

HVORFOR HAR VI SÅ MANGE SMÅ KOMMUNER?¹ R



RUNE JØRGEN SØRENSEN er cand.polit. (1982) og dr. philos. (1986) i statsvitenskap fra Universitet i Oslo, og har vært professor ved Handelshøyskolen BI fra 1989. Han var prorektor ved BI i perioden 1993–97, og han var ansatt som stipendiat og førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap (Universitetet i Oslo) i perioden 1982–1989. Sørensen er professor II ved Forsvarets høyskole.

SAMMENDRAG

Det er stordriftsfordeler i kommunesektoren, og sammenslåinger vil gi effektivitetsgevinster. Det er et meget omfattende interkommunalt samarbeid, men dette eliminerer ikke kostnadsulempene ved å drive kommuner med lavt folketall. Det er riktig at folk som bor i småkommuner mer tilfredse med kommunens tjenestetilbud. Forklaringen er imidlertid ikke at «smått er godt», men at de fleste

småkommuner har høyere inntekter per innbygger (via statlige overføringer) enn folkerike kommuner. En vesentlig forklaring på motstanden mot frivillige kommunesammenslåinger er de relativt høye kommunale inntekter i små kommuner. Velstående småkommunene vil oftest tape inntekter ved sammenslåing med nabokommuner, og effektivitetsgevinsten er ikke stor nok til å oppveie dette. De takker derfor nei til fusjon.

INNLEDNING

Det er mer kostbart å drive små enn store kommuner. For å ivareta spesialiserte oppgaver effektivt må kommunene ha et visst befolkningsgrunnlag. Slo småkommuner med mindre enn 5.000 innbyggere seg sammen, ville alle innbyggere få et bedre offentlig tjenestetilbud (Langørgen mfl. 2002, Kalseth, Rattsø og Sørensen 1993, Kalseth og Rattsø 1995). Frigjorte ressurser² fra mindre administrasjon og bedre drift av tekniske tjenester kan gi mer og bedre tjenester. Hvorfor er det nesten ingen frivillige kommunesammenslåinger? Effektivitetsgevinster bør vel anspore til restrukturer-

ring i kommunesektoren på samme måte som vi ser oppkjøp, fusjoner og fisjoner i næringslivet? Hvorfor er sammenslåing så upopulært?

Det er små kommuner som kan høste stordriftsfordeler ved sammenslåing.³ Derfor burde lokalpolitikkerne i disse kommunene være mest interessert i å

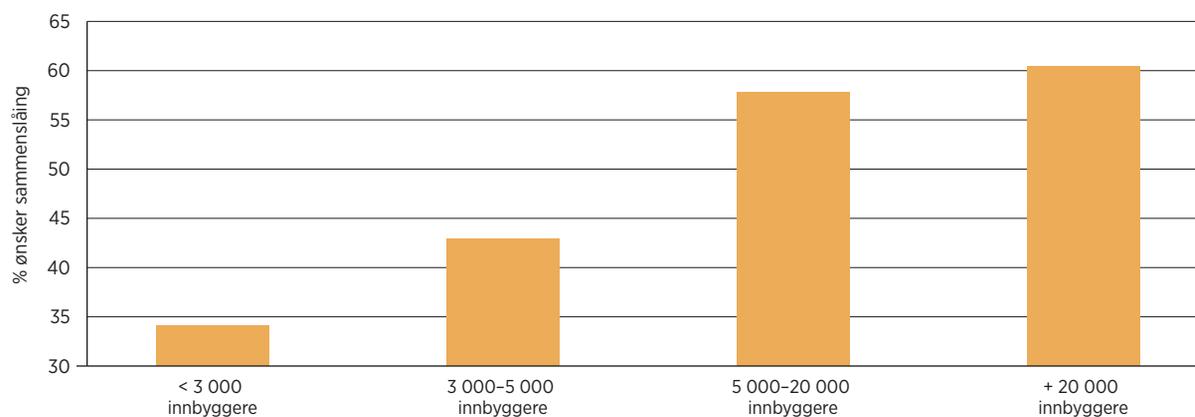
.....

