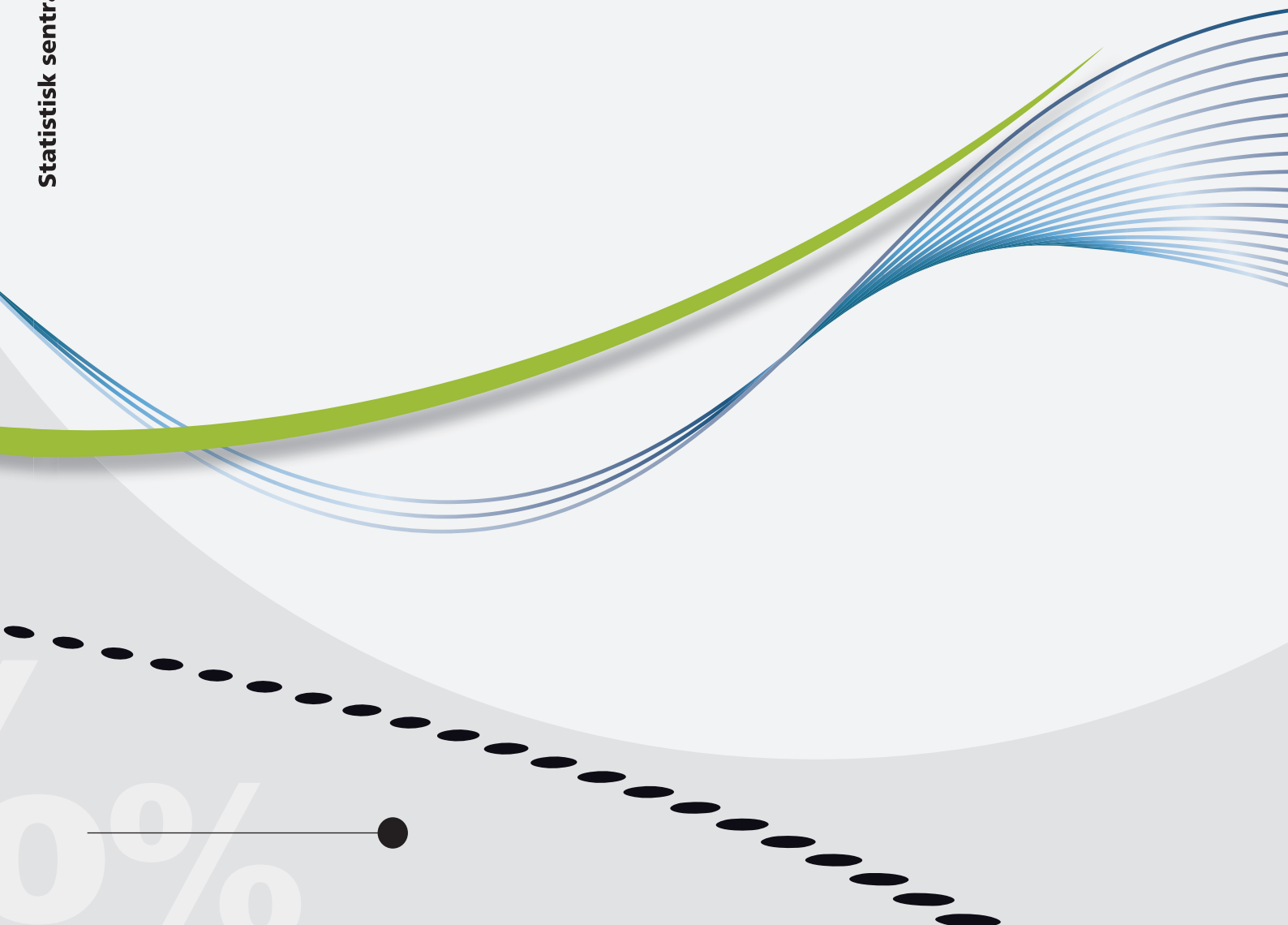




Audun Langørgen

Smådriftsulemper i inntektssystemet for kommunene



Audun Langørgen

Smådriftsulemper i inntektssystemet for kommunene

I serien Notater publiseres dokumentasjon, metodebeskrivelser, modellbeskrivelser og standarder.

