

■ ■ ■ LARS-ERIK BORGE OG TORBERG FALCH:

Utbyggingsavgifter: Effektiv finansiering av kommunal infrastruktur?*

Utbyggingsavgifter benyttes i økende grad til å finansiere kommunenes infrastrukturinvesteringer i forbindelse med utbygging av nye boligområder. Utbyggingsavgifter er blitt mer omstridte fordi de ikke bare benyttes til å finansiere investeringer i teknisk infrastruktur, men også investeringer i sosial infrastruktur. I denne kommentaren viser vi hvordan utbyggingsavgifter kan studeres og forstås med et økonomisk analyseverktøy. Vi argumenterer for at utbyggingsavgifter kan bidra til mer effektiv finansiering av teknisk og sosial infrastruktur enn tradisjonell finansiering over kommunebudsjettet, men at det ikke nødvendigvis er optimalt å sette avgiftene så høyt at de fullfinansierer ny infrastruktur.

1. Innledning

Utbyggingsavtaler og utbyggingsavgifter er viet betydelig oppmerksomhet i den offentlige debatt den senere tid, blant annet var det en rekke oppslag i Aftenposten i februar i år. Den 2. februar kan vi lese at Bærum kommune krever «boligrabatt» for at nye utbyggingsprosjekter skal kunne starte opp. Boligrabatt innebærer at inntil en fjerdepart av leiligh-

tene i store prosjekter skal selges til under markedspris. Kjøperne pekes ut av kommunen, og på denne måten skal utbyggerne bidra til å oppfylle kommunens sosiale boligprofil. Den 5. februar er Bærum kommune kilde til nytt oppslag. Fornebu Boligspår reagerer på at kommunen krever en engangsinnbetaling på 150.000 kroner per leilighet. Beløpet skal finansiere halvparten av den sosiale infrastrukturen, nærmere bestemt skoler, barnehager, eldreomsorg, bibliotek og kirke. Utbyggeren frykter at kommunens krav vil forsinke den planlagte utbyggingen på Fornebu. Bærum er bare én av mange kommuner som har innført denne type virkemiddel i boligpolitikken. Det vises til Raustøl (2002) for en oppdatert kartlegging av situasjonen i Oslo-området.

Omtrent samtidig la Boligutvalget (NOU 2002: 2) fram sin utredning. Utredningen omhandler blant annet kommunenes rolle i boligpolitikken. For å stimulere til økt boligbygging foreslås det at kommunene gis et tilskudd på 20.000 kroner per nyprodusert bolig. I sin oppsummering av utredningen skriver Rødseth (2002) at utbyggingsavgifter «er eit område der fleire samfunnsøkonomiske analyser vil vera til stor nytte». Forslaget om et særskilt boligtilskudd til kommunene har mange likhetstrekk med kravene fra såkalte «vekstkommuner» om at deres utgifter til investeringer i sosial infrastruktur kompenseres gjennom overførings-systemet, for eksempel ved at befolkningsvekst legges inn som kriterium.

Stridstemaet i debatten er ikke at utbyggere av nye boligområder pålegges å bidra til utbygging eller finansiering av kommunal infrastruktur. Utbyggingsavgifter har lenge vært benyttet i forbindelse med investeringer i teknisk infrastruktur (veg, vann, kloakk mv). Det nye er at de også benyttes for investeringer i sosial infrastruktur. Når et utbyggingsprosjekt ses i sammenheng med bruken av den samlede infrastrukturen, får utbyggingsavgiftene større betydning og framstår som et alternativ til mer tradisjonell finansiering av kommunesektoren.

* Kommentaren er basert på et prosjekt om utbyggingsavtaler og utbyggingsavgifter utført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Vi har hatt glede av diskusjoner med Jørn Rattsø (som også deltok i prosjektet) og ansatte i departementet, samt kommentarer fra Leo Andreas Grünfeld. Ingen av de nevnte er ansvarlige for de synspunkter som kommer til uttrykk i artikkelen.



Lars-Erik Borge er førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

Torberg Falch er førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

Kommunale utbyggingsavtaler og utbyggingsavgifter har stor faglig interesse, både blant økonomer og jurister. Fra en juridisk synsvinkel er det koblingen mellom utbyggingsavtaler og kommunens behandling av reguleringsplaner som fanger interesse. Jussprofessor Eivind Smith gir uttrykk for sitt syn på problemstillingen i Aftenposten 7. februar: «Det kan ikke godtas at kommunene på denne måten selger sin godkjennelse av reguleringen».

Bruk av utbyggingsavgifter i lokal regulering av boligbygging er ikke noe særnorsk fenomen. I følge Gyorku (1991) ble avgifter for sosial infrastruktur introdusert i USA på slutten av 1970-tallet. En spørreundersøkelse i 1989 viste at 37 prosent av kommunene praktiserte en slik avgift, og at de i størst grad ble brukt i California som er den delstaten som har opplevd størst befolkningsvekst de siste 30 årene. I Storbritannia har det vært praktisert utbyggingsavtaler som kan inkludere avgifter for sosial infrastruktur og som kan stille krav om utbygging av spesielle boliger (Bramley 1993).

I denne kommentaren vil vi diskutere utbyggingsavgifter fra en økonomisk synsvinkel. Dette virkemidlet må forstås som en del av kommunens politikk for å styre og regulere boligbyggingen, og del 2 gir en generell diskusjon av årsaker til at boligbygging bør reguleres. I del 3 presenterer vi en stilisert modellanalyse av hvordan utbyggingsavgifter påvirker boligbygging, befolkningsutvikling og samfunnsøkonomisk effektivitet. I del 4 trekkes enkelte implikasjoner for den norske debatten. Vi diskuterer om utbyggingsavgifter vil øke eller redusere boligbyggingen, hvilke kostnader de bør inkludere, og om statlige overføringer kan være et alternativ. Hovedformålet med kommentaren er å presentere hvordan slike avgifter kan studeres og forstås med et økonomisk analyseverktøy. Vi argumenterer for at utbyggingavgifter kan være en effektiv finansieringsform fordi de bidrar til bedre samsvar mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader ved utbygging. Men dersom kommunen fortsatt har gjeld knyttet til eldre infrastrukturutbygginger, bør utbyggingsavgiftene settes lavere enn kostnadene ved nye utbygginger.

2. Hvorfor bør boligbygging reguleres?

I utgangspunktet kan man tenke seg at grunneiere og utbyggingselskaper står fritt til å utforme boligprosjekter etter egne økonomiske interesser. Vil det gi en ønsket boligutvikling med tilhørende befolknings- og kommuneutvikling? Svaret er avhengig av om boligbygging påvirker andre forhold enn det utbyggerne tar hensyn til i sine kalkyler. Hvis utbyggerne ikke tar hensyn til konsekvensene for eksisterende innbyggere i en kommune, vil ønsket kommuneutvikling avvike fra utbyggernes interesser fordi boligprosjekter innebærer økt belastning på eksisterende infrastruktur, for eksempel ved at det blir mindre grøntareal. Hvis utbygging ikke reguleres, vil slike virkninger ikke framstå som kostnader i utbyggerens kalkyler. Slike eksterne virkninger kan i denne sammenhengen kalles trengselskostnader.

Brueckner (2000) argumenterer for at det er tre grunnleggende trengselskostnader ved boligbygging som kan motivere offentlig regulering. For det første vil grunneiere

og utbyggingselskaper ikke ta hensyn til den sosiale verdien av ubebygde områder. Utbyggerne vil ta hensyn til betalingsvilligheten for ubebygde grøntområder hos potensielle kjøpere, men ikke de negative effektene av tettere bebyggelse for eksisterende innbyggere.

For det andre vil økt boligbygging belaste den tekniske infrastrukturen i et område. Det vil blant annet gi økt biltrafikk. I områder hvor det i utgangspunktet er køtendenser på veiene, vil køene øke, noe som påfører eksisterende brukere en ekstra (tids)kostnad.

For det tredje vil behovet for sosial infrastruktur øke med befolkningsveksten som følger utbygging. Boligbygging krever ikke bare lokal teknisk infrastruktur som veier og vann- og kloakkopplegg i boligfeltet, men også utbygging av barnehager, skoler, pleieinstitusjoner og lignende. Sosial infrastruktur krever en investering, altså en kostnad utover vanlig drift av kommunale tjenester. Mens man kan anta at driften av kommunale tjenester finansieres av overføringer og skatteinntekter der nye og gamle innbyggere bidrar likt, er det ikke tilfellet for investeringer. Nye investeringer knyttes til boligbygging som utbyggerne ikke betaler må finansieres ved høyere skatte- og avgiftsnivå eller lavere tjenestetilbud i kommunen, enten på investeringstidspunktet eller senere. Boligbygging som øker behovet for nyinvesteringer vil derfor belaste eksisterende innbyggere hvis utbyggerne ikke fullfinansierer slike investeringer.

3. En enkel modellanalyse av utbyggingsavgifter

Vi vil her gå relativt grundig gjennom en modell som vil belyse konsekvensene av ulike finansieringsformer av infrastrukturinvesteringer. Modellen bygger i hovedsak på Brueckner (1997), som fokuserer på hvordan befolkningsveksten i en kommune påvirkes av finansieringsform og hva som er den samfunnsøkonomisk mest effektive finansieringsformen. Vi vil her skille mellom to finansieringsformer, utbyggingsavgifter og tradisjonell finansiering over kommunebudsjettet.

I analysen antas det at standarden på infrastrukturen er den samme i alle deler av kommunen. Det innebærer blant annet at innbyggerne i nye boligområder har tilgang på like god infrastruktur som innbyggerne i eldre boligområder. Kostnadene ved å tilby teknisk og sosial infrastruktur benevnes $C[z,n]$ der z er den gitte standarden på den kommunale infrastrukturen og n er antall innbyggere. Kostnadene øker både med standarden på infrastrukturtilbudet og med antall innbyggere.

Flere innbyggere krever utbygging av nye boligområder. Gitt at hver ny innbygger legger beslag på en enhet land, er den samfunnsøkonomiske kostnadene per enhet land ved å bygge ut ny infrastruktur gitt ved den deriverte av kostnadsfunksjonen, som benevnes $C_n[z,n]$. Denne marginalkostnaden er å tolke som nødvendige kostnader for å opprettholde standarden på teknisk og sosial infrastruktur som følge av en økning i antall innbyggere, altså de økte trengselskostnadene.

Utbyggingsavgifter innebærer at utbyggeren må betale en avgift til kommunen for å kunne bygge ut et nytt boligområde eller at han forplikter seg til å bygge ut nødvendig infra-

struktur for egen regning. Avgiften tilsvarer kostnadene ved å bygge ut ny infrastruktur, dvs $C_n[z, n]$. Finansiering over kommunebudsjettet kan formuleres som at kommunen utsteder evigvarende obligasjoner for å finansiere infrastrukturutbygginger. Renteutgiftene på obligasjonsgjelda, $iC[z, n]$ der i er renta, belastes de årlige kommunebudsjettene.

Det antas perfekt mobilitet og at boligprisene tilpasses slik at innbyggerne er indifferente mellom å bo i den kommunen vi betrakter og andre kommuner. Når infrastrukturutbygging finansieres over kommunebudsjettet, kan denne migrasjonslikevekten skrives som:¹

$$r(t, x) = y(t) - u(t) - kx - i \frac{C[z, n(t)]}{n(t)} \quad (1)$$

Her er $r(t, x)$ den leiepris utbygger kan oppnå på tidspunkt t for en bolig med avstand x til kommunesenteret. Videre er $y(t)$ den inntekten man oppnår ved å arbeide i kommunen, $u(t)$ det nyttenivået som kan oppnås i andre kommuner, x avstanden til kommunesenteret og k en positiv parameter som gir uttrykk for reisekostnadene. Det siste leddet på høyre side er renteutgiften på den kommunale obligasjonsgjelda som finansierer infrastrukturutbyggingen.

Relasjon (1) gir uttrykk for at leieprisen på enhver lokalisering tilpasses slik at nyttenivået $[y(t) - r(t, x) - kx - iC/n]$ blir sammenfallende med det nyttenivå som kan oppnås utenfor kommunen $[u(t)]$. Det framgår at leieinntektene per enhet land avtar med økende avstand til kommunesenteret og med størrelsen på renteutgiftene knyttet til obligasjonsgjelda. Større avstand til kommunesenteret betyr høyere reisekostnader som må kompenseres gjennom lavere leie. Økte renteutgifter betyr isolert sett at det kommunale tjenestetilbudet blir dårligere eller skattenivået høyere. Kommunen blir mindre attraktiv som bosted, noe som må kompenseres gjennom lavere leiepris for å gjenopprette migrasjonslikevekten. At høy kommunal gjeld reduserer eienomsverdiene i kommunen er et eksempel på såkalt kapitalisering (Oates 1969).

Det er en underliggende forutsetning at den kommunen som studeres blir mer attraktiv over tid, dvs at $y(t)$ vokser raskere enn $u(t)$, og det er dette som driver befolkningsveksten i kommunen. Modellen pretenderer ikke å gi noen forklaring på hvilke mekanismer som bidrar til at byen vokser over tid. Formålet med analysen er å studere finansiering av kommunal infrastruktur i kommuner hvor det er en underliggende vekst i befolkningen.

For at befolkningen skal kunne vokse, må utbyggere konvertere landareal til boligformål. Ved slik konvertering påløper private utbyggingskostnader D per enhet land. Disse kostnadene er irreversible og omfatter opparbeidelse av tomt og oppføring av bolig. På hvert tidspunkt t gjelder en arbitrasjebetingelse som sier at den løpende avkastningen på det siste (marginale) boligprosjektet skal være lik alternativ avkastning på landarealet. Når det tas hensyn til mulige utbyggingsavgifter, kan denne arbitrasjebetingelsen skrives som:²

$$r[t, n(t)] - iD - iC_n[z, n(t)] = r_A \quad (2)$$

Uttrykket på venstre side av likhetstegnet gir uttrykk for den løpende avkastningen i det marginale boligprosjektet, mens

r_A er alternativ avkastning på landarealet. Den løpende avkastningen i boligprosjektet er lik leieinntektene fratrukket rentekostnadene knyttet til private utbyggingskostnader og kommunal utbyggingsavgift. Utbyggeren venter med å konvertere areal til boligformål inntil denne arbitrasjebetingelsen oppfylt. Etter at utbyggingen har funnet sted, vil leieinntektene øke fordi inntektsnivået i kommunen vokser raskere enn i resten av økonomien. Følgelig vil den løpende avkastningen bli høyere enn alternativ avkastning. Meravkastningen er størst for boligområder som ligger nært kommunesenteret.

Ved å kombinere (1) og (2) får man relasjoner som bestemmer befolkningsutviklingen i kommunen i tilfellene der infrastrukturutbygging finansieres over kommunebudsjettet (3a) og ved utbyggingsavgifter (3b). I det første tilfellet bortfaller leddet iC_n i (2), mens i det siste tilfellet bortfaller iC/n i (1).

$$y(t) - u(t) - kn(t) = r_A + iD + i \frac{C[z, n(t)]}{n(t)} \quad (3a)$$

$$y(t) - u(t) - kn(t) = r_A + iD + iC_n[z, n(t)] \quad (3b)$$

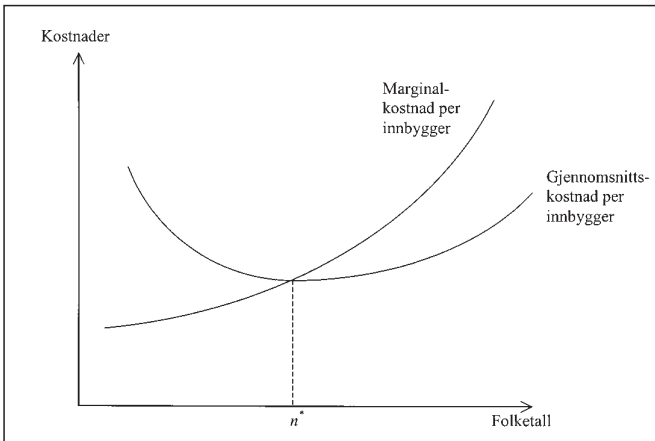
Det framgår at renteutgiftene på obligasjonsgjelda og utbyggingsavgifter inngår på kvalitativt samme måte. Mens utbyggingsavgifter inngår direkte i utbyggerens lønnsomhetskalkyler, har lånefinansiering på kommunens hånd en mer indirekte effekt ved at betalingsvilligheten til potensielle innbyggere reduseres. Ved bruk av utbyggingsavgifter styres boligbygging og befolkningsutvikling av marginale infrastrukturkostnader (C_n), mens de ved finansiering over kommunebudsjettet styres av gjennomsnittlige utbyggingskostnader (C/n). Forskjell i utbyggingstakt, og dermed innbyggertall, mellom de to finansieringsformene har derfor sammenheng med at marginalkostnaden er forskjellig fra gjennomsnittskostnaden.

I kommunaløkonomisk litteratur antas det ofte at kostnadsstrukturen er U-formet, se for eksempel Rubinfeld (1987). Det innebærer at gjennomsnittskostnaden først avtar med økende innbyggertall, når deretter et minimum, for så å øke med økende innbyggertall. I figur 1 er n^* det innbyggertallet som minimerer gjennomsnittlig infrastrukturkostnad. Den marginale infrastrukturkostnaden er også tegnet inn i figuren. Den marginale infrastrukturkostnaden er lavere enn gjennomsnittskostnaden når $n < n^*$, og høyere enn gjennomsnittskostnaden når $n > n^*$.

Den U-formede kostnadsstrukturen kan begrunnes med utgangspunkt i kostnadsdeling og trengselseffekter. Når det blir flere innbyggere i kommunen, kan infrastrukturkostnadene deles på flere. Denne kostnadsdelingseffekten trekker mot at gjennomsnittlig infrastrukturkostnad avtar med økende innbyggertall. På grunn av trengselseffekter [$C_n > 0$] vil det imidlertid være nødvendig å bygge ut ny infrastruktur for å opprettholde standarden. Dette trekker isolert sett i retning av at gjennomsnittlig infrastrukturkost-

¹ Vi antar her at innbyggerne er leietakere, men viser nedenfor at mekanismene er de samme når innbyggerne er selveiere.

² Vi har her utnyttet at $x(t) = n(t)$ fordi hver innbygger konsumerer en enhet land.

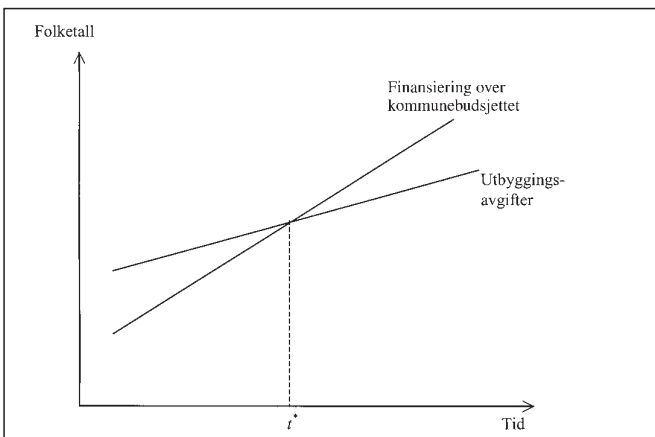


Figur 1. U-formet struktur på infrastrukturkostnader

nad øker med økende innbyggertall. I figur 1 er det altså lik at kostnadsdelingseffekten dominerer når $n < n^*$, mens trengselseffekten dominerer når $n > n^*$.

Siden det forutsettes at byen vokser, vil den på et eller annet tidspunkt nå en befolkning n^* . Da vil marginal infrastrukturkostnad være lik gjennomsnittlig infrastrukturkostnad, og de to likevektsbetingelsene (3a) og (3b) er sammenfallende. Følgelig vil begge finansieringsformer gi en befolkning n^* på et bestemt tidspunkt t^* .

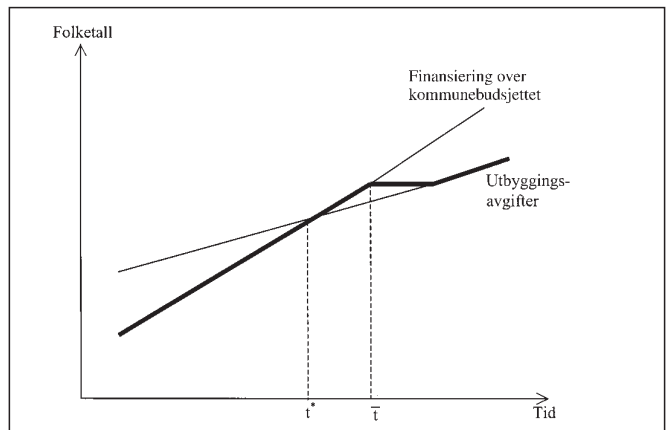
På tidligere tidspunkt enn t^* vil utbyggingsavgifter gi en større befolkning enn rentekostnadsdeling. Det har sammenheng med at den marginale infrastrukturkostnaden da er lavere enn den gjennomsnittlige, slik at utbyggingsavgifter gir utbyggere sterkere insentiver til å konvertere areal til boligformål. Tilsvarende vil utbyggingsavgifter gi en mindre befolkning enn rentekostnadsdeling på senere tidspunkt enn t^* . Da er den marginale infrastrukturkostnaden høyere enn den gjennomsnittlige, slik at utbyggingsavgifter gir utbyggere svakere insentiver til å konvertere areal til boligformål. De to finansieringsformene vil følgelig gi en befolkningsutvikling som illustrert i figur 2. Figur 2 her.



Figur 2. Befolkningsutvikling ved utbyggingsavgifter og finansiering over kommunebudsjettet

I modellen vil virkningene av at det innføres utbyggingsavgifter avhenge av om endringen i finansieringsform skjer

før eller etter tidspunkt t^* . Før tidspunkt t^* vil innføring av utbyggingsavgifter gjøre det mer attraktivt for utbyggere å konvertere areal til boligformål siden den marginale infrastrukturkostnaden er lavere enn den gjennomsnittlige. Dette leder først til en kortvarig byggeboom, men deretter vil befolkningen vokse langsommere enn ved finansiering over kommunebudsjettet. Innføring av utbyggingsavgifter etter t^* vil gjøre det mindre attraktivt å konvertere areal til boligformål siden de marginale infrastrukturkostnadene er lavere enn de gjennomsnittlige. Befolkningsveksten vil midlertidig stoppe opp, og når den tar seg opp igjen vil befolkningen vokse langsommere enn ved finansiering over kommunebudsjettet. Dette tilfellet er illustrert i figur 3 hvor utbyggingsavgifter innføres på tidspunkt \bar{t} .



Figur 3. Overgang fra finansiering over kommunebudsjettet til utbyggingsavgifter

Vil noen av de to finansieringsformene, og i så fall hvilken, gi en befolkningsutvikling som er samfunnsøkonomisk effektiv? Spørsmålet om samfunnsøkonomisk effektivitet handler om hvor folk skal bo. Hvor mange skal bo i den kommunen vi betrakter og hvor mange skal bo i resten av landet?

I modellen over er innbyggerne perfekt mobile og de oppnår et nyttenivå $u(t)$ uansett hvor de bor. Følgelig vil den samfunnsøkonomiske befolkningsutviklingen være den som maksimerer landverdiene i den kommunen vi betrakter. Brueckner (1997) viser at den samfunnsøkonomisk effektive befolkningsutvikling er sammenfallende med den befolkningsutvikling som genereres av utbyggingsavgifter som tilsvarer de marginale utbyggingskostnadene. Dette resultatet har en grei intuisjon: En utbyggingsavgift som tilsvarer de marginale infrastrukturkostnadene sikrer at utbyggenes kalkyler baseres på de samlede samfunnsøkonomiske kostnader ved utbygging. De samfunnsøkonomiske kostnadene består av alternativverdien på utbygd areal, private utbyggingskostnader og trengselseffekter for eksisterende innbyggere. I forhold til tradisjonell finansiering over kommunebudsjettet, vil utbyggingsavgifter i større grad kanalisere befolkningsveksten mot kommuner hvor trengselskostnadene er lave.

Det er viktig å presisere at den optimale utbyggingsavgiften er lik de marginale utbyggingskostnadene knyttet til

både teknisk og sosial infrastruktur. Prinsippet er at eksisterende innbyggere ikke skal påføres negative konsekvenser av utbyggingen, og da går det ikke noe naturlig skille mellom teknisk og sosial infrastruktur.

Selv om utbyggingsavgifter maksimerer de samlede landverdiene i kommunen, vil ikke slik finansiering øke verdien av all eiendom i kommunen. Dette kan illustreres ved å ta utgangspunkt i figur 3 hvor finansieringsregelen endres fra rentekostnadsdeling til utbyggingsavgifter etter t^* . Dette vil opplagt være en fordel for utbyggerne av eldre boligområder. Det skyldes at betalingsvilligheten for å leie eldre boliger øker når leietagerne slipper å bidra til finansieringen av nye boligområder med dyr infrastruktur. Finansieringsendringen vil imidlertid gi et tap for eierne av land som ikke er bygd ut til boligformål før t^* . I tillegg til at de nå må dekke alle utgifter til utbygging av infrastruktur, vil utbyggingen komme på et senere tidspunkt fordi befolkningsveksten reduseres.

4. Implikasjoner for den norske debatten

Modellen som ble presentert foran forutsetter at land og boliger er eid av interesser utenfor kommunen, og at innbyggerne er leietakere. Dette er ikke den typiske situasjonen i Norge hvor de fleste er selveiere. Hvordan modifieres analysen dersom vi antar at utbyggere i stor grad selger boligene etter utbygging og at de fleste innbyggere er selveiere?

Fordi innbyggerne er selveiere, må fokus rettes mot boligpris i stedet for leiepris. Utbyggere vil kreve en pris som er lik nåverdien av framtidige leieinntekter. I flyttelikeveksten for selveiere vil brukerpris på bolig derfor inngå i stedet for leiepris. Brukerprisen tar hensyn til rentekostnader og forventet prisendring på boligeiendommer. Disse modifikasjonene vil ikke gi andre resultater når det gjelder effekten av finansieringsform på befolkningsutvikling. Derfor vil utbyggingsavgifter fortsatt gi en samfunnsøkonomisk effektiv bolig- og befolkningsutvikling fordi de gir samsvar mellom private- og samfunnsøkonomiske kostnader ved boligutbygging.

Modifikasjonene får imidlertid konsekvenser for hvilke aktører som blir berørt av en overgang fra finansiering over kommunebudsjettet til utbyggingsavgifter.³ De opprinnelige grunneierne av allerede utbygde boligområder vil ikke bli berørt siden de solgte seg ut til en pris som var basert på fortsatt finansiering over kommunebudsjettet.⁴ I stedet er det de nye eierne av boligene, dvs kommunens innbyggere, som berøres. Selveierne vil oppleve at boligverdiene øker dersom utbyggingsavgifter innføres etter t^* .

Økt eller redusert boligbygging?

Vi får nå en plausibel forklaring med hensyn til når utbyggingsavgifter vil bli innført. Selveierne som rimeligvis utgjør majoriteten av kommunens velgere, vil holde fast på finansiering over kommunebudsjettet så lenge det er i deres interesse. Det er en fordel for eksisterende selveiere å finansiere nye utbygginger over kommunebudsjettet så lenge kostnadene ved å bygge ut ny infrastruktur er lavere enn gjennomsnittskostnaden for eksisterende infrastruktur.

Følgelig vil ikke utbyggingsavgifter bli innført så lenge antall innbyggere er lavere enn n^* .⁵ Det er først når innbyggertallet er høyere enn n^* , slik at kostnadene ved å bygge ut ny infrastruktur er høyere enn gjennomsnittskostnaden for eksisterende infrastruktur, at en overgang til utbyggingsavgifter vil gi gevinst for eksisterende selveiere. Det er altså grunn til å forvente at utbyggingsavgifter først og fremst vil bli tatt i bruk i pressområder med betydelige trengselseffekter. Dette er i tråd med hva vi observerer i Norge hvor det særlig er kommuner i det sentrale østlandsområdet som benytter slike avgifter. Og modellanalysen predikerer at de i så fall vil bidra til å begrense boligbygging og befolkningsvekst sammenliknet med fortsatt finansiering over kommunebudsjettet.

Det er en svakhet ved dette resonnementet at det ikke tar hensyn til alternative virkemidler for å påvirke boligbygging og befolkningsutvikling. I de fleste land, også i Norge, er arealregulering og omregulering av areal til boligformål et kommunalt ansvar. La oss derfor tenke oss at kommunene ikke har anledning til å benytte utbyggingsavgifter, men at de kan regulere omfanget av boligbyggingen direkte. Innbyggere i pressområder (definert ved $n > n^*$) vil da ha interesse av å begrense boligbyggingen gjennom en streng reguleringspolitikk. Innføring av utbyggingsavgifter kan føre til en mer liberal reguleringspolitikk, og i så fall kan de stimulere boligbyggingen til tross for at de privatøkonomiske kostnadene ved utbygging øker.

Hvor høye bør utbyggingsavgiftene være?

I modellanalysen var det alltid optimalt å sette utbyggingsavgiften lik marginalkostnaden ved infrastrukturutbygging. Det hadde blant annet sammenheng med den noe urealistiske forutsetningen at nye innbyggere ikke bidrar til å finansiere renteutgiftene knyttet til tidligere infrastrukturutbygginger. Det lar seg vanskelig gjøre når opplåningen har skjedd på kommunens hånd. Dersom nye innbyggere tar del i finansieringen av renteutgiftene på samme måte som eksisterende innbyggere, bør utbyggingsavgiften settes lavere enn den marginale infrastrukturkostnaden. Hovedprinsippet for samfunnsøkonomisk effektivitet er imidlertid som før: Nye innbyggere skal betale «inngangsbillett» som tilsvarer de marginale infrastrukturkostnadene. Det innebærer at utbyggingsavgiften må settes lik marginal infrastrukturkostnad fratrukket den del av kommunens lånegjeld (per innbygger) som er knyttet til tidligere infrastrukturutbygginger.

Hensikten med denne rabatten er tilsynelatende å unngå at nye boligkjøpere betaler «dobbel opp» for infrastrukturinvesteringer. Det er imidlertid ikke dette som er det sentrale poenget. Nye boligkjøpere vil uansett ikke bære belastningen ved lånegjelden knyttet til tidligere infrastruktur siden

³ Fordelingen av utbyggingsavgift mellom tomteselger og boligkjøper diskuteres ikke her, men er simulert i Borge, Falch og Rattsø (2002).

⁴ Det antas at overgangen fra finansiering over kommunebudsjettet til utbyggingsavgifter er uventet.

⁵ Resonnementet forutsetter at nye selveiere, som er ilagt utbyggingsavgift, ikke bidrar til å finansiere renteutgiftene knyttet til tidligere infrastrukturinvesteringer. I praksis kan det være vanskelig å gjøre et slikt skille mellom kommunens innbyggere. Vi kommer tilbake til hvordan dette vil påvirke størrelsen på den optimale utbyggingsavgiften.

gjelden kapitaliseres inn i boligprisene, jf relasjon (2). Det er utbygger som må bære belastningen i form av lavere pris på nye boliger.⁶ Problemet er at utbyggere, på grunn av utbyggingsavgift og kapitalisering av gammel gjeld, utsetter utbygging av nye boligområder til et senere tidspunkt enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Er statlige overføringer et alternativ?

I den norske debatten har flere tatt til orde for at såkalte vekstkommuner bør få økte statlige overføringer. Argumentet er at kommuner som opplever stor innflytting og sterkt økende innbyggertall vil ha store utgifter knyttet til investeringer i sosial infrastruktur. Dette bør staten kompensere, for eksempel ved at befolkningsvekst legges inn som kriterium i overføringssystemet. Boligutvalget lanserer et lignende forslag: Kommunene bør få et tilskudd på 20.000 kroner per nybygd bolig. Mæland (2002) høyner beløpet til 50.000 kroner.

Statlige overføringer som premierer boligbygging og befolkningsvekst vil, som kommunale utbyggingsavgifter, kunne stimulere boligbyggingen i typiske pressområder ved at kommunene oppmuntres til å legge til rette for boligbygging, først og fremst ved arealregulering som i større grad tillater omregulering til boligformål. Men til forskjell fra utbyggingsavgifter, vil ikke statlige overføringer bidra til at potensielle utbyggere og boligkjøpere stilles overfor de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utbygging. Fordi utbyggingskostnadene holdes nede og kommunen blir mer attraktiv for potensielle innflyttere, kan boligbyggingen og befolkningsveksten i pressområdene bli høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Statlige overføringer kan imidlertid ha gunstige effektivitetsvirkninger dersom befolkningsvekst har positive effekter som den enkelte kommune ikke tar hensyn til. Agglomerasjons- eller klyngeeffekter som innebærer at en større befolkning gir høyere inntekt per innbygger, kan være et eksempel på dette.⁷ Dersom agglomerasjonseffektene er lokale i den forstand at det bare er kommunens innbyggere som får høyere inntektsnivå, vil det trolig ikke være behov for statlige inngrep for å stimulere befolkningsveksten. Kommunene vil selv ha interesse av å stimulere befolkningsveksten ved å sette utbyggingsavgiftene lavere enn kostnadene ved utbygging av ny infrastruktur. De vil gi utbyggerne en «rabatt» som tilsvarer de positive agglomerasjonseffektene. Det er først hvis agglomerasjonseffektene omfatter et større geografisk område enn den enkelte kommune at statlige overføringer knyttet til boligbygging eller befolkningsvekst vil være effektivitetsfremmende. Den statlige finansieringen bør imidlertid suppleres med utbyggingsavgifter.

5. Avsluttende merknader

Boligbygging i en kommune vil vanligvis medføre trengselskostnader for eksisterende innbyggere. Det blir press på den kommunale infrastrukturen og behov for utbygging av veg, barnehager, skoler mv. Boligbyggingen i pressområder kan bli for høy dersom utbyggerne kan velte slike kostnader over

på kommunen. Innføring av kommunale utbyggingsavgifter kan virke effektivitetsfremmende ved at det blir bedre samsvare mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler slik at befolkningsveksten i større grad finner sted der hvor trengselskostnadene er lave.

Debatten om utbyggingsavgifter kontra statlige tilskudd til vekstkommuner berører regionalpolitikk i vid forstand. I dag benyttes særskilte overføringer til små utkantkommuner og kommuner i Nord-Norge som virkemiddel for å opprettholde bosettingen i distriktene. Samme type overføringer til vekstkommuner i Oslo-området vil motvirke effektene av denne politikken. Men dette er ingen enkel sak for nasjonale politikere, som kan sies å ha «malt seg inn i et hjørne»: Når politikken med sikte på å opprettholde bosettingen i distriktene likevel ikke har den ønskede effekt, tvinges de til å løse de pressproblemer som oppstår i Oslo-området på grunn av tilflytting fra distriktene. Kanskje må man i større grad akseptere at distriktsbefolkningen flytter, og heller prøve å styre flyttingen mot områder hvor presset på infrastrukturen er relativt lite. Etter vårt syn kan kommunale utbyggingsavgifter bidra til en slik utvikling.

Referanser:

- Borge, L.-E., T. Falch og J. Rattsø (2002): *Samfunnsøkonomisk vurdering av utbyggingsavgifter*. Rapport, Forskningsstiftelsen Allforsk.
- Bramley, G. (1993): «Land-use planning and the housing market in Britain: The impact of housebuilding and house price». *Environment and Planning A* 25, 1021-1051.
- Brueckner, J. K. (1997): «Infrastructure financing and urban development: The economics of impact fees». *Journal of Public Economics* 66, 383-407.
- Brueckner, J. K. (2000): «Urban sprawl: Diagnosis and remedies». *International Regional Science Review* 23, 160-171.
- Gyourko, J. (1991): «Impact fees, exclusionary zoning, and the density of new development». *Journal of Urban Economics* 30, 242-256.
- Mæland, M. (2002): «En kommentar til boligutvalget – NOU 2002: 2 Boligmarkedene og boligpolitikken». *Økonomisk Forum* 56(5), 11-13.
- Oates, W. (1969): «The effects of property taxes and local spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis». *Journal of Political Economy* 77, 957-971.
- Raustøl, T. (2002): «Kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Bygge mer – ta vare på flere». Rapport fra et forprosjekt. Rapport nr. 1 – 2002, Konsensus Kommunerådgeving AS.
- Rubinfeld, D.L. (1987): «The economics of the local public sector». I A.J. Auerbach og M. Feldstein (red.) *Handbook of Public Economics Volume II*. North-Holland, Amsterdam.
- Rødseth, A. (2002): «Stigen som blei dradd opp – NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken». *Økonomisk Forum* 56(5), 7-10.

⁶ Det må understrekes at dette insidens-resonnementet forutsetter at det bare er én kommune, som utgjør en liten del av økonomien, som innfører utbyggingsavgifter. Dersom utbyggingsavgifter innføres i et stort antall kommuner, vil huskjøperne måtte bære deler av avgiftsbyrden.

⁷ I modellen kan dette operasjonaliseres ved at innbyggernes inntekt skrives som $y[t,n(t)]$ der $y_n > 0$.