

SØF-rapport nr. 06/06

Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen

Lars-Erik Borge
Marianne Haraldsvik

SØF-prosjekt nr. 3600:

”Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen”

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, OKTOBER 2006

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-8150-026-3	Trykket versjon
ISBN 82-8150-027-1	Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226	

FORORD

Dette prosjektet om handlingsplanen for eldreomsorgen er utført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har fungert som referansegruppe for prosjektet, og problemstillingene har vært diskutert med utvalget underveis i arbeidet. Medlemmene i TBU har bidratt med nyttige kommentarer og innspill, men verken TBU eller departementet hefter for de vurderinger som gjøres i rapporten.

Trondheim, oktober 2006

Lars-Erik Borge og Marianne Haraldsvik

INNHold

1.	Innledning og sammendrag	1
1.1	Innledning.....	1
1.2	Om handlingsplanen for eldreomsorgen (HPE)	1
1.3	Hvilke kommuner har utnyttet handlingsplanen for eldreomsorgen?	2
1.4	Har handlingsplanen for eldreomsorg hatt utilsiktede konsekvenser for tjenestetilbud og økonomisk balanse?	3
1.5	Oppsummering	5
2.	Handlingsplanen for eldreomsorgen	7
2.1	Om handlingsplanen for eldreomsorgen	7
2.2	Kommunenes utnyttelse av handlingsplanen	9
3.	Hvilke kommuner har utnyttet handlingsplanen for eldreomsorgen?	11
3.1	Innledning.....	11
3.2	Grupperingsanalyse.....	11
3.3	Regresjonsanalyse	14
4.	Har handlingsplanen for eldreomsorgen hatt utilsiktede konsekvenser for tjenestetilbud og økonomisk balanse?	17
4.1	Innledning.....	17
4.2	Hypoteser	17
4.3	Metodisk opplegg.....	19
4.4	Grunnskole	21
4.5	Barnehage.....	22
4.6	Økonomisk balanse: Netto driftsresultat	25
4.7	Oppsummering	28
	Referanser.....	30

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Formålet med dette prosjektet er å analysere virkninger av handlingsplanen for eldreomsorgen (HPE). Handlingsplanen ble initiert for at kommunene skulle være i stand til å bygge ut pleie- og omsorgstjenestene i takt med økningen i antall eldre og videreutvikle tjenestetilbudet. Men det er ikke konsekvensene for eldreomsorgen som er tema for denne rapporten. Vi er opptatt av hvilke konsekvenser HPE har hatt for andre kommunale tjenester og kommunenes økonomiske balanse.

De empiriske analysene som utføres i denne rapporten kan betraktes som en naturlig videreføring av Borge og Rattsø (2005) som utførte teoretisk modellering av kommunenes tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger. De teoretiske modellanalysene viste at satsinger kan være et effektivt virkemiddel for å stimulere det kommunale tjenestetilbudet innenfor de områder som blir prioritert, men at de også kan ha utilsiktede virkninger i form av ustabilitet i tjenestetilbudet, redusert produksjon av andre tjenester og økonomisk ubalanse.

Handlingsplanen for eldreomsorg er bare én av flere satsinger eller handlingsplaner som staten har initiert de senere år. Andre satsinger er knyttet til skolebygg, psykiatri og barnehager. Satsingene er kjennetegnet ved at staten gir økonomisk støtte i form av øremerkede tilskudd innenfor en avgrenset tidsperiode. Analysene som presenteres i denne rapporten vil kunne være relevante også for disse satsingene. At vi har valgt å fokusere på HPE skyldes at denne satsingen har vart såpass lenge at det er mulig å gjennomføre en empirisk analyse.

1.2 Om handlingsplanen for eldreomsorgen (HPE)

I juni 1997 gikk et samlet Storting inn for å ta i bruk ekstraordinære statlige virkemidler for å bygge ut kapasiteten og ruste opp standarden i pleie- og omsorgssektoren. Handlingsplanen for eldreomsorgen la opp til et krafttak over 4 år for å sette kommunene i stand til å holde tritt med befolkningsutviklingen, samt å møte en ytterligere behovsvekst. Måltallene i planen ble

satt til 12.000 nye årsverk og bygging/utbedring av 24.400 omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Senere er HPE utvidet med 14.000 omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

De økonomiske virkemidlene i handlingsplanen var driftstilskudd, investeringstilskudd og tilskudd til renter og avdrag på lån. Siden driftstilskuddet i stor grad ble fordelt etter objektive kriterier og i praksis fungerte som rammetilskudd, har vi i denne rapporten fokusert på den økonomiske støtten som ble gitt til etablering av nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Denne støtten bestod av investeringstilskudd (som dekket deler av prosjektkostnaden) og tilskudd til renter og avdrag. I løpet av perioden 1998-2003 ble det i alt gitt bevilgninger til nærmere 28.000 boenheter. Av disse var nærmere 60 prosent omsorgsboliger og vel 40 prosent sykehjemsplasser.

Kommunenes utnyttelse av handlingsplanen måles ved antall boenheter med tilskudd per 1.000 innbygger. Målt på denne måten er det betydelig variasjon i utnyttelsen av handlingsplanen. Kommunen som utnyttet handlingsplanen sterkest fikk tilskudd til nærmere 40 boenheter per 1.000 innbygger, mens det var 18 kommuner som ikke utnyttet handlingsplanen. På landsbasis ble det i perioden 1998-2003 tilskudd til 7 boenheter per 1.000 innbygger.

1.3 Hvilke kommuner har utnyttet handlingsplanen for eldreomsorgen?

I kapittel 3 analyserer vi i hvilken grad ulike typer kommuner har utnyttet HPE. De kommunekjennetegn som inkluderes i analysen er standarden på eldreomsorgen, kommunalt inntektsnivå (frie inntekter per innbygger), andel eldre i befolkningen, antall innbyggere og bosettingsmønster. Alle kommunekjennetegn måles i 1997, året før HPE ble iverksatt.

Vi presenterer først beskrivende statistikk for kommunekjennetegnene når kommunene er gruppert i åtte grupper etter i hvilken grad de har utnyttet HPE. Én interessant observasjon som kommer ut av dette er at de kommuner som ikke har utnyttet HPE i stor grad har de samme rammebetingelser som de som har utnyttet HPE mest. I begge gruppene finner vi små distriktskommuner med høyt kommunalt inntektsnivå. De skiller seg imidlertid fra hverandre når det gjelder standarden på eldreomsorgen. Kommunene som ikke har utnyttet HPE har høy institusjonsdekning og en høy andel enerom i institusjon. De kommunene som har utnyttet HPE sterkest har lavere institusjonsdekning (men likevel klart over landsgjennomsnittet) og

en lavere andel enerom (også lavere enn landsgjennomsnittet) enn de som ikke har utnyttet HPE. De har også en høy andel eldre i befolkningen, både i forhold til kommunene som ikke har utnyttet HPE og i forhold til landsgjennomsnittet.

Denne observasjonen illustrerer to mer generelle fordelingsmessige effekter knyttet til tidsavgrensede statlige satsinger. Det første poenget er at det, blant kommuner med relativt like økonomiske rammebetingelser, vil være en tendens til at kommunene med dårligst tjenestetilbud mottar mest tilskudd. Dette kan betraktes som positivt i den forstand at midlene, blant kommuner med samme inntektsnivå, kanaliseres dit hvor behovet er størst, men negativt fordi finansieringssystemet premierer de kommuner som ikke har prioritert utbygging av den aktuelle tjenesten. Det andre poenget er at de kommuner som utnytter handlingsplanen sterkest er kommuner med gode økonomiske rammebetingelser og som, i forhold til landsgjennomsnittet, ikke har et dårlig tjenestetilbud. De kommunene som absolutt sett har det dårligste tjenestetilbudet har også lavt inntektsnivå, og makter derfor ikke å oppnå mer enn gjennomsnittlig utnyttelse av handlingsplanen.

Vi har også foretatt regresjonsanalyse med utnyttelse av handlingsplanen som avhengig variabel og alle kommunekjennetegn som forklaringsvariable. Det framgår da at det særlig er lav eneromsdekning og høy eldreandel som bidrar til høy utnyttelse av handlingsplanen. Det er også en viss tendens til at spredt bosettingsmønster og, noe overraskende, høy institusjonsdekning gir sterk utnyttelse av HPE.

1.4 Har handlingsplanen for eldreomsorg hatt utilsiktede konsekvenser for tjenestetilbud og økonomisk balanse?

Hovedformålet med prosjektet er å analysere om utbyggingen av eldreomsorgen har gått på bekostning av andre tjenester og kommunenes økonomiske balanse. Dette gjøres ved å undersøke om utviklingen i tjenestetilbud og økonomisk balanse påvirkes av i hvilken grad kommunene har utnyttet HPE. Hvilke effekter er det grunn til å forvente at handlingsplanen har hatt for tjenestetilbud og økonomisk balanse? Når det gjelder effekten på andre tjenester, er det viktig at tilskuddene i HPE gis til oppbygging av ny produksjonskapasitet, og at de ikke omfatter sykehjem og omsorgsboliger som er bygd tidligere.¹ Det betyr at det ikke vil være

¹ Med mindre de gjøres om til enerom (sykehjem) eller utbedres.

lekkasjeeffekter til andre tjenester slik vi kan observere for øremerkede tilskudd som omfatter all tjenesteproduksjon (for eksempel driftstilskuddet til barnehager). Tvert i mot vil vi forvente at investeringstilskuddene i HPE vil kunne ha negative konsekvenser for andre tjenester fordi oppbygging av ny kapasitet også krever økte driftsutgifter og fordi tilskuddene ikke nødvendigvis fullfinansierer utbyggingen.

At handlingsplanen er tidsavgrenset har vesentlig betydning for den forventede effekten på økonomisk balanse (netto driftsresultat). Kommunene vil ha incentiver til å flytte aktivitet over tid. Mer presist vil de ha incentiver til å øke aktiviteten i handlingsplanperioden hvor staten subsidierer utbyggingen. Den økonomiske balansen vil svekkes i handlingsplanperioden dersom ressursbruken i større grad konsentreres om denne perioden. I tillegg kan den økonomiske balansen bli svekket dersom kommunene opptrer kortsiktig og ikke tar hensyn til at kapasitetsoppbygging også medfører økte driftsutgifter og økte utgifter til renter og avdrag.

Vi benytter et analyseopplegg hvor vi studerer endringen i tjenestetilbud og endringen i netto driftsresultat fra 1997 til 2005. Dette er en såkalt "difference-in-differences" tilnærming som innebærer at vi indirekte kontrollerer for kommunespesifikke effekter som ikke varierer over tid (utelatte og uobserverbare variable) og for endringer over tid som er felles for alle kommuner (eksempelvis oppgaveendringer). Konkret utføres det regresjonsanalyser med endring i tjenestetilbud og økonomisk balanse som avhengige variable og med utnyttelse av handlingsplanen som forklaringsvariabel. I tillegg kontrolleres det for endringer i kommunalt inntektsnivå, alderssammensetning og innbyggertall.

Tjenestetilbudet i grunnskolen måles ved årsverk og lærertimer per elev, mens tjenestetilbudet i barnehagesektoren måles ved årsverk per barn og barnehagedekning. Netto driftsresultat per innbygger benyttes om indikator på økonomisk balanse. Når det gjelder utnyttelse av HPE, skiller vi her mellom tilskudd til omsorgsboliger og tilskudd til sykehjemsplasser. Det antas at utbygging av sykehjem påfører kommunene større driftsutgifter knyttet til pleie og omsorg enn omsorgsboliger. I tillegg kan husleieinntektene fra omsorgsboliger være høyere, blant annet fordi leietakerne har krav på bostøtte.

Våre analyser viser at det først og fremst er tilskudd til sykehjemsplasser som har hatt utilsiktede effekter. Kommuner med sterk utnyttelse av HPE knyttet til utbygging av

sykehjemsplasser har, alt annet likt, hatt en svakere vekst i barnehagedekningen og en større svekkelse av netto driftsresultat enn øvrige kommuner. HPE synes ikke å ha hatt negative konsekvenser for årsverk per barn i barnehage og ressursbruk per elev i grunnskolen.

Effekten av HPE på barnehagedekningen er betydelig for kommunene som har utnyttet handlingsplanen sterkest. Kommunen som har utnyttet sykehjemsdelen av HPE sterkest fikk tilskudd til 30 sykehjemsplasser per 1.000 innbygger, og den beregnede effekten av dette er at barnehagedekningen ville vært 6,5 prosentpoeng høyere i 2005 uten HPE. For landet som helhet er imidlertid effekt på barnehageutbyggingen moderat. I gjennomsnitt ble det gitt tilskudd til nærmere 3 sykehjemsplasser per 1.000 innbygger, noe som gir en beregnet effekt på barnehagedekningen på om lag 0,5 prosentpoeng. Til sammenlikning økte barnehagedekningen på landsbasis med 15 prosentpoeng fra 1997 til 2005. Den kvantitative effekten på netto driftsresultat er mer betydelig, også på landsbasis. Den beregnede effekten er at netto driftsresultat per innbygger ville vært vel 400 kroner høyere i 2005 uten HPE. Dette tilsvarer en forbedring av netto driftsresultat på nærmere 1 prosent av driftsinntektene.

Når det gjelder effekten av de øvrige variablene, finner vi at vekst i frie inntekter gir flere lærertimer per elev, høyere barnehagedekning og bedre økonomisk balanse. I tillegg synes det å være slik at tjenestetilbudet blir dårligere når målgruppen for tjenesten blir større. En økning i andelen skoleelever (6-15 åringer) bidrar til lavere ressursbruk per elev i grunnskolen og en økningen i andelen barn i barnehagealder (0-5 år bidrar) til færre årsverk per barn i barnehage og lavere barnehagedekning. Dette er i tråd med tidligere analyser av offentlig ressursbruk i Norge (Borge og Rattsø, 1995), Danmark (Borge og Rattsø, 1999) og USA (Poterba, 1997; Harris et al. 2001).

1.5 Oppsummering

Formålet med dette prosjektet var å analysere mulige utilsiktede effekter av handlingsplanen for eldreomsorgen for andre tjenester og økonomisk balanse. De analyser som er utført viser at HPE først og fremst har hatt utilsiktede effekter for den økonomiske balansen, og at HPE bidro til å forsterke svekkelsen av netto driftsresultat på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. Når det gjelder effekten på andre tjenestekområder, finner vi at HPE ikke har hatt negative konsekvenser for en etablert tjeneste som grunnskole, men at den har hatt en viss

negativ effekt på utbyggingen av barnehager. Sett i forhold til veksten i barnehagedekningen i perioden, er imidlertid betydningen av HPE nokså beskjeden.

Det bør også bemerkes at de effektene som dokumenteres i dette prosjektet er i motstrid til kommuneerfaringene diskutert i Borge og Rattsø (2005). Kommunenes egen oppfatning var at de, blant annet gjennom økonomiplanene, hadde god oversikt over de langsiktige konsekvensene av handlingsplanen, og at den derfor ikke hadde bidratt til å svekke netto driftsresultat. De mente at HPE først og fremst hadde bidratt til å redusere utbyggingen av andre tjenester. Avviket mellom kommuneerfaringene og den landsomfattende empiriske analysen som er presentert her, kan skyldes at kommuneerfaringene kun var basert på samtaler med representanter for 6 kommuner.

2 HANDLINGSPLANEN FOR ELDREOMSORGEN

2.1 Om handlingsplanen for eldreomsorgen²

I juni 1997 gikk et samlet Storting inn for å ta i bruk ekstraordinære statlige virkemidler for å bygge ut kapasiteten og ruste opp standarden i pleie og omsorg. Gjennom St.meld. nr. 50 (1996-1997) Handlingsplanen for eldreomsorgen ble det lagt opp til et krafttak over 4 år for å sette kommunene i stand til å holde tritt med befolkningsutviklingen, samt å møte en ytterligere behovsvekst.

I planen ble det lagt opp til en stor utbygging av tjenestetilbudet både når det gjaldt flere årsverk, nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger og opprusting av den eksisterende bygningsmassen. Målet var både å skape bedre boforhold med blant annet eneromsstandard og bedre arbeidsmiljø. Handlingsplanen for eldreomsorgen (HPE) gjaldt i utgangspunktet for 1998-2001 og hadde følgende målsettinger:

- 6.000 nye årsverk i hjemmetjenestene
- 7.200 nye omsorgsboliger
- 6.000 flere enesengsrom
- 5.000 flere plasser med heldøgns pleie og omsorg (i sykehjem eller omsorgsbolig) og 4.500 nye årsverk for å holde tritt med økningen i antall eldre
- 1.400 flere plasser med heldøgns pleie og omsorg og 1.250 nye årsverk for å sikre et visst minstenivå på pleie- og omsorgstilbudet i kommunene
- 4.800 plasser for å skifte ut nedslitte syke- og aldershjem

Målsettingen var altså bygging og utbedring av 24.400 omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Senere er HPE utvidet med 14.000 omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Fram til 2001 hadde kommunene stor frihet med hensyn til hva de ønsket å bygge. Stortinget mente imidlertid at det ble bygget for mange vanlige omsorgsboliger, og fra 2001 ble det innført prioriteringsregler. Sykehjem og omsorgsboliger med areal tilrettelagt for heldøgns pleie og omsorg skulle prioriteres framfor omsorgsboliger uten fellesareal. Utbedring og enerom ble også prioritert.

² Beskrivelsen av handlingsplanen for eldreomsorgen bygger på Sosial- og helsedepartementet (1997) og Husbanken (2004).

For å sikre at målene i HPE ble nådd ble det benyttet økonomiske, juridiske og andre virkemidler (blant annet krav om kommunale planer). De økonomiske virkemidlene besto i det vesentligste av driftstilskudd, investeringstilskudd og tilskudd til renter og avdrag på lån. Driftstilskuddene ble i hovedsak fordelt etter objektive kriterier (alder og dødelighet) og fungerte i stor grad som rammetilskudd. De ble lagt inn i inntektssystemet og fordelt som ordinære rammetilskudd fra 2002. Vi vil i denne rapporten fokusere på investerings-tilskuddene og de tilhørende tilskudd til renter og avdrag på lån.

Investeringstilskuddet (eller oppstartstilskuddet) bygde på en låne- og tilskuddsordning som ble etablert allerede i 1994. Ved oppstarten av HPE 1. januar 1998 ble tilskuddssatsene økt fra 150.000 kroner til 375.000 kroner per sykehjemsplass og fra 100.000 kroner til 175.000 kroner per omsorgsbolig. Oppstartstilskuddet ble gitt til alle boliger/plasser, også i de tilfellene der kommunene la ned gamle bygg og erstattet disse med nybygg. Kommuner som valgte å utbedre den gamle bygningsmassen kunne få et såkalt utbedringstilskudd gradert etter prosjektets kostnader opp til et nivå som tilsvarer tilskuddet for nybygde plasser/boliger.

Investeringstilskuddet innebar ingen fullfinansiering av kommunenes utbyggingskostnader. I tillegg til investeringstilskuddet ble det imidlertid gitt kompensasjonstilskudd til dekning av rente- og avdragsutgifter. Det nettobeløp som ble lagt til grunn for beregning av kompensasjonstilskuddet (sjablonmessig kostnad fratrukket investeringstilskudd) var 565.000 kroner for omsorgsboliger og 455.000 kroner for sykehjemsplasser. Kommunene måtte selv dekke prosjektkostnader som oversteg den sjablonmessige kostnaden.

I 2002 og 2003 ble investeringstilskuddene indeksjustert. I 2002 ble satsene for henholdsvis omsorgsboliger og sykehjemsplasser økt til 181.300 kroner og 388.500 kroner, og i 2003 til 188.000 kroner og 403.000 kroner. Beregningsgrunnlaget for kompensasjonstilskuddet ble ikke indeksregulert.

I forbindelse med innføringen av HPE ble kommunene oppfordret til å ta mest mulig kostnadsriktig husleie i omsorgsboliger. For at det likevel skulle være mulig for pensjonister med lave inntekter å bo i disse boligene, ble regelverket for bostøtteordningen endret. Blant annet ble det såkalte boutgiftstaket (den øverste grensen for hvor høye boutgifter som regnes med) hevet. Det ble også gjort en rekke andre endringer i bostøtteordningen som beboere i

omsorgsboliger til gode. Disse endringene la til rette for at kommunene kunne ta mest mulig kostnadsriktig husleie.

2.2 Kommunenes utnyttelse av handlingsplanen

Husbanken hadde ansvaret for å behandle søknader om investeringstilskudd og tilskudd til å dekke renter og avdrag på lån. Husbanken har i alt godkjent 38.653 boenheter. Dette er 253 boenheter flere enn handlingsplanens totale måltall. De godkjente boenhetene fordelte seg nokså likt mellom sykehjem og omsorgsboliger. Per juni 2005 var nærmere 80 prosent av boenhetene ferdigstilt eller utbedret.

Vi har fått tilgang på data fra Husbanken som gir informasjon om godkjente boenheter for den enkelte kommune i perioden 1998-2003. Siden vår analyse av tjenestetilbud og økonomisk balanse (se kapittel 4) går fram til 2005 (det siste året med tilgjengelige data), har vi valgt å kun inkludere prosjekter som var ferdigstilt før 1. januar 2005. I tillegg har vi ekskludert Oslo (som både er kommune og fylkeskommune) fra analysene. Datamaterialet omfatter da 433 kommuner og nærmere 28.000 boenheter.

Tabell 1: Antall boenheter det ble gitt bevilgninger til i HPE

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Totalt
Total antall boenheter	5.174	5.326	5.837	5.977	5.231	435	27.980
Antall sykehjemsplasser	1.409	1.565	2.312	3.208	2.860	158	11.512
Antall omsorgsboliger	3.765	3.761	3.525	2.769	2.371	277	16.468
Antall kommuner	211	206	192	171	165	30	415

Tabell 1 gir en oversikt over antall godkjente boenheter i løpet av perioden 1998-2003 i de kommunene som omfattes av vår analyse og som var ferdigstilte før 1. januar 2005. I perioden 1998-2002 ble mellom 5.000 og 6.000 boenheter godkjent for tilskudd hvert år, mens det i 2003 ble godkjent mindre enn 500 boenheter. Av de nærmere 28.000 boenhetene som var ferdigstilt før 1. januar 1995, var nærmere 60 prosent omsorgsboliger og vel 40 prosent sykehjemsplasser. At det er en høyere andel omsorgsboliger i vårt utvalg enn blant alle godkjente boenheter skyldes at andelen godkjente sykehjemsplasser økte i løpet av handlingsplanperioden og at en mindre andel av sykehjemmene enn omsorgsboligene var ferdigstilt per 1. januar 2005.

Tabell 2: Utnyttelse av HPE

	Uveid gj.snitt	Veid gj. snitt	St.avvik	Minimum	Maksimum
Boenheter per 1.000 innbygger	9,12	7,05	3,80	0	38,66
Omsorgsboliger per 1.000 Innbygger	5,04	4,15	4,16	0	24,10
Sykehjemsplasser per 1.000 innbygger	4,08	2,89	5,22	0	31,93

I denne rapporten ønsker vi å studere effektene av at kommunene har utnyttet HPE i ulik grad. Som indikator på utnyttelse av HPE benytter vi antall boenheter det er gitt bevilgning til i perioden 1998-2003 (og som er ferdigstilte innen 1. januar 2005) per 1.000 innbygger. Antall boenheter normaliseres i forhold til antall innbyggere 1. januar 2000. Tabell 2 gir informasjon om utnyttelse av HPE. På landsbasis ble det i gjennomsnitt gitt tilskudd til 7 boenheter per 1.000 innbygger. Det er imidlertid betydelig variasjon kommunene imellom. Kommunen som utnyttet handlingsplanen sterkest mottok tilskudd for nærmere 40 boenheter per 1.000 innbygger, mens det var 18 kommuner som ikke mottok investeringstilskudd i det hele tatt. Det framgår også at variasjonen i utnyttelse av handlingsplanen er større for sykehjemsplasser enn for omsorgsboliger. Dette kan ha sammenheng med at en mindre andel av sykehjemmene var ferdigstilt per 1. januar 2005.

3 HVILKE KOMMUNER HAR UTNYTTET HANDLINGSPLANEN FOR ELDREOMSORGEN?

3.1 Innledning

Hva kjennetegner kommuner som har utnyttet HPE i stor grad og hva kjennetegner kommuner som har utnyttet HPE i liten grad? Er det slik at kommuner med en dårlig utbygd eldreomsorg kunne utnytte handlingsplanen i større grad enn kommuner med en godt utbygd eldreomsorg? Har kommuner med høyt inntektsnivå utnyttet handlingsplanen mer enn kommuner med lavt inntektsnivå? Og har forhold som kommunestørrelse, bosettingsmønster og alderssammensetning betydning for utnyttelse av handlingsplanen?

Det er grunn til å forvente at standarden på eldreomsorgen ved innføringen av HPE vil være viktig for å forklare utnyttelse av HPE. Hvis pleie- og omsorgssektoren er dårlig utbygd i forhold til behovene, vil kommunen ønske å forsere utbyggingen i en periode hvor utbygging subsidieres av staten gjennom investeringstilskudd. Men hvis pleie- og omsorgssektoren allerede er godt utbygd, vil kommunen være mer tilbakeholden med å øke utbyggingstakten. Til tross for at staten gir investeringstilskudd, kan behovene være større i andre sektorer.

Selv om det følger investeringstilskudd med utnyttelsen av HPE, vil det også være økonomiske forpliktelser for kommunene. Den økte kapasiteten i eldreomsorgen vil medføre økte driftsutgifter. Og dersom tilskuddsatsene er lavere enn de faktiske investeringskostnadene, vil tilskuddene bare dekke deler av investeringsutgiftene. Det er grunn til å tro at kommuner med høye inntekter lettere vil kunne bære den egenfinansiering som driftsutgifter og eventuell medfinansiering av investeringer innebærer.

I dette kapitlet ser vi nærmere på kjennetegn som samvarierer med kommunenes utnyttelse av handlingsplanen. I kapittel 3.2 presenterer vi grupperingsanalyser, mens vi i kapittel 3.2 utfører mer avanserte regresjonsanalyser.

3.2 Grupperingsanalyse

Utgangspunktet for grupperingsanalysen er en inndeling av kommunene i åtte grupper etter graden av utnyttelse av HPE. Gruppe 1 består av de 18 kommunene som ikke har mottatt investeringstilskudd, mens gruppe 8 består av de 17 kommunene som har mottatt investeringstilskudd til minst 17 boenheter per 1.000 innbygger. Mellom disse ytterpunktene er kommunene gruppert etter stigende utnyttelse av HPE.

Tabell 3: Standard på eldreomsorg, inntekter, eldreandel, kommunestørrelse og bosettingsmønstre, kommunene gruppert etter utnyttelse av HPE, veide gjennomsnitt, 1997

	Institusjonsdekning	Hjemmetjenestedeckning	Eneromsdekning	Antall innbyggere (i 1.000)	Frie inntekter (kroner per innbygger)	Andel innbyggere 80 år og over	Andel rural
Alle kommuner	0,24	0,24	0,72	9,00	18603	0,0400	0,26
Gruppe 1 (18 kommuner) Ingen investeringer	0,32	0,27	0,83	2,35	24561	0,0403	0,46
Gruppe 2 (57 kommuner) 4 eller færre boenheter	0,23	0,22	0,82	11,00	19047	0,0352	0,21
Gruppe 3 (75 kommuner) Mellom 4 og 6 boenheter	0,23	0,25	0,74	15,89	17956	0,0371	0,18
Gruppe 4 (68 kommuner) Mellom 6 og 8 boenheter	0,23	0,22	0,68	13,27	17464	0,0394	0,23
Gruppe 5 (59 kommuner) Mellom 8 og 10 boenheter	0,25	0,24	0,72	7,83	18349	0,0427	0,31
Gruppe 6 (65 kommuner) Mellom 10 og 13 boenheter	0,23	0,26	0,71	6,32	19145	0,0462	0,36
Gruppe 7 (43 kommuner) Mellom 13 og 17 boenheter	0,26	0,24	0,64	3,19	22203	0,0522	0,50
Gruppe 8 (48 kommuner) 17 eller flere boenheter	0,28	0,25	0,64	2,58	24006	0,0594	0,65

Merknader: Institusjonsdekning er andel beboere i institusjon blant innbyggere 80 år og over, og hjemmetjenestedeckning er andel mottakere av hjemmetjenester per innbygger 67 år og over.

Tabell 3 viser standarden på eldreomsorgen, kommunale inntekter, eldreandel, antall innbyggere og bosettingsmønster for kommunene gruppert utnyttelse av HPE. Data for kommunekjennetegnene er fra 1997, året før HPE ble innført. Standarden i eldreomsorgen måles ved institusjonsdekning (andel beboere i institusjon blant innbyggere 80 år og over), hjemmetjenestedekning (andel mottakere av hjemmetjenester blant innbyggere 67 år og over) og andelen enerom i institusjon. Dekningsgradene i institusjon og hjemmetjeneste viser en U-formet sammenheng med utnyttelse av HPE. Det er med andre ord slik at dekningsgradene er høye blant de kommunene som har utnyttet HPE minst og blant de som har utnyttet HPE mest, og lave blant de som har en midlere utnyttelse av HPE. Når det gjelder eneromsdekningen, er det en nokså klar tendens til at utnyttelse av HPE avtar med økende eneromsandel.

Kommunenes inntekter måles ved frie inntekter per innbygger. Frie inntekter omfatter her ordinære skatteinntekter, rammetilskudd, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Det framgår at det også er en U-formet sammenheng mellom inntektsnivå og utnyttelse av handlingsplanen. Både kommunene som har utnyttet handlingsplanen minst og de som har utnyttet den mest skiller seg ut med høye frie inntekter per innbygger. Sammenhengen mellom antall innbyggere og utnyttelse av handlingsplanen følger en omvendt U. Både kommunene som har utnyttet handlingsplanen minst og de som har utnyttet den mest skiller seg ut med lavt innbyggertall, mens de største kommunene ser ut til å ha under gjennomsnittlig utnyttelse av handlingsplanen. Når vi ser bort fra kommunene som ikke har utnyttet handlingsplanen, er det en nokså klar tendens til at en høy andel eldre og spredt bosettingsmønster går sammen med høy utnyttelse av handlingsplanen.

Det er et interessant poeng at de kommuner som ikke har utnyttet HPE i stor grad har de samme rammebetingelser som de som har utnyttet HPE mest. I begge gruppene finner vi små distriktskommuner med høyt kommunalt inntektsnivå. De skiller seg imidlertid fra hverandre når det gjelder standarden på eldreomsorgen. Kommunene som ikke har utnyttet HPE hadde høy institusjonsdekning og en høy andel enerom i institusjon allerede før handlingsplanen ble innført. Kommunene som har utnyttet HPE sterkest har lavere institusjonsdekning (men likevel klart over landsgjennomsnittet) og en lavere andel enerom (også lavere enn landsgjennomsnittet) enn de som ikke har utnyttet HPE. De har også en høy andel eldre i befolkningen, både i forhold til kommunene som ikke har utnyttet HPE og i forhold til landsgjennomsnittet.

Denne observasjonen illustrerer to mer generelle fordelingsmessige effekter knyttet til tidsavgrensede statlige satsinger. Det første poenget er at det, blant kommuner med relativt like økonomiske rammebetingelser, vil være en tendens til at kommunene med dårligst tjenestetilbud mottar mest tilskudd. Dette kan betraktes som positivt i den forstand at midlene, blant kommuner med samme inntektsnivå, kanaliseres dit hvor behovet er størst, men negativt fordi finansieringssystemet premierer de kommuner som ikke har prioritert utbygging av den aktuelle tjenesten.³ Det andre poenget er at de kommuner som utnytter handlingsplanen sterkest er kommuner med gode økonomiske rammebetingelser og som, i forhold til landsgjennomsnittet, ikke har et spesielt dårlig tjenestetilbud. De kommunene som absolutt sett har det dårligste tjenestetilbudet har også lavt inntektsnivå (gruppe 4), og makter derfor ikke å oppnå mer en gjennomsnittlig utnyttelse av handlingsplanen.

3.3 Regresjonsanalyse

I tabell 4 presenterer vi regresjonsanalyser hvor de ulike kommunekjennetegnene i større grad inkluderes som forklaringsvariable samtidig. Som avhengig variabel benyttes utnyttelse av HPE målt ved antall boenheter med tilskudd per 1.000 innbygger. Alle forklaringsvariable er datert 1997, året før handlingsplanen ble iverksatt.

I modell A inkluderer vi kun frie inntekter som forklaringsvariabel. Det framgår at frie inntekter har statistisk utsagnskraftig effekt på utnyttelse av handlingsplanen og at økt inntektsnivå bidrar til økt utnyttelse av handlingsplanen. Det er altså en tendens til at kommuner med høye frie inntekter mottar mest tilskudd og at HPE dermed har bidratt til å øke inntektsforskjellene kommunene imellom.

I modell B inkluderer vi forklaringsvariable som beskriver standarden i eldreomsorgen før HPE ble iverksatt. Det framgår at eneromsdekningen har statistisk utsagnskraftig effekt på utnyttelse av HPE, mens vi ikke finner noen effekt av institusjons- og hjemmetjenestedeckning. I kolonne C har vi inkludert frie inntekter og standarden i eldreomsorgen samtidig. Dette har liten betydning for resultatene. Frie inntekter og eneromsdekning er fortsatt statistisk utsagnskraftige, mens institusjons- og hjemmetjenestedeckning ikke har noen systematisk effekt på utnyttelse av HPE. Også de kvantitative effektene av inntektsnivå og

³ Det vises til Håkonsen og Løyland (2000) og Borge og Rattsø (2005) for nærmere diskusjon av uheldige insentiveffekter av statlige satsinger.

eneromsdekning er av betydning. En økning i frie inntekter på 1.000 kroner per innbygger (om lag 5 prosent av gjennomsnittet) vil øke utnyttelse av HPE tilsvarende 0,14 boenheter (tilsvarende 2 prosent av gjennomsnittlig utnyttelse), mens en økning i eneromsdekningen på 10 prosentpoeng vil redusere utnyttelsen av HPE med 0,74 boenheter (tilsvarende 10 prosent av gjennomsnittlig utnyttelse).

Tabell 4: Faktorer som forklarer utnyttelse av handlingsplanen

	A	B	C	D
Frie inntekter per innbygger (i 1000 kr)	0,0974 (2,66)		0,1366 (3,25)	-0,0518 (1,06)
Eneromsdekning		-6,691 (5,20)	-7,433 (5,75)	-6,568 (5,29)
Institusjonsdekning		4,008 (1,45)	-0,980 (0,31)	5,566 (1,70)
Hjemmetjenestdekning		-1,417 (0,32)	-3,416 (0,78)	-0,636 (0,15)
Antall innbyggere (i 1000)				-0,025 (1,40)
Andel bosatt spredtbygd				2,372 (1,67)
Andel innbyggere 0-5 år				15,695 (0,44)
Andel innbyggere 6-15 år				-2,670 (0,12)
Andel innbyggere 67-79 år				20,268 (0,92)
Andel innbyggere 80 år og over				84,856 (2,66)
Antall observasjoner	433	428	428	428
R^2_{adj}	0,02	0,07	0,09	0,19

Merknad: Relasjonene er estimert med vanlig minste kvadraters metode. Avhengig variabelen er antall boenheter per 1.000 innbygger. Tabellen viser estimerte koeffisienter med (absolutte) t-verdier i parentes. Effektene er statistisk utsagnskraftige (5 prosent nivå) dersom t-verdien er 1,65 eller høyere.

I modell D har vi i tillegg inkludert kommunestørrelse, bosettingsmønster og befolkningens alderssammensetning. Det framgår da at det særlig er lav eneromsdekning og høy eldreandel som bidrar til høy utnyttelse av handlingsplanen. Den kvantitative effekten av eneromsdekning er fortsatt betydelig, men noe lavere enn i kolonne C. En økning i eldreandelen på ett prosentpoeng vil øke utnyttelsen av handlingsplanen tilsvarende 0,8 boenheter (tilsvarende vel 10 prosent av gjennomsnittlig utnyttelse). Når de ekstra kontrollvariablene inkluderes, er ikke frie inntekter lenger statistisk utsagnskraftig. Det har trolig sammenheng med at frie inntekter er korrelert med eldreandel og bosettingsmønster. De øvrige aldersvariablene og

antall innbyggere synes heller ikke å ha betydning for utnyttelse av HPE. Det er imidlertid en viss tendens til at spredt bosettingsmønster og, noe overraskende, høy institusjonsdekning gir sterk utnyttelse av HPE.

Forklaringskraften til regresjonsmodellene som er rapportert i tabell 4 er relativt beskjeden. Selv den mest generelle modellen (D) har en forklaringskraft på under 20 prosent. Dette indikerer at (uobserverbare) kommunespesifikke forhold, for eksempel kommunale prioriteringer og kompetanse, har hatt stor betydning for utnyttelsen av HPE.

4 HAR HANDLINGSPLANEN FOR ELDTREOMSORGEN HATT UTILSIKTEDE KONSEKVENSER FOR TJENESTETILBUD OG ØKONOMISK BALANSE?

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi analysere hvorvidt utbyggingen av eldreomsorgen har gått på bekostning av andre tjenester og kommunenes økonomiske balanse. Dette gjøres ved å undersøke om utviklingen i tjenestetilbud og økonomisk balanse påvirkes av i hvilken grad kommunene har utnyttet HPE. Er det slik at kommuner som har mottatt store investeringstilskudd gjennom HPE har hatt en svakere utvikling enn andre? I kapittel 4.2 og 4.3 gjør vi rede for henholdsvis hypoteser og metodisk opplegg, mens kapittel 4.4-4.6 dokumenterer analysene av henholdsvis grunnskole, barnehage og netto driftsresultat.

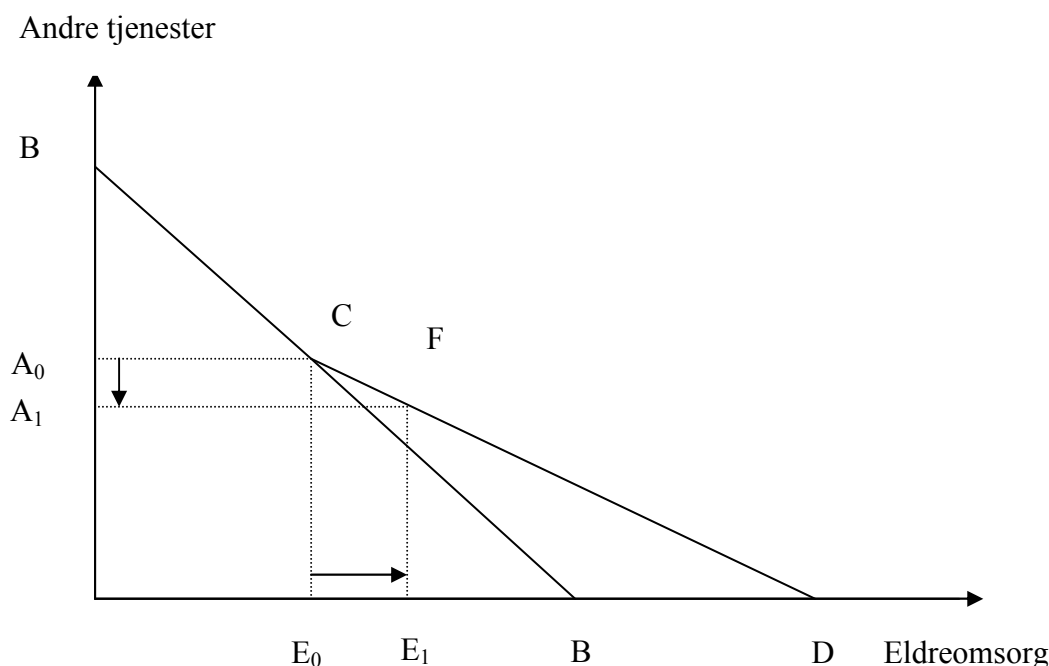
4.2 Hypoteser

I det følgende gjøres det kort rede for de forventede effekter av handlingsplanen for eldreomsorgen for andre kommunale tjenester og kommunenes økonomiske balanse.⁴ Tilskuddene til sykehjem og omsorgsboliger i HPE (beskrevet i kapittel 2) innebærer statlig subsidiering av utbyggingen, men tilskuddene skiller seg fra ordinære prisvridende tilskudd på to måter.

Det første poenget er at tilskuddene er knyttet til utbygging av ny kapasitet og utbedringer, og ikke omfatter sykehjem og omsorgsboliger som er bygd tidligere. Denne effekten er illustrert i figur 1 hvor vi skiller mellom eldreomsorg og andre kommunale tjenester. Kommunen har i utgangspunktet en budsjettlinje gitt ved linjen BB. Budsjettlinjen viser hvordan kommunen kan prioritere mellom eldreomsorg og andre kommunale tjenester. En forflytning nedover budsjettlinjen (i sørøstlig retning) innebærer sterkere prioritering av eldreomsorgen. Kommunens tilpasning før HPE er i punkt C hvor standarden på eldreomsorgen er E_0 og standarden på andre tjenester A_0 .

⁴ Det vises til Borge og Rattsø (2005) for nærmere drøfting av mulige effekter av tidsavgrensede statlige satsinger.

Tilskuddene til sykehjem og omsorgsboliger i HPE kan i figur 1 forstås som et prisvridende tilskudd med statlig subsidiering av ny produksjon i eldreomsorgen. Fordi handlingsplanen bare omfatter ny produksjon, vil den nye budsjettlinjen ha en knekk i det opprinnelige tilpasningspunktet (C). Den nye budsjettlinjen er BCD. Helningen på CD bestemmes av graden av subsidiering i HPE. Jo høyere subsidiesatsen er, dess slakere er CD. Dersom handlingsplanen ikke innebar økonomiske forpliktelser for kommunene, ville linjen CD vært horisontal. Den fallende CD-linjen i figur 1 reflekterer at HPE innebærer økonomiske forpliktelser for kommunene. Den kommunale egenfinansieringen er først og fremst knyttet til at oppbygging av ny kapasitet også krever økte driftsutgifter, men kan også reflektere at tilskuddene til sykehjem og omsorgsboliger ikke nødvendigvis ga fullfinansiering av selve utbyggingen.



Figur 1: Virkningen av HPE på prioriteringen mellom eldreomsorg og andre tjenester

Dersom kommunen utnytter HPE, vil den nye tilpasningen kunne være i punkt F hvor standarden på eldreomsorgen er høyere enn i utgangspunktet (E_1). Vi ser også at utnyttelse av HPE (tilpasning langs CD) nødvendigvis vil måtte medføre redusert standard på andre tjenesteområder. Tilskudd av den type vi finner i HPE vil altså ikke gi lekkasjeeffekter til andre tjenester, men tvert i mot ha negative konsekvenser for andre tjenester. Denne

egenskapen har sammenheng med at tilskuddene er knyttet til utbygging av ny kapasitet og at de innebærer kommunal egenfinansiering (i hvert fall knyttet til økte driftsutgifter).

Illustrasjonen av kommunens tilpasning i figur 1 er statisk og ser bort fra at handlingsplanen også kan påvirke den økonomiske balansen eller netto driftsresultat. Det kan imidlertid være god grunn til å forvente at handlingsplanen påvirker netto driftsresultat. At HPE er tidsavgrenset har vesentlig betydning for den forventede effekten på netto driftsresultat. Kommunene vil ha insentiver til å flytte aktivitet over tid. Mer presist vil de ha insentiver til å øke aktiviteten i handlingsplanperioden hvor staten subsidierer utbyggingen. Den økonomiske balansen vil svekkes i handlingsplanperioden dersom ressursbruken i større grad konsentreres om denne perioden. I tillegg kan den økonomiske balansen bli svekket dersom kommunene opptrer kortsiktig og ikke tar hensyn til at kapasitetsoppbygging også medfører økte driftsutgifter og økte utgifter til renter og avdrag.

Videre vil en eventuell svekkelse av netto driftsresultat påvirke effekten av handlingsplanen på andre tjenesteområder. Dersom kommunene i noen grad finansierer utbygging og økte driftsutgifter ved å redusere netto driftsresultat, vil de negative effektene på andre tjenesteområder bli mindre. Dersom vi finner at HPE gir betydelig svekkelse av netto driftsresultat, er det grunn til å forvente at de negative effektene for andre tjenester er små. Og dersom vi finner at de negative effektene på andre tjenesteområder er store, er det grunn til å forvente at effekten på netto driftsresultat er liten.

4.3 Metodisk opplegg

Det metodiske opplegget vi benytter er en såkalt "difference-in-differences" tilnærming. Det betyr at vi undersøker om utnyttelsen av HPE kan forklare at kommunene har hatt ulik utvikling i tjenestetilbud og økonomisk balanse i perioden 1997-2005. Dette opplegget har den fordelen at det kontrollerer for alle faste kommunespesifikke effekter og for alle tidsspesifikke effekter som er felles for alle kommuner.

Opplegget kan illustreres ved å ta utgangspunkt i følgende regresjonsmodell

$$Y_{it} = \beta_i + \gamma \mathbf{X}_{it} + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

der Y_{it} er tjenestetilbud eller økonomisk balanse i kommune i i periode t , $\mathbf{X}_{it}$ en vektor av kontrollvariable, β_t et tidsspesifikt konstantledd, α_i et kommunespesifikt konstantledd og ε_{it} et stokastisk restledd. Vektoren av kontrollvariable inneholder variable som både varierer mellom kommuner og over tid. I vårt tilfelle vil den inkludere frie inntekter per innbygger, befolkningens alderssammensetning og antall innbyggere.

La tidsperiode t være 2005 og $t-1$ være 1997. Relasjon (1) kan omformuleres til å beskrive utviklingen fra 1997 til 2005:

$$\Delta Y_{it} = (\beta_t - \beta_{t-1}) + \gamma \Delta \mathbf{X}_{it} + \Delta \varepsilon_{it} \quad (2)$$

der $\Delta Y_{it} = Y_{it} - Y_{it-1}$, etc. Relasjon (2) sier altså at endringen i tjenestetilbud og økonomisk balanse gjennom handlingsplanperioden avhenger av endring i frie inntekter, endring i alderssammensetning og endring i antall innbyggere. De relasjoner vi estimerer er en generalisering av (2) ved at vi også inkluderer variable som beskriver utnyttelsen av handlingsplanen. Vi har tidligere operasjonalisert utnyttelse av handlingsplanen som antall boenheter det er gitt investeringstilskudd til. I analysene i dette kapitlet vil vi skille mellom tilskudd til sykehjemsplasser (SH) og tilskudd til omsorgsboliger (OB). Det antas at utbygging av sykehjem påfører kommunene større driftsutgifter knyttet til pleie og omsorg enn omsorgsboliger. I tillegg kan husleieinntektene fra omsorgsboliger være høyere, blant annet fordi leietakerne har krav på bostøtte. Vi ender da opp med følgende regresjonsmodell:

$$\Delta Y_{it} = (\beta_t - \beta_{t-1}) + \gamma \Delta \mathbf{X}_{it} + \lambda_1 SH_i + \lambda_2 OB_i + \Delta \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Regresjonsmodellen i (3) kan estimeres med vanlig minste kvadraters metode (MKM). Fordelen med dette opplegget er at vi får kontrollert for tidsspesifikke effekter som er felles for alle kommuner og faste kommunespesifikke effekter. I denne sammenhengen er det særlig viktig å kontrollere for faste kommunespesifikke effekter siden disse, i tillegg til å påvirke tjenestetilbud og økonomisk balanse, kan påvirke utnyttelsen av handlingsplanen.

Ut fra diskusjonen i kapittel 4.2 er det grunn til forvente at både λ_1 og λ_2 vil være negative, det vil si at økt utnyttelse av HPE bidrar til svakere utvikling i tjenestetilbudet på andre

områder og til svakere økonomisk balanse. Videre forventes det at λ_2 vil være mindre i tallverdi enn λ_1 .

4.4 Grunnskole

Vi beskriver tjenestetilbudet i grunnskolen ved hjelp av to indikatorer, antall årsverk per elev og antall lærertimer per elev. Utviklingen i de to indikatorene er vist i tabell 5, for alle de 431 kommunene som inngår i analysen og for hver av de åtte gruppene som ble introdusert i kapittel 3. Fra 1997 til 2005 har det vært en reduksjon i både årsverk og lærertimer per elev. Reduksjonen er henholdsvis 6 og 1,5 prosent. At reduksjonen er mindre i lærertimer enn i årsverk har sammenheng med skolepakke I og II medførte en økning i antall lærertimer per årsverk. Tabell 5 viser ikke noen systematisk sammenheng mellom utnyttelse av HPE og utviklingen i ressursinnsats per elev. Dersom vi betrakter årsverk per elev, har de to gruppene med sterkest utnyttelse av handlingsplanen om lag samme utvikling som de to gruppene med minst utnyttelse av handlingsplanen. Og når det gjelder lærertimer per elev, er det kommunene som ikke har utnyttet HPE i det hele tatt som har den svakeste utviklingen fra 1997 til 2005.

Tabell 5: Utviklingen i årsverk per elev og lærertimer per elev, 1997-2005

	Årsverk per elev				Lærertimer per elev			
	Obs.	1997	2004	Endring	Obs.	1997	2004	Endring
Gruppe 1	18	0,1055	0,0997	-0,0058	18	87,56	83,09	-4,47
Gruppe 2	57	0,0881	0,0815	-0,0066	57	73,39	71,47	-1,92
Gruppe 3	75	0,0833	0,0795	-0,0038	75	69,72	69,70	-0,02
Gruppe 4	68	0,0856	0,0814	-0,0042	68	72,38	71,41	-0,97
Gruppe 5	59	0,0911	0,0840	-0,0071	59	75,75	73,53	-2,22
Gruppe 6	64	0,0908	0,0837	-0,0071	64	76,60	74,07	-2,53
Gruppe 7	43	0,1017	0,0962	-0,0055	43	85,94	84,73	-1,21
Gruppe 8	47	0,1085	0,1017	-0,0068	47	90,29	88,38	-1,91
Totalt	431	0,088	0,082	-0,006	431	73,77	72,67	-1,10

Regresjonsanalysene basert på "difference-in-differences" tilnærmingen er vist i tabell 6. For hver av de to indikatorene på ressursinnsats per elev presenteres det tre ulike regresjonsmodeller. De varierer med hensyn til hvilke kontrollvariable som inkluderes. I den første (modell A) inkluderes kun endring i frie inntekter i tillegg til de to variablene som beskriver utnyttelsen av HPE. Deretter inkluderes endring i alderssammensetning (modell B) og endring i antall innbyggere (modell C).

Tabell 6: Utviklingen i årsverk per elev og lærertimer per elev, regresjonsanalyse

	Årsverk per elev			Lærertimer per elev		
	A	B	C	A	B	C
Omsorgsboliger per 1000 innbygger	-0,00014 (0,96)	-0,00018 (1,23)	-0,00015 (1,00)	-0,045 (0,35)	-0,015 (0,12)	0,00803 (0,06)
Sykehjemsplasser per 1000 innbygger	-0,000024 (0,20)	-0,0000359 (0,31)	-0,000011 (0,09)	0,128 (1,24)	0,135 (1,37)	0,153 (1,54)
Endring frie inntekter per innbygger (1000 kr)	-0,000029 (0,28)	0,00000061 (0,06)	0,00000011 (0,01)	0,122 (1,34)	0,158 (1,77)	0,154 (1,73)
Endring andel innbyggere 0-5 år		-0,084 (1,28)	-0,096 (1,45)		-151,97 (2,69)	-159,92 (2,82)
Endring andel innbyggere 6-15 år		-0,304 (5,65)	-0,314 (5,81)		-286,96 (6,22)	-294,004 (6,34)
Endring andel innbyggere 67-79 år		-0,013 (0,27)	-0,015 (0,32)		65,765 (1,61)	64,077 (1,57)
Endring andel innbyggere 80 år og over		0,027 (0,32)	0,032 (0,38)		23,152 (0,32)	26,884 (0,37)
Endring i antall innbyggere			0,00071 (1,71)			0,509 (1,42)
Antall kommuner	429	429	429	429	429	429
R^2_{adj}	0,00	0,08	0,09	0,01	0,12	0,12

Merknader: Relasjonene er estimert med minste kvadraters metode. Tabellen viser estimerte koeffisienter med (absolutte) t-verdier i parentes. Effekten er statistisk utsagnskraftig (5 prosent nivå) dersom t-verdien er 1,65 eller høyere. Frie inntekter er målt i faste 2005 priser. TBU's prisindeks for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester er benyttet som deflator.