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen
skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert november 2015

ISBN 978-82-537-9256-9 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentligjøres	:
Null	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
Foreløpig tall	*
Brudd i den loddrette serien	—
Brudd i den vannrette serien	
Desimaltegn	,

Forord

Formålet med dette notatet er å diskutere utformingen av mekanismer for kompensasjon av smådriftsulemper gjennom inntektssystemet for kommunene. Arbeidet med notatet er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Statistisk sentralbyrå, 5. november 2015

Torbjørn Hægeland

Sammendrag

Etter Stortingsvalget i 2013 har den nye regjeringen tatt initiativ til en strukturreform som tar sikte på å redusere antallet kommuner gjennom sammenslåing. Samtidig med kommunereformen skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene fram mot kommuneproposisjonen 2017. I forbindelse med denne gjennomgangen ønsker departementet innspill fra ulike forskningsmiljø på om smådriftsulemper i kommunal tjensteproduksjon bør tas hensyn til i inntektssystemet, og i så fall på hvilken måte. Formålet med dette notatet er å gi slike innspill til departementet.

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
1. Kommunestørrelse og målkonflikter i inntektssystemet.....	6
2. Normative begrunnelser fra velferdsteori.....	7
3. Foreslåtte løsninger.....	7
4. Strukturnøytral representasjon av basistilskuddet.....	8
Referanser.....	11

1. Kommunestørrelse og målkonflikter i inntektssystemet¹

I 1995 vedtok Stortinget at ingen kommunesammenslåinger skal finne sted uten at de involverte kommunene selv ønsker sammenslåing. Etter dette vedtaket har det bare skjedd et fåtall mindre endringer i kommunestrukturen. Frivillige sammenslåinger blir som regel begrunnet ut fra et prinsipp om desentralisering, som tilsier at enhver beslutning bør tas på det laveste forvaltningsnivået som omfatter de innbyggerne som blir berørt av beslutningen. I styringen av norske kommuner blir desentraliseringsprinsippet kombinert med et annet prinsipp som kalles utjevningsprinsippet. I følge dette prinsippet bør staten kompensere økonomisk for forskjeller mellom kommuner som kommunene ikke selv kan påvirke. For eksempel kan ikke kommunene påvirke hvor mye snø som faller på veiene. Dette kan brukes som et argument for at kommuner med mye snønedbør burde få ekstra overføringer fra staten, fordi de har høyere utgifter til snøbrøyting.

Utjevningsprinsippet blir også brukt til å begrunne hvorfor små kommuner får relativt store statlige overføringer per innbygger. Desto mindre kommune, desto større er overføringene per innbygger. Utgiftsbehovet blir avledet fra smådriftsulemper/stordriftsfordeler i kommunal tjenesteyting. Stordriftsfordeler betyr at -kostnadene per produsert enhet faller når antall produserte enheter øker. For eksempel er det mange oppgaver innen administrasjon som må utføres uansett om det dreier seg om en stor eller en liten kommune. Derfor vil økt utnyttelse av stordriftsfordeler kunne gi flere eller bedre tjenester per krone. Uavhengig av antall beboere må for eksempel et sykehjem ha noen grunnleggende funksjoner. Det må bygges kjøkken, det trengs en administrasjon, og en viss mengde utstyr må være på plass. Et større sykehjem vil i mange tilfeller kunne utnytte slike investeringer bedre, slik at kostnadene per beboer blir lavere enn for et sykehjem med få plasser.

