

# Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning

Simen Pedersen

VISTA ANALYSE AS





## Dokumentdetaljer

---

Vista Analyse AS	Rapportnummer 2013/34
Rapporttittel	Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning
ISBN	978-82-8126-130-3
Forfatter	Simen Pedersen
Dato for ferdigstilling	20. september 2013
Prosjektleder	Simen Pedersen
Kvalitetssikrer	John Magne Skjelvik
Oppdragsgiver	Landbruks- og matdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publiseringsdato	25. september 2013
Nøkkelord	Kommuneøkonomi, inntektssystemet, kommunale utgiftsdrivere, kommunale utgifter, utgiftsbehov, kommunal organisering og landbruk.

---

## Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) etablert et datasett over kommunenes utgifter til landbruksforvaltning og kartlagt utgiftsbehovet til kommunal landbruksforvaltning. Vi håper dette arbeidet er et nyttig innspill til den planlagte revideringen av det kommunale inntektssystem i 2016.

Vi benytter anledningen til å takke alle som har stilt seg til disposisjon for intervjuer, deltatt i spørreundersøkelsen, og på andre måter bidratt med kunnskap og nyttig informasjon inn i prosjektet.

Vår kontaktperson i LMD har vært Aud-Sissel Meringdal. Åse Marie Rusaanes i LMD, Karen Byrhagen i Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Anne-Brit Thorud og Audun Langørge i Statistisk sentralbyrå (SSB), samt Jon Løyland og Jostein Ohm i Statens landbruksforvaltning (SLF) har også vært behjelpelige med å skaffe til veie nødvendig datagrunnlag og kommet med innspill til arbeidet. En fullstendig liste med bidragsyttere er gitt i vedlegg A.

Simen Pedersen, Vivian A. Dyb og Maria Dahl Nielsen har gjennomført prosjektarbeidet. Henrik Lindhjem og Kristin Magnussen har kommet med innspill til spørreundersøkelsen og tolkning av resultatene fra den økonometriske analysen. Jostein Ryssevåg og Turid Vaage i Ideas2evidence (I2E) sto for programmering, utsendelse og puring i forbindelse med gjennomføringen av spørreundersøkelsen. John Magne Skjelvik, partner og seniorøkonom i Vista Analyse, har stått for kvalitetssikringen.<sup>1</sup> Forfatteren står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Takk til alle som har bidratt!

20 september 2013

***Simen Pedersen***

Prosjektleder

Vista Analyse AS

---

<sup>1</sup> Forsiden er godkjent av Johannes Schmitz, nevøen til forfatteren på 1,5 år som er veldig fasinert av traktorer.

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	8
1 Innledning.....	12
1.1 Bakgrunn .....	12
1.2 Problemstilling .....	13
1.3 Metodisk tilnærming.....	13
1.4 Partielle versus simultane analyser .....	14
1.5 Andre avgrensninger og forbehold .....	15
1.6 Leseveiledning.....	15
2 Kommunal landbruksforvaltning .....	17
2.1 Kommunenes landbruksoppgaver .....	17
2.2 Kostnadsfaktorer i kommunal landbruksforvaltning .....	18
3 Spørreundersøkelsen .....	19
3.1 Prosessen med å designe og gjennomføre spørreundersøkelsen .....	19
3.2 Utvalget vi endte opp med .....	19
3.3 Frafallsanalyse.....	22
4 Organisering av og ressursbruk i kommunal landbruksforvaltning .....	24
4.1 Gjennomsnittlig stillingsandel.....	24
4.2 Andel av sysselsatte som arbeider med andre administrative oppgaver .....	25
4.3 Omfang av driftssamarbeid med andre kommuner.....	27
4.4 Fordeling av årsverkene på arbeidsoppgaver.....	29
4.5 Organisering og utgiftsbehov .....	30
5 Føring av utgifter til landbruksforvaltning i KOSTRA .....	32
5.1 Bruk av funksjonskonto 329 .....	32
5.2 Føring av utgifter til landbruksforvaltning på andre funksjonskontoer .....	34
5.3 Føring av utgifter når de sysselsatte også har andre oppgaver .....	35
5.4 Oppsummering.....	35

6	Utgifter til kommunal landbruksforvaltning.....	37
6.1	Valg av utgiftsbegrep .....	37
6.2	Prosessen med å komme fram til datasettet.....	38
6.3	Utgiftsvariasjoner mellom kommunene.....	39
6.4	Geografisk fordeling av netto driftsutgifter .....	40
6.5	Utgifter og organisering.....	42
7	Tidligere vurderinger av utgiftsbehov til kommunal landbruksforvaltning .....	44
7.1	Bakgrunnen for dagens kostnadsnøkkel for landbruk .....	44
7.2	Borgeutvalgets vurderinger .....	45
7.3	Langørgen mfl. (2010).....	45
8	Foretrukken modell og mulige forklaringsvariabler .....	47
8.1	Utgiftsfaktorer .....	47
8.2	Betydningen av økonomisk handlingsrom.....	50
8.3	Betydningen av prioriteringer .....	52
9	Estimeringsresultater .....	55
9.1	Introduksjon.....	55
9.2	Estimeringsresultater for 2012 .....	56
9.3	Estimeringsresultater for 2011 .....	60
9.4	Kriterier som fanger opp utgiftsbehovet .....	61
10	Konsekvenser av anbefalte kriterier .....	63
10.1	Forholdet mellom faktiske utgifter og beregnet utgiftsbehov.....	63
10.2	Samlede utgiftsbehov til kommunal landbruksforvaltning .....	65
11	Oppsummering og anbefalinger.....	67
11.1	Det er store variasjoner i utgiftene mellom kommunene .....	67
11.2	Tre modeller som kan forklare utgiftsbehovet.....	67
11.3	Antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer fanger opp utgiftsbehovet på best måte.....	68

11.4	Utgiftsbehovet utgjør 73,1 prosent av faktiske utgifter .....	69
11.5	Anbefalinger .....	69
	Referanser .....	71
	Vedlegg A – Informanter.....	72
	Vedlegg B – Presisering av kommunenes oppgaver på landbruks- og matområdet.....	73
	Vedlegg C – E-post som ble sendt til kommunene.....	77
	Vedlegg D – Spørreundersøkelsen.....	78
	Vedlegg E – Variabeldefinisjoner .....	87
E.1	Definisjon av faktorer som forklarer kommunenes bundne kostnader .....	87
E.2	Definisjon av faktorer som forklarer kommunenes prioriteringer .....	88
	Vedlegg F – Summarisk statistikk.....	90
	Vedlegg G – Variabler som etter testing er utelatt .....	91
	Vedlegg H – Korrelasjonsmatrise* .....	93

### **Tabeller:**

Tabell 3.1	Tosidig T-test over variabler som påvirker kommunenes utgifter til landbruksforvaltning.....	23
Tabell 6.1	De 10 kommunene med høyest netto driftsutgifter per innbygger til kommunal landbruksforvaltning, i 2011 og 2012 .....	40
Tabell 7.1	Dagens kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern.....	45
Tabell 9.1	Effekter av variabler som påvirker kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, estimeringsår 2012* .....	57
Tabell 9.2	Effekter av variabler som påvirker kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, estimeringsår 2011* .....	60
Tabell 9.3	Meny av anbefalte kriterier .....	61
Tabell 11.1	Meny av anbefalte kriterier .....	67

### **Figurer:**

Figur 2.1	Landbrukskriteriets fire delkriterier fordelt, 2012 .....	18
-----------	---	----

Figur 3.1	Oversikt over utvalget som svarte på spørreundersøkelsen.....	20
Figur 3.2	Oversikt svar på spørsmål om føring av utgifter til landbruksforvaltning i KOSTRA.....	20
Figur 3.3	Kommuner som oppga at de fører feil i KOSTRA.....	21
Figur 3.4	Antall kommuner vi har utgiftstall for* .....	21
Figur 3.5	Fordeling av kommunene som ikke er med i utvalget etter landsdel, BA-sentralitet og fylke, i 2012 .....	22
Figur 4.1	Sysselsatte og årsverk i kommunal landbruksforvaltning .....	24
Figur 4.2	Årsverk versus sysselsatte i kommunal landbruksforvaltning .....	25
Figur 4.3	Antall sysselsatte i landbruksforvaltningen som arbeider med andre administrative oppgaver.....	26
Figur 4.4	Hvilke andre administrative oppgaver arbeider de sysselsatte i landbruksforvaltningen med?.....	27
Figur 4.5	Svar på spørsmålet om kommunens landbruksforvaltning driftes i samarbeid med andre kommuner .....	28
Figur 4.6	Fylkesfordeling av kommuner som oppgir at de samarbeider om landbruksoppgaver med andre kommuner, i prosent av antall kommuner i fylke som har svar på spørsmålet.....	28
Figur 4.7	Gjennomsnittlig fordeling av årsverkene til landbruksforvaltning på arbeidsoppgaver, i prosent av totalt antall årsverk .....	29
Figur 4.8	Andelen av årsverk som går til de fire største oppgavene innenfor landbruksforvaltningen.....	30
Figur 5.1	Antall kommuner som har benyttet funksjonskonto 329 i regnskapsføringen* .....	32
Figur 5.2	Føring av driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning i KOSTRA.....	33
Figur 5.3	Føring av utgifter til landbruksforvaltning på andre funksjonskontoer*.....	34
Figur 5.4	Fastsettelse av lønnsutgifter når den/de sysselsatte også arbeider med andre administrative oppgaver* .....	35
Figur 6.1	Plottdiagram - Netto driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning per innbygger fra undersøkelsen mot de samme tallene fra KOSTRA, i kroner per innbygger .....	38
Figur 6.2	Kommunenes netto driftsutgifter til landbruksforvaltning.....	39



Figur 6.3	Gjennomsnittlig netto driftsutgifter per innbygger geografisk fordelt*, 2012..	41
Figur 6.4	Gjennomsnittlige netto driftsutgifter per innbygger fordelt etter ulike organisasjonsformer, 2012 .....	42
Figur 6.5	Plottdiagram – Netto driftsutgifter per innbygger mot andelen sysselsatte i landbruk (av totalt antall sysselsatte) for kommuner som samarbeider og ikke samarbeider, 2012 .....	43
Figur 8.1	Antall erstatningssaker i jordbruket.....	50
Figur 8.2	Plottdiagram – Netto driftsutgifter per innbygger til forvaltning av landbruk mot korrigerte frie inntekter per innbygger, 2012 .....	51
Figur 8.3	Plottdiagram – Netto driftsutgifter per innbygger til landbruksforvaltning mot andelen senterpartipolitikere i kommunestyre (A) og andel bosatt spredtbygd (B) .....	53
Figur 8.4	Plottdiagram – Netto driftsutgifter per innbygger til landbruksforvaltning i 2012 mot andelen sysselsatte i landbrukssektoren i 2010* .....	54
Figur 10.1	Plottdiagram - netto driftsutgifter mot beregnet utgiftsbehov for de fem foretrukne kriteriekombinasjonene, målt i kroner per innbygger.....	63
Figur 10.2	Prosentandel av kommunene som har høyere beregnet utgiftsbehov enn faktiske utgifter, og gjennomsnittlig avvik i kroner per innbygger .....	64
Figur 10.3	Netto driftsutgifter og summert utgiftsbehov (for de tre modellversjonene) for alle kommuner, målt i tusen kroner .....	65
Figur 11.1	Kommunenes netto driftsutgifter til landbruksforvaltning i 2012, per innbygger .....	67
Figur 11.2	Sammenheng mellom utgifter til landbruksområdet og beregnet utgiftsbehov, kroner per innbygger.....	69

## **Bokser:**

Boks 2.1	Oppgaver innenfor kommunal landbruksforvaltning.....	17
----------	--	----

## Sammendrag

*I delkostnadsnøkkelen for administrasjon, miljø og landbruk i inntektssystemet for kommunene fordeles rammetilskuddet til de enkelte kommunene basert på landbrukskriteriet. Landbrukskriteriet består av de fire delkriteriene antall jordbruksbedrifter, jordbruksareal, kommunens totalareal og antall landbrukseiendommer. Vi har samlet inn utgiftstall for 340 av 428 kommuner og analysert ufrivillige kostnadsulemper med henblikk på en eventuell revisjon av delkostnadsnøkkelen. Vi anbefaler at landbrukskriteriet byttes ut med antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer<sup>2</sup>. Dette vil bidra til at utgiftsvariasjoner mellom kommuner fanges opp på en bedre måte i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.*

## Bakgrunn

Kommunenes oppgaver på landbruks- og matområdet finansieres av frie inntekter<sup>3</sup>, og fordeles gjennom inntektssystemet for kommunene. Landbrukskriteriet skal fange opp kommunenes ufrivillige kostnadsulemper innenfor landbruksforvaltning. Det er en utfordring å få en god oversikt over kommunenes utgifter til kommunal landbruksforvaltning. For å forbedre datagrunnlaget ble det i 2008 opprettet en egen funksjonskonto (329) for kommunal landbruksforvaltning i KOSTRA<sup>4</sup>. Selv om flere og flere kommuner har tatt i bruk funksjonskontoen, er kvaliteten på innmeldte tall fortsatt usikker.

## Problemstilling

Formålet med dette prosjektet er å frambringe et bedre kunnskapsgrunnlag om utgiftene til kommunal landbruksforvaltning. Den overordnede problemstillingen kan uttrykkes på følgende måte:

*Ved å kartlegge hvordan kommunene fører utgifter til landbruksforvaltning i KOSTRA og identifisere disse utgiftene skal analysen skape et kunnskapsgrunnlag som gir økt forståelse av hvordan utgiftsvariasjonene på en best mulig måte kan fanges opp i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.*

Problemstillingene slik de er formulert av oppdragsgiver er dokumentert i avsnitt 1.2.

## 30 prosent av kommunene fører feil i KOSTRA

En spørreundersøkelse rettet mot alle kommuner viser at om lag 30 prosent av kommunene fører feil utgifter til landbruksforvaltning. Feilføringene innebærer i all hovedsak at landbruksutgiftene, som egentlig skal føres på funksjonskonto 329, blir ført på de fire funksjonskontoene 120 (Administrasjon), 320 (Kommunal næringsvirksomhet), 325 (Tilrettelegging og bistand for næringslivet) og 360 (Naturforvaltning og friluftsliv).

---

<sup>2</sup> Produktivt skogareal er skogareal som ved gunstige bestandsforhold i gjennomsnitt per år kan produsere minst 0,1 m<sup>3</sup> trevirke med bark.

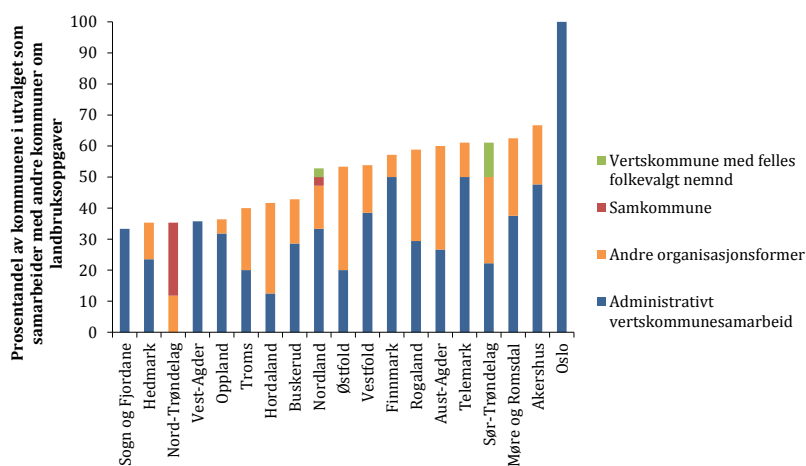
<sup>3</sup> Frie inntekter er statlig rammetilskudd og skatteinntekter på inntekt og formue.

<sup>4</sup> KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

## Halvparten av kommunene samarbeider med andre kommuner

53,1 prosent av utvalget på 324 kommuner oppgir at de løser landbruksoppgaver i samarbeid med andre kommuner. Samarbeid er minst utbredt i Sogn og Fjordane, der kun 32 prosent av kommunene samarbeider med andre kommuner. Ser vi bort fra Oslo kommune tyder undersøkelsen på at kommunene i Akershus har høyest grad av samarbeid. I Akershus fylke samarbeider over 65 prosent av kommunene i utvalget.

**Figur A Andel kommuner som samarbeider i fylket, i prosent**

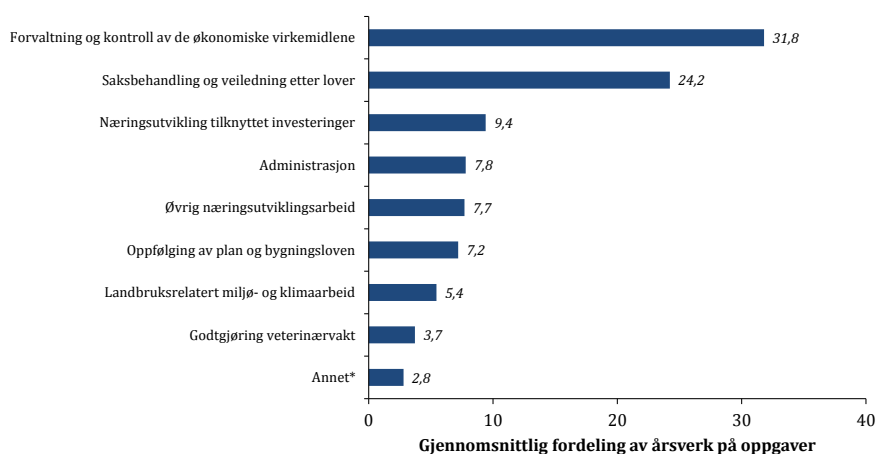


N = 172 av 340. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

## Forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene er den største oppgaven

31,8 prosent av årsverkene som benyttes til kommunal landbruksforvaltning brukes på forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene (se figur B). 24,2 prosent av årsverkene blir benyttet til saksbehandling og veiledning etter jordlov, konsesjonslov etc., mens 9,4 prosent av årsverkene blir benyttet til førstelinje for næringsutvikling knyttet til investeringer i tradisjonelt landbruk og bygdenæringer. I gjennomsnitt bruker kommunene 7,8 prosent av årsverkene på administrasjon av landbruksforvaltningen.

**Figur B Gjennomsnittlig fordeling av årsverkene til landbruksforvaltning på arbeidsoppgaver, i prosent av totalt antall årsverk**

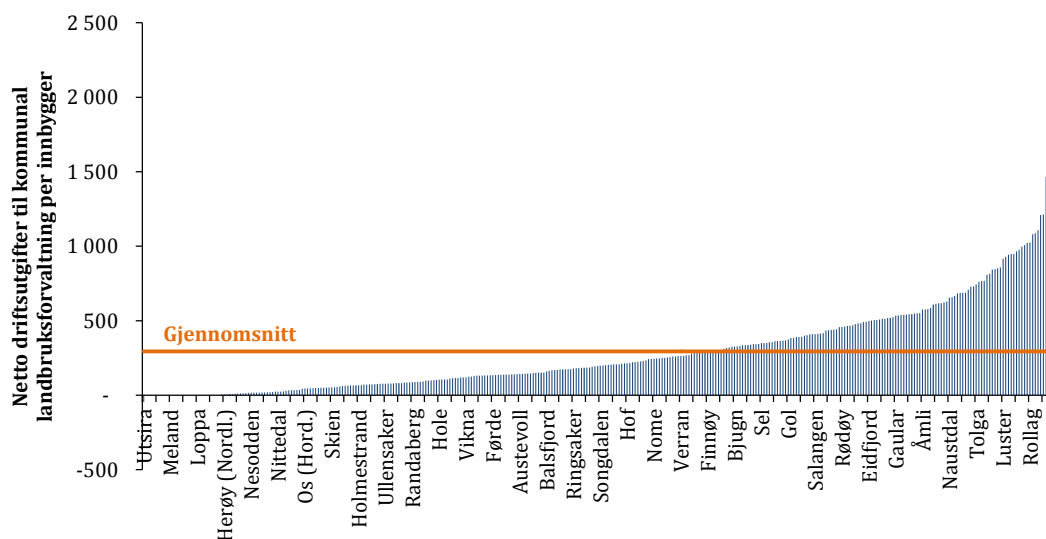


\*En betydelig andel (1,2 prosentpoeng av 2,8 prosent) oppfatter viltforvaltning som en landbruksoppgave. N = 324. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

## Det er store variasjoner i utgiftene mellom kommunene på landbruksområdet

Det er store forskjeller mellom kommunene i netto driftsutgifter per innbygger til landbruksforvaltningen, jf. Figur C. I 2012 hadde Sirdal netto driftsutgifter på 2.113 kroner per innbygger, mens Utsira har netto driftsutgifter på minus 46 kroner per innbygger. Utsira kommune hadde en negativ netto driftsutgift per innbygger fordi de mottok mer i refusjon fra staten enn de kjøpte tjenester for.

**Figur C Kommunenes netto driftsutgifter til landbruksforvaltning i 2012, per innbygger**



N = 340. Kilde: KOSTRA, SSBs befolkningstall og spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

De store forskjellene skyldes at noen kommuner har relativt mye jordbruk og skogbruk samtidig som de benytter sin økonomiske handlegfrihet til å prioritere tjenesteområdet. Det finnes også eksempler på kommuner som verken har jordbruksarealer i drift eller produktive skogarealer. For disse kommunene gir det lite mening å sette av ressurser til landbruksforvaltning.

## Antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer fanger opp utgiftsbehovet på best måte

Vår anbefaling er at følgende variabler brukes til å fange opp utgiftsbehovet til kommunal landbruksforvaltning:

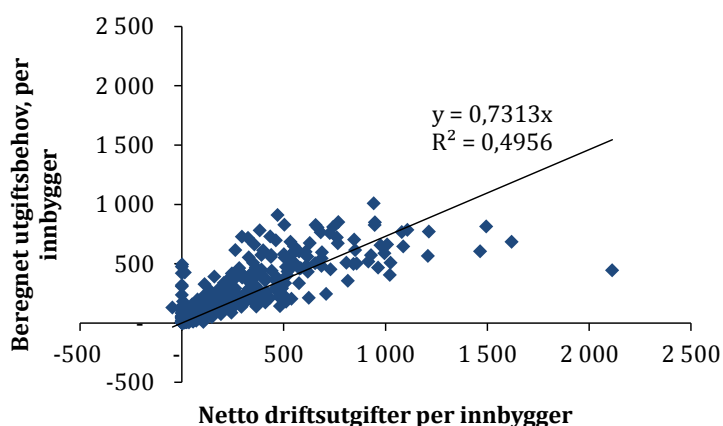
- *Antall jordbruksbedrifter.* Kriteriet fanger opp landbruksforvaltningens arbeid innen tradisjonelt landbruk og forvaltningsarbeid gjennom brukernes behov for veiledning og oppfølging.
- *Produktivt skogareal.* Kriteriet fanger opp kommunenes utgifter knyttet til veiledning og pådriver overfor skogeiere, samt forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene rettet mot skogbruk.

Vår vurdering er at de to kriteriene som her foreslås fanger opp forhold som påvirker utgifter til kommunal landbruksforvaltning. Begrunnelsen for vår anbefaling er at begge kriteriene er treffsikre, objektive, tilgjengelige i offentlig statistikk og stabile over tid.

### Utgiftsbehovet utgjør 73,1 prosent av faktiske utgifter

Ved å legge til grunn antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer for å forklare kommunenes utgiftsbehov til kommunal landbruksforvaltning, finner vi at utgiftsbehovet i gjennomsnitt utgjør 73,1 prosent av faktiske utgifter. Sammenhengen mellom de to størrelsene er gjengitt i Figur D.

**Figur D Sammenheng mellom utgifter til landbruksområdet og beregnet utgiftsbehov, kroner per innbygger**



N = 340. Kilde: KOSTRA og spørreundersøkelsen, bearbejdet av Vista Analyse

### Anbefalinger

Dette arbeidet leder frem til to overordnede anbefalinger:

- *Gjør det lettere for kommunene å føre riktig i KOSTRA.* Vi anbefaler at KOSTRA-veilederen forbedres ved at man i større grad tydeliggjør hva som er kommunale landbruksoppgaver. KOSTRA-veilederen bør fokusere på å informere KOSTRA- og landbruksansvarlige om typiske feilføringer som er identifisert i dette prosjektet. I avsnitt 5.4 oppsummeres typiske feilføringer.
- *Bytt ut landbrukskriteriet.* Vi anbefaler at landbrukskriteriet byttes ut med antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer for å fange opp ufrivillige kostnadsulemper i inntektssystemet for kommunene. Dette vil bidra til at utgiftsvariasjoner mellom kommuner fanges opp på en bedre måte i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Kommunene er nærmeste forvaltningsorgan for landbruks- og matsektoren, og har ansvaret for gjennomføringen av landbruks- og matpolitikken på lokalt nivå. Ansvaret for landbrukskontorene ble overført fra Staten til kommunene i 1994, og i 2004 fikk kommunene vedtaksmyndighet for store deler av de økonomiske og juridiske virkemidlene på landbruks- og matområdet. I tillegg er kommunene førstelinjekontakt for virkemiddelbruken overfor landbruket innenfor næringsutvikling.

Kommunenes oppgaver på landbruks- og matområdet finansieres av frie inntekter, og fordeles gjennom inntektssystemet for kommunene. I utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommune kompenseres for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsulemper i tjenesteproduksjonen (senere omtalt som utgiftsbehov). Med ufrivillige kostnads- og etterspørselsulemper menes forhold som er utenfor den enkelte kommunes kontroll. Kommunene skal ikke kompenseres for at de har høye kostnader dersom disse er et resultat av deres økonomiske handlingsrom og egne prioriteringer.

Utgiftsbehovet for de enkelte tjenestene beregnes med utgangspunkt i en kostnadsnøkkel bestående av kriterier som hver har sin vekt. Vektene til de ulike kriteriene er fastlagt på bakgrunn av analyser av faktorer som påvirker etterspørselen og enhetskostnadene ved å produsere tjenestene. I prinsippet skal det kun tas hensyn til objektive faktorer som er eksterne for aktørene, og som de altså ikke kan påvirke.

I utgiftsutjevningen i inntektssystemet er det en egen delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø. I delkostnadsnøkkelens inngår det et eget landbrukskriterium. Landbrukskriteriet er en sammenveiling av følgende fire variabler:

- Jordbruksareal (vekt 30 prosent)
- Antall landbrukseiendommer (vekt 40 prosent)
- Antall jordbruksbedrifter (vekt 20 prosent)
- Kommunenes areal (vekt 10 prosent)

Landbrukskriteriet er ment å fange opp kommunenes ufrivillige kostnadsulemper innenfor landbruksforvaltning.

Det har vært en utfordring å få en god oversikt over kommunenes utgifter til kommunal landbruksforvaltning. Det er dermed knyttet usikkerhet til kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, og om dagens delkostnadsnøkkel i inntektssystemet fanger opp variasjonene i kommunenes utgiftsbehov på en god nok måte.

Årsaken til at det er usikkerhet om utgiftstallene er at landbruksforvaltningen ikke har vært synliggjort på en god nok måte i KOSTRA. For å forbedre datagrunnlaget ble det i 2008 opprettet en egen funksjonskonto for kommunal landbruksforvaltning i KOSTRA. Funksjonskontoen, med nummer 329, har navnet *Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling*. Intensjonen er at denne funksjonskontoen på sikt skal utgjøre et grunnlag for å få en bedre oversikt over kommunenes utgifter på landbruksområdet.

Selv om flere og flere kommuner har tatt i bruk funksjonskontoen, er kvaliteten på innmeldte tall fortsatt usikker.

## 1.2 Problemstilling

Det overordnede formålet med dette prosjektet er å frambringe et bedre kunnskapsgrunnlag om utgiftene til kommunal landbruksforvaltning. Kunnskapsgrunnlaget skal gjøre det mulig å ta stilling til hvordan variasjonene i kommunenes utgifter til landbruksforvaltning på en best mulig måte kan fanges opp i inntektssystemet. Følgende delproblemstillinger ønskes kartlagt:

### *Del 1 – Utgiftene på landbruksområdet*

- Hva er kommunenes utgifter til landbruksområdet?
- Hvordan varierer utgiftsbehovet på landbruksområdet mellom ulike kommuner med ulik organisering av landbruksforvaltningen?
- Hvordan kan disse variasjonene fanges opp på best mulig måte i utgiftsutjevningen i inntektssystemet?

### *Del 2 – Bruk av ny funksjonskonto i KOSTRA*

- Hvordan fører ulike kommuner utgifter til landbruksområdet på de ulike funksjonskontoene i KOSTRA?
- I hvilken grad bruker kommunene funksjonskonto 329?
- I hvilken grad er det sammenheng mellom utgifter til landbruksområdet og beregna utgiftsbehov til landbruksforvaltningen i kommunene gjennom det kommunale inntektssystem?

## 1.3 Metodisk tilnærming

Vår metodiske tilnærming til problemstillingene er basert på en kombinasjon av gjennomføring av en spørreundersøkelse til alle norske kommuner, innsamling av statistikk fra offentlige kilder (som KOSTRA, SSBs Statistikkbank, SLF mv.) og samtaler med personer som har kunnskap om innretningen av kommunal landbruksforvaltning.

Mens spørreundersøkelsen først og fremst er egnet til å belyse KOSTRA-føring og organisering av landbruksforvaltningen, belyser statistiske analyser av de innsamlede dataene hvordan utgiftsvariasjonene innenfor kommunal landbruksforvaltning kan forklares. For å forsikre oss om at spørreundersøkelsen er innrettet på en riktig måte og at hypotesene om hva som påvirker utgiftene til kommunal landbruksforvaltning er uttømmende og korrekte har vi vært i samtaler med LMD, KOSTRA-arbeidsgruppen og SLF. Det ble også gjennomført tre pilotintervjuer for å rette opp i eventuelle feil og uklarheter i spørreundersøkelsen.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Pilotintervjuene ble gjennomført med Vennesla kommune, Gjerstad og Risør interkommunale samarbeid og Midtre Namdal samkommune.

Forutsetningen for å kunne svare på problemstillingene i dette prosjektet er at vi greier å samle inn data for utgifter til kommunal landbruksforvaltning for et representativt utvalg kommuner. Vår metodiske tilnærming for å skaffe tilveie dette datagrunnlaget har vært at vi i spørreundersøkelsen stilte spørsmålet: *Fører din kommune alle driftsutgifter til landbruksforvaltning under funksjonskonto 329 (Landbruk og landbruksbasert næringsutvikling) i KOSTRA?* Kommunene som oppga at de ikke fører alle sine utgifter til kommunal landbruksforvaltning på funksjon 329 ble bedt om å angi korrekte utgiftstall. Ved å kombinere utgiftstall fra KOSTRA for de kommunene som fører alle utgiftene på funksjon 329, med utgiftstall fra spørreundersøkelsen for de som ikke fører alle utgiftene på funksjon 329 i KOSTRA – har vi etablert et datasett med komplette utgiftstall for kommunene. Som vi kommer tilbake til i kapittel tre inneholder dette datasettet utgiftstall for 340 av totalt 428 kommuner, tilsvarende 79,4 prosent. For å forsikre oss om at utvalget er representativt har vi gjennomført en frafallsanalyse, resultatene fra denne analysen er dokumentert i kapittel 3.

### 1.4 Partielle versus simultane analyser

Dagens kostnadsnøkler bygger i hovedsak på innstillingen til Borgeutvalget (NOU 2005:18) og diverse stortingsproposisjoner. Borgeutvalgets innstilling var basert på partielle analyser innen de enkelte delsektorene som inngikk i utgiftsutjevingen. Partielle analyser betyr at de enkelte sektorene blir behandlet enkeltvis. Et alternativ til å bestemme kommunenes utgiftsbehov med utgangspunkt i partielle analyser av enkelte sektorer, er å estimere kommunenes utgiftsbehov innenfor et simultant ligningssystem. I et simultant ligningssystem blir flere sektorer behandlet under ett, og det tas hensyn til sammenhenger som må gjelde på tvers av sektorer.

I følge Borgeutvalget er fordelene ved partielle metoder at man kan gå i dybden på hver sektor, og at man har muligheten til foreta separate analyser av kostnads- og etter-spørseforhold. Rattsøutvalgets innstilling reiste en faglig debatt om partielle versus simultane metoder. Det var særlig utvalgets bruk av kun partielle analyser som ble kritisert, og at den ensidige bruken undervurderer betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester. Borgeutvalget påpekte at simultane analyser kan være bedre egnet til å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, eksempelvis bosettingsmønstre og kommunestørrelse. Som et svar på kritikken til de partielle analysene har Statistisk sentralbyrå (SSB) over flere år utviklet en simultan modell for å forklare variasjoner i kommunenes utgiftsbehov, KOMMODE-modellen.<sup>6</sup>

Analysen av kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, som er beskrevet i denne rapporten er gjennomført som en partiell analyse. Selv om det finnes gode faglige argumenter for at analysen burde blitt gjennomført innenfor et simultant modellrammeverk er det flere forhold som taler for at en partiell tilnærming er den beste for vårt formål. For det første bygger analysen på egeninnsamlede utgiftsdata, og vi har ikke detaljert kunnskap om hvordan disse utgiftene er ført på andre KOSTRA-funksjoner. Vi har derfor ikke mulighet til å korrigere ned utgiftene innenfor andre tjenesteområder, som administrasjon og infrastruktur. For det andre er utgiftsbehovene til landbruks-

---

<sup>6</sup> KOMMODE er en modell for kommunenes budsjettatferd som forklarer variasjoner i kommunenes utgifter per innbygger innenfor 12 ulike tjenesteytende sektorer. Modellen blir estimert på tverrsnittsdata for ulike årganger, men det er også utarbeidet versjoner av modellen estimert på paneldata. Modellen er dokumentert i Langørgeren mfl. (2001, 2005 og 2010), Pedersen (2008) og Aaberge og Langørgeren (2003).



forvaltning i liten grad knyttet til kostnadsforhold som er felles for andre tjenester, som kommunestørrelse og bosettingsmønstre. For det tredje er kommunal landbruksforvaltning et relativt lite tjenesteområde i forhold til andre tjenesteområder, det taler for at innlemming av tjenesteområde i et simultant rammeverk har liten påvirkning på analyseresultatene i andre sektorer.