3. I foredraget går jeg ikke mye inn på kommunestrukturens betydning for tilgang på fagkompetanse og kvaliteten på de kommunale tjenestene. På enkelteområder er slike kvalitetsproblemer identifisert, blant annet innenfor skolesektoren. Mye av forklaringen på at elever bosatt i små kommuner har svakere resultater på nasjonale prøver, skyldes sosioøkonomiske forhold i kommunen, og ikke kommunes størrelse i seg selv. Utdanningsdirektoratet (2011) skriver imidlertid at små kommuner oftere svikter i oppfølgingen av kvaliteten i skolen, og noterer videre: «Selv om det ikke foreligger en årsak-virkning-sammenheng mellom kommunes størrelse og elevenes resultater, er det et faktum at små kommuner oftere enn større kommuner har svake skolefaglige resultater, og at de skolefaglige utfordringene for små skoleeiere derfor ofte er betydelige.» (Utdanningsdirektoratet 2011:14)

1 Foredrag på NHOs årskonferanse, 5. januar 2012.

2. Langørgen med flere (2002) beregnet et årlig potensial for innsparing på 3,6 prosent av kommunenes samlede utgifter. Med utgangspunkt i et alternativ med 90 økonomiske regioner vil dette i så fall utgjøre en gevinst på omtrent 11 milliarder kroner per år i 2011.

FIGUR 1 Lokalpolitikernes syn på kommunesammenslåing avhengig av folketallet i kommunen.



gå sammen med nabokommunen. Vi har spurt kommunepolitikere om de ønsker å slå egen kommune sammen med en eller flere nabokommuner. I figur 1 har jeg splittet svarene fra en undersøkelse i 2011 etter folketallet i kommunene.

Figuren viser et «bakvendtland». Det er lokalpolitikere i folkerike kommuner som er mest ivrige etter å slå seg sammen. Hvordan henger dette sammen?

RONALD COASE PÅ KOMMUNEBESØK

For å forstå dette kan vi gå til en nobelprisvinner i økonomi, Ronald Coase. I en kort artikkel fra 1960 (med tittelen «The problem of social cost») formulerte han det berømte Coase-teoremet. Vi kan si det slik:

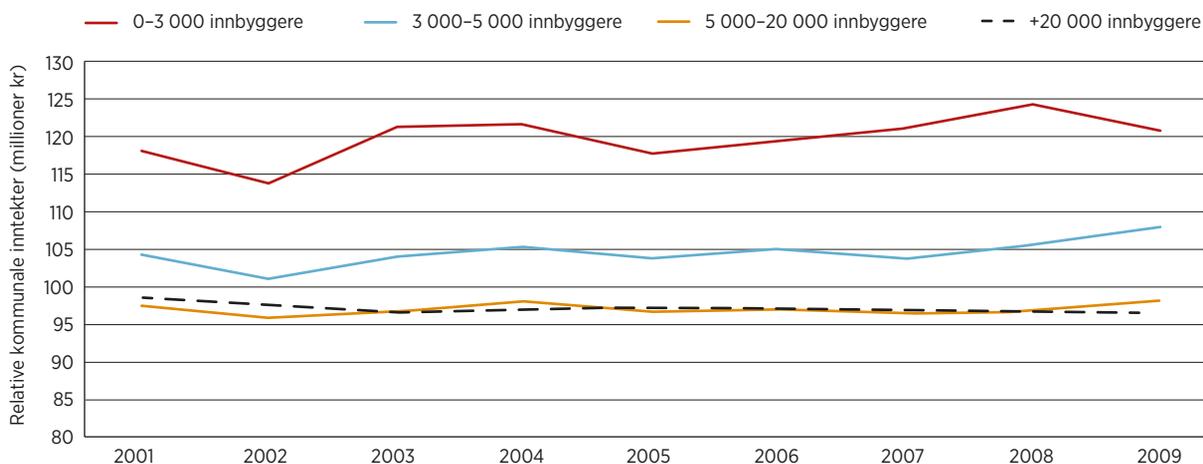
Frivillige avtaler mellom berørte parter vil eliminere all ineffektivitet – forutsatt at eiendomsrettighetene er klart avgrenset.

Et eksempel fra næringslivet illustrerer hva Coase mener. Hvis to aksjeselskaper oppnår høyere avkastning ved fusjon, vil de inngå en avtale om nettopp å fusjonere. Det spiller ingen rolle om det ene selskapet er lite og det andre er stort, om ett har mye gjeld og et annet har mye egenkapital. Det spiller heller ingen rolle om selskapene hadde ulik avkastning før fusjonen. Fordi aksjeeierne har full råderett over sine aksjer, kan de fritt avtale et bytteforhold mellom aksjene. Dermed kan avtalen utformes slik at alle tjener på fusjonen. Så hvorfor fungerer ikke frivillige fusjoner mellom kommuner? Her må det vel være et brudd på Coase-teorets forutsetninger?

Tenk deg en fusjon mellom de like store nabokommunene A og B. Fusjonen gir eierne (= innbyggerne) en årlig effektivitetsgevinst på 4.000 kroner per innbygger. Denne gevinsten kan brukes til å forbedre velferdstilbudet for alle. Anta også at A har en løpende inntektsstrøm fra skatt og statlige overføringer som er 10 000 kroner høyere (per innbygger) enn B. A er altså rikere enn B. Hvis innbyggerne har eiendomsrett til inntekter og kapital, skal ikke dette stoppe en sammenslutning. Men det er akkurat her problemet ligger: I kommunesektoren er det ulovlig å avtale et bytteforhold mellom aksjene. Befolkningen i kommune A kan ikke slå seg sammen med naboen og samtidig kreve å få beholde egne inntekter eller oppsparte midler. Ifølge kommuneloven skal kommunestyret for en sammenslått kommune overta de to opprinnelige kommunenes skatter, overføringer og gjeldsforpliktelser. Ved en fusjon må derfor kommune A dele 10 000 kroner per innbygger med sin jevnstore nabo, noe som gir et tap på 5000 kroner per innbygger i kommune A. I tillegg kommer 4000 kroner i form av en effektivitetsgevinst – men den er altså ikke høy nok til å kompensere for inntektstapet ved å dele med naboen. For kommune A er det best å fortsette som selvstendig kommune.⁴

4. I tillegg til det som drøftes her, kommer spørsmålet om hvorvidt det samlede statlige tilskuddet til en fusjonert kommune blir mindre enn tilskuddene til hver enkelt av kommunene. Det er imidlertid innført en ordning med inndelingstilskudd. Dette betyr at den sammenslåtte kommunen får beholde såkalte basistilskudd og regionaltilskudd fra før sammenslåingen. Den fusjonerte kommunen mottar inndelingstilskuddet i ti år etter sammenslutningen, og deretter trappes tilskuddet ned.

FIGUR 2 Relative kommunale inntekter 2001–2009. Inntekter per innbygger er korrigert for befolkningssammensetning, bosettingsmønster og andre faktorer.



SMÅKOMMUNENE ER RIKEST

Resonnementet ovenfor leder til den forklaringen at rike kommuner ikke vil slå seg sammen med (relativt) fattigere naboer. Hvis småkommunene har høyere inntekter per innbygger enn de store, kan det forklare hvorfor lokalpolitikere i de små kommunene motsetter seg sammenslåing. Dette kan vi sjekke.

Figur 2 viser relative kommunale inntekter målt per innbygger. Merk her at kommunale inntekter er korrigert slik at de tar hensyn til befolkningssammen-

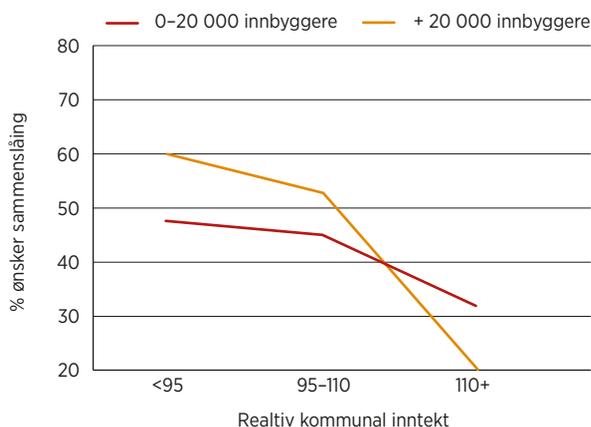
setning, bosettingsmønster og en rekke andre faktorer. Vi ser straks at småkommunene er mest velstående. Dette skyldes at staten gir høyest inntektsoverføringer til små kommuner. Småkommunene får mer enn det som trengs for å motvirke skalaulempen, spredt bosetting og høy andel eldre.

I figur 3 setter vi Coases resonnement på en alvorlig prøve. Vi ser på lokalpolitikernes ønske om sammenslåing avhengig av kommunens folketall og inntekter per innbygger (også her korrigert for stordriftsulempen, befolkningssammensetning, bosettingsmønster og andre forhold). Linjene i denne figuren viser en klar tendens til at *ønsket om kommunesammenslåing faller med økende kommunal inntekt*. Det gjelder både for større og mindre kommuner. Sammenligner vi kommuner med like høye inntekter per innbygger, finner vi mindre forskjeller i politikernes ønsker om sammenslåing enn hva vi så i figur 1.

