

FORORD

Prosjektet ”Variasjon i prisfastsettelse for kommunale tjenester” er utført av førsteamanuensis Lars-Erik Borge ved Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Prosjektet er organisert gjennom forskningsstiftelsen ALLFORSK og finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Cand. polit. Ivar Pettersen har bidratt med utmerket forskningsassistans ved å tilrettelegge data og utføre empiriske analyser. Intervjuundersøkelsen om politikernes holdning til brukerbetaling er stilt til rådighet av professor Rune J. Sørensen ved Handelshøyskolen BI. En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjenestes (NSDs) Kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig hverken for analysen av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

Trondheim, 12. november 1999
Lars-Erik Borge

INNHold

side

Forord	iii
Innhold	v
Sammendrag	viii
1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	1
1.1 Innledning	1
1.2 Variasjon i brukerbetaling kommunene imellom	2
1.3 Hva kan forklare forskjellene i brukerbetaling?	5
1.4 Nærmere om kostnadsdekning i avløpssektoren	8
1.5 Sammenhengen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning	9
1.6 Vekst i brukerbetaling 1992-1996	10
1.7 Politikernes holdning til brukerbetaling	11
2. TEKNISK SEKTOR	13
2.1 Innledning	13
2.2 Kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren	13
2.3 Brukerbetaling for vann, avløp, renovasjon og feiing	19
2.4 Sammenlikning med tidligere studie	23
2.5 Vekst i brukerbetaling over tid	24
3. BARNEHAGER	30
3.1 Innledning	30
3.2 Variasjon i foreldrebetaling kommunene imellom	30
3.3 Vekst i foreldrebetalingen over tid	37
3.4 Sammenhengen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning	40
4. SKOLEFRITIDSORDNING	42
4.1 Innledning	42
4.2 Variasjon i foreldrebetaling kommunene imellom	42
5. POLITIKERNES HOLDNINGER TIL BRUKERBETALING	46
Referanser	52

SAMMENDRAG

Det er betydelige forskjeller i brukerbetaling kommunene imellom, og både VAR-avgifter og foreldrebetaling i barnehager har vokst raskere enn det generelle prisnivået gjennom hele 1990-tallet. I denne rapporten studeres forskjeller i brukerbetaling kommunene i mellom (avgifter i teknisk sektor, foreldrebetaling i barnehager og skolefritidsordning), veksten i betalingssatser over tid (VAR-avgifter og foreldrebetaling i barnehager), graden av kostnadsdekning (avløpssektoren) og sammenhengen mellom brukerbetaling og tjenestetilbud (barnehager).

Rene grupperingsanalyser viser at små kommuner har lavere brukerbetaling enn store kommuner og at kommuner med høyt inntektsnivå har lavere brukerbetaling enn kommuner med lave inntekter. Kommunene i Østfold og Akershus skiller seg ut med høy brukerbetaling, mens kommunene i Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland og Finnmark har brukerbetaling under landsgjennomsnittet for samtlige tjenester.

Mer omfattende regresjonsanalyser viser at forskjeller i kommunale inntekter er den dominerende forklaringsfaktoren. Høye frie inntekter bidrar til lav brukerbetaling for samtlige tjenester. For de tekniske tjenestene påvirkes også brukerbetalingen av kostnadsforhold, kommunale renteutgifter og privat inntektsnivå. Politiske faktorer er av betydning for tekniske tjenester og skolefritidsordning: En høy andel sosialistiske representanter i kommunestyret bidrar til høy brukerbetaling, mens stor partikonsentrasjon har motsatt effekt.

Selv om forskjeller i inntektsnivå er viktig for å forklare forskjeller i nivået på brukerbetalingen, kan ikke ulik vekst i frie inntekter forklare at kommunene har ulik vekst i VAR-avgifter og foreldrebetaling i barnehager. Utviklingen over tid er i hovedsak preget av konvergens, det vil si at veksten er sterkest (svakest) blant kommuner hvor det initielle nivået på brukerbetalingen var lavt (høyt). Analysene gir liten informasjon om årsakene til den generelle veksten i betalingssatser for kommunale tjenester.

I avløpssektoren har den gjennomsnittlige kostnadsdekningen økt fra 88 % i 1994 til 95 % i 1996, og i hvert av de tre årene var det om lag 100 kommuner som hadde en kostnadsdekning over 100 %. Og 45 kommuner hadde kostnadsdekning over 100 % i alle tre år. Det som først og fremst kjennetegner kommunene med høyest kostnadsdekning er et lavt kostnadsnivå, så lavt at brukerbetalingen ligger noe under landsgjennomsnittet.

Analysene viser at det gjennomgående er slik at barnehagedekningen er høy i kommuner hvor foreldrebetalingen er lav. Dette skyldes dels ulike økonomiske rammebetingelser (kommuner med høye inntekter har råd til både høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling) og dels kommunale prioriteringer (prioritering av barnehagesektoren betyr høy barnehagedekning og lav

foreldrebetaling). En hypotese om at høy foreldrebetaling bidrar til å finansiere høy barnehagedekning synes å ha liten empirisk relevans.

En intervjuundersøkelse blant 2 600 lokalpolitikere i 80 kommuner viser at brukerbetalingen i stor grad er finansielt motivert. Men det har stor betydning for svarfordelingen hvordan det finansielle motivet framstilles. Mens henholdsvis 36 % og 43 % av politikerne betrakter svak skatteinngang og lav vekst i statlige overføringer som ganske viktig eller svært viktig, er det om lag dobbelt så mange (78 %) som mener at opprettholdelse av det kommunale tjenestetilbudet er et ganske viktig eller svært viktig argument for å øke brukerbetalingen. Politikerne synes å legge liten vekt på etterspørselsregulering ved fastsettelse av brukerbetalingen. Det er større vilje til å benytte brukerbetaling for VAR-tjenester og byggesaksbehandling enn for velferdstjenester som barnehager og eldreomsorg.

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Brukerbetaling fikk økende betydning for finansieringen av kommunesektoren fra begynnelsen av 1980-tallet og fram til midten av 1990-tallet. Mens inntekter fra brukerbetaling utgjorde mindre enn 6 % av kommunesektorens inntekter i 1980, var andelen vokst til nærmere 12 % i 1995. Denne utviklingen skyldes økt tjenesteproduksjon på områder hvor brukerbetaling tradisjonelt benyttes, at det kreves brukerbetaling for flere tjenester og at kostnadsdekningen har økt slik at brukerbetalingen dekker en større andel av utgiftene. På siste halvdel av 1990-tallet har brukerbetalingen vært relativt stabil målt som andel av kommunesektorens inntekter, men veksten i betalingssatsene for kommunale tjenester er fortsatt høyere enn den generelle prisveksten.

Tidligere studier av brukerbetaling i norske kommuner slik som Borge (1995), Hanssen og Pettersen (1995) og Aaberge og Langørgen (1997), har analysert kommunenes inntekter fra brukerbetaling. Studiene har gitt flere interessante resultater, men noen av resultatene kan være vanskelige å tolke fordi det ikke skilles mellom pris (betalingssatser) og volum (omfanget av tjenesteproduksjonen). Et eksempel kan illustrere problemet. Økte statlige overføringer synes å øke kommunenes inntekter fra brukerbetaling. Men skyldes dette økt tjenesteproduksjon eller økte betalingssatser? Den rimeligste tolkningen er økte overføringer gir rom for både lavere betalingssatser og økt tjenesteproduksjon, og at inntektene fra brukerbetaling øker fordi tjenesteproduksjonen endres relativt mer enn betalingssatsene. Men gitt at det bare er inntektene fra brukerbetaling som analyseres, kan man verken bekrefte eller avkrefte denne tolkningen.

Den økende oppmerksomheten omkring brukerbetaling har over tid bidratt til at datagrunnlaget har blitt bedre. Det finnes nå betydelig informasjon om betalingssatser for kommunale tjenester, spesielt for barnehager og teknisk sektor, men også i noen grad for skolefritidsordning. Formålet med dette prosjektet er å studere variasjonen i betalingssatser mellom kommuner, veksten i betalingssatser over tid, graden av kostnadsdekning, sammenhengen mellom brukerbetaling og tjenestetilbud, samt politikernes holdning til brukerbetaling. I det resterende av dette kapitlet gjøres det rede for hovedresultatene fra prosjektet. Kapitlene 2-5 gir en grundigere og mer detaljert dokumentasjon av de respektive analyser.

1.2 Variasjon i brukerbetaling kommunene imellom

I det følgende beskrives forskjeller i brukerbetaling for tekniske tjenester, barnehager og skolefritidsordning (SFO).¹ Tekniske tjenester omfatter for det første vann, kloakk, renovasjon og feiing, og datagrunnlaget er kommuneundersøkelsen til Norsk familieøkonomi (NFØ) fra 1996. Det tas utgangspunkt i en enebolig på 200 m² bruttoareal med 1 pipe, 2 toalett, 1 bad og et vannforbruk på 250 m³ per år. Det er innhentet opplysninger fra hver kommune om hva som må betales i avgifter for vann, kloakk, renovasjon og feiing for en slik bolig. Avgiftene for vann og kloakk omfatter bare årsavgiften, ikke tilknytningsavgiften. Summen av avgifter til vann, kloakk, renovasjon og feiing omtales i det følgende som VAR-avgifter.

I tillegg til avgifter for vann, kloakk, renovasjon og feiing, benyttes en egen undersøkelse om avløpssektoren utført av Statistisk sentralbyrå (SSB). Undersøkelsen beregner innkrevde avgifter per abonnent, kostnader per abonnent og kostnadsdekning. Avgiftene inkluderer tilknytningsavgift og årsavgift, og kostnadene omfatter FDV-kostnader og kapitalkostnader.² En abonnent er definert som tre personenheter.

Data for foreldrebetaling i barnehager er hentet fra NFØs kommuneundersøkelse fra 1996. Kommunene er bedt om å rapportere den månedlige prisen for en heldagsplass i kommunal barnehage for en familie med et inntektsgrunnlag på 400 000 kroner per år. Dataene for foreldrebetaling i skolefritidsordning er stilt til rådighet av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og er kommunens vanligste sats for elever med oppholdstid over 14 timer per uke. Dataene er fra våren 1999.

I tabell 1.1 er kommunene gruppert etter fylke. Det framgår at kommunene i Østfold og Akershus i gjennomsnitt har brukerbetaling over landsgjennomsnittet for alle fire tjenester. Kommunene i Akershus har særlig høy brukerbetaling for VAR-tjenester, skolefritidsordning og barnehager, henholdsvis 35 %, 29 % og 23 % over landsgjennomsnittet. I avløpssektoren har Akershus-kommunene et avgiftsnivå 4 % over landsgjennomsnittet, men kostnadsdekningen er klart lavere enn landsgjennomsnittet. Blant kommunene i Østfold er brukerbetalingen særlig høy for VAR-tjenester, avløp og skolefritidsordning. Oslo ligger betydelig over landsgjennomsnittet for barnehager, skolefritidsordning og avløp, men under landsgjennomsnittene for VAR-tjenestene.

¹ Undersøkelsene som benyttes i dette avsnittet omfatter i utgangspunktet alle kommuner. For avløpssektoren og skolefritidsordning mangler det imidlertid data for noen kommuner.

² FDV-kostnader er kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold.

Tabell 1.1: Brukerbetaling for tekniske tjenester, barnehager og skolefritidsordning, samt brukerbetaling og kostnadsdekning i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter fylke. Indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 1.

	VAR	Barnehager	SFO	<u>Avløpssektoren</u>	
				Brukerbet.	Kostn.dekn.
Østfold	1.22	1.02	1.16	1.39	0.97
Akershus	1.35	1.23	1.29	1.04	0.86
Oslo	0.83	1.31	1.20	1.19	1.14
Hedmark	1.33	0.98	1.07	1.19	0.87
Oppland	1.18	0.99	1.02	1.30	0.69
Buskerud	1.21	1.03	0.99	1.38	0.85
Vestfold	0.87	1.05	0.95	1.25	1.06
Telemark	1.05	1.08	0.93	1.44	0.99
Aust-Agder	0.97	1.04	0.96	1.51	0.87
Vest-Agder	0.86	1.09	1.10	1.25	0.81
Rogaland	0.73	1.08	1.05	0.89	0.89
Hordaland	0.86	0.97	0.96	0.90	1.14
Sogn og Fj.	0.92	0.92	0.97	0.87	0.90
Møre og R.	0.86	0.99	0.99	0.75	0.95
Sør-Tr.lag	0.98	1.01	1.06	0.67	0.99
Nord-Tr.lag	1.06	0.96	0.85	1.03	0.95
Nordland	0.88	0.93	0.92	0.37	0.93
Troms	1.01	0.88	0.93	0.81	1.21
Finnmark	0.94	0.95	0.89	0.52	0.91
Samlet	5 650	2 356	1 006	1 981	0.95

Merknader: Landsgjennomsnittene for brukerbetaling (samlet) er angitt i kroner. Kostnadsdekningen i avløpssektoren er angitt i %, både for den enkelte gruppe og for landet som helhet. For alle tjenester unntatt avløpssektoren benyttes uveide gjennomsnitt.

Fire fylker har brukerbetaling under landsgjennomsnittet for alle tjenester; Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland og Finnmark. Det er særlig i avløpssektoren at disse fylkene har lave avgifter, men til tross for det lave avgiftsnivået har kommunene i Møre og Romsdal, Nordland og Finnmark en kostnadsdekning opp mot landsgjennomsnittet. Og kommunene i Hordaland har kostnadsdekning betydelig over landsgjennomsnittet.

Tabell 1.1 viser at fylkene får svært ulik rangering for avløpssektoren i forhold til VAR-tjenestene samlet sett. Oslo kommer for eksempel ut med brukerbetaling 18 % under landsgjennomsnittet for VAR-tjenestene samlet, og 19 % over landsgjennomsnittet for avløpssektoren. Et eksempel i motsatt retning er kommunene i Nordland. Kommunene i dette fylket har en gjennomsnittlig brukerbetaling mer enn 60 % under landsgjennomsnittet i avløpssektoren, men bare 3 % under landsgjennomsnittet for VAR-tjenestene. Avvikene skyldes dels at VAR-tjenestene omfatter mer enn avløp. En nærmere inspeksjon av dataene fra Norsk familieøkonomi viser at dette kan forklare noe av forskjellen, men på langt nær alt.

Det er flere andre forhold som potensielt kan forklare avvikene mellom de to seriene. Undersøkelsen til Norsk familieøkonomi omfatter årsavgiften for husholdninger, mens undersøkelsen til Statistisk sentralbyrå i tillegg omfatter tilknytningsavgift og

bedrifter. Dersom gjennomsnittlig husholdningsstørrelse varierer mellom kommunene, vil det også ha betydning om observasjonsenheten er bolig/ husholdning (Norsk familieøkonomi) eller person (Statistisk sentralbyrå). Endelig vil regional variasjon i boligstandard bidra til at en enebolig på 200 m² har ulik representativitet i ulike kommuner.

Tabell 1.2: Brukerbetaling for tekniske tjenester, barnehager og skolefritidsordning, samt brukerbetaling og kostnadsdekning i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter antall innbyggere. Indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 1.

Antall innb.	VAR	Barnehager	SFO	<u>Avløpssektoren</u>	
				Brukerbet.	Kostn.dekn.
0–1000	0.78	0.82	0.62	1.01	0.49
1000–2000	0.87	0.89	0.81	0.66	0.41
2000–3000	0.95	0.96	0.93	0.81	0.60
3000–4000	1.02	0.96	0.94	0.86	0.72
4000–5000	0.98	1.03	1.07	0.72	0.69
5000–10000	1.07	1.03	1.04	0.98	0.83
10000–20000	1.12	1.11	1.14	0.88	0.93
20000–50000	1.05	1.12	1.13	1.09	1.02
50000–	1.14	1.20	1.23	1.08	1.08
Samlet (kr)	5 650	2 356	1 006	1 981	0.95

Merknader: Se tabell 1.

I tabell 1.2 er kommunene gruppert etter antall innbyggere. For samtlige tjenester er det en nokså klar tendens til at brukerbetalingen øker med økende innbyggertall. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at kommunene med mer enn 20 000 innbyggere har brukerbetaling over landsgjennomsnittet for alle tjenester, mens kommunene med færre enn 3 000 innbyggere, med ett unntak, ligger under landsgjennomsnittet for alle tjenester. Unntaket er avløpssektoren hvor de minste kommunene (færre enn 1 000 innbyggere) har brukerbetaling like over landsgjennomsnittet. Men selv om brukerbetalingen er om lag på landsgjennomsnittet, så er kostnadsdekningen svært lav (49 %). Kostnadsdekningen øker med økende innbyggertall, og kommunene med mer enn 20 000 innbyggere har en gjennomsnittlig kostnadsdekning over 100 %.

Tabell 1.3: Brukerbetaling for tekniske tjenester, barnehager og skolefritidsordning, samt brukerbetaling og kostnadsdekning i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. Indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 1.

Korrigert inntekt	VAR	Barnehager	SFO	Avløpssektoren	
				Brukerbet.	Kostn.dekn.
0.80 – 0.90	1.12	1.09	1.04	1.27	0.99
0.90 – 1.00	1.04	1.04	1.06	0.84	0.93
1.00 – 1.10	1.00	0.98	0.98	0.96	0.88
1.10 – 1.20	0.90	0.87	0.88	0.62	0.63
1.20 – 1.50	0.85	0.93	0.93	1.06	1.04
1.50 -	0.89	0.87	0.72	0.71	0.48
Samlet (kr)	5 650	2 356	1 006	1 981	0.95

Merknader: Se tabell 1. Korrigert inntekt er angitt som en indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 1.

I tabell 1.3 er kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger.³ Her er hovedtendensen at brukerbetalingen avtar med økende inntektsnivå og at kostnadsdekningen (avløpssektoren) øker med økende inntektsnivå. Kommunene i den laveste inntektsklassen (korrigert inntekt under 90 % av landsgjennomsnittet) har brukerbetaling over landsgjennomsnittet for samtlige tjenester og kostnadsdekning over landsgjennomsnittet. Det motsatte er tilfelle for kommunene i den høyeste inntektsklassen (korrigert inntekt over 150 % av landsgjennomsnittet).

1.3 Hva kan forklare forskjellene i brukerbetaling?

Det er utført multivariate regresjonsanalyser for å forklare forskjellene i brukerbetaling kommunene imellom. Hovedresultatene fra disse analysene er oppsummert i tabell 1.4. Resultatene fra i alt 6 analyser er rapportert. Dette er for de første analyser basert på de 4 datasettene beskrevet i kapittel 1.2. Data for brukerbetaling i avløpssektoren er tilgjengelig fra 1994, slik at det for denne sektoren benyttes et paneldata-sett for årene 1994-1996. De tre øvrige datasettene benyttes til å utføre rene tverrsnittsanalyser for henholdsvis 1996 (VAR-tjenester og barnehager) og 1999 (skolefritidsordning).

I tillegg utnyttet to utvalgsundersøkelser om brukerbetaling for henholdsvis VAR-tjenester og barnehager. Undersøkelsen om VAR-tjenester utføres av Huseiernes landsforbund (HLF) og er svært lik undersøkelsen til NFØ.⁴ Den ene forskjellen er at det tas utgangspunkt i en noe mindre bolig. Undersøkelsen om foreldrebetaling i barnehager er utført av SSB og gir blant annet informasjon om månedlige betalingssatser for heldagsplass i 3 ulike inntektsklasser (husholdningsinntekt på henholdsvis 100 000, 250 000 og 375 000 kroner per år). Tabell 1.4 rapporterer resultatene for den høyeste inntektsklassen. De to utvalgsundersøkelsene gir et paneldata-sett for årene 1992-1996 som omfatter i overkant av 100 kommuner.

³ Korrigert inntekt er frie inntekter korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Frie inntekter omfatter rammetilskudd og ordinær inntekts- og formuesskatt.

⁴ Analysene av disse dataene er hentet fra Borge (1999) og er ikke ytterligere dokumentert i denne rapporten.

Tabell 1.4: Faktorer som påvirker nivået på brukerbetalingen.

	Avløp	VAR NFØ	HLF	Barnehager NFØ	SSB	SFO
Kostnader	+					
Frie inntekter	-	-	-	-	-	-
Renteutgifter	0	0	+	0	0	0
Privatdisponibel innt.	+	0	0	0	0	0
Andel bosatt spredt		0	+	-	-	0
Antall innbyggere		0	-	0	0	0
Andel 0-6 år	+	-	0	0	0	0
Andel 7-15 år	0	0	-	+	0	0
Andel 80 år og over	0	0	0	0	0	-
Sosialistandel	+	0	+	0	0	+
Partikonsentrasjon	-	0	-	0	0	-
Estimeringsperiode	1994-96	1996	1992-96	1996	1992-96	1999
Antall observasjoner	1 269	429	542	429	520	375

Merknader: Fylkesdummier og tidsdummier (panel) er inkludert i regresjonsmodellene. Modellene er estimert med vanlig minste kvadraters metode.

I tabell 1.4 rapporteres den kvalitative effekten av den enkelte variabel. En pluss (minus) betyr at variabelen bidrar til å øke (redusere) brukerbetalingen og at effekten er statistisk utsagnskraftig.⁵ En null betyr at effekten ikke er statistisk utsagnskraftig, mens et tomt felt innebærer at variabelen ikke er inkludert i analysen.

Det forventes at brukerbetalingen påvirkes av kommunens økonomiske rammebetingelser. Mer presist vil bedre økonomiske rammebetingelser gi rom for både bedre tjenestetilbud og lavere betalingssatser. I tabell 4 benyttes to indikatorer på kommunens økonomiske situasjon; frie inntekter per innbygger og kommunens netto renteutgifter (målt som andel av de frie inntektene). Kommunens frie inntekter har negativ og signifikant effekt på brukerbetalingen i samtlige analyser rapportert i tabell 4. Den kvantitative effekten er sterkest for tekniske tjenester og svakest for foreldrebetaling i barnehager og skolefritidsordning. Effekten er sterkest i avløpssektoren hvor den estimerte elastisiteten er -0.7 , noe som innebærer at brukerbetalingen reduseres med 7 % dersom de frie inntektene øker med 10 %. Deretter følger VAR-tjenestene med en elastisitet mellom -0.4 og -0.5 , skolefritidsordning med en elastisitet på -0.3 og barnehager med en elastisitet på mellom -0.2 og -0.3 .

Det er bare i panel-analysen for VAR-tjenester at kommunens renteutgifter har den forventede positive effekten på brukerbetalingen. Den kvantitative effekten kan illustreres ved at en økning i netto renteutgifter med 1 %-poeng vil øke brukerbetalingen med vel 1 %.

⁵ Det benyttes et signifikansnivå på 5 % (ensidig test).

Et høyere inntektsnivå blant kommunens innbyggere forventes å øke etterspørslen etter kommunale tjenester, og høyere tjenesteproduksjon vil delvis ble finansiert ved høyere brukerbetaling. Men det er bare i analysen av avløpssektoren at privatdisponibel inntekt har en signifikant positiv effekt på brukerbetalingen. Den estimerte elastisiteten er om lag 0.75, det vil si at brukerbetalingen øker med 7.5 % dersom privatdisponibel inntekt øker med 10 %.

SSBs undersøkelse av avløpssektoren gir informasjon om kommunenes kostnader ved tjenesteproduksjon, og kostnader per abonnent benyttes som forklaringsvariabel for brukerbetaling per abonnent. Det framgår at økte kostnader bidrar til å øke brukerbetalingen.⁶ Brukerbetalingen øker med om lag 5 % dersom kostnadene øker med 10 %.

I de øvrige analysene, hvor kostnadsdata ikke er tilgjengelig, benyttes kommunestørrelse og bosettingsmønster som proxy-variable. Det forventes at små kommuner med spredt bosettingsmønster har kostnadsulempen og dermed høyere brukerbetaling, men i teknisk sektor kan dette motvirkes av at tjenestene er mindre utbygd i spredtbygde strøk. Det er bare panel-analysen for VAR-tjenestene som bekrefter hypotesen. Dersom andelen bosatt spredtbygde øker med 10 %-poeng vil VAR-avgiftene øke med vel 2 %. Og hvis innbyggertallet øker med 10 %, reduseres VAR-avgiftene med nærmere 4 %. Et spredt bosettingsmønster synes å bidra til lavere foreldrebetaling i barnehager. En mulig tolkning av dette resultatet er at etterspørselen etter barnehager er lavere i distriktene enn i sentrale strøk, slik at lav foreldrebetaling er nødvendig for å fylle opp plassene.

Tre variable i tabell 1.4 ivaretar befolkningens alderssammensetning. Dette er andel innbyggere 0-6 år, andel innbyggere 7-15 år og andel innbyggere 80 år og over. Det forventes at en større andel av befolkningen i disse aldersgruppene øker etterspørslen etter henholdsvis barnehager, grunnskole og eldreomsorg, og at en eventuell økning i tjenesteproduksjon dels må finansieres gjennom høyere brukerbetaling. Hovedbildet er at analysene gir liten støtte til denne hypotesen. De eneste unntakene er at flere barn i barnehagealder bidrar til høyere brukerbetaling i avløpssektoren og at flere barn i grunnskolealder bidrar til høyere foreldrebetaling i barnehager (tverrsnitts-analysen). En økning i aldersgruppene med 1 %-poeng vil øke brukerbetalingen med henholdsvis 2.3 % (avløpssektoren) og 1.3 % (barnehager).

To politiske variable er inkludert i analysene. Dette er andelen sosialistiske representanter i kommunestyret og partikonsentrasjonen i kommunestyret.⁷ Når det gjelder effekten av ideologi vil to effekter trekke i motsatt retning. For det første forventes det at sosialistiske partier ønsker større offentlig tjenesteproduksjon enn borgerlige partier, og høy brukerbetaling kan da være nødvendig for å finansiere høyere tjenesteproduksjon. For det andre forventes det at sosialistiske partier, ut fra fordelingshensyn, foretrekker å finansiere tjenesteproduksjonen gjennom generell

⁶ Dette gjelder også når det tas hensyn til at kostnader og brukerbetaling kan være simultant bestemt.

⁷ Arbeiderpartiet, SV, RV og NKP betraktes som sosialistiske partier. Partikonsentrasjonen måles ved hjelp av en såkalt Herfindahl-indeks.

beskatning snarere en brukerfinansiering, noe som trekker i retning av at høy andel sosialistiske representanter bidrar til lavere brukerbetaling. Gitt at norske kommuner har svært begrenset beskatningsfrihet, er det rimelig å tro at økt sosialistisk innflytelse alt i alt bidrar til høyere brukerbetaling. Men effekten kan være ulik for ulike tjenester. Det er for eksempel grunn til å tro at fordelingshensyn har mindre betydning for avgiftsnivået i teknisk sektor enn for foreldrebetaling i barnehage og skolefritidsordning. Høy partikonsentrasjon i kommunestyret gir grunnlag for stabile flertallskoalisjoner og en sterk politisk ledelse. Det forventes at en sterk politisk ledelse har bedre forutsetninger for å motstå press fra ulike interessegrupper om å øke kvaliteten og omfanget av tjenestetilbudet, noe som gir grunnlag for lavere brukerbetaling.

To av de tre analysene for tekniske tjenester (avløpssektoren og panel-analysen av VAR-tjenestene) er i overensstemmelse med disse hypotesene, og de gir nokså like anslag på de kvantitative effektene. En økning i sosialistandelen på 10 %-poeng vil øke avgiftsnivået med om lag 3 %, mens en økning i partikonsentrasjonen på 10 %-poeng vil redusere avgiftsnivået med 6 %. Om lag samme kvalitative og kvantitative effekt dokumenteres for foreldrebetaling i skolefritidsordning. De to politiske variablene synes å ha liten betydning for foreldrebetaling i barnehager.

1.4 Nærmere om kostnadsdekning i avløpssektoren

Kostnadsdekningen i avløpssektoren er ikke eksplisitt analysert i tabell 1.4, men resultatene har klare implikasjoner for hvordan de ulike forklaringsvariablene påvirker kostnadsdekningen. En kostnadsøkning bidrar til lavere kostnadsdekning fordi brukerbetalingen øker relativt mindre enn kostnadene. For de øvrige variablene vil en positiv (negativ) effekt bety at kostnadsdekningen øker (reduseres) siden analysen er betinget med hensyn på kostnadene. Med utgangspunkt i gjennomsnittsverdiene for 1996 (95 % kostnadsdekning) kan de kvantitative effektene oppsummeres på følgende måte:

- Kostnadsdekningen reduseres til 91 % dersom kostnadene øker med 10 %.
- Kostnadsdekningen reduseres til 88 % dersom kommunens frie inntekter øker med 10 %.
- Kostnadsdekningen øker til 102 % dersom privatdisponibel inntekt øker med 10 %.
- Kostnadsdekningen øker til 97 % dersom andel innbyggere 0-6 år øker med 1 %-poeng.
- Kostnadsdekningen øker til 99 % dersom sosialistandelen øker med 10 %-poeng.
- Kostnadsdekningen reduseres til 89 % dersom partikonsentrasjonen øker med 10 %-poeng.

Gjennomsnittlig kostnadsdekning økte fra 88 % i 1994 til 95 % i 1996, og i hvert av de tre årene var det om lag 100 kommuner som hadde en kostnadsdekning over 100 %. En kostnadsdekning over 100 % kommer ikke nødvendigvis i konflikt med selvkostprinsippet. Kommunene har anledning til å la avgiftsinntektene overstige

kostnadene for et enkelt år dersom avgiftene holdes innenfor selvkost over en periode på 3-5 år. Men selv om en ser årene 1994-1996 under ett, er det så mange som 45 kommuner som har en kostnadsdekning over 100 % alle tre år. Og om lag halvparten av disse har en gjennomsnittlig kostnadsdekning over 125 % i denne 3-års perioden.

En sammenlikning av de 50 kommunene med høyest kostnadsdekning og de 50 kommunene med lavest kostnadsdekning i 1996 viser at det som særlig skiller de to gruppene er kostnadsnivået i avløpssektoren. Kommunene med høy kostnadsdekning har lave kostnader (35 % under landsgjennomsnittet), mens kommunene med lav kostnadsdekning har høye kostnader (145 % over landsgjennomsnittet). Begge gruppene har brukerbetaling under landsgjennomsnittet. Her ligger kommunene med høy og lav kostnadsdekning henholdsvis 9 % og 29 % under landsgjennomsnittet.

Kommuner med lav kostnadsdekning er videre kjennetegnet med høye kommunale inntekter, lavt privat inntektsnivå og et lavt innbyggertall. Det er altså snakk om kommuner som har betydelige kostnadsulempen i avløpssektoren, som har råd til å subsidiere tjenesten, og som har innbyggere med relativt lav betalingsevne. Kommunene med høy kostnadsdekning er større enn landsgjennomsnittet, har lave kommunale inntekter og privat inntekt om lag på landsgjennomsnittet.

1.5 Sammenhengen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning

Hvordan er sammenhengen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning? Har kommuner med høy barnehagedekning høy eller lav foreldrebetaling? Ulike forhold kan trekke i ulik retning, og vi vil her gjøre rede for tre mulige kilder til samvariasjon. Den første hypotesen tar utgangspunkt i at kommunene har svært ulike økonomiske forutsetninger. Gitt at gode økonomiske rammebetingelser bidrar til høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling, forventes en negativ samvariasjon mellom foreldrebetaling og barnehagedekning.

Foreldrebetaling og barnehagedekning er ikke en ren refleksjon av økonomiske rammebetingelser, men påvirkes også av kommunens prioriteringer. Dersom en kommune bestemmer seg for å prioritere barnehagesektoren, så kan dette både bety høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling. Dette trekker også i retning av at foreldrebetaling og barnehagedekning er negativt korrelert. På den andre siden kan høy foreldrebetaling bidra til å finansiere ytterligere barnehageutbygging, og dette trekker i retning av en positiv korrelasjon mellom de to variablene.

Analyseresultatene viser at foreldrebetaling og barnehagedekning er negativt korrelert i de høyeste inntektsklassene (inntekt på henholdsvis 375 000 og 400 000 kroner per år), og denne samvariasjonen er statistisk signifikant. Men er dette et resultat av ulike økonomiske forutsetninger eller at kommuner som prioriterer barnehagesektoren satser på både høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling? For å undersøke dette nærmere korrigeres både foreldrebetalingen og barnehagedekningen for forskjeller i økonomiske rammebetingelser, og deretter beregnes korrigerte

korrelasjonskoeffisienter.⁸ De korrigerte korrelasjonskoeffisientene er signifikant negative, men lavere (i tallverdi) enn de ukorrigerte. Dette innebærer at den negative samvariasjonen dels skyldes ulike økonomiske rammebetingelser (de korrigerte korrelasjonene er svakere enn de ukorrigerte) og dels at kommuner som prioriterer barnehager satser på både høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling (de korrigerte korrelasjonskoeffisientene er signifikant negative). Hypotesen om at høy foreldrebetaling bidrar til å finansiere høy barnehagedekning synes å ha liten empirisk relevans for de høyeste inntektsklassene.

For den laveste inntektsklassen (husholdningsinntekt lik 100 000 kroner) er det imidlertid en positiv samvariasjon mellom foreldrebetaling og barnehagedekning. Det betyr at kommuner med sterkt inntektsgraderte betalingssatser gjennomgående har lav barnehagedekning.

1.6 Vekst i brukerbetaling 1992-1996

På 1990-tallet har betalingssatsene for VAR-tjenester og barnehager og eldreomsorg vokst raskere enn det generelle prisnivået, se for eksempel rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (juni 1999). Men utviklingen i betalingssatsene varierer mye fra kommune til kommune. Det er følgelig av interesse å undersøke hvorfor ulike kommuner har ulik utvikling over tid.

Ulik vekst i betalingssatsene kan for det første forklares ved ulik utvikling i faktorer som er viktige for å forklare forskjeller i nivået på brukerbetalingen.⁹ En kraftig vekst i brukerbetalingen kan for eksempel skyldes at kommunen har hatt svak vekst i de frie inntektene, og omvendt kan sterk vekst i frie inntekter bidra til lav vekst i brukerbetalingen. En annen hypotese er at veksten i brukerbetaling er sterk (svak) blant kommuner som hadde lav (høy) brukerbetaling i utgangspunktet. Dette kan benevnes konvergenshypotesen. Både selvkostprinsippet og konkurranse mellom kommuner (målestokkonkurranse eller direkte konkurranse om personer og bedrifter) kan bidra til konvergens i brukerbetalingen.

De empiriske analysene gir sterk støtte til konvergenshypotesen. Både for VAR-tjenestene og barnehager er det en klar tendens til veksten i brukerbetaling i perioden 1992-1996 var sterkest blant kommunene som hadde lave VAR-avgifter og lav foreldrebetaling i 1992. En kommune som i 1992 hadde VAR-avgifter 25 % under landsgjennomsnittet ville i 1996 "bare" ligge 19 % under landsgjennomsnittet. Det betyr at en $\frac{1}{4}$ av den relative forskjellen er eliminert i løpet av 4 år. For foreldrebetaling i barnehager skjer konvergens noe raskere.

⁸ Det utføres regresjonsanalyser med korrigert inntekt som uavhengig variabel og foreldrebetaling og barnehagedekning som avhengige variable. Den korrigerte korrelasjonskoeffisienten er korrelasjonskoeffisienten mellom residualene fra disse analysene.

⁹ Tabell 4 viser en rekke relevante forklaringsfaktorer.

Faktorer som kan forklare forskjeller i nivået på brukerbetalingen har relativt liten betydning for utviklingen over tid. Forskjeller i frie inntekter er for eksempel viktig for å forklare forskjeller i nivået på brukerbetalingen, men ulik vekst i frie inntekter kan ikke forklare ulik vekst i brukerbetaling. For VAR-avgiftene er avgiftsnivået i 1992 den eneste signifikante forklaringsfaktoren. Når det gjelder foreldrebetaling i barnehager, har endring i renteutgifter og politiske faktorer en viss betydning for veksten i tillegg til nivået på foreldrebetalingen i 1992. Sterk reduksjon i netto renteutgifter, lav andel sosialistiske representanter i kommunestyret og høy partikonsentrasjon har bidratt til lav vekst i foreldrebetalingen.

Utviklingen over tid er altså i hovedsak preget av konvergens. Kommuner med lav brukerbetaling i utgangspunktet har den sterkeste veksten i betalingssatsene, og vice versa. Dette er i seg selv et interessant resultat, men det innebærer at analysene gir liten informasjon om årsakene til den generelle veksten i brukerbetalingen. Spørsmål som "Hvorfor øker betalingssatsene for kommunale tjenester år etter år?" og "Hvorfor er veksten i betalingssatsene høyere enn den generelle prisveksten?" er fortsatt ubesvarte.

1.7 Politikernes holdning til brukerbetaling

Politikernes holdninger til brukerbetaling er undersøkt i en intervjuundersøkelse blant kommunepolitikere i 80 kommuner. Undersøkelsen ble utført i 1998 og omfatter om lag 2 600 lokalpolitikere. Politikerne ble blant annet bedt om å ta stilling til hvilke argumenter de vil legge vekt på når de vurderer et forslag om å øke avgifter og gebyrer i egen kommune. Følgende argumenter ble oppgitt:

- Økte avgifter og gebyrer er nødvendig for å motvirke svak skatteinntang
- Økte avgifter og gebyrer er nødvendig for å motvirke lav vekst i statlige overføringer
- Økte avgifter og gebyrer er nødvendig for å opprettholde det kommunale tjenestetilbudet
- Økte avgifter og gebyrer vil begrense innbyggernes bruk av kommunale tjenester

For hvert argument er det 4 svaralternativer; (i) svært viktig, (ii) ganske viktig, (iii) lite viktig, og (iv) ikke viktig i det hele tatt.

I de tre første svaralternativene er brukerbetalingen finansielt motivert i den forstand at økt brukerbetaling betraktes som et virkemiddel for å opprettholde kommunens inntekter og standarden på tjenestetilbudet. Resultatene viser at det har stor betydning for svarfordelingen hvordan det finansielle motivet framstilles. Mens henholdsvis 36 % og 43 % av politikerne betrakter svak skatteinntang og lav vekst i statlige overføringer som ganske viktig eller svært viktig, er det om lag dobbelt så mange (78 %) som mener at opprettholdelse av det kommunale tjenestetilbudet er et ganske viktig eller svært viktig argument for å øke brukerbetalingen.

Det er en nokså klar sammenheng mellom politikernes plassering langs venstre-høyre aksene og deres holdning til brukerbetaling som finansielt virkemiddel. Politikerne på venstresiden, mener i større utstrekning enn politikerne på høyresiden, at det er viktig å ta hensyn til kommunens inntekter og tjenestetilbud når en skal ta stilling til et forslag om å øke brukerbetalingen.

I økonomisk teori betraktes brukerbetaling først og fremst som et virkemiddel for å begrense bruken av kommunale tjenester. Svarfordelingen for det fjerde svaralternativet viser at politikerne legger liten vekt på slike effektivitetsbetraktninger. Om lag 70 % mener at dette svaralternativet er lite viktig eller ikke viktig i det hele tatt.

Politikerne er også spurt om i hvilken grad de mener brukerbetaling bør benyttes for henholdsvis barnehager, eldreomsorg, VAR-tjenester og renovasjon. Svaralternativene er; (i) i svært høy grad, (ii) i ganske høy grad, (iii) i liten grad, og (iv) ikke i det hele tatt. Det framgår at politikerne er mer villige til å benytte brukerbetaling for VAR-tjenester og byggesaksbehandling enn for velferdstjenestene barnehager og eldreomsorg. Politikerene på venstresiden er, i mindre grad enn politikerne på høyresiden, villige til å benytte brukerbetaling for barnehager og eldreomsorg, mens det motsatte er tilfelle for VAR-tjenester og byggesaksbehandling.

2. TEKNISK SEKTOR

2.1 Innledning

Ulike avgifter og gebyrer i teknisk sektor utgjorde i alt 11 milliarder kroner i 1997. Det meste av dette (8.7 milliarder kroner) er relatert til de såkalte VAR-tjenestene (vann, avløp og renovasjon). I teknisk sektor er kommunenes frihet til å fastsette brukerbetalingen begrenset av det såkalte selvkostprinsippet. Inntektene i form av brukerbetaling kan ikke overskride kommunens drifts- og kapitalkostnader. Det er likevel anledning til å la brukerbetalingen overstige kostnadene for ett enkelt år dersom brukerbetalingen innenfor en periode på 3-5 år holder seg innenfor rammen av nødvendige utgifter. Selvkostprinsippet innebærer ikke at kommunene er forpliktet til å fullfinansiere tjenestene gjennom brukerbetaling. De kan helt eller delvis subsidiere tjenestene. Det eneste unntaket fra denne regelen er renovasjon hvor kommunene er forpliktet til å dekke kostnadene gjennom brukerbetaling. Den betydelige variasjonen i renovasjonsavgift kommunene imellom er imidlertid en indikasjon på at denne reguleringen ikke er særlig effektiv.

I dette kapitlet utnytter vi tre ulike datakilder for brukerbetaling i teknisk sektor. I kapittel 2.2 studerer vi forskjeller i brukerbetaling kommunene imellom ved å benytte et datasett fra Statistisk sentralbyrå om kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren. Analysen omfatter perioden 1994-1996. I kapittel 2.3 utføres tilsvarende analyser på grunnlag av data fra Norsk familieøkonomi. Dette datasettet er tverrsnittsmateriale for 1996 og omfatter brukerbetaling for vann, kloakk, renovasjon og feiing. I kapittel 2.4 sammenliknes resultatene i 2.2 og 2.3 med funnene i en studie utført av Borge (1999). Kapittel 2.5 studerer veksten i brukerbetaling i perioden 1992-1996 på grunnlag av en utvalgsundersøkelse fra Huseiernes landsforbund.

2.2 Kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren

Statistisk sentralbyrå har siden 1994 innhentet informasjon om kostnader og brukerbetaling i den kommunale avløpssektoren. I denne rapporten er analyseperioden 1994-1996, og dataene er hentet fra Essilfie (1996a, 1996b) og Hass (1997). Kostnadene omfatter både FDV- og kapitalkostnader. FDV-kostnader er kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. Forvaltningskostnader er sektorens andel av kostnadene til kommuneadministrasjon, mens drifts- og vedlikeholdskostnader inkluderer lønn, sosiale utgifter, drift av utstyr og transportmidler, og vedlikehold av bygninger og anlegg. Kapitalkostnader er avskrivninger og renter på investeringer. Kapitalkostnadene beregnes som en annuitet over investeringens levetid (20 år). Det benyttes en rente som tilsvarer renten for lån i kommunalbanken (20 års løpetid) pluss 1 %-poeng. Det "siste" %-poenget skal ta hensyn til risiko. Hverken FDV-kostnader

eller kapitalkostnader omfatter kostnader som er dekket ved tilskudd, refusjoner, tomtepriser eller belastning av grunneier.

Brukerbetalingen i avløpssektoren består av tilknytningsavgift og årsavgift. I analysene benyttes summen av innkrevd tilknytningsavgift og innkrevd årsavgift. Både kostnader og brukerbetaling normaliseres i forhold til antall abonnenter. En abonnent er definert som tre personenheter. Gjennomsnittlig utslipp fra en person tilsvarende en personenheter. Utslipp fra industri regnes om til personenheter. Kostnadsdekningen beregnes som innkrevde gebyrer per abonnent i % av kostnader per abonnent.

Tabell 2.1: Kostnader, brukerbetaling og kostnadsdekning i avløpssektoren. Veide gjennomsnitt. 1994-1996.

År	Kostnad ^{a)}	Brukerbetaling ^{a)}	Kostnadsdekning ^{b)}	Andel med k-dekn. over 100 % ^{b)}
1994	2 162	1 897	88	23
1995	2 228	2 053	92	23
1996	2 079	1 981	95	26

^{a)}Kroner per abonnent, løpende priser ^{b)}Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.1 viser landsgjennomsnittene for kostnader, brukerbetaling og kostnadsdekning i årene 1994-1996. Perioden sett under ett har det vært en nominell reduksjon i kostnadene på 4 % og en nominell økning i brukerbetalingen på 4 %. Dette har medført at kostnadsdekningen har økt fra 88 % i 1994 til 95 % i 1996. Det er et betydelig antall kommuner som har kostnadsdekning over 100 %, og andelen har økt noe, fra 23 % i 1994 til 26 % i 1996.

Tabell 2.2 viser kostnader, brukerbetaling og kostnadsdekning i avløpssektoren for kommunene gruppert etter fylke. Kostnaden per abonnent er høyest i Oppland, Buskerud og Agderfylkene, og lavest i Nordland, Troms og Finnmark. Det framgår også at fylkene med høye kostnader har brukerbetaling betydelig over landsgjennomsnittet, men likevel kostnadsdekning under landsgjennomsnittet. Kommunene i Vestfold, Hordaland og Troms, samt Oslo, har en gjennomsnittlig kostnadsdekning over 100 %.

Tabell 2.2: Kostnader, brukerbetaling og kostnadsdekning i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter fylke. Veide gjennomsnitt. 1996.

Fylke	KOSTNAD^{a)}	Brukerbetaling^{a)}	Kostnadsdekning^{b)}
Østfold	2 841	2 758	97
Akershus	2 378	2 053	86
Oslo	2 075	2 359	114
Hedmark	2 715	2 356	87
Oppland	3 755	2 574	69
Buskerud	3 240	2 740	85
Vestfold	2 335	2 469	106
Telemark	2 892	2 851	99
Aust-Agder	3 455	2 999	87
Vest-Agder	3 035	2 472	81
Rogaland	1 959	1 745	89
Hordaland	1 562	1 786	114
Sogn og Fjordane	1 927	1 726	90
Møre og Romsdal	1 564	1 481	95
Sør-Trøndelag	1 337	1 329	99
Nord-Trøndelag	2 153	2 036	95
Nordland	783	726	93
Troms	1 335	1 609	121
Finnmark	1 137	1 034	91
Samlet	2 079	1 981	95

^{a)}Kroner per abonnent ^{b)}Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tabell 2.3 er kommunene gruppert etter antall innbyggere. Hovedtendensen er at kostnadene avtar med økende innbyggertall og at brukerbetalingen øker. Dette resulterer i at kostnadsdekningen øker med antall innbyggere. Mens kommunene med færre enn 2 000 innbyggere i gjennomsnitt har en kostnadsdekning under 50 %, har kommunene med over 20 000 innbyggere en gjennomsnittlig kostnadsdekning over 100 %. Og det er ikke bare kostnadsdekningen som er lavere. Nivået på brukerbetalingen er også lavere til tross for at kostnadene er betydelig høyere.

Tabell 2.3: Kostnader, brukerbetaling og kostnadsdekning i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter antall innbyggere. Veide gjennomsnitt. 1996.

Antall innbyggere	Kostnad^{a)}	Brukerbetaling^{a)}	Kostnadsdekning^{b)}
0 – 1 000	4 070	1 995	49
1 000 – 2 000	3 189	1 317	41
2 000 – 3 000	2 677	1 612	60
3 000 – 4 000	2 392	1 712	72
4 000 – 5 000	2 070	1 426	69
5 000 – 10 000	2 337	1 946	83
10 000 – 20 000	1 862	1 736	93
20 000 – 50 000	2 108	2 150	102
50 000 -	1 991	2 143	108
Samlet	2 079	1 981	95

^{a)}Kroner per abonnent ^{b)}Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.4 viser kostnader, brukerbetaling og kostnadsdekning for kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. I denne enkle oppstillingen er det ingen klar sammenheng mellom kommunens inntektsnivå og kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren. Gruppen med lavest korrigert inntekt har riktignok den høyeste brukerbetalingen per abonnent, men den nest høyeste brukerbetalingen finner vi i kommuner med inntektsnivå 20-50 % over landsgjennomsnittet. Hvis vi ser bort fra sistnevnte gruppe, er det imidlertid en klar tendens til at kostnadsdekningen avtar med økende inntektsnivå.

Tabell 2.4: Kostnader, brukerbetaling og kostnadsdekning i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. Veide gjennomsitt. 1996.

Korrigert inntekt per innb. ^{a)}	Kostnad ^{b)}	Brukerbetaling ^{b)}	Kostnadsdekning ^{c)}
80 – 90	2 535	2 511	99
90 – 100	1 790	1 666	93
100 – 110	2 157	1 900	88
110 – 120	1 958	1 234	63
120 – 150	2 021	2 094	104
150 -	2 898	1 397	48
Samlet	2 079	1 981	95

^{a)}Indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 100

^{b)}Kroner per abonnent

^{c)}Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.5 viser mer omfattende analyser av variasjonen i brukerbetaling per abonnent basert på data for årene 1994-1996. Her er det utført regresjonsanalyser av hvordan brukerbetalingen påvirkes av kostnadene, kommunens økonomi, privat inntekt, demografi og politiske faktorer.

Tabell 2.5: Regresjonanalyser. Avhengig variabel er kostnader per abonnent i avløpssektoren. T-verdier i parentes.

	A	B	C	D	E
Kostnad per abonnent	0.519 (28.76)	0.519 (21.06)	0.476 (21.61)	0.560 (27.90)	0.530 (18.44)
Frie inntekter	-0.803 (-13.83)	-0.803 (-10.74)	-0.714 (-9.50)	-0.656 (-8.10)	-0.799 (-13.68)
Netto renteutgifter	0.101 (0.39)	0.101 (0.22)	-0.152 (-0.57)	-0.442 (-2.30)	0.128 (0.48)
Privatdisponibel inntekt	0.608 (4.08)	0.608 (4.02)	0.747 (4.02)	0.582 (3.21)	0.612 (4.10)
Andel innbyggere 0-6 år	0.548 (0.44)	0.548 (0.41)	2.282 (1.68)	1.038 (0.69)	0.684 (0.53)
Andel innbyggere 7-15 år	-2.743 (-2.54)	-2.743 (-2.43)	-0.807 (-0.66)	-2.319 (-1.77)	-2.767 (-2.56)
Andel innbyggere 80 år og over	-1.191 (-1.06)	-1.191 (-0.94)	-0.104 (-0.08)	-2.241 (-1.48)	-1.187 (-1.05)
Sosialistandel	0.340 (3.24)	0.340 (2.99)	0.383 (3.42)	0.471 (3.07)	0.341 (3.25)
Partikonsentrasjon	-0.482 (-3.01)	-0.482 (-2.40)	-0.646 (-3.90)	-0.745 (-3.04)	-0.490 (-3.05)
Metode	OLS	Robuste st.avvik	Fylkes-dummies	Random Effects	IV
R ² _{adj}	0.520	0.520	0.540		0.520

Merknader: Tidsdummier er inkludert i samtlige modeller.

I kolonne A er modellen estimert med vanlig minste kvadraters metode (OLS). Det framgår at elastisiteten av kostnadene med hensyn på brukerbetalingen er 0.52 og statistisk utsagnskraftig. En elastisitet på 0.52 betyr at brukerbetalingen øker med 5.2 % dersom kostnadene øker med 10 %. Gitt at elastisiteten er mindre enn 1, vil en kostnadsøkning gi lavere kostnadsdekning. Hvis vi tar utgangspunkt i gjennomsnittsverdiene for kostnader, brukerbetaling og kostnadsdekning for 1996, så vil en kostnadsøkning på 10 % redusere kostnadsdekningen med 4 %-poeng, fra 95 % til 91%.

Kommunens frie inntekter har en signifikant negativ effekt på brukerbetalingen. Den estimerte elastisiteten er -0.8, noe som innebærer at en inntektsøkning på 10 % vil redusere brukerbetalingen med 8 %. Når brukerbetalingen reduseres for gitte kostnader, vil også kostnadsdekningen bli redusert, Hvis vi igjen tar utgangspunkt i gjennomsnittsverdiene for 1996, så vil en inntektsøkning på 10 % redusere kostnadsdekningen fra 95 % til 88 %. Det andre målet som fanger opp kommunens økonomi, netto renteutgifter som andel frie inntekter, har ingen signifikant effekt på brukerbetaling og kostnadsdekning.

Innbyggernes private inntekt har som ventet en signifikant positiv effekt på brukerbetaling og kostnadsdekning.¹⁰ Den estimerte elastisiteten på 0.6 innebærer at en

¹⁰ Hypotesene er nærmere diskutert i kapittel 1.3.

inntektsøkning på 10 % vil øke brukerbetalingen med 6 %. Kostnadsdekningen forventes å øke fra 95 % til 101 % dersom vi tar utgangspunkt i gjennomsnittsverdiene for 1996.

De politiske variablene er begge statistisk utsagnskraftige og med forventet fortegn. Økt sosialistisk representasjon i kommunestyret øker brukerbetalingen og kostnadsdekningen, mens større partikonsentrasjon i kommunestyret (målt ved en såkalt Herfindahl-indeks) har motsatt effekt. En økning i andel sosialistiske representanter med 10 %-poeng vil øke brukerbetalingen med 3.4 % og kostnadsdekningen fra 95 % til 99 % når vi tar utgangspunkt i gjennomsnittsverdiene for 1996. En økning i partikonsentrasjonen med 10 %-poeng vil redusere brukerbetalingen med 4.8 %. Kostnadsdekningen reduseres fra 95 % til 91 % under samme forutsetninger som over.

Vi forventet at flere barn i barnehagealder, flere grunnskoleelever og flere eldre ville bidra til å øke brukerbetalingen for å finansiere økt tjenesteproduksjon i disse sektorene. Andel barn 0-6 år har forventet fortegn, men effekten er ikke statistisk signifikant. Andel barn 7-15 år og andel eldre 80 år kommer ut med negative fortegn, og andel barn 7-15 år er statistisk signifikant.

I det datamaterialet som her benyttes kan heteroskedastisitet (varierende restledssvarians mellom kommuner) være et potensielt problem. Dersom restleddene er heteroskedastiske, så kan signifikanstestene fra vanlig minste kvadraters være misvisende. I kolonne B har vi tatt hensyn til dette problemet ved å rapportere t-verdier som er robuste for mulig heteroskedastisitet, etter en metode utviklet av White (1980). Det framgår at denne korreksjonen har relativt liten betydning for t-verdiene og dermed for konklusjonene som er trukket foran.

I kolonne C inkluderer vi fylkesdummier i tillegg til de øvrige forklaringsvariablene. De vesentligste endringene er at andel barn 7-15 år ikke lenger er signifikant negativ, og at andel barn 0-6 år nå blir signifikant med forventet fortegn. En økning i andel barn 0-6 år med 1 %-poeng vil øke brukerbetalingen med vel 2 %. Og med utgangspunkt i gjennomsnittsverdiene for 1996 vil kostnadsdekningen øke fra 95 % til 97 %. Av mindre endringer kan vi nevne at elastisiteten til frie inntekter blir noe lavere i tallverdi, og at elastisiteten til privat disponibel inntekt og Herfindahl-indeksen blir noe høyere i tallverdi. Modellens forklaringskraft påvirkes relativt lite av at fylkesdummier inkluderes.

I kolonne D tillater vi kommunespesifikke effekter som er ukorrelerte med forklaringsvariablene i modellen (Random Effects). Dette er en estimeringsmetode som tar eksplisitt hensyn til at vi her benytter panel-data (kombinert tverrsnitt og tidsserie). Bortsett at elastisiteten for frie inntekter blir lavere i tallverdi og at effekten av Herfindahl-indeksen blir betydelig høyere i tallverdi, så endres resultatene nokså lite sammenliknet med kolonne A.

En innvending mot regresjonene i kolonnene A-D er at det kan oppstå et simultanitetsproblem fordi brukerbetaling og kostnad begge er et resultat av kommunens egne beslutninger, noe som kan gi skjeve estimatorer. I kolonne E tar vi hensyn til dette ved å benytte kommunestørrelse, bosettingsmønster og fylkesdummier som instrumentvariable (IV) for kostnadene. Da resultatene endres relativt lite sammenliknet med kolonne A, synes ikke simultanitetsskjevhet å være noe problem.

Gjennomsnittlig kostnadsdekning økte fra 88 % i 1994 til 95 % i 1996 (se tabell 2.1), og i hvert av de tre årene var det om lag 100 kommuner som hadde en kostnadsdekning over 100 %. En kostnadsdekning over 100 % kommer ikke nødvendigvis i konflikt med selvkostprinsippet. Kommunene har anledning til å la avgiftsinntektene overstige kostnadene for et enkelt år dersom avgiftene holdes innenfor selvkost over en periode på 3-5 år. Men selv om en ser årene 1994-1996 under ett, er det så mange som 45 kommuner som har en kostnadsdekning over 100 % alle tre år. Og om lag halvparten av disse har en gjennomsnittlig kostnadsdekning over 125 % i denne 3-års perioden.

Tabell 2.6: Sammenlikning av kommuner med høy og lav kostnadsdekning. Veide gjennomsnitt. 1996.

Kostnadsdekning	Kostnader	Brukerbet.	Korrigert inntekt	Privat Inntekt	Antall Innbyggere
Høy	1 355	1 810	95	71 567	15 856
Lav	5 087	1 316	109	61 217	1 391
Samlet	2 079	1 981	100	72 675	10 046

Tabell 2.6 gir et nærmere bilde av hva som kjennetegner kommuner med henholdsvis høy og lav kostnadsdekning. Tabellen omfatter de 50 kommunene med høyest kostnadsdekning og de 50 kommunene med lavest kostnadsdekning i 1996. De to gruppene har en gjennomsnittlig kostnadsdekning på henholdsvis 134 % og 26 %. Det som særlig skiller de to gruppene er kostnadsnivået i avløpssektoren. Kommunene med høy kostnadsdekning har lave kostnader (35 % under landsgjennomsnittet), mens kommunene med lav kostnadsdekning har høye kostnader (145 % over landsgjennomsnittet). Begge gruppene har brukerbetaling under landsgjennomsnittet. Her ligger kommunene med høy og lav kostnadsdekning henholdsvis 9 % og 29 % under landsgjennomsnittet.

Kommuner med lav kostnadsdekning er videre kjennetegnet med høye kommunale inntekter, lavt privat inntektsnivå og et lavt innbyggertall. Det er altså snakk om kommuner som har betydelige kostnadsulempere i avløpssektoren, som har råd til å subsidiere tjenesten, og som har innbyggere med relativt lav betalingsevne. Kommunene med høy kostnadsdekning er større enn landsgjennomsnittet, har lave kommunale inntekter og privat inntekt om lag på landsgjennomsnittet.

2.3 Brukerbetaling for vann, avløp, renovasjon og feiing

Det eksisterer to datakilder for brukerbetaling knyttet til vann, avløp, renovasjon og feiing. Huseiernes landsforbund (i samarbeid med Statistisk sentralbyrå fra 1994) har samlet inn data for et utvalg av kommuner siden 1991. Undersøkelsen omfatter 100 større og 24 mindre kommuner. Norsk familieøkonomi har siden 1996 innhentet tilsvarende data for samtlige kommuner. Dataene fra Huseiernes landsforbund er tidligere utnyttet av Borge (1999) som har utført regresjonsanalyser av samme type som i kapittel 2.2. I det følgende vil vi utnytte dataene fra Norsk familieøkonomi for å undersøke om dette datamaterialet gir tilsvarende resultater.

Norsk familieøkonomi tar utgangspunkt i en familie på 4 som bor i en enebolig på 200 m² bruttoareal. De har 2 toalett, 1 bad og et vannforbruk på 250 m³ per år. Boligen har 1 pipe. Det er innhentet opplysninger direkte fra den enkelte kommuner om hva denne (standard)familien må betale i avgift for vann, kloakk, renovasjon og feiing. Avgiftene for vann og kloakk omfatter bare årsavgiften, ikke tilknytningsavgiften.

I gjennomsnitt må standardfamilien betale 5 650 kroner i samlet avgift for vann, kloakk, renovasjon og feiing. Av dette utgjør vann 34 %, kloakk 41 %, renovasjon 22 % og feiing 3 %. Forskjellen mellom topp og bunn er betydelig. Brukerbetalingen varierer fra 1 616 kroner i kommunen med den laveste brukerbetalingen til 12 454 kroner i kommunen med den høyeste. Om lag halvparten av kommunene har brukerbetaling mellom 4 500 kroner og 7 000 kroner.

Tabell 2.7: Brukerbetaling for vann, avløp, renovasjon og feiing. Kommunene gruppert etter fylke. 1996.

Fylke	Vann	Avløp	Renovasjon	Feiing	Total
Østfold	1 973	3 670	1 084	158	6 884
Akershus	3 022	3 376	1 091	166	7 655
Oslo	844	1 983	1 745	101	4 673
Hedmark	2 471	3 791	1 058	195	7 515
Oppland	2 218	3 254	1 057	163	6 692
Buskerud	2 243	3 334	1 102	163	6 842
Vestfold	1 229	2 320	1 200	164	4 913
Telemark	1 692	2 988	1 099	161	5 940
Aust-Agder	1 686	2 613	995	159	5 453
Vest-Agder	1 275	2 346	1 082	141	4 844
Rogaland	1 298	1 484	1 192	127	4 100
Hordaland	1 683	1 727	1 282	181	4 873
Sogn og Fjordane	1 846	1 639	1 504	192	5 181
Møre og Romsdal	1 859	1 611	1 246	163	4 879
Sør-Trøndelag	2 055	2 061	1 252	195	5 562
Nord-Trøndelag	2 082	2 407	1 302	194	5 985
Nordland	1 826	1 701	1 281	175	4 983
Troms	2 121	1 884	1 536	175	5 715
Finnmark	1 860	1 866	1 402	170	5 298
Samlet	1 924	2 328	1 228	170	5 650

Kilde: Norsk familieøkonomi

Tabell 2.7 viser avgifter for vann, avløp, renovasjon og feiing for kommunene gruppert etter fylke. Avgiftsnivået er høyest i Akershus, Hedmark; Østfold og

Buskerud. Kommunene i disse fylkene ligger 20-35 % over landsgjennomsnittet. Det laveste avgiftsnivået finner vi i Oslo og blant kommunene i Rogaland, Vest-Agder og Troms. Disse fylkene ligger 12-27 % under landsgjennomsnittet.

I tabell 2.8 er kommunene gruppert etter antall innbyggere. Det er en klar tendens til at avgiftsnivået øker med økende innbyggertall. Mens kommunene med færre enn 2 000 innbyggere har et gjennomsnittlig avgiftsnivå under 5 000 kroner, har kommunene med over 20 000 innbyggere et gjennomsnittlig avgiftsnivå over 6 000 kroner. Denne sammenhengen mellom avgiftsnivå og kommunestørrelse skyldes først og fremst avløpssektoren. For vann, renovasjon og feiing er det ingen systematisk sammenheng mellom avgiftsnivå og kommunestørrelse.

Tabell 2.8: Avgifter for vann, avløp, renovasjon og feiing. Kommunene gruppert etter antall innbyggere. 1996.

Antall innbyggere	Vann	Avløp	Renovasjon	Feiing	Total
0 – 1 000	1 546	1 550	1 259	150	4 505
1 000 – 2 000	1 675	1 811	1 292	165	4 943
2 000 – 3 000	1 896	2 038	1 275	176	5 385
3 000 – 4 000	2 031	2 307	1 234	178	5 750
4 000 – 5 000	1 961	2 201	1 188	175	5 525
5 000 – 10 000	2 028	2 595	1 225	174	6 022
10 000 – 20 000	2 151	2 853	1 168	168	6 340
20 000 – 50 000	1 836	2 797	1 143	166	5 942
50 000 -	1 909	3 184	1 194	143	6 430
Samlet	1 924	2 328	1 228	170	5 650

Kilde: Norsk familieøkonomi

Tabell 2.9 viser brukerbetaling for vann, avløp, renovasjon og feiing for kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. Det er klar tendens til at samlet brukerbetaling avtar med økende inntektsnivå. Mens kommunene med korrigert inntekt over 120 % av landsgjennomsnittet har en gjennomsnittlig brukerbetaling under 5 000 kroner, så har kommunene med korrigert under 90 % av landsgjennomsnittet en gjennomsnittlig brukerbetaling på 6 300 kroner. Det er først og fremst i avløpssektoren at det er en negativ sammenheng mellom brukerbetaling og korrigert inntekt.

Tabell 2.9: Brukerbetaling for vann, avløp, renovasjon og feiing. Kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. 1996.

Korrigert inntekt	Vann	Avløp	Renovasjon	Feiing	Total
80 – 90	1 881	3 109	1 137	176	6 303
90 – 100	1 998	2 503	1 186	172	5 859
100 – 110	2 008	2 272	1 219	170	5 668
110 – 120	1 801	1 736	1 379	173	5 089
120 – 150	1 691	1 630	1 306	157	4 783
150 -	1 711	1 760	1 408	159	5 039
Samlet	1 924	2 328	1 228	170	6 035

Kilde: Norsk familieøkonomi

Tabell 2.10 viser mer omfattende regresjonsanalyser for brukerbetaling for vann, avløp, renovasjon og feiing. Analysene er rene tverrsnittsanalyser basert på data for 1996. Dataene fra Norsk familieøkonomi gir ikke informasjon om kommunenes kostnader ved å produsere tjenestene. Analysene avviker derfor fra de foregående analysene av avløpssektoren ved at vi ikke kan kontrollere for kostnadsnivået. I stedet benyttes kommunestørrelse, bosettingsmønster og fylkes-dummier som proxy-variable.¹¹

Tabell 2.10: Regresjonanalyser. Avhengig variabel er avgifter for vann, avløp, renovasjon og feiing. 1996. T-verdier i parentes.

	Vann	Avløp	Renovasjon	Feiing	Total
Frie inntekter	-0.533 (-3.10)	-0.435 (-2.34)	-0.067 (-0.66)	-0.314 (-2.67)	-0.376 (-3.15)
Netto renteutgifter	0.486 (1.51)	-0.231 (-0.66)	-0.284 (-1.47)	-0.201 (-0.93)	-0.068 (-0.30)
Privatdisponibel inntekt	0.035 (0.10)	0.208 (0.57)	0.007 (0.03)	-0.241 (-1.05)	0.077 (0.33)
Andel bosatt spredt	0.007 (0.06)	-0.037 (-0.30)	-0.101 (-1.49)	0.138 (1.81)	-0.055 (-0.70)
Antall innbyggere	-0.022 (-0.57)	0.072 (1.74)	-0.007 (-0.31)	0.012 (0.47)	0.015 (0.58)
Andel innbyggere 0-6 år	-5.485 (-2.29)	-2.903 (-1.12)	-4.633 (-3.23)	-2.379 (-1.47)	-4.737 (-2.85)
Andel innbyggere 7-15 år	-0.831 (-0.36)	-0.559 (-0.23)	3.037 (2.22)	-2.622 (-1.69)	0.170 (0.11)
Andel innbyggere 80 år og over	-1.555 (-0.66)	1.480 (0.59)	0.192 (0.13)	-2.015 (-1.28)	-0.254 (-0.16)
Sosialistandel	-0.137 (-0.69)	0.094 (0.44)	-0.183 (-1.54)	-0.285 (-2.15)	-0.082 (-0.60)
Partikonsentrasjon	0.323 (1.10)	0.148 (0.47)	0.260 (1.48)	-0.005 (-0.02)	0.180 (0.88)
R^2_{adj}	0.221	0.392	0.193	0.092	0.304

Merknader: Fylkesdummier er inkludert i samtlige modeller. Modellen er estimert med vanlig minste kvadraters metode.

Kommunenes frie inntekter har en signifikant negativ effekt på samlet brukerbetaling, og på brukerbetaling for vann, avløp og feiing. Det er ingen systematisk sammenheng mellom renovasjonsavgiften og kommunenes frie inntekter. For samlet brukerbetaling er den estimerte elastisiteten om lag -0.4, noe som betyr at brukerbetalingen reduseres med 4 % dersom kommunens frie inntekter øker med 10 %. Den estimerte elastisiteten er noe høyere for vann og avløp, og noe lavere for feiing.

Av de øvrige variablene er det bare andel barn i barnehagealder som har signifikant effekt på samlet brukerbetaling. Den negative effekten er imidlertid det motsatte av hva vi forventet. Variabelen har også negativ effekt i de separate analysene av vann, avløp, renovasjon og feiing, og den er statistisk utsagnskraftig for vann og renovasjon.

¹¹ Resultatene blir i stor grad de samme om fylkesdummiene utelates fra analysen.

De øvrige variablene er stort sett insignifikante. De eneste unntakene er at spredt bosettingsmønster bidrar til høy feieavgift, at en høy andel innbyggere i grunnskolealder bidrar til høy renovasjonsavgift, og at sosialistisk innflytelse bidrar til lav feieavgift.

2.4 Sammenlikning med tidligere studie

Det er av interesse å sammenlikne de to analysene i kapittel 2.2 og 2.3 med analyser utført av Borge (1999). De tre analysene er like i den forstand at de studerer brukerbetaling i teknisk sektor med samme metodiske tilnærming. Forskjellen er at de bruker ulike datagrunnlag.

Borge (1999) benytter data fra Huseiernes landsforbund, nærmere bestemt paneldata for et utvalg av kommuner i årene 1992-1996. Materialet har en betydelig overvekt av større kommuner. Antall kommuner varierer fra 87 i 1992 til 120 i 1994-1996. Det totale antall observasjoner er 542. Som avhengig variabel benyttes summen av brukerbetaling for vann, avløp, renovasjon og feiing for en standard bolig. Det legges til grunn en boligstørrelse på 110 m², en tomtestørrelse på ett mål, vannforbruk på 175 m³ per år, ukentlig tømning av en 120 liters søppelkasse og en årlig feiing av ett pipeløp. Hovedresultatene er at økte frie inntekter bidrar til lavere brukerbetaling, at høyere privatdisponibel inntekt øker brukerbetalingen, at økt sosialistisk innflytelse øker brukerbetalingen og at større partikonsentrasjon holder brukerbetalingen nede. Som kostnads-proxies benyttes kommunestørrelse og bosettingsmønster, og det framgår at små kommuner med spredt bosetting har høy brukerbetaling. Befolkningens alderssammensetning har ingen systematisk effekt på brukerbetalingen. Dette er stort sett i overensstemmelse med foregående analyse av den kommunale avløpssektoren rapportert i tabell 2.5. De kvantitative effektene er heller ikke særlig forskjellige. Borge finner for eksempel at frie inntekter har en elastisitet på -0.7 og privatdisponibel inntekt har en elastisitet på 0.6. Tilsvarende elastisiteter i tabell 2.5 var henholdsvis -0.8 og 0.6.

Det er altså analysen i tabell 2.10, basert på data fra Norsk familieøkonomi, som skiller seg fra de to øvrige analysene. Forskjellene er at vi i tabell 2.10 ikke finner effekt av privatdisponibel inntekt, kommunenes renteutgifter og politiske variable. Som i de to øvrige analysene er effekten av frie inntekter signifikant negativ, men den estimerte elastisiteten er noe lavere i tallverdi.

Hvorfor gir analysen basert på data fra Norsk familieøkonomi andre resultater enn analysene basert på data fra Statistisk sentralbyrå og Huseiernes landsforbund? En forklaring kan være at dataene fra Norsk familieøkonomi er et rent tverrsnittsmateriale, mens de to øvrige analysene er basert på paneldata (kombinert tverrsnitt og tidsserie). Hvorvidt denne forklaringen har noe for seg kan undersøkes ved for eksempel å reestimere tabell 2.5 separat for hvert av årene 1994, 1995 og 1996. Vi har reestimert kolonne C (mest lik modellene i tabell 2.10) i tabell 2.5 på denne måten. Det viser seg da at effekten av frie inntekter og privatdisponibel inntekt er stabil over tid, mens

effekten av kommunenes renteutgifter og de politiske variablene blir svakere over tid. Dette indikerer at forskjeller i analyseperiode i noen grad kan forklare at analysen basert på tverrsnittsdata fra Norsk familieøkonomi gir andre resultater enn panelanalysene.

En annen mulig forklaring er at dataene er forskjellige i de ulike undersøkelsene. Dette er undersøkt i tabell 2.11 som viser korrelasjonskoeffisienten mellom de ulike dataseriene. Tallene omfatter bare de kommuner som er med i alle tre undersøkelsene. Den første linjen viser korrelasjonen mellom dataene til Huseiernes landsforbund (HLF) og Norsk familieøkonomi (NFØ). Korrelasjonene for renovasjon og feiing er nær 1, så for disse sektorene synes de to dataseriene å være nokså like. Korrelasjonene for vann og avløp er såpass lave at det ikke er overraskende at data fra henholdsvis Huseiernes landsforbund og Norsk familieøkonomi gir ulike analyseresultater.

Tabell 2.11: Korrelasjonskoeffisienter mellom ulike dataserier for brukerbetaling i teknisk sektor. 1996.

	Vann	Avløp	Renovasjon	Feiing	Total
HLF – NFØ	0.77	0.74	0.93	0.96	0.69
HLF - SSB		0.86			
NFØ - SSB		0.75			

Hva er årsakene til den svake samvariasjonen mellom dataseriene fra Huseiernes landsforbund og Norsk familieøkonomi? En forklaring kan være at det tas utgangspunkt i ulik boligstørrelse og ulikt vannforbruk. Mens Huseiernes landsforbund benytter en bolig på 100 m² med et vannforbruk på 175 m³, så benytter Norsk familieøkonomi en bolig på 200 m² og et vannforbruk på 250 m³. Da prissystemene kan være nokså komplekse, vil dette kunne ha betydning for rankingen av kommunene.

I tillegg til Huseiernes landsforbund og Norsk familieøkonomi, rapporterer også Statistisk sentralbyrå årsavgift i avløpssektoren. De benytter en bolig på 140 m² og legger til grunn at det betales avgift etter areal.¹² De to siste linjene i tabell 2.11 viser at det er sterkere korrelasjon mellom tallene fra Huseiernes landsforbund og Statistisk sentralbyrå enn mellom tallene fra Norsk familieøkonomi og Statistisk sentralbyrå. Dette kan være en indikasjon på at dataene fra Huseiernes landsforbund er bedre enn dataene fra Norsk familieøkonomi. Men det kan også reflektere at Statistisk sentralbyrå benytter en boligstørrelse som ligger nærmere den Huseiernes landsforbund benytter

2.5 Vekst i brukerbetaling over tid

¹² Årsavgiften som diskuteres her er ikke sammenfallende med brukerbetalingen analysert i kapittel 2.2 som omfatter innkrevd tilknytnings- og årsavgift.

Dataene fra Huseiernes landsforbund, som omfatter perioden fra 1991, gir grunnlag for å analysere utviklingen i brukerbetaling over tid. Tabell 2.12 viser at det har vært en betydelig vekst i brukerbetalingen for vann, avløp, renovasjon og feiing i perioden 1991-1996. Den nominelle veksten har i gjennomsnitt vært 7.6 % per år. Med en inflasjon på i underkant av 2 % per år blir realveksten 5.6 % per år.

Tabell 2.12: Nominell og reell vekst i brukerbetaling for vann, avløp, renovasjon og feiing. 1991-1996.

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Nominell vekst	8.1	10.5	6.0	7.3	6.4
Inflasjon ^{a)}	2.3	2.3	1.4	2.4	1.3
Realvekst	5.6	8.0	4.5	4.8	5.1

^{a)}Målt ved konsumprisindeksen.

Kilde: Huseiernes Landsforbund og Statistisk sentralbyrå

Bak den sterke veksten i brukerbetalingen skjuler det seg en svært ulik utvikling kommunene imellom. Hvis vi ser på perioden 1992-1996, så var gjennomsnittlig realvekst 5 % per år blant de 83 kommunene med data for alle år. 14 av kommunene hadde en gjennomsnittlig realvekst under 3 % per år, og 6 av kommunene hadde en reell reduksjon i brukerbetalingen. 13 av kommunene hadde en realvekst på over 8 % per år, og 5 av disse hadde en realvekst på over 10 % per år.

Hvorfor er utviklingen i brukerbetalingen så forskjellig fra kommune til kommune? En mulig hypotese er at kommunene har ulik utvikling i faktorer som er viktige for å forklare forskjeller i nivået på brukerbetalingen. En kraftig økning i brukerbetalingen kan for eksempel skyldes at kommunen har hatt lav vekst i de frie inntektene, mens en sterk vekst i frie inntekter kan gi lav vekst i brukerbetalingen. En annen hypotese er konvergens, det vil si at veksten i brukerbetalingen er lav blant kommuner som hadde høy brukerbetaling i utgangspunktet, og vice versa. Selvkostprinsippet kan være kilde til slik konvergens siden kommuner med høy brukerbetaling i utgangspunktet har et mindre potensiale for høy vekst. I tillegg kan konkurranse mellom kommuner (målestokkonkurranse eller direkte konkurranse om personer og bedrifter) bidra til konvergens i brukerbetalingen.

Tabell 2.13: Korrelasjon mellom vekst i brukerbetaling og aktuelle forklaringsvariable.

	Vann	Avløp	Renovasjon	Feiing	Total
Brukerbetaling 1992	-0.54***	-0.42***	-0.47***	-0.29**	-0.58**
Frie inntekter	0.01	-0.09	-0.11	0.03	-0.05
Netto renteutgifter	0.25**	0.11	-0.06	0.07	0.20*
Privatdisp. inntekt	-0.06	-0.02	-0.03	-0.24**	-0.05
Antall innbyggere	0.15	0.09	0.13	-0.17	0.12
Andel innb. 0-6 år	-0.15	-0.02	0.01	-0.11	-0.14
Andel innb. 7-15 år	-0.05	0.24**	0.00	-0.04	0.13
Andel innb. 80 år og over	0.10	-0.08	0.10	0.32	0.07
Sosialistandel	-0.28***	-0.14	-0.06	0.30**	-0.24**
Partikonsentrasjon	-0.23**	0.01	-0.08	0.30**	-0.12

Merknader: * og ** indikerer at korrelasjonskoeffisienten er signifikant forskjellig fra null på henholdsvis 5 % og 1 % nivå (ensidig test)

Tabell 2.13 viser korrelasjonskoeffisientene mellom veksten i brukerbetalingen i perioden 1992-1996¹³ og potensielle forklaringsvariable. For frie inntekter, privat inntekt og folketall benyttes %-vis vekst i perioden. For alderssammensetning og renteutgifter (som andel av frie inntekter) benyttes endring i andel. For de politiske variablene benytter vi nivået.

Denne enkle korrelasjonsanalysen gir sterk støtte til konvergenshypotesen. Veksten i brukerbetalingen er negativt korrelert med nivået på brukerbetalingen i 1992. Det er med andre ord slik at kommuner med lav brukerbetaling i 1992 har hatt den sterkeste veksten i perioden 1992-1996, og vice versa. Dette gjelder for samlet brukerbetaling og for de enkelte komponentene vann, avløp, renovasjon og feiing.

Blant de økonomiske forklaringsvariablene er det kun utviklingen i renteutgifter som har forventet effekt. Sterk nedgang i renteutgiftene (som andel av de frie inntektene) går sammen med lav vekst i brukerbetalingen, særlig for vann. Veksten i frie inntekter og privat inntekt synes å ha liten betydning for veksten i brukerbetalingen.

Befolkningsvekst og endret alderssammensetning viser heller ingen systematisk samvariasjon med veksten i brukerbetaling. Det eneste unntaket er at høy vekst i andel grunnskoleelever går sammen høy vekst i brukerbetalingen i avløpssektoren.

Det er en viss samvariasjon mellom de politiske variablene og veksten i brukerbetalingen. Kommuner med høy sosialistandel har hatt lav vekst i samlet brukerbetaling. Dette gjelder særlig vannavgiften, og dette mer enn motvirker den motsatte effekten på feieavgiften som teller lite i totalen. Det er også slik at kommuner med sterk politisk ledelse har hatt svakere vekst i vannavgiften enn andre kommuner.

Tabell 2.14: Påvirkes veksten i brukerbetalingen av andre faktorer enn det initielle nivået?

	Vann	Avløp	Renovasjon	Feiing	Total
F-verdi	1.04	1.20	0.21	3.29	1.04
P-verdi	0.42	0.31	0.99	0.00	0.42

Vi har også utført multivariate regresjonsanalyser med alle variablene i tabell 2.13 som forklaringsvariable. Vi har så benyttet en F-test for å undersøke om det er en tillatelig forenkling å utelate alle variable unntatt nivået på brukerbetalingen i 1992. Resultatet av disse testene er vist i tabell 2.14. Det framgår at det med ett unntak, feiing, er tillatelig å utelate alle variable unntatt nivået på brukerbetalingen i 1992. Dette gir kvalitativ støtte til konvergenshypotesen.

¹³ Vi analyser perioden 1992-1996, i stedet for 1991-1996, fordi dataene for 1991 (i følge Huseiernes landsforbund) er mindre pålitelige enn dataene for senere år.

Tabell 2.15 illustrerer den kvantitative effekten av denne konvergensens. Her sammenliknes kommuner som i 1992 hadde brukerbetaling henholdsvis 25 % under landsgjennomsnittet, lik landsgjennomsnittet og 25 % over landsgjennomsnittet. De estimerte sammenhengene mellom veksten i brukerbetaling i perioden 1992-1996 og nivået på brukerbetalingen i 1992 benyttes til å predikere nivået på brukerbetalingen i 1996. Tallene er normalisert i forhold til kommunen som hadde gjennomsnittlig brukerbetaling i 1992.

Tabell 2.15: Beregnet brukerbetaling. 1996. Indeks hvor gjennomsnittskommunen (1992) er lik 1.

Indeks 92	Vann	Avløp	Renovasjon	Feiing	Total
0.75	0.80	0.80	0.84	0.78	0.81
1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
1.25	1.17	1.16	1.10	1.19	1.16

La oss først konsentrere oss om samlet brukerbetaling. Den anslåtte realveksten for en kommune med gjennomsnittlig brukerbetaling er 21 % i perioden 1992-1996. Konvergens innebærer at en kommune som startet lavere enn gjennomsnittet vil ha en høyere vekst enn 21 %, og veksten for en kommune som i utgangspunktet lå 25 % under landsgjennomsnittet beregnes til 30 %. Tabell 2.15 viser at en kommune som lå 25 % under landsgjennomsnittet i 1992 "bare" vil være 19 % under landsgjennomsnittet i 1996. Det betyr at $\frac{1}{4}$ av den relative forskjellen er eliminert i løpet av 4-årsperioden. Tilsvarende vil en kommune som i utgangspunktet lå 25 % over landsgjennomsnittet ha en beregnet vekst på 12 %. Kommunen vil da ligge 16 % over landsgjennomsnittet i 1996. Litt mer enn $\frac{1}{3}$ av den relative forskjellen er eliminert i løpet av perioden.

For vann og avløp skjer konvergens om lag like raskt som for samlet brukerbetaling. Den raskeste konvergens finner vi for renovasjon. For kommunen som lå 25 % under landsgjennomsnittet i 1992 er 35 % av det relative avviket eliminert, og 60 % for kommunen som lå 25 % over landsgjennomsnittet i 1992. Konvergens er tregeest for feieavgiften.

3. BARNEHAGER

3.1 Innledning

Foreldrebetaling i kommunale barnehager utgjorde i alt 2.3 milliarder kroner i 1997. Kommunene har stor frihet til å fastsette foreldrebetalingen. Hverken lov eller forskrifter begrenser brukerbetalingen. I St.meld. nr. 8 (1987-88) "Barnehager mot år 2000" er det imidlertid gitt uttrykk for at statlige tilskudd bør dekke om lag 40 % av de samlede driftsutgiftene til barnehager, mens kommunene og foreldrene til sammen bør dekke 60 % av utgiftene. Ved full barnehagedekning bør fordelingen mellom foreldrene og kommunen være 30 % på hver. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (juni 1999) rapporterer at i kommunale barnehager utgjør statlige tilskudd om lag 36 %, foreldrebetaling 29 %, kommunal medfinansiering 27 % og andre inntekter 8 %. I private barnehager utgjør foreldrebetalingen 46 % av driftsutgiftene.

I dette kapitlet utnytter vi to ulike datakilder for foreldrebetaling i barnehager. Dette er et tverrsnittsmateriale fra Norsk familieøkonomi som omfatter alle kommuner i 1996 og en utvalgsundersøkelse fra Statistisk sentralbyrå som omfatter vel 100 kommuner i perioden 1992-1996. Vi studerer variasjon i foreldrebetaling kommunene imellom (kapittel 3.2), veksten i foreldrebetaling over tid (kapittel 3.3) og sammenhengen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning (kapittel 3.4).

3.2 Variasjon i foreldrebetaling kommunene imellom

Norsk familieøkonomi har siden 1996 innhentet informasjon om foreldrebetaling i barnehager. Undersøkelsen tar utgangspunkt i den månedlige prisen i kommunal barnehage for 1 barn full dag (5 dager inntil 9 timer) for en familie med et inntektsgrunnlag på 400 000 kroner. Gjennomsnittlig foreldrebetaling i 1996 var 2 356 kroner. Foreldrebetalingen varierer fra 1 025 kroner i kommunen med lavest brukerbetaling til 3 778 kroner i kommunen med den høyeste. 6 kommuner har foreldrebetaling under 1 500 kroner, og 18 kommuner har foreldrebetaling over 3 000 kroner. Mer enn halvparten av kommunene har en foreldrebetaling mellom 2 100 og 2 600 kroner.

Tabell 3.1: Foreldrebetaling i barnehager. Kommunene gruppert etter fylke. 1996.

Fylke	Foreldrebetaling
Østfold	2 392
Akershus	2 905
Oslo	3 090
Hedmark	2 305
Oppland	2 322
Buskerud	2 420
Vestfold	2 480
Telemark	2 545
Aust-Agder	2 453
Vest-Agder	2 566
Rogaland	2 539
Hordaland	2 290
Sogn og Fjordane	2 170
Møre og Romsdal	2 323
Sør-Trøndelag	2 368
Nord-Trøndelag	2 269
Nordland	2 185
Troms	2 063
Finnmark	2 245
Samlet	2 356

Kilde: Norsk familieøkonomi

Tabell 3.1 viser foreldrebetaling i barnehager for kommunene gruppert etter fylke. Foreldrebetalingen er lavest blant kommunene i Hordaland og kommunene i Nord-Norge. Disse fylkene ligger 5-12 % under landsgjennomsnittet. Foreldrebetalingen er høyest i Oslo og Akershus som ligger henholdsvis 31 og 23 % over landsgjennomsnittet.

Tabell 3.2: Foreldrebetaling i barnehager. Kommunene gruppert etter antall innbyggere. 1996.

Antall innbyggere	Foreldrebetaling
0 – 1 000	1 923
1 000 – 2 000	2 103
2 000 – 3 000	2 253
3 000 – 4 000	2 266
4 000 – 5 000	2 426
5 000 – 10 000	2 430
10 000 – 20 000	2 604
20 000 – 50 000	2 645
50 000 -	2 832
Samlet	2 356

Kilde: Norsk familieøkonomi

I tabell 3.2 er kommunene gruppert etter antall innbyggere. Det er en klar tendens til at foreldrebetalingen øker med økende innbyggertall. Mens kommunene med færre enn 2 000 innbyggere har en gjennomsnittlig foreldrebetaling rundt 2 000 kroner, så er foreldrebetalingen rundt 2 700 kroner i kommunene med mer enn 20 000 innbyggere.

Tabell 3.3: Foreldrebetaling i barnehager. Kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. 1996.

Korrigert inntekt per innbygger	Foreldrebetaling
80 – 90	2 560
90 – 100	2 457
100 – 110	2 314
110 – 120	2 056
120 – 150	2 181
150 -	2 058
Samlet	2 356

Kilde: Norsk familieøkonomi

Tabell 3.3 viser foreldrebetaling i barnehager for kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. Hovedtendensen er at foreldrebetalingen avtar med økende kommunale inntekter, men dette gjelder først og fremst for de lavere inntektsklassene. Blant kommunene med korrigert inntekt over 110 % av landsgjennomsnittet er det ingen klar sammenheng mellom foreldrebetalingen og kommunenes inntekter.

Tabell 3.4 viser mer omfattende analyser av variasjonen i foreldrebetaling kommunene imellom. Her er det utført regresjonsanalyser hvor foreldrebetalingen avhenger av kommunens økonomi, privat inntekt, demografi og politiske faktorer. I kolonne A er modellen estimert med vanlig minste kvadraters metode, og modellen forklarer nærmere 40 % av variasjonen i brukerbetalingen. Effekten av kommunens frie inntekter er som ventet negativ og klart statistisk signifikant. Den estimerte elastisiteten er om lag -0.3 , noe som innebærer at foreldrebetalingen reduseres med 3 % dersom kommunens frie inntekter øker med 10 %. Blant de øvrige forklaringsvariablene er det bare privat disponibel inntekt og andel innbyggere i grunnskolealder som er statistisk signifikante med forventet fortegn. Den kvantitative effekten av privat inntekt er svak. Den estimerte elastisiteten er 0.15 , noe som innebærer at foreldrebetalingen øker med 1.5 % dersom privat inntekt øker med 10 %. En økning i andelen grunnskoleelever med 1 %-poeng vil øke foreldrebetalingen i barnehager med 1.5 %.

Tabell 3.4: Regresjonsanalyser. Avhengig variabel er foreldrebetaling i barnehager. 1996. T-verdier i parentes

	A	B
Frie inntekter	-0.283 (-5.98)	-0.308 (-5.57)
Netto renteutgifter	0.039 (0.38)	-0.029 (0.28)
Privatdisponibel inntekt	0.154 (1.69)	0.014 (0.13)
Andel bosatt spredt	-0.079 (-2.20)	-0.076 (-2.07)
Antall innbyggere	0.010 (0.84)	0.010 (0.84)
Andel innbyggere 0-6 år	-0.358 (-0.49)	-0.207 (-0.27)
Andel innbyggere 7-15 år	1.536 (2.31)	1.273 (1.73)
Andel innbyggere 80 år og over	-0.189 (-0.28)	0.653 (0.87)
Sosialistandel	0.042 (0.69)	0.038 (0.59)
Partikonsentrasjon	-0.099 (-1.07)	-0.094 (-0.99)
Fylkesdummier	Nei	Ja
R ² _{adj}	0.373	0.421

Merknader: Modellene er estimert med vanlig minste kvadraters metode.

Kommunestørrelse og bosettingsmønster er inkludert for å ivareta kostnadsforhold i kommunal tjenesteproduksjon. Det forventes at små kommuner med spredt bosettingsmønster opplever kostnadsulemper, og at dette leder til høyere brukerbetaling, blant annet for barnehager. På bakgrunn av dette er det overraskende at andel bosatt spredtbygd har signifikant negativ effekt på foreldrebetalingen. En mulig forklaring på dette resultatet kan være at etterspørslen etter barnehager er relativt mindre i distriktene enn i sentrale strøk, slik at brukerbetalingsen må være lavere for at kommunen skal kunne fylle opp plassene. Effekten av antall innbyggere er ikke statistisk utsagnskraftig.

De politiske variablene, andel sosialistiske representanter i kommunestyret og partikonsentrasjonen i kommunestyret, kommer ut med henholdsvis positivt og negativt fortegn, men ingen av dem er statistisk signifikante. Andel barn i barnehagealder og andel eldre over 80 år har heller ikke statistisk utsagnskraftig effekt.

I kolonne B er modellen estimert med fylkesdummier. Det framgår at resultatene endres relativt lite som følge av denne modifikasjonen av modellen. Den vesentligste endringen er at privat disponibel inntekt ikke lenger er signifikant. Dette kan ha sammenheng med at fylkesdummiene fanger opp mye av den regionale variasjonen i privat inntekt.

I tabell 3.5 er det utført tilsvarende regresjonsanalyser som i tabell 3.4, men på data fra Statistisk sentralbyrå. Byrået gjennomfører en utvalgsundersøkelse av foreldrebetalingen i barnehager to ganger hvert år. Undersøkelsen foretas på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet og omfatter Oslo og 6 kommuner i hvert av de øvrige fylkene (i alt 109 kommuner). Vi benytter månedlig foreldrebetaling for 1 barn korrigert for antall innbetalinger i løpet av året. Analyseperioden er 1992-1996. I motsetning til undersøkelsen til Norsk familieøkonomi, innhentes det informasjon om foreldrebetaling på ulike inntektsnivåer, nærmere bestemt årsinntekt på henholdsvis 100 000, 250 000 og 375 000 kroner. Det inntektsbegrepet som legges til grunn er husholdningens brutto inntekt.

En del kommuner krever ikke foreldrebetaling fra husholdninger med en årsinntekt på 100 000 kroner. I gjennomsnitt gjelder dette 12 kommuner per år i perioden 1992-1996. Vi har derfor valgt å benytte den såkalte TOBIT-metoden for å estimere modellen for denne inntektsgruppen. Alle variable som ellers inngår på logaritmisk form inngår lineært, men vi har transformert koeffisientene (med utgangspunkt i gjennomsnittsverdiene for variablene) slik at de er sammenliknbare med estimatene for de øvrige inntektsklassene (hvor vi benytter vanlig minste kvadraters metode). For hver inntektsklasse er modellen estimert med og uten fylkesdummier.

Kommunenes frie inntekter har signifikant negativ effekt på foreldrebetalingen i alle tre inntektsklasser. De estimerte elastisitetene er i størrelsesorden -0.2 , noe som betyr at foreldrebetalingen reduseres med 2 % dersom kommunens frie inntekter øker med 10 %. For husholdninger med inntekt på 375 000 kroner per år er de estimerte elastisitetene noe lavere enn i tabell 3.4 (hvor det forutsettes en inntekt på 400 000 kroner per år).

Høye kommunale renteutgifter synes å bidra til høy foreldrebetaling i de to laveste inntektsklassene. Den kvantitative effekten er svært sterk i den laveste inntektsklassen. Dersom renteutgiftens andel av de frie inntektene øker med 5 %-poeng, så vil brukerbetalingen øke med henholdsvis 27 % (uten fylkesdummies) og 14 % med fylkesdummier. Til sammenlikning vil foreldrebetalingen øke med 2-3 % for husholdninger med en inntekt på 250 000 kroner. At kommunens renteutgifter ikke har betydning for foreldrebetalingen i den høyeste inntektsklasse er i overensstemmelse med tabell 3.4.

Tabell 3.5: Regresjonsanalyser. Avhengig variabel er foreldrebetaling i barnehager, 1992-1996. T-verdier i parentes.

	<u>Husholdningsinntekt</u>			<u>Husholdningsinntekt</u>		
	100 000	250 000	375 000	100 000	250 000	375 000
Frie inntekter	-0.250 (-2.10)	-0.274 (-7.56)	-0.176 (-4.64)	-0.225 (-1.71)	-0.191 (-4.61)	-0.197 (-5.01)
Netto renteutgifter	5.423 (6.90)	0.687 (4.53)	-0.157 (-0.99)	2.842 (3.66)	0.405 (2.31)	-0.009 (-0.06)
Privatdisponibel inntekt	-2.798 (-8.76)	-0.244 (-3.91)	-0.104 (-1.60)	-0.971 (-2.65)	-0.019 (-0.24)	-0.093 (-1.21)
Andel bosatt spredt	-0.155 (-0.88)	-0.079 (-2.27)	-0.224 (-6.17)	-0.135 (-0.79)	-0.112 (-2.81)	-0.194 (-5.16)
Antall innbyggere	-0.038 (-1.89)	0.010 (1.20)	0.016 (1.83)	-0.026 (-1.44)	-0.001 (-0.11)	0.003 (0.35)
Andel innbyggere 0-6 år	7.667 (2.35)	0.720 (1.11)	-0.555 (-0.82)	5.751 (1.76)	2.397 (3.27)	1.037 (1.49)
Andel innbyggere 7-15 år	-12.848 (-4.96)	0.119 (0.23)	1.636 (3.05)	-3.040 (-1.17)	1.031 (1.78)	0.850 (1.55)
Andel innbyggere 80 år og over	-1.142 (-0.38)	0.789 (1.36)	-0.217 (-0.36)	2.640 (0.86)	1.196 (1.72)	0.132 (0.20)
Sosialistandel	-1.269 (-4.52)	-0.131 (-2.48)	-0.182 (-3.30)	-1.409 (-5.32)	-0.071 (-1.18)	-0.017 (-0.30)
Partikonsentrasjon	0.939 (1.68)	-0.178 (-1.64)	0.044 (0.39)	0.362 (0.74)	-0.260 (-2.30)	-0.009 (-0.08)
Estimeringsmetode	Tobit	OLS	OLS	Tobit	OLS	OLS
Fylkesdummier	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
R ² _{adj}		0.333	0.432		0.419	0.591

Merknader: Modellene er estimert med vanlig minste kvadraters metode. Tidsdummier er inkludert i alle relasjoner.

Privat disponibel inntekt har gjennomgående en negativ effekt på brukerbetalingen, og effekten er sterkest i den laveste inntektsklassen. De estimerte elastisitetene innebærer at en inntektsøkning på 10 % vil redusere foreldrebetalingen med henholdsvis 28 % (uten fylkesdummies) og 10 % (med fylkesdummies). De kvantitative effektene er relativt svake for de to høyeste inntektsklassene, og for den høyeste inntektsklassen er effekten heller ikke statistisk utsagnskraftig.

Kommuner med spredt bosettingsmønster har lav foreldrebetaling i de to høyeste inntektsklassene, noe som er i overensstemmelse med resultatene i tabell 3.4. I den ovenstående diskusjonen ble dette resultatet forklart med at etterspørslen etter barnehager er relativt mindre i distriktene enn i sentrale strøk, slik at brukerbetalingen må være lavere for at kommunen skal kunne fylle opp plassene. En alternativ forklaring kan være at inntektsgraderte betalingssatser er mindre vanlig i distriktene enn i sentrale strøk. Men i så fall er det litt overraskende at kommuner med spredt bosettingsmønster ikke skiller seg ut med høy foreldrebetaling i den laveste inntektsklassen.

Når modellen estimeres uten fylkesdummier, har antall innbyggere en signifikant negativ effekt på foreldrebetalingen i den laveste inntektsklassen og en signifikant

positiv effekt på foreldrebetalingen i den høyeste inntektsklassen. Dersom antall innbyggere øker med 10 %, vil foreldrebetalingen bli nesten 4 % lavere i den laveste inntektsklassen og 1.6 % høyere i den høyeste inntektsklassen. Resultatet kan reflektere at inntektgradering er mindre utbredt i distriktene enn i sentrale strøk.

Befolkningens alderssammensetning har en viss betydning for brukerbetalingsen. Flere barn i barnehagealder gir høyere foreldrebetaling i den laveste inntektsklassen og i noen grad i den midlere inntektsklassen. Dersom andel barn i barnehagealder øker med 1 %-poeng, vil foreldrebetalingen i den laveste inntektsklassen øke med henholdsvis 8 % (uten fylkesdummies) og 6 % (med fylkesdummies). Foreldrebetalingen i den midlere inntektsklassen øker med vel 2 % (med fylkesdummies). En mulig tolkning er at det blir dyrere for kommunene å subsidiere barnehageplassene for de laveste inntektsklassene når antall barn i barnehagealder øker.

Flere barn i grunnskolealder bidrar til høyere brukerbetaling i den høyeste inntektsklassen og lavere brukerbetaling i den laveste inntektsklassen. Effekten er statistisk utsagnskraftig når modellen estimeres uten fylkesdummies. Da vil en økning i andelen grunnskoleelever med 1 %-poeng øke foreldrebetalingen med 1.6 % i den høyeste inntektsklassen og redusere brukerbetalingsen med 13 % i den laveste inntektsklassen. Igjen kan resultatet reflektere betydningen av sentralisering og urbanisering for inntektsgaderingen av betalingsattsene.

Andelen sosialistiske representanter i kommunestyret har gjennomgående en negativ effekt på brukerbetalingsen. Dette kan tolkes som at hensynet til inntektsfordelingen har større betydning for foreldrebetalingen i barnehager enn behovet for å finansiere høyere kommunal tjenesteproduksjon. Det underbygger denne tolkningen at effekten er klart sterkest for den laveste inntektsklassen. Dersom andel sosialistiske representanter øker med 10 %-poeng, vil foreldrebetalingen i den laveste inntektsklassen bli redusert med om lag 13 %.

Den andre politiske variabelen, partikonsentrasjonen i kommunestyret, har nokså liten betydning for foreldrebetalingen i barnehager. Større partikonsentrasjon har imidlertid en signifikant negativ effekt på foreldrebetalingen i den midlere inntektsklassen. En reduksjon i partifragmenteringen på 10 %-poeng vil redusere foreldrebetalingen med om lag 2 %-poeng.

Hovedinntrykket er at det er godt samsvar mellom resultatene i tabell 3.4 (husholdningsinntekt 400 000 kroner) og resultatene i tabell 3.5 for en husholdning med inntekt på 375 000 kroner. Vi har sammenliknet de to dataseriene for de kommunene som er felles i 1996. Korrelasjonskoeffisienten mellom de to dataseriene er 0.87. I 45 % av kommunene gir de to dataseriene samme foreldrebetaling, og det gjennomsnittlige avviket mellom de to seriene er i underkant av 100 kroner (om lag 4 % av gjennomsnittlig foreldrebetaling per måned).

3.3 Vekst i foreldrebetalingen over tid

Statistisk sentralbyrå har innhentet data om foreldrebetaling i barnehager siden 1992, og tabell 3.5 viser utviklingen i gjennomsnittlig brukerbetaling for de tre inntektsklassene i perioden 1992-1996. Det framgår at veksten i brukerbetaling har vært sterkest for den laveste inntektsklassen. Her har gjennomsnittlig årlig vekst vært 5.5 % nominelt sett, mens realveksten har vært 3.5 %. De to høyeste inntektsklassene har hatt lik utvikling. Realveksten har i gjennomsnitt vært 1.5 % per år.

Veksten i foreldrebetalingen varierer mye fra kommune til kommune. I den laveste inntektsklassen varierer gjennomsnittlig årlig realvekst fra –25 % i den kommunen som har sterkest nedgang i foreldrebetalingen, til 28 % i den kommunen som har sterkest økning. Om lag halvparten av kommunene hadde en gjennomsnittlig realvekst på mellom 0 og 4 % per år.¹⁴ For de to høyeste inntektsklassene er bildet nokså likt. Realveksten fra –9 % per år til 11 % per år. Om lag halvparten av kommunene har en årlig realvekst mellom 0 og 3 %.

Tabell 3.5: Foreldrebetaling i barnehager avhengig av husholdningsinntekt. 1992-1996.

	Husholdningsinntekt (kr)		
	100 000	250 000	375 000
1992	1 262	1 965	2 126
1993	1 340	2 012	2 196
1994	1 440	2 108	2 290
1995	1 513	2 169	2 345
1996	1 561	2 246	2 430
Nominell vekst (%)	5.5	3.4	3.4
Realvekst (%)	3.5	1.5	1.5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.6 viser hvordan veksten i foreldrebetaling samvarierer med en del potensielle forklaringsvariable. For nærmere definisjon av variablene vises det til diskusjonen i tilknytning til tabell 2.13 hvor de samme variablene ble benyttet. For alle de tre inntektsklassene er det nivået på brukerbetalingen i 1992 som samvarierer sterkest med veksten i brukerbetalingen i perioden 1992-1996. Korrelasjonen mellom initielt nivå og påfølgende vekst er negativ, noe som innebærer at foreldrebetalingen har vokst raskest i de kommunene hvor brukerbetalingen var lavest i utgangspunktet. Det er følgelig en viss tendens til konvergens i foreldrebetalingen kommunene imellom.

¹⁴ Beregningene omfatter ikke kommuner som ikke krevde foreldrebetaling i den laveste inntektsklassen i 1992.

Tabell 3.6: Korrelasjon mellom vekst i foreldrebetaling og aktuelle forklaringsvariable.

	Husholdningsinntekt (kr)		
	100 000	250 000	375 000
Foreldrebetaling 1992	-0.36**	-0.50**	-0.60**
Frie inntekter	-0.02	-0.16	-0.21*
Netto renteutgifter	-0.01	0.11	0.09
Privatdisponibel inntekt	-0.08	-0.15	-0.17*
Befolkningsvekst	-0.05	-0.17*	-0.21*
Andel innb. 0-6 år	0.08	0.24**	0.21*
Andel innb. 7-15 år	-0.11	0.00	-0.05
Andel innb. 80 år og over	0.05	0.02	0.05
Sosialistandel	-0.11	0.13	0.07
Herfindahl-indeks	-0.09	-0.06	-0.02

Merknader: * og ** indikerer at korrelasjonskoeffisienten er signifikant forskjellig fra null på henholdsvis 5 % og 1 % nivå (ensidig test)

I de to høyeste inntektsklassene finner vi også signifikant samvariasjon for barneandel og befolkningsvekst. Økende barneandel og befolkningsreduksjon går sammen med rask vekst i foreldrebetalingen. For den høyeste inntektsklassen er det også slik at kommuner at rask vekst i frie inntekter og svak vekst i privat inntekt har hatt den laveste veksten i foreldrebetalingen.

Tabell 3.7: Påvirkes veksten i foreldrebetalingen av andre variable enn det initiale nivået?

	Husholdningsinntekt (kroner)		
	100 000	250 000	375 000
F-verdi	0.59	2.26	1.45
P-verdi	0.80	0.02	0.18

Vi har også utført multivariate regresjonsanalyser med alle variablene med alle variablene i tabell 3.6 som forklaringsvariable. Som i kapittel 2.5, har vi så benyttet en F-test for å undersøke om det er en tillatelig forenkling å utelate alle variable unntatt det initiale nivået på brukerbetalingen. Det framgår at dette er en tillatelig forenkling for den høyeste og den laveste inntektsklassen, men ikke for den midlere inntektsklassen.

Tabell 3.8: Regresjonsanalyser. Avhengig variabel er veksten i foreldrebetaling 1992-1996. T-verdier i parentes.

	Husholdningsinntekt (kroner)		
	100 000	250 000	375 000
Foreldrebetaling 1992	-0.021 (-3.54)	-0.030 (-6.35)	-0.022 (-7.94)
Netto renteutgifter		80.94 (2.13)	
Sosialistandel		22.45 (2.41)	
Partikonsentrasjon		-75.23 (-3.24)	-34.91 (-2.16)
R^2_{adj}	0.12	0.32	0.38

Merknader: Modellene er estimert med vanlig minste kvadraters metode.

Nærmere analyser, vist i tabell 3.8, viser at veksten i foreldrebetalingen i den midlere inntektsklassen avhenger av nivået på foreldrebetalingen i 1992, endringer i netto renteutgifter (som andel av frie inntekter), andelen sosialistiske representanter i kommunestyret og partikonsentrasjonen. Dersom netto renteutgifter øker med 5 %-poeng, vil veksten i foreldrebetalingen fra 1992 til 1996 øke med 4 %-poeng. Dette tilsvarer en økning i den årlige vekstraten på 1 %-poeng. Videre vil en økning i sosialistandelen på 10 %-poeng øke den årlige vekstraten med 0.6 %-poeng, mens en økning i partikonsentrasjonen på 10 %-poeng vil redusere den årlige vekstraten med 1.8 %-poeng. Nærmere analyse av den høyeste inntektsklassen viste at partikonsentrasjonen har signifikant betydning for veksten i foreldrebetalingen også etter at det er kontrollert for det initielle gebyrnivået. Den kvantitative effekten er svakere enn i den midlere inntektsklassen. En økning i partikonsentrasjonen på 10 %-poeng vil redusere den årlige vekstraten med 0.9 %-poeng.

Tabell 3.8 gir kvalitativ støtte til konvergenshypotesen for alle tre inntektsklasser. De kvantitative effektene er illustrert i tabell 3.9. Her sammenliknes kommuner som i 1992 hadde brukerbetaling henholdsvis 25 % under landsgjennomsnittet, lik landsgjennomsnittet og 25 % over landsgjennomsnittet. De estimerte sammenhengene mellom veksten i brukerbetaling i perioden 1992-1996 og nivået på brukerbetalingen i 1992 benyttes til å predikere nivået på brukerbetalingen i 1996. Tallene er normalisert i forhold til kommunen som hadde gjennomsnittlig brukerbetaling i 1992. For de to høyeste inntektsklassene benyttes gjennomsnittsverdiene for de øvrige forklaringsvariablene.

Tabell 3.9: Beregnet foreldrebetaling, 1996. Indeks hvor gjennomsnittskommunen er lik 1.

Indeks 1992	Husholdningsinntekt (kroner)		
	100 000	250 000	375 000
0.75	0.80	0.85	0.83
1.00	1.00	1.00	1.00
1.25	1.16	1.08	1.12

La oss først se på den laveste inntektsklassen. En kommune som i utgangspunktet lå 25 % under landsgjennomsnittet vil ha en reell vekst i foreldrebetalingen på 24 % fra 1992 til 1996, mens gjennomsnittskommunen vil ha en vekst på 16 %. Dette innebærer at kommunen som lå 25 % under landsgjennomsnittet i 1992 "bare" vil være 20 % under landsgjennomsnittet i 1996. 20 % av den relative forskjellen er eliminert i løpet av perioden. Kommunen som lå 25 % over landsgjennomsnittet i 1992 anslås å ligge 16 % over landsgjennomsnittet i 1996. Her er litt mer enn 1/3 av det relative avviket eliminert i løpet av perioden. Konvergensen er noe raskere i de to høyeste inntektsklassene enn i den laveste inntektsklassen.

3.4 Sammenhengen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning

Hvordan er sammenhengen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning? Har kommuner med høy barnehagedekning høy eller lav foreldrebetaling? Ulike forhold kan trekke i ulik retning, og vi vil kort gjøre rede for tre mulige kilder til samvariasjon. Den første hypotesen tar utgangspunkt i at kommunene har svært ulike økonomiske forutsetninger. Gitt at gode økonomiske rammebetingelser bidrar til høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling, vil vi forvente en negativ samvariasjon mellom foreldrebetaling og barnehagedekning. Kommuner med gode økonomiske rammebetingelser vil ha høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling, mens kommuner med dårligere økonomiske rammebetingelser vil ha lav barnehagedekning og høy foreldrebetaling.

Foreldrebetaling og barnehagedekning er ikke en ren refleksjon av kommunens økonomiske rammebetingelser, men påvirkes også av kommunens prioriteringer. Dersom en kommune bestemmer seg for å prioritere barnehagesektoren, så kan dette både bety høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling. Dette trekker i retning av at foreldrebetaling og barnehagedekning er negativt korrelert. På den andre siden kan høy foreldrebetaling bidra til å finansiere ytterligere barnehageutbygging, og dette trekker i retning av en positiv korrelasjon mellom de to variablene.

Tabell 3.10: Samvariasjonen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning. 1996.

	Husholdningsinntekt (kroner)			
	100 000	250 000	375 000	400 000
Ukorrigert	0.201**	-0.131	-0.287**	-0.383**
Korrigert	0.294**	0.011	-0.190**	-0.283**

Merknader: * og ** indikerer at korrelasjonskoeffisienten er signifikant forskjellig fra null på henholdsvis 5 % og 1 % nivå (ensidig test)

Samvariasjonen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning er illustrert i tabell 3.10. Vi benytter både data fra Norsk familieøkonomi (husholdningsinntekt lik 400 000 kroner) og Statistisk sentralbyrå (husholdningsinntekt lik 100 000, 250 000 eller 375 000 kroner). Korrelasjonskoeffisientene mellom foreldrebetaling og barnehagedekning framgår av første linje i tabellen. For de tre høyeste inntektsklassene er det en negativ samvariasjon mellom foreldrebetaling og barnehagedekning, og sammenhengen er statistisk signifikant for husholdningsinntekt

på 375 000 og 400 000. Men skyldes denne negative samvariasjonen ulike økonomiske forutsetninger eller at kommuner som prioriterer barnehagesektoren satser på både høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling?

For å undersøke dette nærmere korrigerer vi både foreldrebetalingen og barnehagedekningen for forskjeller i økonomiske rammebetingelser. I praksis betyr dette at vi foretar regresjonsanalyser med korrigert inntekt per innbygger som forklaringsvariabel. Vi beregner så korrelasjonen mellom residualene fra disse regresjonsanalysene. Disse korrigerte korrelasjonskoeffisientene er rapportert i andre linje i tabell 3.10. Det framgår at korreksjonen bidrar til å redusere den negative samvariasjonen, men korrelasjonen er fortsatt signifikant negativ for de to høyeste inntektsklassene.

Sett i sammenheng betyr dette at den negative samvariasjonen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning for de to høyeste inntektsklassene dels skyldes ulike økonomiske rammebetingelser (de korrigerte korrelasjonen er svakere enn de ukorrigerte) og dels at kommuner som prioriterer barnehager satser på både høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling (den korrigerte korrelasjonen er signifikant negativ).

Diskusjonen over antydnet at forskjeller i lokale prioriteringer kan ha ulike virkninger på samvariasjonen mellom foreldrebetaling og barnehagedekning. Ulike prioriteringer bidrar til negativ samvariasjon dersom prioritering av barnehager betyr både høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling, men positiv samvariasjon dersom høy foreldrebetaling benyttes som et finansielt grunnlag for å øke barnehagedekningen. Analysene i tabell 3.10 indikerer at det er den første hypotesen (prioritering av barnehagesektoren betyr høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling) som er mest relevant empirisk.

For den laveste inntektsklassen (husholdningsinntekt lik 100 000 kroner) er det imidlertid en positiv samvariasjon mellom foreldrebetaling og barnehagedekning. Det betyr at kommuner med sterkt inntektsgraderte betalingssatser gjennomgående har lav barnehagedekning.

4. SKOLEFRITIDSORDNING

4.1 Innledning

Foreldrebetaling i skolefritidsordning utgjorde i alt 650 millioner kroner i 1997. Foreldrebetalingen er regulert gjennom lov og forskrift hvor det gis retningslinjer for hvordan kostnadene skal fordeles mellom stat, kommune og foreldre. Finansieringen av skolefritidsordningen er basert på selvkostprinsippet. Selvkost er i denne sammenheng kostnader direkte knyttet til driften av skolefritidsordningen og kommunens organisering av dette tilbudet.

Kommunen er forpliktet til å dekke kostnadene til lokaler (blant annet husleie, lys, varme, renhold og vaktmester), utstyr, utearealer og de administrative kostnadene i forbindelse med skolefritidstilbudet. Den øvrige delen av selvkost, som ikke dekkes av statstilskuddet, kan kreves dekket av foreldrene. Dette vil i hovedsak gjelde kostnader til lønn for personalet ansatt i skolefritidsordningen og andre driftskostnader som for eksempel materiell og mat. Det er ikke noe krav om at lønnskostnader og andre driftskostnader skal dekkes av foreldrene. Kommunene kan helt eller delvis også finansiere disse kostnadene. Det kreves at kommunene skal kunne dokumentere beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldrene og tilsynsmyndighet.

4.2 Variasjon i foreldrebetaling kommunene imellom

Data for foreldrebetaling i skolefritidsordning er gjort tilgjengelig av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF). Dataene er fra 1999 og er gitt på skolenivå. For vårt formål er det nødvendig å aggregere dataene opp på kommunenivå. Vi har tatt utgangspunkt i det som defineres som "vanlig sats" for oppholdstid på over 14 timer per uke. Det er noe uklart om dette oppfattes som gjennomsnittlig sats eller den satsen som betales av flest. Dersom den oppgitte satsen varierer mellom skoler i samme kommune, er aggregeringen gjort på følgende måte: (i) I kommuner hvor den oppgitte satsen varierer fra skole til skole og få skoler har samme sats er den kommunale foreldrebetalingen beregnet som gjennomsnittet av skolenes satser. (ii) I enkelte kommuner er det noe variasjon mellom skolene, men de aller fleste skolene benytter samme sats. Vi har da definert den kommunale foreldrebetalingen som den satsen de fleste skolene benytter. Steinerskoler er utelatt fra beregningene. Datasettet omfatter 381 kommuner.

Våren 1999 var gjennomsnittlig foreldrebetaling i skolefritidsordning vel 1 000 kroner. Den laveste foreldrebetalingen er 275 kroner og den høyeste 1 920 kroner. 14 (av 381) kommuner har foreldrebetaling under 500 kroner og 11 har foreldrebetaling over 1 500 kroner. Halvparten av kommunene har foreldrebetaling mellom 800 og 1 200 kroner.

Tabell 4.1 viser foreldrebetaling i barnehager for kommunene gruppert etter fylke. Foreldrebetalingen er høyest i Oslo og blant kommunene i Østfold og Akershus. Disse fylkene ligger 15-30 % over landsgjennomsnittet. Den laveste foreldrebetalingen finner vi i Telemark og de fire nordligste fylkene. Disse fylkene ligger 7-15 % under landsgjennomsnittet.

Tabell 4.1: Foreldrebetaling i skolefritidsordning. Kommunene gruppert etter fylke. 1999.

Fylke	Foreldrebetaling
Østfold	1 165
Akershus	1 299
Oslo	1 210
Hedmark	1 072
Oppland	1 031
Buskerud	999
Vestfold	958
Telemark	931
Aust-Agder	968
Vest-Agder	1 104
Rogaland	1 059
Hordaland	968
Sogn og Fjordane	978
Møre og Romsdal	998
Sør-Trøndelag	1 068
Nord-Trøndelag	858
Nordland	921
Troms	935
Finnmark	897
Samlet	1 006

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

I tabell 4.2 er kommunene gruppert etter antall innbyggere. Det er en klar tendens til at foreldrebetalingen øker med økende innbyggertall. Kommunene med færre enn 1 000 innbyggere skiller seg ut med særlig lav brukerbetaling. I gjennomsnitt ligger de 44 % under landsgjennomsnittet. I den andre enden av skalaen finner vi kommunene med over 50 000 innbyggere som har en gjennomsnittlig foreldrebetaling 23 % over landsgjennomsnittet.

Tabell 4.2: Foreldrebetaling i skolefritidsordning. Kommunene gruppert etter antall innbyggere. 1999.

Antall innbyggere	Foreldrebetaling
0 – 1 000	622
1 000 – 2 000	816
2 000 – 3 000	936
3 000 – 4 000	947
4 000 – 5 000	1 078
5 000 – 10 000	1 047
10 000 – 20 000	1 144
20 000 – 50 000	1 136
50 000 -	1 237

Samlet	1 006
--------	-------

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Tabell 4.3 viser foreldrebetalingen for kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. Hovedtendensen er at foreldrebetalingen avtar med økende inntektsnivå. Kommunene med inntektsnivå under landsgjennomsnittet har en foreldrebetaling om lag 5 % over landsgjennomsnittet. Den laveste foreldrebetalingen finner vi blant kommunene med korrigert inntekt over 150 % av landsgjennomsnittet. I disse kommunene ligger foreldrebetalingen nesten 30 % under landsgjennomsnittet.

Tabell 4.3: Foreldrebetaling i barnehager. Kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. 1999.

Korrigert inntekt per innbygger	Foreldrebetaling
80 – 90	1 051
90 – 100	1 068
100 – 110	982
110 – 120	887
120 – 150	934
150 -	725
Samlet	1 006

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Tabell 4.4 viser resultatene fra multivariate regresjonsanalyser med foreldrebetaling i skolefritidsordning som avhengig variabel. Kolonne A viser resultatene når modellen er estimert uten fylkesdummier. Det framgår at kommunenes frie inntekter har en signifikant negativ effekt på foreldrebetalingen. Den estimerte elasticiteten er -0.37 , noe som innebærer at foreldrebetalingen reduseres med 3.7 % dersom de frie inntektene øker med 10 %. Kommunenes renteutgifter har ikke statistisk utsagnskraftig effekt på foreldrebetalingen.

Privatdisponibel inntekt har signifikant positiv effekt på foreldrebetalingen. Den estimerte elasticiteten er om lag 0.4, noe som innebærer at foreldrebetalingen øker med 4 % når privat inntekt øker med 10 %.

Kommuner med spredt bosettingsmønster har høyere brukerbetaling enn andre kommuner, og effekten er statistisk utsagnskraftig. Foreldrebetalingen øker med nærmere 2 % dersom andelen bosatt spredtbygd øker med 10 %-poeng. Tolkningen av dette er at spredt bosettingsmønster og desentralisert skolestruktur også gir kostnadsulemper i skolefritidsordningen. Det er en viss tendens til at foreldrebetalingen øker med økende innbyggertall, men effekten er ikke statistisk utsagnskraftig.

Tabell 4.4: Regresjonsanalyser. Avhengig variabel er foreldrebetaling i skolefritidsordning.

	A	B
Frie inntekter	-0.371 (-3.50)	-0.332 (-2.59)
Netto renteutgifter	-0.308 (-0.99)	-0.348 (-1.07)
Privatdisponibel inntekt	0.422 (2.05)	0.366 (1.44)
Andel bosatt spredt	0.177 (2.19)	0.138 (1.61)
Antall innbyggere	0.044 (1.57)	0.037 (1.31)
Andel innbyggere 0-6 år	-0.229 (-0.13)	0.146 (0.08)
Andel innbyggere 7-15 år	-0.598 (-0.40)	-0.759 (-0.44)
Andel innbyggere 80 år og over	-3.479 (-2.26)	-3.395 (-1.85)
Sosialistandel	0.269 (1.91)	0.273 (1.78)
Partikonsentrasjon	-0.441 (-2.03)	-0.531 (-2.31)
R^2_{adj}	Nei	Ja
R^2_{adj}	0.224	0.232

Andelen barn i barnehage- og grunnskolealder har ikke signifikant effekt på foreldrebetalingen. Andelen eldre 80 år er statistisk utsagnskraftig, men effekten er den motsatte av hva vi forventet. I henhold til estimatet vil en økning i eldreandelen med 1 %-poeng redusere foreldrebetalingen med 3.5 %.

De to politiske variablene er begge statistisk utsagnskraftige. Økt andel sosialistiske representanter i kommunestyret bidrar til høyere foreldrebetaling, mens større partikonsentrasjon har motsatt effekt. En økning i sosialistandelen på 10 %-poeng vil øke foreldrebetalingen med 2.7 %. Foreldrebetalingen reduseres med 4.4 % dersom partikonsentrasjonen øker med 10 %-poeng.

5. POLITIKERNES HOLDNINGER TIL BRUKERBETALING

Politikernes holdninger til brukerbetaling for kommunale tjenester er undersøkt i en intervjuundersøkelse blant kommunepolitikere i 80 kommuner. Politikerne ble stilt to spørsmål om brukerbetaling, og om lag 2 600 lokalpolitikere har svart på disse spørsmålene. Undersøkelsen ble utført i 1998.

Det første spørsmålet ber politikere ta stilling til hvilke argumenter de vil legge vekt på når de vurderer et forslag om å øke avgifter og gebyrer i egen kommune. Følgende argumenter er oppgitt:

- Økte avgifter og gebyrer er nødvendig for å motvirke svak skatteinngang
- Økte avgifter og gebyrer er nødvendig for å motvirke lav vekst i statlige overføringer
- Økte avgifter og gebyrer er nødvendig for å opprettholde det kommunale tjenestetilbudet
- Økte avgifter og gebyrer vil begrense innbyggernes bruk av kommunale tjenester

For hvert argument er det 4 svaralternativer; (i) svært viktig, (ii) ganske viktig, (iii) lite viktig, og (iv) ikke viktig i det hele tatt.

Hensikten med dette spørsmålet er å avdekke politikernes motiver for å øke brukerbetalingen. Dersom politikere legger stor vekt på de tre første argumentene, kan vi si at brukerbetalingen er finansielt motivert. Økt brukerbetaling er et virkemiddel for å opprettholde kommunens inntekter og standarden på tjenestetilbudet.

I økonomisk teori betraktes brukerbetaling først og fremst som et virkemiddel for å begrense bruken av kommunale tjenester. Det kan høstes en effektivitetsgevinst ved at brukerne må foreta en avveining mellom nytte og brukerbetaling ved ulike kommunale tjenester. Svarfordelingen for det fjerde argumentet vil avsløre om politikere legger vekt på slike effektivitetsbetraktninger.

Tabell 5.1 viser svarfordelingen på det første spørsmålet for alle politikere. En første observasjon er at svarfordelingen er svært ulik for de tre argumentene som legger vekt på finansielle motiver. Svak skatteinngang og lav vekst i statlige overføringer betraktes som ganske viktig eller svært viktig for henholdsvis 36 % og 43 % av politikere. Til sammenlikning er det om lag dobbelt så mange (78 %) som mener at opprettholdelse av det kommunale tjenestetilbudet er et ganske viktig eller svært viktig argument for å øke brukerbetalingen. Det synes å ha stor betydning for svarfordelingen hvordan det finansielle motivet framstilles. Økt brukerbetaling blir mer akseptabelt som finansielt virkemiddel når det går eksplisitt fram at innbyggerne får en motytelse i form av bedre tjenester. En annen forklaring kan være at politikere i vurderingen av det tredje argumentet legger til grunn en sterkere grad av øremerking – økt brukerbetaling for en bestemt tjeneste benyttes til å unngå nedskjæringer i det samme tjenestetilbudet.

Politikerne legger nokså liten vekt på etterspørselsregulering ved fastsettelse av brukerbetaling. 70 % mener at dette argumentet er lite viktig eller ikke viktig i det hele tatt.

Tabell 5.1: Hvis du skal ta stilling til et forslag om å øke avgifter og gebyrer i din kommune, hvor viktig vil følgende argumenter være? Svarfordeling. %.

	Svært viktig	Ganske viktig	Lite Viktig	Ikke viktig i det hele tatt
Svak skatteinngang	4.3	31.7	40.8	23.2
Lav vekst i statlige overføringer	6.6	36.0	36.9	20.5
Opprettholde tjenestetilbudet	23.1	54.5	15.4	7.0
Begrense bruken av komm. tj.	6.2	23.7	42.9	27.2

Tabell 5.2 viser svarfordelingen når politikerne er gruppert etter hvilket parti de representerer. Hvis vi ser bort fra Rød Valgallianse, så er det en nokså klar sammenheng mellom politikernes plassering langs venstre-høyre akse og deres holdning til brukerbetaling som finansielt virkemiddel. Politikerne på venstresiden mener, i større grad enn politikerne på høyresiden, at det er viktig å ta hensyn til kommunens inntekter og tjenestetilbud når en skal ta stilling til et forslag om å øke brukerbetalingen. Politikerne fra Sosialistisk venstreparti og Fremskrittspartiet utgjør ytterpunktene, mens det er relativt liten forskjell mellom Arbeiderpartiet og sentrumpartiene. Høyre ligger mellom Arbeiderpartiet/sentrum og Fremskrittspartiet.

Argumentet om at brukerbetaling kan begrense bruken av kommunale tjenester vektlegges nokså likt i de ulike partiene. Men det er noe overraskende at det er blant politikerne fra Rød valgallianse, fulgt av politikerne fra Fremskrittspartiet, at vi finner den største andelen som betrakter dette argumentet som svært viktig.

Tabell 5.2: Hvis du skal ta stilling til et forslag om å øke avgifter og gebyrer i din kommune, hvor viktig vil følgende argumenter være? Svarfordeling. Politikerne gruppert etter parti. %.

	Svært viktig	Ganske viktig	Lite viktig	Ikke viktig i det hele tatt
Svak skatteinngang				
Rød valgallianse.	4.8	28.6	23.8	42.9
Sosialistisk venstreparti	2.2	44.0	38.1	15.7
Arbeiderpartiet	5.5	35.8	40.7	17.9
Senterpartiet	5.1	36.5	43.7	14.7
Venstre	7.3	29.3	40.7	22.8
Kristelig folkeparti	3.1	36.2	43.3	17.3
Høyre	1.9	20.8	42.1	35.2
Fremskrittspartiet	4.9	9.3	30.2	55.6
Lav vekst i statlige overføringer				
Rød valgallianse	14.3	23.8	19.0	42.9
Sosialistisk venstreparti	11.5	43.5	34.4	10.7
Arbeiderpartiet	8.3	38.3	37.8	15.5
Senterpartiet	7.6	42.8	36.5	13.1
Venstre	6.6	38.0	41.3	14.1
Kristelig folkeparti	5.5	38.3	39.1	17.0
Høyre	2.8	28.3	39.6	29.2
Fremskrittspartiet	3.7	11.2	30.4	54.7
Opprettholde tjenestetilbudet				
Rød valgallianse	15.0	35.0	15.0	35.0
Sosialistisk venstreparti	29.9	51.5	15.7	3.0
Arbeiderpartiet	28.7	57.1	11.1	3.1
Senterpartiet	27.2	57.5	12.1	3.2
Venstre	21.6	66.4	12.0	0.0
Kristelig folkeparti	25.7	60.2	11.9	2.3
Høyre	13.8	52.0	21.4	12.8
Fremskrittspartiet	3.7	29.8	32.9	33.5
Begrense bruken av komm. tj.				
Rød valgallianse	14.3	19.0	28.6	38.1
Sosialistisk venstreparti	6.8	23.5	37.9	31.8
Arbeiderpartiet	6.4	25.9	42.4	25.3
Senterpartiet	6.4	25.0	49.2	19.3
Venstre	4.1	14.9	51.2	29.8
Kristelig folkeparti	2.8	20.5	50.2	26.5
Høyre	5.3	21.8	40.4	32.4
Fremskrittspartiet	11.7	21.6	30.2	36.4

Det andre spørsmålet tar utgangspunkt i at avgifter og gebyrer kan gjøre det mulig å bygge ut kommunale tjenester, men at det også kan bidra til å øke inntektsforskjellene i samfunnet. Politikerne bes angi i hvilken grad de mener brukerbetaling bør benyttes for henholdsvis barnehager, eldreomsorg, VAR-tjenester og byggesaksbehandling. Svaralternativene er (i) i svært høy grad, (ii) i ganske høy grad, (iii) i liten grad, og (iv) ikke i det hele tatt.

Tabell 5.3: I hvilken grad mener du hensynet til inntektsfordelingen begrenser avgifter og gebyrer for følgende kommunale tjenester. Svarfordeling. %.

	Svært høy grad	Ganske høy grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt
Barnehager	12.2	35.7	40.7	11.5
Eldreomsorg	4.0	20.2	59.0	16.8
Vann, avløp og renovasjon	26.1	50.7	19.4	3.8
Byggesaksbehandling	19.7	45.0	28.9	6.3

Tabell 5.3 viser svarfordelingen for alle politikere. Vi finner som forventet at politikerne i større grad er villige til å benytte brukerbetaling for VAR-tjenester og byggesaksbehandling enn for velferdstjenester som barnehager og eldreomsorg. Vel 75 % mener at brukerbetaling kan brukes i ganske høy grad eller svært høy grad for VAR-tjenester, men tilsvarende tall for eldreomsorg er under 25 %.

I tabell 5.4 er politikerne gruppert etter partipolitisk tilknytning. For barnehager er det en tendens til at sosialistiske representanter er mindre villige til å benytte brukerbetaling enn representanter for ikke-sosialistiske partier. Mens bare 8 % av Arbeiderpartiets representanter mener at brukerbetaling kan benyttes i svært høy grad for barnehager, er tilsvarende tall for Fremskrittspartiet over 20 %. Når det gjelder eldreomsorg, er det politikerne fra Venstre og Høyre som er mest villige til å benytte brukerbetaling, mens ytterpartiene Rød Valgallianse og Fremskrittspartiet er de mest restriktive.

For VAR-tjenestene er det sentrumspartiene som er mest villige til å benytte brukerbetaling. Mer enn 80 % av representantene for disse partiene mener at brukerbetaling kan benyttes i ganske høy grad eller svært høy grad. I den andre enden av skalaen finner vi ytterpartiene Rød Valgallianse og Fremskrittspartiet hvor tilsvarende tall er vel 50 %. Det er liten forskjell mellom representantene fra Arbeiderpartiet og representantene fra Høyre.

Når vi ser bort fra representantene fra Venstre, er det en viss tendens til at sosialistiske politikere er mer villige til å benytte avgifter for byggesaksbehandling enn ikke-sosialistiske politikere. Representantene fra Venstre framstår som mest villige til å benytte brukerbetaling. Mer enn 80 % mener at brukerbetaling kan benyttes i ganske eller svært høy grad.

Tabell 5.4: I hvilken grad mener du hensynet til inntektsfordelingen begrenser avgifter og gebyrer for følgende kommunale tjenester. Svarfordeling. Politikerne gruppert etter parti. %.

	Svært høy grad	Ganske høy grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt
Barnehager				
Rød valgallianse	0.0	0.0	33.3	66.7
Sosialistisk venstreparti	2.9	25.0	50.0	22.1
Arbeiderpartiet	8.0	31.3	47.0	13.7
Senterpartiet	15.0	40.5	40.3	4.2
Venstre	11.2	37.6	43.2	8.0
Kristelig folkeparti	12.6	41.4	39.1	6.9
Høyre	17.7	43.0	31.0	8.3
Fremskrittspartiet	21.6	26.3	32.2	19.9
Eldreomsorg				
Rød valgallianse	0.0	0.0	23.8	76.2
Sosialistisk venstreparti	4.4	18.4	55.1	22.1
Arbeiderpartiet	3.4	18.5	58.7	19.4
Senterpartiet	4.4	19.6	66.3	9.8
Venstre	4.0	30.6	56.5	8.9
Kristelig folkeparti	4.2	18.4	67.4	10.0
Høyre	4.1	27.4	56.6	12.0
Fremskrittspartiet	4.1	9.9	48.0	38.0
Vann, avløp og renovasjon				
Rød valgallianse	19.0	33.3	33.3	14.3
Sosialistisk venstreparti	25.0	51.5	19.9	3.7
Arbeiderpartiet	25.5	53.0	18.1	3.4
Senterpartiet	31.0	52.2	16.1	0.7
Venstre	39.7	50.0	9.5	0.8
Kristelig folkeparti	24.8	57.6	15.6	1.9
Høyre	27.0	45.8	22.4	4.8
Fremskrittspartiet	14.0	40.4	31.6	14.0
Byggesaksbehandling				
Rød valgallianse	9.5	57.1	28.6	4.8
Sosialistisk venstreparti	20.7	50.4	23.0	5.9
Arbeiderpartiet	21.1	50.4	23.7	4.8
Senterpartiet	21.7	45.3	29.7	3.4
Venstre	32.5	47.6	17.5	2.4
Kristelig folkeparti	18.8	47.5	28.7	5.0
Høyre	19.2	40.4	33.3	7.1
Fremskrittspartiet	7.6	22.2	47.4	22.8

REFERANSER

- Aaberge, R. og A. Langørgen (1997): *Fiscal and spending behavior of local governments: An empirical analysis based on Norwegian data*, Discussion Paper No. 196, Statistisk sentralbyrå.
- Borge, L.-E. (1995): Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments, *Public Choice*, 83, 353-373.
- Borge, L.-E. (1999): Charging for public services: The case of utilities in Norwegian local governments, Manuskript, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Essilfie, A.K. (1996a): *Investeringer, kostnader og brukerbetaling i den kommunale avløpssektoren*, Rapport 96/2, Statistisk sentralbyrå.
- Essilfie, A.K. (1996b): *Investeringer, kostnader og brukerbetaling i den kommunale avløpssektoren*, Rapport 96/22, Statistisk sentralbyrå.
- Hanssen, J.-I. og P.A. Pettersen (1995): Conservative mobilization and fiscal policy, *Scandinavian Political Studies*, 18, 231-262.
- Hass, J.L. (1997): *Investeringer, kostnader og brukerbetaling i den kommunale avløpssektoren*, Rapport 97/21, Statistisk sentralbyrå.
- White, H. (1980): A heteroscedasticity-consistent covariance matrix and a direct test for heteroskedasticity, *Econometrica*, 48, 817-838.