Når beslutningen om sammenslåing er frivillig (desentralisering), samtidig som smådriftsulempene blir kompensert av staten (utjevning), får vi brudd på et tredje viktig prinsipp i styringen av norske kommuner: Dette er ansvarsprinsippet, som sier at kommunene bør holdes økonomisk ansvarlig for sine egne valg. Ansvarsprinsippet ble for eksempel anvendt i den såkalte Terra-saken, der noen kommuner hadde lånt penger med sikkerhet i framtidige kraftinntekter og investert pengene i kompliserte fondsprodukter med høy risiko. Da dette viste seg å være en feilinvestering, endte saken med at kommunene selv måtte bære tapet gjennom kutt i utgiftene.

Siden sammenslåing med andre kommuner er frivillig, blir graden av smådriftsulemper for mange kommuner et spørsmål om valg og derfor noe kommunene selv har kontroll over. Men dermed burde de i følge ansvarsprinsippet ikke kompenseres for smådriftsulemper. Videre følger det av desentraliseringsprinsippet at hvis en beslutning angår personer som bor i flere kommuner, så bør beslutningen tas på et nivå som omfatter alle de personer som blir berørt. For det første kan en kommune som sier nei til sammenslåing bidra til lavere velferd for innbyggere i nabokommuner som ønsker sammenslåing. For det andre betyr den ekstra kompensasjonen til små kommuner at merkostnadene ved deres valg blir betalt av staten, og dermed av innbyggerne i alle de store kommunene. Derfor trenger ikke de små kommunene ta hensyn til alle kostnadene som følger av egne valg. Ved å flytte beslutningen om sammenslåing til nasjonalt nivå, vil det imidlertid være mulig å internalisere alle kostnadene. Et annet mulig virkemiddel for å internalisere kostnader ved egne valg er å redusere eller fjerne kompensasjonen som de små kommunene mottar for smådriftsulempene. Det betyr i så fall at kommunene selv

¹ Takk til Rolf Aaberge for nyttige innspill og kommentarer underveis i arbeidet.

må bære (deler av) de merkostnadene som oppstår som en følge av at de lar være å slå seg sammen med noen av nabokommunene.

2. Normative begrunnelser fra velferdsteori

De tre nevnte prinsippene ovenfor kan begrunnes med utgangspunkt i velferdsteori. I denne normative teorien antar man at samfunnets velferd øker som en funksjon av den aggregerte produksjonen av velferd, men avtar som en funksjon av ulikheten i fordelingen av velferd. Dette gir gjerne opphav til målkonflikter mellom hensynet til effektivitet (størst mulig kake) og hensynet til utjevning (lik fordeling av kaka). For eksempel vil kommunesammenslåing gi en effektivitetsgevinst, men det vil også kunne oppstå omfordelingseffekter som i noen tilfeller kan ramme innbyggere i kommuner med et lavt nivå på tjenestetilbudet. Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) og Langørgen (2014) viser imidlertid at mange små kommuner har en relativt god økonomi i utgangspunktet, slik at en kommunereform både kan gi en effektivitetsgevinst og en utjevning av forskjeller i det kommunale tjenestetilbudet. Tilsvarende vil en reduksjon i basistilskuddet gi en omfordeling fra rike til fattige kommuner, siden små kommuner i gjennomsnitt har relativt gode økonomiske rammebetingelser.

En retning innen velferdsteorien bygger på prinsippet om like muligheter («Equality of Opportunity»). I denne teorien skilles det mellom innsats («effort») som er forhold som man bør holdes ansvarlig for, og omstendigheter («circumstances») som er forhold som man ikke bør holdes ansvarlig for. Ansvarsprinsippet kan anvendes på ulike typer aktører, som individer, husholdninger, bedrifter og kommuner. Prinsippet om at man skal holdes ansvarlig for egen innsats og egne valg har bred oppslutning i de fleste demokratiske samfunn. Det oppstår imidlertid større uenighet når det gjelder hva som skal regnes som gjenstand for egne valg og hva som skal regnes som omstendigheter som man ikke har kontroll over. I tilfellet med frivillig kommunesammenslåing kan en kommune velge å si ja eller nei til sammenslåing, men for å gjennomføre prosjektet må også noen av nabokommunene si ja. Det kan synes urimelig at en kommune skal holdes ansvarlig for valg foretatt av nabokommunene. En annen bekymring er at innbyggerne indirekte blir holdt ansvarlig for valg foretatt av bostedskommunen, men denne bekymringen vil i så fall måtte gjelde for de fleste beslutninger som blir tatt på kommunalt nivå.

3. Foreslåtte løsninger

I den grad det er en målkonflikt mellom velbegrunnede prinsipper, blir avveiningen mellom prinsippene nødvendigvis et politisk spørsmål. Gitt at man ønsker å legge mer vekt på ansvarsprinsippet i forbindelse med kommunale smådriftsulemper, kan det være en løsning å endre kompensasjonsordningen i inntektssystemet. Det er særlig basistilskuddet som kommunene kan påvirke gjennom en frivillig sammenslåing.² Basistilskuddet blir gitt med et beløp per kommune som er uavhengig av kommunens størrelse. Dess færre innbyggere som bor i en kommune, desto større blir basistilskuddet målt per innbygger. To kommuner som slår seg sammen vil få redusert basistilskudd siden to basistilskudd erstattes med ett.³ En sammenslåing vil

² Småkommunetilskuddet er et annet tilskudd som gis med et beløp per kommune til kommuner med færre enn 3000 innbyggere. Dette tilskuddet er distriktspolitisk motivert, mens formålet med basistilskuddet er å kompensere for utgiftsbehov som skyldes smådriftsulemper. Begge tilskuddene blir mindre for en sammenslått gruppe av kommuner enn hva kommunene vil få hver for seg.

³ Inndelingstilskuddet i inntektssystemet skal sikre at sammenslåtte kommuner i en overgangsperiode ikke skal få reduserte statlige overføringer. Inndelingstilskuddet har en virkeperiode på totalt 20 år hvor de 5 siste er nedtrappingstid. Tilskuddet kompenserer for tap knyttet til basistilskuddet og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd.

derfor medføre at basistilskuddet per innbygger (på lang sikt) blir mindre i den sammenslåtte kommunen enn den blir i kommunene hver for seg.

Basistilskuddet kan svekke kommunenes økonomiske insentiver til sammenslåing. For å endre på dette diskuterer Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18) flere forskjellige løsninger:

Basistilskudd med utgangspunkt i en normert kommunestruktur

Å implementere en slik løsning vil kreve en større utredning og at myndighetene gir noen føringer for den normerte kommunestrukturen. Ved å sette en minimumsgrense for antall innbyggere kunne man for eksempel finne fram til en kommunestruktur som tilfredsstillende minstekravet til innbyggertallet, samtidig som strukturen bør ta hensyn til at reiseavstandene skal være lavest mulig innenfor hver sammenslåtte enhet. Basert på den normerte strukturen kan man regne ut nye bosettingskriterier. Et krevende spørsmål blir imidlertid hvordan rammetilskuddene burde fordeles mellom kommunene i en normert enhet av kommuner hvis de ikke slår seg sammen.

Sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet

Et argument for denne løsningen er at man ikke kun burde legge vekt på utjevning, men også på hensynet til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Et motargument er at noen små kommuner ikke vil kunne realisere effektivitetsgevinstene fullt ut på grunn av store reiseavstander til nabokommunene. I prinsippet er det imidlertid mulig å oppnå noen gevinster gjennom sammenslåing. En gruppe av kommuner som blir slått sammen kan for eksempel velge å organisere og finansiere driften av individrettede velferdstjenester akkurat som før. Samtidig blir det færre kommuner å administrere. Innbyggerne har imidlertid sjelden behov for å reise til kommuneadministrasjonen, slik at færre administrasjoner ikke behøver å gå ut over kvaliteten på administrasjonen. Det vil dermed oppstå kostnadsbesparelser som kan brukes til å bedre tjenestetilbudet.

Differensiert basistilskudd

I dette forslaget ønsker man å finne et alternativt kriterium til basiskriteriet som kompenserer for lange reiseavstander til nabokommunene. For å lage et slikt strukturkriterium vil man imidlertid kunne støte på tilsvarende utfordringer som ved utarbeiding av en normert kommunestruktur. Det kan være behov for å definere en minstegrense for innbyggertall, hva som skal være kommunesenteret i de sammenslåtte kommunene, og hvordan tilskuddene skal fordeles hvis kommunene ikke slår seg sammen.

4. Strukturnøytral representasjon av basistilskuddet

Diskusjonen i dette notatet bygger videre på forslagene ovenfor, men hvor fokuset rettes mot å finne operasjonelle metoder og kriterier som kan beregnes med tilgjengelige data. Rattsutvalget (NOU 1996:1) benyttet en metode som ble kalt «forenklet representasjon av Agdermodellen», og denne metoden kan betraktes som en forløper til forslaget nedenfor om en strukturnøytral representasjon av basistilskuddet.

Et kriterium for utgiftsutjevning er *strukturnøytralt* hvis kriteriet målt per innbygger innenfor en gruppe av nabokommuner ikke blir påvirket av om gruppen velger å slå seg sammen. I praksis kan det være vanskelig å finne kriterier som er fullt ut strukturnøytrale, særlig hvis man tar hensyn til at sammenslåinger kan føre til atferdsendringer hos kommunene og innbyggerne. Det er imidlertid mulig å

utarbeide kriterier som i mindre grad blir påvirket av en sammenslåing sammenliknet med basiskriteriet.

For å bestemme vektene i en strukturnøytral representasjon, kan vi spesifisere en regresjonsmodell der basistilskuddet (eller småkommunetilskuddet) per innbygger er den avhengige venstresidevariabelen. På høyresiden inngår alle (eller en delmengde av) kriteriene i utgiftsutjevningen. Denne modellen kan brukes til å justere vektene i utgiftsutjevningen i forhold til hvor sterk samvariasjon det er mellom basiskriteriet og hvert av de øvrige kriteriene. Som i forslaget med sjablonmessig reduksjon kan vekten på basistilskuddet fjernes helt eller bare delvis. I forslaget med sjablonmessig reduksjon vil vekten på de øvrige kriteriene bli justert opp proporsjonalt. Til forskjell fra dette vil strukturnøytral representasjon gi en relativt større justering av vektene til kriterier som er høyt korrelert med basiskriteriet.

En innvending mot denne metoden er at modellen kan gi relativt lav forklaringskraft og at en for stor del av kompensasjonen blir omfordelt til kommuner som ikke har smådriftsulemper. Til det er å bemerke at det er vanskelig å endre inntektssystemet uten at noen vil tjene eller tape på det. For øvrig kan det være aktuelt å teste ut flere (objektive) kriterier enn de som inngår i utgiftsutjevningen fra før. Ideelt sett er det ønskelig å definere kriterier som har sammenheng med slike smådriftsulemper som ikke vil forsvinne selv om en kommune slår seg sammen med nabokommunene.

For det første kan kriterier som areal per innbygger og andelen bosatt spredtbygd øke forklaringskraften til modellen for basistilskuddet. Disse kriteriene kan riktignok ha lavere validitet som et mål på utgiftsbehov, men spørsmålet er også om validiteten blir høyere ved å ekskludere disse kriteriene, gitt at vi mangler et perfekt kriterium, og gitt at det er ønskelig å redusere kompensasjonen for frivillige smådriftsulemper.

For det andre er det aktuelt å operasjonalisere ett eller flere strukturkriterier som er korrelert med smådriftsulempene, men som ikke i samme grad kan påvirkes av kommunene. Her følger et forslag til operasjonalisering:

Definer hvilke kommuner som er nabokommunene til hver enkelt kommune
Beregn gjennomsnittet for bosettingskriteriet (sone eller nabo) i nabokommunene til hver kommune, der gjennomsnittet er vektet med innbyggertallene. (Den kommunen vi ser på kan inngå i det veide gjennomsnittet med sine nabokommuner)

På denne måten kan man beregne ett eller flere strukturkriterier basert på gjennomsnittlige reiseavstander innenfor grupper av nabokommuner.⁴ Ved å danne grupper for hver kommune med dens nabokommuner vil reiseavstander i egen kommune få relativt stor vekt i store bykommuner. I små kommuner vil derimot reiseavstander i nabokommunene få større vekt i strukturkriteriet.⁵

Mot dette forslaget kan man innvende at det ikke tar nok hensyn til reiseavstander på tvers av kommuner. Basert på en slik tankegang kan det etableres noe som tilsvarer det tidligere kriteriet «personminutter» innenfor hver gruppe av

⁴ En mulighet er å prøve ut alternative definisjoner av hvilke kommuner som er nabokommuner. Vi kan for eksempel skille mellom 1. ordens nabokommuner (kommuner med innbyrdes felles grense) og 2. ordens nabokommuner (to kommuner uten felles grense, men som begge grenser til en tredje kommune). Basert på slike definisjoner kan man lage ulike regionbegreper, slik at ulike strukturkriterier kan beregnes for hver region. En kommune kan inngå i forskjellige regionkonstellasjoner som beregningskommune og som nabokommune til andre beregningskommuner.

⁵ Her må det forklares at nabokriteriet i inntektssystemet er definert som avstander mellom nabogrunnkretser, mens strukturkriteriene er definert innenfor større regioner av nabokommuner.

nabokommuner. Det betyr at man beregner reisetiden eller reiseavstanden til et senterpunkt innenfor hver gruppe av nabokommuner. En mulig algoritme for å velge senterpunkt kunne være å benytte det kommunesenteret som minimerer summen av reiseavstander for alle innbyggerne inn til kommunesenteret i gruppen av nabokommuner. Alternativt kan senterpunktet i kommunegruppen defineres som kommunesenteret i den kommunen som har flest innbyggere.

For det tredje kan det være relevant å utarbeide nye kriterier som måler omfanget av geografiske barrierer mellom nabokommunene. Slike barrierer finnes der det er mye fjell og fjorder, og hvor det mangler veiforbindelse mellom nabokommunene, som for eksempel på øykommuner uten fastlandsforbindelse. Datagrunnlaget for slike kriterier kan være data om veiforbindelser eller data som viser hvor det er øyer, fjorder og fjell.

Slike kriterier kan inngå i en regresjon av basiskriteriet på kriterier som er tilnærmet objektive (eller strukturnøytrale), men som har sammenheng med ufrivillige smådriftsulemper. Dermed kan strukturkriteriene og andre kriterier overta hele eller deler av vekten som blir lagt på basiskriteriet i dagens inntektssystem (og tilsvarende for småkommunetilskuddet). Det kan også være nyttig å teste ut effekten av eventuelle nye kriterier i KOMMODE, som er Statistisk sentralbyrås modell for kommunenes økonomiske atferd. Ved hjelp av en slik metode kan vi analysere direkte om og i hvilken grad strukturnøytrale kriterier for smådriftsulemper påvirker kommunenes pengebruk.

Referanser

Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud (2002): Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapporter 2002/15, Statistisk sentralbyrå.

Langørgen, Audun (2014): A structural approach for analyzing fiscal equalization. *International Tax and Public Finance* 1-25, DOI 10.1007/s10797-014-9317-0.

Statistisk sentralbyrå

Postadresse:
Postboks 8131 Dep
NO-0033 Oslo

Besøksadresse:
Akersveien 26, Oslo
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: ssb@ssb.no
Internett: www.ssb.no
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-9256-9 (elektronisk)



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway