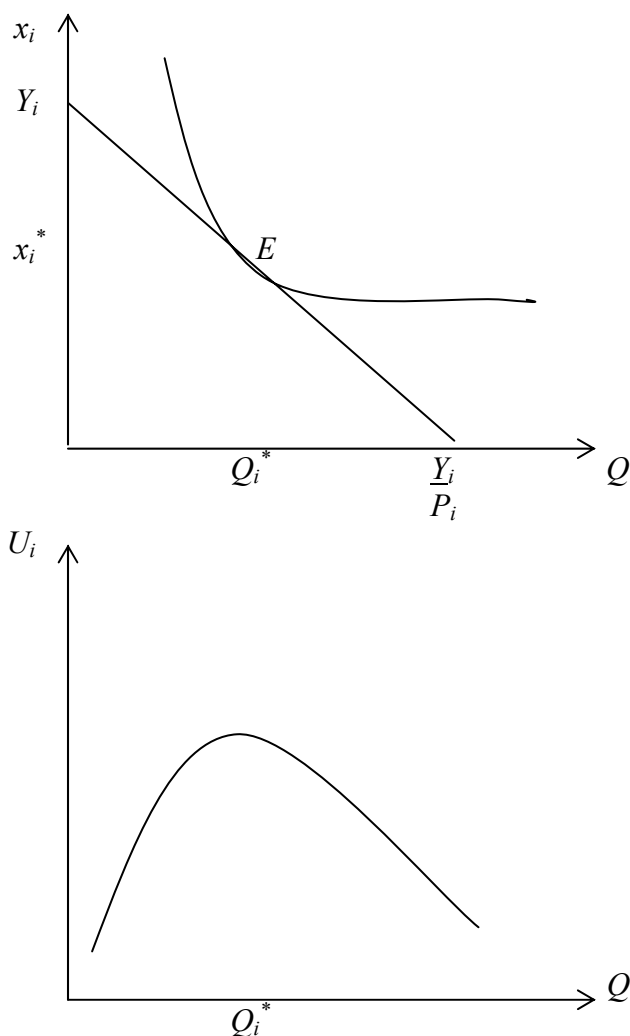
Mengden etterspurt av G er n^γ ganger mengden av Q etterspurt. Dermed blir etterspørselen etter G :

$$(3.18) \quad c q^\delta \tau_i^\delta Y_i^\varepsilon n^{\gamma(1+\delta)}$$

$\gamma(1 + \delta)$ uttrykker etterspørselsetelastisiteten med hensyn på befolkningen, i (3.19) uttrykker Bergstrom og Goodman dette med koeffisienten α . Hvis γ er nesten null vil det være mer økonomisk for en stor kommune å tilby tjenesten, siden det er flere til å dele kostnaden og kun liten trengselseffekt. Men hvis γ er nær en er det liten gevinst fra kostnadsdelingseffekten.

Etterspørselen som kommunen står overfor, tilhører velgeren med medianinntekt.

Figur 3.2 Optimal tilpassning for velger i.



Figuren illustrerer hvordan kvasikonkav nyttefunksjon pluss lineær budsjettbetingelse gir entoppede preferanser.

Velger i vil tilpasse seg der indifferenskurven tangerer budsjettlinjen vist i figur 3.2, dette skjer i punkt E. Ønsket tjenesteproduksjon blir lik Q_i^* , og privat konsum lik x_i^* . I den nederste figurene er de entoppede preferansene illustrert.

Empirisk

Kommunens produksjon av en tjeneste kan være veldig vanskelig å observere, et alternativt mål kan være kommunens utgifter som er en målbar observasjon.

Bergstrom og Goodman (1973) har estimert følgende funksjon for kommunens samlede utgifter:

$$(3.19) \quad \log E = c + \alpha \log n + \delta \log \hat{\tau} + \varepsilon \log \hat{Y} + \sum_{i=1}^k \beta_i X_i$$

E - utgift til den kommunale tjenesten

n - antall husholdninger i kommunen

\hat{Y} - median inntekt

$\hat{\tau}$ - skatteandelen til innbyggeren med median inntekt

X_i - parameter som inneholder verdien av ulike sosiale og økonomiske forhold i kommunen.

Variabelen X_i kan fange opp to ulike effekter på kommunens utgiftsbeslutning. For det første kan den fange opp variabler som beskriver kjennetegn ved kommunen som gir samme effekter på etterspørselen i alle kommuner. Dette kan for eksempel være tetthet og næringsvirksomheten i kommunen. Den andre effekten X samler opp er andelen av befolkningen som enten har ulike preferanser eller behov enn resten av innbyggerne, eller en annen skatteandel enn personer med lik inntekt. Eksempel på denne type variabel kan være andel av befolkningen over 65 år.

Bergstrom og Goodman tester hypotesen om at personer over 65 år bruker en større del av nåværende inntekt enn yngre personer. Hvis etterspørsel etter kommunale tjenester er en andel av total etterspørsel og at denne andelen ikke er avtagende, vil en forvente at eldre etterspør mer av de kommunale tjenestene enn yngre. Dermed finnes det en positiv sammenheng mellom andelen eldre og etterspørsel etter kommunal tjeneste.

3.2.1 Problemer med medianvelgermodellen

Hvis preferansene ikke er entoppede eksisterer det nødvendigvis ikke en politisk likevekt. Men forutsetningen om at velgerne skal ha entoppede preferanser trenger ikke være så problematisk, fordi entoppede preferanser ofte er en logisk konsekvens fra økonomisk etterspørsels modeller. Desto mer problematisk blir forutsetningen om endimensjonalt saksforhold, ofte har beslutningsproblemer flere dimensjoner, og da eksisterer det nødvendigvis ikke en unik likevekt (Ingberman, 1988).

Beslutninger om utgifter til kommunaltjenesteproduksjon handler oftest om mer enn en tjeneste om gangen. Dette skaper problemer for medianvelgermodellen, for med flere tjenester

vil ikke lenger beslutningen være endimensjonal (Stiglitz, 2000). Også dette problemet møter medianvelgermodellen i det norske systemet, kommunen produserer mer enn en tjeneste, og tar ikke beslutninger om en utgift om gangen.

Kommunens boligrelaterte tjenester er flere tjenester, og kommunen utgiftsbeslutning fattes ikke om en tjeneste av gangen. Dette skaper problemer med medianvelgermodellen som forutsetter endimensjonalt saksforhold.

3.3 Tiebout modellen

I 1954 skrev Charles Tiebout en artikkel hvor han argumenterte for at kommunene konkurrerte med hverandre i produksjon av en kommunal tjeneste på samme måte som private aktører konkurrerte i det private markedet, og at dette medførte effektiv produksjon av det kommunale godet, dette har i ettertid blitt kalt Tiebout hypotesen. (Stiglitz, 2000).

Tiebout modellen er en modell hvor konsumentenes mobilitet og konkurranse mellom kommunene fører til en effektiv allokering av ressursene i kommunesektoren. Denne modellen ble utviklet av Charles Tiebout i 1954, da han skrev artikkelen "A Pure Theory of Local Expenditures" (Zodrow 1983). I det private markedet kommer konsumentenes etterspørsel til uttrykk ved at de kjøper varene, mens Tiebout sin ide var at for kommunale tjenester skulle etterspørselen komme til uttrykk ved at de bosatte seg i den kommunen som hadde det ønskede tjeneste- og skattenivået (Stiglitz, 2000). På etterspørselssiden bygger modellen på følgende forutsetninger; konsumentene er perfekt mobile og ingen flyttekostnader, konsumentene har full informasjon angående inntekt og kommunale utgifter og like arbeidsmarkedsforhold i alle kommuner. Forutsetningene for tilbudssiden er følgende; det eksisterer mange kommuner med optimal størrelse, ingen eksternaliteter i kommunal tjenesteproduksjon, kommunene har koppskatt, det vil si ikke omfordelende beskatning. Når disse forutsetningene er oppfylt eksisterer det en likevekt ved perfekt Tiebout – sortering (Zodrow 1983). Likevekten oppnås ved at konsumentene ytrer sine preferanser angående kommunal tjenestenivå gjennom bosted, denne Tiebout prosessen bidrar til mer homogenitet mellom kommunene og forsterker desentraliseringsgevinsten. Tiebout likevekt vil gi homogene kommuner hvor alle ønsker samme utgifts- og skattenivå.

Modellen

Modellen gir kommuner som er allokeringseffektive og kostnadseffektive ved at den gir skatte- og utgiftsnivå som er tilpasset innbyggernes preferanser. Tanken er at ineffektive kommuner blir lite attraktive å bo i, dermed vil kommunene strebe mot å bli effektive tilbydere av kommunale tjenester for å tiltrekke seg attraktive innbyggere.

$$(3.20) \quad U = U(X, Q) \quad \frac{\partial U}{\partial X} = U_X \geq 0 \quad \frac{\partial U}{\partial Q} = U_Q \geq 0$$

Innbyggerne har positive preferanser for kommunal tjeneste Q, og privat konsum X, ser her kun på konsum av et privat gode.

$$(3.21) \quad Y = X + T$$

Privat budsjett betingelse oppfylles når privat inntekt Y deles mellom privat konsum av X og kommunal skatt T.

Også Tiebout modellen skiller mellom C-output og D-output. Produksjon av den kommunale tjenesten settes til:

$$(3.22) \quad Q = f(N)G \quad f'(N) \leq 0 \quad \text{og} \quad f''(N) \geq 0$$

Hvor Q er konsumet av den kommunale tjenesten (C-output) og G er den produksjonen av tjenesten (D-output). Konsumet av tjenesten er produksjonen multiplisert med en trengselsfunksjon, $f(N)$, som er avtagende med innbyggertall. Denne trengselsfunksjonen indikerer at den kommunale tjeneste er en mellom ting mellom et rent privat gode og et rent offentlig gode. Hvis tjenesten hadde vært et kollektivt gode ville $f(N) = 1$, og

trengselseffekten ville vært null, mens ved et rent privat gode ville $f(N) = \frac{1}{N}$.

Kommunens budsjettbetingelse er lik skatt ganget innbyggere.

$$(3.23) \quad NT = cG \Rightarrow T = \frac{cG}{N}$$

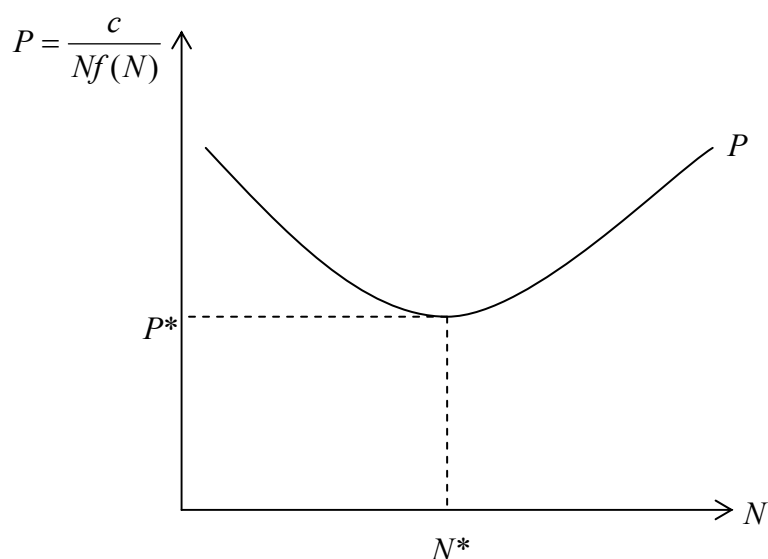
Setter dette inn i den private budsjettbetingelsen, samtidig som sammenhengen mellom C-output og D-output fra (3) blir utnyttet.

$$(3.24) Y = X + Q \frac{c}{Nf(N)}$$

Løser ut for skatteprisen fra (3.24),

$$(3.25) P = \frac{c}{Nf(N)}$$

P er den prisen innbyggerne betaler for en enhet konsum av Q. Antall innbyggere har to effekter på skatteprisen(P), en kostnadsdelingseffekt og en trengselseffekt. Økt N gir en kostnadsdelingseffekt som gir redusert skattepris med økt innbyggertall, mens trengselseffekten medfører at økt N gir økt skattepris.

Figur 3.3 Optimalt antall innbyggere

Figur 3.3 viser at optimalt antall innbyggere i kommunen er N^* , dette minimerer skatteprisen P^* .

Innbyggerne deles opp etter høy inntekt, Y_H , og lav inntekt Y_L ($Y_H > Y_L$). Hver kommune har optimalt innbygger tall N^* . Dette gir $k_L N^*$ personer med lav inntekt og $k_H N^*$ personer med høy inntekt.

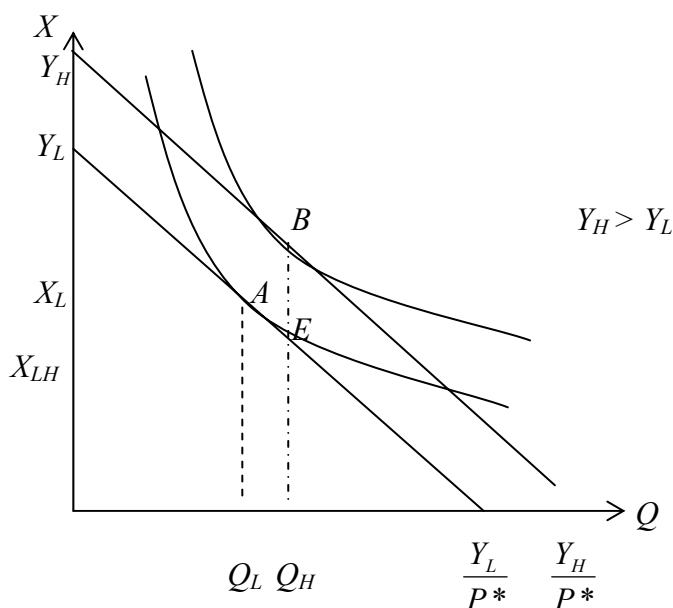
Først bestemmes optimalt antall kommuner. Har $(k_H + k_L)$ kommuner med N^* innbyggere, og k_L kommuner hvor alle innbyggerne har lav inntekt, og k_H kommuner hvor alle innbyggerne har høy inntekt, kommunene er homogene. Maksimerer nytten til gitt budsjettbetingelse:

$$(3.26) \quad \frac{U_Q}{U_X} = P^* = \frac{c}{N^* f(N^*)}$$

Det relative nyttenivået mellom kommunal tjeneste og privat gode lik skatteprisen P^* , dette gir implisitt at alle i samme kommune har lik skatteandel. Denne betingelsen må være oppfylt i både høy og lav inntektskommuner. Har antatt at enhetskostnaden i produksjonen er konstant mellom kommunene, og at innbyggerne har like preferanser, det vil si at kommunene er helt like bortsett fra inntektsnivå.

Når alle forutsetningene er oppfylt vil perfekt Tiebout sortering gi en likevekt hvor høy inntektskommuner får et bedre tjenestenivå enn lavinntektskommunene, $Q_H \geq Q_L$. De kommunale utgiftene i høyinntektskommunene blir høyere enn i lavinntektskommunene.

Figur 3.4 Lav inntekts konsument i høy inntekts kommune.



Hvorfor vil ikke en konsument med lavinntekt (Y_L) ha incentiver til å flytte til en høyinntektskommune som har et høyere nivå på den kommunale tjenesten enn i lavinntektskommunen som konsumenten initialt er bosatt i?

I figur 3.4 illustreres tilpassning til en konsument med lav inntekt som flytter fra en lavinntektskommune til en høyinntektskommune. Initial tilpassning er i punkt A, med konsum av kommunalt gode lik Q_L og konsum av privat gode lik X_L . Hvis denne lavinntektskonsumenten flytter til en høyinntektskommune, vil budsjettbetingelsen være den samme, på grunn av forutsetningen om like arbeidsmarkedsforhold i alle kommunene, med det menes at en person med lav inntekt fremdeles vil ha lav inntekt selv om han bosetter seg i en høyinntektskommune. Skatteprisen vil også være den samme på grunn av koppskatt. Høyinntektskommunen tilbyr kommunal tjeneste til nivå Q_H , men siden konsumenten ikke får høyere inntekt vil konsum av privat gode reduseres, og ny tilpassning blir i punkt E. Dette er ikke en optimal tilpassning for konsumenten siden indifferenskurven til konsumenten i dette punktet skjærer budsjettlinjen og ikke tangerer den. Konsumenten vil få redusert

privatkonsum til X_{LH} , mens konsumet av den kommunale tjenesten vil øke til Q_H . I dette tilfellet vil ikke lavinntekts konsumenten ha flytteinsentiver fordi nyttenivået er lavere i E enn i A.

På grunn av konsumentenes mobilitet vil innbyggerne bosette seg i den kommunen som tilfredstiller deres preferanser. Resultatet blir at en får mange forskjellige kommuner med ulikt skatte- og tjenestenivå, og en vil oppnå en likevekt i økonomien. En annen måte å si det på er at innbyggerne stemmer med føttene.(Østre 1984). Dette kalles Tiebout-effekten, og fordelene er at det skjer en homogenisering av innbyggerne i de ulike kommunene over tid. I følge prinsippet om fullt demokrati er dette en positiv modell hvor innbyggerne er med å bestemme ønsket tjeneste og skatte nivå. Men det kan også føre til negative effekter ved at rike samles i en kommune, mens fattige i en annen. De fattige som virkelig trenger velferdsstatens omfordelende goder vil da få et dårligere tilbud på grunn av kommunens lave skatteinntekter (Østre 1984).

3.3.1 Fiskalkonkurranse

Tiebout modellen hevder det er bra og nødvendig med konkurranse mellom kommunene for å oppnå pareto optimalitet. Men ikke all konkurranse er så positiv. Det vil være optimalt for kommunene å tiltrekke seg bedrifter, dette kan medføre at bedrifter får redusert skatt, slik at det skal bli attraktivt å etablere seg i kommunen. Her ville det vært optimalt for kommunene å bli enig om ikke drive skattekonkurranse (Stiglitz, 2000)

Skattegrunnlaget i kommunene påvirkes av den kommunale beskatningen, konkurranse mellom kommunene om mobilt skattegrunnlag kan presse skattenivået ned, dette vil gi et for lavt kommunalt tjenestetilbud.

3.3.2 Velferdskonkurranse

Kommuner med høye velferdsordninger er attraktive for personer som vil nyte godt av disse ordningene. For eksempel vil en kommune med høy nivå på sosialhjelpen tiltrekke seg mange sosialklienter. Dette vil medføre at utgiftene til sosialhjelp økes enda mer, noe som ikke er ønskelig for kommunen som må dekke disse utgiftene. Det vil oppstå en slags konkurranse mellom kommunene om å redusere velferdsordninger for å unngå å tiltrekke seg personer som

vil nyte godt av disse ordningene. Brueckner (2000) tar for seg effektene av velferds konkurranse mellom kommunene og betegner det som "the Race to the Bottom".

Brueckner (2000) illustrerer i en enkel modell hvordan velferds konkurranse påvirker kommunene. En økonomi består av to kommuner, 1 og 2. Hver kommune har M rike innbyggere, som er immobile mellom kommunene. Økonomien består av følgende $2\bar{N}$ fattige, som har lave inntekter og mottar velferdsordninger i den kommunen de bor. Det antas at de fattige er mobile mellom kommunene, hvor fordelingen av de fattige mellom kommunene er N_1 og $N_2 = 2\bar{N} - N_1$.

Inntekten til de fattige bestemmes i et konkurranse arbeidsmarked hvor lønnen reflekterer marginalproduktiviteten av ufaglært arbeidskraft. Kommunens produksjon $f(N)$ avhenger av mengden ufaglært arbeidskraft. Lønna til ufaglærte er gitt ved $w(N) \equiv f'(N)$, hvor f' er marginalproduktet. f er konkav ($f'' \leq 0$), lønnen til de ufaglærte faller jo flere ufaglærte som fins i kommunen. I kommune 1 og 2 er lønnen henholdsvis $w_1 = w(N_1)$ og $w_2 = w(N_2)$. Hvis man lar T_1 og T_2 betegne velferdsutbetalingene som blir utbetalt til de fattige, blir de totale inntekter til en fattig i kommune i $w_i = w(N_i) + T_i$ ($i=1,2$). Anta videre at flyttekostnadene er null, og at likevekt oppnås når de fattige er likt fordelt mellom de to kommunene. Hvis lønnen til de ufaglærte var ulik mellom kommunene ville de fattige flytte til den kommunen med høyest lønn. Konsekvensen av flere ufaglærte i kommunen ville medført lavere marginalproduktivitet og redusert lønn, mens effekten i den andre kommunen ville vært høyere marginalproduktivitet, og likevekt ville blitt oppnådd. Dermed blir likevektsbetingelsen $w_1 + T_1 = w_2 + T_2$, som også kan skrives:

$$(3.27) \quad w_1(N_1) + T_1 = w(2\bar{N} - N_1) + T_2$$

Ved å gjøre kommune 1 mer attraktiv med en økning i T_1 forårsaker det at ufaglærte flytter fra 2 til 1, dette vil igjen øke N_1 . På samme måte vil en økning i T_2 medføre at de ufaglærte flytter tilbake igjen til kommune 2. Dette kan vises formelt ved å differensiere likning (3.27).

$$(3.28) \quad \frac{\partial N_1}{\partial T_1} = -\frac{1}{w'(N_1) + w'(2\bar{N} - N_1)} > 0 \quad \frac{\partial N_1}{\partial T_2} = -\frac{\partial N_1}{\partial T_1} < 0$$

For å unngå å bli en velferdsmagnet senker derfor kommunene velferdssatsene til et minimumsnivå.

4. Data

Teorien og de institusjonelle forholdene rundt kommunal tjenesteproduksjon er med på danne forventninger til hvilke faktorer som kan påvirker variasjoner i kommunens utgifter til boligrelaterte tjenester. I dette kapittelet presenteres data som blir brukt i analysen og de resultatene som forventes.

4.1 KOSTRA

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt rapporteringssystem for norske kommuner. Ordningen ble satt i gang som et prøveprosjekt i 1994 av Kommunaldepartementet, og i 2002 ble det systemet satt i full drift. Alle Norske kommuner er pliktet til å bruke KOSTRA som rapporteringsverktøy, og rapporterer data om kommunale tjenester og hvordan de bruker ressurser på ulike tjenesteområder. Denne årlige rapporteringen foregår elektronisk til SSB (Statistisk Sentralbyrå). Den innsamlede informasjonen gir et godt grunnlag for analyse, planlegging og videre styring, og vil gjøre det lettere å se om nasjonale målsettinger oppnås. KOSTRA har to hovedmål, det ene er å skaffe god sammenlignbar informasjon om kommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader. Det andre hovedmålet er å samordne og effektivisere rutinene av utvekslingen av data, slik at både statlige og kommunale myndigheter får rask tilgang til den relevante informasjonen.

Utgangspunktet for KOSTRA er at kommunens oppgaver og bruk av ressurser skal på en best mulig måte dekke innbyggernes behov. I KOSTRA blir disse oppgavene og tilhørende ressursbruk sortert i funksjoner. Funksjonsbegrepet er knyttet til hvilke typer behov tjenesten dekker og hvilke grupper tilsvarende tjenester er rettet mot. Dette funksjonsbegrepet er uavhengig av hvordan disse tjenestene er organisert i kommunen og hvilke tjenester kommunen har etablert. Oppgaven tar for seg fire funksjoner som omfatter kommunens ressursbruk til boligrelaterte formål. Den første funksjonen heter 261, Botilbud i institusjon. Ifølge definisjonen av denne funksjonen skal kommunene her føre kostnader til ”*forvaltning, drift og vedlikehold av institusjoner og boformer med heldøgnspleie og omsorg...*” (Veileder for rapportering, 2003). Innenfor denne funksjonen rapporterer kommunene utgifter til blant annet alders- og sykehjem.

Den neste funksjonen er 265, Kommunalt disponerte boliger. Innunder denne funksjonen kommer ”Alle kommunalt disponerte boliger der det inngås leiekontrakt, inkludert omsorgsboliger, boliger til flyktninger, personalboliger, gjennomgangsboliger m.m. Her inngår fremskaffelse, forvaltning drift og vedlikehold. Vedlikehold og tilrettelegging av privat bolig (tilskudd, hjelpemidler og utbedring)” (Veileder for rapportering, 2003).

283, Bistand til etablering og opprettholdelse til egen bolig, er den tredje funksjonen. I definisjonen heter det ”Boligformidling og bostøtteordninger. Botilskudd til pensjonister, kommunal tilleggstrygd, kommunale boligtilskudd og subsidiering av kommunale avgifter, telefon m.m. for pensjonister. Husbankens virkemidler, for eksempel etableringslån, formidlingslån, bostøtte, tilskudd til utbedringer av bolig og lignende” (Veileder rapportering, 2003). Den siste av de fire funksjonene er 315, Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak, ”Utbyggingsområder/kostnader til boligformål og fysiske bomiljøtiltak, for eksempel kommunal egenandel knyttet til boligkvalitetstilskudd, byfornyelse og lignende, samt ordinære tilskudd/lån til boligbygging fra husbanken som forblir i kommunen...” (Veileder rapportering, 2003).

Tabell 4.1 Oversikt over gjennomsnittlig utgifter til boligrelaterte formål

| | Gj.snitt | Std.avvik | Min. | Maks. | Antall kommuner hvor utgift er 0 |
|---|----------|-----------|------|----------|----------------------------------|
| Botilbud i institusjon | 505,58 | 444,32 | 0 | 4 537,80 | 18 |
| Kommunalt disponerte boliger | 499,90 | 476,90 | 0 | 5 614,90 | 6 |
| Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig | 90,00 | 204,30 | 0 | 2 205,20 | 71 |
| Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak | 62,90 | 175,60 | 0 | 2 108,03 | 182 |
| Bostøtte fra Husbanken | 410,92 | 158,7 | 31 | 947,13 | 0 |

Tallene er oppgitt i kroner per innbygger, antall observasjoner er 434, tallene er fra 2003.

Tabell 2.2 gir en oversikt over gjennomsnittlige utgifter til de forskjellige funksjonene.

Tallene er oppgitt i kroner per innbygger i kommunen. Gjennomsnittet er funnet ved å

summere utgiftene per innbygger i alle kommunene og delt på 434 som er antallet kommuner i utvalget. Tabellen viser også variablenes standardavvik, minimums og maksimumsverdier. En minimumsverdi på null kan komme av mangelfull rapportering fra kommunene, og ikke nødvendigvis av at enkelte kommuner ikke har noen utgifter til disse formålene. Botilbud i institusjon er den tjenesten hvor kommunens gjennomsnittlige utgifter er størst, mens boligbygging og fysiske bomiljøtiltak er den tjenesten med de laveste utgiftene, det var så mange som 182 kommuner som hadde 0 i utgifter til dette formålet, dette kan som tidligere nevnt komme av mangelfull rapportering.

Bostøtten fra Husbanken er også tatt med i tabellen for å sammenligne størrelsene på utbetalingene i forhold til kommunens boligrelaterte utgifter.

4.2 Variablene

Inntektsvariabler

Som mål på kommunens økonomiske ressurser er det inkludert to inntektsvariabler i analysen, frie inntekter og frie disponible inntekter. Frie inntekter omfatter rammetilskudd og skatteinntekter fra inntekt og formue. De frie inntektene kan kommunen disponere som de vil, uten andre bindinger en gjeldende lover og regler.

Kommunens frie disponible inntekter er de midlene kommunen har til disposisjon etter at alle bundne kostnader i alle sektorer er dekket. Frie disponible inntekter blir utledet fra modellen KOMMODE utviklet av Langørgen og Aaberge (2001). KOMMODE er basert på et lineært utgiftssystem og bundne kostnader er basert på minste utgiftsparametre. I denne modellen inngår det tre typer variabler, kommunens inntektsgrunnlag som består av skattesatser, skattegrunnlag og overføringer fra staten, videre er det variabler som forklarer variasjonen i kommunens bundne kostnader og til slutt faktorer som påvirker kommunens prioriteringer utover bundne kostnader. Bundne kostnader er de kostnadene kommunen må ut med for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver fastsatt av Stortinget eller Regjeringen. De marginale budsjettandelene viser hvordan frie disponible inntekter blir fordelt på sektorer avhengig av lokale prioriteringer.

Med utgangspunkt i disse begrepene ser modellen på kommunens utgift til en tjenesteytende sektor (sektor i) slik:

$$Utgifter(i) = Bundne\ kostnader(i) + Marginal\ budsjettandel(i) \times Frie\ disponible\ inntekter$$

Både bundne kostnader, marginale budsjettandeler og frie disponible inntekter varierer mellom kommuner som funksjoner av observerbare kjennetegn.

Demografiske variabler

Noen av kommunens boligrelaterte utgifter er direkte rettet mot kommunens eldre befolkning. Eldre er i hovedsak brukere av kommunens institusjonsboliger, syke- og aldershjem.

Omsorgsboliger inngår i utgiften Kommunalt disponerte boliger, som er den boligformen eldre i hovedsak benytter seg av. Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig, inkluderer blant annet enkelte tilskuddsordninger til pensjonister. Derfor er det naturlig å inkludere aldervariablene som forklaringsvariablene i analysen av disse to utgiftspostene for å se om det eksisterer en sammenheng.

Analysen tar for seg tre aldersvariabler i for å se om ulik alder gir ulike effekter.

Sosiale forhold

En del av forklaringsvariablene har som hensikt å plukke opp innbyggernes sosiale forhold. Mye av kommunens boligrelaterte utgifter går som tilskudd, hjelpetiltak til personer som er vanskeligstilte. Det er da naturlig å anta at en kommune med dårlige sosiale forhold vil ha økte utgifter til boligrelaterte tjenester. Med unntak av institusjonsboliger, hvor det er alder og oftest helsen og ikke den sosiale tilstanden som avgjør om hvor trengende en person er. Heller ikke utgiften for Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak forventes å ha sammenheng med kommunens sosiale forhold.

De forklaringsvariablene som beskriver de sosiale forholdene er andelen fattige, andel arbeidsledige, andelen skilte og separerte, andelen av befolkningen med grunn- og hjelpestønad og andel ressurskrevende brukere.

4.2.1 Definisjoner

En av forklaringsvariablene i analysen heter andelen ressurskrevende brukere.

Sosial- og helsedirektoratet har følgende definisjon på en ressurskrevende bruker :

”Med ressurskrevende bruker menes i denne tilskuddsordningen en person under 67 år som har behov for og som mottar omfattende tjenester innen områdene helse, sosial og pleie og omsorg fra kommunen. Dette kan blant annet gjelde psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede, rusmiddelmissbrukere og personer med psykiske lidelser. Kommunens netto lønnsutgifter må overstige innslagspunktet på 745 000 kroner pr bruker for å bli regnet

som ressurskrevende brukere. Ressursinnsatsen må være knyttet til bestemte KOSTRA-funksjoner og KOSTRA-arter.” Kommuner som har relativt høye lønnsutgifter til denne typen brukere i forhold til folketall kan få et tilskudd som dekker 70 prosent av utgiftene. Tilskuddet for ressurskrevende brukere er øremerket og utbetales på etterskudd, dette tilskuddet forvaltes av helse- og sosialdirektoratet. Formålet med denne ordningen er at personer som krever stor ressursinnsats fra det kommunale tjenesteapparatet skal få et best mulig tilbud uavhengig av kommunens økonomi.⁷

Andelen personer med grunn- hjelpestønad er en av forklaringsvariablene for å forklare utgiftsvariasjonen. Folketrygden har flere ordninger for å hjelpe ressursvake i samfunnet, en av de er grunn- og hjelpestønad. Grunnstønad skal dekke nødvendige ekstraavgifter på grunn av varig sykdom eller funksjonshemming. Denne stønaden kan gis til drift av tekniske hjelpemidler, transport, førerhund, hold av teksttelefon, slitasje som følge av proteser, fordyret kosthold ved diett eller slitasje på klær og sengetøy. Hjelpestønad skal kompensere for særskilt pleie- og tilsynsbehov som følge av varig sykdom eller skade. Det forutsettes at hjelpebehovet dekkes ved et privat pleieforhold⁸.

Flyktninger

En flyktning er en person som er født i et annet land enn Norge, og som har fått innvilget opphold i landet som flyktning eller fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag⁹. Som beskrevet i kapittel 2.1 er kommunene forpliktet til å hjelpe flyktninger å anskaffe egen bolig. Dette medfører endel kostnader for kommunen, det er derfor naturlig å ta med andelen flyktninger som en forklaringsvariabel i estimeringen av både de kommunale utgiftene og den statlige bostøtten.

I denne analysen skiller mellom fremmedkulturelle og flyktninger med og uten integreringstilskudd.

⁷http://www.shdir.no/pleieomsorg/ressurskrevende_brukere/ressurskrevende_brukere____generelt_om_tilskuddsordningen_12727

⁸http://www.trygdeetaten.no/default.asp?strTema=tall_mrog_mrfakta&path=statistikk&path_sub=grunn_bs_mrog_mrjhjelpest_oenad

⁹ http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp_flyktninger/rapp_200539/rapp_200539.pdf

Boligpris

Det er naturlig å kontrollere om boligprisene påvirker kommunens utgifter til boligrelaterte formål.

For å konstruere en boligprisindeks, brukes en oversikt over kvadratmeterpriser for brukte boliger per kommune i 2003. Boligene i denne oversikten var delt opp i eneboliger, småhus og blokkleiligheter. Ut fra antall solgte boliger og kvadratmeterprisen er det laget en boligindeks for landet som helhet:

$$(4.1) \quad p = \frac{\sum p_j x_j}{\sum x_j}$$

Hvor p er prisindeksen for landet som helhet, p_j er gjennomsnittsprisen i kommune j og x_j er antall solgte boliger i kommune j .

Høye boligpriser i en kommune medfører at boligkostnadene for innbyggerne blir høyere. Forventer at høyere boligpriser vil gi økte utbetalinger av den statlige bostøtten. Forventer også at økte boligpriser vil påvirke kommunens boligrelaterte utgifter.

Bruttoflytting

Variabelen bruttoflytting blir tatt med i analysen av utgiften til Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig. Hensikten er at denne forklaringsvariabelen skal fange opp eventuelle effekter av velferds konkurranse. Hvis enkelte kommuner med høye tilskuddsordninger tiltrekker seg flere innbyggere eksisterer det en velferds konkurranse mellom kommunene. Variabelen bruttoflytting ble komponert ved å slå sammen total inn- og utflytting i alle kommunene for 2003. Hvis befolkningen er veldig mobil vil bruttoflyttingen bli høy, kommunene blir da reddere for å sette høye velferdssatser enn hvis befolkningen ikke var mobil. Hvis det eksisterer velferds konkurranse vil effekten av variabelen bruttoflytting bli negativ.

4.3 Hypoteser

Økt inntekt gir økt utgift

Forbruket av normale goder forventes å øke som et resultat av en inntektsøkning. Det antas at kommunens boligrelaterte tjenester er normale goder og forventer at utgiftene til disse vil øke når kommunens inntekter øker.

Det er en stor sammenheng mellom kommunens inntektsnivå og den kommunale tjenesteproduksjonen (NOU 2005; 18), dette er med å bekrefte hypotesen om økt tjenestenivå som resultat av økt inntekt. Økt inntekt gjør kommunene i stand til å tilby kommunale tjenester over minstestandard.

Bergstrom og Goodman (1973) sin estimerte funksjon for kommunens samlede utgifter avhenger av medianinntekt, hvis medianinntekten øker vil kommunens utgifter øke. En økning i medianinntekt gir også en økning i skattegrunnlaget, og dermed økte skatteinntekter til kommunen. Denne funksjonen sier at økte inntekter gir økte utgifter, og vil i oppgaven teste om denne antagelsen stemmer.

Også Tiebout-modellen støtter hypotesen om at høyere inntekter gir et høyere kommunalt tjenestetilbud. Ved at rike samler seg i egne kommuner, vil det gi disse kommunen høye inntekter og et høyt tjenestetilbud.

Økt andel eldre gir økte utgifter

Aaberge og Langørgen (2003) fant en sammenheng mellom andelen eldre over 67 år og utgiftene til kommunens eldreomsorg. Bolig i institusjon og omsorgsboliger går innunder eldreomsorgssektoren, og det er forventet at denne utgiften har sammenheng mellom andelen eldre i kommunen.

Også Bergstrom og Goodman (1973) fant en sammenheng mellom andelen eldre i kommunen og etterspørsel etter kommunale tjenester. Denne sammenhengen var ikke sektorbasert, men gikk på generell etterspørsel etter kommunale tjenester.

Husbanken har som et av kriteriene for å kunne søke om bostøtte, at minst en av husstandens medlemmer må være over 64 år. Men for å kunne motta bostøtte må også boligutgiftene være store i forhold til inntekten. Det er ikke nødvendigvis slik at alle eldre har lav inntekt, men vil allikevel kontrollere om en økning i andelen eldre over 64 år i kommunen vil gi en effekt på utbetalinger av bostøtte.

Økte utgifter ved dårlige sosiale forhold

Aaberge og Langørgen (2003) fant at andelen skilte og separerte og andelen arbeidsledige påvirket utgiftene til sosialsektoren. Dette bygger under hypotesen om økte utgifter til kommunale boliger og bistand til etablering og opprettholdelse, da disse utgiftene er tiltak for å hjelpe de svake i kommunen.

Det er forventet at utgiftene til Kommunalt disponerte boliger, Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig vil øke når innbyggerne i kommunen opplever reduserte sosiale forhold.

Høye boligpriser økte utgifter og økt bostøtte

Høye boligpriser i en kommune medfører at boligkostnadene for innbyggerne blir høyere. Dermed kan man forvente at høyere boligpriser vil gi økte utbetalinger av den statlige bostøtten og påvirke kommunens boligrelaterte utgifter.

5. Resultater

Utgiftene til boligrelaterte forhold varierer mellom kommunen, og i denne oppgaven er en modell estimert for å forklare disse variasjonene i utgiftene. De fire KOSTRA funksjonene som omhandler kommunens boligrelaterte utgifter er brukt som avhengig variabel, og variasjonen blir forklart ved hjelp av sosiale og demografiske variabler som beskriver forhold i kommunen. Det blir også sett på hvor mye en inntektsøkning påvirker utgiftene, og en modell er estimert for å forklare variasjonen i Husbankens utbetalinger til bostøtte. Som mål på kommunes økonomiske ressurser er det benyttet to ulike mål, kommunens frie inntekter og frie disponible inntekter.

5.1 Modellspesifikasjon og estimeringsmetode

Analysen er gjennomført med datamateriale fra 2003 fra 433 norske kommuner. Alle tall er oppgitt i 1 000 kr og per innbygger, og Oslo er tatt bort fra analysen siden den skiller seg ut fra andre norske kommuner, ved at de både er kommune og fylkeskommune.

Den lineære regresjonsmodellen blir estimert ved hjelp av minste kvadraters metode, og det er gjort en analyse med hver av de fire kostrafunksjonene som den avhengige variabelen. I oppgaven gjennomføres en analyse for hver av de avhengige variablene, Bolig i institusjon, Kommunalt disponerte boliger, Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig, Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak og bostøtte. Funksjonene Kommunalt disponerte boliger, Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig og Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak slått sammen for å se på variasjonen i utgifter til kommunens totale boligrelaterte utgifter. Det er også foretatt en analyse av Husbankens bostøtte for å sammenligne kommunenes utgifter og statens utgifter gjennom bostøtten til husholdningene.

Analysene er gjennomført i data programmet SAS. Variablene må ha en t-verdi høyere enn den kritiske verdien for at effekten skal være signifikant, for et 5% nivå er den kritiske verdien $t = |1,96|$.

5.2 Bolig i institusjon

Denne funksjonen inkluderer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av institusjoner og for å forklare variasjonen i kommunens utgifter til disse formålene er det derfor tatt med aldersvariabler for andelen av befolkningen over 67 år. Dette kommer av at de eldre er hovedgruppen av brukere til denne tjenesten. I tillegg testes det om boligprisen og ressurskrevende brukere har en påvirkning på denne utgiften.

Tabell 5.1 Forklaring av utgifter til Bolig i institusjon

| Modell | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|-------------------|------------------|-------------------|------------------|
| Konstantledd | -0,201 (1,54) | -0,163 (2,08) | 0,062 (0,61) | 0,331 (11,63) |
| Frie inntekter per innbygger | 0,022 (4,47) | 0,022 (8,86) | | |
| Frie disponible inntekter per innbygger | | | 0,016 (5,84) | 0,019 (8,75) |
| Andel folkemengde i alderen 67-79 år per innbygger | 0,585 (0,40) | | 2,178 (1,55) | |
| Andel folkemengde i alderen 80-89 år per innbygger | -0,004 (0,00) | | 1,032 (0,38) | |
| Andel folkemengden over 90 år per innbygger | 4,288 (0,47) | | 5,846 (0,65) | |
| Andel ressurskrevende brukere per innbygger | -58,200 (1,67) | | -38,867 (1,14) | |
| Boligpris | -4,637 (0,56) | | 7,631 (1,33) | |
| Andel forklart varians, R ² | 0,16 | 0,16 | 0,19 | 0,15 |

Forklaring av variasjon i kommunenes utgifter til Bolig i institusjon per innbygger, alle tall er i 1 000 kr, og t-verdien er i parentes. Antall observasjoner = 433.

I modell 1 og 3 er det testet for ulike mål på kommunens inntekter, ellers er de samme forklaringsvariablene inkludert. I modell 2 og 4 er det kun positive signifikante effekter fra modell 1 og 3 som er inkludert i modellen.

Konstantleddet kan tolkes som kommunens utgift hvis alle andre forklaringsvariabler er null, men ingen kommuner har null i inntekt så det er ikke relevant å tolke disse verdiene.

Frie inntekter gir en positiv signifikant effekt med en t-verdi på 4,47 i modell 1. Hvis kommunens frie inntekter øker med 1 000 kr per innbygger vil kommunes utgifter til Bolig i institusjon øke med 22 kr per innbygger. Ingen av de andre variablene gir signifikante

effekter. Andelen forklart varians er 0,16 i både modell 1 og 3. Med forklart varians menes at modellen forklarer 16 prosent av variasjonen i utgiftene.

Hvis de frie disponible inntektene øker med 1 000 per innbygger, vil kommunens utgifter øke med 16 kr per innbygger, denne effekten er signifikant. Denne modellen gir heller ikke flere signifikante effekter.

Det ble ikke funnet noen signifikant sammenheng mellom andelen eldre og bolig i institusjon slik som var forventet. En mulig årsak kan være at kommunes alders- og sykehjem allerede er fulle, og at kommunen isteden tilbyr de med minst behov for Bolig i institusjon hjemmehjelp som et alternativ. Siden hjemmehjelp ikke kommer inn under utgiftsposten bolig i institusjon vil ikke denne effekten komme til syne her.

5.3 Kommunalt disponerte boliger

I SSB sin statistikk for kommunale boliger i 2004 er det registrert følgende brukergrupper av kommunalt disponerte boliger: utviklingshemmede, bevegelseshemmede, personer med psykiske lidelser, flyktninger, rusmiddelbrukere, sosialt og/eller økonomisk vanskeligstilte og personer uten behovsprøving.

Den avhengige variabelen i disse modellene er Kommunalt disponerte boliger. Modell 1 og 2 har frie inntekter som inntektsmål, mens modell 3 og 4 har frie disponible inntekter som mål på kommunens inntekter. I modell 2 og 4 er kun positive signifikante effekter fra modell 1 og 3 inkludert i modellene.

Omsorgsboliger, boliger til flyktninger, personalboliger, gjennomgangsboliger for vanskeligstilte og tilrettelegging av privat bolig som tilskudd og hjelpemidler er kostnader som faller inn under denne utgiftsposten. For å forklare variasjonen i utgiftene er aldersvariabler for kommunens innbyggere over 67 år tatt med og variabler som fanger opp sosiale forhold i kommunen, blant annet andel fattige, andel skilte og separerte, andel arbeidsledige, psykisk utviklingshemmede og andel med grunn- og hjelpestønad. Flyktninger både med og uten integreringstilskudd og boligpris er også blant forklaringsvariablene. Det fantes ingen tilgjengelige variabler på personalboliger det er derfor ikke blitt testet for dette i analysen.

Tabell 5.2 Forklaring av utgifter til Kommunalt disponerte boliger.

| Modell | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|-------------------|------------------|-------------------|-----------------|
| Konstantledd | -0,493 (2,43) | -0,508 (3,44) | -0,885 (0,50) | 0,013 (0,13) |
| Frie inntekter per innbygger | 0,033 (5,01) | 0,026 (8,72) | | |
| Frie disponible inntekter per innbygger | | | 0,019 (6,31) | 0,021 (9,84) |
| Andel folkemengde 67-79 år per innbygger | 1,48 (0,94) | | 3,233 (2,09) | 3,015 (2,93) |
| Andel folkemengde 80-89 år per innbygger | -1,035 (0,34) | | 0,984 (0,33) | |
| Andel folkemengde over 90 år per innbygger | -13,854 (1,31) | | -9,091 (0,89) | |
| Andel skilte/separerte 16-59 år per innbygger | 5,273 (2,61) | 3,344 (2,06) | 3,676 (1,87) | |
| Andel personer 16-66 år med grunn/hjelpestønad per innbygger | -8,07 (2,27) | | -4,487 (1,34) | |
| Andel fattige per innbygger | -1,334 (0,51) | | -0,355 (0,14) | |
| Andel fremmedkulturelle og flyktninger uten integreringstilskudd per innbygger | -2,713 (0,86) | | -2,819 (0,92) | |
| Andel flyktninger med integreringstilskudd per innbygger | 12,968 (2,51) | 9,771 (2,07) | 8,287 (1,65) | |
| Andel psykisk utviklingshemmede 16 år og eldre per innbygger | 7,279 (0,97) | | 5,847 (0,79) | |
| Andel ressurskrevende brukere per innbygger | 36,519 (0,96) | | 56,764 (1,52) | |
| Andel arbeidsledige 16-24 år per innbygger | -53,774 (2,45) | | -52,883 (2,45) | |
| Andel arbeidsledige 25-59 år per innbygger | 3,931 (0,74) | | 7,443 (1,48) | |
| Boligpris per innbygger | -12,321 (1,24) | | 8,732 (1,37) | |
| Andel forklart varians R ² | 0,19 | 0,15 | 0,21 | 0,19 |

Tabellen viser variasjoner i utgiftene til Kommunalt disponerte boliger. Alle tallene er oppgitt i 1 000 kr og per innbygger. Tall i parentes er t-verdi, antall observasjoner er 433.

Frie inntekter gir en positiv signifikant effekt på utgiftene til kommunalt disponerte boliger i modell 1. Med en økning i frie inntekter på 1 000 kr per innbygger gir en økning i utgiftene på 33 kr per innbygger, med en t-verdi på 5,01. Andelen skilte og separerte og andelen

flyktninger med integreringstilskudd gir positive signifikante effekter på utgiften. Mens andelen personer med grunn- og hjelpestønad og arbeidsledige i alderen 16 til 24 år gir signifikante negative effekter på utgiftene til kommunalt disponerte boliger. En mulig forklaring på hvorfor arbeidsledige i alderen 16 til 24 år reduserer disse utgiftene kan ha sammenheng med at denne aldersgruppen er ganske mobil. Det kan ungdom som ar brukere av kommunalt disponerte boliger at de enten flytter hjem til foreldre, flytter for å studere eller flytter til andre kommuner for å få jobb, hvis de blir arbeidsledige. Andelen forklart varians i denne modellen er 0,19.

Andelen eldre i alderen 67 til 79 år og frie disponible inntekter gir en positiv signifikant effekt på utgiften til Kommunalt disponerte boliger i modell 3. Hvis det blir en person til i gruppen eldre mellom 67 og 79 år vil kommunens utgifter til Kommunalt disponerte boliger øke med 3 233 kr per innbygger. Også i denne modellen gir en økning i andelen arbeidsledige i alderen 16 til 24 år en negativ signifikant effekt på utgiftene. Andelen forklart varians er 0,21.

5.4 Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig

De ulike type utgiftene som føres her er blant annet boligformidling, bostøtteordninger, botilskudd til pensjonister, kommunal tilleggstrygd og kommunal boligtilskudd. Noen av de forklaringsvariablene som er inkludert i denne analysen er aldersvariabler og variabler som beskriver kommunens sosiale forhold, som arbeidsledighet og fattigdom. Analysen vil også sjekke om disse utgiftene har en sammenheng mellom andelen flyktninger i kommunen. Forklaringsvariabelen bruttoflytting er også inkludert her for å se om det eksisterer velferdskonkurransen mellom kommunene. Det kontrolleres også om boligprisen har en innvirkning på kommunens utgifter til Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig.

Tabell 5.3 Forklaring av utgiftene til Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig.

| Modell | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|------------------|--------------------|------------------|------------------|
| Konstantledd | -0,034 (0,38) | -0,027 (0,49) | 0,029 (0,36) | -0,083 (3,13) |
| Frie inntekter per innbygger | 0,006 (2,1) | -0,00125 (0,62) | | |
| Frie disponible inntekter per innbygger | | | 0,008 (6,86) | 0,008 (6,42) |
| Andel folkemengde 67-79 år per innbygger | -2,646 (3,87) | | -2,229 (3,46) | |
| Andel folkemengde 80-89 år per innbygger | 1,707 (1,31) | | 2,165 (1,76) | |
| Andel folkemengde over 90 år per innbygger | -3,31 (0,73) | | -3,908 (0,93) | |
| Andel skilte/separerte 16-59 år per innbygger | 1,179 (1,29) | | 0,879 (1,03) | |
| Andel fattige per innbygger | -1,798 (1,6) | | -1,623 (1,51) | |
| Andel personer 16-66 år med grunn/hjelpestønad per innbygger | -2,072 (1,43) | | -2,094 1,60 | |
| Andel ressurskrevende brukere per innbygger | 33,045 (2,09) | 34,007 (2,1) | 38,911 (2,58) | 35,999 (2,34) |
| Andel arbeidsledige 16-24 år per innbygger | -4,084 (0,44) | | -0,122 (0,01) | |
| Andel arbeidsledige 25-59 år per innbygger | 4,836 (2,14) | 5,471 (3,51) | 4,224 (2,04) | 3,861 (2,67) |
| Andel fremmedkulturelle og flyktninger uten integreringsstønad per innbygger | 1,411 (1,05) | | 1,954 (1,54) | |
| Andel flyktninger med integreringsstønad per innbygger | 0,174 (0,08) | | -1,08 (0,52) | |
| Bruttoflytting per innbygger | 0,68 (1,48) | | 0,604 (1,41) | |
| Boligpris per innbygger | 8,563 (2,03) | 16,482 (4,20) | 7,129 (2,67) | 5,703 (2,32) |
| Andelen forklart varians R ² | 0,20 | 0,12 | 0,17 | 0,20 |

Tabellen viser variasjon i utgiftene til Bistand etablering og opprettholdelse av egen bolig. Alle tallene er oppgitt i 1 000 kr og per innbygger. Tall i parentes er t-verdi, antall observasjoner er 433.

Frie inntekter gir en positiv signifikant effekt på utgiften Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig med en t-verdi på 2,1. Med en økning i frie inntekter på 1 000 kr per innbygger øker kommunens utgift med 6 kr per innbygger.

Andel folkemengde i alderen 67 til 79 år gir en signifikant negativ effekt, og andel ressurskrevende brukere, arbeidsledige mellom 25 og 59 år og boligpriser gir signifikante positive effekter på kommunens utgift. Modellens forklarte varians er 0,20.

I modell 2 er det kun tatt med de forklaringsvariablene som ga positive signifikante effekter i modell 1. Andelen forklart varians ble redusert til 0,12. Forklaringsvariabelen frie inntekter fikk nå et negativt fortegn, noe som skulle tilsi at en økning i kommunens frie inntekter reduserer utgiftene, men denne effekten er ikke signifikant. Andelen ressurskrevende brukere og andel arbeidsledige i alderen 25-59 år og boligpris gir fremdeles positive signifikante effekter.

Kostnader knyttet til gruppen som betegnes som ressurskrevende brukere blir dekket av staten, siden kommunen får refundert disse i etterkant kan det være lettere for dem å betale ut det denne gruppen trenger. En mulig årsak til at modellen gir få signifikante effekter kan komme av at kommunen har dårlig økonomi, og ikke er i stand til å dekke mer en kun minimumsstandarden på tjenesten.

Andel ressurskrevende brukere, andel arbeidsledige i alderen 25 til 59 år, frie disponible inntekter og økt boligpris positive signifikante effekter på utgiften. Hvis andelen arbeidsledige i alderen 25-59 år økes med en enhet, vil kommunens utgifter økes med 4 224 kr per person. Andelen forklart varians er i denne modellen 0,17.

I modell 4 er det kun tatt med de effektene som var positive signifikante i modell 3. Andelen forklart varians øker fra 0,17 til 0,20 når effekter som ikke var signifikante ble tatt bort fra modellen. Frie disponible inntekter, andel ressurskrevende brukere, andel arbeidsledige 25-59 år og boligprisen gir fremdeles positive signifikante effekter.

Teorien om velferds konkurranse hevder at når kommunene har ansvaret for å tilby velferdstjenester, vil dette resultere i at satsene reduseres til et minimum for ikke å tiltrekke seg personer som flytter til kommunen på grunn av høye velferdssatser.

I disse modellen testes det for velferds konkurranse. Forklaringsvariabelen bruttoflytting skal fange opp befolkningens flyttemønster. Hvis befolkningen er veldig mobil, altså høy bruttoflytting, kan dette medføre at kommunene er redde for å tiltrekke seg innbyggere som er ute etter høye velferdsordninger. Kommunen kan dermed sette ned tjenestetilbudet for å unngå å være en velferds magnet. Både i modell 1 og 3 er effekten av bruttoflyttingsvariabelen positiv, men ingen av dem er signifikante. Ut fra dette er det ikke mulig å fastslå at det eksisterer velferds konkurranse mellom kommunene.

5.5 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak

For å teste variasjonen i utgiftene til Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak er det tatt med inntektsvariablene frie inntekter og frie disponible inntekter og boligpris.

Tabell 5.4 Forklaring av utgiftene til Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak.

| Modell | 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|------------------|------------------|-----------------|-----------------|
| Konstantledd | -0,049 (0,98) | -0,018 (0,53) | 0,043 (3,45) | 0,044 (3,60) |
| Frie inntekter per innbygger | 0,004 (2,09) | 0,003 (2,49) | | |
| Frie disponible inntekter per innbygger | | | 0,002 (1,61) | 0,002 (2,19) |
| Boligpriser per innbygger | -2,796 (0,81) | | 1,061 (0,45) | |
| Andelen forklart varians R^2 | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |

Tabellen viser variasjon i utgiftene til Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak. Alle tall er oppgitt i 1 000 kr og per innbygger. Tall i parentes er t-verdi, antall observasjoner er 433.

Det er kun frie inntekter som gir positiv signifikant effekt i modell 1 med en t-verdi på 2,09. I modell 3 gir ikke inntektsvariabelen noen signifikant effekt. Mens i modell 4 er variabelen boligpris tatt bort fra analysen, og variabelen frie disponible inntekter gir nå en positiv signifikant effekt. Alle modellene i tabell 5.4 har en veldig lav R^2 , modell 1 har høyest andel forklart varians på 0,02.

5.6 Totalutgifter

Kommunalt disponerte boliger, Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig og Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak er nå slått sammen til en utgift og brukt som den avhengige variabelen i de følgende modellene. Denne nye variabelen er gitt navnet "totalutgifter". Alle de forklaringsvariablene som er tatt med i analysene for disse funksjonene enkeltvis er tatt med i denne totalmodellen.

Tabell 5.7 Forklaring av kommunens totalutgifter til boligformål

| Modell | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Konstantledd | 0,001 (0,00) | -0,251 (1,43) | -0,057 (0,23) | 0,109 (1,35) |
| Frie inntekter per innbygger | -0,005 (0,43) | 0,022 (3,12) | | |
| Frie disponible inntekter per innbygger | | | 0,036 (9,3) | 0,035 (9,26) |
| Andel folkemengde 67-79 år per innbygger | -1,004 (0,48) | | -1,162 (0,57) | |
| Andel folkemengde 80-89 år per innbygger | 6,023 (1,54) | | 5,7 (1,48) | |
| Andel folkemengde over 90 år per innbygger | -15,139 (1,12) | | -16,53 (1,25) | |
| Andel fattige per innbygger | -3,618 (1,07) | | -3,782 (1,13) | |
| Andel arbeidsledige 16-24 år per innbygger | -54,053 (1,92) | | -52,989 (1,89) | |
| Andel arbeidsledige 25-59 år per innbygger | 16,586 (2,45) | 7,724 (1,56) | 15,685 (2,42) | 6,116 (1,38) |
| Andel skilte/separerte 16-59 år per innbygger | 4,676 (1,70) | | 5,049 (1,89) | |
| Andel personer 16-66 år med grunn/hjelpestønad per innbygger | -7,252 (1,66) | | -7,93 (1,93) | |
| Andel ressurskrevende brukere per innbyggere | 141,67 (2,98) | 90,68 (1,76) | 139,982 (2,96) | 121,144 (2,56) |
| Andel fremmedkulturelle og flyktninger uten integreringstilskudd per innbygger | 0,709 (0,18) | | 1,013 (0,25) | |
| Andel flyktninger med integreringstilskudd per innbygger | 5,114 (0,77) | | 5,908 (0,91) | |
| Boligpriser per innbygger | 26,383 (2,04) | 27,86 (2,23) | 22,177 (2,65) | 21,545 (2,84) |
| Bruttoflytting per innbygger | 1,764 (1,28) | | 1,627 (1,21) | |
| Andelen forklart varians R ² | 0,35 | 0,19 | 0,35 | 0,31 |

Tabellen viser variasjonen i de totale utgiftene til boligrelaterte formål. Alle tall er oppgitt i 1 000 kr og per innbygger. Tall i parentes er t-verdi, antall observasjoner er 433.

Frie inntekter en negativ effekt på utgiftene i modell 1, men denne effekten er ikke signifikant. Denne variabelen er likevel tatt med i modell 2 siden denne inntektsvariabelen har vært signifikant i de fleste modellene tidligere, og nå gir den en positiv signifikant effekt. Andelen arbeidsledige 25-59 år, andel ressurskrevende brukere og boligpriser gir en positiv signifikant effekt på kommunens totale boligrelaterte utgifter. Hvis boligprisene øker med 1 000 kr per innbygger vil kommunens utgifter øke med 26 383 kr per innbygger. Modellens andel forklart varians er 0,35. I modell 2 gir ikke lenger andel arbeidsledige i alderen 25-59 år

og andel ressurskrevende brukere noen signifikant effekt. I denne modellen er det kun frie inntekter og boligprisen som gir en signifikant økning i kommunens boligrelaterede utgifter. Denne modellens R^2 er 0,19.

I modell 3 gir frie disponible inntekter en signifikant økning i utgiftene med en t-verdi på 9,3. Andel arbeidsledige i alderen 25-59 år, ressurskrevende brukere og boligprisen gir også positive signifikante effekter. I modell 4 hvor alle forklaringsvariablene uten signifikant effekt i modell 3 er fjernet, gir ikke lenger andelen arbeidsledige i alderen 25-59 år noen signifikant effekt. Andelen forklart varians er i modell 3 på 0,35 mens den i modell 4 er på 0,31.

5.7 Bostøtte fra Husbanken

Bostøtten skal fange opp eldre, barnefamilier, bostedsløse, flyktninger og personer med nedsatt funksjonsevne. Det kreves at boligutgiftene er høye i forhold til inntekt for å kunne motta bostøtte. Disse kriteriene er lagt til grunn for valg av forklaringsvariabler.

Forklaringsvariabler som er tatt med i modellene er aldersvariabler, variabler som tester for kommunens sosiale forhold, blant annet andel fattige og arbeidsledige. I tillegg kontrolleres det om boligprisen påvirker utbetalingene av bostøtte.

Tabell 5.5 Forklaring av variasjonen i utgiften bostøtte.

| Modell | 1 | 2 |
|--|------------------|------------------|
| Konstantledd | -0,038 (0,82) | -0,061 (1,29) |
| Andel folkemengde 67-79 år per innbygger | 1,045 (2,23) | 1,108 (2,33) |
| Andel folkemengde 80-89 år per innbygger | 2,375 (2,63) | 0,94 (1,26) |
| Andel folkemengde over 90 år per innbygger | -4,688 (1,59) | |
| Andel fattige per innbygger | 2,726 (3,64) | 2,394 (3,22) |
| Andel arbeidsledige 16-24 år per innbygger | 26,668 (4,1) | 28,634 (5,45) |
| Andel arbeidsledige 25-59 år per innbygger | -0,197 (0,13) | |
| Andel personer 16-66 år med grunn/hjelpestønad per innbygger | 5,579 (6,04) | 6,07 (6,61) |
| Andel fremmedkulturelle og flyktninger uten integreringstilskudd per innbygger | -2,01 (2,45) | |
| Andel flyktninger med integreringstilskudd per innbygger | 3,469 (2,29) | 3,966 (2,59) |
| Andelen ressurskrevende brukere | 18,293 (1,65) | |
| Boligpriser per innbygger | -7,729 (4,67) | |
| Andelen forklart varians R ² | 0,34 | 0,28 |

Tabellen viser variasjon i utgiftene til bostøtte. Alle tall er oppgitt i 1 000 kr og per innbygger. Tall i parentes er t-verdi, antall observasjoner er 433.

Konstantleddet i både modell 1 og 2 er negativt. Dette kan ha sammenheng med at det ikke finnes observasjoner nær null (som vist i tabell 4.1), noe som gjør det vanskelig å tolke konstantleddet.

Andelen forklart varians er 0,34 i modell 1, det betyr at denne modellen forklarer 34 prosent av variasjonen i bostøtte utbetalingene. Både andelen folkemengde i alderen 67-79 år og 80-89 år gir positive signifikante effekter på utbetalingene av den statlige bostøtten. Hvis andelen av befolkningen i alderen 67-79 år økes med en enhet, øker utbetalingen av bostøtten med 1 045 kr per innbygger. Folkemengde i alderen over 90 år gir en negativ effekt, men denne effekten er ikke signifikant. Videre gir også andel fattige og arbeidsledige i alderen 16-24 år en positiv signifikant effekt. Arbeidsledighetstrygd er ikke blant de trygdeordningene som kvalifiserer til å kunne motta bostøtte, en forklaring på at ledige i alderen 16-24 slår ut og ikke 25-59 kan være at arbeidsledige i alderen 16-24 år ofte ikke er kvalifisert til å motta

ledighetstrygd, og må gjerne motta sosial hjelp, mens aldersgruppen 25-59 år mottar ledighetstrygd og er dermed ikke automatisk kvalifisert til å motta bostøtte. Andelen personer på grunn- og hjelpestønad og flyktninger med integreringstilskudd gir positive signifikante effekter på bostøtten, mens andel fremmedkulturelle og flyktninger uten integreringstilskudd og boligpriser gir negative signifikante effekter på utbetalingen av bostøtten. Det var i forkant forventet at økte boligpriser ville gi en positiv effekt på bostøtten, men resultatet var ikke i samsvar med dette.

I modell 2 er kun de forklaringsvariablene som gav en positiv signifikant effekt inkludert. Denne modellen gir en litt lavere andel forklart varians enn den forrige, R^2 er her 0,28. Dette gir ikke lenger andel folkemengde i alderen 80-89 år en signifikant effekt. Det kan virke som om de effektene denne variabelen fanget opp i modell 1 har gått over til andre variabler i modell 2.

6. Konklusjon

Målet med denne oppgaven var å analysere variasjonen i kommunens boligrelaterte utgifter. På bakgrunn av de institusjonelle forhold og teorien ble det fremsatt 4 hypoteser som jeg ville sjekke ut.

Den første hypotesen antar at økte inntekter til kommunen skulle gi økte utgifter. I de estimerte modellene med frie disponible inntekter som forklaringsvariabel stemmer denne antakelsen i alle modellene. Frie inntekter gir en signifikant positiv effekt på utgiftene i nesten alle modellene bortsett fra utgiften til Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig.

Bolig i institusjon, Kommunalt disponerte boliger er tjenester som i hovedsak er rettet mot den eldre befolkningen i kommunen. Ut fra dette kan det forventes å finne en sammenheng mellom andelen eldre i kommunen og utgiftene til Bolig i institusjon, Kommunalt disponerte boliger og bostøtten. Andelen eldre i alderen 67-79 år gir en signifikant økning på utgiftene til Kommunalt disponerte boliger i den estimerte modellen med frie disponible inntekter som inntektsvariabel. Den estimerte modellen for statlig bostøtte finner også en sammenheng mellom andelen eldre i alderen 67-79 år. Det er litt overraskende at andelen eldre ikke gir en signifikant effekt i modellen for Bolig i institusjon, og dette kan til en viss grad skyldes dårlig økonomi i kommunesektoren. En årsak kan være at kommunene tilbyr kun institusjonsplasser til de mest trengende, og de eldre som ikke er i denne kategorien blir nødt til å finne andre alternativer som ikke fanges opp i denne funksjonen.

Dårlig sosiale forhold i kommunen var forventet å påvirke de kommunale utgiftene. Denne oppgaven fant en sammenheng mellom andelen arbeidsledige i alderen 25 til 59 år, ressurskrevende brukere og utgiftene til Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig. Ressurskrevende brukere slo også signifikant ut i den estimerte modellen for kommunens totale utgifter. Andelen skilte og separerte ga en signifikant økning på utgiftene til Kommunalt disponerte boliger. I modellen for den statlige bostøtten ga andel fattige, andel arbeidsledige i alderen 16-24 år og andel med grunn- og hjelpestønad signifikante sammenhenger. Andelen flyktninger med integreringstilskudd er med å forklarer utgiftsvariasjonen til bostøtten og Kommunalt disponerte boliger.

Deretter ble det antatt at høye boligpriser ville gi økte utgifter for kommunens boligrelaterte utgifter og økte utbetalinger av statlig bostøtte. Det ble funnet en signifikant sammenheng mellom økte boligpriser og Bistand, etablering og opprettholdelse av egen bolig og i modellen for kommunes totale utgifter. Men økte boligpriser ga ikke signifikante effekter på bostøtten.

En årsak til at det var få variabler i analysen som ga signifikante effekter kan komme av kommunenes dårlige økonomi. Selv om kommunene får flere eldre har de ikke råd til å bygge flere institusjonsplasser eller omsorgsboliger, isteden setter de opp kravene for å kunne benytte seg av disse tjenestene. Sammenligning av den statlige bostøtten fra Husbanken og kommunens boligrelaterte tjenester var det absolutt flest signifikante effekter i modellen om bostøtten. Dette kan skyldes at den statlige bostøtten utbetales til de som har krav på denne, mens kommunens tjenestetilbud ender opp på minimumsstandarder. Andel ressurskrevende brukere og flyktninger med integreringstilskudd var de forklaringsvariablene som viste sammenhenger i flere modeller, det kan være nærliggende å anta at siden kommunen mottar tilskudd på grunn av de utgiftene disse gruppene medfører er det også lettere for kommune å stille de nødvendige økonomiske midlene til rådighet.

7. Referanser

Acocella, Nicola (1998): *The foundations of economic policy. Values and techniques.*

Cambridge university press.

Bergstrom T.C. og Goodman R.P (1973) : *Private Demands for Public Goods.* The american Economic Review, Vol. 63, No.3. (Jun., 1973), pp.280-296.

Brueckner, J.K. (2000): *Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence.*

Southern Economic Journal; Jan 2000;66, 3;ABI/INFORM Global pg.505.

Husbankens Håndbok (2005):

<http://www.husbanken.no/Venstremeny/Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx>

Husbankens årsstatistikk (2003):

<http://www.husbanken.no/upload/venstremeny/statistikk/%C3%A5rsstatistikk2003ny.pdf>

Ingberman, D.E. and R.P. Inman (1988): *The political economy and fiscal policy*, in P.G.

Hare (red.) *Surveys in public sector economics*, 105-127.

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2006:

<http://www.odin.dep.no/krd/norsk/016051-220035/dok-bn.html>

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

NOU (2004:12): *Bedre skatteoppkreving.* Finansdepartementet.

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

Skatteloven: <http://www.lovdatabank.no/all/nl-19990326-014.html>

Sosial og helsedirektoratet:

<http://www.husbanken.no/upload/venstremeny/statistikk/%C3%A5rsstatistikk2003ny.pdf>

Sosialtjenesteloven: <http://www.lovdatabank.no/all/nl-19911213-081.html>

Statistikkbanken SSB: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>

Statistisk Sentralbyrå (2005): *Kommunale boliger 2004.* Statistisk Sentralbyrå.

Stiglitz, Joseph E. (2000): *Economics of the public sector.* Third edition. W.W. Norton & Company.

St.meld.nr 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken.*

St.prp.nr.66 (2002-2003): *Om lokaldemokrati velferd og økonomi i kommunesektoren 2004.*

St.prp.nr.60 (2004-2005): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006.*

TBU: <http://www.odin.dep.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016051-250077/hov005-bn.html#hov.ing.2.1>

Trygdeetaten:

http://www.trygdeetaten.no/default.asp?strTema=tall_mrog_mrfakta&path=statistikk&path_sub=grunn_bs_mrog_mrhjelpst_oenad

Veileder for rapportering (2003): <http://www.ssb.no/kostra/>

Zodrow, George R. (1983): *Local Provision of Public Services: The Tiebut Model after Twenty-Five Years.* Academic press.

Østre, Stein (1984): *Kommunal økonomi, økonomisk analyse av kommunale problemer.* Universitetsforlaget AS.

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