Heller ikke regresjonsanalysene kan påvise noen systematisk sammenheng mellom utviklingen i ressursinnsats per elev og utnyttelse av HPE. Det mest robuste funnet er at en økning i andel innbyggere i skolepliktig alder bidrar til lavere ressursinnsats per elev. De estimerte koeffisientene indikerer at en økning i elevandelen på ett prosentpoeng vil redusere ressursinnsatsen per elev med 3 prosent. I tillegg er det en viss tendens til at økte frie inntekter bidrar til vekst i lærertimer per elev.

4.5 Barnehage

Vi beskriver tjenestetilbudet i barnehagesektoren ved hjelp av to indikatorer, årsverk per barn i barnehage og barnehagedekning (antall barn i barnehage i forhold til antall barn under 6 år). Barnehagesektoren har vært under utbygging i analyseperioden, og barnehagereformen har vært virksom i slutten av perioden. Barnehagedekningen har økt med 15 prosentpoeng, fra 49

prosent i 1997 til 64 prosent i 2005. Årsverk per barn har økt med 7,5 prosent, noe som blant annet har sammenheng med at en økende andel av barnehagebarna er 3 år eller yngre.

Tabell 7: Utviklingen i årsverk per barnehagebarn og barnehagedekning, 1997-2005

	Årsverk per elev				Lærertimer per elev			
	Obs.	1997	2004	Endring	Obs.	1997	2004	Endring
Gruppe 1	18	0,2202	0,2220	0,0018	18	0,4729	0,6161	0,1432
Gruppe 2	57	0,2246	0,2308	0,0062	57	0,5165	0,6781	0,1616
Gruppe 3	75	0,2129	0,2245	0,0116	75	0,4827	0,6267	0,1440
Gruppe 4	68	0,2003	0,2229	0,0226	68	0,4857	0,6434	0,1577
Gruppe 5	59	0,1947	0,2126	0,0179	59	0,4681	0,6281	0,1600
Gruppe 6	65	0,1906	0,2109	0,0203	65	0,5020	0,6348	0,1328
Gruppe 7	43	0,1921	0,2116	0,0195	43	0,5438	0,6516	0,1078
Gruppe 8	48	0,1914	0,2067	0,0153	48	0,5528	0,6423	0,0895
Totalt	433	0,2066	0,2220	0,0154	433	0,4933	0,6412	0,1479

I tabell 7 er det en tendens til at kommuner med sterk utnyttelse av HPE har hatt en relativt svak økning i barnehagedekningen. Det er særlig de to gruppene med sterkest utnyttelse av handlingsplanen som skiller seg ut med lav økning i barnehagedekningen. Mens de to gruppene hadde en barnehagedekning 5-6 prosentpoeng over landsgjennomsnittet i 1997, lå de i 2005 bare like over landsgjennomsnittet. Når det gjelder årsverk per barnehagebarn, er tendensen motsatt. Det er de to gruppene som har utnyttet HPE minst som skiller seg ut med lav vekst i årsverk per barn.

Resultatene fra regresjonsanalysene basert på "difference-in-differences" tilnærmingen er vist i tabell 8. Når det kun kontrolleres for frie inntekter i tillegg til utnyttelse av handlingsplanen, har både tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem statistisk utsagnskraftig effekt på utviklingen i barnehagedekningen. Både tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem bidrar til lavere barnehagedekning. Når vi i tillegg kontrollerer for endring i befolkningens alderssammensetning, er effekten av handlingsplanen fortsatt statistisk utsagnskraftig (men bare på 5 prosent nivå for omsorgsboliger). Når vi også kontrollerer for endring i innbyggertall, er det kun utnyttelse av HPE knyttet til sykehjem som er statistisk utsagnskraftig (på 5 prosent nivå).

Det er altså utnyttelse av HPE knyttet til sykehjem som har den mest robuste effekten på barnehagedekningen. Kommunen som har utnyttet sykehjemsdelen av HPE sterkest fikk tilskudd til 30 sykehjemsplasser per 1.000 innbygger, og den beregnede effekten av dette er at

barnehagedekningen ville vært 6,5 prosentpoeng høyere i 2005 uten HPE. Effekten av HPE på barnehagedekningen er altså betydelig for kommunene som har bygd mest sykehjemsplasser. For landet som helhet er imidlertid effekt på barnehageutbyggingen moderat. I gjennomsnitt ble det gitt tilskudd til nærmere 3 sykehjemsplasser per 1.000 innbygger, noe som gir en beregnet effekt på barnehagedekningen på om lag 0,5 prosentpoeng. Til sammenlikning økte barnehagedekningen på landsbasis med 15 prosentpoeng fra 1997 til 2005.

Tabell 8: Utviklingen i årsverk per barnehagebarn og barnehagedekning, regresjonsanalyse

	Årsverk per barnehagebarn			Dekningsgrad		
	A	B	C	A	B	C
Omsorgsboliger per 1000 innbygger	0,000937 (2,43)	0,00074 (1,92)	0,000744 (1,91)	-0,00257 (2,26)	-0,00187 (1,64)	-0,00129 (1,14)
Sykehjem per 1000 innbygger	0,000119 (0,39)	-0,0000258 (0,08)	-0,0000229 (0,07)	-0,00223 (2,43)	-0,00196 (2,15)	-0,00151 (1,67)
Endring frie inntekter per innbygger (1000 kr)	-0,000123 (0,45)	0,000094 (0,34)	0,0000934 (0,34)	0,00187 (2,30)	0,00185 (2,25)	0,00175 (2,17)
Endring i andel innbyggere 0-5 år		-0,383 (2,20)	-0,384 (2,19)		-0,838 (1,63)	-1,038 (2,04)
Endring i andel innbyggere 6-15 år		-0,417 (2,90)	-0,418 (2,89)		-0,642 (1,51)	-0,822 (1,95)
Endring i andel innbyggere 67-79 år		-0,454 (3,55)	-0,454 (3,55)		1,140 (3,02)	1,097 (2,95)
Endring i andel innbyggere 80 år og over		-0,576 (2,53)	-0,576 (2,52)		0,380 (0,56)	0,475 (0,72)
Endring i antall innbyggere			0,0000825 (0,07)			0,013 (3,99)
Antall kommuner	431	431	431	431	431	431
R^2_{adj}	0,01	0,06	0,06	0,03	0,07	0,11

Merknader: Relasjonene er estimert med minste kvadraters metode. Tabellen viser estimerte koeffisienter med (absolutte) t-verdier i parentes. Effekten er statistisk utsagnskraftig (5 prosent nivå) dersom t-verdien er 1,65 eller høyere. Frie inntekter er målt i faste 2005 priser. TBU's prisindeks for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester er benyttet som deflator.

Når det gjelder utviklingen i årsverk per barnehagebarn, finner vi at utnyttelse av HPE knyttet til omsorgsboliger bidrar til en økning i årsverk per barn, mens utnyttelse av HPE knyttet til sykehjem ikke har statistisk utsagnskraftig effekt. Det er vanskelig å forklare at utnyttelse av

HPE knyttet til omsorgsboliger bidrar til lavere barnehagedekning, men samtidig flere årsverk per barn. Det kan muligens reflektere at tilskudd til omsorgsboliger samvarierer med endring i andelen av barnehagebarna som er 3 år eller yngre.

Blant de øvrige variable finner vi at frie inntekter bidrar til økt barnehagedekning, men den kvantitative effekten er nokså moderat. En økning i frie inntekter på 2000 kroner per innbygger (tilsvarende nærmere 10 prosent av inntektsnivået i 1997) vil øke barnehagedekningen 0,4 prosentpoeng. Befolkningens alderssammensetning har vesentlig betydning for tjenestetilbudet i barnehagesektoren. Flere barn i barnehagealder bidrar til lavere dekningsgrad og færre årsverk per barn. Samme effekt finner vi av de øvrige aldersvariablene som fanger opp etterspørselen i konkurrerende sektorer (grunnskole og pleie og omsorg). Endelig er det slik at befolkningsvekst isolert sett har bidratt til vekst i barnehagedekningen.

4.6 Økonomisk balanse: Netto driftsresultat

Vi benytter netto driftsresultat som indikator på kommunenes økonomiske balanse. Netto driftsresultat er driftsinntekter fratrukket driftsutgifter og netto rente- og avdragsutgifter. I 1997 hadde kommunene utenom Oslo et netto driftsresultat på 5,1 prosent av inntektene. Det høye driftsresultatet hadde sammenheng med betydelig merskattevekst dette året. Deretter fulgte en periode med relativt svake driftsresultater. Driftsresultatet ble forbedret i 2004 og 2005, og i 2005 fikk kommunene utenom Oslo et netto driftsresultat på 3,5 prosent av inntektene.

Reduksjonen i netto driftsresultat fra 1997 til 2005 kommer også til uttrykk i tabell 9 hvor netto driftsresultat er målt i kroner per innbygger i faste 2005 kroner. For de 431 kommunene som inngår i analysen ble netto driftsresultat redusert med vel 400 kroner per innbygger. I de tre kommunegruppene med sterkest utnyttelse av HPE er svekkelsen av netto driftsresultat betydelig større enn landsgjennomsnittet.

Tabell 9: Utviklingen i netto driftsresultat i kroner per innbygger, 1997-2005

	Antall	1997	2005	Endring
Gruppe 1	18	4646	4132	-473
Gruppe 2	57	2377	1953	-425
Gruppe 3	76	1914	1887	-24
Gruppe 4	68	1603	1428	-191
Gruppe 5	59	1482	1093	-383
Gruppe 6	65	1795	816	-989
Gruppe 7	42	4181	1169	-2961
Gruppe 8	48	2699	1629	-1089
Totalt	431	1986	1576	-408

Merknader: Netto driftsresultat er målt i faste 2005 priser. TBU's prisindeks for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester er benyttet som deflator.

Regresjonsanalysene basert på "difference-in-differences" tilnærmingen er rapportert i tabell 10. I tillegg til analyser med netto driftsresultat som avhengig variabel, har vi også utført tilsvarende analyser av brutto driftsresultat og netto renter og avdrag.⁵ Endringene i disse størrelsene er også målt per innbygger i faste 2005 priser.

Det framgår at utnyttelse av HPE til utbygging av sykehjem har bidratt til en klar svekkelse av netto driftsresultat. De estimerte koeffisientene er statistisk utsagnskraftige og indikerer at en ekstra sykehjemsplass per 1.000 innbygger har svekket netto driftsresultat med om lag 140 kroner per innbygger. Den kvantitative effekten er svært robust overfor hvilke kontrollvariable som inkluderes. Analysene av brutto driftsresultat og netto renter og avdrag gir mer informasjon om hvordan netto driftsresultat svekkes. Det framgår at svekkelsen av netto driftsresultat dels reflekterer et lavere brutto driftsresultat og dels høyere rente- og avdragsutgifter. Om lag 2/3 av svekkelsen av netto driftsresultat skyldes svakere brutto driftsresultat og om lag 1/3 skyldes økte rente- og avdragsutgifter.

Resultatene indikerer at sykehjemsdelen av HPE har bidratt til betydelig svekkelse av kommunenes økonomiske balanse. I gjennomsnitt ble det gitt tilskudd til vel nærmere 3 sykehjemsplasser per 1.000 innbygger. I henhold til de estimerte koeffisientene har dette bidratt til å svekke netto driftsresultat med om lag 400 kroner per innbygger i 2005. Dette tilsvarer en svekkelse av netto driftsresultat på om lag 1 prosent av driftsinntektene.

⁵ Brutto driftsresultat er beregnet som netto driftsresultat pluss netto utgifter til renter og avdrag. Denne definisjonen tilsvarer ikke den definisjonen som benyttes i KOSTRA.

Tabell 10: Utviklingen i netto driftsresultat, brutto driftsresultat og netto renter og avdrag, regresjonsanalyse

	Endring i netto driftsresultat			Endring i brutto driftsresultat			Endring i netto renter og avdrag		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Omsorgsboliger per 1000 innbygger	-28,149 (0,59)	-24,588 (0,51)	-23,743 (0,48)	40,031 (1,10)	49,303 (1,33)	54,741 (1,46)	75,029 (1,85)	84,154 (2,03)	89,162 (2,13)
Sykehjem per 1000 innbygger	-142,97 (3,73)	-141,622 (3,65)	-140,960 (3,60)	-107,08 (3,63)	-100,716 (3,38)	-96,533 (3,21)	45,323 (1,38)	52,841 (1,59)	56,693 (1,69)
Endring frie inntekter (i 1000 kr)	272,725 (8,04)	277,629 (7,94)	277,486 (7,92)	400,314 (15,68)	398,585 (15,13)	397,674 (15,09)	125,298 (4,39)	115,891 (3,94)	115,052 (3,91)
Endring i andel innbyggere 0-5 år		-3452,16 (0,16)	-3742,22 (0,17)		5835,97 (0,35)	4199,64 (0,25)		14182,18 (0,75)	12675,34 (0,67)
Endring andel innbyggere 6-15 år		-624,301 (0,03)	-885,147 (0,05)		5017,30 (0,36)	3553,65 (0,25)		8842,46 (0,57)	7494,63 (0,48)
Endring i andel innbyggere 67-79 år		4668,316 (0,29)	4605,709 (0,29)		19201,6 (1,56)	18865,32 (1,53)		20650,92 (1,50)	20341,25 (1,48)
Endring i andel innbyggere 80 år og over		-21133,2 (0,74)	-20995,1 (0,73)		-1140,9 (0,05)	-125,321 (0,01)		27931,57 (1,14)	28866,79 (1,18)
Endring i antall innbyggere (i 1000)			18,877 (0,13)			111,967 (1,05)			103,107 (0,87)
Antall kommuner	431	431	431	415	415	415	415	415	415
R^2_{adj}	0,16	0,16	0,16	0,40	0,40	0,40	0,06	0,06	0,06

Merknader: Relasjonene er estimert med minste kvadraters metode. Tabellen viser estimerte koeffisienter med (absolutte) t-verdier i parentes. Effekten er statistisk utsagnskraftig (5 prosent nivå) dersom t-verdien er 1,65 eller høyere. Netto driftsresultat, brutto driftsresultat, netto renter og avdrag og frie inntekter er målt i faste 2005 priser. TBU's prisindeks for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester er benyttet som deflator.

Utbygging av omsorgsboliger har bidratt til økte rente- og avdragsutgifter. De estimerte koeffisientene indikerer at en ekstra omsorgsbolig per 1.000 innbygger øker rente- og avdragsutgiftene med om lag 80 kroner per innbygger. Effekten av økte rente- og avdragsutgifter motvirkes imidlertid av at brutto driftsresultat styrkes (effekten er riktignok ikke statistisk utsagnskraftig), slik at effekten på netto driftsresultat blir relativt beskjeden. De estimerte koeffisientene indikerer at en ekstra omsorgsbolig per 1.000 innbygger svekker netto driftsresultat med om lag 25 kroner per innbygger. Effekten er imidlertid ikke statistisk utsagnskraftig.

Av de øvrige forklaringsvariablene i tabell 10 er det kun frie inntekter som har utsagnskraftig effekt. En økning i frie inntekter på 1.000 kroner per innbygger synes å styrke brutto driftsresultat med 400 kroner per innbygger, øke rente- og avdragsutgiftene med 120 kroner per innbygger og styrke netto driftsresultat med 280 kroner per innbygger. At kommuner med høye frie inntekter også har høye rente- og avdragsutgifter skyldes ikke at de har en høy grad av lånefinansiering av investeringene, men at de har et høyt nivå på investeringene.

4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi analysert mulige utilsiktede effekter av handlingsplanen for eldreomsorgen for andre tjenester og økonomisk balanse. De analyser som er utført viser at HPE først og fremst har hatt utilsiktede effekter for den økonomiske balansen, og at HPE bidro til å forsterke svekkelsen av netto driftsresultat på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. Når det gjelder effekten på andre tjenesteområder, finner vi at HPE ikke har hatt negative konsekvenser for en etablert tjeneste som grunnskole, men at den har hatt en viss negativ effekt for utbyggingen av barnehager. Sett i forhold til veksten i barnehagedekningen i perioden, er imidlertid betydningen av HPE nokså beskjeden.

Avslutningsvis vil vi bemerke at de effektene som dokumenteres i dette prosjektet er i motstrid til kommuneerfaringene diskutert i Borge og Rattsø (2005). Kommunenes egen oppfatning var at de, blant annet gjennom økonomiplanene, hadde god oversikt over de langsiktige konsekvensene av handlingsplanen, og at den derfor ikke hadde bidratt til å svekke netto driftsresultat. De mente at HPE først og fremst hadde bidratt til å redusere utbyggingen av andre tjenester. Avviket mellom kommuneerfaringene og den lands-

omfattende empiriske analysen som er presentert her, kan skyldes at kommuneerfaringene kun var basert på samtaler med representanter for 6 kommuner.

REFERANSER

- Borge, L.-E. og J. Rattsø (1999): Generational conflict and the disadvantage of being part of a large cohort: Empirical analysis of demography and welfare service production in Denmark, manuskript, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, Trondheim.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (2005): Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger, Rapport nr. 03/05, Senter for økonomisk forskning (SØF), Trondheim.
- Harris, A., W.N. Evans og R. Schwab (2001): Public education financing in an aging America, *Journal of Public Economics* 81, 449-72.
- Husbanken (2004): Handlingsplan for eldreomsorgen: Husbankens oppsummering, Oslo.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse av, *Sosialøkonomen* 54(4), 11-16.
- Poterba, J. (1997): Demographic structure and the political economy of public education, *Journal of Policy Analysis and Management* 16, 48-66.
- Sosial- og helsedepartementet (1997): Trygghet-Respekt-Kvalitet: Handlingsplan for eldreomsorgen, Oslo.

Publikasjonsliste SØF

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
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler – baselinerapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
02/05	Evalueringsprosjektet som kommunale overføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
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
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik