

SØF-rapport nr. 01/14

Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst

av

Lars-Erik Borge
Jørn Rattsø

SØF-prosjekt nr. 1150:
Kommunaløkonomiske konsekvenser av et mer konsentrert utbyggingsmønster
og eventuelle kompensasjonsordninger

Prosjektet er finansiert av Plansamarbeidet i Oslo og Akershus

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, MARS 2014

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-8150-117-1

ISBN 978-82-8150-118-8

ISSN 1504-5226

Trykt versjon

Elektronisk versjon

FORORD

Denne rapporten om kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst er skrevet på oppdrag fra Plansamarbeidet i Oslo og Akershus. I gjennomføringen av prosjektet har vi hatt to møter med oppdragsgiver, ett i oppstartsfasen og ett underveis med presentasjon av foreløpige vurderinger. Vi er takknemlige for kommentarer og innspill fra Arnhild Danielsen og Torstein Leiro (rådmann i Skedsmo kommune), men uten at disse gjøres medansvarlige for de vurderinger som gjøres i rapporten.

Trondheim, mars 2014

Lars-Erik Borge (prosjektleder) og Jørn Rattsø

INNHold

1.	Innledning og sammendrag	1
2.	Kapitalkostnader og befolkningsvekst i inntektssystemet.....	4
3.	Inntektssystemutvalget og vekstkommuneproblematikk	8
4.	Agenda Kaupangs rapport	10
5.	Mer konsentrert befolkningsvekst?	13
6.	Oppsummering og vurderinger.....	15

1. Innledning og sammendrag

Bakgrunnen for dette prosjektet er utsikter til kraftig befolkningsvekst i Oslo og Akershus. Prognoser viser at folketallet vil øke med nærmere 350 000 i løpet av de neste 20 år. For å løse de utfordringer veksten skaper, samarbeider Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om å lage en regional plan for areal og transport i de to fylkene. Dette Plansamarbeidet (Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus) engasjerte Agenda Kaupang for å vurdere de kommunaløkonomiske konsekvensene av ulike utbyggingsmønstre i de to fylkene. Agenda Kaupang konkluderer med at kommuner med sterk befolkningsvekst i dag ikke kompenseres godt nok gjennom inntektssystemet. Hovedformålet med denne rapporten er å vurdere konklusjonene til Agenda Kaupang og å diskutere ordninger som kan kompensere for eventuelle mangler ved inntektssystemet.

Rapporten til Agenda Kaupang handler i hovedsak om vekstkommuneproblematikk. Dette er et tema som har vært jevnlig diskutert i forbindelse med revisjoner av inntektssystemet de siste 15 år. For å vurdere beregninger, konklusjoner og anbefalinger i rapporten til Agenda Kaupang har vi funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en oppdatert beskrivelse av finansieringssystemet for norske kommuner. I rapportens del 2 diskuterer vi hvordan kommunesektorens inntektsrammer fastsettes og hvordan inntektssystemet styrer fordelingen mellom kommuner. Det er utgiftsutjevningen, håndteringen av kapitalkostnader, oppdatering av befolkningstall og veksttilskuddet som har særlig betydning for vekstkommunene. Disse elementene diskuteres særskilt. I rapportens del 3 gjør vi rede for Inntektssystemutvalgets (NOU 2005: 18) vurderinger av vekstkommuneproblematikk. Formålet er å formidle de faglige argumentene som dagens inntektssystem (beskrevet i del 2) bygger på.

I del 4 går vi nærmere inn på rapporten til Agenda Kaupang. Rapporten består av to deler. Den ene delen beregner kommunaløkonomiske konsekvenser fram mot 2030 av forventet befolkningsvekst i Akershus-kommunene. Simuleringene indikerer at de fleste Akershus-kommunene vil få betydelige økonomiske utfordringer i form av økende gjeld og svake driftsresultater. Beregningene tydeliggjør økonomiske utfordringer som følge av befolkningsvekst, men bygger etter vårt skjønn på noe pessimistiske inntektsprognoser. For det første behandles den framtidige endringen i befolkningens alderssammensetning (eldrebølgen)

asymmetrisk. Det tas hensyn til at endringer i alderssammensetning vil øke kommunenes kostnader, men samtidig holdes frie inntekter per innbygger konstant på nasjonalt nivå. Det er mer rimelig å legge til grunn at kommunesektoren vil få tilført økte ressurser som følge av «dyrere» alderssammensetning. Det andre momentet er at det over tid har vært vekst i kommunenes frie inntekter etter at det er korrigert for oppgaveoverføringer, befolkningsvekst og alderssammensetning.

På bakgrunn av simuleringene beskrevet over drøfter Agenda Kaupang mulige tiltak for å styrke økonomien i kommuner med høy befolkningsvekst. De argumenterer for at kapital-kostnader bør omfattes av utgiftsutjevningen og at veksttilskuddet bør øke. Vi er enige i at utgiftsutjevningen ideelt sett bør omfatte kapitalkostnader. Men gitt at datakvaliteten i dag er for dårlig til å utføre separate analyser av kapitalkostnader, vil vekstkommunene sannsynligvis tape på at kapitalkostnader inkluderes på en mer sjablonmessig måte. For at vekstkommunene skal få en gevinst av at kapitalkostnader inkluderes i utgiftsutjevningen, må det utføres separate analyser av kapitalkostnader som identifiserer faktorer som går i favør av vekstkommunene (eksempelvis høye tomte- og byggekostnader).

