

Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé?

Stortinget har vedtatt at kommuner kan slås sammen hvis de berørte kommunene er enige om dette, og dette er myndighetenes hovedlinje for å redusere antall kommuner. Folkevalgte i små kommuner er mest skeptiske til sammenslåinger. I Samfunnsspeilet 2/2003 ble det påvist størst kostnadsbesparelser ved sammenslåinger av små kommuner. Men småkommunene har også høyere kommunale inntekter enn de større kommunene, slik at de får reduserte inntekter hvis de slår seg sammen med naboer med lavere inntekter. Artikkelen viser at forventet inntektstap er en viktig forklaring på småkommunenes motstand mot sammenslåinger.¹

Rune Sørensen

Regjeringen skriver i kommuneøkonomiproposisjonen for 2004 at

... dagens kommunestruktur på mange måter er lite hensiktsmessig sett fra kommunens oppgaver og utfordringer. Større kommuner vil legge grunnlaget for desentralisering av flere oppgaver og beslutninger til kommunesektoren, noe som vil kunne vitalisere lokaldemokratiet.

Noen få linjer lenger ned slås det så fast at

Kommunesammenslutning skal skje på frivillig basis.

(St.prp. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004, kapittel 19).

Bakgrunnen er et stortingsvedtak fra 1995 om at kommunesammenslåinger bare kan gjennomføres på frivillig basis. Det ble senere vedtatt en inndelingslov der regjeringen gis fullmakt til å slå sammen kommuner når disse har sagt seg enige i forslaget om sammenslåing. Hvis noen av kommunene går imot sammenslåing, må regjeringen eventuelt sende saken til Stortinget for endelig beslutning (lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser).

Regjeringen vil fremme sammenslåinger ved forskjellige økonomiske stimulanter, som statlig støtte til utredninger, løfte om at de ikke skal tape "småkommunetilskudd", dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.² Er det grunn til å tro at målet om større enheter blir virkeliggjort ved frivillige sammenslåinger? Vår analyse av lokalpolitikernes og administrasjonssjefenes syn på sammenslutning gir liten grunn til optimisme: Frivillighet vil ikke lede til færre kommuner.

Hva er (egentlig) problemet?

Dagens kommunestruktur ble i stor grad fastsatt med utgangspunkt i Skeikomiteens anbefalinger på 1960-tallet. Mange har hevdet at samfunnet nå er vesentlig endret, at kommunikasjonene er forbedret (særlig gjennom veibygging), bosettingsmønsteret er mer konsentrert og urbanisert (redusert folketall i mange små kommuner), og vi står overfor tunge demografiske

Rune Sørensen er professor i statsvitenskap ved Handelshøyskolen BI, Institutt for offentlige styringsformer. Sørensen er også medlem av styret i Statistisk sentralbyrå (rune.sorensen@bi.no).

utfordringer (økende andel eldre, ikke minst i utkantene). Kommunene skal løse flere oppgaver, og kvalitetskravene har økt. Det er større behov for faglige kompetansemiljøer med bredde og en viss størrelse (eksempelvis innenfor barnevern). Christiansen-utvalget påpekte mange av disse punktene i sin utredning (NOU 1992:15) for godt og vel 10 år siden. I en tidligere utgave av *Samfunnsspeilet* presenterte Audun Langørgen og Rolf Aaberge (2003) beregninger som viser at det er betydelige stordriftsfordeler ved kommunesammenslåing, særlig innenfor administrasjon og i teknisk sektor (se også Langørgen, Aaberge og Åserud 2002). Møreforskning peker i en utredning på at gevinstene ved sammenslåing er større der hvor den nye enheten får et klart kommunesenter (Amdam, Barstad, Halvorsen og Tangen 2003).

Men slett ikke alle er like overbevist om sammenslåingens gevinster og velsignelsene ved store kommuner. Folk i små kommuner identifiserer seg med hjemstedet, og forholdet til nabokommunen preges enkelte steder av rivalisering og forskjellig politisk orientering. Hvis den ene kommunen har vesentlig flere innbyggere, kan den minste kommunens interesser bli nedstemt i et nytt kommunestyre. Sammenslåing medfører ofte at flere får økt reiseavstand til kommunens administrasjonssentrum. Små kommuner har ikke nevneverdig høyere politisk deltakelse enn større kommuner. Men små politiske enheter gir muligheter for stor nærhet mellom representant og velger, noe som kan sees som en viktig kvalitet ved lokaldemokratiet.

Frivillighet betyr altså at borgere og representanter i hver enkelt kommune kan avveie fordelene ved en større enhet mot ulempene. Anta at en liten enhet betyr et mindre tjenestetilbud på grunn av smådriftsulemper og et tjenestetilbud med dårligere kvalitet på grunn av mindre kvalifisert personale. Hvis befolkningen synes disse ulempene er beskjedne sammenlignet med nærhetsgevinstene, så bør vel det være utslagsgivende? Frivillighet kan sees som en del av lokaldemokratiet – et element i lokalbefolkningens selvbestemmelse. Hvis folk prioriterer "politisk nærhet" høyere i noen deler av landet er det vel ingen grunn til at sentralmyndighetene skal nekte dem det?

En kan på den annen side si at staten bør bestemme kommunestrukturen fordi en kommunes beslutninger kan ha uheldige sidevirkninger for nabokommunen. Hensynet til samordnet arealbruk, boligbygging, næringsutvikling og kommunikasjoner krever samordning. Men selv i dette tilfellet kan frivillighet fungere godt: Det såkalte Coase-teoremet³ sier at (under visse betingelser som vi snart kommer tilbake til) to parter kan inngå en avtale som eliminerer effektivitetstapet ved slike sidevirkninger (Coase 1960). Hvis frivillighetsprinsippet ikke fører til noen kommunesammenslåinger, betyr dette rett og slett at det ikke er noen effektivitetsgevinster å høste. Eller det kan bety at kommunene løser samordningsproblemer ved andre "Coase-avtaler" – det vi gjerne kaller interkommunalt samarbeid. Så hva er egentlig problemet?

Problemet kan være statens troverdighet

Så langt er intet sagt om statens overføringer til kommunene. Staten kompenserer småkommunene for kostnadene ved smådriftsulemper. Små kommuner skal kunne tilby de samme tjenestene som folkerike kommuner. Høyst sannsynlig overkompenserer disse tilskuddene (basistilskudd, regionaltilskudd) kostnadene ved lavt folketall. Selv om en kommune mener det kan høstes en effektivitetsgevinst ved sammenslåing, kan prosjektet bli



forkastet fordi kommunen taper småkommunetilletget. Dette har myndighetene forutsett, og det er derfor innført en ordning der kommuner som slår seg sammen ikke skal få mindre rammeoverføringer i en periode på 10-15 år. (Hvilke inntekter en kommune har om 10-15 år kan kanskje betraktes som svært usikkert uansett.)

Hvis velgerne og lokalpolitikere i de berørte kommunene tror på dette løftet, vil det stimulere til sammenslåing. Problemet er at staten – i motsetning til alle andre rettssubjekter – ikke kan gi bindende løfter. I denne sammenheng er det en ulempe å være (all)mektig – det er ingen "overordnet" som sanksjonerer brudd på en avtale (Dixit og Londregan 1995). Lovbestemmelsene om dette i den såkalte inndelingsloven kan endres (de er heller ikke særlig forpliktende), statsbudsjettet skal etter Grunnloven vedtas for ett år av gangen, og politiske løfter som er gitt av en regjering eller et Storting er ikke bindende for etterfølgerne. Hvis frivillige sammenslåinger blir en suksess, hvilket motiv har da staten til å holde sitt løfte til de sammenslåtte kommunene? I denne situasjonen er det jo ikke behov for å opprettholde den økonomiske stimulansen. Hvis befolkningen og politikere i småkommunene ikke tror at fremtidige Storting vil etterleve løftene, vil de lett tape økonomisk på en sammenslåing.

Problemet kan være eiendomsrett

La oss anta at troverdighet ikke er et problem – la oss forutsette at små kommuner virkelig tror at det ikke foretas noen kutt i statlige rammetilskudd. To kommuner vurderer sammenslåing for å utnytte stordriftsfordeler. Den ene kommunen har høye "frie" kommunale inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd, regnet per innbygger) og den andre har lave inntekter. Hvis det var aksjeselskaper som vurderte en fusjon, ville eierne foretatt en gjennomgang av selskapenes nåværende og forventede inntjening, egenkapital/gjeld og øvrige forpliktelser, og ut fra dette forhandlet seg frem til et bytteforhold mellom aksjene i de to selskapene. At ett av selskapene hadde høy gjeld som skal overtas av det fusjonerte selskapet, vil derfor ikke stå i veien for en lønnsomhetsfremmende sammenslåing. Igjen kan vi vise til Coase-teoremet: Veldefinerte eiendomsrettigheter gjør det mulig å forhandle avtaler som eliminerer et effektivitetstap.

Situasjonen er annerledes når to kommuner skal slå seg sammen. Før sammenslåingen har den rike kommunen full disposisjonsrett over inntektene – og etter sammenslåingen har det nye kommunestyret ansvaret for hele den nye kommunens økonomi. Det er ikke mulig for befolkningen i den velstående kommunen å inngå en avtale som sikrer innbyggerne en like stor andel av de totale inntektene som før. En slik avtale vil rett og slett ikke være praktisk og rettslig bindende for det nye kommunestyret. Derfor vil inntekts- og fordrings situasjonen før sammenslåing påvirke viljen til sammenslåing. Vi forventer derfor at kommuner med relativt høye inntekter (relativt til nabokommunene), vil være mindre interessert i sammenslåing enn kommuner med lave kommunale inntekter.⁴

Hvor store er de økonomiske effektene?

Så langt de teoretiske resonnementene. Vi har tatt utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås analyse av de økonomiske gevinstene (stordriftsfordelene) ved sammenslåing (Langørgen, Aaberge og Åserud 2002). Et alternativ forutsetter at ingen kommune skal ha mindre enn 5 000 innbyggere, gitt at den sammenslåtte kommunen får akseptable interne kommunikasjoner. Gjen-

nom 117 prosjekter som involverer 330 kommuner kan antall kommuner reduseres fra 434 til 217. Effektivitetsgevinsten er beregnet relativt til folketallet i den "nye" kommunen.

I en økonomisk kalkyle kan småkommunene vurdere disse stordriftsgevinstene mot faren for tap av småkommunetilskudd (ref. statens troverdighet). Vi har tatt hensyn til to typer småkommunetilskudd, det såkalte basistilskuddet (likt for alle kommuner uavhengig av folketall) og regionaltilskuddet (gis til utkantkommuner med mindre enn 3 000 innbyggere). Endringen i statstilskudd er småkommunetilskuddene per innbygger *etter* sammenslåing minus tilsvarende tilskudd *før* sammenslåing. Etter en sammenslåing vil den nye kommunen kun få ett basistilskudd og ingen regionaltilskudd. Jo større negativ endring, desto større blir altså kommunens tap ved sammenslåing. I tillegg beregnes en fordelingseffekt, det vil si effekten av at inntektsnivået i de to (tidligere) kommunene fordeles på den nye kommunen. Fordelingseffekten er beregnet som kommunens frie inntekter eksklusive basistilskudd og regionaltilskudd *etter* sammenslåing, minus de tilsvarende inntektene for kommunen *før* sammenslåing. I øverste del av tabell 1 presenteres data om størrelsen på effektivitetsgevinsten og småkommunetilskuddene.

For småkommunene (under 5 000 innbyggere) er effektivitetsgevinsten drøyt 1 800 kroner per innbygger, mens tap av småkommunetilskudd vil innebære en reduksjon på drøyt 3 300 kroner per innbygger. Dette tyder på at smådriftsulempene overkompenseres kraftig i overføringssystemet. I til-

Tabell 1. Økonomiske effekter av sammenslåing av kommuner. Effektivitetsgevinster, tap av småkommunetilskudd og fordelingseffekter. Gjennomsnitt regnet i kroner per innbygger. (Standardavvik i parentes.) 2000¹

	Effektivitets- gevinst	Fordelings- gevinst ²	Småkom- munegevinst	Netto- gevinst	Prosent med nettogevinst
Småkommunetillegg for- utsettes ikke kompensert					
Under 5 000 innbyggere (N=239)	1 839 (1 412)	-2 006 (3 919)	-3 320 (3 252)	-3 487 (6 370)	32
Over 5 000 innbyggere (N=91)	1 493 (1 057)	620 (990)	-225 (212)	1 889 (1 648)	92
Totalt (N=330) ³	1 743 ⁴ (1 331)	-1 282 (3 572)	-2 466 (3 096)	-2 005 (2 976)	49
Småkommunetillegg for- utsettes kompensert					
Under 5 000 innbyggere (N=239)	1 839 (1 412)	-3 777 (6 012)	-	-1 939 (6 431)	48
Over 5 000 innbyggere (N=91)	1 493 (1 057)	1 072 (1 421)	-	2 565 (2 067)	96
Totalt (N=330) ³	1 743 ⁴ (1 331)	-2 440 (5 604)	-	-697 (5 929)	61

Kilde: Langørgen mfl. (2002).

¹ Alle tall er 2000-beløp: Effektivitetsgevinster beregnet på basis av 1998-tall av Langørgen mfl. (2002) er justert med utgangspunkt i prisindeks for kommunalt konsum.

² Beløpet tar utgangspunkt i frie inntekter per innbygger utenom eiendomsskatt og konsesjonskraft.

³ Ølen kommune har siden beregningene i Langørgen mfl. (2002) skiftet fylke, og Våle og Ramnes har slått seg sammen. De to sammenslåingsforslagene der disse kommunene inngår, samt alle de fem kommuner som inngår i disse forslagene, er derfor utelatt fra analysene, siden forslagene ikke lenger er aktuelle for vurdering fra politikernes/rådmennenes side.

⁴ Merk at Langørgen mfl.s (2002) anslag på besparelse – 1 139 kroner per innbygger – er samlet besparelse i forhold til samlet folketall i de berørte kommuner. Tallet i tabellen er en gjennomsnittlig besparelse regnet over de berørte kommuner.

legg vil sammenslåingen ha en fordelingseffekt i småkommunene som reduserer inntektene med 2 000 kroner per innbygger. Med disse forutsetningene vil småkommunene i gjennomsnitt tape nesten 3 500 kroner per innbygger, og bare 32 prosent av småkommunene vil få en økonomisk gevinst av sammenslåing.

Situasjonen er omvendt for kommuner med over 5 000 innbyggere. Effektivitetsgevinsten er bare 1 500 kroner per innbygger, men småkommunetilskudd betyr lite og fordelingseffekten er positiv. Over 90 prosent av de folkerike kommunene oppnår derfor en gevinst av sammenslåing, i gjennomsnitt på 1 900 kroner per innbygger.

Beregningene tyder altså på at småkommunene vil tape – og tape mye – hvis de går inn for sammenslåing. Men sett nå at statens løfter om at de ikke skal få reduserte rammetilskudd, blir innfridd. Da vil kommunene bare vurdere effektivitetsgevinsten opp mot effekten av fordelingseffekten – inntektsdeling med nabokommunen(e). Nå blir fordelingseffekten beregnet som kommunens totale frie inntekter etter sammenslåing minus frie inntekter før sammenslåing (inklusive småkommunetilskudd). Denne beregningen er presentert i nedre del av tabell 1.

Effektivitetsgevinstene er de samme som i øvre del av tabellen. For småkommunene er nå de negative fordelingseffektene større – de taper i gjennomsnitt nesten 3 800 kroner per innbygger. Forklaringen er at opprettholdelse av småkommunetilskuddet medfører at det er mer å "dele på" i forhold til en typisk nabokommune. Nettotapet ved en sammenslåing blir nå knapt 2 000 kroner per innbygger – som selvsagt er lavere enn når også småkommunetilskuddene forutsettes tapt. 48 prosent av småkommunene vil ha en gevinst ved sammenslåing. For de folkerike kommunene er regnestykket enda mer positivt: 96 prosent vil vinne på sammenslåingen. Dette betyr at det er særdeles ulønnsomt å slå sammen en liten og velstående kommune med en folkerik kommune med lavere kommunale inntekter. Nettopp fordi små kommuner har høyere frie inntekter per innbygger enn større kommuner er effektivitetsgevinsten sjelden stor nok til å gjøre en sammenslåing lønnsom for en småkommune.

Går lokalpolitikere (likevel) inn for sammenslåing?

En ting er å påvise at mange kommuner vil tape økonomisk på sammenslåing – et annet spørsmål er om dette påvirker lokalpolitikernes vilje til å slå egen kommune sammen med naboen. For å undersøke dette nærmere, spurte vi høsten 2002 medlemmer av kommunestyret og administrasjonssjefer i alle landets kommuner "Mener du at din kommune bør slås sammen med en eller flere av nabokommunene?" Utvalget omfattet alle ordførere (svarprosent: 71 prosent), rådmenn (svarprosent: 80 prosent) og alle medlemmer i kommunestyret i et utvalg på 120 kommuner (svarprosent: 58 prosent). Nærmere dokumentasjon av undersøkelsen finnes i Monkerud (2003). I tabell 2 viser vi prosentandel av de tre gruppene som går inn for sammenslåing med en eller flere av nabokommunene.

Et slående trekk ved tabell 2 er motviljen mot sammenslåing. Motstanden er sterkest i ordførergruppen, mens rådmennene er mest positive. Bare blant rådmennene i folkerike kommuner ønsker et knapt flertall sammenslåing. Stordriftsgevinstene ved sammenslåing er størst i småkommunene. Slik sett er det påfallende at motstanden mot sammenslåing er *sterkest* i

Tabell 2. Prosent av kommunestyrerepresentanter, ordførere/varaordførere og administrasjonssjefer som ønsker sammenslåing med en eller flere av nabokommunene. 2002/2003 (N)

	Ordførere/ varaord- førere	Kommune- styrerepre- sentanter	Administ- rasjons- sjefer
Under 5 000 innbyggere	18 (170)	34 (28)	34 (193)
Over 5 000 innbyggere	39 (126)	48 (82)	53 (146)
Totalt	27 (296)	45 (110)	42 (339)

Tabell 3. Prosent av kommunestyrerepresentanter, ordførere/varaordførere og administrasjonssjefer som ønsker sammenslåing, betinget av kommunistørrelse og sammenslåingens økonomiske gevinst/tap. 2002/2003 (Antall respondenter: N)

	Under 5 000 innbyggere		Over 5 000 innbyggere	
	Inntektstap	Inntektsgevinst	Inntektstap	Inntektsgevinst
Rådmenn	28,6 (133)	36,4 (115)	48,1 (101)	59,7 (88)
Ordførere	10,7 (200)	34,8 (177)	32,6 (154)	48,4 (147)
Kommunestyrerepresentanter	25,7 (202)	43,6 (202)	40,2 (921)	54,1 (1 001)

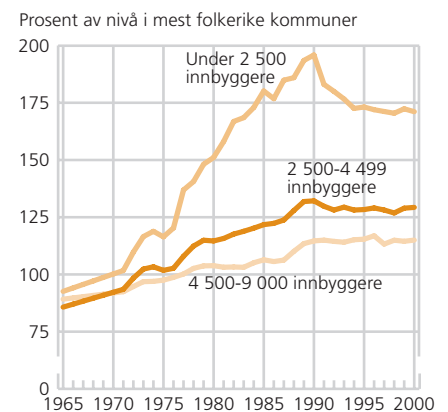
denne gruppen. Blant medlemmene av kommunestyret ønsker 34 prosent av representantene fra småkommunene sammenslåing, mens 48 prosent av de folkevalgte fra større kommuner ønsker dette.

I hvilken grad påvirkes disse holdningene av økonomiske forhold? For å undersøke dette har vi studert hvordan ønsket om sammenslåing påvirkes av den økonomiske nettogevinsten. Vi har først beregnet lønnsomheten ved sammenslåing under forutsetning om at det statlige rammetilskuddet ikke påvirkes av sammenslåingen, det vil si at småkommunetilskuddene ikke berøres. Nettogevinsten består da av effektivitetsgevinsten pluss fordelings-effekten. Vi presenterer i tabell 3 prosentandel av kommunene som ønsker sammenslåing gitt kommunistørrelse og positiv/negativ sammenslåingsgevinst.⁵

Lokalpolitikere i småkommuner er mindre entusiastiske for sammenslåing enn politikere i større kommuner, også når vi sammenligner gruppene med økonomisk tap og gevinst hver for seg. Men tabell 3 viser også at lønnsomhet spiller en vesentlig rolle for folkevalgtes syn på sammenslåing. I småkommunene betyr økonomi at andelen folkevalgte som er positive til sammenslåing øker fra 26 til 44 prosent, og i de større kommunene øker andelen fra 40 til 54 prosent. Et tilsvarende mønster går igjen for ordførere/varaordførere. De økonomiske effektene har litt mindre betydning for administrasjonssjefenes sammenslåingsønsker. Dette har sammenheng med at rådmennene vektlegger effektivitetsgevinster, og ikke de fordelingsmessige virkninger av sammenslåing (Sørensen 2003a). Spissformulert: Ved å eliminere småkommunenes økonomiske tap kan lokalpolitikernes oppslutning om sammenslåing fordobles!

Større kommuner – et tapt prosjekt?

Som antydnet innledningsvis kan kostnadene ved å bestå som en liten kommune betraktes som frivillig: Kommunen kan velge om den vil gå sammen med nabokommunen for å utnytte stordriftsfordeler, eller ivareta lokal identitet og autonomi ved å bestå som en liten kommune. Dette er et argument for å ta kommunistørrelse (basistilskudd og regionaltilskudd) ut av kriteriene for å tildele statlige rammetilskudd. Det kan være situasjoner der befolkningen og de folkevalgte ønsker sammenslåing med naboen, men at naboen ikke vil. For eksempel kan en folkerik kommune motsette seg at en småkommune innlemmes fordi småkommunen har pådratt seg stor gjeld. I så fall er kommunistørrelsen ikke frivillig – den folkerike kommunen påfører naboen ufrivillige kostnader. Slike eksempler kan gjøre det vanskelig å argumentere for et befolkningsuavhengig overføringssystem.

Figur 1. Relativ kommunal inntekt¹ per innbygger, etter kommunens folketall. 1965-2000. Inntektsnivået i folkerike kommuner=100

¹ Inntekter er beregnet som summen av statlige overføringer (kommunekasse), skatt på inntekt og formue, samt gebyrinntekter. Den såkalte "repartisjonsskatten" fra før 1975 er ikke regnet med. Figuren angir gjennomsnittlige inntekter per innbygger for kommuner i angitte befolkningsstørrelseskategori i prosent av gjennomsnittlige inntekter per innbygger for de mest folkerike kommuner (over 9 000 innbyggere i 1985).

Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, Bergen og Oslo (NSD).

¹ Lars Chr. Monkerud (BI) har bistått med viktig forskningsassistanse i forbindelse med tilrettelegging og analyse av data. Manuskriptet bygger på en kommentar til et foredrag av kommunalminister Erna Solberg i Polyteknisk Forening 27. januar 2004. Det inngår som en del av prosjektet "Alternative modeller for kommunal og statlig organisering" under programmet *Forskning for fornyelse og innovasjon i offentlig sektor* (FIFOS), Norges forskningsråd (prosjektnummer 153240/530).

² Kommunal- og regionaldepartementet vedlikeholder en hjemmeside med omfattende dokumentasjon om kommunesammenslåinger og interkommunalt samarbeid, se <http://www.odin.dep.no/krd/komsam/>

³ Ronald H. Coase ble i 1991 tildelt den såkalte Nobelprisen i økonomi blant annet for disse innsiktene, se eksempelvis <http://www.nobel.se/economics/laureates/1991/press.html>

⁴ Et analogt problem oppstår hvis to (ellers like) kommuner har forskjellige politiske prioriteringer. Anta at velgerne i den ene er sosialistisk orientert, og vil ha eiendomsskatt; velgerne i den andre er ikke-sosialistiske, og vil slett ikke ha eiendomsskatt. I prinsippet kan de ønske seg å utnytte stordriftsfordelene med en sammenslåing, men uten å godta de politiske prioriteringene til naboen. Dette ville da bety at velgerne i den ene kommunen måtte inngå en avtale om sammenslåing der de reserverte seg mot innføring/avvikling av eiendomsskatt i sin del av kommunen. Men heller ikke en slik avtale vil være bindende for det nye kommunestyret – og derfor heller ikke troverdig. Velgerne i en kommune kan ikke forhandle med naboen fordi det er felles eie og felles politikk etter sammenslåingen.

⁵ Vi har også studert sannsynligheten for kommunesammenslåing i en logistisk regresjonsmodell med såkalt "random effect" for kommuneanalyser (Sørensen 2003a, se <http://www.bi.no/users/fag89001/>). Her kontrolleres for andre forhold, blant annet folketall, kommunens frie inntekter korrigeret for kostnadsforhold (såkalt korrigerede frie inntekter), andel representanter fra sentrums-partiene og representantenes ansiennitet, kjønn og utdanningsbakgrunn. Analysen viste statistisk utsagnskraftige effekter av effektivitetsgevinst og fordelings-effekt. Analysen viser ingen selvstendig effekt av størrelsen på småkommunetilskudd, noe som kan tyde på at faren for at staten skal inndra deler av rammetilskuddet ikke spiller en avgjørende rolle.

⁶ Endringer i regnskapsforskriftene har gjort det nødvendig å inkludere gebyrinntekter i inntektsbegrepet for å få sammenlignbare data over hele tidsperioden. Kommuner med lave frie inntekter har gjennomgående høye gebyrinntekter. Figuren vil derfor undervurdere småkommunenes inntektsnivå definert som frie inntekter per innbygger.

⁷ Merk at kommunegrupperingen i figuren er fra 1985, slik at vi ikke har data om inntektsfordelingen for de kommuner som ble slått sammen før dette tidspunktet.

Tabell 4. Prosent som vil stemme på et annet parti dersom inntektsoverføringene til kommunene/hjemkommunen blir redusert. Telefonintervju (MMI) desember 2003.¹ (N=1 000)

	Over 5 000 innbyggere	Under 5 000 innbyggere
Prosent som vil stemme på et annet parti		
... hvis partiet går inn for å redusere inntektsoverføringene til <i>alle kommuner</i>	38,0 (571)	43,8 (96)
... hvis partiet gikk inn for å redusere inntektsoverføringene slik at det særlig gikk ut over <i>din hjemkommune</i>	44,7 (571)	49,0 (96)

¹ Respondenter som ikke besvarte spørsmålet er ikke inkludert i tabellen, mens de som svarte at de er usikre er inkludert. Andelen usikre er omtrent 25 prosent på spørsmålet som gjelder alle kommuner, og omtrent 20 prosent på spørsmålet som gjelder egen kommune. Andelen usikre er omtrent like stor i små som store kommuner.

I et litt lenger tidsperspektiv har favoriseringen av småkommunene endret seg mye. I figur 1 nedenfor illustreres utviklingen i småkommunenes inntekter fra 1965-2000, regnet relativt til de folkerike kommunene (=100).⁶

I perioden 1965-1970 hadde småkommunene noe lavere inntekter enn de folkerike kommunene. I denne perioden ble det gjennomført omfattende sammenslåinger, og figuren gir en pekepinn om at inntektsfordelingen mellom kommunene på 1960-tallet trolig dempet motstanden mot sammenslåingene.⁷ Etter dette tidspunktet fikk småkommunene en dramatisk bedre inntektsutvikling enn de folkerike kommunene. I 1990 hadde de minste kommunene (under 2 500 innbyggere) et inntektsnivå som utgjorde 196 prosent av nivået i de folkerike kommunene. Etter 1990 har den relative inntektsutviklingen gått i småkommunenes disfavør. Hvis inntektsforskjellene (per innbygger) mellom kommuner med ulikt folketall reduseres ytterligere, vil det sannsynligvis øke interessen for sammenslåinger.

Men trolig vil ytterligere inntektsutjevning være et meget krevende politisk prosjekt. Kanskje er statlige tilskudd til småkommuner mer "politisk følsomme" enn tilskudd til sentrale kommuner? Hvis de politiske partiene ønsker høyest mulig velgeroppslutning, må de tilpasse politikken til kommuner hvor velgerne er raske til å skifte parti som svar på nedskjæringer i statlige overføringer (andelen "swing voters"). De politiske partiene er kanskje mer opptatt av å "kjøpe" velgeroppslutning i småkommuner enn i folkerike kommuner.

I en opinionsmåling (MMI desember 2003) spurte vi først respondentene om deres partipreferanse, og fulgte så opp med to spørsmål: 1) Hvis det partiet som er ditt førstevalg nå går inn for å redusere de statlige inntektsoverføringene til alle kommuner, vil du da fortsatt stemme på det eller vil du stemme på et annet parti? 2) Hvis det partiet som er ditt førstevalg nå foreslo å redusere de statlige inntektsoverføringene slik at det særlig gikk ut over din hjemkommune, vil du da fortsatt stemme på det eller vil du stemme på et annet parti? I tabell 4 rapporterer vi andelen som svarte at de ville stemme på et annet parti enn førstevalget, avhengig av kommune-størrelse.

Fra 40 til 50 prosent av velgerne oppgir at de vil skifte parti som svar på kutt i kommuneoverføringene. Når velgerne står foran valgurnene er det nok færre som faktisk vil skifte parti enn det som fremgår av tabell 4. Mange velgere vil mangle informasjon for å kunne reagere på kutt i overføringene (overføringssystemet er komplisert selv for eksperter!) og fordi spørsmålsformuleringen er noe provoserende i form. Vi kan imidlertid notere at velgerne i småkommunene er noe mer politisk følsomme for reduksjoner i statlige overføringer til kommunene. Flere av respondentene vil skifte parti hvis nedskjæringene rammer *egen kommune* hardere enn andre, og folk bostatt i kommuner med lavt folketall er noe mer tilbøyelige til å skifte parti enn folk som bor i større kommuner. I tillegg kommer at det er flere stortingsmandater per velger i fylker med mange småkommuner (som mottar høye kommunale overføringer), noe som gjør stemmene i småkommunene mer verdifulle enn stemmene i folkerike kommuner (Sørensen 2003b).

Selv om omfordeling av tilskudd mellom kommuner "smøres" med vekst i tilskuddene til alle kommuner, vil eliminasjon av småkommunetilskudd bli politisk kostbart. Konklusjonen må bli at frivillighetsprinsippet er en strategi som vil bevare dagens struktur med et stort antall småkommuner.

Referanser

- Amdam, J., J. Barstad, L. J. Halvorsen og G. Tangen (2003): Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling, Forskningsrapport nr. 52, Møreforskning, se http://www.moreforsk.no/Volda/prosjekt/1355_kommune.htm
- Coase, R. H. (1960): The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- Dixit, A. and J. Londregan (1995): Redistributive Politics and Economic Efficiency, *American Political Science Review* 89:856-866.
- Monkerud, L. C. (2003): Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003.
- En redegjørelse for undersøkelsens relevans, gjennomføring og datakvalitet - samt noen hovedtendenser, BI Discussion Paper 2003/3.
- NOU (1992:15): *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, Rapporter 2002/15, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A. og R. Aaberge (2003): *Sammenslåing av kommuner: Gevinster å hente. Samfunnspeilet 2/2003*.
- St.prp. 66 (2002-2003): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004, kommune-proposisjonen.
- Sørensen, R. J. (2003a): Local government consolidations: The impact of political transaction costs, Working Paper, Norwegian School of Management (BI).
- Sørensen, R. J. (2003b): The political economy of intergovernmental grants: the Norwegian Case, *European Journal of Political Research* 42:77-110.