### **1.5 Andre avgrensninger og forbehold**

Analysene er basert på kombinerte data fra spørreundersøkelsen med KOSTRA-data for regnskapsårene 2011 og 2012. Siden usikkerheten knyttet til KOSTRA-dataene øker jo lengre vi går tilbake i tid, og det ville krevd mer av respondentene å finne fram eldre regnskapstall, har vi begrenset analysen til å omfatte disse to årene.

Denne rapporten, og kunnskapsgrunnlaget den bygger på, er i stor grad basert på svar fra spørreundersøkelsen. Før vi satte i gang med analysen av resultatene brukte vi tid på å kvalitetssikre om de oppgitte svarene var konsistente. I de tilfeller hvor vi oppdaget åpenbare feilføringer og vi hadde grunnlag for å korrigere svarene gjennomførte vi korreksjoner. Vi må imidlertid ta forbehold om at vi ikke har oppdaget alle feilføringer.

### **1.6 Leseveiledning**

Rapporten er delt opp i ti kapitler utover dette innledningskapittelet. I kapittel 2 gis det en beskrivelse av kommunal landbruksforvaltning, oppgaver, organisering, samt hvilke kostnadsfaktorer som kan påvirke utgiftsbehovet.

I kapittel 3 redegjør vi for spørreundersøkelsen, herav prosessen med å komme fram til spørreskjemaet, beskrivelse av utvalget vi endte opp med og en frafallsanalyse. Hensikten med frafallsanalysen er å undersøke om utvalget er representativt.

En del av prosjektet innebærer å kartlegge hvordan utgifter til landbruksforvaltning varierer med kommunenes organisering. Som et bakteppe for denne analysen, i avsnitt 6.3, gir vi i kapittel 4 en deskriptiv gjennomgang av hvordan kommunene (som har svart på spørreundersøkelsen) organiserer forvaltningen.

Siden kunnskap om dagens bruk av funksjon 329 i KOSTRA står sentralt for å kunne utarbeide et datasett over kommunenes utgifter til landbruk gir vi i kapittel 5 en gjennomgang av hvordan kommunene fører sine utgifter i KOSTRA.

I kapittel 6 presenterer vi utgiftstall for de kommunene som har svart på undersøkelsen. Siden utgiftene er betinget av kommunenes kjennetegn (geografi, grad av økonomisk handlefrihet, organisering og omfang av landbruk) presenterer vi en deskriptiv analyse av hvordan utgiftene varierer mellom kommuner med ulike kjennetegn.

For å forsikre oss om at den statistiske analysen er basert på et fullstendig kunnskapsgrunnlag gir vi kapittel 7 en gjennomgang av vurderingene som ligger bak landbrukskriteriet. Vi gir også en gjennomgang av arbeider som har påpekt svakheter ved dagens innretning, og mulige løsninger.

I kapittel 8 gjennomgår vi metodiske og datamessige utfordringer. Hensikten med dette kapittelet er å redegjøre for våre vurderinger om metodiske valg som ligger til grunn for den statistiske analysen. Resultatene fra den statistiske analysen er dokumentert i

kapittel 9, mens i kapittel 10 viser vi forholdet mellom totale utgifter på landbruksområdet og beregnet utgiftsbehov (våre prediksjoner).

Til slutt, i kapittel 11, oppsummeres resultatene. I tillegg til å svare på hver av delproblemstillingene presenterer vi vår anbefaling om hvordan utgiftsvariasjonene på best mulig måte kan fanges opp i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

## 2 Kommunal landbruksforvaltning

Kommunene har ansvaret for å tilby innbyggerne tjenester som barnehage, grunnskole, barnevern, sosialhjelp, helsetjenester, pleie og omsorg, kultur, kommunale veier og VAR (vann, avløp og renovasjon). I tillegg har kommunene et administrativt ansvar knyttet til å følge opp politiske styrings og kontrollorgan, administrasjon, administrasjonslokaler og andre fellesutgifter, miljø og landbruk.

### 2.1 Kommunenes landbruksoppgaver

Kommunene er nærmeste forvaltningsorgan for landbruks- og matsektoren og har ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken på lokalt nivå. I de fleste kommuner utføres disse oppgavene i dag av et kommunalt eller interkommunalt landbrukskontor. Oppgavene som følger av dette er svært mangfoldige og spenner fra faglig rådgivning og veiledning til den enkelte bruker, via forvaltningsansvar i forhold til juridiske og økonomiske virkemidler, til mobilisering og tilrettelegging for næringsutvikling både innen tradisjonelt landbruk og nye næringer. Kommunene skal også ivareta landbruket som et ledd i en helhetlig samfunnsplanlegging i kommunene.

Som en del av dette prosjektet har LMD, med innspill fra fylkesmennene og arbeidsgruppa for KOSTRA landbruk, arbeidet fram en mer presis definisjon av oppgaver som hører innunder kommunal landbruksforvaltning enn hva som er gitt i KOSTRA-veilederen (KRD, 2012). Definisjonen er gjengitt i Boks 2.1, mens i vedlegg B gis en mer uttømmende liste over kommunenes landbruksoppgaver.

#### Boks 2.1 Oppgaver innenfor kommunal landbruksforvaltning

Kommunal landbruksforvaltning innebærer kommunenes arbeid med å gjennomføre landbruks- og matpolitikken på lokalt nivå, gjennom:

- Saksbehandling og veiledning etter jordlov, konsesjonslov, skogbrukslov, odelslov, forpaktingslov og andre landbruksrelaterte lover.
- Forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene i landbruket, herunder produksjonstilskudd, miljøvirkemidler, skogfond, nærings- og miljøtiltakstilskudd i skogbruket, velferds- og erstatningsordninger mv.
- Arbeid knyttet til landbruk og jordvern i saker etter plan- og bygningsloven.
- Saksbehandling og veiledning knyttet til landbruksrelatert miljø- og klimaarbeid.
- Førstelinje for næringsutvikling knyttet til investeringer i tradisjonelt landbruk og bygdenæringer (for eksempel småskala matproduksjon, grønt reiseliv, bioenergi, Inn på tunet og annen landbruksbasert tjenesteproduksjon).
- Plan-, utviklings- og tilretteleggingsarbeid for landbruk og landbruksbasert næringsvirksomhet, herunder jord- og skogbruk og økologisk landbruk, samt bygdenæringer.
- Arbeidet knyttet til sikring av en tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, herunder klinisk veterinæravakt. Godtgjøring veterinæravakt.
- Administrasjon av landbruksforvaltning (personalansvar, rapportering, post/arkiv mv.)

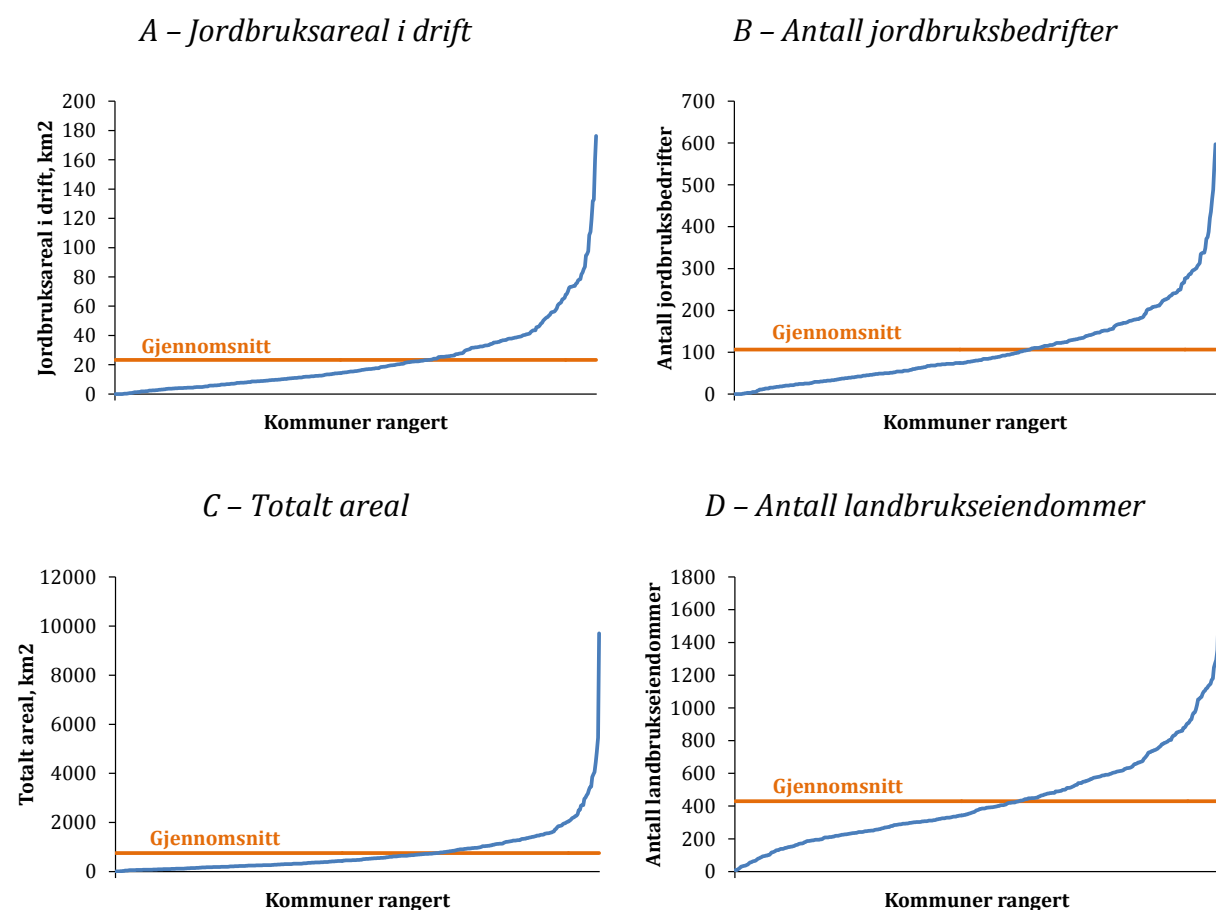
Kilde: LMD med innspill fra fylkesmennene og arbeidsgruppa KOSTRA landbruk

## 2.2 Kostnadsfaktorer i kommunal landbruksforvaltning

Utgiftene til kommunal landbruksforvaltning er i stor grad lønnsutgifter til ansatte som arbeider i forvaltningen. Siden lønnsnivået hos kommunalt ansatte i stor grad blir fastsatt i nasjonale lønnsforhandlinger (se Pedersen, 2008) må vi ha en formening om hva som påvirker antall årsverk til kommunal landbruksforvaltning.

Som nevnt i kapittel 1 er landbrukskriteriet en sammenveiling av følgende fire variabler: Jordbruksareal, antall landbrukseiendommer, antall jordbruksbedrifter og kommunenes areal. Disse variablene er ment å forklare ressursbruken i den kommunale landbruksforvaltningen. Figur 2.1A-D viser rangering av de fire delkriteriene i landbrukskriteriet på kommunenivå. Som vi ser fra figuren varierer kriterieverdiene betydelig mellom kommuner. I noen få kommuner er det relativt mye landbruksaktivitet, mens i andre er aktiviteten tilnærmet neglisjerbart.

**Figur 2.1 Landbrukskriteriets fire delkriterier fordelt, 2012**



N = 428. Kilde: Grønt hefte 2013, bearbeidet av Vista Analyse

### 3 Spørreundersøkelsen

Som et sentralt ledd i datainnsamlingen ble det gjennomført en spørreundersøkelse rettet til alle norske kommuner, 428 kommuner i alt. Spørreundersøkelsen, se vedlegg C og D, inneholdt 17 spørsmål, fem av dem var obligatoriske. Undersøkelsen ble sendt ut til kommunenes landbruksansvarlige, med kopi til KOSTRA-ansvarlig. Undersøkelsen inneholdt spørsmål innenfor følgende fire kategorier:

- Ressursbruk og oppgaver – Hvor mange er ansatt og hva bruker de tiden sin på?
- Brutto og netto driftsutgifter – Hva er kommunens utgifter til landbruk?
- Føring i KOSTRA – Hvordan fører kommunen utgifter til landbruk i KOSTRA?
- Organisering – Hvordan er landbruksforvaltningen i kommunen organisert?

I det følgende gir vi en gjennomgang av prosessen med å designe og gjennomføre spørreundersøkelsen, beskrivelse av utvalget vi endte opp med, og til slutt en gjennomgang av resultatene fra frafallsanalysen.

#### 3.1 Prosessen med å designe og gjennomføre spørreundersøkelsen

Proessen med å gjennomføre spørreundersøkelsen ble gjennomført i følgende 12 steg:

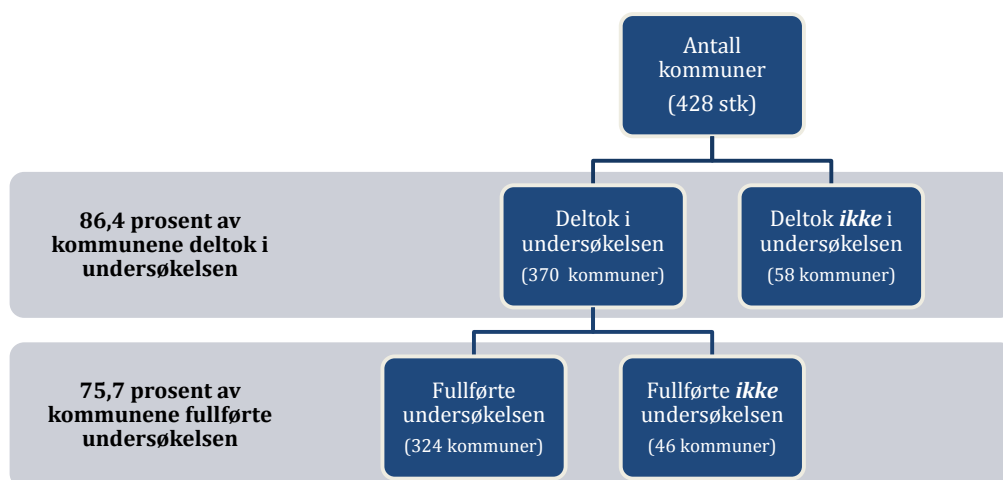
- Steg 1 – Utarbeidelse av førsteutkast (12. april 2013)
- Steg 2 – Innspill fra LMD (18. april 2013)
- Steg 3 – Utarbeidelse av andreutkast (20. april 2013)
- Steg 4 – Innspill fra KOSTRA-arbeidsgruppa (22. april 2013)
- Steg 5 – Utarbeidelse av tredjeutkast (26. april 2013)
- Steg 6 – Programmering av spørreskjemaet (6. mai 2013)
- Steg 7 – Gjennomføring av tre pilotintervjuer (7. mai 2013)
- Steg 8 – Finjustering og godkjenning av LMD (12. mai 2013)
- Steg 9 – Utsendelse av undersøkelsen (13. mai 2013)
- Steg 10 – 1. purring (21. mai 2013)
- Steg 11 – 2. purring (27. mai 2013)
- Steg 12 – Lukking av undersøkelsen (4. juni 2013)

#### 3.2 Utvalget vi endte opp med

Spørreundersøkelsen ble sendt ut elektronisk til alle norske kommuner. Av totalt 428 kommuner åpnet 370 kommuner undersøkelsen, som tilsvarer 86,4 prosent. 58 kommuner (13,6 prosent) åpnet ikke undersøkelsen. Blant de 370 kommunene som svarte på undersøkelsen fullførte 324 kommuner. 46 av de 370 kommunene som åpnet spørreundersøkelsen fullførte ikke. Figur 3.1 gir en oversikt over utvalget vi endte opp med.

Samlet sett gir denne responsen en svarrespons på 75,7 prosent av det totale utvalget. Som følge av at 46 kommuner har åpnet spørreundersøkelsen og minst svart på et spørsmål er responsen på flere av spørsmålene noe høyere.

**Figur 3.1 Oversikt over utvalget som svarte på spørreundersøkelsen**

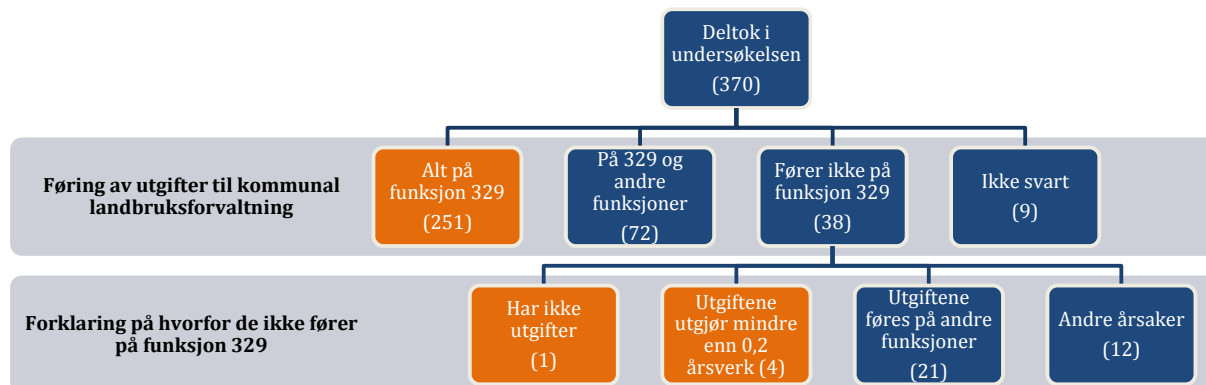


Kilde: Vista Analyse

Hovedformålet med denne studien er å identifisere og analysere utgiftene til kommunal landbruksforvaltning. Det står derfor sentralt å gi en oversikt over hvor mange kommuner vi har utgiftstall for. Som forklart i avsnitt 1.3 var vår metodiske tilnærming for å skaffe tilveie dette datagrunnlaget at vi i spørreundersøkelsen stilte spørsmålet: *Fører din kommune driftsutgifter til landbruksforvaltning under funksjonskonto 329 (Landbruk og landbruksbasert næringsutvikling) i KOSTRA?* Kommunene som oppga at de ikke fører alle sine utgifter til kommunal landbruksforvaltning på funksjon 329 ble bedt om å angi korrekte utgiftstall. Ved å kombinere utgiftstall fra KOSTRA for de kommunene som fører alle utgiftene på funksjon 329, med utgiftstall fra spørreundersøkelsen for de som ikke fører alle utgiftene på funksjon 329 i KOSTRA – har vi etablert et datasett med komplette utgiftstall for kommunene. Det sentrale spørsmålet er hvor mange kommuner vi har utgiftstall for.

Figur 3.2 gir en oversikt over respondentenes svar i undersøkelsen. Som vi ser fra figuren svarte 251 av de 370 kommunene som deltok i undersøkelsen at de fører alle utgifter til kommunal landbruksforvaltning på funksjonskonto 329.

**Figur 3.2 Oversikt svar på spørsmål om føring av utgifter til landbruksforvaltning i KOSTRA**

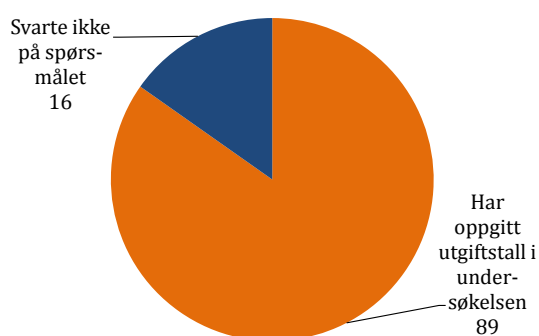


N = 370. Kilde: Vista Analyse

Blant de kommunene som ikke svarte at de fører alle landbruksutgifter under funksjon 329 var det ni kommuner som ikke svarte på spørsmålet, 72 kommuner som svarte at de førte utgiftene på funksjon 329 og andre funksjonskontoer, og 38 kommuner som ikke førte landbruksutgifter på funksjon 329. Blant de 38 kommunene som svarte at de ikke fører utgifter til landbruksforvaltning under funksjon 329, var det fem kommuner som oppga at de ikke har utgifter eller at utgiftene utgjør mindre enn 0,2 årsverk. I følge KOSTRA-veilederen (KRD, 2012) fører disse riktig, da de har utgifter som er neglisjerbare. Konklusjonen ut fra dette er at 256 kommuner (merket med oransje i figur 3.2) fører riktig i KOSTRA, og at disse kan benyttes i analysen.

105 kommuner svarte at de fører, utgiftene til kommunal landbruksforvaltning, feil i KOSTRA. Som vist i figur 3.3 oppga 89 av disse kommunene riktige utgiftstall i undersøkelsen, mens 16 kommuner lot være å svare på spørsmålet.

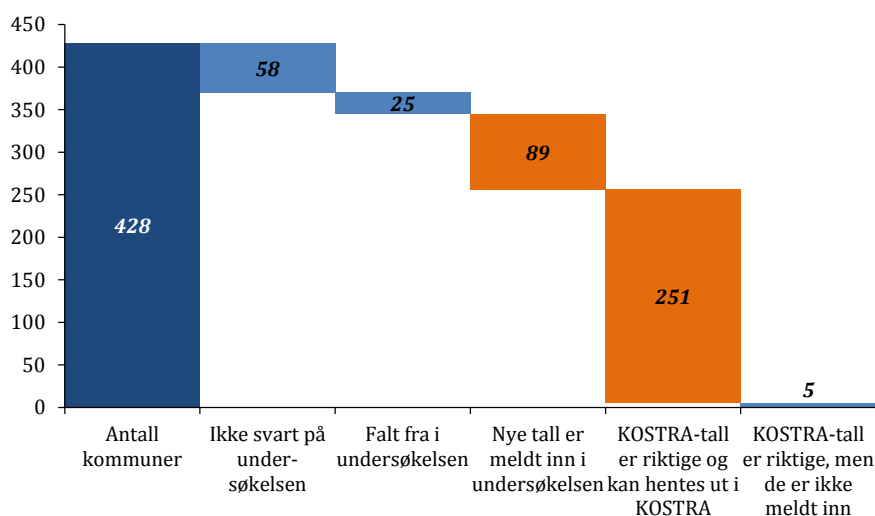
**Figur 3.3 Kommuner som oppga at de fører feil i KOSTRA**



N = 105. Kilde: Vista Analyse

Gjennomgang av spørreundersøkelsen forteller oss at vi har utgiftstall for 345 kommuner. En nærmere undersøkelse av KOSTRA-tall for 2012 sier oss at fem kommuner som i undersøkelsen påstår å oppgi riktige utgiftstall ikke har meldt inn tall for 2012. Oppsummert har vi korrekte utgiftstall for 340 av 428 kommuner, det tilsvarer 79,4 prosent.

**Figur 3.4 Antall kommuner vi har utgiftstall for\***



\*Vi har korrekte utgiftstall for 340 kommuner, merket med oransje. Kilde: Vista Analyse

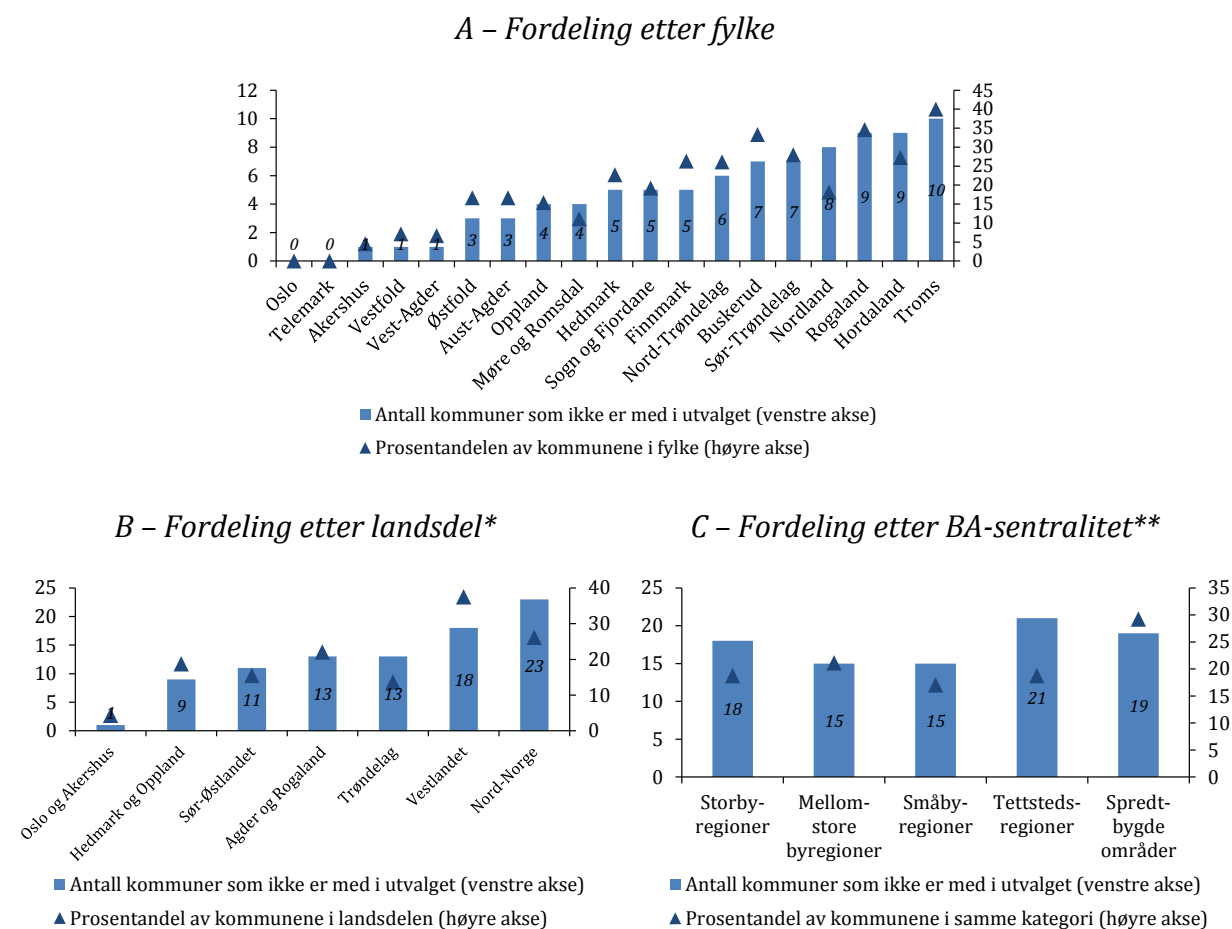
### 3.3 Frafallsanalyse

For å forsikre oss om at utvalget vårt på 340 kommuner er representativt må det gjennomføres en frafallsanalyse. Helt konkret innebærer det at vi undersøker om de 88 kommunene (20,6 prosent av kommunene) som vi ikke har utgiftstall for er signifikant forskjellig fra vårt analysegrunnlag.

Før vi viser resultatene fra analysen av om det er en signifikant forskjell på gruppen med kommuner som er med i utvalget vårt (340 kommuner) og de kommunene som ikke er med (88 kommuner), er det interessant å studere hvordan de 88 kommunene fordeler seg på fylke, landsdel og sentralitet.

Figur 3.5A viser at om lag 50 prosent av kommunene som ikke er med i utvalget fordeler seg på de fem fylkene Troms, Hordaland, Rogaland, Nordland og Sør-Trøndelag. I fylkene Troms, Rogaland og Buskerud utgjør kommunene som faller fra over 30 prosent av totalt antall kommuner i fylket. 41 av de 88 kommunene ligger på Vestlandet og i Nord-Norge (se Figur 3.5B). Disse 41 kommunene utgjør hhv. 37,5 og 26,2 prosent av kommunene i hver av de to landsdelene.

**Figur 3.5 Fordeling av kommunene som ikke er med i utvalget etter landsdel, BA-sentralitet og fylke, i 2012**



\*Vi har benyttet SSBs landsdelsinndeling, i denne inndelingen er ikke Rogaland definert som et Vestlandsfylke. \*\*BA-sentralitet er en sentralitetsinndeling utviklet av NIBR som kategoriserer kommunene etter grad av sentralitet. N = 88. Kilde: Vista Analyse



Mer interessant er det å studere hvordan kommunene som ikke er med i utvalget vårt fordeler seg på sentralitetsinndelingen BA-sentralitet, se Figur 3.5C. Som vi ser fra figuren er de 88 kommunene relativt jevnt fordelt på de fem kategoriene. Nivåmessig ligger 21 kommuner, om lag 1/4, i tettstedsregioner - mens kommunene utgjør 29,2 prosent av totalt antall kommuner i spredtbygde områder.

Spørsmålet videre er om det er et problem for den statistiske analysen av kommunenes ressursbruk til landbruksforvaltning at kommunene som ikke er med i utvalget har en høyere representasjon i bestemte geografiske områder? Svaret er nei, såfremt kommunene i analysen ikke skiller seg fra kommunene som ikke er med. Hvis det viser seg at det er mer landbruk i frafallskommunene i analysen risikerer vi å undervurdere effekten av forklaringsvariablene, og motsatt hvis det er mindre landbruk i sammenlikningskommunene. Vi er altså ute etter å undersøke om vårt utvalg er representativt når det gjelder omfang av landbruk.

Vår metodikk for å undersøke om hvert utvalg er representativt er å gjennomføre en t-test, der vi analyserer om det er en signifikant forskjell i omfang av landbruk mellom utvalget vårt (337 kommuner) og de som ikke er med i analysen (91 kommuner). Denne metodikken er blant annet benyttet at Nybakk mfl. (2009). For å kunne teste om utvalget vårt er representativt må vi ha en formening om hvilke forhold som på best mulig måte fanger opp utgiftene innenfor kommunal landbruksforvaltning. Vår beste gjetning på hvilke faktorer som fanger utgifter til kommunal landbruksforvaltning er oppsummert i avsnitt 8.3 og estimeringsresultatene er oppsummert i kapittel 9.

**Tabell 3.1 Tosidig T-test over variabler som påvirker kommunenes utgifter til landbruksforvaltning**

Variabel	Gjennomsnitt over kommunene som er med (N=337)*	Gjennomsnitt over kommunene som ikke er med (N=91)	T-verdi
Frie korrigerede inntekter per innb.	47.539 kroner	48.641 kroner	-2,07
Andel bosatt spredtbygd	46,5 prosent	52,5 prosent	-1,81
Andel sysselsatt i landbruk	6,6 prosent	6,4 prosent	0,31
Antall jordbruksbedrifter per innb.	0,023 enheter	0,023 enheter	-0,17
Kommunens totalareal per innb.	0,249 km <sup>2</sup>	0,347 km <sup>2</sup>	-1,90
Jordbruksareal i drift per innb.	0,005 km <sup>2</sup>	0,005 km <sup>2</sup>	-0,06
Antall landbrukseiendommer per innb.	0,10 eiendommer	0,11 eiendommer	-1,23
Produktive skogarealer per innb.	41,8 dekar	51,2 dekar	-1,13

\*Antall observasjoner er lik 337 ikke 340, årsaken til det er at vi har fjernet de tre uteliggerne Oslo, Utsira og Sirdal – se nærmere diskusjon i avsnitt 9.2. Kilde: Vista Analyse

Vi finner at kommunene som ikke er med i analysen er signifikant rikere, har en større andel bosatt spredtbygd og er større i areal. Dette er et problem såfremt vi finner at andel bosatt spredtbygd, kommunens areal og frie korrigerede inntekter benyttes til å beregne kommunenes utgiftsbehov i kapittel 9. Som vi kommer tilbake til inngår antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer som forklaringsvariabler i vår foretrukne modell for å forklare kommunenes utgiftsbehov. Som vi ser fra tabell 3.1 er ikke frafallskommunene signifikant forskjellig i de to dimensjonene. Det taler for at feilen vi gjør ved å analysere kommunene vi har utgiftstall for ikke er for stor. Vi kan imidlertid ikke bekrefte dette før vi gjennomfører den samme analysen for alle kommuner.

## 4 Organisering av og ressursbruk i kommunal landbruksforvaltning

Landbruksforvaltningen er organisert på ulike måter i kommunene. Noen kommuner har etablert et eget landbrukskontor gjennom et driftssamarbeid med andre kommuner, mens i andre kommuner er forvaltningen innlemmet i driften av andre administrative oppgaver i kommunen.

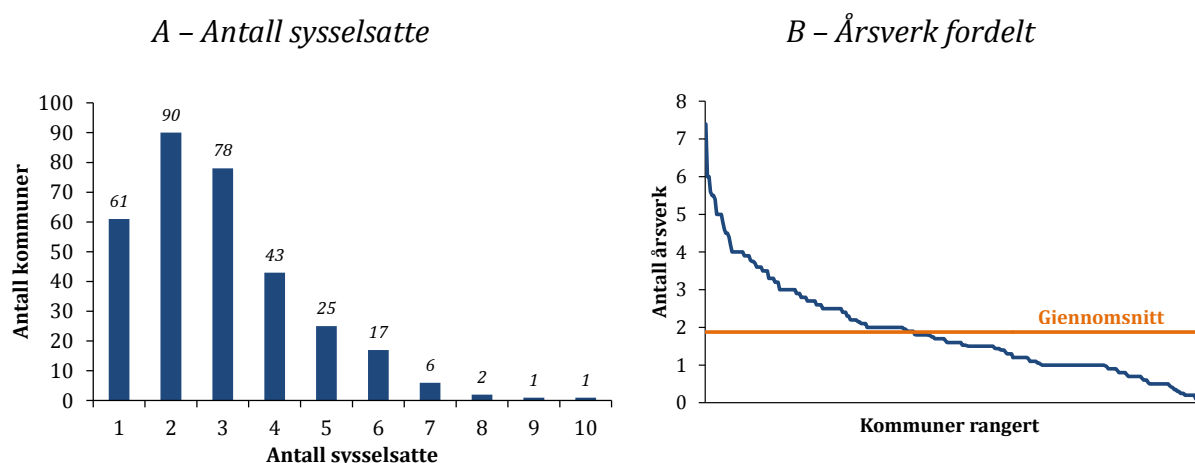
En problemstilling i dette er å kartlegge hvordan utgiftene til kommunal landbruksforvaltning varierer med kommunenes organisering. For å kunne svare på dette spørsmålet inkluderte vi flere spørsmål om organisering i spørreundersøkelsen. I dette kapitlet gis en deskriptiv analyse av svarene på spørsmål om organisering av kommunal landbruksforvaltning.

Det er også interessant å ha innsikt i hvilke oppgaver kommunene bruker mest tid på, siden det kan hjelpe oss å utvikle hypoteser om hvilke forhold som kan forklare kommunenes ressursbruk til landbruksforvaltning. Vi sørget derfor for at spørreundersøkelsen inkluderte et spørsmål om hvordan kommunenes årsverk fordeler seg på arbeidsoppgavene (se boks 2.1). Svarene på dette spørsmålet er gjengitt i avsnitt 4.4.

### 4.1 Gjennomsnittlig stillingsandel

Spørreundersøkelsen inneholder spørsmål om antall sysselsatte personer og avtalte årsverk. En sammenstilling av svarene på de to spørsmålene, som 324 kommuner svarte på, er dokumentert i Figur 4.1. Som vi ser fra Figur 4.1A har 90 kommuner to sysselsatte, mens 10 kommuner har syv sysselsatte eller mer. Når det gjelder årsverk, se Figur 4.1B, er det ingen kommuner som oppgir å ha flere enn 7,5 årsverk. Det er samtidig fem kommuner som oppgir å bruke mindre enn 0,2 årsverk på forvaltningen. Gjennomgang av svarene tyder på at disse kommunenes oppgaver til landbruksforvaltning kun omfatter lovforvaltning og/eller oppfølging av miljøvirkemidler.

**Figur 4.1 Sysselsatte og årsverk i kommunal landbruksforvaltning**



N = 324

N = 324

Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

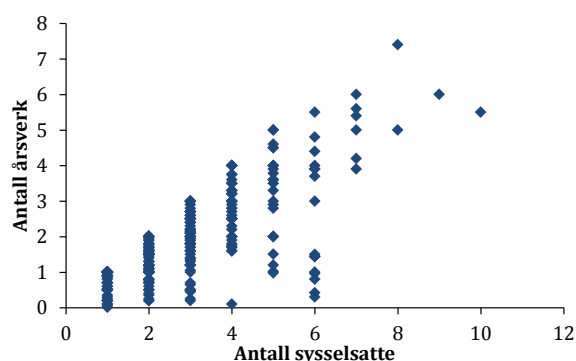
Det er interessant å se årsverk og sysselsatte i sammenheng, siden det gir en indikasjon på omfanget av deltidsstillinger i forvaltningen. Figur 4.2 viser et plottdiagram av antall årsverk og sysselsatte personer (delfigur A) og gjennomsnittlig stillingsandel<sup>7</sup> for kommuner med flere enn én sysselsatt (delfigur B).

Plottdiagrammet viser sammenheng mellom antall årsverk og antall sysselsatte i kommunal landbruksforvaltning. Et plott angir én kommune. Eksempelvis er det to kommuner som har åtte sysselsatte. Den ene av disse bruker fem årsverk på landbruksforvaltning, mens den andre bruker over 7 årsverk.

Figurene viser at bruken av deltidsstillinger varierer betydelig mellom kommunene. En nærmere kikk på dataene forteller oss at 51 av de 324 kommunene har like mange årsverk som sysselsatte. Blant de kommunene som har mer enn én sysselsatt er den gjennomsnittlige stillingsandelen lik 0,64, tilsvarende en 64 prosent stilling. En forklaring på dette er, som vi kommer tilbake til i avsnitt 4.2, at en betydelig andel av de sysselsatte i landbruksforvaltningen har andre administrative oppgaver.

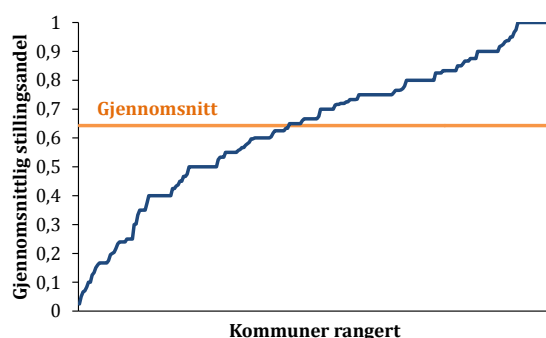
**Figur 4.2** Årsverk versus sysselsatte i kommunal landbruksforvaltning

A - Årsverk versus sysselsatte



N = 324

B - Fordeling av gj.snittlig stillingsandel\*



N = 263

\*Gjennomsnittlig stillingsandel for kommuner med flere enn én sysselsatt. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbejdet av Vista Analyse

## 4.2 Andel av sysselsatte som arbeider med andre administrative oppgaver

Noen kommuner har etablert egne landbrukskontorer, mens andre kommuner har integrert landbruksforvaltningen i driften av andre administrative oppgaver. For å få et inntrykk av hvor mange av de sysselsatte i kommunen som både arbeider med landbruks- og andre administrative oppgaver stilte vi følgende spørsmål i spørreundersøkelsen:

*Hvor mange av personene som jobber med landbruksforvaltning i kommunen arbeider også med andre administrative oppgaver (miljøvernoppgaver, vilt- og fiskeforvaltningsoppgaver, kommunaltekniske oppgaver, annet planarbeid mv.)?*

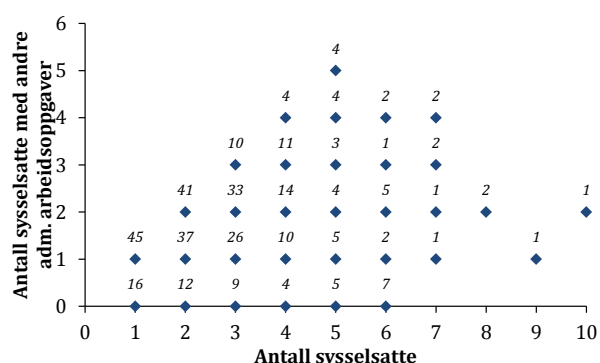
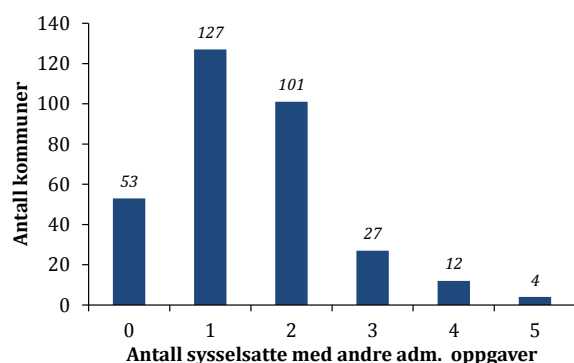
<sup>7</sup> Gjennomsnittlig stillingsandel er her definert som antall årsverk delt på sysselsatte.

324 kommuner svarte på spørsmålet, og resultatene er oppsummert i Figur 4.3A. Som vi ser fra histogrammet har 127 kommuner, 39,2 prosent av utvalget, én person i landbruksforvaltningen som er sysselsatt med andre administrative oppgaver. 101 kommuner har to personer som både arbeider med landbruksforvaltning og andre administrative oppgaver osv. Kun 53 kommuner har organisert driften i en isolert enhet i kommunen eller landbrukskontor som er sammenfallende med hva som er definert som landbruksoppgaver. En gjennomgang av svarene på de øvrige spørsmålene i undersøkelsen tyder imidlertid på at en betydelig andel av kommunene har integrert vilt- og fiskeforvaltningsoppgaver i landbruksforvaltningen.

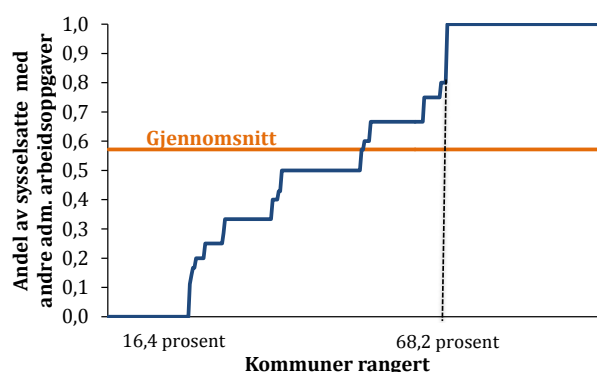
**Figur 4.3 Antall sysselsatte i landbruksforvaltningen som arbeider med andre administrative oppgaver**

A – Antall av sysselsatte i landbruksforvaltningen som arbeider med andre administrative oppgaver

B – Antall sysselsatte i landbruksforvaltningen med andre administrative oppgaver plottet mot sysselsatte i forv.\*



C – Sysselsatte i landbruksforvaltningen med andre administrative oppgaver som andel av totalt antall sysselsatte i landbruksforvaltningen



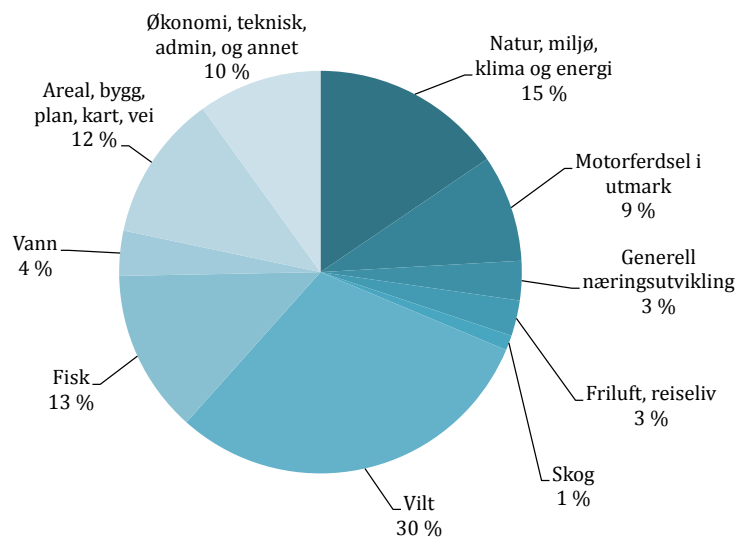
\*Antall kommuner i hver kategori er angitt over plottet i kursiv. N = 324. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbejdet av Vista Analyse

Figur 4.3B viser et plottdiagram over sysselsatte i landbruksforvaltningen og sysselsatte i landbruksforvaltningen med andre administrative oppgaver. Eksempelvis er det 61 kommuner med én ansatt i landbruksforvaltningen. I 16 av disse kommunene jobber ikke den sysselsatte med andre administrative oppgaver, mens i øvrige 45 kommuner har den landbruksansvarlige andre oppgaver. Det er to kommuner som har åtte ansatte, i begge disse kommunene jobber 2 av de sysselsatte med andre administrative opp-

gaver. Man skulle tro at graden av spesialisering øker med antall sysselsatte, det er imidlertid ingenting som tyder på det.

Det er også interessant å studere *andelen* av de sysselsatte i forvaltningen med andre administrative oppgaver. Som vi ser fra Figur 4.3C har 16,4 prosent av utvalget (53 kommuner) organisert driften som er sammenfallende med hva som ansees som oppgaver innenfor landbruksforvaltningen. 31,8 prosent av kommunene i utvalget (103 kommuner) har organisert driften slik at alle sysselsatte i landbruksforvaltningen har andre administrative oppgaver. Figur 4.4 gir en oversikt over hvilke andre administrative oppgaver de sysselsatte i landbruksforvaltningen arbeider med.

**Figur 4.4 Hvilke andre administrative oppgaver arbeider de sysselsatte i landbruksforvaltningen med?**



N = 271. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

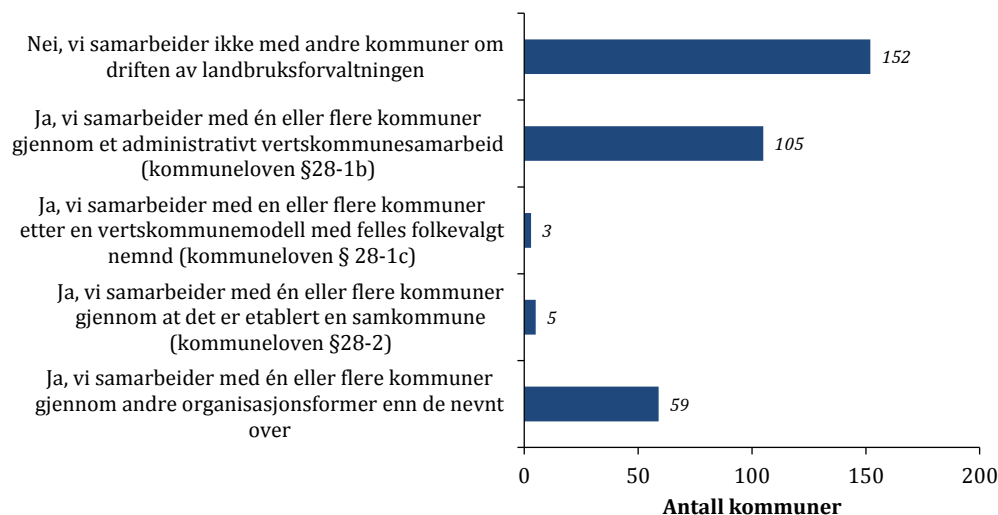
### 4.3 Omfang av driftssamarbeid med andre kommuner

Utover sysselsatte, gjennomsnittlig stillingsandel og andel som arbeider med andre administrative oppgaver er det også relevant å få innsikt i hvor stor grad landbruksforvaltningen driftes i samarbeid med andre kommuner. For å få svar på det inkluderte vi et spørsmål om driftssamarbeid i spørreundersøkelsen, svarene er oppsummert i Figur 4.5.

152 kommuner, tilsvarende 46,9 prosent av utvalget, samarbeider ikke med andre kommuner, det forteller oss at det er 172 samarbeidskommuner. Det tilsvarer 53,1 prosent av utvalget på 324 kommuner. Blant disse samarbeider 105 med én eller flere kommuner gjennom et administrativt vertskommunesamarbeid (kommuneloven §28-1b), tre kommuner samarbeider etter en vertskommunemodell med en felles folkevalgt nemd (kommuneloven §28-1c), mens fem kommuner samarbeider med én eller flere kommuner gjennom en etablert samkommune (kommuneloven §28-2). Ganske oppsiktsvekkende oppgir 59 kommuner, 18,2 prosent av utvalget, at de samarbeider gjennom andre organisasjonsformer enn nevnt over. Siden kommuneloven ikke åpner opp for samarbeid av andre typer enn hva som er oppgitt i figuren (dvs. samarbeid etter Kommuneloven § 28-1 b,c og § 28-2) er vår hypotese er at disse kommunene ikke vet hvilken type samarbeid de har inngått med andre kommuner. En annen forklaring kan

være at samarbeidet mellom disse kommunene ikke er formalisert, men kun omhandler samarbeid knyttet til kjøp og salg av tjenester.

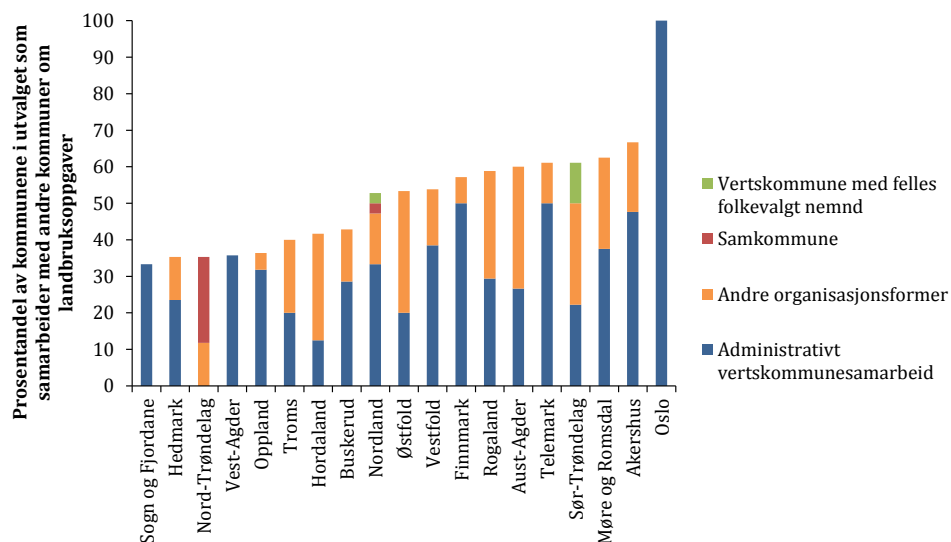
**Figur 4.5 Svar på spørsmålet om kommunens landbruksforvaltning driftes i samarbeid med andre kommuner**



N = 324. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

Det er også interessant å se hvordan de 172 kommunene som svarer at de samarbeider med andre kommuner fordeler seg på fylker, se Figur 4.6. Samarbeid er minst utbredt Sogn og Fjordane, der kun 32 prosent av kommunene samarbeider med andre kommuner. Ser vi bort fra Oslo kommune tyder undersøkelsen på at kommunene i Akershus har en høyest grad av samarbeid. I Akershus fylke samarbeider over 65 prosent av kommunene i utvalget.

**Figur 4.6 Fylkesfordeling av kommuner som oppgir at de samarbeider om landbruksoppgaver med andre kommuner, i prosent av antall kommuner i fylke som har svar på spørsmålet**



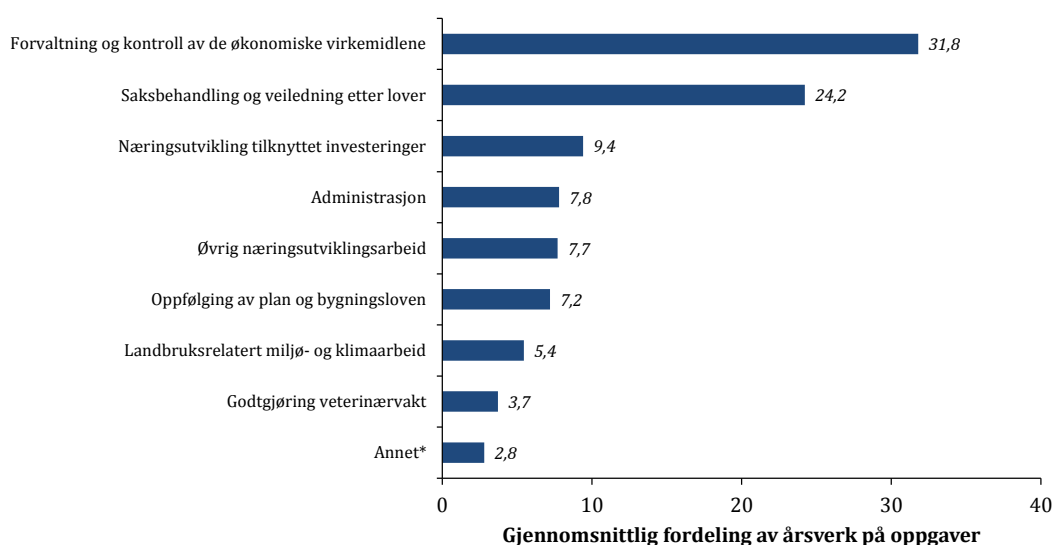
N = 172 av 340. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

Det er også betydelige variasjoner mellom fylkene når det gjelder samarbeidsformer. Ser man bort fra Oslo kommuner tyder vår undersøkelse på at organisasjonsformen administrativt vertskommunesamarbeid er mest utbredt Finnmark og Telemark. I Sør-Trøndelag er det et størst innslag av samarbeid med en vertskommune med felles folkevalgt nemnd, mens samkommunedrift er mest utbredt i Nord-Trøndelag. I Nordland er mangfoldet størst. I dette fylke finnes det eksempler på samarbeid etter alle tre organisasjonsformer (dvs. samarbeid etter Kommuneloven § 28-1 b,c og § 28-2).

### 4.4 Fordeling av årsverkene på arbeidsoppgaver

I spørreundersøkelsen til kommunene stilte vi også et spørsmål om hvordan årsverkene fordeler seg på landbruksoppgavene som står listet opp i Boks 2.1 i kapittel 2. Svarene er oppsummert i Figur 4.7. Som vi ser fra figuren bruker kommunene i gjennomsnitt 31,8 prosent av årsverkene på forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene (kulepunkt 2 i boks 2.1). 24,2 prosent av årsverkene blir benyttet til saksbehandling og veiledning etter jordlov, konsesjonslov etc. (kulepunkt 1 i boks 2.1), mens 9,4 prosent av årsverkene blir benyttet til førstelinje for næringsutvikling knyttet til investeringer i tradisjonelt landbruk og bygdenæringer (kulepunkt 5 i boks 2.1). I gjennomsnitt bruker kommunene 7,8 prosent av årsverkene på administrasjon av landbruksforvaltningen.

**Figur 4.7 Gjennomsnittlig fordeling av årsverkene til landbruksforvaltning på arbeidsoppgaver, i prosent av totalt antall årsverk**



\*En betydelig andel (1,2 prosentpoeng av 2,8 prosent) oppfatter viltforvaltning som en landbruksoppgave. N = 324. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

Dersom respondentene oppga at prosentandelen av årsverkene som ble ført under hver av oppgavene i boks 2.1 ikke summerte seg til 100 prosent ble de bedt om å spesifisere hva den resterende tiden går med til. 2,8 prosent av årsverkene går til andre oppgaver. En betydelig andel av disse, 1,2 prosentpoeng, oppfatter viltforvaltning som en landbruksoppgave.

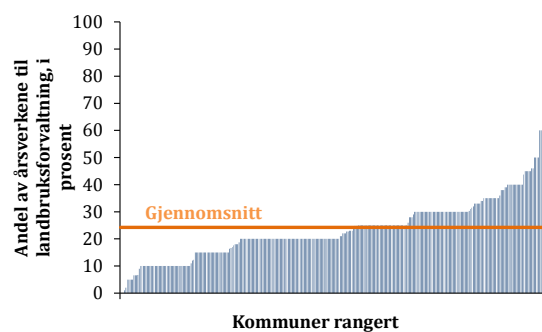
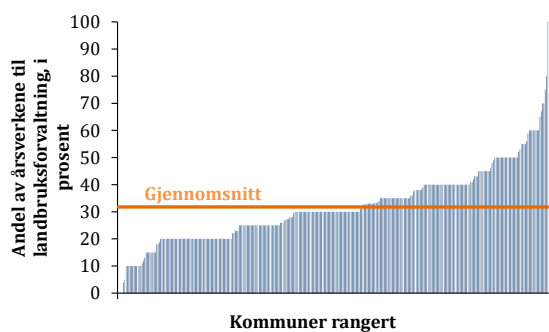
Figur 4.8 viser fordelingen av andelen av årsverkene til landbruksforvaltning på de fire største oppgavene. Som vi ser fra fordelingene varierer størrelsene av oppgavene relativt mye mellom kommunene. Selv om eksempelvis over 90 prosent av kommunene

bruker mellom 20 og 50 prosent av årsverkene til forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene (se Figur 4.8A), er det noen få kommuner som oppgir at de bruker all tiden (og ingen tid) på den samme oppgaven. Det samme gjelder for saksbehandling og veiledning etter lover (se Figur 4.8B).

**Figur 4.8 Andelen av årsverk som går til de fire største oppgavene innenfor landbruksforvaltningen**

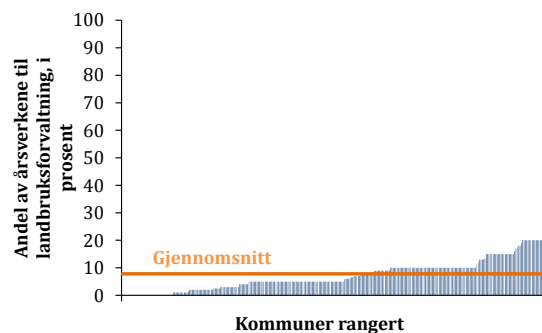
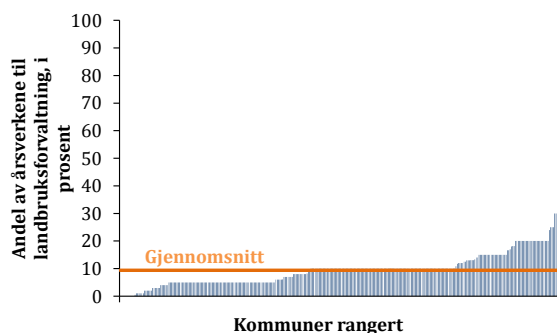
*A – Forvaltning og kontroll av økonomiske virkemidler*

*B – Saksbehandling og veiledning etter lover*



*C – Næringsutvikling knyttet til investeringer*

*D – Administrasjon*



N = 324. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbejdet av Vista Analyse

Det er tre kommuner som oppgir at de bruker 100 prosent av tiden på én oppgave. Båtsfjord kommune i Finnmark bruker all tiden på forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene, mens Moskenes (i Nordland) og Nordkapp (i Finnmark) bruker all tiden på saksbehandling og veiledning etter lover. Forklaringen på dette er at kommunene har en nærings sammensetning med et lite, nesten neglisjerbart innslag av landbruk.

#### 4.5 Organisering og utgiftsbehov

Samarbeid med andre kommuner kan bidra til en mer effektiv drift ved at arbeidskraften kan utnyttes mer effektivt og at oppgaveomfanget blir så stort at de ansatte får mulighet til å spesialisere seg. Stordriftsfordeler av denne typen kan gi gevinster både i form av at oppgavene løses bedre (økt kvalitet) som følge av et forbedret faglig miljø og/eller en lavere ressursbruk. Samarbeid med andre kommuner kan altså bidra til at



kommunens utgifter til å drifte hele eller deler av landbruksforvaltningen er lavere enn hva den ellers ville vært.

Til tross for at graden av samarbeid med andre kommuner kan forklare variasjoner i utgifter mellom kommuner finnes det flere grunner til at graden av samarbeid ikke kan brukes til å forklare ufrivillige kostnadsulemper i tjenesteproduksjonen (utgiftsbehov), og følgelig brukes som kriterium i utgiftsutjevning i inntektssystemet. For det første skal kriteriene i utgiftsutjevningen være objektive kriterier (kriterier som kommunenes selv ikke kan påvirke). For det andre bør kriteriene være basert på offentlig statistikk som publiseres jevnlig (helst årlig). Graden av samarbeid med andre kommuner kan påvirkes av kommunenes selv og det finnes ikke offentlig statistikk over graden av samarbeid, innenfor landbruksområdet, med andre kommuner.

## 5 Førings av utgifter til landbruksforvaltning i KOSTRA

I 2008 ble det opprettet en egen funksjonskonto for kommunal landbruksforvaltning i KOSTRA. Funksjonskontoen, med nummer 329, har navnet: Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling. Selv om flere og flere kommuner har tatt i bruk funksjonskontoen, er det knyttet usikkerhet til kvaliteten på de innmeldte tallene. Del 2 av problemstillingen i dette prosjektet innebærer at vi skal gi svar på:

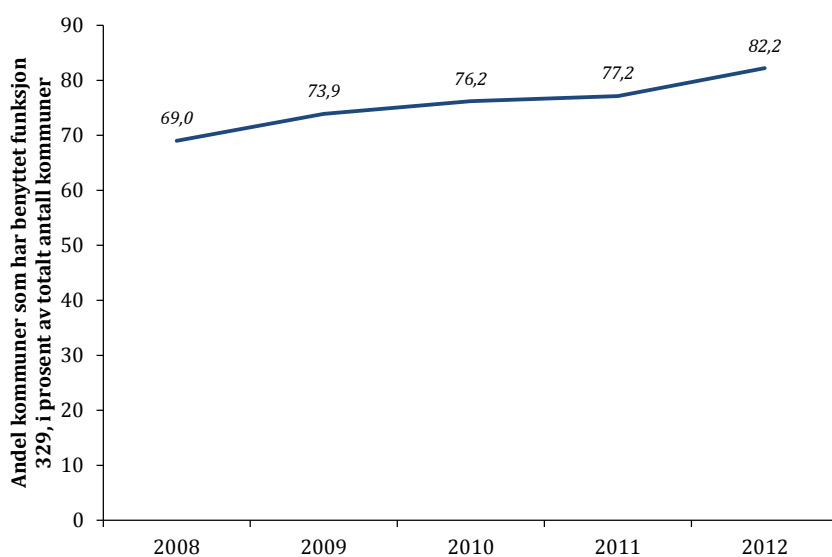
- Hvordan fører ulike kommuner utgifter til landbruksområdet på de ulike funksjonskontoene i KOSTRA?
- I hvilken grad bruker kommunene funksjonskonto 329?

For å svare på disse to spørsmålene har vi benyttet en todelt tilnærming. Vi startet med å hente ut driftsutgifter fra KOSTRA og kartla omfanget av kommuner som ikke har meldt inn driftsutgifter på funksjonskonto 329. I tillegg sørget vi for at spørreundersøkelsen inneholdt spørsmål om hvordan utgiftene til landbruksforvaltning blir ført i KOSTRA.

### 5.1 Bruk av funksjonskonto 329

Første steg for å kartlegge i hvilken grad kommunene bruker funksjonskonto 329 er å studere KOSTRA-tall. Figur 5.1 viser antall kommuner som har benyttet funksjonskonto 329 (Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling) i regnskapsføringen for årene 2008-2012. Som vi ser fra figuren er tendensen at flere og flere kommuner melder inn utgiftstall, men at det fortsatt er en stund til statistikken kan sies å være komplett. I 2012 var det 76 kommuner som ikke førte driftsutgifter under funksjonskontoen, noe som tilsvarer 17,8 prosent av kommunene.

**Figur 5.1 Antall kommuner som har benyttet funksjonskonto 329 i regnskapsføringen\***

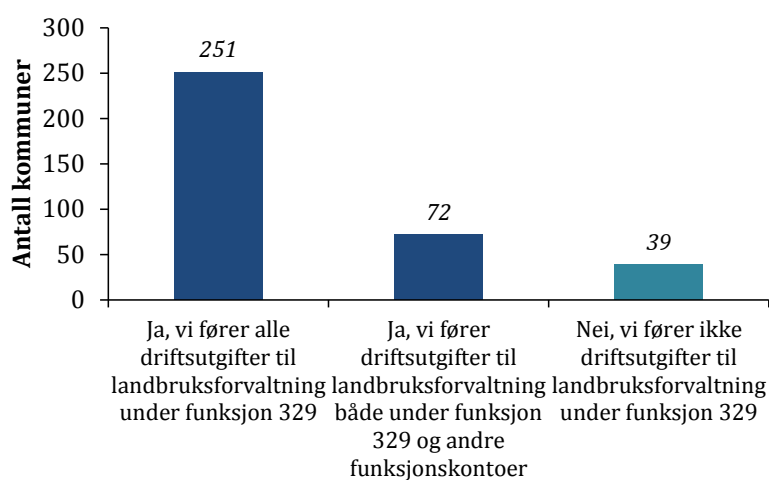


\*Antall kommuner med beløp > 0 på korrigerede brutto driftsutgifter for funksjonskonto 329. Kilde: KOSTRA, bearbejdet av Vista Analyse

For å kunne svare på problemstillingene inkluderte vi spørsmål om føring av utgifter til landbruksforvaltning i KOSTRA i spørreundersøkelsen. Svarene på spørsmålet om kommunene fører driftsutgifter til landbruksforvaltning under funksjonskonto 329 er oppsummert i Figur 5.2A. Som vi ser fra figuren har 362 kommuner svart på spørsmålet. 251 kommuner oppgir at de fører alle utgifter til landbruksforvaltning under funksjon 329 (69,3 prosent), 72 kommuner (19,9 prosent) oppgir at de fører utgifter på funksjon 329 og andre funksjonskontoer, mens 39 kommuner (10,8 prosent) oppgir at de ikke fører driftsutgifter til landbruksforvaltning under funksjon 329.