Når det gjelder veksttilskuddet, anbefaler Agenda Kaupang en kombinasjon av lavere vekstgrense og et høyere tilskudd per innbygger over vekstgrensen. Vekstgrensen er skjønnsmessig bestemt og det kan diskuteres hva som er riktig grense. Størrelsen på tilskudd tilsvarer beregnet utgiftsbehov per innbygger og har en sterkere faglig begrunnelse. Det kan imidlertid argumenteres for at tilskuddet per innbygger bør dimensjoneres ut fra både kapitalkostnader og driftsutgifter, ikke bare driftsutgifter som i dag. Vi er imidlertid uenige med Agenda Kaupang i at tilskuddssatsen skal knyttes opp mot investeringsutgifter per ny innbygger. Inntektssystemet bør utformes slik at det kompenserer for forskjeller i langsiktige kapitalkostnader, ikke for forskjeller i investeringsutgifter.

I del 5 diskuterer vi kort hvordan inntektssystemet virker i forhold til endret utbyggingsmønster innad i kommuner. Fordi utgiftsutjevningen kompenserer for kostnadsulemper knyttet til spredt bosettingsmønster, vil et mer konsentrert utbyggingsmønster kunne redusere kommunens inntekter. Inntektssystemet kan følgelig gi kommunene svake insentiver til å utvikle et bosettingsmønster som er ønskelig fra en samfunnsøkonomisk synvinkel, blant

annet for å legge til rette for økt bruk av kollektivtransport. Beregninger viser at insentiv-effekten av lavere vekt på bosettingsmønster er begrenset, men Akershus-kommunene, som har et konsentrert bosettingsmønster, vil kunne få en betydelig økning i rammetilskudd som følge av at bosettingskriteriene vektes lavere.

I del 6 gir vi våre samlede vurderinger. Hovedkonklusjonen er at det er vanskelig å begrunne at vekstkommunene har særskilt høye kapitalkostnader per innbygger, men de vil kunne ha en finansieringsutfordring i perioder med svært høye investeringer. Videre kan kommuner med vedvarende høy befolkningsvekst systematisk motta for lave tilskudd fordi tilskuddsfordelingen baseres på folketall som er lavere enn den befolkning som skal betjenes. Våre anbefalinger kan kort oppsummeres som følger:

- Det er behov for en ny vurdering av veksttilskuddet. Det gjelder fastsettelse av vekstgrensen og om denne skal være relativ eller absolutt. Det kan være behov for en viss oppjustering av satsen slik at den også inkluderer kapitalkostnader.
- Kommuner som på grunn av store investeringer får et særskilt høyt gjeldsnivå bør kunne motta skjønnstilskudd. Det bør gjøres en ny vurdering av kriteriene for tildeling av skjønnstilskudd.
- Utbyggingsavgifter og eiendomsskatt bør i større grad enn i dag kunne benyttes til å finansiere ny infrastruktur. Spesielt er det behov for å vurdere om utbyggingsavgifter også bør kunne benyttes til finansiering av sosial infrastruktur.
- Mange vekstkommuner har inntekter og tjenestetilbud under landsgjennomsnittet. Etter vårt skjønn er ikke dette et resultat av kostnadsulemper som inntektssystemet ikke fanger opp, men et resultat av regionalpolitisk motiverte tilskudd som mange andre kommunegrupper nyter godt av. Vi anbefaler en fornyet vurdering av hvordan inntektssystemet fungerer i forhold til likeverdig tjenestetilbud og regional balanse.

2. Kapitalkostnader og befolkningsvekst i inntektssystemet

Inntektssystemet og kommunesektorens inntektsrammer

Det viktigste formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud. Sentrale elementer i denne sammenheng er inntekts- og utgiftsutjevning. Inntektsutjevningen utjevner forskjeller i skatteinntekt per innbygger, mens utgiftsutjevningen kompenserer for forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til nasjonale velferdstjenester. I tillegg til elementer som sørger for utjevning, inneholder inntektssystemet tilskudd som er regionalpolitisk begrunnet (Nord-Norgetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskudd).

Inntektssystemet er en «fordelingsmaskin» som fordeler en gitt økonomisk ramme i henhold til objektive kriterier. Den økonomiske rammen fastsettes i de årlige budsjettoppleggene og påvirkes av kommunaløkonomiske og makroøkonomiske forhold. Eksempler på kommunaløkonomiske forhold er merkostnader knyttet til demografisk utvikling, reformer og oppgaveendringer, samt ønsker om en generell styrking av tjenestetilbudet. Den makroøkonomiske situasjonen setter rammene for budsjettpolitikken og vil dermed påvirke kommunesektorens inntektsrammer. I perioder hvor makroøkonomiske forhold tilsier en stram finanspolitikk vil veksten i kommunesektorens inntekter bli relativt svak, noe som kan bety at reformer utsettes eller at det ikke legges opp til særlig styrking av tjenestetilbudet. Krav til effektivisering kan i enkelte tilfeller være nødvendig for å forene inntektsrammer og forventninger til utviklingen i tjenestetilbudet.

I fastsettelsen av kommunesektorens inntektsrammer tas det hensyn til både drifts- og kapitalkostnader. Ett eksempel på dette er TBUs årlige beregninger av merutgifter knyttet til demografisk utvikling. Formålet med beregningene er å angi hvor mye kommunesektorens utgifter vil øke (eventuelt reduseres) som følge av den demografiske utviklingen gitt at dekningsgrader, standard og produktivitet forblir uendret. Det foretas en dekomponering av utgiftene på aldersgrupper. Siden det utgiftsbegrepet som benyttes inkluderer avskrivninger, vil de beregnede merutgiftene også omfatte kapitalkostnader. Et annet eksempel er finansiering av reformer hvor kostnadsberegningene inkluderer investeringskostnader.

Hovedpoenget er at kommunesektorens samlede inntektsrammer er dimensjonert slik at de også skal dekke kapitalkostnadene.

Investeringsutgifter og kapitalkostnader

Det er viktig å skille mellom investeringsutgifter og kapitalkostnader. Investeringsutgifter er kommunenes utgifter knyttet til realinvesteringer i bygg (barnehager, skoler, pleie- og omsorgsinstitusjoner mm) og anlegg (veger, vann- og avløpsanlegg og annen infrastruktur). Investeringsutgiftene omfatter både nyinvesteringer og nødvendige investeringer for å erstatte slitasje på eksisterende realkapital.

Kapitalkostnadene gir uttrykk for kostnaden ved kommunens bruk av realkapital, og består av to elementer. Det første elementet er den slitasjen realkapitalen påføres i løpet av et år, og omtales gjerne som kapitalslit eller avskrivninger. Kapitalslitet er altså den investering som er nødvendig for å opprettholde standarden på bygg og anlegg. Det andre elementet er rentekostnaden ved at kapital bindes i bygninger og anlegg. Rentekostnaden består dels av renteutgifter knyttet til lånefinansiering og dels av de renteinntekter kommuner går glipp av ved at midler bindes i bygninger og anlegg. Kapitalkostnadene, bestående av kapitalslit og rentekostnad, gir uttrykk for kostnadene ved å bruke realkapital i et år. Det er vanlig å omtale dette som brukerpris på kapital.

Kapitalkostnader må ikke forveksles med rente- og avdragsutgifter. Litt forenklet kan vi si at rente- og avdragsutgiftene gir uttrykk for kapitalkostnadene i den grad investeringene er lånefinansierte. Investeringer som finansieres gjennom andre kilder (netto driftsresultat, salg av eiendeler eller tilskudd) vil ikke påvirke rente- og avdragsutgiftene. I motsetning til rente- og avdragsutgifter, påvirkes ikke kapitalkostnadene av hvordan investeringene finansieres.

Nyinvesteringer¹ vil påvirke kapitalkostnadene ved at realkapitalbeholdningen øker. Økt realkapitalbeholdning bidrar videre til økt kapitalslit og økt rentekostnad. Dersom nyinvesteringen er knyttet til utvidelser av tjenestetilbudet for eksisterende innbyggere, vil den også bidra til økte kapitalkostnader per innbygger. Men hvis nyinvesteringen er knyttet til betjening av nye innbyggere, vil ikke nødvendigvis kapitalkostnader per innbygger øke.

¹ Med nyinvestering menes her netto realinvestering, dvs. investeringer utover kapitalslitet.

Kommunale investeringer finansieres på ulike måter, og det skilles mellom (i) egenfinansiering gjennom positivt netto driftsresultat, (ii) låneopptak, (iii) statlige investeringstilskudd og (iv) salg av eiendeler. I de senere årene har bruk av lån utgjort 60-70 prosent av kommunenes investeringsutgifter, mens netto driftsresultat har utgjort 15-25 prosent av investeringsutgiftene.² Samlet sett finansieres 80-90 prosent av investeringsutgiftene ved bruk av lån og positivt netto driftsresultat.

Finansieringssystemet legger altså opp til at finansiering av investeringer i hovedsak er et lokalt ansvar. Statlige investeringstilskudd har bare beskjeden betydning. Investeringsstilskudd benyttes gjerne i forbindelse med handlingsplaner og reformer i tjenestetilbudet, eksempelvis handlingsplanen for eldreomsorgen og barnehagereformen. I tillegg kommer tilskudd i driftsregnskapet som er knyttet til investeringer, eksempelvis løpende kompensasjon for særskilte rente- og avdragsutgifter.

Nærmere om utgiftsutjevningen i inntektssystemet

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet omfatter såkalte nasjonale velferdstjenester. For kommunene inngår barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, primærhelsetjenester, sosiale tjenester, barnevern og administrasjon. I tillegg inngår samhandlingsreformen som et eget tjenesteområde. Utgiftsutjevningen kompenserer for kostnadsforhold (kommunestørrelse og bosettingsmønster) og etterspørselsforhold (alderssammensetning og sosiale kriterier). Utgiftsutjevningen er utformet som en ren omfordelingsordning. Kommuner med beregnet utgiftsbehov per innbygger over landsgjennomsnittet mottar ekstra tilskudd tilsvarende differansen mellom eget utgiftsbehov og landsgjennomsnittet. De ekstra tilskuddene finansieres ved trekk i innbyggertilskudd for kommuner med beregnet utgiftsbehov per innbygger under landsgjennomsnittet.

Det prosentvise avviket mellom kommunenes utgiftsbehov og landsgjennomsnittet bestemmes av de kriterier som inngår i kostnadsnøkkelen og hvordan disse er vektet. Tilskudd eller trekk for den enkelte kommune avhenger i tillegg av dimensjoneringen av utgiftsbehovet. Betrakt for eksempel en kommune som har beregnet utgiftsbehov 10 prosent over landsgjennomsnittet. Med et landsgjennomsnittlig utgiftsbehov på 50 000 kroner per

² Tall for kommunene utenom Oslo.

innbygger, vil denne kommunen få et ekstra tilskudd på 5 000 kroner per innbygger gjennom utgiftsutjevningen. Dersom gjennomsnittlig utgiftsbehov reduseres til 45 000 kroner per innbygger, vil kommunens tilskudd bli på 4 500 kroner per innbygger.

Dimensjoneringen av landsgjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger bestemmes av netto driftsutgifter for de tjenester som inngår i utgiftsutjevningen. I det utgiftsbegrep som anvendes her inngår ikke avskrivninger, det vil si at kapitalkostnader er holdt utenfor. Bakgrunnen for dette er at datakvaliteten er vesentlig dårligere for kapitalkostnader (avskrivninger) enn for driftsutgiftene, og at det av den grunn ikke har vært tilrådelig å inkludere kapitalkostnader i de analyser som ligger til grunn for kostnadsnøkklene.

Oppdatering av befolkningstall og veksttilskudd

Før 2003 var innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på 1-2 år gamle befolkningstall i forholdet det året tilskuddet skulle gjelde for. Mer presist var beregningen av det utgiftsutjevnenende tilskuddet for år t basert på befolkningen 1. januar år t-1. Kommuner med sterk befolkningsvekst argumenterte med at de som følge av dette systematisk fikk for lave tilskudd i forhold til den befolkning de skulle betjene.

Fra 2003 ble systemet endret slik at tilskuddsfordelingen ble basert på befolkningstall per 1. januar år t. I forkant av budsjettåret ble det foretatt en foreløpig tilskuddsberegning basert på befolkningstall per 1. januar år t-1. I juni måned i budsjettåret ble det så foretatt en oppdatert tilskuddsberegning basert på befolkningstall per 1. januar år t. Denne endringen medførte bedre samsvar mellom tilskuddsberegning og den befolkning kommunene skal betjene, men hadde den ulempe at rammetilskuddene ble mindre forutsigbare i og med at de ikke kunne gjøres kjent i forkant av budsjettåret.

I dagens ordning, som ble innført fra 2009, benyttes befolkningstall per 1. juli år t-1. Dette kan betraktes som et kompromiss mellom systemet før 2003 og systemet etter 2003. De befolkningstallene som benyttes er mer oppdaterte enn før 2003, samtidig som tilskuddene er mer forutsigbare enn i perioden 2003-2008 ved at de gjøres kjent i forkant av budsjettåret.

Fra 2009 ble det også innført et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Veksttilskuddet omfatter kommuner som har hatt en befolkningsvekst på minst 175 prosent av landsgjennomsnittet de siste 3 år og som i samme periode har hatt skatteinntekter under 140 prosent av landsgjennomsnittet. I 2014 utgjør veksttilskuddet 46 575 kroner per innbygger ut over vekstgrensen. Beløpet tilsvarer landsgjennomsnittlig utgiftsbehov i utgiftsutjevningen. Et slikt veksttilskudd ble utredet, men ikke foreslått, av Inntektssystemutvalget (NOU 2005: 18). Etter forslag fra Sørheim-utvalget ble veksttilskuddet innført i forbindelse med endringer i de mer «politiske» delene av inntektssystemet fra 2009.

3. Inntektssystemutvalget og vekstkommuneproblematikk

Vekstkommuneproblematikk, både kapitalkostnader og oppdatering av befolkningstall, ble inngående behandlet i Inntektssystemutvalgets utredning (NOU 2005: 18). Når det gjelder kapitalkostnader, var det utvalgets klare konklusjon at befolkningsvekst ikke bidrar til høyere kapitalkostnader per innbygger. Effekten vil snarere være motsatt, det vil si at befolkningsvekst gir lavere kapitalkostnader per innbygger. Poenget ble illustrert gjennom et eksempel (side 314):

«Betrakt 2 kommuner, A og B, hvor kommune A i utgangspunktet har en stabil befolkning på 8 000 innbyggere og kommune B en stabil befolkning på 10 000 innbyggere. Med denne bakgrunn er det rimelig å anta at kommune A har høyere kapitalkostnader per innbygger enn kommune B, fordi A i mindre grad enn B kan utnytte stordriftsfordeler i produksjonen.

Anta så at antall innbyggere i kommune A over tid vokser fra 8 000 til 10 000. I perioden hvor antall innbyggere vokser vil kommune A ha behov for å bygge ut teknisk og sosial infrastruktur, og vil dermed få høyere investeringsutgifter per innbygger enn kommune B. Samtidig vil den økende befolkningen gi grunnlag for større utnyttelse av stordriftsfordeler, slik at kapitalkostnadene per innbygger over tid reduseres ned mot det samme nivået som i kommune B. Dersom kommune A hadde ledig kapasitet i utgangspunktet, ville den fått ytterligere reduksjon i kapitalkostnader per innbygger gjennom bedre utnyttelse av skoler, barnehager, etc. Det vil altså ikke

være noen systematisk tendens til at vekstkommuner på lang sikt har høyere kapitalkostnader per innbygger enn andre kommuner. Effekten vil snarere være motsatt dersom den økende befolkningen gir grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler og ledig kapasitet.»

Utvalget påpekte at vekstkommunenenes utfordring først og fremst er knyttet til finansiering av ny infrastruktur, og gjorde følgende vurdering av dette (side 314):

«Vekstkommunene vil ikke motta særskilte tilskudd gjennom inntektssystemet knyttet til utbygging av ny infrastruktur. De nye innbyggerne vil imidlertid over tid generere nye inntekter, først og fremst i form av lokale skatter og statlige overføringer, men også i form av brukerbetaling. De økte utgiftene skal kunne dekke driftsutgifter og langsiktige kapitalkostnader for de tjenester de nye innbyggerne mottar. I investeringsfasen må imidlertid utbyggingen av teknisk og sosial infrastruktur finansieres ved låneopptak, bruk av fondsmidler og/eller ved overskudd fra den løpende driften. Utbygging av teknisk infrastruktur kan i tillegg finansieres gjennom utbyggingsavtaler og -avgifter. Kommuner med svært høy befolkningsvekst kan finne det vanskelig å finansiere de nødvendige investeringer uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere.»

Videre la utvalget til grunn at vekstkommunene, på grunn av det høye investeringsnivået, vil ha en yngre infrastruktur av relativt høy standard. Utvalget konkluderte med at det ikke var behov for å etablere ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst. Vekstkommuner med spesielle vanskeligheter knyttet til finansiering av ny infrastruktur burde kunne fanges opp gjennom skjønnstilskuddet.

Som nevnt i del 2 utredet Inntektssystemutvalget et særskilt veksttilskudd for kommuner med høy befolkningsvekst. Et slikt tilskudd er å forstå som en kompensasjon for at det ikke er fullt samsvar mellom de befolkningstall som benyttes i inntektssystemet og den befolkning kommunene skal betjene. Utvalget vurderte et slikt veksttilskudd som bedre faglig begrunnet enn tilskudd knyttet til finansiering av investeringsutgifter. Den viktigste årsaken til at utvalget likevel ikke anbefalte innføring av veksttilskudd var at ordningen ville bidra til et mer

komplisert inntektssystem. Utvalget la også vekt på at oppdatering av folketall i den løpende inntektsutjevningen er av større betydning for mange vekstkommuner enn oppdatering av folketall i utgiftsutjevningen.

4. Agenda Kaupangs rapport

I rapporten «Kommunaløkonomiske konsekvenser av ulike utbyggingsmønstre i Oslo og Akershus» analyserer Agenda Kaupang kommunaløkonomiske utfordringer av tre alternative utbyggingsmønstre i Oslo og Akershus, samt etablering av en eller flere nye byer i Akershus fram mot 2030. For vårt formål er det hensiktsmessig å dele rapporten i to. Den ene delen inneholder beregninger av kommunaløkonomiske konsekvenser knyttet til vekst for kommunene i Akershus. På bakgrunn av disse analysene drøftes så mulige tiltak for å styrke økonomien i kommuner med høy befolkningsvekst. I det følgende kommenterer vi de to delene hver for seg.³

Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst

For å beregne kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst benyttes Agenda Kaupangs økonomimodell. Modellen tar utgangspunkt i faktiske regnskapstall for 2011 og simulerer utviklingen i hver kommune fram til 2030. Simuleringene forutsetter videreføring av kostnadsnivået (for eksempel enhetskostnad per elev i grunnskolen) i 2011 for hver tjeneste, at inntekter per innbygger holdes konstant på 2012-nivå (nasjonalt), samt at nye innbyggere utløser investeringer i takt med befolkningsveksten.

Simuleringene beregner først utvikling i gjeld og et korrigert⁴ netto driftsresultat gitt forutsetningene over. Modellen predikerer at gjeld per innbygger vil øke i 15 av 21 kommuner, mens gjelden vil bli redusert i 6 kommuner. Korrigert netto driftsresultat svekkes gjennom planperioden for de fleste kommuner. En slik utvikling betraktes ikke som bærekraftig, og modellen benyttes i neste omgang til å illustrere hvilken driftstilpasning som

³ Rapporten drøfter også erfaringer fra fem utvalgte kommuner i Akershus. Denne delen drøftes ikke nærmere her.

⁴ Låneavdrag er erstattet med avskrivninger.

er nødvendig for å oppnå balanse i driften i planperioden. Gjennomsnittlig innsparingsbehov blant Akershus-kommunene anslås til 2,8 prosent. Tolkningen er at kostnadsnivået i 2011 reduseres med 2,8 for deretter å holdes konstant. Innsparingsbehovet bestemmes ikke bare av forventet befolkningsvekst, men også av kostnadsnivået i 2011. Kommunene Eidsvoll, Fet og Aurskog-Høland er eksempler på kommuner som kommer ut med et stort innsparingsbehov til tross for at befolkningsveksten ikke er spesielt høy. Hovedutfordringen for disse kommunene er at de har et høyt kostnadsnivå.

Modellberegningene tydeliggjør de økonomiske utfordringene for kommunene i Akershus, men bygger etter vårt skjønn på noe pessimistiske inntektsforutsetninger. I beregningene holdes frie inntekter per innbygger konstant på nasjonalt nivå. Samtidig benyttes prognoser for befolkningsutviklingen fram mot 2030. Ifølge befolkningsprognosene vil befolkningen eldes, og særlig etter 2020 vil det være en kraftig økning i andel innbyggere 80 år og over. En «dyrere» befolkningssammensetning vil trolig bidra til å øke kommunenes inntekter per innbygger. TBU beregner hvert år merkostnader knyttet til den demografiske utviklingen, og erfaringsmessig definerer TBU-beregningene et gulv for inntektsveksten. I tillegg har de frie inntektene de siste årene vokst med knappe 1 prosent per år etter at det er korrigert for oppgaveoverføringer, befolkningsvekst og alderssammensetning. Selv om det ikke er gitt at denne utviklingen vil fortsette, er det noe pessimistisk å anta at frie inntekter per innbygger på nasjonalt nivå holdes konstant fram til 2030.