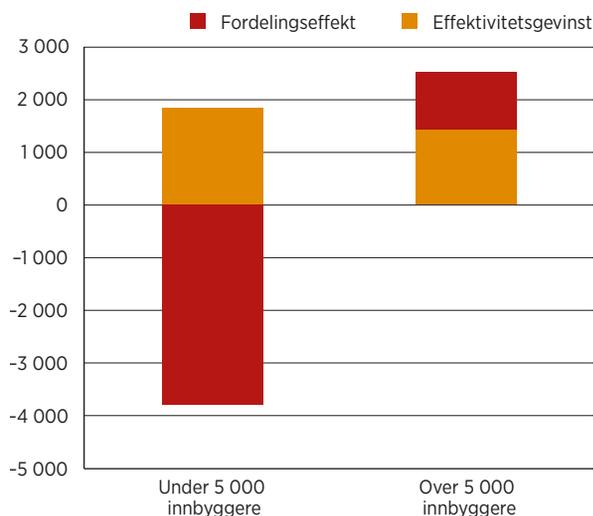
I figur 4 har jeg gjort en del beregninger av forholdet mellom effektivitetsgevinster og fordelingsmessige effekter av sammenslåing (Sørensen 2006).

Små kommuner har høyest effektivitetsgevinster. (Effektivitetsgevinstene er markert med grønn farge i figuren.) Men de taper likevel på å slå seg sammen med naboene fordi de også har høye inntekter. (Fordelingsmessige tap og gevinster er merket med rød farge i figuren.) Nettogevinsten blir negativ for kommuner med under 5.000 innbyggere. For mer folkerike kommuner

FIGUR 3 Lokalpolitikernes syn på sammenslåing med nabokommune avhengig av kommunal inntekt og folketall.



FIGUR 4 Effektivitets- og fordelingsvirkninger av kommunesammenslåinger målt i kroner per innbygger.



er effektivitetsgevinsten noe mindre. Men her vinner man ofte fordi partneren ofte har høyere inntekter enn en selv. Dermed blir nettogevinsten for de folkerike kommunene positiv. Dette kan forklare hvorfor det er større entusiasme for sammenslåing hos de folkerike kommunene. At små kommuner takker nei til fusjon, leder til et samfunnsøkonomisk tap (som er illustrert ved de oransje stolpene i figur 4).

ER BOFELLESSKAP LIKE GODT SOM EKTESKAP?

Så kan en innvende at kommunen er en bestillerorganisasjon. Dens ansvar er å sørge for at innbyggerne får tjenester. Produksjonen kan organiseres slik at en beholder småkommunene, men likevel utnytter stordriftsfordelene. Nabokommuner kan opprette «joint ventures» i form av selskaper som leverer tjenester til befolkningen i flere kommuner. Dette er helt i Ronald Coase sin ånd: Frivillige kontrakter eliminerer ineffektivitet! Interkommunalt samarbeid løser problemet!

Ulike former for interkommunalt samarbeid er også en blomstrende geskjeft. Interkommunale selskaper finnes på de fleste kommunale ansvarsområder: legevakt, barnevern, museer, vannverk og renovasjon. Kommunene er eiere av omtrent 1.800 aksjeselskaper og interkommunale selskaper, og svært

mange av disse er opprettet for å utnytte stordriftsfordeler.⁵ I den nylig vedtatte samhandlingsreformen legges det opp til enda mer interkommunalt samarbeid. Kanskje er ulempene ved å ha småkommuner eliminert gjennom disse selskapene? Kanskje er det ikke behov for sammenslåinger i det hele tatt? Så enkelt er det ikke.

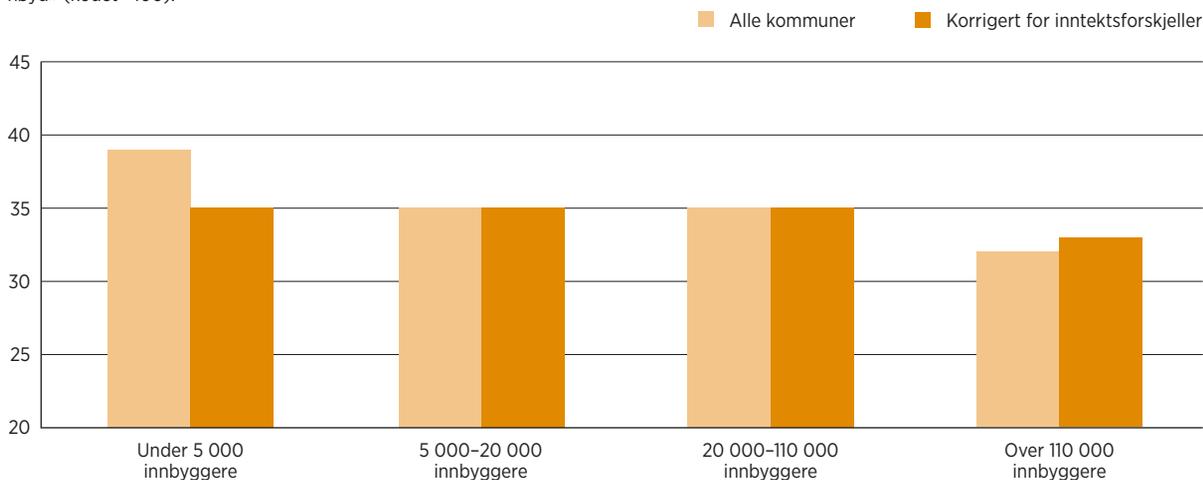
For det første: Eierkontrollen svekkes når antallet eiere blir for høyt. Med mange kommunale eiere svekkes den enkelte kommunes motiv for å kontrollere den interkommunale virksomheten. Svekket eierstyring fører til administrasjonsstyrte selskaper. Administrasjonen kan ha andre mål enn eierne. Det var neppe tilfeldig at korrupsjons- og utroskapsaken i Nedre Romerike Vannverk nettopp oppsto i et selskap med seks kommunale eiere. En lærdom fra eierstyringsfaget (*corporate governance*) er at oppsplittet eierskap reduserer lønnsomheten (Bøhren 2011, se figur 2.4). Analyser av renovasjonsselskaper viser at virksomheter med mange kommunale eiere har dårligere effektivitet enn virksomheter med én kommune som eier (Sørensen 2007). Dette samsvarer med erfaringer fra næringslivet.

For det andre: Delegasjonskjeden blir lengre. Eierne – det vil si innbyggerne – får svakere kontroll og mindre innsyn. Kommunestyret blir henvist til en kort diskusjon av hvem som skal sitte i styret, og kanskje til en summarisk debatt av selskapets årsberetning. Indirekte eierskap svekker lønnsomheten i forretningsorientert virksomhet. Vi må også spørre: Forsvinner demokratigevinsten ved å bo i en liten kommune ved utstrakt delegasjon til interkommunale selskaper?

For det tredje: Det viser seg i praksis umulig å eliminere alle smådriftsulemper gjennom selskapsorganisering. Analyser i regi av Statistisk sentralbyrå (Langørgen mfl. 2002) viser at det fortsatt finnes smådriftsulemper innenfor administrasjon og tekniske tjenester. Dette er også begrunnelsen for at småkommunene fortsatt mottar ekstratilskudd.

5. I en undersøkelse av Econ Analyse (2006) rapporterte 158 kommuner at de i gjennomsnitt deltok i 14 samarbeid med andre kommuner. I én kommune rapporterte administrasjonssjefen at den deltok i 51 interkommunale samarbeidsordninger.

FIGUR 5 Brukertilfredshet i kommunene. Tilfredshet er målt på en syvpunkts skala, kodet fra «svært misfornøyd» (kodet -100) til «svært fornøyd» (kodet +100).



BØR VI ALLE BO I EN LITEN KOMMUNE?

Noen vil kanskje hevde at *business school*-perspektivet på kommunestruktur er altfor snevert.⁶ Det som teller, er at folk i småkommunene er tilfredse med kommunen sin. Her er grunnen til at de ikke vil ha sammenslåinger! I figur 5 presenteres folks tilfredshet med tjenestetilbudet i egen kommune avhengig av folketallet i kommunen.

Folk som bor i små kommuner, er faktisk mer tilfredse med kommunens tjenester enn de som bor i folkerike kommuner. Tilfredsheten avtar med folketallet i kommunen. Dette trekker vel i retning av at vi bør satse på fisjoner heller enn fusjoner? Vi må få en mer desentralisert kommunestruktur slik at alle blir mer tilfredse. Bør de 90 prosentene som bor i folkerike kommuner, også få gleden av å bo en liten kommune – selv om det blir kostbart? Er det smartere å ha 1.000 kommuner enn 100 kommuner?

Forklaringen på høyere tilfredshet i småkommunene er imidlertid *ikke* at de har et lite folketall. Folkerike

kommuner har gjennomgående en yngre befolkning med høyere utdanning. Slike brukere er mer kravstore og vanskeligere å tilfredsstille. Viktigere er vår tidligere figur som viste at småkommunene har høyere kjøpekraft enn folkerike kommuner. Høyere kommunale inntekter gir bedre tjenester, og det er det som forklarer høyere tilfredshet i småkommunene. Dette kan en også se i figur 5. Her er det søyler der jeg sammenligner tilfredshet etter at det er korrigert for inntektsforskjeller mellom kommunene.⁷ Kommunestørrelse har i seg selv liten eller ingen betydning for folks tilfredshet; det er kommunens inntekter som avgjør (Monkerud og Sørensen 2010).

KONKLUSJONER

Det er vakkert å si at «smått er godt». Smått betyr nærhet, menneskelighet og varme, stort er fremmed, inhumant og kaldt. Men det er ikke de romantiske følelsene som stopper kommunereformer. Mine prosaiske konklusjoner kan sammenfattes i tre punkter:

1. *Tilfredshet*: Folk i småkommunene er mest tilfredse – noe som skyldes høye statlige overføringer, og ikke et lavt folketall.

6. Ett aspekt er at folketallet i de små kommunene er lavt. Befolkningen i småkommunene (under 5000 innbyggere) utgjør bare 11 prosent av totalbefolkningen. Denne vil holde seg forholdsvis stabilt de nærmeste tiårene. Folketallet i kommuner med under 5.000 innbyggere forventes å bli redusert til 9,4 prosent av samlet befolkning i 2040, se Statistisk sentralbyrås middels alternativ for befolkningsfremskriving. Knapt 24 prosent av befolkningen bor i kommuner med under 10 000 innbyggere.

7. Det er korrigert for inntektsforskjeller ved kun å sammenligne kommuner som har mindre enn 97 prosent av gjennomsnittlig kommunal inntekt per innbygger. Som tidligere er kommunal inntekt korrigert for en rekke forhold.

2. *Samarbeid*: Det er mye samarbeid mellom kommunene – men ikke nok til å eliminere smådriftsulempene.
3. *Frivillighet*: Små kommuner har høye inntekter – og sammenslåing betyr at de må dele egne inntekter

med mindre velstående naboer. Småkommunene takker derfor nei til frivillig fusjon. M

Takk til Øyvind Bøhren, Leif Helland og Lars Chr. Monkerud for kommentarer til dette manuskriptet.

REFERANSER

- Bøhren, Ø. 2011. *Eierne, styret og ledelsen. Corporate governance i Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Coase, R.H. 1960. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3:1–44.
- Econ Analyse. 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. *Rapport*, 2006–057.
- Kalseth, J. og J. Rattsø. 1995. Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway. *European Journal of Political Economy*, 11:239–251.
- Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud. 2002. Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. *Rapporter 2002/15*. Statistisk sentralbyrå.

Monkerud, L. og R.J. Sørensen. 2010. Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26:265–295.

Sørensen, R.J. 2006. Local government consolidations: The impact of political transaction costs. *Public Choice*, 127:75–95.

Sørensen, R.J. 2007. Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85:1045–1058.

Utdanningsdirektoratet 2011. Små kommuner og kommuneeeierrollen. *Temanotat*, 2011:1.

ALT PÅ ETT KORT

NYHET!

DRIVSTOFFRABATT

40 øre

fra første liter

Esso MasterCard er mer enn gode rabatter på drivstoff. Det er også et fullverdig kredittkort uten årsavgift, som sparer deg for penger.

Les mer om alle fordelene på nettsiden vår.

essomastercard.no
Drivstoffrabatt og mye, mye mer



Send en SMS med **ECONA** og e-postadressen din til **2290** så sender vi deg søknadsskjema.

Tilbudet gjelder medlemmer av Econa / Drivstoffrabatt er øre/liter på pumpepris drivstoff inkl. moms / Effektiv rente ved en kredittamme på kr 50.000 er fra 25,34 % til 26,62%