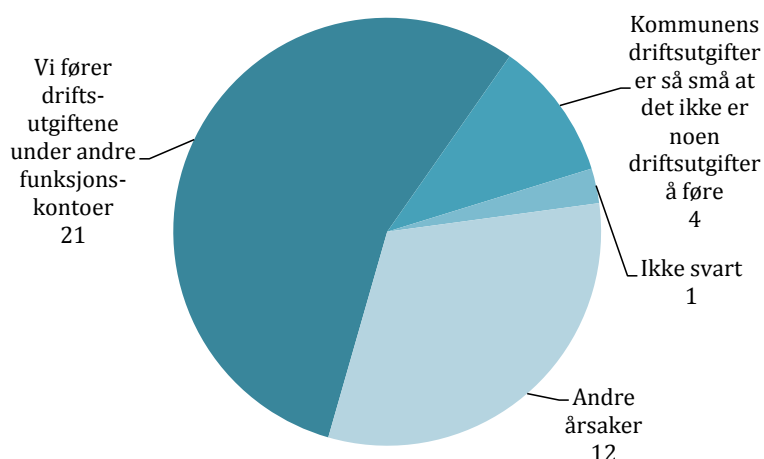
**Figur 5.2 Føring av driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning i KOSTRA**

*A – Fører din kommune driftsutgifter til landbruksforvaltning under funksjonskonto 329?*



N = 362

*B – Hvis nei, hva er årsaken til at kommunene ikke fører utgifter til landbruksforvaltning på funksjonskonto 329?*



N= 39

Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbejdet av Vista Analyse

Figur 5.2B viser fordelingen av kommunene, som oppgir at de ikke fører utgifter til landbruksforvaltning på funksjon 329, på årsaker. Av de 38 kommunene som har svart

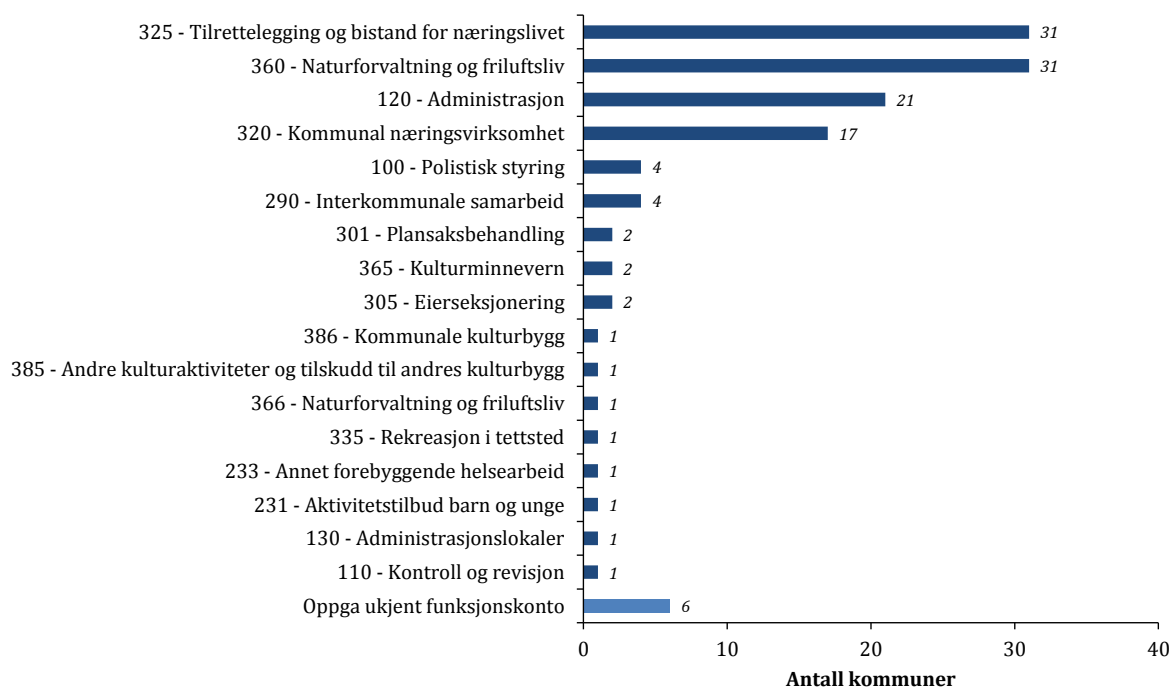
på spørsmålet oppgir fem kommuner at de ikke har utgifter til landbruksforvaltning, eller at utgiftene er små at det er noe å føre. 21 kommuner oppga at de fører utgiftene til landbruksforvaltning på andre funksjonskontoer, mens 12 kommuner svarte andre årsaker.

## 5.2 Føring av utgifter til landbruksforvaltning på andre funksjonskontoer

For å svare på problemstillingen sørget vi for at de 93 kommunene<sup>8</sup> som svarte at de førte utgifter til landbruksforvaltning på andre funksjonskontoer måtte oppgi hvilke funksjonskontoer de feilførte på. Svarene på spørsmålet er oppsummert i Figur 5.3.

Figuren viser at 31 kommuner fører landbruksutgifter på funksjon 325 (Tilrettelegging og bistand for næringsutvikling) og funksjon 360 (Naturforvaltning og friluftsliv). Dette har trolig sammenheng med at oppgavene innenfor landbruksforvaltningen ligger nært oppgavene som er definert innenfor disse tjenesteområdene, følgelig vil grenseflatene mellom funksjonskontoene kunne bli oppfattet som uklare. Det samme argumentet kan tilføres feilføring på funksjonskonto 320, siden 17 kommuner førte landbruksutgifter på denne funksjonskontoen.

**Figur 5.3 Føring av utgifter til landbruksforvaltning på andre funksjonskontoer\***



\*Årsaken til at figuren viser 128 feilføringer er at kommunene ble stilt ovenfor et flervalgsalternativ, da kommunene kan feilføre utgifter til landbruksforvaltning på flere funksjonskontoer. N= 128. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

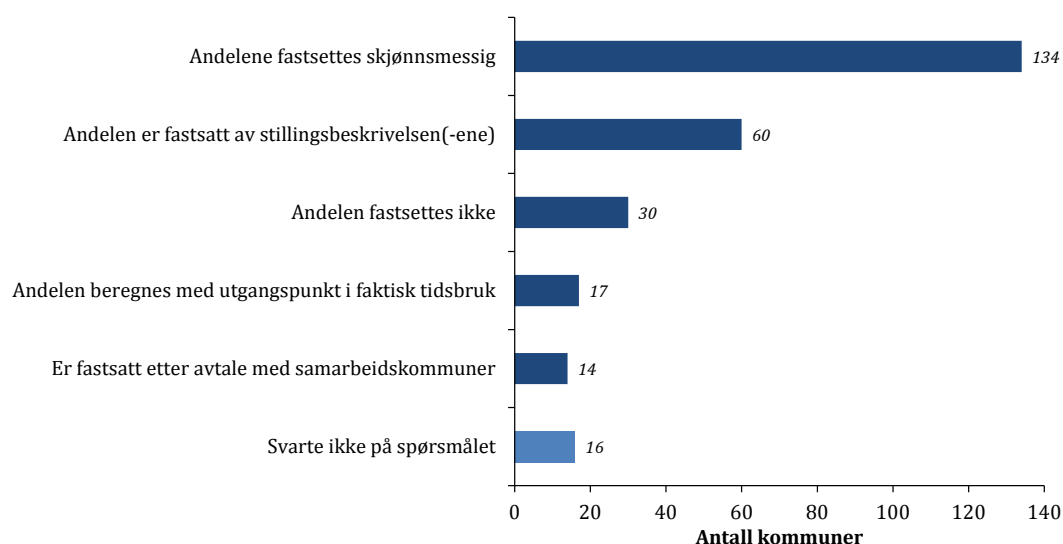
<sup>8</sup> De 93 kommunene framkommer ved å legge sammen de 72 kommunene som svarte «Ja, vi fører driftsutgifter til landbruksforvaltning på funksjon 329 og andre funksjonskontoer» i figur 5.3A og de 21 kommunene som svarte «Vi fører utgifter på andre funksjonskontoer» i figur 5.3B.

Bortsett fra de seks kommunene som oppga at de førte utgiftene til landbruksforvaltning på en funksjonskonto som ikke står oppført i KOSTRA-veilederen (KRD, 2012) var det 22 feilføringer fordelt på 13 funksjonskontoer.

### 5.3 Føring av utgifter når de sysselsatte også har andre oppgaver

Det er også interessant å få innsikt i hvordan lønnsutgiftene fastsettes når den eller de sysselsatte i landbruksforvaltningen arbeider med andre administrative oppgaver. Som vist i Figur 4.3A var det 271 kommuner som minst har én person både arbeider med landbruksoppgaver og andre administrative oppgaver. Resultatene, som er oppsummert i Figur 5.4, tyder på at det også er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder fastsettelse av lønnsutgifter til landbruksforvaltning. 134 av disse kommunene fordeler lønnsutgiftene etter skjønn, 60 kommuner fordeler lønnsutgiftene etter stillingsbeskrivelser, mens 17 kommuner fordeler lønnsutgiftene etter faktisk tidsbruk. Det kan virke forvirrende at 30 kommuner svarer at andelen ikke fastsettes. Forklaringen kan være at de fører utgiftene på andre funksjonskontoer, og dermed ikke trenger å fordele lønnsutgiftene til landbruksforvaltning.

**Figur 5.4 Fastsettelse av lønnsutgifter når den/de sysselsatte også arbeider med andre administrative oppgaver\***



N = 271. Kilde: Spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

### 5.4 Oppsummering

Den gjennomførte undersøkelsen forteller oss at om lag 30 prosent av kommunene feilfører utgifter til landbruksforvaltning. Feilføringene innebærer i all hovedsak at landbruksutgiftene, som egentlig skal føres på funksjonskonto 329, er blitt ført på de fire funksjonene: 120 (Administrasjon), 320 (Kommunal næringsvirksomhet), 325 (Tilrettelegging og bistand for næringslivet) og 360 (Naturforvaltning og friluftsliv). I kulepunktene under lister vi opp de mest åpenbare forklaringene på feilføringen:

- *Funksjon 329 er en «fersk» funksjonskonto.* I 2009 ble det innført en egen funksjonskonto for landbruk i KOSTRA. Landbruksoppgavene ble tidligere ført på funksjonskonto 325 (Tilrettelegging og bistand til næringslivet). Vår under-

søkelse tyder på at 8,6 prosent av kommunene fortsatt fører landbruksutgifter på funksjon 325.

- *Forvaltning og tilrettelegging av næringsvirksomhet skal føres på tre funksjoner.* Drift av kommunale landbrukseiendommer og skoger skal føres på funksjon 320, tilrettelegging for næringsvirksomhet skal føres på funksjon 325, mens arbeid knyttet til landbruksbasert næringsutvikling og nye næringer i landbruket skal føres på funksjon 329. Vår undersøkelse tyder på at 8,6 prosent av kommunene fører landbruksutgifter på funksjonskonto 325, og at 4,7 prosent av kommunene fører landbruksutgifter på funksjon 320.
- *Landbruksoppgavene løses sammen med andre administrative oppgaver.* Mange kommuner har organisert landbruksforvaltningen på en måte som innebærer at de ansatte i forvaltningen også løser andre administrative oppgaver. For å føre utgiftene i KOSTRA korrekt må man fordele de ansattes lønnsutgifter etter arbeidsoppgavene. Resultatene tyder på at 5,8 prosent av kommunene fører landbruksutgifter på funksjon 120 (Administrasjon).
- *Grensen mellom landbruksforvaltning og forvaltning av natur og friluftsliv kan oppleves som uklar.* Tilbakemeldinger fra respondenter på spørreundersøkelsen og samtaler med KOSTRA-arbeidsgruppen tyder på at en betydelig andel av kommunene har organisert tjenesteproduksjonen slik at landbruksansvarlige/-kontoret også løser natur- og friluftslivoppgaver. Flere landbrukskontor har eksempelvis ansvar for fisk- og viltforvaltning. Undersøkelsen tyder på at 8,6 prosent av kommunene fører landbruksutgifter på funksjon 360.

## 6 Utgifter til kommunal landbruksforvaltning

Kommunenes kostnader til landbruksforvaltning er i all hovedsak lønnsutgifter til personene som er sysselsatt i forvaltningen eller kjøp av tjenester fra andre kommuner. Som nevnt innledningsvis er det usikkerhet knyttet til kvaliteten på innmeldte tall via KOSTRA. Som forklart i avsnitt 3.2 har vi etablert et datasett med driftsutgifter for 340 av 428 kommuner. I dette kapitlet gjennomgår vi hvordan driftsutgiftene for disse 340 kommunene varierer med ulike kjennetegn som organisering, økonomisk handlefrihet og omfanget av landbruk.

### 6.1 Valg av utgiftsbegrep

I KOSTRA benyttes begrepene brutto driftsutgifter, korrigerte brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter.<sup>9</sup> Som mål på kommunenes ressursbruk bruker man vanligvis brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivninger. Det var dette utgiftsbegrepet som ble benyttet i analysene som lå til grunn for Borgeutvalgets anbefalinger. Borgeutvalgets begrunnelse for ikke å benytte korrigerte brutto driftsutgifter er at dette utgiftsbegrepet ikke inkluderer kjøp av tjenester fra andre kommuner.

Argumentet for å ikke benytte netto driftsutgifter som utgiftsbegrep er at utgiftene kan bli påvirket av finansieringsmodellen. Forklaringen på dette er at det er en klar tendens at kommuner med høye inntekter mottar mer i øremerkede tilskudd enn kommuner med mindre inntekter, på grunn av at de rike kommunene har større økonomisk evne til å finansiere egenandelen. Dette argumentet holder imidlertid ikke når det gjelder kommunal landbruksforvaltning (funksjon 329). Begrunnelsen er at det kun er ett øremerket tilskudd som kan tilskrives denne funksjonen - *Tilskudd til veterinærtjenester*, og dette innebærer ingen form for egenandel fra kommunen.

Vi kan derfor velge mellom brutto og netto driftsutgifter. I valget mellom å bruke de to utgiftsbegrepene som mål på kommunenes ressursbruk til landbruksforvaltning er det viktig å være klar over at flere kommuner har opprettet driftssamarbeid med andre kommuner (se avsnitt 4.3). Dette innebærer at noen kommuner kjøper tjenester, mens andre selger tjenester (vertskommunene). Ved å benytte brutto driftsutgifter som utgiftsbegrep risikerer vi at vertskommuner, som selger tjenester til andre kommuner, blir registrert med utgiftene til hele vertskommunesamarbeidet. Dette er et argument for at utgiftsbegrepet i denne analysen bør være netto driftsutgifter.

I tråd med Borgeutvalget kan det argumenteres for at avskrivninger holdes utenfor utgiftsbegrepet. Begrunnelsen er todelt. For det første er avskrivninger underrapportert i KOSTRA. For det andre korrigerer ikke KOSTRA for at inflasjonen påvirker verdien av kapital som er anskaffet på forskjellig tidspunkt.

Det kan også diskuteres hvorvidt gebyrer og egenbetalinger bør inkluderes i utgiftsbegrepet. Behandling av konsesjonssøknader og søknader om delingssamtykke innebærer at det kan kreves gebyrer på inntil henholdsvis 5.000 og 2.000 kroner. Siden

---

<sup>9</sup> Begrepene er definert i NOU (2005:18). Forskjellen mellom netto og brutto driftsutgifter er kort sagt at netto driftsutgifter omfatter kommunens utgifter fratrukket kommunens inntekter på samme tjenesteområde, i motsetning til brutto driftsutgifter hvor inntektene ikke trekkes fra.

kommunene selv fastsetter gebyrsatsen, innenfor de fastsatte grensene, er det trolig varierende praksis mellom kommunene. Vi er opptatt av å fange opp variasjoner i ressursbruken - ikke variasjoner i gebyrsetting. Ved å ekskludere gebyrer og egenandeler i utgiftsbegrepet får vi fjernet variasjoner som skyldes ulik praksis. Vår vurdering er derfor at gebyrer og egenandeler ikke bør inkluderes i utgiftsbegrepet.

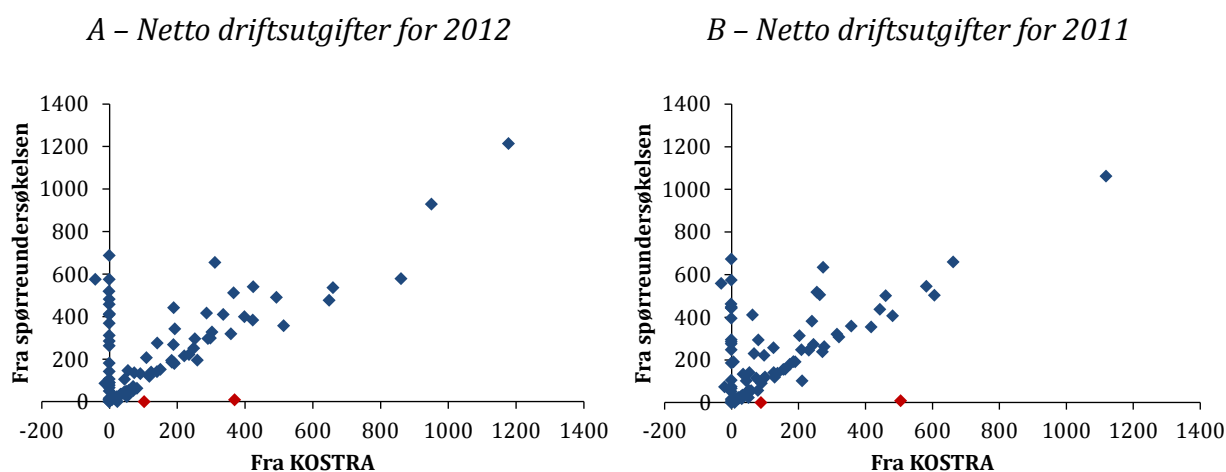
Det beste målet på ressursbruk til kommunal landbruksforvaltning er netto driftsutgifter fratrukket avskrivninger og inkludert gebyrer og egenbetalinger. Vår metode med å kombinere utgiftstall fra KOSTRA med utgiftstall fra spørreundersøkelsen muliggjør ikke at vi korrigerer bort avskrivninger og legger til gebyrer og egenbetalinger. Årsaken til dette er at vi for de 89 kommunene som oppgir at de fører feil tall i KOSTRA kun har data for netto driftsutgifter, ikke avskrivninger og gebyrer/egenbetalinger. For å være konsistente må vi benytte netto driftsutgifter som mål på kommunenes ressursbruk til landbruksforvaltning.<sup>10</sup>

### 6.2 Prosessen med å komme fram til datasettet

Forutsetningen for å kunne svare på problemstillingene i dette prosjektet er at vi greier å etablere et datasett med netto driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning. Etter at spørreundersøkelsen var gjennomført bestod prosessen med å komme frem til det endelige datasettet av kvalitetssikring av innmeldte utgiftsdata fra spørreundersøkelsen og sammenkobling av disse dataene med KOSTRA-data for kommunene som oppga at de fører riktig i KOSTRA.

Kvalitetssikringen av netto driftsutgifter fra spørreundersøkelsen innebar å undersøke avvik mot allerede innmeldte data i KOSTRA for de 89 kommunene som oppga nye utgiftstall i undersøkelsen. Avvikene er dokumentert i Figur 6.1. De fleste kommunene har oppjustert utgiftene, noe som er i tråd med hva man skulle forvente.

**Figur 6.1** Plottdiagram - Netto driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning per innbygger fra undersøkelsen mot de samme tallene fra KOSTRA, i kroner per innbygger



Kilde: Spørreundersøkelsen og KOSTRA, bearbejdet av Vista Analyse

<sup>10</sup> En nærmere gjennomgang av KOSTRA-data viser at det kun er 30 kommuner som er registrert med avskrivninger på funksjonskonto 329 i 2012.



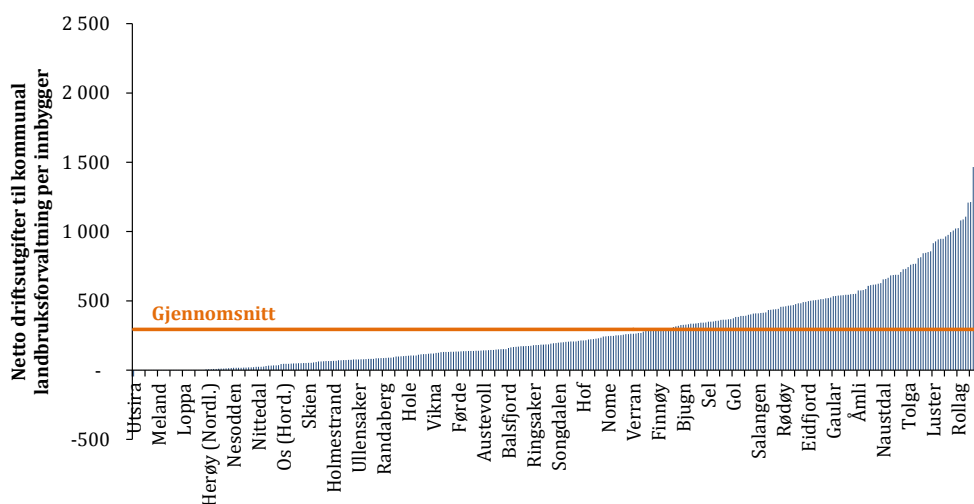
Kvalitetssikringen viste imidlertid at to kommuner, Ringerike og Tokke kommune, justerte ned utgiftene til hhv. 0 og 20.000 kroner i 2011 og 2012 – merket som to røde plott i Figur 6.1A og B. Nærmere undersøkelse viser at dette må være feil. Disse to kommunene kan karakteriseres som landbrukskommuner og må derfor ha høyere utgifter til kommunal landbruksforvaltning. Samtaler med de to kommunenes landbruksansvarlige bekrefter mistanken, netto driftsutgifter for Ringerike og Tokke kommune var høyere enn det som ble oppgitt i undersøkelsen. I følge Ringerikes og Tokkes KOSTRA-ansvarlige var netto driftsutgifter hhv. 3.030.000 og 865.000 kroner i 2012 og hhv. 2.533.000 og 1.148.000 kroner i 2011. Dette er korrigert for.

### 6.3 Utgiftsvariasjoner mellom kommunene

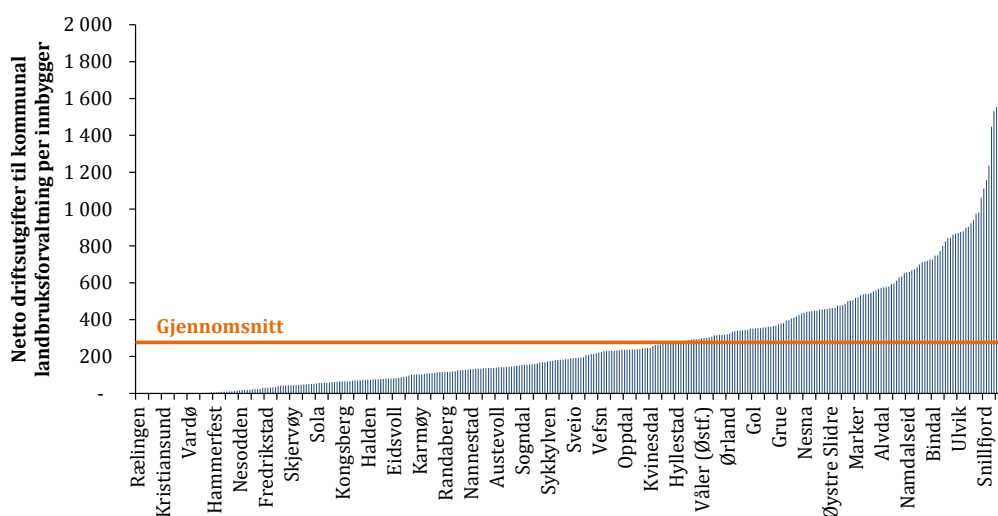
Det er store forskjeller i netto driftsutgifter per innbygger til landbruksforvaltningen mellom kommunene både for 2011 og 2012, jf. Figur 6.2A og B.

**Figur 6.2 Kommunenes netto driftsutgifter til landbruksforvaltning**

*A – Netto driftsutgifter per innbygger i 2012*



*B – Netto driftsutgifter per innbygger i 2011*



N = 340. Kilde: KOSTRA, SSBs befolkningstall og spørreundersøkelsen, bearbejdet av Vista Analyse

I 2012 hadde Sirdal netto driftsutgifter på 2.113 kroner per innbygger (se Tabell 6.1), mens Utsira har netto driftsutgifter på minus 46 kroner per innbygger.<sup>11</sup> Tydal kommune hadde størst nettoutgift til landbruksforvaltning i 2011 (på 1.862 kroner i netto driftsutgift per innbygger), mens Røst kommune hadde en netto driftsutgifter på minus 45 kroner per innbygger.<sup>12</sup>

Det er også interessant å se nærmere på hvor stor andel av kommunene i utvalget vårt som hadde høyere netto driftsutgifter (per innbygger) enn gjennomsnittet for utvalget i 2012 og 2011, på hhv. 294 og 276 kroner per innbygger. I 2012 var det 130 kommuner som hadde høyere netto driftsutgifter (per innbygger) enn landsgjennomsnittet, det tilsvarer 38,2 prosent av utvalget. I 2011 var det 37,4 prosent av kommunene i utvalget som hadde høyere netto driftsutgifter per innbygger.

Før vi studerer hvordan utgiftene varierer mellom fylker og landsdeler mv. (avsnitt 6.4) er det nyttig å ha innsikt i hvilke kommuner som hadde brukt mest ressurser på kommunal landbruksforvaltning i de to årene. En oversikt over ressursbruken for de 10 kommunene som brukte mest i 2011 og 2012 er vist i Tabell 6.1. Som vi ser fra tabellen er det betydelige variasjoner også mellom disse. I 2011 har eksempelvis Tydal kommune om lag dobbelt så store netto driftsutgifter per innbygger som Suldal kommune. Dette bildet gjentar seg i 2012, da var det Sirdal kommune som skilte seg ut med dobbelt så store utgifter som Suldal kommune.

**Tabell 6.1 De 10 kommunene med høyest netto driftsutgifter per innbygger til kommunal landbruksforvaltning, i 2011 og 2012**

2012		2011		
Kommunenavn	Netto driftsutgifter per innbygger	Kommunenavn	Netto driftsutgifter per innbygger	
1	Sirdal	2.113	Tydal	1.862
2	Åseral	1.620	Åseral	1.555
3	Hattfjelldal	1.495	Sirdal	1.530
4	Tydal	1.466	Hattfjelldal	1.447
5	Vevelstad	1.213	Valle	1.238
6	Forsand	1.208	Modalen	1.157
7	Røyrvik	1.107	Snillfjord	1.111
8	Suldal	1.088	Vevelstad	1.062
9	Vang	1.080	Leka	981
10	Rollag	1.025	Suldal	974

Kilde: KOSTRA, SSBs befolkningstall og spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

## 6.4 Geografisk fordeling av netto driftsutgifter

Det er også interessant å studere hvordan netto driftsutgifter per innbygger varierer mellom geografiske kjennetegn som fylke, landsdel og sentralitet. Som vi ser fra Figur

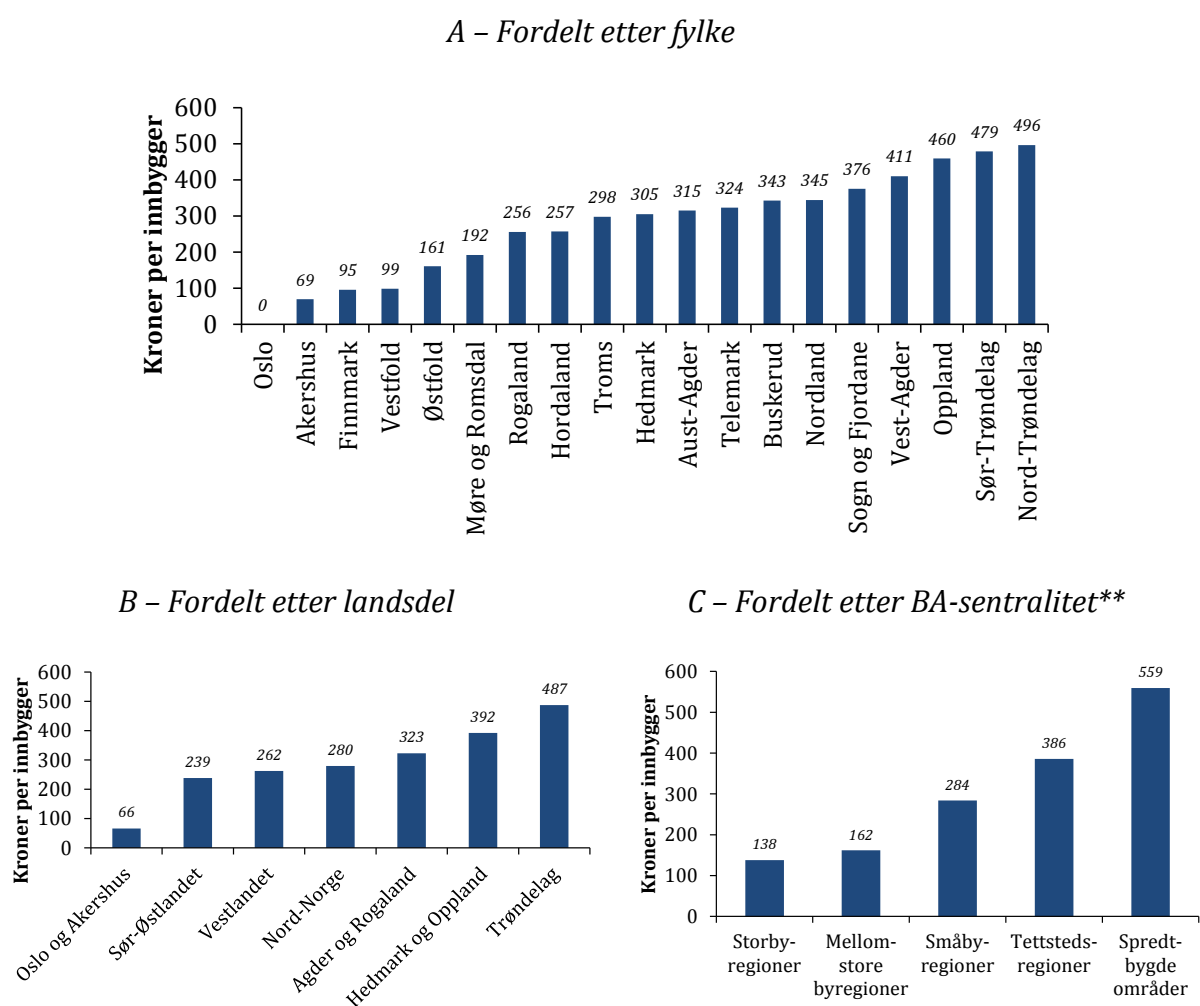
<sup>11</sup> I følge KOSTRA er årsaken til at Utsira kommune hadde negative netto driftsutgifter per innbygger i 2012 at de mottok mer i refusjon fra staten (20.000 kroner på art 700 – Refusjon fra Staten) enn de kjøpte tjenester for (10.000 kroner på art 350 – Kjøp fra kommuner).

<sup>12</sup> I følge KOSTRA er årsaken til at Røst kommune hadde en negativt netto driftsutgift per innbygger i 2011 at de mottok 803.000 kroner i andre statlige overføringer (art 810 i KOSTRA).

6.3A er gjennomsnittlige netto driftsutgifter størst i Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Oppland, på hhv. 496, 479 og 460 kroner per innbygger. Gjennomsnittlige netto driftsutgifter er minst i fylkene Oslo, Akershus og Finnmark.

Ved å beregne gjennomsnittlige netto driftsutgifter på landsdelsnivå finner vi at kommunene i Trøndelag er de med høyest netto driftsutgifter per innbygger i 2012, på 487 kroner. Resultatene fra beregningen er vist i Figur 6.3B. Kommunene i Hedmark og Oppland har en gjennomsnittlig netto driftsutgift lik 392 kroner per innbygger. Kommuner i Oslo og Akershus er kommunene med lavest utgiftsnivå, på 66 kroner per innbygger.

**Figur 6.3 Gjennomsnittlig netto driftsutgifter per innbygger geografisk fordelt\*, 2012**



\*Gjennomsnittet i hver av figurene er beregnet på kommunenivå, som innebærer at alle kommuner uavhengig av størrelse er vektet likt. \*\*BA-sentralitet er en sentralitetsinndeling utviklet av NIBR som kategoriserer kommunene etter grad av sentralitet. N = 340. Kilde: Vista Analyse

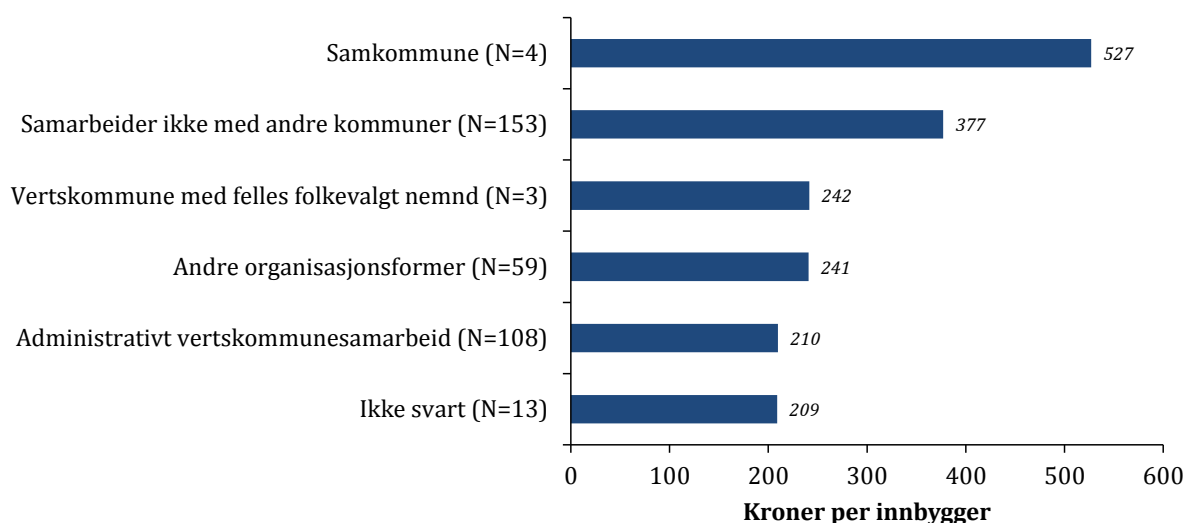
Vi har også beregnet gjennomsnittlig netto driftsutgift per innbygger innenfor hver av kategoriene i sentralitetsinndelingen BA-sentralitet, se Figur 6.3C. Som vi ser fra figuren har spredtbygde kommuner signifikant høyere driftsutgifter enn kommuner i tettstedsregioner osv.

## 6.5 Utgifter og organisering

I prosjektet står det sentralt å kartlegge hvordan utgiftene på landbruksområdet varierer mellom kommuner med ulik organisering av forvaltningen. Ved hjelp av svarene fra spørreundersøkelsen og sammenkoblede data over netto driftsutgifter per innbygger kan vi studere forholdet mellom organisering og utgiftene.

Figur 6.4 viser gjennomsnittlige netto driftsutgifter per innbygger for kommuner med ulik organisering. Variasjonene er betydelige. Samkommuner har eksempelvis en netto driftsutgift på 527 kroner per innbygger, kommuner som oppga at de ikke samarbeider har en gjennomsnittlig utgift på 377 kroner per innbygger osv. Sammenstillingen forteller oss imidlertid lite da variasjonene like gjerne kan fange opp systematiske forskjeller i omfang av landbruk. Det er også verdt å merke seg at omfanget av kommuner som oppga at de samarbeider gjennom at det er etablert en samkommune eller samarbeider etter en vertskommunemodell med felles folkevalgt nemd kun utgjør hhv. 4 og 3 kommuner.

**Figur 6.4 Gjennomsnittlige netto driftsutgifter per innbygger fordelt etter ulike organisasjonsformer, 2012**



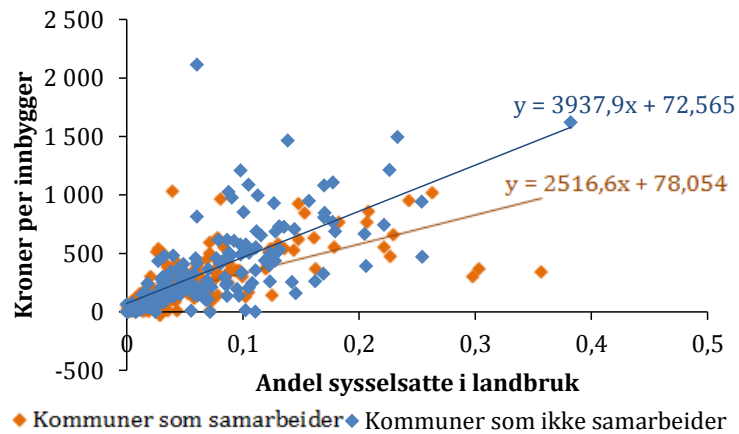
N = 340. Kilde: Vista Analyse

Det er også interessant å studere om sammenhengen mellom netto driftsutgifter per innbygger og andelen sysselsatte i landbruket, samt hvordan denne sammenhengen varierer mellom kommuner som samarbeider og ikke samarbeider. Figur 6.5 viser netto driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning per innbygger fra undersøkelsen plottet mot andelen sysselsatt i landbruk for hver kommune vi har utgiftstall for.

Figuren viser oss at det er en positiv sammenheng mellom ressursbruken til kommunal landbruksforvaltning og andelen av de sysselsatte som er sysselsatt i landbruk. Ressursbruken er imidlertid lavere for kommuner som samarbeider. En forklaring på dette kan være, som nevnt i avsnitt 4.5, at kommuner som samarbeider driftes mer effektivt ved at de ansatte i landbruksforvaltningen i større grad kan spesialisere seg på enkeltoppgaver. Stordriftsfordeler av denne typen kan bidra til at de samme oppgavene løses med en lavere ressursbruk.

Det er imidlertid ingenting som tyder på at kommuner som har valgt å samarbeide har en høyere eller lavere andel sysselsatte i landbrukssektoren.

**Figur 6.5** Plottdiagram – Netto driftsutgifter per innbygger mot andelen sysselsatte i landbruk (av totalt antall sysselsatte) for kommuner som samarbeider og ikke samarbeider, 2012



N = 340. Kilde: Vista Analyse

## 7 Tidligere vurderinger av utgiftsbehov til kommunal landbruksforvaltning

### 7.1 Bakgrunnen for dagens kostnadsnøkkel for landbruk

I 1997 ble tilskuddet til den kommunale landbruksforvaltningen på 349 millioner kroner (1996-kroner) innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, og fordelt gjennom inntektssystemet. I påvente av utredning av fremtidige kriterier ble tilskuddet lagt inn med særskilt fordeling i perioden 1997-2001, med tilnærmet samme kommunevise fordeling som det øremerkede tilskuddet hadde i 1996. I 2002 ble midlene til den kommunale landbruksforvaltningen fordelt etter kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, men uten at kostnadsnøkkelen ble endret. Dette medførte at flere landbrukskommuner (isolert sett) fikk en reduksjon i rammetilskuddet, mens befolkningsrike kommuner fikk en økning i rammetilskuddet.

I 2004 ble det, på bakgrunn av forslag som regjeringen la fram i kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr 66 (2002-2003)), innført en egen delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern i inntektssystemet. Innføringen av den nye nøkkelen ble begrunnet med at en ville sikre "god sammenheng mellom ressurstildelingen til kommunene og kommunenes utfordringer og oppgaver på landbruksområdet og miljøområdet". Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til landbruk og miljøvern har siden innføringen av nøkkelen blitt ivaretatt gjennom kriteriene andel innbyggere, basiskriteriet<sup>13</sup> og et eget landbrukskriterium. Basiskriteriet og kriteriet andel innbyggere skal fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til miljøvern, mens landbrukskriteriet skal fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til landbruksforvaltningen. Dagens kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern er vist i tabell 6.2. Kostnadsnøkkelen har kun en vekt på 0,7 prosent i den totale kostnadsnøkkelen. Vekten gjenspeiler hvor stor andel de tidligere øremerkede tilskuddene til miljøvernledere og landbruksforvaltningen utgjør av kommunenes beregnede utgiftsbehov.

Til grunn for utformingen av landbrukskriteriet ligger en analyse som en arbeidsgruppe bestående av KRD, Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og KS foretok av fordelingen av det tidligere øremerkede tilskuddet til landbruksforvaltningen. Årsaken til at analysene ble basert på fordelingen av det tidligere øremerkede tilskuddet, og ikke på kommunenes utgifter til landbruk, er at det på daværende tidspunkt ikke var mulig å skille ut disse utgiftene i KOSTRA. Landbrukskriteriet i kostnadsnøkkelen er en sammenveining av fire kriterier:

- Kriteriet jordbruksareal skal fange opp landbruksforvaltningens arbeid innen tradisjonelt landbruk.
- Kriteriet antall jordbruksbedrifter skal fange opp at jordbruksbedrifter i drift generer forvaltningsarbeid gjennom brukernes behov for veiledning og oppfølging.

---

<sup>13</sup> Basiskriteriet angir invers folkekemenge, og er ment å fange opp kommunenes smådriftsulemper.

- Kriteriet antall landbrukseiendommer skal fange opp at den kommunale landbruksforvaltningen også har arbeid relatert til landbrukseiendommer som ikke er i drift, både i forbindelse med lovsaker og samarbeidstiltak.
- Kriteriet areal skal fange opp kommunenes utgifter knyttet til skogbruk og utmark. Videre skal kriteriet fange opp avstandsurempere.

Dagens kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø består av tre kriterier: basiskriteriet, innbyggere i alt og landbrukskriteriet. Kriterievektene er dokumentert i tabell 7.1 under. Landbrukskriteriet har en vekt på 0,0310, tilsvarende 3,1 prosent av delkostnadsnøkkelen. Siden administrasjon, landbruk og miljøvern har en vekt på 0,1 i den samlede kostnadsnøkkelen har landbrukskriteriet en samlet vekt på 0,0031, tilsvarende 0,31 prosent. Selv om 0,31 prosent framstår som lite, betyr det mye for enkelte kommuner.

**Tabell 7.1 Dagens kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern**

Kriterium	Vekt
Basiskriteriet	0,1172
Innbyggere i alt	0,8518
Landbrukskriteriet	0,0310
<b>Sum</b>	<b>1,0000</b>

Kilde: Prop. 124 S (2009-2010)

## 7.2 Borgeutvalgets vurderinger

Borgeutvalget (NOU, 2005:18) foreslo å ta ut landbrukskriteriet av nøkkelen og kun bruke kriteriene antall innbyggere og basiskriteriet. Utvalget utførte analyser av de fire komponentene i landbrukskriteriet hver for seg på ulike utgiftsbegreper. Dette ble begrunnet i at det er vanskelig å identifisere kommunenes utgifter til landbruk når en kun bruker «rene» administrasjonsutgifter («det smale utgiftsbegrepet») som vil si KOSTRA-funksjon 100, 120 og 130. Det ble derfor også analysert på et «bredere» utgiftsbegrep (funksjoner som kan inneholde utgifter til landbruk og miljø, men som også inkluderer utgifter til næringsvirksomhet, byggesaksbehandling, tiltaksarbeid og turistinformasjon m.m.). I denne analysen fant de en sammenheng mellom areal, antall jordbruksbedrifter og utgifter. Deres forslag til kostnadsnøkkel ble likevel basert på det «smale utgiftsbegrepet», fordi «det brede utgiftsbegrepet» blant annet inneholder utgifter til næringsutvikling m.m. som ikke bør kompenseres i utgiftsutjevningen. I analysen av «det smale utgiftsbegrepet» fant de kun sammenheng med areal, og på denne bakgrunn ble landbrukskriteriet foreslått fjernet. Også dagens kostnadsnøkkel er basert på det «smale» utgiftsbegrepet. Siden 2003 har det vært endringer i KOSTRA, blant annet har noen av funksjonene blitt splittet opp. Det «smale utgiftsbegrepet» omfatter i dag funksjon 100, 110, 120, 121, 130 og 180.

## 7.3 Langørgen mfl. (2010)

SSB har gjennom KOMMODE-modellen utført analyser innenfor en simultan modell for perioden 2001-2008, se Langørgen mfl. (2010). Dette betyr at utgiftene innen de ulike sektorene analyseres i sammenheng. I disse analysene av administrasjonssektoren fant de statistisk signifikant utslag av landbrukskriteriet i alle årene etter 2004 og i 2001.

Siden landbrukskriteriet er en sammenveing av fire ulike variabler fant de det interessant å analysere i hvilken grad hver av variablene i kriteriet påvirker utgiftene til administrasjon, landbruk og miljø. De fire variablene ble derfor inkludert hver for seg. Resultatet fra analysen viser at antall jordbruksbedrifter og jordbruksareal per innbygger er høyt korrelert med hverandre, og har en negativ effekt på utgiftene. Disse ble derfor utelatt fra modellen. De ble stående igjen med antall landbrukseiendommer og kommunenes areal per innbygger som forklaringsvariable. Estimeringsresultatene viser at areal har en signifikant effekt i 2001, 2004, 2005, 2006 og 2008, mens antall landbrukseiendommer har en signifikant effekt i 2006 og 2007. Det er dermed kun i 2002 og 2003 at ingen av de to variablene har en signifikant effekt. Dette er de samme to årene hvor effekten av landbrukskriteriet har lav signifikans.



## 8 Foretrukken modell og mulige forklaringsvariabler

For å kunne identifisere utgiftsbehovet legger vi opp til å gjennomføre regresjonsanalyser av kommunenes ressursbruk til landbruksforvaltning.<sup>14</sup> Utgangspunktet er at vi ønsker å forklare kommunenes driftsutgifter per innbygger. Dette skal vi gjøre ved å beregne kommunenes utgiftsbehov. Relasjonen under illustrerer hvordan vi vil beregne utgiftsbehovet:

$$u_i = \underbrace{\alpha_0 + \alpha_1 x_1 + \dots + \alpha_n x_n}_{\text{utgiftsbehov}} + \underbrace{\beta_1 y_1 + \dots + \beta_m y_m}_{\text{prioriteringer}} + \varepsilon_i^{15}$$

Kommunenes ressursbruk målt ved netto driftsutgifter per innbygger ( $u_i$ ) avhenger teoretisk sett av kommunenes reelle utgiftsbehov og kommunenes prioriteringer. Vi er derfor ute etter å identifisere to typer forklaringsfaktorer:

- Forklaringsvariabler som forklarer kommunenes utgiftsbehov ( $x_1, x_2, \dots, x_n$ )
- Forklaringsvariabler som forklarer kommunenes prioriteringer ( $y_1, y_2, \dots, y_m$ )

Som poengtert i NOU (2005:18)<sup>16</sup> stilles det to viktige krav til kriteriene i utgiftsutjevningen i inntektssystemet; de bør i størst mulig grad være objektive (kriterier som kommunene selv ikke kan påvirke) og de bør være basert på offentlig statistikk som publiseres jevnlig (helst årlig).

På bakgrunn av disse kravene legger vi opp til å definere utgiftsbehovet ut fra de forklaringsvariablene som er objektive (ikke kan påvirkes), og som teoretisk sett kan sies å fange opp ufrivillige etterspørsels- og utgiftsforhold. Disse forklaringsvariablene ( $x_1, x_2, \dots, x_n$ ) vil sammen med de estimerte parameterne ( $\alpha_0, \alpha_1, \dots, \alpha_n$ ) definere utgiftsbehovet.

Vi gjennomfører som en hovedregel regresjonsanalyser basert på innsamlede data over netto driftsutgifter for 2012 og i en del tilfeller for 2011, som en robusthetssjekk. Alle variabler måles per innbygger.

### 8.1 Utgiftsfaktorer

I dagens landbrukskriterium inngår som nevnt variablene jordbruksareal, antall jordbruksbedrifter, antall landbrukseiendommer og kommunenes areal. Disse vil være

---

<sup>14</sup> Regresjonsanalysene av utgifter til kommunal landbruksforvaltning er gjennomført ved hjelp av minste kvadraters metode. Det er tilsvarende metodikk som er benyttet i analysene som la til grunn for Borgeutvalgets innstilling. Det hadde imidlertid vært interessant å teste andre metodiske tilnærminger som å forklart utgiftene på endringsform (difference in difference) og eller omstrukturert utgiftsdata for 2011 og 2012 som et paneldatasett med en årssdummy. Disse tilnærmingene krever imidlertid at vi har gode utgiftsdata for både 2011 og 2012. Vår vurdering er at kvaliteten på 2011-dataene er dårligere enn kvaliteten på 2012-dataene, vi vil derfor uansett ende opp med å bruke estimeringsresultatene fra den foreslåtte metodikken.

<sup>15</sup> Restleddet  $\varepsilon_i$  forutsettes å ha en forventning lik null og konstant varians.

<sup>16</sup> NOU (2005:18): Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

viktige som utgangspunkt for å forklare kommunale variasjoner i utgiftene til landbruksforvaltning.

I løpet av prosjektet har vi vært ute etter å identifisere hypoteser om hvilke andre forhold som kan forklare utgiftsvariasjonene i kommunal landbruksforvaltning. Vi har vært spesielt opptatt av å få klarhet i om det er forhold som er spesielt tidkrevende og som forklarer antall årsverk og lønnsutgifter i forvaltningen.

Forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene er den oppgaven forvaltningen bruker mest tid på, se Figur 4.7. Variabelen antall jordbruksbedrifter, i landbrukskriteriet, fanger opp summen av søkere om produksjonstilskudd og de som ikke søker. Den ivaretar imidlertid ikke at det er to søknadsomganger for husdyr, til forskjell fra areal- og beitetilskudd som kun har én søknadsomgang (august).<sup>17</sup> Siden forvaltning og kontroll av søknader i to omganger sannsynligvis er mer ressurskrevende enn i én omgang er det naturlig å teste om totalt søknadsomfang, definert som antall januarsøknader pluss augustsøknader, kan forklare utgiftsvariasjonene.

En svakhet med å bruke antall søknader om produksjonstilskudd som fordelingskriterium er at kriteriet kan gi uheldige insentiver. For det første har kommunen et insentiv til å være mer liberal i søknadsbehandlingen. Lavere krav til søknadene vil over tid kunne bidra til at flere søker om produksjonstilskudd og høyere overføringer til kommunene. For det andre gir ikke kriteriet insentiver til å bruke ressurser på å kontrollere søknadene. Man kunne korrigert for dette ved å gi kommunene insentiver til å kontrollere produksjonssøknadene. En mulighet kunne vært å inkludere to søknadskriterier antall innvilgede og avviste søknader. I følge SLF er det vanskelig å finne en god indikator på variasjonene i kommunenes kontrollinnsats, herav avviste søknader. Det kan også argumenteres for at antall avviste søknader som kriterium vil gi kommunene insentiver til å gjøre det vanskeligere for søkerne å søke riktig ved å feilinformere, redusere veiledningsinnsatsen mv. Sett i sammenheng med at korrelasjonen mellom antall jordbruksbedrifter og antall søknader er veldig høy, lik 0,99, er vår vurdering at antall jordbruksbedrifter er et bedre kriterium.

Det er store variasjoner i omfanget av økologisk produksjon mellom kommuner (Pedersen mfl., 2012). Forvaltningen av tilskuddene til økologisk produksjon er i all hovedsak organisert på samme måte som forvaltningen av de øvrige produksjonstilskuddene i landbruket. Gjennom evalueringen av tilskudd som skal bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat fant (ibid.) at de fleste landbrukskontorene har uformell kontakt med Debio i prosessen med å kontrollere om opplysningene i søknadene er i samsvar med Debio sine data. Det påpekes også at det til tider har vært krevende for landbrukskontorene å holde styr på hvilke arealer på det enkelte bruk som til enhver tid er i karens, har vært i økologisk produksjon etc. Med det som utgangs-

---

<sup>17</sup> Tilskudd til husdyr utbetales på grunnlag av dyretall ved registreringsdatoene 31. juli og 1. januar med 50 prosent av sats for hver søknadsomgang for melkeku, ammeku, øvrige storfe, melkegeit, melkesau, avlsgris, verpehøner og avlsdyr av ender, kalkuner og gjess. For bikuber utbetales hele tilskuddet for antall bikuber i produksjon 31. juli. For sau, utgangersau, ammegeit, lammeslakt, kjeslakt, slakta gris, gris med levende vekt minst 50 kg solgt som livdyr og unghester utbetales hele tilskuddet på grunnlag av dyretall 1. januar.

punkt har vi lyst til å teste om antall søknader om økologisk tilskudd forklarer noe av utgiftsvariasjonene. Vi må imidlertid være klar over at det å bruke antall søknader om tilskudd som skal øke økologisk produksjon innehar de samme svakheter som antall søknader om produksjonstilskudd, da de økologiske søknadene er en delmengde av disse.

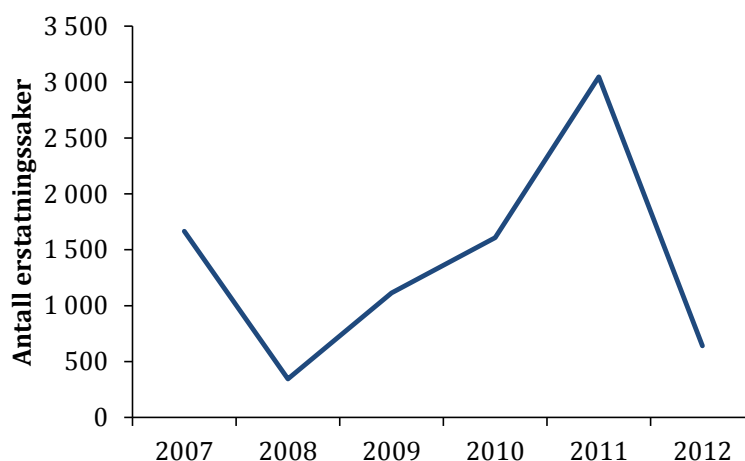
I landbrukskriteriet skal totalt areal i kommunen fange opp kommunenes utgifter knyttet til forvaltning av skogbruk og utmark. På den ene siden dreier arbeidet i kommunene seg om forvaltnings-/kontrolloppgaver, på den andre side handler det om å arbeide for økt aktivitet i skogbruket. Sistnevnte kan gjøre seg sterkt gjeldende i kommuner med et stort, men lite utnyttet hogstpotensiale. Disse vurderingene taler for at det er nyttig å teste om produktive skogarealer (herav delmengden hogstmoden skog) eller årlig hogstvolum (avvirking) er bedre alternativer enn kommuneareal. Nærmere undersøkelse forteller oss at det ikke finnes data over hogstmoden skog, riktignok har Skog og Landskap et prøveprosjekt gående for å se på muligheten for å kartlegge dette omfanget – med det finnes kun data for et fåtall av landets kommuner per i dag.

I tillegg har kommunene oppgaver knyttet til veiledning og pådriver overfor skogeiere, samt forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene rettet mot skogbruk (skogfond og NMSK-tilskuddene). I denne sammenheng kan det være interessant å undersøke om antall aktive skogeiere påvirker utgiftene til kommunal landbruksforvaltning.

Kommunal landbruksforvaltning har et kontrollansvar knyttet til erstatningsordningene i landbruket gjennom å kontrollere at opplysningene fra søker faller innenfor formålet for ordningene og videreformidle til Fylkesmannen (som er vedtaksmyndighet). Kommunen skal også informere om ordningene og legge inn søknadsopplysninger i en database kalt ELF. Som vist i Figur 8.1 er det store variasjoner i antall erstatningssaker i jordbruket. Det er nærliggende å tro at flom- og nedbørsutsatte landbrukskommuner må etablere en beredskap slik at de har nok ressurser til å løse oppgaven. Vår vurdering er derfor at det er interessant å teste om gjennomsnittlig antall erstatningssaker kan forklare utgiftsvariasjoner.

Som for søknader kan man ved å inkludere antall erstatningssaker som kriterium i inntektssystemet gi kommunene uheldige insentiver. Ved å bruke antall erstatningssaker som fordelingskriterium kan det argumenteres for at kommunene får uheldige insentiver. Kommunene får insentiver til å redusere veiledningen, for å motta få flere søknader, samt oppfordre brukere som ikke kvalifiserer for å motta erstatning til å søke. Et annet argument for å ikke benytte antall erstatningssaker som kriterium er at antall saker varierer mye fra år til år. Slike variasjoner vil gjøre rammetilskuddet mer uforutsigbart og gjøre det vanskeligere for kommunene å budsjettere i hele økonomiplanperioden.

**Figur 8.1 Antall erstatningssaker i jordbruket**



Kilde: SLF

Begrunnelsen for at antall landbrukseiendommer inngår i landbrukskriteriet er at variabelen skal fange opp at den kommunale landbruksforvaltningen også har arbeid relatert til landbrukseiendommer som ikke er i drift, både i forbindelse med lovsaker og samarbeidstiltak. I denne sammenheng er det interessant å teste effekten av å inkludere følgende tre delmengder (som sammen summerer seg til å bli antall landbrukseiendommer):

- Landbrukseiendommer med både jordbruks- og skogareal
- Landbrukseiendommer med bare jordbruksareal
- Landbrukseiendommer med bare skogareal

Landbrukskommuner lokalisert i vekstområder har oppgaver knyttet til jordvern og avklaring av landbruksinteresser i kommunenes arealplanlegging. Dette kan forklare utgiftsvariasjoner mellom kommuner. Med utgangspunkt i samtaler med SLF og LMD har vi kommet fram til følgende variabler som vi mener kan forklare de ekstraordinære landbruksutgiftene i vekstkommuner:

- Folkevekst siste 3, 5 og 10 år
- Dyrka og dyrkbar jord godkjent omdisponert etter jordloven, i dekar
- Antall søknader om omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord etter jordloven

I denne sammenheng er det viktig å være klar over at vekstkommuner allerede mottar et veksttilskudd som skal kompensere for ekstraordinære vekstsmarter. Ved å benytte kriterier som kompenserer for ekstraordinære utgifter til landbruksforvaltning i vekstkommuner kan man risikere å gi en dobbeltkompensasjon for vekstulempene. Det er også usikkert i hvilken grad kommunene selv kan påvirke antall omdisponerings-søknader. Det som er sikkert er at kommunene har et incentiv til å tolke jordloven mer liberalt hvis godkjent omdisponert areal inngår som et kriterium i inntektssystemet.

## 8.2 Betydningen av økonomisk handlingsrom

Rike kommuner med relativt stort økonomisk handlingsrom har generelt høyere utgifter enn fattige kommuner, og gjennom dette større muligheter til å prioritere kommunal landbruksforvaltning. I statistiske analyser av kommunale utgiftsdata har det derfor

vært vanlig å ha frie inntekter per innbygger som kontrollvariabel for å isolere betydningen av de objektive kriterievariablene.

Det er i hovedsak tre grunner til at de frie inntektene varierer mellom kommuner, det er variasjoner i: skatteinntekter, omfang av regionalpolitiske tilskudd kommunen mottar og beregnet utgiftsbehov. Høye frie inntekter som kan tilskrives at en kommune får tildelt ekstra rammetilskudd fordi den har store utgiftsbehov innenfor grunnskole eller pleie og omsorg, tilsier imidlertid ikke at kommunen har romslige økonomiske rammevilkår når det gjelder ressurser til landbruksforvaltning. Dette bør inntektsvariabelen ta høyde for. Vi trenger således en inntektsindikator som ikke får en høy verdi i kommuner som følge av store utgiftsbehov til andre tjenester enn landbruksforvaltning.

Kommunal- og regionaldepartementet har beregnet korrigerede frie inntekter for kommunene for årene 2011 og 2012, der det er korrigert for forskjeller i utgiftsbehov for alle tjenesteområdene som er innlemmet i inntektssystemet.<sup>18</sup> I likhet med ECON (2010) anser vi at dette er en bedre indikator for økonomisk handlingsrom enn frie (ukorrigerede) inntekter.

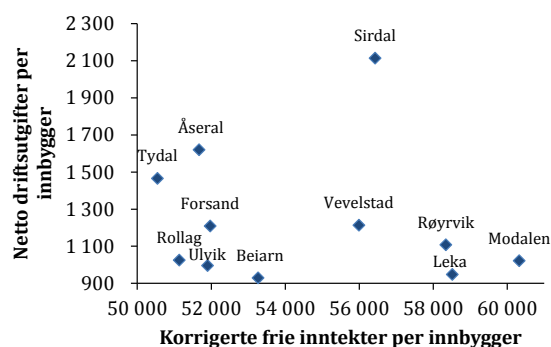
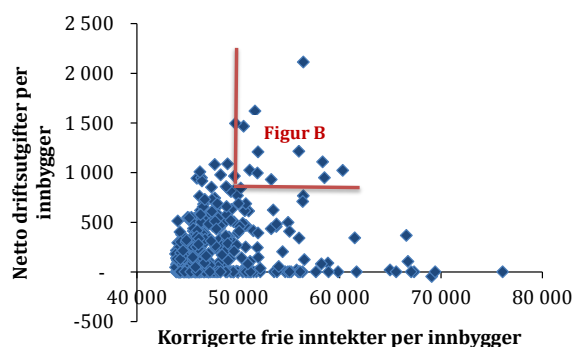
Ideelt sett burde vi operert med frie korrigerede inntekter, korrigert for beregnet utgiftsbehov utenom landbruksforvaltning. Siden landbrukskriteriet har en kriterievekt på 0,0031 i den samlede kostnadsnøkkelen, tilsvarende 0,31 prosent, har det liten betydning om den inkluderes eller ikke. Vi har derfor valgt å ikke korrigere for dette.

Den foretrukne inntektsindikatoren, frie korrigerede inntekter per innbygger, er plottet mot netto driftsutgifter per innbygger i Figur 8.2A.

**Figur 8.2 Plottediagram – Netto driftsutgifter per innbygger til forvaltning av landbruk mot korrigerede frie inntekter per innbygger, 2012**

*A – Alle kommuner*

*B – Kommuner med høye frie inntekter og høye netto driftsutgifter til landbruksforvaltning*



N = 340

N = 11

Kilde: KOSTRA, KR D, SSBs befolkningsstatistikk og spørreundersøkelsen, bearbejdet av Vista Analyse

<sup>18</sup> Tjenesteområdene som er innlemmet i inntektssystemet er grunnskole, pleie og omsorg, helsetjenesten, barnevern, sosialhjelp og administrasjon (herav miljø og landbruk).

Figuren viser at det er en positiv sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og ressursbruk til landbruksforvaltning for enkelte kommuner. Det faktum at sammenhengen ikke er entydig kan forklares ved at en betydelig andel av kommuner i Nord-Norge, som mottar relativt store distriktpolitiske tilskudd, har lite jordbruks- og skogarealer – og gjennom dette har lite interesse av å prioritere landbruk.

Sammenhengen mellom økonomisk handlingsrom og netto driftsutgifter per innbygger er spesielt framtrædende for et knippe kommuner, se Figur 8.2B. Disse kommunene har betydelige kraftinntekter og/eller kvalifiserer for å motta distriktpolitiske tilskudd samtidig som at landbruk er en viktig næring i kommunen.

### 8.3 Betydningen av prioriteringer

En kommune kan også ha høye utgifter fordi kommunestyret velger å prioritere landbruksforvaltningen. Slik prioritering kan skje dels ved at kommunens landbruksforvaltning har en bedre kvalitet (mer tilgjengelig og bedre oppfølging), omfatter flere tjenester enn de som er lovpålagt eller bare bruker mer ressurser (ineffektivitet).

Frie korrigerede inntekter i regresjonsmodellen ivaretar effekten av det økonomiske handlingsrommet, men ikke effekten av eventuell opp- og nedprioritering av landbruksforvaltning i forhold til andre tjenester kommunen har ansvaret for. Det er nærliggende å tro at kommuner med en betydelig andel landbruksvennlige politikere prioriterer kommunal landbruksforvaltning. Kausaliteten kan imidlertid også virke i motsatt retning ved at omfanget av landbruk i kommunen har en påvirkning på hvor mange i kommunen som stemmer på landbruksvennlige partier. I denne sammenhengen kan det som en illustrasjon være interessant å studere om det er en sammenheng mellom andelen senterpartipolitikere i kommunestyret og kommunenes ressursbruk til landbruksområdet.

Figur 8.3A viser netto driftsutgifter per innbygger til kommunal landbruksforvaltning plottet mot andelen senterpartipolitikere i kommunestyret. Plottet viser at det er en antydning til en positiv sammenheng mellom de to størrelsene, til tross for enkelte avvik.

En nærmere sjekk av korrelasjonen mot variabler som forventes å fange opp omfanget av landbruk viser at korrelasjonen mellom andelen senterpartipolitikere i kommunestyret og antall jordbruksbedrifter per innbygger er lik 0,67 i 2012.<sup>19</sup> Det er derfor utfordrende å få klarhet i om kausaliteten går den ene eller andre retningen. Som vi kommer tilbake til under avsnitt 9.1 tester vi ulike kombinasjoner av forklaringsvariablene før vi lander på vår anbefalte modell. Hvis det viser seg at vår foretrukne modell inneholder forklaringsvariabler som i liten grad samvarierer med andelen senterpartipolitikere i kommunestyre har vi ikke et kausalitetsproblem.

I SSBs modell KOMMODE benytter man andel bosatt tettbygd til å forklare lokale prioriteringer av inntektene utover bundne kostnader, se blant annet Langørgen mfl. (2010). Begrunnelsen for å la andelen bosatt tettbygd påvirke de marginale budsjettandelene er at denne variabelen har en positiv effekt på utgiftene for flere velferdstjenester. Det påstås videre at effekter på utgiftene ikke gir støtte til en hypotese om at

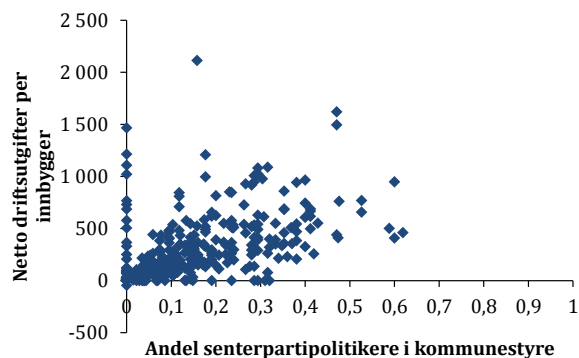
---

<sup>19</sup> Se vedlegg H for korrelasjonsmatrise.

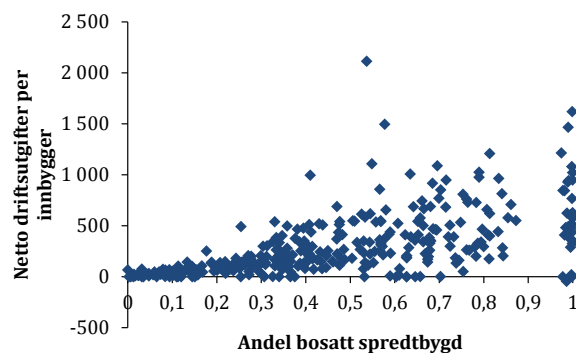
kostnadene per produsert enhet er høyere i spredtbygde strøk, som en følge av et behov for et mer desentralisert tjenestetilbud. Effektene av andel bosatt tettbygde blir derfor tolket som et uttrykk for lokale prioriteringer av inntektene utover bundne kostnader.

**Figur 8.3** Plottediagram – Netto driftsutgifter per innbygger til landbruksforvaltning mot andelen senterpartipolitikere i kommunestyre (A) og andel bosatt spredtbygd (B)

*A – Forholdet mellom ressursbruk i landbruksforvaltningen og andelen senterpartipolitikere i kommunestyre*



*B – Forholdet mellom ressursbruk i landbruksforvaltningen og andelen bosatt spredtbygd*



N = 340. Kilde: SSB og Vista Analyse

Ut fra Figur 6.3C, i avsnitt 6.4, kan det se ut som ressursbruken i landbruksforvaltningen er høyere i distriktsområder. Sammenhengen bekreftes i Figur 8.3B, som viser et plott av netto driftsutgifter per innbygger mot befolkningsandel bosatt i spredtbygde strøk. Forklaringen på dette kan, som nevnt, være at kommuner i spredtbygde områder prioriterer kommunal landbruksforvaltning mer enn kommuner i tettbygde områder.

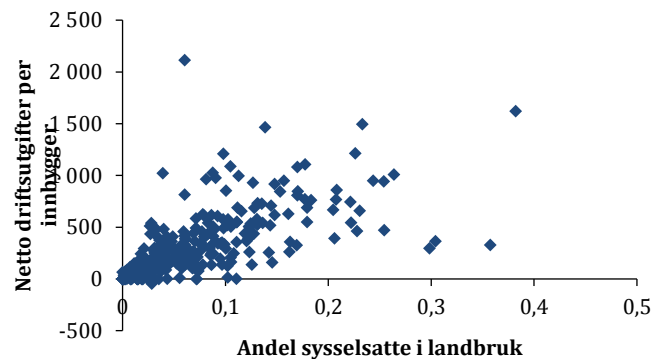
En annen og kanskje viktigere forklaring på sammenhengen kan være at det er et større innslag av landbruk i spredtbygde områder, og at andelen bosatt spredtbygd fanger opp ufrivillige kostnadsulempere – ikke prioriteringer. Mye tyder på at det er slik for kommunal landbruksforvaltning. Vi finner at korrelasjonen mellom antall landbruks-eiendommer og andelen bosatt spredtbygd er lik 0,87, den er også høy for en rekke andre variabler som man skulle forvente forklarer utgiftsbehovet til sektoren. Vårt utgangspunkt, før vi har satt i gang den statistiske analysen, er at andel bosatt spredtbygd fanger opp variasjoner i utgiftsbehov. Hvis det imidlertid viser seg at vi ender opp med en foretrukket modell uten forklaringsvariabler som korrelerer med andelen bosatt spredtbygd, må vi revurdere om variabelen skal inkluderes for å fange opp kommunenes prioriteringer.

Det kan også være slik at kommuner der en betydelig andel av de sysselsatte jobber i landbruket prioriterer landbruksforvaltningen høyere. Figur 8.4 viser et plott mellom netto driftsutgifter per innbygger i 2012 og andelen sysselsatte i landbrukssektoren i 2010.<sup>20</sup> Som vi ser fra figuren er det en positiv sammenheng mellom ressursbruken og

<sup>20</sup> Vi hadde ikke tilgang til data over sysselsatte i landbrukssektoren etter 2010 på det tidspunkt analysen ble gjennomført. Feilen man gjør ved å bruke 2010-tall istedenfor 2012-tall antas å være liten.

sysselsatte i landbruket. Korrelasjonen er lik 0,67.<sup>21</sup> Om denne samvariasjonen faktisk fanger opp at kommuner med en høy andel sysselsatte i landbruksektoren prioriterer landbruksforvaltning høyere er usikkert. Forklaringen kan like gjerne være at andel sysselsatte henger sammen med forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov. Det er derfor utfordrende å få klarhet i om kausaliteten går den ene eller andre retningen.

**Figur 8.4** Plottediagram - Netto driftsutgifter per innbygger til landbruksforvaltning i 2012 mot andelen sysselsatte i landbrukssektoren i 2010\*



\*Andelen sysselsatte i landbrukssektoren er definert i vedlegg E (variabeldefinisjoner). N =340. Kilde: SSB og Vista Analyse

Etter å ha studert korrelasjonsmatrisen i vedlegg H finner vi at:

- Korrelasjonen mellom andel senterpartipolitikere i kommunestyret og andel bosatt spredtbygd er lik 0,49
- Korrelasjonen mellom andel senterpartipolitikere i kommunestyret og andel sysselsatt i landbruk er lik 0,60
- Korrelasjonen mellom andel bosatt spredtbygd og andel sysselsatt i landbruk er lik 0,62

Siden det er en relativt høy samvariasjon mellom de tre variablene bør vi kun kontrollere for et av dem.

---

<sup>21</sup> Se vedlegg H for korrelasjonsmatrise.



## 9 Estimeringsresultater

I dette kapittelet redegjør vi for estimeringsresultater for ulike modeller som fanger opp variasjoner i kommunenes utgifter til landbruksforvaltning. Vi presenterer først utvalgte modellversjoner estimert for 2012. Dernest tar vi opp spørsmålet om modellens stabilitet over tid ved å estimere på data for 2011 for de modellene som fungerer best på 2012-data. Til slutt oppsummerer vi resultatene og begrunner vår anbefaling om hvilken modellversjon vi mener bør benyttes til å fange opp utgiftsvariasjoner i inntektssystemet.

### 9.1 Introduksjon

Som nevnt tidligere har vi tall for utgifter til 340 av 428 kommuner. Det er imidlertid tre kommuner som skiller seg ut fra de øvrige kommunene:

- *Oslo kommune.* Oslo kommune skiller seg fra øvrige kommuner ved at den er landets største kommune (målt i antall innbyggere), og samtidig har lite landbruk. Erfaring tilsier at kommunen har innvirkning på estimeringsresultater av denne typen.
- *Utsira kommune.* Norges minste kommune med negative netto driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning som følge av at kommunen fikk mer i statlige overføringer enn de greide å bruke opp.
- *Sirdal kommune.* Kommunen har uforholdsmessig høye utgifter til kommunal landbruksforvaltning, noe som skyldes at kommunen har høye vannkraftinntekter og prioriterer sektoren relativt høyt.

Analysen viser at fjerning av disse uteliggerne har en positiv innvirkning på estimeringsresultatene, ved at modellene får en høyere forklaringskraft. Vi har derfor valgt å ekskludere de tre uteliggerne fra analysen, og sitter igjen med 337 kommuner som kan inngå i analysegrunnet.

Som poengtert i kapittel 8 har vi en rekke hypoteser om hvilke forhold som kan forklare variasjoner i utgifter til kommunal landbruksforvaltning. Vi er ute etter å komme fram til den beste kriteriesammensetningen.

Korrigerte frie inntekter inngår i alle modellversjonene som er testet. Ved å inkludere denne variabelen i analysen kontrollerer vi for at kommuner med stor økonomisk handlefrihet har mulighet til å ha et generelt høyere utgiftsnivå enn fattige kommuner.

Siden det er et stort antall mulige kombinasjoner som kan testes har vår strategi vært å begynne med å finne den variabelen som forklarer utgiftsbehovet best, for deretter å finne de to beste osv. Det er et mål i seg selv å få modellen så enkel som mulig.

Før vi presenterer estimeringsresultatene er det viktig å minne om at kriteriene i inntektssystemet bør være:

- *Treffsikre.* Kriteriene bør være treffsikre (valide) i forhold til det de er ment å fange opp.

- *Objektive.* Utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kompensere for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Det innebærer at kriteriene ikke skal kunne påvirkes av kommunenes egne prioriteringer.
- *Tilgjengelige.* Kriteriene bør være tilgjengelige ved at de er basert på offentlig statistikk som publiseres jevnlig.

I tillegg kan man argumentere for at kriterieverdiene ikke skal variere for mye fra år til år. Store endringer i kriteriene fra et budsjettår til et annet vil påføre kommunene en uforutsigbarhet som gjør det vanskeligere å oppnå balanse mellom inntekter og utgifter.

## 9.2 Estimeringsresultater for 2012

En oversikt over effekter av variabler som påvirker kommunenes utgifter til landbruksforvaltning i 2012 er presentert i tabell 9.1. De estimerte koeffisientene i tabellene kan tolkes som effekten på kommunenes utgifter til landbruksforvaltning av en økning i en bestemt forklaringsfaktor med en enhet.

Tallet i parentes under koeffisientene angir t-verdien til de estimerte koeffisientene. T-verdien beregnes ved å dele den estimerte koeffisientverdien på koeffisientens standardfeil. Standardfeilen angir estimatets feilmargin. Har t-verdien en verdi over 1,96 kan vi forkaste hypotesen om at den estimerte koeffisient er lik null med 95 prosent sikkerhet. Hvis t-verdien er større enn null vil vi i tolkningen av resultatene legge til grunn at den estimerte koeffisienten (punktestimert) er statistisk signifikant forskjellig fra null.

$R^2$  uttrykker andelen av variasjonen som forklares av modellen. Ved å ta hensyn til antall observasjoner og antall koeffisienter som estimeres får vi  $R^2$ -justert. Til forskjell fra  $R^2$  er  $R^2$ -justert forventningsrett. Det vil si at når antall observasjoner økes går  $R^2$ -justert mot den sanne verdien. I denne sammenheng er det viktig å være bevisst på at  $R^2$ -justert øker med antall koeffisienter som estimeres, også selv om den nye forklaringsvariabelen har en lav t-verdi. En god modell er derfor en modell der  $R^2$ -justert er høy samtidig som alle de estimerte koeffisientene har en t-verdi over 1,96.

Tabell 9.1 presenterer seks modellversjoner, mens øvrige variabler som er testet og utelatt er dokumentert i vedlegg G. Den første kolonnen viser dagens innretning (modell 1), siden det kun er landbrukskriteriet som skal fange opp kommunale landbruksutgifter i inntektssystemet. Landbrukskriteriet er satt sammen av fire variabler, som har en vektning som summerer seg til én. Den estimerte koeffisienten kan tolkes som effekten på kommunenes utgifter til landbruksforvaltning av en økning i hver av de fire variablene med en enhet.

Som forventet er koeffisientverdien til landbrukskriteriet signifikant positiv. Den estimerte koeffisienten for korrigerede frie inntekter er negativ, noe som taler for at rikere kommuner prioriterer landbruksforvaltningen mindre enn fattige kommuner. Siden sammenhengen mellom utgifter til landbruksforvaltning og korrigerede frie inntekter er positiv, se Figur 8.2, virker dette urimelig. Forklaringen kan være at korrelasjonen mellom landbrukskriteriet og korrigerede frie inntekter er lik 0,53. Den estimerte koeffisienten til landbrukskriteriet stjeler oppmerksomhet fra korrigerede frie inntekter, og vi har et multikorrelasjonsproblem. Det taler for at den estimerte koeffisienten tilhørende Landbrukskriteriet får en høyere verdi enn hva som er riktig, og vi kan risikere å overvurdere kommunens utgiftsbehov.

Antall jordbruksbedrifter ser ut til å forklare utgiftsvariasjonene til kommunal landbruksforvaltning (modell 2 i figur 9.1) best. Koeffisienten er estimert til å ha en verdi lik 11.000 kroner og ha en t-verdi på 21,98. Denne t-verdien er høyere enn for alle andre variabler vi har testet. Dette gir støtte til hypotesen om at antall jordbruksbedrifter fanger opp landbruksforvaltningens arbeid innen tradisjonelt landbruk. En forklaring på at antall jordbruksbedrifter viser en slik forklaringsstyrke kan være at jordbruksbedrifter fanger opp kommunenes ressursbruk forbundet med forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene, den landbruksoppgaven kommunene bruker mest tid på. Variabelen har også en lav korrelasjon med frie korrigerede inntekter. Dette forteller oss at koeffisientverdien er treffsikker når det gjelder å fange opp kommunenes utgiftsbehov, og det er grunn til å tro at den estimerte koeffisienten er stabil over tid.

En svakhet ved å bruke antall jordbruksbedrifter til å forklare utgiftsvariasjonene er, som nevnt i kapittel 8.1, at variabelen ikke ivaretar at det er to søknadsomganger for husdyr, til forskjell fra areal- og beitetilskudd som kun har én søknadsomgang. Alternativet er å benytte totalt antall søknader om produksjonstilskudd i løpet av året. Som drøftet i avsnitt 8.1 kan man ved å bruke denne variabelen som fordelingskriterium i inntektssystemet gi kommunene insentiver til å være mer liberale i søknadsbehandlingen. Siden korrelasjonen mellom de to forklaringsvariablene er meget høy, lik 0,99, er vår vurdering at antall jordbruksbedrifter bør benyttes som til å forklare utgiftsvariasjonene.

**Tabell 9.1 Effekter av variabler som påvirker kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, estimeringsår 2012\***

Forklaringsvariabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Konstant	720,0 (5,28)	-555,6 (4,77)	21,6 (0,17)	-495,3 (4,51)	-350,2 (3,05)
Landbrukskriteriet	4.049,4 (20,48)	-	-	-	-
Antall jordbruksbedrifter	-	11.019,7 (21,98)	9.336,6 (18,35)	9.674,7 (18,93)	8.227,7 (12,92)
Kommunenes totalareal	-	-	250,7 (7,84)	-	-
Produktive skogarealer	-	-	-	1,11 (6,76)	0,90 (5,25)
Antall landbrukseiendommer	-	-	-	-	738,4 (3,69)
Korrigerede frie inntekter	-0,01 (5,00)	0,01 (5,09)	0,00 (0,05)	0,01 (4,70)	0,01 (2,89)
<b>R<sup>2</sup>-justert</b>	<b>0,581</b>	<b>0,614</b>	<b>0,673</b>	<b>0,659</b>	<b>0,672</b>
<b>Antall observasjoner</b>	<b>337</b>	<b>337</b>	<b>337</b>	<b>337</b>	<b>337</b>

\*T-verdier i parentes. De estimerte koeffisientene er målt i 2012-kroner. Kommunenes utgifter er lik netto driftsutgifter. Kilde: Vista Analyse

Ved å teste en rekke ulike variablersammensetninger kommer vi frem til at modell 3 er modellen som forklarer mest variasjon når vi inkluderer tre forklaringsvariabler. Den sier oss at antall jordbruksbedrifter og kommunenes totalareal sammen med korrigerede frie inntekter forklarer 67,4 prosent av variasjonene i ressursbruk til kommunal

landbruksforvaltning. En korrelasjon mellom antall jordbruksbedrifter og kommunenes totalareal på 0,40 forteller oss at de i liten grad stjeler oppmerksomhet fra hverandre. Dette kommer til uttrykk ved at den estimerte koeffisienten for antall jordbruksbedrifter reduseres fra 11.000 til 9.300 kroner.

Det faktum at den estimerte koeffisienten for kommunenes totalareal er signifikant positiv gir støtte til hypotesen om at variabelen fanger opp kommunenes utgifter til generell forvaltning av skog og utmark, samt avstandsulemper.

Et problem med modell 3 er at kommunenes totalareal har en relativt høy korrelasjon med korrigerede frie inntekter. Dette kan trolig forklares ved at distriktskommuner som mottar regionalpolitiske tilskudd, og dermed har høyere økonomisk handlefrihet, jevnt over er større i areal. Konsekvensen er at vi har samvariasjon mellom to av forklaringsvariablene, og at koeffisienten til kommunenes totalareal stjeler oppmerksomhet fra korrigerede frie inntekter. Som vi ser fra modellresultatene er ikke koeffisienten til korrigerede frie inntekter lenger signifikant positiv i denne modellversjonen. Virkningen av dette kan være den estimerte koeffisienten for kommunenes totalareal overvurderes. Ved å gå for denne modellversjonen risikerer vi dermed å overvurdere kommunenes utgiftsbehov til landbruksforvaltning.

Kommunenes totalareal skal, som nevnt, fange opp kommunenes utgifter knyttet til skogbruk og utmark, samt avstandsulemper. I denne sammenheng er det interessant å undersøke om det finnes alternative variabler som fanger opp det samme:

- *Avstandsulemper.* I inntektssystemet for kommunene bruker man sone- og nabokriteriet<sup>22</sup> til å fange opp avstandsulemper knyttet til bosetningsmønster. Korrelasjonen mellom kommunenes totalareal og sone- og nabokriteriet er lik hhv. 0,26 og 0,54. Dette taler for at vi også burde teste nabokriteriet. Ved å bytte ut kommunens totalareal med nabokriteriet i modellen finner vi at nabokriteriet er signifikant positiv og reduserer forklaringskraften til korrigerede frie inntekter, men ikke i så stor grad som kommunenes totalareal.
- *Utgifter knyttet til utmark.* For å si noe om kommunenes totalareal fanger opp kommunenes utgifter knyttet til utmark har vi hentet ut antall jordbruksbedrifter som hadde husdyr på utmarksbeite i 2010. Korrelasjonen mellom disse to variablene er lik 0,42. Problemet er at antall jordbruksbedrifter som hadde husdyr på utmarksbeite har en høy korrelasjon med antall jordbruksbedrifter, som allerede ligger inne i modellen. Vi vil derfor i liten grad forklare en større del av utgiftsvariasjonene ved å inkludere antall jordbruksbedrifter som hadde husdyr på utmarksbeite i modellen.

---

<sup>22</sup> Sonekriteriet er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Hver sone er om lag 2 000 innbyggere, for å fange opp en gjennomsnittlig skolekrets. Hver sone er igjen delt opp i grunnkretser. Kriteriet nabo er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets summert for alle innbyggerne.

- *Utgifter knyttet til skogbruk.* Vi står igjen med at kommunenes totalareal fanger opp kommunenes utgifter knyttet til skogbruk. Som drøftet i avsnitt 8.2 har vi data for produktive skogarealer, årlig avvirkning og antall aktive skogeiere. Produktive skogarealer slår best ut i modellen av disse tre alternativene. Ved å studere korrelasjonsmatrisen i vedlegg H finner vi at produktive skogarealer er variabelen som samvarierer mest med kommunenes totalareal. Fordelen med produktive skogareal er at den i liten grad stjeler oppmerksomhet fra korrigerede frie inntekter, siden korrelasjonen er lik 0,13, samt fungerer godt sammen med antall jordbruksbedrifter (korrelasjon lik 0,40).

Vår analyse har identifisert to variabler som kan erstatte kommunens totalareal. Nabokriteriet fanger opp avstandsulemper knyttet til spredt bosetning, mens produktivt skogareal fanger opp kommunenes utgifter knyttet til veiledning og pådriver overfor skogeiere, samt forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene rettet mot skogbruk. Siden de to kriteriene teoretisk sett fanger opp ulike forhold er det naturlig å teste dem begge. Inkluderes begge to ser vi fra vedlegg G at nabokriteriet ikke er signifikant positivt, med en t-verdi lik 1,55. I valget mellom én av de to forklaringsvariablene finner vi at produktive skogarealer forklarer mest variasjon, med en t-verdi på 6,76 istedenfor 3,11. Det tyder på at kommunenes utgifter knyttet til skogbruk er mer framtrædende enn utgifter knyttet til reiseavstander.

Modell 4 viser effekten av å bytte ut kommunenes areal med produktive skogarealer. Fra tabellen ser vi at den estimerte koeffisienten til et dekar skogareal er lik 1 krone og 11 øre, som har en t-verdi lik 6,76. Det faktum at produktive skogareal i liten grad samvarierer med korrigerede frie inntekter og antall jordbruksbedrifter taler for at koeffisientverdien i liten grad blir påvirket av verdien på de andre kontrollvariablene. Vi kan derfor forvente at denne kriteriesammensetningen vil resultere i at koeffisientverdiene er mer stabile over tid enn alternativene.

Vår vurdering er at produktive skogarealer teoretisk sett også er en bedre indikator på den generelle skogaktiviteten i kommunene enn kommunens totalareal. Selv om kommuner med mye areal i gjennomsnitt har mer skog enn mindre kommuner finnes det eksempler på kommuner i Nord-Norge som er store i areal men som ikke har skog. Vi tror også at produktive skogarealer er mer treffsikker indikator enn alternativene når det gjelder fange opp kommunenes ressursbruk rettet mot skog. Variabelen sier ikke bare noe om faktisk aktivitet i skogbruket i kommunen, men fanger også opp potensialet for å få til skogaktivitet. Både faktisk og potensiell aktivitet kan påvirke kommunens veiledning og pådriverinnsats mot skogeiere og ressursbruk knyttet forvaltning av de økonomiske virkemidlene rettet mot skogbruk.

For å undersøke om modellen kan bli enda bedre har vi tatt utgangspunkt i modell 4 og testet alle hypotesene som er nevnt i avsnitt 8.1. Resultatene av å inkludere én og én av disse variablene er dokumentert i vedlegg G. Nærmere undersøkelse viser imidlertid at alle variablene som er testet har en høy korrelasjon med antall jordbruksbedrifter, produktive skogarealer og/eller korrigerede frie inntekter. Ved å inkludere en ekstra forklaringsvariabel risikerer vi å forklare variasjon som allerede er forklart ved antall jordbruksbedrifter, produktive skogarealer eller korrigerede frie inntekter. Det taler for at modell 4 er vårt beste alternativ, og at det ikke finnes noen god kriteriesammensetning (modell) med fire forklaringsvariabler.

Hvis vi allikevel velger å se bort fra at samvariasjon mellom forklaringsvariablene er et problem finner vi at modell 5, med antall landbrukseiendommer, er det beste alternativet. Koeffisienten til antall landbrukseiendom er estimert til å være lik 738,4 kroner og ha en t-verdi på 3,69. Koeffisienten, som fanger opp at den kommunale landbruksforvaltningen også har arbeid relatert til landbrukseiendommer som ikke er i drift, stjeler imidlertid oppmerksomhet fra både antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer. Det er derfor ikke formålstjenlig å vise effekten av å inkludere flere forklaringsvariabler.

### 9.3 Estimeringsresultater for 2011

Vi har samlet inn utgiftsdata for 2011 og 2012. Selv om gjennomgangen av spørreundersøkelsen og føringspraksisen i KOSTRA, se kapittel 5, taler for at kvaliteten på utgiftsdataene øker over tid er det interessant å se hvordan våre foretrukne modellvarianter blir påvirket av å endre estimeringsår til 2011.

Resultatet av å estimere våre foretrukne modellvarianter med data for 2011 er gjengitt i Tabell 9.2. Som vi ser fra tabellen er alle koeffisientene signifikante, samt har samme fortegn og størrelsesorden som 2012-koeffisientene. Det eneste avviket med en signifikant betydning er at koeffisienten til landbrukskriteriet i 2011 nesten er lik ¼ av koeffisienten som er estimert for 2012-data. Årsaken kan skyldes at variabelen samvarierer med korrigerede frie inntekter.

Koeffisientene er også relativt stabile i form av at koeffisientverdiene varierer lite fra Tabell 9.1 til 9.2. I den sammenheng er det verdt å nevne at vi skal forvente en generell økning i de estimerte koeffisientene fra 2011 til 2012 som følge av lønn- og prisvekst.

**Tabell 9.2 Effekter av variabler som påvirker kommunenes utgifter til landbruksforvaltning, estimeringsår 2011\***

Forklaringsvariabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Konstant	605,1 (3,84)	-432,0 (3,88)	50,1 (0,40)	-377,1 (3,57)	-283,7 (2,54)
Landbrukskriteriet	1.197,8 (12,68)	-	-	-	-
Antall jordbruksbedrifter	-	9.974,3 (20,29)	8.481,6 (16,82)	8.690,0 (17,12)	7.738,4 (12,13)
Kommunenes totalareal	-	-	234,0 (7,12)	-	-
Produktive skogarealer	-	-	-	1,12 (6,33)	0,97 (5,25)
Antall landbrukseiendommer	-	-	-	-	507,2 (2,43)
Korrigerede frie inntekter	-0,01 (2,89)	0,01 (4,19)	0,00 (0,31)	0,01 (3,75)	0,01 (2,44)
<b>R<sup>2</sup>-justert</b>	<b>0,352</b>	<b>0,570</b>	<b>0,626</b>	<b>0,615</b>	<b>0,621</b>
<b>Antall observasjoner</b>	<b>337</b>	<b>337</b>	<b>337</b>	<b>337</b>	<b>337</b>

\*T-verdier i parentes. De estimerte koeffisientene er målt i 2011-kroner. Kommunenes utgifter er lik netto driftsutgifter. Kilde: Vista Analyse

## 9.4 Kriterier som fanger opp utgiftsbehovet

Basert på statistisk analyse av netto driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning presenterer vi nedenfor våre anbefalinger om hvilke kriterier vi mener fanger opp utgiftsvariasjonene på best måte. Siden valg av kriterier må veies opp mot inntekts-systemets kompleksitet (uttrykt med antall kriterier) presenterer vi en meny av valgmuligheter. Menyen er presentert i Tabell 9.3.

Vår analyse taler for at kvaliteten på KOSTRA-data som føres på funksjon 329 har økt over tid. Det taler for at departementet bør legge til grunn estimerte koeffisienter for 2012, dokumentert i Tabell 9.1, ved beregning av kriterievekter.

**Tabell 9.3 Meny av anbefalte kriterier**

	Et kriterium (modell 2)	To kriterier (modell 4)	Tre kriterier (modell 5)
Antall jordbruksbedrifter	X	X	X
Produktive skogarealer		X	X
Antall landbrukseiendommer			X

Kilde: Vista Analyse

Vår anbefaling er at følgende variabler (senere omtalt som kriterier) forklarer utgiftsbehovet til kommunal landbruksforvaltning:

- *Antall jordbruksbedrifter.* Kriteriet skal fange opp landbruksforvaltningens arbeid innen tradisjonelt landbruk og forvaltningsarbeid gjennom brukernes behov for veiledning og oppfølging.
- *Produktivt skogareal.* Kriteriet skal fange opp kommunenes utgifter knyttet til veiledning og pådriver overfor skogeiere, samt forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene rettet mot skogbruk.
- *Antall landbrukseiendommer.* Kriteriet antall landbrukseiendommer skal fange opp at den kommunale landbruksforvaltningen også har arbeid relatert til landbrukseiendommer som ikke er i drift, både i forbindelse med lovsaker og samarbeidstiltak.

Ut fra analysen av utgiftsbehov, drøfting i avsnitt 8.1 og estimeringsresultater i avsnitt 9.2 og 9.3, mener vi modell 4 er modellen som best fanger opp kommunenes utgiftsbehov til landbruksforvaltning. De reelle alternativene er modell 2 og modell 5. Svakheten med modell 2 er at denne modellen ikke fanger opp kommunenes utgifter knyttet til skogbruk. Ved å ikke inkludere variabelen i fordeling av utgifter kan man risikere et 'utelatt variabel'-problem ved at typiske skogbrukskommuner ikke får kompensert for utgiftsbehovet. Svakheten med modell 5 er at det er en relativt høy korrelasjon mellom antall jordbruksbedrifter og antall landbrukseiendommer. Ved å gå for denne modellversjonen risikerer man å overvurdere utgiftsbehovet.

Vår vurdering er at de to kriteriene antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer fanger opp forhold som påvirker utgifter til kommunal landbruksforvaltning. Begrunnelsen for vår anbefaling er at begge kriteriene:

- *Er treffsikre.* Kriteriene er treffsikre (valide) i forhold til det de er ment å fange opp. De fanger opp kommunenes utgifter til tradisjonelt landbruk og skogbruk.
- *Er objektive.* De to kriteriene kan i liten grad påvirkes av kommunenes egne prioriteringer.
- *Et tilgjengelige.* Departementet samler inn statistikk over antall jordbruksbedrifter (siden variabelen ligger inne i dagens landbrukskriterium) og variabelen produktive skogarealer publiseres årlig i Statistisk sentralbyrås statistikkbank.
- *Er stabile over tid.* Selv om variablene har store variasjoner mellom kommuner er de relativt stabile over tid, varierer lite fra år til år. Dette bidrar til at kriteriene skaper forutsigbarhet i kommunenes budsjettering og økonomiplanlegging.

I tillegg viser de estimerte koeffisientene for antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer at de er stabile over tid.



## 10 Konsekvenser av anbefalte kriterier

Vi er også bedt om å gi svar på i hvilken grad det er sammenheng mellom utgifter til landbruksområdet og beregna utgiftsbehov til landbruksforvaltningen i kommunene gjennom det kommunale inntektssystem. I dette kapitlet svarer vi på dette spørsmålet.

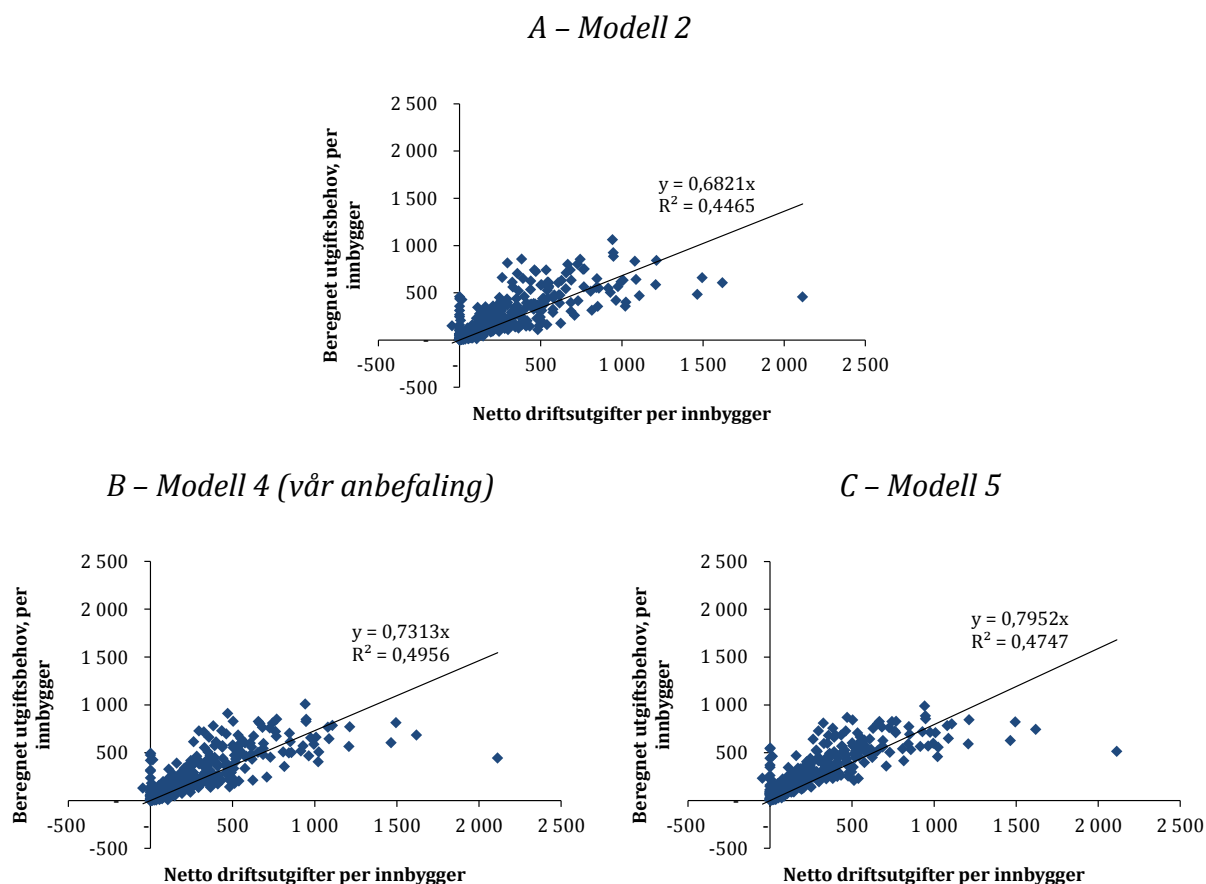
### 10.1 Forholdet mellom faktiske utgifter og beregnet utgiftsbehov

Som nevnt i kapittel 9 kan utgiftsbehovet til kommunal landbruksforvaltning forklares ved hjelp av tre modeller (sammensetning av kriterier):

1. *Modell 2* – Antall jordbruksbedrifter
2. *Modell 4* – Antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer (vår anbefaling)
3. *Modell 5* – Antall jordbruksbedrifter, produktive skogarealer og antall landbruks-eiendommer

I Figur 10.1 viser vi forholdet mellom netto driftsutgifter per innbygger til kommunal landbruksforvaltning og predikert utgiftsbehov per innbygger for de 340 kommunene vi har utgiftstall for. Selv om vår anbefaling er at departementet benytter modell 4 har vi også valgt å vise resultatene av å bruke de to andre alternativene (modell 2 og 5).

**Figur 10.1** Plottediagram - netto driftsutgifter mot beregnet utgiftsbehov for de fem foretrukne kriteriekombinasjonene, målt i kroner per innbygger



N = 340. Kilde: KOSTRA og spørreundersøkelsen, bearbejdet av Vista Analyse

Utgiftsbehovet for de tre modellene predikeres ved å sette inn de estimerte koeffisientene i tabell 9.1 samt verdiene for forklaringsvariablene (unike verdier for hver kommune) i likningen som er dokumentert innledningsvis i kapittel 8. Et viktig poeng er at vi har ekskludert den delen av likningen som er knyttet til korrigerte frie inntekter når vi beregner utgiftsbehovet. Årsaken til dette er at utgiftsbehovet ikke avhenger av om kommunen er rik eller fattig.

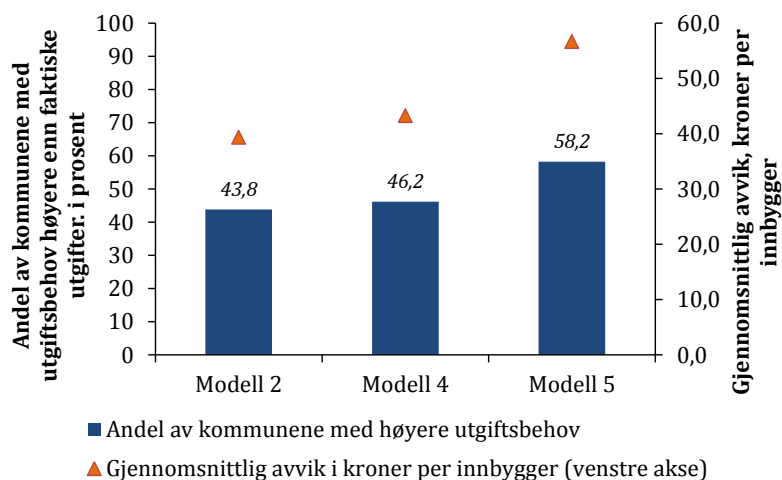
Delfigur A viser forholdet mellom netto driftsutgifter og predikert utgiftsbehov for de tre modellene (modell 2, 4 og 5). Som vi ser fra delfigurene A-C er det generelle inntrykket at det predikerte utgiftsbehovet er lavere enn faktiske utgifter. Siden utgiftsbehovet skal fange opp kommunenes utgifter knyttet til lovpålagte landbruksoppgaver, ikke kommunenes prioritering av området, forventer vi at utgiftsbehovet er lavere enn faktiske utgifter.

Det er imidlertid slik at utgiftsbehovets andel av faktiske utgifter øker med antall variabler som inkluderes. Ved å inkludere et kriterium (modell 2), *Antall jordbruksbedrifter*, utgjør utgiftsbehovet i gjennomsnitt 68,2 prosent av faktiske utgifter. Bruker man derimot tre kriterier utgjør det beregnede utgiftsbehovet i gjennomsnitt 79,5 prosent av faktiske utgifter. En forklaring på dette kan være at korrigerte frie inntekter får en lavere koeffisientverdi, og dermed en mindre å si, når vi inkluderer flere variabler som forklarer utgiftsbehovet.

Det er verdt å påpeke at flere kommuner har høyere beregnede utgiftsbehov enn faktiske utgifter. Under forutsetning om at våre utgiftstall er riktige impliserer dette at noen kommunene bruker mindre ressurser på landbruksforvaltningen enn hva man skulle forvente. Det kan skyldes at kommunene løser de samme landbruksoppgavene med mindre ressurser (er effektive), ikke løser alle landbruksoppgavene de skal løse (ikke tar landbruksoppgavene på alvor) og/eller på en eller annen måte er atypiske. Vi har ingen mulighet til å kontrollere hvilken av årsakene som er mest framtreddende.

For å få mer kunnskap om omfanget gir vi i Figur 10.2 en oversikt over andelen av kommunene som har et høyere beregnet utgiftsbehov enn faktiske utgifter.

**Figur 10.2 Prosentandel av kommunene som har høyere beregnet utgiftsbehov enn faktiske utgifter, og gjennomsnittlig avvik i kroner per innbygger**



N= 340. Kilde: Vista Analyse

Figuren viser at fra en betydelig andel av kommunene har høyere beregnet utgiftsbehov enn faktiske utgifter. Eksempelvis har 58,2 prosent av kommunene et høyere utgiftsbehov når vi legger til grunn modell 5 med tre fordelingskriterier.

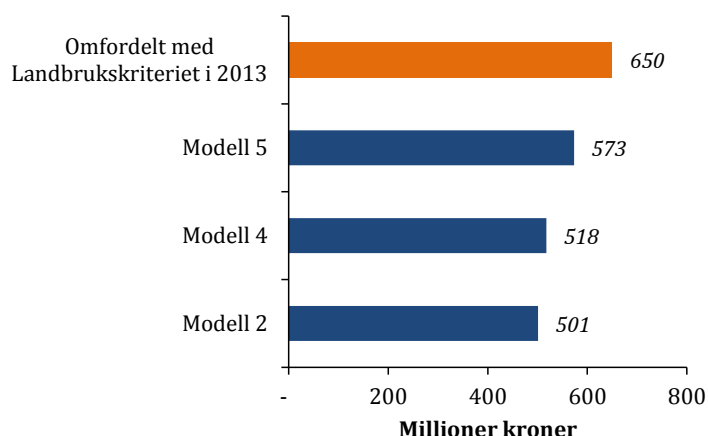
Det faktum at beregnet utgiftsbehov er større enn faktiske utgifter i noen kommuner innebærer at disse kommunene sannsynligvis får/vil få mer i overføringer fra staten enn de faktisk bruker på landbruksforvaltning. Siden ingen kommune er lik og kommuner velger å løse landbruksoppgaver på ulike måter er det naturlig å forvente dette. Det er imidlertid betryggende at gjennomsnittlig avvik mellom faktiske utgifter og predikert utgiftsbehov for kommuner som har høyere utgiftsbehov er relativt liten, mellom 40 og 60 kroner per innbygger.

### 10.2 Samlede utgiftsbehov til kommunal landbruksforvaltning

Det er også interessant å summere beregnet utgiftsbehov for alle 428 kommuner for å se hvordan det forholder seg til rammen som omfordeles med landbrukskriteriet i dag. Det er imidlertid viktig å presisere at det ikke er slik rammen til landbruksforvaltning fastsettes i inntektssystemet. Rammen som fordeles til landbruksforvaltning avgjøres av hvor mye som avsettes til kommunesektoren på statsbudsjettet og størrelsen på kommunenes landbruksforvaltning i forhold til kommunenes totale utgiftsbehov. Hensikten med å summere utgiftsbehov for alle kommunene handler derfor kun om få mer innsikt i hvor godt de tre modellene forklarer utgiftsvariasjonene i sektoren.

Figur 10.3 viser summert utgiftsbehov til landbruksforvaltning for alle norske kommuner for de ulike kriteriesammensetningene (modell 2, 4 og 5). Som vi ser fra figuren er beregnet utgiftsbehov ved en til fire kriterier mindre enn dagens ramme på 650 millioner kroner.

**Figur 10.3 Netto driftsutgifter og summert utgiftsbehov (for de tre modellversjonene) for alle kommuner, målt i tusen kroner**



N = 428. Kilde: KOSTRA og spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

Som vi ser fra figuren er summert utgiftsbehov betydelig høyere for modell 5 enn for modell 2 og 4. Årsaken til dette er at den ekstra forklaringsvariabelen i modell 5, antall landbrukseiendommer, stjeler oppmerksomhet fra korrigerte frie inntekter. Følgelig vil det beregnede utgiftsbehovet for kommuner med landbrukseiendommer, alt annet likt, bli høyere og det summerte utgiftsbehovet øker. Forskjellen mellom summert utgifts-

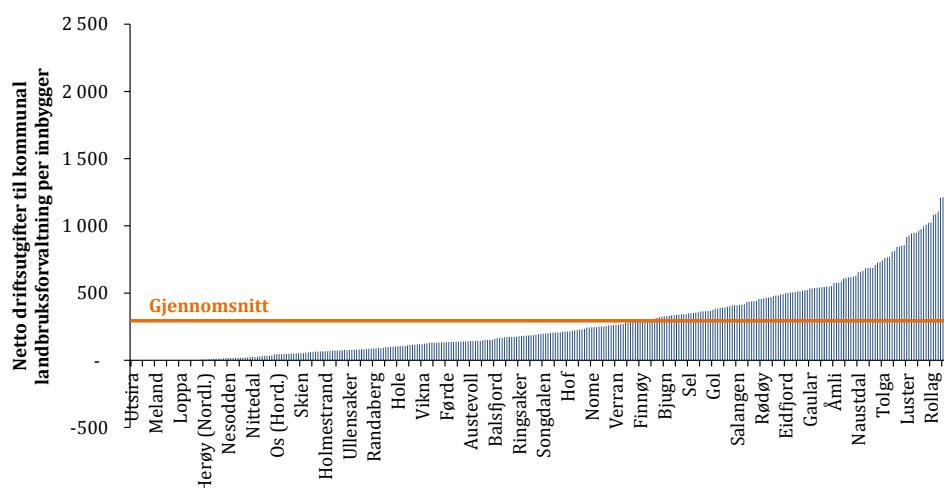
behov i modell 2 og 4 er kun lik 17 millioner, det er små tall når vi snakker om summerte utgiftsbehov for 428 kommuner. Dette forteller oss at ved å gå fra modell 2 til 4 vil rammen som fordeles til landbruksforvaltning bli fordelt på en annen og etter vår vurdering på en bedre måte.

## 11 Oppsummering og anbefalinger

### 11.1 Det er store variasjoner i utgiftene mellom kommunene

Det er store forskjeller i netto driftsutgifter per innbygger til landbruksforvaltningen mellom kommunene, jf. Figur 11.1. I 2012 hadde Sirdal netto driftsutgifter på 2.113 kroner per innbygger, mens Utsira har netto driftsutgifter på minus 46 kroner per innbygger.<sup>23</sup>

**Figur 11.1 Kommunenes netto driftsutgifter til landbruksforvaltning i 2012, per innbygger**



N = 340. Kilde: KOSTRA, SSBs befolkningstall og spørreundersøkelsen, bearbejdet av Vista Analyse

De store forskjellene skyldes at noen kommuner har relativt mye jordbruk og skogbruk samtidig som de benytter sin økonomiske handlefrihet til å prioritere tjenesteområdet. Det finnes også eksempler på kommuner som verken har jordbruksarealer i drift eller produktive skogarealer. For disse kommunene gir det lite mening å sette av ressurser til landbruksforvaltning.

### 11.2 Tre modeller som kan forklare utgiftsbehovet

Basert på statistisk analyse av netto driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning presenterer vi nedenfor våre anbefalinger til kriterier som departementet kan bruke til å fange opp utgifter til sektoren i inntektssystemet. Siden valg av kriterier må veies opp mot inntektssystemets kompleksitet (uttrykt med antall kriterier) presenterer vi en meny av valgmuligheter. Menyen er presentert i Tabell 11.1.

Vår analyse taler for at kvaliteten på KOSTRA-data som føres på funksjon 329 har økt over tid. Det taler for at departementet bør legge til grunn estimerte koeffisienter for 2012, dokumentert i Tabell 9.1, ved beregning av kriterievekter.

<sup>23</sup> I følge KOSTRA er årsaken til at Utsira kommune hadde negative netto driftsutgifter per innbygger i 2012 at de mottok mer i refusjon fra staten (20.000 kroner på art 700 – Refusjon fra Staten) enn de kjøpte tjenester for (10.000 kroner på art 350 – Kjøp fra kommuner).

**Tabell 11.1 Meny av anbefalte kriterier**

	Et kriterium (modell 2)	To kriterier (modell 4) – vår anbefaling	Tre kriterier (modell 5)
Antall jordbruksbedrifter	X	X	X
Produktive skogarealer		X	X
Antall landbrukseiendommer			X

Kilde: Vista Analyse

### 11.3 Antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer fanger opp utgiftsbehovet på best måte

Ut fra analysen av utgiftsbehov, drøfting i avsnitt 8.1 og estimeringsresultater i avsnitt 9.2 og 9.3, mener vi modell 4 er modellen som best fanger opp kommunenes utgiftsbehov til landbruksforvaltning. De reelle alternativene er modell 2 og modell 5. Svakheten med modell 2 er at denne modellen ikke fanger opp kommunenes utgifter knyttet til skogbruk. Ved å ikke inkludere variabelen i fordeling av utgifter kan man risikere et 'utelatt variabel'-problem ved at typiske skogbrukskommuner ikke får kompensert for utgiftsbehovet. Svakheten med modell 5 er at det er en relativt høy korrelasjon mellom antall jordbruksbedrifter og antall landbrukseiendommer. Ved å gå for denne modellversjonen risikerer man å overvurdere utgiftsbehovet.

Vår vurdering er at de to kriteriene antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer fanger opp forhold som påvirker utgifter til kommunal landbruksforvaltning:

- *Antall jordbruksbedrifter.* Kriteriet skal fange opp landbruksforvaltningens arbeid innen tradisjonelt landbruk og forvaltningsarbeid gjennom brukernes behov for veiledning og oppfølging.
- *Produktivt skogareal.* Kriteriet skal fange opp kommunenes utgifter knyttet til veiledning og pådriver overfor skogeiere, samt forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene rettet mot skogbruk.

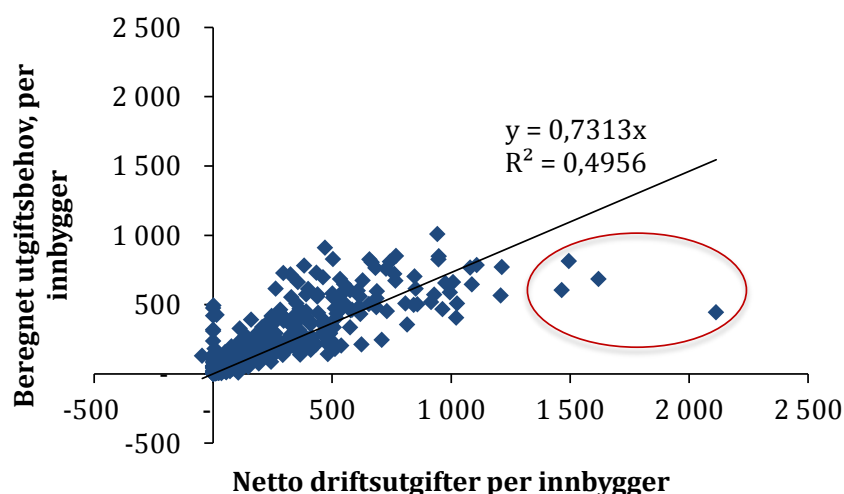
Begrunnelsen for vår anbefaling er at begge kriteriene:

- *Er treffsikre.* Kriteriene er treffsikre (valide) i forhold til det de er ment å fange opp. De fanger opp kommunenes utgifter til tradisjonelt landbruk og skogbruk.
- *Er objektive.* De to kriteriene kan i liten grad påvirkes av kommunenes egne prioriteringer.
- *Et tilgjengelige.* Departementet samler inn statistikk over antall jordbruksbedrifter (siden variabelen ligger inne i dagens landbrukskriterium) og variabelen produktive skogarealer publiseres årlig i Statistisk sentralbyrås statistikkbank.
- *Er stabile over tid.* Selv om variablene har store variasjoner mellom kommuner er de relativt stabile over tid, varierer lite fra år til år. Dette bidrar til at kriteriene ikke skaper uforutsigbarhet i kommunenes budsjettering og økonomiplanlegging.

## 11.4 Utgiftsbehovet utgjør 73,1 prosent av faktiske utgifter

Ved å legge til grunn antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer for å forklare kommunenes utgiftsbehov til kommunal landbruksforvaltning, i vår anbefaling, finner vi at utgiftsbehovet i gjennomsnitt utgjør 73,1 prosent av faktiske utgifter. Sammenhengen mellom de to størrelsene er gjengitt i Figur 11.1.

**Figur 11.2 Sammenheng mellom utgifter til landbruksområdet og beregnet utgiftsbehov, kroner per innbygger**



N = 340. Kilde: KOSTRA og spørreundersøkelsen, bearbeidet av Vista Analyse

Det er fire kommuner som skiller seg ut ved at de har høye netto driftsutgifter per innbygger, og et relativt lite beregnet utgiftsbehov. Disse er merket med rød sirkel i Figur 11.1. De fire kommunene Sirdal, Hattfjelldal, Åseral og Tydal. Alle disse kommunene er vannkraftkommuner og har et betydelig høyere økonomisk handlingsrom enn gjennomsnittskommunen. Det er derfor nærliggende å tro at disse fire kommunene har valgt å bruke sitt relativt store handlingsrom til å prioritere landbruksforvaltning.

## 11.5 Anbefalinger

Dette arbeidet leder frem til to overordnede anbefalinger:

- *Gjør det lettere for kommunene å føre riktig i KOSTRA.* Vi finner at om lag 30 prosent av kommunene feilfører utgifter til landbruksforvaltning i KOSTRA. Feilføringene innebærer i all hovedsak at landbruksutgiftene, som egentlig skal føres på funksjonskonto 329, er blitt ført på andre funksjonskontoene 120 (Administrasjon), 320 (Kommunal næringsvirksomhet), 325 (Tilrettelegging og bistand for næringslivet) og 360 (Naturforvaltning og friluftsliv). Vi anbefaler at KOSTRA-veilederen forbedres ved at man i større grad tydeliggjør hva som er kommunale landbruksoppgaver. KOSTRA-veilederen bør fokusere på å informere KOSTRA- og landbruksansvarlige om typiske feilføringer som er identifisert i dette prosjektet. I avsnitt 5.4 oppsummeres typiske feilføringer.
- *Bytt ut landbrukskriteriet.* Analysen av utgiftsbehov forteller oss at antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer fanger opp utgiftsbehovet på en

bedre måte. Vår anbefaling er derfor at landbrukskriteriet byttes ut med antall jordbruksbedrifter og produktive skogarealer. Dette vil bidra til at utgiftsvariasjoner mellom kommuner fanges opp på en bedre måte i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Avslutningsvis er det verdt å minne om at denne analysen og konklusjonene som trekkes i stor grad er basert på utgiftsdata for 2012. Våre funn tilsier at kvaliteten på dataene i KOSTRA blir bedre og bedre fra år til år. Selv om dette prosjektet bidrar til en betydelig økt kunnskapsgrunnlag før den planlagte revideringen av det kommunale inntektssystem i 2016, mener vi fortsatt at det er viss usikkerhet knyttet til hvilke kriterier som fanger opp utgiftsbehovet til kommunal landbruksforvaltning på best måte. Vår anbefaling er at LMD initierer et tilsvarende prosjekt om to år, i 2015, og undersøker om kriteriesammensetningen vi anbefaler i dette prosjektet fortsatt holder stand.



## Referanser

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

ECON (2010): *Lokale ruter for kollektivtransport i inntektssystemet for fylkeskommunene*, Econ-rapport 2010-004.

KRD (2012): *Regnskapsrapportering i KOSTRA – Veiledning for regnskapsåret 2013*, URL: <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/KOMM/Hovedveileder2013.pdf>.

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

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

Langørgen, A., Pedersen S. og R. Aaberge (2010): *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001-2008*, SSB-rapport 25/2010.

Langørgen, A. og R. Aaberge (2011): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008*, SSB-rapport 8/2011.

Langørgen, A. (2011): *Alternative metoder for beregning av kostnadsnøkler for utgiftsutjevning mellom kommuner*, SSB-rapport 23/2011.

NOU (1996:1): *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*, Kommunal- og regionaldepartementet.

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

Nybakk E., P. Crespell, E. Hansen og A. Lunnan (2009): *Antecedents to forest owner innovativeness: An investigation of the non-timber products and services sector*, Forest Ecology and Management 257 (2009), 608-618.

Pedersen, S. (2008): *Kommunenes økonomiske atferd 2001-2007*, SSB-notat 60/2008.

Pedersen, S., M. Tofteng, R. Røtnes, M. D. Nielsen og J. M. Skjelvik (2012): *Evaluerer av tilskudd som skal bidra til økt produksjon og forbruk av økologisk mat*, VA-rapport 2013/36.

St.prp. nr 66 (2002-2003): *Kommuneproposisjonen 2004*, Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr.124 (2009-2010): *Kommuneproposisjonen 2011*, Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr.1 (2012-2013): *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2013 – Grønt hefte*, Kommunal- og regionaldepartementet.

## Vedlegg A – Informanter

For å få på plass et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og kunne analysere utgiftsbruken til kommunal landbruksforvaltning har vi vært i kontakt med og fått informasjon fra en rekke personer. Personene vi har vært i kontakt med er listet opp i tabellen under.

Navn	Etat/kommune	Medlem av KOSTRA-arbeidsgruppe, landbruk
Anne Beate Hekland	Tønsberg kommune	X
Anne Brit Thorud	Statistisk sentralbyrå	
Anne-Berit Ulstad	Landbruks- og matdepartementet	X
Astrid-Elin Hasle	Statens landbruksforvaltning	X
Audun Langørgen	Statistisk sentralbyrå	
Aud-Sissel Meringdal	Landbruks- og matdepartementet	
Berit Bjørlo	Statistisk sentralbyrå	X
Guldbrand Johannesen	Gran kommune	X
Håvard Gulliksen	Statens landbruksforvaltning	
Jan Arne Alstad	Midtre Namdal samkommune	
Jan Terje Strømsæter	Statens landbruksforvaltning	X
Jon Løyland	Statens landbruksforvaltning	
Jostein Ohm	Statens landbruksforvaltning	
Karen Byrhagen	Kommunal- og regionaldepartementet	
Liv Kirsten Eide	Gjerstad og Risør interkommunale samarbeid	
Mette Kartevoll	Vennesla kommune	
Ole Osvald Moss	Statistisk sentralbyrå	X
Sissel Ferstad	Kommunal- og regionaldepartementet	X
Svein Holmstvedt	Statistisk sentralbyrå	X
Åse Marie Rusaanes	Landbruks- og matdepartementet	X

## **Vedlegg B – Presisering av kommunenes oppgaver på landbruks- og matområdet**

Under følger en oversikt over kommunenes oppgaver på landbruks- og matområdet per 30. april 2013.

### **Førsteinstans for produksjonstilskudd i jordbruket**

Produksjonstilskudd er en fellesbetegnelse for en rekke tilskuddsordninger rettet mot foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon

Kommunen skal:

- gi veiledning om regelverk osv. til jordbruksforetak/søkere
- behandle søknader/fatte vedtak
- foreta stedlig kontroll (hos foretaket)
- foreta evt. etterfølgende kontroll (etter vedtak/utbetaling)
- motta og ta stilling til evt. klager på kommunens vedtak
- lage manuelle utbetalingskrav ved ettersendt dokumentasjon
- kvalitetssikre arealtallene på gårdskartene og fra 1. gangs jordregister, oppdatere Landbruksregisteret.
- kontrollere og ajourføre meldte endringer («originalvertansvar» for AR5)

### **Førsteinstans – jordbrukets miljøvirkemidler**

Miljøvirkemidlene over jordbruksavtalen hvor kommunen er vedtaksmyndighet omfatter:

- Regionale miljøprogram (RMP)
- Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)
- Miljøplan i jordbruket

Kommunenes oppgaver:

- For RMP gjelder samme som for produksjonstilskudd ovenfor
- For SMIL-ordningen skal kommunen:
  - utarbeide en flerårig tiltaksstrategi i samarbeid med næringsorganisasjonene
  - gi veiledning om ordningen og initiere prosjekter
  - behandle og prioritere søknader
  - følge opp og kontrollere at innvilgede midler brukes som forutsatt
  - motta og behandle eventuelle klager i førsteinstans.
- Godkjenning av beitelag

Andre miljøoppgaver innenfor landbruk knyttet til annet lovverk:

- Klima og energiplanlegging

- Kontaktpunkt og tilrettelegger i satsinger som Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, Verdensarvområdene og utviklingstiltak innen økologisk landbruk
- Forurensingsloven – forurensningssaker som faller naturlig inn under landbruk
- Naturmangfoldloven – alle typer arealtiltak
- Landbrukets erstatningsordninger (bl.a. klimabetingedes skader, offentlige pålegg, rognebærmøll, tap av sau på beite) – mottak av søknader, kontroll av opplysninger og uttalelse til Fylkesmann
- Beitebruk: Samordne søknader fra kommunens beitelag på FKT-midler og investeringer i organisert beitebruk, samt avgi uttalelser. Bistå beitelagene i arbeidet med større invetseringer/konflikter
- Rovvilt / FKT – mottak av søknader, kontroll av opplysninger og uttalelse til FM. Arbeid i forhold til rovvilt/beitedyr
- Bekreftelse og registrering av autorisasjonsbevis for plantevernmidler
- Tilsynsmyndighet etter forskrift om floghavre
- Tilsynsmyndighet etter forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav

### **Førsteinstans - velferdspolitiske tiltak**

Velferdspolitiske virkemidler over jordbruksavtalen hvor kommunen er vedtaksmyndighet omfatter:

- Tilskudd ved avløsning ferie og fritid
- Tilskudd til avløsning ved sykdom mv
- Tidlig pensjon for gardbrukere (ikke vedtaksmyndighet, men klargjøring av søknader for Fylkesmannen)

Avløserordningen ferie og fritid er søknadsmessig samordnet med produksjonstilskudd.

Søknad om tilskudd til avløsning ved sykdom mv. sendes kommunen på eget skjema, og skal blant annet omfatte dokumenterte utgifter. Kommunen må her gå gjennom grunnlagsopplysningene, ta faglig/skjønsmessig stilling til hver enkelt søknad (noe tilsvarende SMIL-ordningen) og foreta beregninger. Kommunens oppgaver for avløserordningene er ellers som for produksjonstilskudd, beskrevet ovenfor.

### **Førsteinstans - juridiske virkemidler - lovforvaltning**

Kommunen er vedtaksmyndighet for:

- Jordloven (omdisponering og deling, spørsmål om driveplikt, plan for nydyrking)
- Konesjonsloven
- Odelsloven
- Skogloven

Kommunens oppgave er blant annet:

- gi veiledning om regelverk mv.

- behandle søknader/fatte vedtak (blant annet framskaffe og vurdere grunnlagsopplysninger om formålsretting og samfunnsinteresser, eventuelle saksframlegg for politisk nivå i kommunen)
- motta og ta stilling til eventuelle klager på kommunens vedtak
- rapportere gjennom KOSTRA
- behandle dispensasjonssøknad – administrasjon av jordleieavtaler - driveplikt
- taksering og priskontroll

Andre lover der kommunen har oppgaver:

- Naturmangfoldloven - vurderinger etter §§ 8 – 12., for eksempel arealsaker, nydyrkingssaker, grøftesaker, tilskuddsaker som berører natur
- Plan- og bygningsloven
  - Arbeid knyttet til landbruk og jordvern i tilknytning til planoppgaver etter plan- og bygningsloven
- Fjelloven
- Beiteloven
- Gjerdeloven
- Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell
  - Forvaltning og organisering av klinisk veterinæravakttjeneste
- Matloven

### **Førsteinstans - skogoppgaver**

Kommunens skogoppgaver er i stor grad knyttet opp mot Lov om Skogbruk og dens tilhørende forskrifter.

Kommunen skal ivareta:

- generell veiledningsplikt ovenfor skogeiere med hensyn på de aktuelle lover og forskrifter
- forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene - skogfond og NMSK-tilskuddene
- resultatkontroll skogbruk og miljø
- foryngelse og miljø
- skogbruksplanlegging
- landbruksveger
- pådriver overfor skogeiere for skogkultur, skogsbilveier og skogbruksplanlegging
- registreringsoppgaver: kongler og frøsetting, barkbiller (overvåkning)

### **Landbrukets samfunns- og næringsutviklingsarbeid**

Kommunene har ansvaret for utvikling av landbruket lokalt innenfor rammene av den nasjonale landbruks- og matpolitikken.

Kommunens oppgaver:

- Bidra til at landbruket blir en integrert del av nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet lokalt
- Initiativtaker og tilrettelegger for landbruksbasert næringsutvikling, herunder jordbruk, skogbruk, økologisk landbruk og bygdenæringer
- Førstelinje for næringsutvikling knyttet til investeringer i tradisjonelt landbruk og bygdenæringer (småskala matproduksjon, grønt reiseliv, bioenergi, Inn på tunet og annen landbruksbasert tjenesteproduksjon)

## Vedlegg C – E-post som ble sendt til kommunene



Landbruks- og matdepartementet (LMD) ønsker et forbedret statistikkgrunnlag og mer kunnskap om hva som driver utgiftene i kommunal landbruksforvaltning. Hovedformålet er å få et godt grunnlag for å vurdere hvordan variasjonene i kommunenes utgifter til landbruksforvaltning best mulig kan fanges opp i utgiftsutjevningen i inntektsystemet for kommunene. Vista Analyse har fått i oppdrag å foreta en kartlegging av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Denne spørreundersøkelsen gjennomføres som en del av utredningsarbeidet, og dine svar er viktige!

Spørreundersøkelsen er sendt til KOSTRA-kontakten i alle landets kommuner, med kopi til landbruksansvarlig. Skjemaet bør fylles ut av den eller de som har best oversikt over oppgaver og ressursbruk på landbruksområdet i kommunen.

Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt med din kommunes situasjon. Vi ber deg da svare så godt du kan ved å velge svaralternativer som ligger nærmest din egen oppfatning. Du kan også gi kommentarer og ekstra informasjon helt til slutt i skjemaet. Vi setter pris på om du fyller ut spørreskjemaet så snart som mulig og innen fredag 24. mai 2013. Det vil ta cirka 5 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

NB: Alle tall det spørres etter skal oppgis med basis i regnskapsåret 2012. Du kan gå inn og ut av spørreundersøkelsen så mange ganger du vil, inntil du sender den inn. Hvis du skulle ha behov for å innhente informasjon underveis i undersøkelsen, for å kunne besvare enkelte spørsmål, kan du forlate skjemaet for å komme tilbake på et senere tidspunkt. Vi oppfordrer for øvrig de aktuelle personene i hver kommune til å bli enige om hvem som skal registrere svarene, for å unngå problemer som følge av at flere forsøker å legge inn svar i det samme skjemaet samtidig.

Har du spørsmål vedrørende undersøkelsen kan du kontakte Simen Pedersen i Vista Analyse på e-post: [simen.pedersen@vista-analyse.no](mailto:simen.pedersen@vista-analyse.no) eller på telefon 959 93 888.

Mange takk for at du deltar i undersøkelsen.

Med vennlig hilsen

**Aud-Sissel Meringdal**

Avdelingsdirektør, LMD

**Simen Pedersen**

Prosjektleder, Vista Analyse

[Klikk her for å starte undersøkelsen](#)

## Vedlegg D – Spørreundersøkelsen

Side 1

**Spørsmål 1 - Hvilke konkrete arbeidsoppgaver har du i ^('kommune')^ kommune?**

--

Side 2

### Spørsmål om utgifter til kommunal landbruksforvaltning

Kommunal landbruksforvaltning vil si kommunens oppgaver knyttet til å gjennomføre landbruks- og matpolitikken på lokalt nivå, gjennom:

- Saksbehandling og veiledning etter jordlov, konsesjonslov, skogbrukslov, odelslov, forpaktingslov og andre landbruksrelaterte lover.
- Forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene i landbruket, herunder produksjonstilskudd, miljøvirkemidler, skogfond, nærings- og miljøtiltakstilskudd i skogbruket, velferds- og erstatningsordninger mv.
- Arbeid knyttet til landbruk og jordvern i saker etter plan- og bygningsloven.
- Saksbehandling og veiledning knyttet til landbruksrelatert miljø- og klimaarbeid.
- Førstelinje for næringsutvikling knyttet til investeringer i tradisjonelt landbruk og bygdenæringer (for eksempel småskala matproduksjon, grønt reiseliv, bioenergi, Inn på tunet og annen landbruksbasert tjenesteproduksjon).
- Plan-, utviklings- og tilretteleggingsarbeid for landbruk og landbruksbasert næringsvirksomhet, herunder skogbruk og økologisk landbruk, samt bygdenæringer.
- Arbeidet knyttet til sikring av en tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, herunder klinisk veterinæravakt. Godtgjøring veterinæravakt.
- Administrasjon av landbruksforvaltning (personalansvar, rapportering, post/arkiv mv.)

Hvis du er usikker på hvilke oppgaver som er definert innenfor landbruksforvaltningen, kan du lese mer om disse her.

### Spørsmål om føring av utgifter til landbruksforvaltning i KOSTRA

**Spørsmål 2 (q17) - Fører din kommune driftsutgifter til landbruksforvaltning under funksjonskonto 329 (Landbruk og landbruksbasert næringsutvikling) i KOSTRA?**

*Velg kun ett av følgende svaralternativ:*

Ja, vi fører alle driftsutgifter til landbruksforvaltning under funksjon 329



- Ja, vi fører driftsutgifter til landbruksforvaltning både under funksjon 329 og andre funksjonskontoer
- Nei, vi fører ikke driftsutgifter til landbruksforvaltning under funksjon 329

Side 3

CONDITION	f('q17')== '3'	
	True	False
	Question Page 14()	

**Spørsmål 3 (q18)** - Du har oppgitt at du ikke fører utgifter til landbruksområdet under funksjonskonto 329 (Landbruk og landbruksbasert næringsutvikling). Hva er årsaken til at din kommune ikke fører utgifter til landbruksforvaltning under funksjonskonto 329?

Velg kun ett av følgende svaralternativ:

- Kommunen har ikke driftsutgifter til landbruksforvaltning
- Kommunens driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning er så små at det ikke er noen driftsutgifter å føre
- Vi fører driftsutgiftene til kommunal landbruksforvaltning under andre funksjonskontoer
- Andre årsaker – spesifiser her: \_\_\_\_\_

Side 4

END	Condition f('q17')== '3'	
CONDITION	f('q17')== '2'    f('q18')== '3'    f('q18')== '4'	
	True	False
	Question Page 3()	

### Spørsmål om utgifter til kommunal landbruksforvaltning

Kommunal landbruksforvaltning vil si kommunens oppgaver knyttet til å gjennomføre landbruks- og matpolitikken på lokalt nivå, gjennom:

- Saksbehandling og veiledning etter jordlov, konsesjonslov, skogbrukslov, odelslov, forpaktingslov og andre landbruksrelaterte lover.

- Forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene i landbruket, herunder produksjonstilskudd, miljøvirkemidler, skogfond, nærings- og miljøtiltakstilskudd i skogbruket, velferds- og erstatningsordninger mv.
- Arbeid knyttet til landbruk og jordvern i saker etter plan- og bygningsloven.
- Saksbehandling og veiledning knyttet til landbruksrelatert miljø- og klimaarbeid.
- Førstelinje for næringsutvikling knyttet til investeringer i tradisjonelt landbruk og bygdenæringer (for eksempel småskala matproduksjon, grønt reiseliv, bioenergi, Inn på tunet og annen landbruksbasert tjenesteproduksjon).
- Plan-, utviklings- og tilretteleggingsarbeid for landbruk og landbruksbasert næringsvirksomhet, herunder skogbruk og økologisk landbruk, samt bygdenæringer.
- Arbeidet knyttet til sikring av en tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, herunder klinisk veterinæravkt. Godtgjøring veterinæravkt.
- Administrasjon av landbruksforvaltning (personalansvar, rapportering, post/arkiv mv.)

Hvis du er usikker på hvilke oppgaver som er definert innenfor landbruksforvaltningen, kan du lese mer om disse her.

**Spørsmål 4 (g5)** - Basert på listen over - hva var din kommunes samlede brutto og netto driftsutgifter til kommunal landbruksforvaltning i 2011 og 2012? Oppgi driftsutgifter i tusen kroner i tabellen under:

	2012	2011
Brutto driftsutgifter *)	—	—
Netto driftsutgifter **)	—	—

\* Alle driftsutgiftene = artene [(010. .480+590) minus (690,710,729,790)]. (Lønn, sosiale utgifter, kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon, kjøp av tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon, overføringer) minus (fordelte utgifter/internsalg, sykelønnsrefusjon, kompensasjon moms påløpt i driftsregnskapet, internsalg). Brutto driftsutgifter angir din kommunes samlede driftsutgifter til landbruksforvaltning, herav utgifter til egenproduksjon og/eller kjøp av landbrukstjenester fra andre kommuner eller etablerte samarbeid med andre kommuner.

\*\* Alle driftsutgiftene minus driftsinntektene = artene [(010. .480 + 590) minus ((600..895) - 728)]. (Lønn, sosiale utgifter, kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon, kjøp av tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon, overføringer) minus (salgsinntekter, overføringer med krav til motytelse - fratrukket momskompensasjon pålagt i investeringsregnskapet, overføringer uten krav til motytelse).

Side 5

END

Condition f('q17')=='2' || f('q18')=='3' || f('q18')=='4'

### Spørsmål om ressursbruk til kommunal landbruksforvaltning

**Spørsmål 5 (q8)** - Hvor mange personer (uavhengig av deres stillingsprosent) arbeider med kommunal landbruksforvaltning i din kommune?

*(Hvis kommunen du representerer har inngått en form for driftssamarbeid med andre kommuner er vi ute etter antall personer som kan tilskrives din kommune.)*

**Spørsmål 6 (q9)** - Hvor mange årsverk er knyttet opp til kommunal landbruksforvaltning i din kommune?

*(Hvis kommunen din har inngått en form for driftssamarbeid med én eller flere andre kommuner ber vi deg oppgi ditt anslag på hvor mange årsverk som kan tilskrives oppfølgingen i kommunen du representerer)*

Side 6

### Spørsmål om ressursbruk til kommunal landbruksforvaltning

**Spørsmål 7 (q10)** - Du har oppgitt at  $f(q9)$  årsverk er knyttet opp til kommunal landbruksforvaltning i din kommune. Hvordan fordeler disse årsverkene seg på følgende arbeidsoppgaver?

*Anslå omtrentlig fordeling av total tidsbruk innenfor landbruksforvaltningen på arbeidsoppgaver. Oppgi svar i prosent av total tidsbruk i løpet av året. Oppgi svar som prosentandeler av total tidsbruk i tabellen under.*

Saksbehandling og veiledning etter jordlov, konsesjonslov, skogbrukslov, odelslov, forpaktingslov og andre landbruksrelaterte lover	_____	%
Forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene i landbruket, herunder produksjonstilskudd, miljøvirkemidler, skogfond, nærings- og miljøtiltakstilskudd i skogbruket, velferds- og erstatningsordninger mv.	_____	%
Arbeid knyttet til landbruk og jordvern i tilknytning til saker etter plan- og bygningsloven.	_____	%

Saksbehandling og veiledning knyttet til landbruksrelatert miljø- og klimaarbeid	_____	%
Førstelinje for næringsutvikling knyttet til investeringer i tradisjonelt landbruk og bygdenæringer (f.eks. småskala matproduksjon, grønt reiseliv, bioenergi, Inn på tunet og annen landbruksbasert tjenesteproduksjon).	_____	%
Plan-, utviklings- og tilretteleggingsarbeid for landbruk og landbruksbasert næringsvirksomhet, herunder skogbruk og økologisk landbruk, samt bygdenæringer.	_____	%
Arbeidet knyttet til sikring av en tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, herunder klinisk veterinærvakt. Godtgjøring veterinærvakt.	_____	%
Administrasjon av landbruksforvaltning (personalansvar, rapportering, post/arkiv mv.)	_____	%

**Spørsmål 8 (q11)** - Dersom andelene over ikke summerer til 100 %, spesifiser hva den resterende tiden gikk med til?

Side 7

### Spørsmål om ressursbruk til kommunal landbruksforvaltning

**Spørsmål 9 (q12)** - Hvor mange av personene som jobber med landbruksforvaltning i kommunen arbeider også med andre administrative oppgaver (miljøvernoppgaver, vilt- og fiskeforvaltningsoppgaver, kommunaltekniske oppgaver, annet planarbeid mv.)? Oppgi antall personer her:

Side 8

CONDITION	f('q12').toNumber()>0	
	True	False
	Question Page7()	

**Spørsmål 10 (q13)** - Du har svart at en eller flere av personene som jobber med landbruksforvaltning i kommunen også jobber med andre administrative oppgaver. Skriv ned hvilke andre administrative oppgaver disse personene jobber med her:

Side 9

END

Condition f('q12').toNumber()>0

### Spørsmål om organiseringen av landbruksforvaltningen

**Spørsmål 11 (q14)** - Driftes din kommunes landbruksforvaltning i samarbeid med andre kommuner?

Velg kun ett av følgende svaralternativ:

- Nei, vi samarbeider ikke med andre kommuner om driften av landbruksforvaltningen
- Ja, vi samarbeider med én eller flere kommuner gjennom et administrativt vertskommunesamarbeid (kommuneloven §28-1b)
- Ja, vi samarbeider med en eller flere kommuner etter en vertskommunemodell med felles folkevalgt nemnd (kommuneloven § 28-1c)
- Ja, vi samarbeider med én eller flere kommuner gjennom at det er etablert en samkommune (kommuneloven §28-2)
- Ja, vi samarbeider med én eller flere kommuner gjennom andre organisasjonsformer enn de nevnt over

Side 10

CONDITION

f('q14')== '2' || f('q14')== '3'

True

False

Question Page9()

**Spørsmål 12 (q15)** - Du har oppgitt at din kommune samarbeider med én eller flere kommuner etter kommuneloven §28-1b eller §28-1c (Lov om vertskommuner). Er din kommune vertskommune i samarbeidet? Velg kun ett av følgende svaralternativ:

- Ja
- Nei

Side 11

END || Condition f('q14')==='2' || f('q14')==='3'

CONDITION || f('q14').toNumber()>='2'

True	False
Question Page10()	

**Spørsmål 13 (q16)** - Hvor mange kommuner samarbeider din kommune med? Oppgi antall kommuner her:

Side 12

END || Condition f('q14').toNumber()>='2'

CONDITION || f('q17')==='2'

True	False
Question Page11()	

**Spørsmål om føring av driftsutgifter til landbruksforvaltning i KOSTRA**

**Spørsmål 14 (q19)** - Du har tidligere i undersøkelsen oppgitt at du fører driftsutgifter til landbruksområdet på andre funksjonskontoer i tillegg til funksjonskonto 329 (Landbruk og landbruksbasert næringsutvikling). Utover å føre driftsutgifter på funksjon 329, hvilke funksjonskontoer fører din kommune driftsutgifter til landbruksforvaltning på?

Velg alle relevante svaralternativer:

- Funksjon 100 – Politisk styring og kontrollorganer
- Funksjon 120 – Administrasjon
- Funksjon 290 – Interkommunalt samarbeid (§§27/28a – samarbeid)
- Funksjon 301 - Plansaksarbeid
- Funksjon 320 – Kommunal næringsvirksomhet
- Funksjon 325 – Tilrettelegging og bistand for næringslivet
- Funksjon 360 - Naturforvaltning og friluftsliv
- Funksjon 365 – Kulturminnevern
- Andre funksjoner – spesifiser her: \_\_\_\_\_

Side 13

END	Condition f('q17')== '2'	
CONDITION	f('q18')== '3'	
	True Question Page12()	false

**Spørsmål 15 (q20)** - Du har tidligere i undersøkelsen oppgitt at du fører driftsutgifter til landbruksområdet på andre funksjonskontoer enn funksjonskonto 329 (Landbruk og landbruksbasert næringsutvikling). Hvilke funksjonskontoer fører din kommune driftsutgifter til landbruksforvaltning på?

*Velg alle relevante svaralternativer:*

- Funksjon 100 – Politisk styring og kontrollorganer
- Funksjon 120 – Administrasjon
- Funksjon 290 – Interkommunalt samarbeid (§§27/28a – samarbeid)
- Funksjon 301 – Plansaksarbeid
- Funksjon 320 – Kommunal næringsvirksomhet
- Funksjon 325 – Tilrettelegging og bistand for næringslivet
- Funksjon 360 – Naturforvaltning og friluftsliv
- Funksjon 365 – Kulturminnevern
- Andre funksjoner – spesifiser her: \_\_\_\_\_

Side 14

END	Condition f('q18')== '3'	
CONDITION	f('q12').toNumber()>0	
	True Question Page13()	false

**Spørsmål 16 (q21)** - Du har tidligere i undersøkelsen oppgitt at én eller flere av personene som jobber med landbruksforvaltning i kommunen også arbeider med andre administrative oppgaver. Hvordan gjøres jobben med å identifisere andelen av deres lønnsutgifter som inngår i kommunens utgifter til landbruksforvaltning?

Velg kun ett av følgende svaralternativ:

- Andelen er fastsatt i stillingsbeskrivelsen(-ene)
- Andelen beregnes med utgangspunkt i faktisk tidsbruk
- Andelen fastsettes skjønnsmessig
- Andelen fastsettes på annen måte – spesifiser her: \_\_\_\_\_

Side 15

END

Condition f('q12').toNumber()>0

**Til slutt**

**Spørsmål 17 (q22)** - Har du kommentarer til undersøkelsen, eller sitter på ytterligere informasjon du mener er relevant i denne sammenheng, er det fint om du noterer det ned her:



## Vedlegg E – Variabeldefinisjoner

Vi kan dele forklaringsvariablene inne i to typer: Faktorer som forklarer variasjoner i kommunenes bundne kostnader til landbruksforvaltning og faktorer som forklarer kommunenes prioriteringer av landbruksforvaltningen. I dette vedlegget begrenser vi oss til å gi definisjoner av variabler som forventes å påvirke kommunenes bundne kostnader. Faktorer som forklarer prioriteringer er definert i kapittel 8.

### E.1 Definisjon av faktorer som forklarer kommunenes bundne kostnader

*Antall aktive skogeiere.* Data fra Statens landbruksforvaltning. Antall skogeiere er antall skogfondskonti med en eller annen form for bevegelse på kontoen i løpet av året – det vil si avvikning eller investeringer.

*Antall jordbruksbedrifter.* Antall jordbruksbedrifter omfatter søkere av produksjonstilskudd i jordbruket per 31. august hvert år og med tillegg for enheter som ikke søker tilskudd.

*Antall erstatningssaker.* Data fra Statens landbruksforvaltning. Antall landbruks-erstatningssaker total og gjennomsnittlig antall erstatningssaker de siste fem år. Eventuelle spørsmål til statistikken kan rettes Statens landbruksforvaltning.

*Antall landbrukseiendommer.* Landbrukseiendommer i Landbruksregisteret per desember inneværende år. Vi har testet fire variabler:

- Landbrukseiendommer totalt – alle landbrukseiendommer med minst 5 dekar jordbruksareal og/eller minst 25 dekar produktivt skogareal
- Landbrukseiendommer med både jordbruks- og skogareal – alle landbrukseiendommer med minst 5 dekar jordbruksareal og minst 25 dekar produktivt skogareal
- Landbrukseiendommer med bare jordbruksareal – alle landbrukseiendommer med bare 5 dekar jordbruksareal eller mer
- Landbrukseiendommer med bare skogareal – alle landbrukseiendommer med bare 5 dekar jordbruksareal eller mer

Disse tre siste kulepunktene har vi mottatt av LMD og er antall eiendommer i 2010.

*Antall søknader om omdisponering av dyrkbar jord etter jordloven.* Variabelen angir antall omdisponeringssøknader etter jordloven og er hentet ut fra SSBs Statistikkbank under Jord, skog, jakt og fiskeri/Jordbruk/Kommunal forvaltning av landbruksarealer.

*Dyrkbar jord godkjent omdisponert etter jordloven.* Variabelen angir dyrkbar jord som er omdisponert etter jordloven i dekar og er hentet ut fra SSBs Statistikkbank under Jord, skog, jakt og fiskeri/Jordbruk/Kommunal forvaltning av landbruksarealer.

*Jordbruksareal.* Variabelen angir km<sup>2</sup> jordbruksareal i drift og omfatter fulldyrka areal, overflatedyrka areal og innmarksbeite. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

*Gjennomsnittlig vekst i folkemengde siste 3, 5 og 10 år.* Gjennomsnittlig vekst i folkemengde er beregnet med utgangspunkt i SSBs befolkningsstatistikk.

*Kommunenes totalareal.* Summen av kommunens landareal og ferskvannsareal målt i km<sup>2</sup>. Statistikk fra Statens kartverk.

*Landbrukskriteriet.* Landbrukskriteriet består av fire bakenforliggende kriterier. Disse er jordbruksareal, antall jordbruksbedrifter, antall landbrukseiendommer, og kommunens areal. Hver av disse fire kriteriene har en ulik vekt i beregningen av landbrukskriteriet ( $l$ ):

$$l = 0,3m + 0,2d + 0,4e + 0,1a$$

der  $m$  er jordbruksareal,  $d$  er antall jordbruksbedrifter,  $e$  er antall landbrukseiendommer,  $a$  er kommunens areal.

*Produktive skogarealer.* Variabelen angir produktive skogarealer i dekar og er hentet ut fra SSBs Statistikkbank under Jord, skog, jakt og fiskeri/Skogbruk/Kommunal forvaltning av landbruksarealer. Produktivt skogareal er skogareal som ved gunstige bestandsforhold i gjennomsnitt per år kan produsere minst 0,1 m<sup>3</sup> trevirke med bark.

*Søknader om produksjonstilskudd.* Data over antall søkere som har mottatt produksjonstilskudd ved søknadsomgangene i januar og august fra Statens landbruksforvaltning. Vi har testet tre variabler:

- Antall søkere om produksjonstilskudd, ila. året
- Antall søkere om produksjonstilskudd, i januar-omgangen
- Antall søkere om produksjonstilskudd, i august-omgangen

*Søknader om økologisk tilskudd.* Data over antall søkere som har mottatt tilskudd for økologisk produksjon ved søknadsomgangene i januar og august fra Statens landbruksforvaltning. Vi har testet fire variabler:

- Antall søkere som har mottatt økologisk husdyrtilskudd i januar
- Antall søkere som har mottatt økologisk husdyrtilskudd i august
- Antall søkere som har mottatt økologisk tilskudd, dvs. omleggingstilskudd og/eller økologisk arealtilskudd og/eller økologisk husdyrtilskudd, i august
- Antall søkere som har mottatt økologisk arealtilskudd, dvs. omleggingstilskudd og/eller økologisk arealtilskudd, i august

*Årlig hogstvolum (avvirkning).* Data fra Statens landbruksforvaltning. Avvirkningstillene er fastkubikkmeter industrivirke alle treslag. Ved er ikke medregnet og ville eventuelt medført en økning på grovt regnet 0,5 millioner kubikkmeter per år. Grunnen til at vi ikke har tatt med ved er at tallene for industrivirke harmonerer med avvirkningsstatistikken på SLFs hjemmesider.

## **E.2 Definisjon av faktorer som forklarer kommunenes prioriteringer**

*Andel bosatt spredtbygd.* Vi har beregnet andel bosatt spredtbygd i hver kommune ved å dele antall personer som er bosatt i spredtbygde områder, som vi har lastet ned fra SSBs statistikkbank under Befolkning/Folketall, på kommunens innbyggertall. Måletidspunktet for variabelen er 1. januar inneværende år.

*Andel senterpartipolitikere.* For å finne andel senterpartipolitikere i kommunestyret har vi delt antall senterpartirepresentanter i kommunestyret i hvert kommunestyre på totalt antall kommunestyrepolitikere. Dataene er lastet ned fra SSBs statistikkbank, og måletidspunktet er 1. januar inneværende år.

*Andel sysselsatt i landbruk.* Data fra Landbruks- og matdepartementet. Variabelen er beregnet ved å dele totalt antall sysselsatte i landbruk for 2010 på totalt antall sysselsatte i kommunen det samme år.

## Vedlegg F – Summarisk statistikk

Tabell F.1 under viser summarisk statistikk for forklaringsvariablene som er testet i den statistiske analysen.

**Tabell F.1 Summarisk statistikk over variabler som er testet**

Variabel	Antall obs.	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimumsverdi	Maksimumsverdi
Netto driftsutgifter	340	294,5	308,6	-46	2.113
Korrigerte frie inntekter	428	47.840	4.568	43.823	76.096
Landbrukskriteriet	428	0,07	0,06	0,0002	0,41
Antall jordbruksbedrifter	428	0,02	0,02	0	0,10
Produktive skogarealer	428	43,8	69,2	0	544,3
Jordbruksareal	428	0,005	0,004	0	0,022
Kommunenes totalareal	428	0,269	0,43	0,0006	3,32
Antall landbrukseiendommer	428	0,10	0,07	0,0002	0,37
Landbr.eiend. med både jordbruks- og skogar.	426	0,06	0,05	0	0,27
Landbr.eiend. med bare jordbruksareal	426	0,03	0,04	0,0001	0,29
Landbr.eiend. med bare skogareal	426	0,01	0,01	0	0,09
Søknader om prod.tilskudd, totalt	428	0,04	0,04	0	0,17
Søknader om prod.tilskudd, januar	428	0,02	0,02	0	0,08
Søknader om prod.tilskudd, august	428	0,02	0,02	0	0,09
Søknader om økologisk husdyrtilskudd, januar	420	0,0006	0,0009	0	0,0065
Søknader om økologisk husdyrtilskudd, august	420	0,0003	0,0007	0	0,0059
Søknader om økologisk tilskudd, august	420	0,001	0,0023	0	0,0190
Søknader om økologisk arealtilskudd, august	420	0,001	0,0021	0	0,0184
Gj. snittlig vekst i folkemengde, siste 3 år	428	0,63	0,98	-2,38	4,115
Gj. snittlig vekst i folkemengde, siste 5 år	427	0,52	1,00	-2,16	4,447
Gj. snittlig vekst i folkemengde, siste 10 år	425	0,20	0,95	-2,47	3,532
Dyrkbar jord godkjent omdisponert etter jordl.	427	0,0004	0,0025	0	0,0459
Antall søknader om omdisp. av jord etter jordl.	427	0,0008	0,0016	0	0,0215
Antall aktive skogeiere	428	0,012	0,018	0	0,126
Årlig hogstvolum (avvirkning)	428	4,00	7,71	0	62,59
Antall erstatningssaker	428	0,0003	0,0008	0	0,0104
Gj.snittlig erstatningssaker, siste 5 år	428	0,0007	0,0010	0	0,007
Andel bosatt spredtbygd	428	0,477	0,276	0	1,000
Andel senterpartipolitikere	427	0,151	0,130	0	0,619
Andel sysselsatt i landbruk	427	0,066	0,061	0	0,382

## Vedlegg G – Variabler som etter testing er utelatt

Tabellen under (tabell G.1) gir en oversikt over koeffisienter som er testet og utelatt. Kriteriene som ligger til grunn for at koeffisienten ikke skal være med i modellen er at koeffisienten har lav t-verdi eller har en høy korrelasjon med en av de tre variablene (antall jordbruksbedrifter, produktive skogarealer og korrigerede frie inntekter) i vår foretrukne modellversjon modell 4 (se tabell 9.1 og 9.2).

**Tabell G.1 Estimerte koeffisienter som er testet og utelatt for variabler som påvirker bundne kostnader, 2011 og 2012\***

Variabel	2011		2012	
	Koeff.verdi	T-verdi	Koeff.verdi	T-verdi
Jordbruksareal	163,6	0,03	116,35	2,40
Kommunenes totalareal	168,9	4,32	185,26	4,86
Antall landbrukseiendommer	507,2	2,43	738,4	3,69
Landbr.eiend. med både jordbruks- og skogareal	1.333,3	4,97	1.446,8	5,64
Landbr.eiend. med bare jordbruksareal	-477,7	1,63	-200,3	0,71
Landbr.eiend. med bare skogareal	-525,1	0,43	-670,3	0,55
Søknader om prod.tilskudd, totalt	4.272,0	2,43	6.440,8	3,23
Søknader om prod.tilskudd, januar	4.020,1	2,07	5.450,4	2,65
Søknader om prod.tilskudd, august	14.262,2	2,11	32.948,3	3,26
Søknader om økologisk husdyrtilskudd, januar	11.690,4	0,94	7.143,4	0,60
Søknader om økologisk husdyrtilskudd, august	33.299,2	2,12	19.071,5	1,27
Søknader om økologisk tilskudd, august	12.756,5	2,58	7.219,8	1,52
Søknader om økologisk arealtilskudd, august	13.407,4	2,59	7.491,0	1,50
Gj. snittlig vekst i folkemengde, siste 3 år	0,9	0,08	1,7	0,15
Gj. snittlig vekst i folkemengde, siste 5 år	-8,6	0,72	-2,9	0,25
Gj. snittlig vekst i folkemengde, siste 10 år	-12,5	0,92	-2,5	0,19
Dyrkbar jord godkjent omdisponert etter jordloven	1,9	1,54	0,38	0,51
Antall søknader om omdisp. av jord etter jordloven	3,3	1,55	0,94	0,63
Antall aktive skogeiere	760,2	0,91	1.039,6	1,38
Årlig hogstvolum (avvirkning)	-1,4	0,70	-4,6	2,24
Antall erstatningssaker	-1.699,5	0,47	677,0	0,06
Gj.snittlig erstatningssaker, siste 5 år	8.323,9	0,84	3.758,1	0,39
Sonekriteriet	-0,14	0,11	-0,23	0,18
Nabokriteriet	5,62	1,24	6,91	1,55

\* De estimerte koeffisientene er beregnet med utgangspunkt i modell 4 i tabell 9.1 i avsnitt 9.2, og er målt i løpende kroner. Kommunenes utgifter er lik netto driftsutgifter. Kilde: Vista Analyse

Som poengtert i avsnitt 8.3 kan andel bosatt spredtbygd, andel senterpartipolitikere i kommunestyret og andel sysselsatt i landbruk forklare kommunenes prioritering av landbruksforvaltningen. Siden alle tre variabler har en høy korrelasjon med antall jordbruksbedrifter, og derfor kan bidra til at vi får et multikorrelasjonsproblem, er de ikke inkludert i vår foretrukne modellversjon, omtalt som modell 4.

**Tabell G.2 Estimerte koeffisienter som er testet og utelatt for variabler som påvirker prioriteringer, 2011 og 2012\***

Variabel	2011		2012	
	Koeffisientverdi	T-verdi	Koeffisientverdi	T-verdi
Andel bosatt spredtbygd	113,98	2,28	116,35	2,40
Andel senterpartipolitikere	74,00	0,75	-37,60	0,39
Andel sysselsatt i landbruk	420,09	1,36	545,25	1,86

\* De estimerte koeffisientene er beregnet med utgangspunkt i modell 4 i tabell 9.1 i avsnitt 9.2, og er målt i løpende kroner. Kommunenes utgifter er lik netto driftsutgifter. Kilde: Vista Analyse

## Vedlegg H – Korrelasjonsmatrise\*

Tabellen under viser en korrelasjonsmatrise om alle variabler som er testet i den statistiske analysen av utgifter.

**Tabell H.1 Korrelasjonsmatrise over variabler som er testet, 2012\***

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
Landbrukskriteriet (1)	1,00																												
Antall driftsenheter (2)	0,65	1,00																											
Produktive skogarealer (3)	0,63	0,39	1,00																										
Dyrket areal (4)	0,59	0,90	0,39	1,00																									
Kommunenes totalareal (5)	0,90	0,41	0,60	0,37	1,00																								
Antall landbrukseieendommer (6)	0,85	0,67	0,50	0,61	0,53	1,00																							
Landbr.eiend. med både jordbruks- og skogar. (7)	0,70	0,66	0,57	0,59	0,43	0,82	1,00																						
Landbr.eiend. med bare jordbruksareal (8)	0,47	0,25	-0,01	0,24	0,30	0,57	0,02	1,00																					
Landbr.eiend. med bare skogareal (9)	0,50	0,33	0,59	0,28	0,31	0,60	0,55	0,11	1,00																				
Søknader om prod.tilskudd, totalt (10)	0,65	0,99	0,36	0,88	0,42	0,67	0,65	0,26	0,30	1,00																			
Søknader om prod.tilskudd, januar (11)	0,64	0,96	0,33	0,83	0,42	0,66	0,63	0,29	0,26	0,99	1,00																		
Søknader om prod.tilskudd, august (12)	0,65	1,00	0,39	0,90	0,41	0,67	0,66	0,24	0,32	0,99	0,96	1,00																	
Søknader om økologisk husdyrtilskudd, januar (13)	0,42	0,61	0,34	0,63	0,26	0,46	0,49	0,11	0,26	0,61	0,59	0,61	1,00																
Søknader om økologisk husdyrtilskudd, august (14)	0,30	0,48	0,31	0,55	0,20	0,30	0,38	-0,01	0,17	0,47	0,45	0,48	0,57	1,00															
Søknader om økologisk tilskudd, august (15)	0,44	0,57	0,36	0,60	0,34	0,40	0,41	0,11	0,21	0,55	0,52	0,57	0,61	0,78	1,00														
Søknader om økologisk arealtilskudd, august (16)	0,44	0,58	0,36	0,61	0,33	0,40	0,42	0,11	0,21	0,56	0,53	0,58	0,63	0,79	1,00	1,00													
Gj. snittlig vekst i folke mengde, siste 3 år (17)	-0,53	-0,34	-0,36	-0,30	-0,40	-0,56	-0,45	-0,32	-0,36	-0,35	-0,35	-0,34	-0,29	-0,15	-0,23	-0,23	1,00												
Gj. snittlig vekst i folke mengde, siste 5 år (18)	-0,60	-0,40	-0,37	-0,34	-0,45	-0,62	-0,50	-0,37	-0,35	-0,40	-0,40	-0,39	-0,31	-0,19	-0,27	-0,27	0,92	1,00											
Gj. snittlig vekst i folke mengde, siste 10 år (19)	-0,64	-0,44	-0,35	-0,37	-0,47	-0,67	-0,50	-0,46	-0,36	-0,45	-0,45	-0,43	-0,32	-0,21	-0,31	-0,31	0,85	0,94	1,00										
Dyrkbar jord godkjent omdisponert etter jordl. (20)	0,11	0,06	0,12	0,14	0,07	0,12	0,12	0,03	0,10	0,04	0,01	0,06	-0,03	0,02	0,10	0,09	-0,11	-0,12	-0,12	1,00									
Antall søknader om omdisp. av jord etter jordl. (21)	0,36	0,33	0,07	0,38	0,25	0,38	0,27	0,28	0,18	0,34	0,34	0,34	0,26	0,19	0,36	0,36	-0,17	-0,21	-0,27	0,19	1,00								
Antall aktive skogeiere (22)	0,43	0,43	0,68	0,42	0,30	0,45	0,60	-0,13	0,62	0,38	0,31	0,43	0,32	0,34	0,35	0,35	-0,24	-0,23	-0,22	0,19	0,05	1,00							
Arilg hogstvolum (avvirkning) (23)	0,31	0,28	0,67	0,32	0,21	0,32	0,40	-0,08	0,56	0,21	0,13	0,28	0,21	0,21	0,21	0,22	-0,20	-0,18	-0,16	0,34	-0,01	0,79	1,00						
Antall erstatningssaker (24)	0,01	0,05	0,00	0,09	-0,04	0,06	0,11	-0,04	0,04	0,02	-0,01	0,05	0,04	0,06	0,07	0,07	0,01	-0,03	-0,01	0,05	0,00	0,07	0,06	1,00					
Gj. snittlig erstatningssaker, siste 5 år (25)	0,29	0,41	0,22	0,43	0,13	0,37	0,37	0,13	0,19	0,38	0,35	0,40	0,29	0,21	0,25	0,26	-0,20	-0,23	-0,27	0,03	0,34	0,19	0,14	0,51	1,00				
Korrigerte frie inntekter (26)	0,56	0,14	0,16	0,12	0,58	0,40	0,17	0,48	0,13	0,16	0,18	0,13	0,10	0,10	0,16	0,15	-0,34	-0,39	-0,48	0,04	0,23	-0,01	-0,07	-0,04	0,12	1,00			
Andel bosatt spredtbygd (27)	0,73	0,67	0,46	0,61	0,45	0,86	0,69	0,53	0,48	0,66	0,64	0,66	0,43	0,32	0,39	0,40	-0,40	-0,48	-0,53	0,10	0,35	0,42	0,29	0,07	0,36	0,33	1,00		
Andel senterpartipolitikere (28)	0,44	0,67	0,34	0,63	0,25	0,50	0,56	0,09	0,34	0,66	0,62	0,67	0,42	0,38	0,37	0,38	-0,27	-0,30	-0,34	0,01	0,10	0,42	0,29	0,17	0,36	0,05	0,49	1,00	
Andel sysselsatt i landbruk (29)	0,61	0,86	0,43	0,87	0,40	0,62	0,60	0,24	0,32	0,85	0,82	0,86	0,58	0,50	0,52	0,53	-0,30	-0,33	-0,37	0,09	0,36	0,46	0,31	0,03	0,36	0,16	0,62	0,60	1,00

\*Korrelasjonene er beregnet for de kommunene vi har utgiftstall for, dvs. for 340 av 428 kommuner.







## **Vista Analyse AS**

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

**Vista Analyse AS**  
**Meltzersgate 4**  
**0257 Oslo**

**post@vista-analyse.no**  
**vista-analyse.no**