Det kan også anføres at simuleringene forutsetter at andre inntekter holdes konstant. Det betyr at dagens situasjon hvor mange kommuner i Akershus ikke har eiendomsskatt videreføres. Når kommunene har valgt ikke å ha eiendomsskatt, vil koblingen mellom kommunale inntekter og befolkningsutvikling og verdiskapning bli relativt svak. Mange kommuner i Akershus vil følgelig gå glipp av potensielle inntektsøkninger knyttet til befolkningsvekst som kunne bidratt til å redusere de økonomiske utfordringene.

En siste merknad er at beregningene kun omfatter kommunene i Akershus. I forbindelse med utforming av inntektssystemet er det av minst like stor interesse å se Akershus i relasjon til andre kommuner. Er de framtidige utfordringene større i Akershus enn i øvrige kommuner? Hvis svaret på dette spørsmålet er ja, kan analysene være en indikasjon på at vekstkommuner

har særskilte utfordringer som kan være relevante å ta hensyn til ved utforming av inntekts-systemet. Hvis svaret er nei (altså at utfordringene er like store i andre kommuner), kan analysen like gjerne tolkes som at det er manglende samsvar mellom inntekts- og utgifts-forutsetninger på nasjonalt nivå. Løsningen er da enten økte inntektsrammer eller reduserte utgiftsambisjoner for kommunene som kommunene som helhet, ikke særtiltak for vekst-kommunene.

Kapitalkostnader og veksttilskudd

Agenda Kaupang legger til grunn at kapitalkostnader bør omfattes av utgiftsutjevningen. Det er vi prinsipielt enige i, men som diskutert i del 2 er datakvaliteten for dårlig til å utføre tilfredsstillende analyser av kapitalkostnader. Et alternativ til å holde kapitalkostnader utenfor, er å gjøre en sjablonmessig forutsetning om at kapitalkostnadene fordeler seg omtrent som driftsutgiftene. Da vil landsgjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger bli høyere og trekk/tilskudd i utgiftsutjevningen vil øke. For Akershus-kommunene, som har et beregnet utgiftsbehov under landsgjennomsnittet, ville dette bety at de får større trekk i tilskudd. Dette illustrerer at inkludering av kapitalkostnader i utgiftsutjevningen ikke nødvendigvis vil gi en gevinst for vekstkommunene. Poenget er at makrorammen allerede tar hensyn til kapitalkostnader. Inkludering av kapitalkostnader i utgiftsutjevningen vil da bare påvirke fordelingen mellom kommuner.

For at vekstkommunene skal få en gevinst av at kapitalkostnader inkluderes i utgifts-utjevningen må det utføres separate analyser av kapitalkostnader. Videre må disse analysene identifisere objektive faktorer som bidrar til at vekstkommunene kommer ut med et høyere beregnet utgiftsbehov per innbygger knyttet til kapitalkostnader enn landsgjennomsnittet. Det er ikke opplagt at slike analyser vil komme ut til fordel for vekstkommunene, men høye tomte- og byggekostnader er eksempler på faktorer som kan gå i favør av vekstkommunene.

Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel kan det imidlertid være uheldig å kompensere vekstkommuner for høye tomte- og byggekostnader. Høye utbyggingskostnader er et markedssignal om at noe av veksten heller bør komme på andre steder der utbyggings-kostnadene er lavere. På den andre siden inneholder inntektssystemet allerede kriterier som er uheldige ut fra hensynet til økonomisk effektivitet. Det kompenseres for eksempel for

kostnadsulempen knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, noe som bidrar til å opprettholde kommunal tjenesteproduksjon i områder hvor den er relativt kostbar.

Agenda Kaupang anbefaler videre en utvidelse av veksttilskuddet, både ved en reduksjon i vekstgrensen (innslagspunktet) og økning i tilskudd per innbygger (satsen) ut over vekstgrensen. Vekstgrensen på 175 prosent er skjønnsmessig bestemt og det kan diskuteres hva som er riktig grense. Det kan også være gjenstand for diskusjon om grensen bør være relativ (som i dag) eller absolutt (for eksempel minst 2 prosent befolkningsvekst per år de siste 3 år). Tilskuddet per innbygger tilsvarer gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov per innbygger og har en sterkere faglig begrunnelse i og med at det antas å kunne finansiere de utgifter til nasjonale velferdstjenester som en ekstra innbygger påfører kommunen. Gitt at kapitalkostnader ikke inngår i beregnet utgiftsbehov, kan det argumenteres for at tilskuddet per innbygger bør oppjusteres slik at det også dekker langsiktige kapitalkostnader.

Vi tror uenigheten mellom Agenda Kaupang og oss med hensyn til satsen i veksttilskuddet har sammenheng med ulik forståelse av hva tilskuddet skal kompensere for. Vår forståelse er at veksttilskuddet skal kompensere kommuner med vedvarende høy befolkningsvekst for at utgiftsutjevningen i noen grad baseres på gamle befolkningstall. Det er da logisk at satsen tilsvarer beregnet utgiftsbehov per innbygger. Dette er samme forståelse som Inntektssystemutvalget (NOU 2005: 18, side 316) som omtaler veksttilskuddet som «et alternativ til dagens ordning med oppdatering av folketall». Agenda Kaupang ser også veksttilskuddet i sammenheng med investeringsutgiftene knyttet til nye innbyggere, noe vi mener det ikke er riktig å gjøre.

5. Mer konsentrert befolkningsvekst?

Gjennom sin arealplanlegging har kommunene betydelig innflytelse på hvor i kommunen befolkningsveksten skal komme. Skal veksten spres «jevnt ut over» eller skal den konsentreres rundt trafikale knutepunkter? Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel framstår konsentrasjon rundt knutepunkter som attraktivt, blant annet fordi det legger bedre til rette for større bruk av kollektivtransport.

De beregninger Agenda Kaupang har utført viser at fortetting rundt knutepunkter (alternativ 3a) bare er marginalt bedre enn å spre veksten mer jevnt utover (alternativ 1 med videreføring av dagens kommuneplaner). Så vidt vi forstår beregningene tar de ikke hensyn til at mer konsentrert bosettingsmønster vil kunne gi reduserte inntekter på grunn av dårligere uttelling på bosettingskriteriene i inntektssystemet (nabo- og sonekriteriet). Dersom denne effekten er tilstrekkelig stor, vil det for kommunen være lønnsomt å spre veksten jevnt ut over i stedet for å velge en samfunnsøkonomisk bedre løsning (alternativ 3).

Dette eksemplet illustrerer at kompensasjon for spredt bosettingsmønster for å oppnå likeverdig tjenestetilbud kan ha uheldige samfunnsøkonomiske effekter. Full kompensasjon for spredt bosettingsmønster legger ikke til rette for at kommunene velger et mer optimalt utbyggingsmønster. Det kan oppnås bedre samsvar mellom kommunaløkonomiske og samfunnsøkonomiske vurderinger ved at kompensasjon for spredt bosettingsmønster reduseres eller elimineres. Dette må imidlertid veies opp mot ulemper knyttet til mindre grad av utjevning.

Det kan være nyttig å illustrere hvordan endringer i bosettingskriteriene påvirker rammetilskuddet. Anta for eksempel at kommunene i Akershus gjennom etablering av et mer konsentrert bosettingsmønster reduserer kriterieverdiene for sone og nabo med 10 prosent. Dette vil i 2014 gi en reduksjon i rammetilskuddet på 60 kr per innbygger eller om lag 1,5 millioner kroner for en kommune med 25.000 innbyggere. Dersom vekten på bosettingskriteriene halveres, vil inntektsreduksjonen bli på 0,75 millioner kroner.

En reduksjon av vekten på bosettingskriteriene vil neppe ha vesentlig betydning for kommunenes valg av utbyggingsmønster. Akershus-kommunene, som har et konsentrert bosettingsmønster, vil imidlertid tjene på at vekten på andre kriterier øker. Vi har beregnet at Akershus-kommunene i gjennomsnitt ville fått en økning i rammetilskuddet på 300 kroner per innbygger i 2004 dersom vekten på bosettingskriteriene ble halvert og erstattet med økt vekt på innbyggertall. Dette utgjør 7,5 millioner kroner for en kommune med 25.000 innbyggere. Økningen i rammetilskudd på 300 kroner per innbygger er av samme størrelsesorden som veksttilskuddet til Gjerdrum, den kommunen i Akershus som mottar mest i veksttilskudd.

For noen kommuner kan mer sentralisert vekst medføre at tidligere investeringer i teknisk og sosial infrastruktur blir dårligere utnyttet. Det er vanskelig å tro at dette er et stort problem med den høye befolkning som forventes i Akershus. Mer sentralisert vekst bør kunne håndteres gjennom lokalisering av ny infrastruktur som uansett må bygges ut.

6. Oppsummering og vurderinger

Vekstkommuneproblematikk har vært gjenstand for betydelig debatt i forbindelse med de siste revisjoner av inntektssystemet. I denne rapporten har vi diskutert vekstkommunenes utfordringer og vurdert rapporten «Kommunaløkonomiske konsekvenser av ulike utbyggingsmønstre i Oslo og Akershus» utarbeidet av Agenda Kaupang. Vekstkommuner har utvilsomt høye investeringsutgifter per innbygger. Spørsmålet om vekstkommuner har særlig høye kapitalkostnader per innbygger er et annet spørsmål. Et tredje tema handler om at kommuner med vedvarende høy befolkningsvekst systematisk kan motta for lave tilskudd fordi tilskuddfordelingen baseres på folketall som er lavere enn den befolkning som skal betjenes.

Det norske finansieringssystemet legger opp til at størstedelen av kommunenes investeringer skal finansieres gjennom positive netto driftsresultat og låneopptak. Det er rente- og avdragsutgifter knyttet til lånefinansieringen som belastes netto driftsresultat, ikke de løpende investeringsutgiftene. Siden kommunelovens krav til økonomisk balanse er knyttet til netto driftsresultat, vil ikke lånefinansiering av investeringer komme i konflikt med budsjettbalansekravet. Det avgjørende er at de framtidige inntektene er tilstrekkelige til å dekke rente- og avdragsutgiftene. Så lenge dimensjoneringen av inntektsrammene tar hensyn til kapitalkostnader og investeringene er basert på realistiske forventninger om framtidig inntektsutvikling vil det være tilfelle. Det følger av dette at inntektssystemet (som fordeler inntektsrammene) bør utformes slik at det kompenserer for forskjeller i langsiktige kapitalkostnader, ikke forskjeller i investeringsutgifter. Det er vanskelig å begrunne at vekstkommunene skal ha høye kapitalkostnader per innbygger.

Kommuner som forventer høy befolkningsvekst vil imidlertid kunne ha en finansieringsutfordring i perioder med svært høye investeringer. Utfordringene er ikke at de møter

restriksjoner i kredittmarkedet, men at lånegjelden kan bli svært høy i forhold til nåværende innbyggertall og inntekter. Utfallet kan bli at kommunene holder tilbake investeringer for å unngå at økonomien blir svært sårbar for renteøkninger. Det underliggende problemet er at investeringene i noen grad må komme i forkant av befolkningsveksten og inntekter som følge av denne.

Den faglige litteraturen knyttet til finansiering av ny infrastruktur diskuterer to virkemidler – utbyggingsavgifter og eiendomsskatt. Utbyggingsavtaler og -avgifter kan benyttes til finansiering teknisk og sosial infrastruktur i utbyggingsområder slik at kommunene tar del i den verdiskapning de bidrar til. Eiendomsskatt representerer en mer generell finansieringskilde for drifts- og investeringsutgifter, og den er særlig hensiktsmessig for vekstkommuner. Befolkningsvekst og verdiskapning knyttet til denne påvirker både verdi og omfang av eiendomsmassen (kapitalisering). På denne måten etableres en direkte kobling mellom befolkningsvekst og kommunale inntekter. I Norge er bruken av utbyggingsavgifter begrenset til teknisk infrastruktur, og eiendomsskatten er utformet slik at den har liten effekt. Vi anbefaler at det reises krav om nyvurdering av økonomiske vilkår for at kommunene skal kunne ta del i verdiskapningen de skaper ved investeringer i infrastruktur, herunder en vurdering av om utbyggingsavtaler og -avgifter også bør kunne benyttes til finansiering av sosial infrastruktur (barnehager, skoler, helseinstitusjoner, etc.).

Noen av vekstkommunenenes utfordringer kan håndteres gjennom overføringssystemet. Dette gjelder først og fremst den skjevhet som oppstår fordi tilskuddsfordelingen baseres på 1 år gamle befolkningstall. Veksttilskuddet bidrar til å rette opp denne skjevheten. Det kan være behov for en ny vurdering av veksttilskuddet, spesielt fastsettelse av vekstgrensen. Dette bør være del av en bredere vurdering som også omfatter oppdatering av andre kriterier. Skjønnstilskudd kan benyttes overfor vekstkommuner som på grunn av store investeringer får et særskilt høyt gjeldsnivå slik at kommuneøkonomien blir svært sårbar for renteøkninger. Vi anbefaler en ny vurdering av kriteriene for fordeling av skjønnstilskudd.

Veksttilskuddet gis i dag som et rammetilskudd som kommunene kan benytte både til drifts- og investeringsformål. En alternativ utforming er at veksttilskuddet helt eller delvis øremerkes til vekstrelaterte investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. Det er vår vurdering at slik

øremerking av veksttilskuddet er lite hensiktsmessig. Den viktigste begrunnelsen for veksttilskuddet er at det retter opp den skjevhet som oppstår fordi tilskuddsfordelingen baseres på 1 år gamle befolkningstall, og denne skjevheten er både knyttet til driftsutgifter og kapitalkostnader. Videre er det liten grunn til å tro at slik øremerking, innenfor en gitt inntektsramme, vil ha betydning for kommunenes gjelds- og investeringsnivå. En (prisvridende) refusjonsordning for investeringsutgifter vil kunne stimulere investeringsnivået, men det er vanskelig å identifisere begrunnelsen for dette. Vi oppfatter at vekstkommunene mener de «trenger» høyere rammetilskudd for å øke investeringene og graden av egenfinansiering, ikke at det er behov for en særskilt stimulering av investeringene gitt at inntektsrammene kommer opp på «ønsket» nivå.

Vår hovedvurdering er altså at vekstkommuner i større grad bør få del av verdiskapningen de bidrar til gjennom investeringer, men at spørsmålet om særlige kostnadsulempers som tilsier særskilt kompensasjon gjennom inntektssystemet har begrenset potensiale. Denne vurderingen kommer tilsynelatende i konflikt med det faktum at mange vekstkommuner har inntekter og tjenestetilbud under landsgjennomsnittet. Etter vårt skjønn er ikke dette et resultat av at vekstkommuner har kostnadsulempers som inntektssystemet ikke fanger opp, men snarere et resultat av politiske elementer i inntektssystemet som gir ekstra tilskudd til andre kommunegrupper. Vi tenker da først og fremst på tilskudd som er regionalpolitisk motiverte (Nord-Norgetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet). I tillegg er det en del vekstkommuner som har relativt lave skatteinntekter per innbygger. At andre kommunegrupper nyter godt av regionalpolitiske tilskudd, gir likevel ikke noe faglig grunnlag for å hevde at vekstkommuner har kostnadsulempers som ikke fanges opp av inntektssystemet. Vi anbefaler en fornyet vurdering av hvordan inntektssystemet fungerer i forhold til likeverdig tjenestetilbud og regional balanse.

Publikasjonsliste SØF

01/14	Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
04/13	Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Knut Løyland Ole Henning Nyhus
03/13	Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch Trude Gunnes Marianne Haraldsvik
02/13	Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling	Lars Erik Borge Lars Håkonsen Knut Løyland Hildegunn Ekroll Stokke
01/13	Kommunal medfinansiering av sykehustjenester: Betydningen av helseforetak, avstand og private avtalespesialister	Lars Erik Borge Ole Henning Nyhus
05/12	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus
04/12	Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
03/12	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen

02/12	Bedre måling av kvalitet i kommunene	Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim
01/12	Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond	Lars-Erik Borge
06/11	Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/11	Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
04/11	Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
03/11	Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/11	Effektivitet i kommunale tjenester	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo
01/11	Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
06/10	Regionale effekter av finanskrisen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo

05/10	Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkeds-tilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm
07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo
05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm

03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skolerresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheims- regionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviserings- potensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo

08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baseline rapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg

04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
02/05	Evaluerings- og kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik