

## ØKONOMISKE PERSPEKTIVER PÅ KOMMUNESAMMENSLUTNINGER

Lars-Erik Borge

Institutt for samfunnsøkonomi

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

7491 Trondheim

larseb@svt.ntnu.no

### *Abstract*

Formålet med dette kapitlet er å diskutere kommunesammenslutninger med utgangspunkt i økonomisk teori. I økonomisk teori er optimal kommunestørrelse en avveining mellom hensynene til tilpasning av tjenestetilbud og skattenivå til lokale preferanser, utnyttelse av stordriftsfordeler og koordinering av tjenestetilbudet på tvers av kommuner for å internalisere eksternaliteter. Utnyttelse av stordriftsfordeler og internalisering av eksternaliteter taler for større kommuner, mens små kommuner vil gi bedre tilpasning av tjenestetilbud og skattenivå til lokale preferanser. I kapitlet diskuteres også den empiriske relevansen av disse faktorene. I den norske og nordiske debatten legges det stor vekt på gevinstene knyttet til stordriftsfordeler og internalisering av eksternaliteter, og mindre vekt på ulempene en felles politikk vil medføre. Dette har trolig sammenheng med at kommunenes tjenesteproduksjon er dominert av nasjonale velferdstjenester hvor likeverdige tjenestetilbud er en viktig politisk målsetting. Hensynet til tilpasning av tjenestetilbudet til lokale preferanser for andre oppgaver enn velferdstjenestene, kan ivaretas ved å etablere distrikter med reell beslutningsmyndighet for oppgaver som med fordel kan løses på et lavere nivå enn det nye kommunenivået.

Januar 2016

## 1. Innledning

Innen økonomifaget er kommunesammenslutninger et viktig tema innen kommunaløkonomi og fiskal føderalisme. Et tidlig bidrag er Tiebout (1956) som fokuserer på hvordan konkurranse mellom kommuner kan bidra til effektivitet i offentlig sektor på samme måte som konkurranse mellom bedrifter kan bidra til effektivitet i private markeder. Den sentrale mekanismen er at husholdningene «stemmer med føttene» og velger å bosette seg i den kommunen hvor tjenestetilbud og skattenivå samsvarer med egne preferanser. Under bestemte forutsetninger vil slik Tiebout-mobilitet lede til perfekt Tiebout-sortering. Perfekt Tiebout-sortering betyr at innbyggerne i samme kommune er homogene i den forstand at de ønsker omtrent samme tjenestetilbud og skattenivå, mens det kan være betydelig heterogenitet mellom kommuner.

Oates (1972) var den første som ga en samlet framstilling av kommunestruktur og forvaltningsnivåer. Et viktig utgangspunkt er det såkalte desentraliseringsteoremet som påpeker at lokale beslutninger vil gi en desentraliseringsgevinst sammenliknet med mer standardiserte nasjonale løsninger. Kommunal beslutningsmyndighet legger bedre til rette for at tjenestetilbudet kan tilpasses lokale forhold. Desentraliseringsgevinsten vil være større jo mer variasjon det er i preferanser mellom kommuner. Tiebout-mobilitet er ikke en forutsetning for at kommunale beslutninger vil gi en desentraliseringsgevinst, men Tiebout-mobilitet vil forsterke desentraliseringsgevinstene ved at velgerne i den enkelte kommune blir mer homogene og at heterogeniteten blir større mellom kommuner.

Desentraliseringsteoremet er isolert sett et argument for kommuner bestående av homogene velgere som er nokså enige med hensyn til kommunalt tjenestetilbud og skattenivå. I praksis vil en struktur med mange små kommuner gi større desentraliseringsgevinst enn en struktur med færre og større kommuner. Men som Oates også påpekte, større kommuner har et fortrinn med hensyn til å utnytte stordriftsfordeler i produksjonen og til å internalisere eksterne virkninger knyttet til kommunal tjenesteproduksjon. Eksterne virkninger betyr i denne sammenheng at nytten (eller ulempen) av et tiltak berører befolkningen i andre kommuner enn i den som etablerer tiltaket (Fiva, Hagen og Sørensen 2014, s. 18-19). Planlegging, næringsutvikling og miljøvern er eksempler på oppgaver med betydelige eksterne virkninger hvor det kan være behov for å koordinere tjenestetilbudet i et større geografisk område.

Selv om de mer grunnleggende teoribidragene ble utviklet på 1950- og 1970-tallet er kommunesammenslutninger fortsatt et aktivt forskningsfelt innenfor kommunaløkonomi og fiskal føderalisme. En rekke empiriske studier har analysert om og i hvilken grad det er stordriftsfordeler i kommunal tjenesteproduksjon, og mange av disse fokuserer eksplisitt på hvordan kommunesammenslutninger påvirker utgiftene. Noen nyere eksempler er Moisio og Uusitalo (2013) for Finland, Nelson (1992) og Hanes (2015) for Sverige, Knight og Gordon (2008) for USA og Reingewertz (2012) for Israel. I kjølvannet av kommunereformen i Danmark i 2007 er det utført flere empiriske analyser med moderne økonometrisk design hvor det skilles mellom en behandlingsgruppe (kommuner som ble berørt av reformen) og en kontrollgruppe (kommuner som ikke ble berørt av reformen). Fordelen med en slik design er at effektene i større grad kan tolkes som kausale. Dette designet er benyttet av Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew (2014) som finner at det er stordriftsfordeler i kommunal administrasjon (det vises til kapittel X i denne boken for en oversikt over de danske bidragene).

Det er færre empiriske studier av hvordan kommunesammenslutninger påvirker internalisering av eksternaliteter og tilpasning av tjenestetilbudet til lokale forhold. En del studier analyserer disse forholdene på en indirekte måte ved å analysere sammenhengene mellom antall kommuner og indikatorer for preferanseheterogenitet og eksternaliteter. Preferanseheterogenitet knyttes da til observerbare faktorer som for eksempel inntekt, alder eller rase, mens befolkningsvekst og urbaniseringsgrad er indikatorer for omfanget av eksternaliteter. Flere studier, blant annet Nelson (1997), Martinez-Vasques, Rider og Walker (1997), Fischer og Wassmer (1998), Brasington (1999) og Alesina, Baqir og Hoxby (2004), dokumenterer en positiv korrelasjon mellom preferanseheterogenitet og antall kommuner og negativ korrelasjon mellom antall kommuner og befolkningsvekst og urbaniseringsgrad. Dette kan tolkes som at tilpasning til lokale preferanser og eksternaliteter er forhold som er vektlagt ved bestemmelse av kommunestrukturen.

En annen tilnærming er å studere hvordan preferanseforskjeller, stordriftsfordeler og internalisering av eksternaliteter påvirker hvilke kommuner som slår seg sammen («whom to marry»). Eksempler på denne type studier er Gordon og Knight (2009) fra USA, Bhatti og Hansen (2011) fra Danmark, Hanes, Wikström og Wångmar (2012) fra Sverige og Saarima og

Tukiainen (2014) fra Finland. Gordon og Knight og Bhatti og Hansen finner at god utnyttelse av stordriftsfordeler og liten geografisk avstand mellom kommunene øker sannsynligheten for sammenslutning, mens preferanseforskjeller har liten betydning. De finske og svenske studiene finner sterkere effekter av preferanseforskjeller. Brink (2004) gjør en interessant analyse av folkeavstemninger om oppsplitting av kommuner. Hun finner at innbyggerne i velstående kommuner er mer positive til oppsplitting enn innbyggerne i mindre velstående kommuner.

Den økonomiske litteraturen inneholder også andre perspektiver på kommunesammenslutninger enn de som behandles i dette kapitlet. Ett tema som ikke berøres, men som har fått stor oppmerksomhet de senere årene, er såkalt strategisk tilpasning i forkant av kommunesammenslutninger. Nyere nordiske bidrag til denne litteraturen er Hinnerich (2009), Jordahl og Liang (2010), Hansen (2014) og Saarima og Tukiainen (2015). Når det er klart en kommunesammenslutning er nært forestående, vil hver av de involverte kommunene ha interesse av å øke driftsutgifter og investeringer, gjerne finansiert ved låneopptak eller ved å bruke av oppsparte midler. Det er liten grunn til å drive stram økonomistyring når den framtidige regningen kan deles med alle innbyggere i den nye sammenslåtte kommunen. I forbindelse med den danske kommunereformen ble dette (på godt dansk) omtalt som «spending before closing time» (se for eksempel Blom-Hansen 2010, s. 81). Mens dette kapitlet fokuserer på langsiktige konsekvenser og avveininger knyttet til kommunesammenslutninger, vil strategisk tilpasning være en kortsiktig kostnad på linje med andre omstillingskostnader.

Resten av kapitlet er organisert på følgende måte. De økonomiske perspektivene på kommunesammenslutninger presenteres i del 2 og 3. Del 2 behandler avveiningen mellom tilpasning av tjenestetilbudet til lokale forhold og utnyttelse av stordriftsfordeler, mens del 3 behandler avveiningen mellom tilpasning av tjenestetilbudet til lokale preferanser og internalisering av eksternaliteter (koordinering av tjenestetilbudet). Del 4 diskuterer den empiriske relevansen av stordriftsfordeler, eksternaliteter og preferanseforskjeller med utgangspunkt i dagens norske kommunestruktur. En observasjon er at selv om preferanseforskjeller er viktig i økonomisk teori, har de mindre i betydning for diskusjonen av kommunestruktur i Norge og andre nordiske land. Årsaken er trolig at kommunenes tjenester er dominert av velferdstjenester hvor likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet er en

viktig politisk målsetting. Del 5 gir en kort diskusjon av alternativer til kommunesammenslutninger, mens del 6 oppsummerer de viktigste konklusjonene.

## **2. Utnyttelse av stordriftsfordeler versus tilpasning til lokale preferanser**

I det følgende diskuteres avveiningen mellom utnyttelse av stordriftsfordeler og tilpasning av tjenestetilbudet til lokale preferanser med utgangspunkt i en klassisk medianvelgermodell for valg mellom kommunale tjenester og privat konsum. Dette er en standardmodell i kommunaløkonomi og er utførlig beskrevet i oversiktsarbeider av blant annet Inman (1979), Ingberman og Inman (1985), Wildasin (1986) og Rubinfeld (1987). Bradford og Oates (1974) og Parliament og Green (1980) anvender modellen til å analysere velferdsvirkninger av kommunesammenslutninger (disse bidragene diskuteres nærmere i del 4). Tilnærmingen er også benyttet til å studere fordeler og ulemper ved integrasjon mellom land (se for eksempel Alesina og Spolaore 1997).

Den klassiske medianvelgermodellen forutsetter lokal beskatningsfrihet. Selv om norske kommuner i praksis har begrenset beskatningsfrihet, forutsettes det beskatningsfrihet i det følgende. Det er en viss beskatningsfriheten knyttet til eiendomsskatt og brukerbetaling som analysert av Borge (1995) og Borge og Rattsø (2004). Eiendomsskatt vil også være et potensielt konflikttema når det er snakk om mulige sammenslutninger mellom kommuner med og uten eiendomsskatt eller kommuner med ulikt nivå på eiendomsskatten. I andre nordiske land har kommunene større beskatningsfrihet enn i Norge.

La oss betrakte en kommune hvor innbyggerne har glede av kommunale tjenester ( $G$ ) og privat konsum ( $X$ ). Preferansene til medianvelgeren er gitt ved nyttefunksjonen  $U(X, G)$ . Nyttefunksjonens indifferenskurver viser ulike kombinasjoner av privat konsum og kommunale tjenester som gir samme nyttenivå. Et sett av indifferenskurver er illustrert i figur 1. Nyttetnivået er stigende i både privat konsum og kommunale tjenester, dvs. at indifferenskurver lenger ut i diagrammet angir høyere nyttenivå ( $U^3 > U^2 > U^1$ ).

Figur 1 om lag her

Enhetskostnaden i kommunal tjenesteproduksjon er gitt ved  $C(N)$  og antas å avta med økende antall innbyggere ( $N$ ). Det er altså stordriftsforelder i tjenesteproduksjonen. Videre går vi ut fra at sammenhengen er som vist i figur 2, det vil si at reduksjonen i enhetskostnad på grunn av økt innbyggertall er større i små kommuner enn i store kommuner. Stordriftsfordelene er uttømt når enhetskostnadskostnadskurven «flater ut». Kostnadsgevinst ved å øke antall innbyggere ut over  $N^*$  er ubetydelig.

Figur 2 om lag her

Kommunens budsjettrestriksjon er gitt ved den fallende kurven  $R_0R_0$  i figur 3. Budsjettkurven gir uttrykk for de kombinasjoner av kommunalt tjenestetilbud og privat konsum som er mulige. En bevegelse i «sørøstlig» retning nedover langs budsjettkurven reflekterer økt kommunalt skattenivå og derigjennom høyere kommunal tjenesteproduksjon og lavere privat konsum. Helningen på budsjettkurven avhenger av enhetskostnadene i kommunal tjenesteproduksjon. Høyere enhetskostnad betyr at budsjettkurven blir brattere. Hvor langt ut i diagrammet budsjettkurven ligger avhenger av private inntekter og statlige overføringer. Et høyt privat inntektsnivå eller høye statlige overføringer betyr at budsjettkurven ligger lenger ut i diagrammet. I figur 3 vil medianvelgeren velge tilpasning i punkt  $E_0$  hvor en av indifferenskurvene tangerer budsjettkurven. Kommunal tjenesteproduksjon blir  $G_0$  og privat konsum  $X_0$ .

Figur 3 om lag her

En kommunesammenslutning vil påvirke betingelsene for kommunal tjenesteproduksjon og politiske prioriteringer. La oss først se på betingelsene for kommunal tjenesteproduksjon. Med kostnadsstrukturen i figur 2 vil en økning i antall innbyggere redusere enhetskostnadene i kommunal tjenesteproduksjon og skifte budsjettkurven. Dette er illustrert i figur 4. Lavere enhetskostnader som følge av økt innbyggertall medfører at budsjettlinjen blir slakere og svinger utover i diagrammet. For gitt privat konsum eller kommunalt skattenivå vil lavere enhetskostnad gi grunnlag for høyere kommunal tjenesteproduksjon. Arealet mellom den nye og gamle budsjettkurven illustrerer den potensielle gevinsten ved kommunesammenslutning.

Figur 4 om lag her

De faktiske konsekvensene avhenger av de politiske beslutningene i den sammenslåtte kommunen. Dette er nærmere illustrert i figur 5. Utgangspunktet er to kommuner ( $A$  og  $B$ ) med samme innbyggertall og budsjettkurve (privat inntekt og statlige overføringer), men med ulik politisk tilpasning før sammenslutning (henholdsvis  $E_A$  og  $E_B$ ). Kommune  $B$  har valgt å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud finansiert ved høyere kommunalt skattenivå enn kommune  $A$ .

Figur 5 om lag her

Med en kommunesammenslutning vil budsjettkurven skifte utover i diagrammet. Med rimelige forutsetninger om preferanser eller etterspørselsstruktur for kommunale tjenester<sup>1</sup>, vil medianvelgerne i de to kommunene ønske å ta ut kostnadsgevinsten i form av både bedre kommunale tjenester og økt privat konsum, illustrert ved punktene  $\tilde{E}_A$  og  $\tilde{E}_B$  i figur 5. Dette illustrerer en potensiell konflikt. Etter sammenslutning vil medianvelgeren i kommune  $B$  ønske et høyere skattenivå og bedre kommunalt tjenestetilbud enn medianvelgeren i kommune  $A$ . Men det er ingen av de to som vil være medianvelger i den nye kommunen. Etter kommunesammenslutning må det utarbeides en ny felles politikk for de involverte kommunene. Preferansene til medianvelgeren i den nye kommunen vil ligge mellom preferansene til medianvelgerne i de opprinnelige kommunene. Det etableres et nytt felles tjenestetilbud et sted mellom ønskene til medianvelgerne i de opprinnelige kommunene. Den nye tilpasningen vil altså være i et punkt mellom  $\tilde{E}_A$  og  $\tilde{E}_B$  på den nye budsjettkurven. I figur 5 er tilpasningen i den nye kommunen illustrert ved punktet  $E_{AB}$ . Med denne tilpasningen vil medianvelgerne i begge kommuner oppnå et høyere nyttenivå etter kommunesammenslutningen. Dette ses ved at den nye allokeringen ( $E_{AB}$ ) ligger lenger ut i diagrammet enn de opprinnelige indifferenskurvene. Det betyr at kostnadsgevinsten er større enn ulempen ved at deres preferanser ikke lenger er styrende for de politiske beslutningene. Når medianvelgeren i de opprinnelige kommunene kommer bedre ut ved

---

<sup>1</sup> Forutsetningen er mer presist at etterspørselen for kommunale tjenester er prisuelastisk, noe som bekreftes i de fleste empiriske analyser (se for eksempel Oates 1996 og Bergström, Dahlberg og Mörk 2004).

kommunesammenslutning, vil det per definisjon være slik at et flertall velgerne i begge kommuner kommer bedre ut etter sammenslutning.

Det vil ikke nødvendigvis være slik at et flertall av velgerne i begge kommuner oppnår høyere nyttenivå etter kommunesammenslutningen. Dersom den felles politikken i den nye kommunen ligger «nær» ønsket til medianvelgeren i kommune  $A$  ( $\tilde{E}_A$ ), vil medianvelgeren (og dermed et flertall av velgerne) i kommune  $B$  komme dårligere ut som følge av sammenslutningen.<sup>2</sup> Omvendt, dersom den felles politikken i den nye kommunen ligger «nær» ønsket til medianvelgeren i kommune  $B$  ( $\tilde{E}_B$ ), vil medianvelgeren (og dermed et flertall av velgerne) i kommune  $A$  komme dårligere ut som følge av sammenslutningen.<sup>3</sup>

Analysen foran illustrerer at det i forbindelse med kommunesammenslutninger vil være en avveining mellom utnyttelse av stordriftsfordeler og tilpasning av tjenestetilbud og skattenivå til lokale preferanser. Dersom kostnadsgevinsten er stor (skiftet utover i budsjettkurven er stort) og preferanseforskjellene er små (avstanden mellom  $\tilde{E}_A$  og  $\tilde{E}_B$  er liten), vil et flertall av innbyggerne i de opprinnelige kommunene komme bedre ut etter kommunesammenslutning. Og omvendt, dersom kostnadsgevinsten er liten og preferanseforskjellene er store, vil et flertall av velgerne komme dårligere ut etter sammenslutningen.

Så langt er det antatt at de to kommunene som vurderer å slå seg sammen er like i antall innbyggere og inntektsnivå. Ulikheter langs disse to dimensjonene har konsekvenser for analysen. La oss først betrakte en situasjon hvor en stor og en liten kommune vurderer å slå seg sammen. Med referanse til kostnadsstrukturen i figur 2 kan vi tenke oss at den minste kommunen er på den bratte delen av kostnadskurven, mens den største befinner seg der hvor kostnadskurven flater ut. Kostnadsgevinsten vil da være størst i den minste kommunen som har høyest kostnader og størst smådriftsulempet i utgangspunktet. På den andre siden vil medianvelgeren i den sammenslåtte kommunen som regel ligge nærmere medianvelgeren i

---

<sup>2</sup> Dette vil være tilfelle dersom tilpasningen etter sammenslutning ( $E_{AB}$ ) ligger til venstre (nordvest) for skjæringspunktet mellom den nye budsjettkurven og den opprinnelige indifferenskurven til medianvelgeren i kommune  $B$ .

<sup>3</sup> Dette vil være tilfelle dersom tilpasningen etter sammenslutning ( $E_{AB}$ ) ligger til høyre (sørøst) for skjæringspunktet mellom den nye budsjettkurven og den opprinnelige indifferenskurven til medianvelgeren i kommune  $A$ .

den største kommunen enn medianvelgeren i den minste kommunen. For den minste kommunen vil altså gevinsten ved sammenslutning kunne være store dersom forskjellene i preferanser er små. For den største kommunen vil gevinsten ved sammenslutning være liten selv om den nye felles politikken ligger nær medianvelgerens ønsker.

Kommuner som vurderer sammenslutning kan også ha ulikt inntektsnivå som følge av forskjeller i skattegrunnlag eller statlige overføringer. Mens eksemplet i figur 5 først og fremst handler om hvordan den potensielle gevinsten ved kommunesammenslutning skal fordeles, vil sammenslutning også innebære økonomisk utjevning mellom de berørte kommuner. For eksempel vil en rik kraftkommune måtte dele kraftinntektene med nabokommunene ved en sammenslutning. Kommunesammenslutning vil gi en inntektsomfordeling fra kommunen med høyest inntektsnivå til kommunen med lavest inntektsnivå. Inntektsforskjeller mellom kommuner trekker da i retning av at gevinsten ved sammenslutning blir større for kommunen med lavest inntektsnivå og mindre for kommunen med høyest inntektsnivå. Inntektsforskjeller vil ikke være den eneste kilden til omfordeling. Tilsvarende omfordelingsvirkninger vil kunne forekomme mellom kommuner med høy og lav gjeld eller stor og liten finansformue.

En samfunnsøkonomisk analyse av kommunesammenslutninger vil ikke legge vekt på inntektsomfordelingen fra kommuner med høyt inntektsnivå til kommuner med lavt inntektsnivå. Det skyldes at gevinsten for innbyggerne i kommunen med lavt inntektsnivå nøyaktig motvirkes av et tilsvarende tap for innbyggerne i kommunen med høyt inntektsnivå. Det er altså snakk om en ren omfordelingsvirkning som verken medfører samfunnsøkonomisk gevinst eller samfunnsøkonomisk tap.

Selv om omfordelingsvirkningene ikke er relevante i en samfunnsøkonomisk vurdering av kommunesammenslutninger, vil de kunne ha stor betydning for om sammenslutninger blir realisert. I mange tilfeller kan det være slik at kommunesammenslutninger samlet sett vil gi en gevinst for samfunnet, men at de ikke blir gjennomført fordi noen kommuner må dele høy inntekt eller høy formue med nabokommunene. Det vises til Sørensen (2006) for en nærmere diskusjon av inntektsforskjeller og andre hindre for frivillige kommunesammenslutninger, og til Monkerud og Sørensen (2010) for en empirisk analyse som indikerer at omfordelingsvirkninger kan forklare det lave antallet frivillige kommunesammenslutninger i

Norge de senere årene. Det er interessant tema hvordan det kan legges til rette for at samfunnsøkonomisk lønnsomme kommunesammenslutninger blir realisert i slike situasjoner, enten gjennom avtaler mellom de berørte kommuner eller gjennom tiltak fra statens side.

### 3. Eksternaliteter versus tilpasning til lokale preferanser

Kommunale tjenester vil ofte ha positive eksternaliteter. Det betyr at tjenestetilbudet i én kommune også er til glede for innbyggerne i andre kommuner. Oppgaver som kultur, samferdsel og tilrettelegging av bolig- og næringsarealer kan tjene som eksempler. Med positive eksternaliteter vil nyttefunksjonen også avhenge av tjenestetilbudet i nabokommunen. Når det er eksternaliteter i kommunal tjenesteproduksjon, kan det være mulig å realisere gevinster gjennom bedre koordinering av tjenestetilbudet.

I litteraturen diskuteres eksternaliteter gjerne i relasjon til valget mellom desentralisert (kommunal) eller sentralisert (statlig) beslutningsmyndighet. Fordelen med sentralisert beslutningsmyndighet er eksternaliteter kan tas hensyn til (internaliseres) ved utforming av tjenestetilbudet, men ulempen er dårligere tilpasning til lokale preferanser. Et tidlig bidrag i denne tradisjonen er Oates (1972) i tilknytning til det tidligere omtalte desentraliseringsteoremet, mens nyere bidrag inkluderer Seabright (1996), Lockwood (2002) og Besley og Coate (2003).

Eksternaliteter mellom kommuner innebærer at velgernes nytte ikke bare avhenger av tjenestetilbudet i egen kommune, men også av tjenestetilbudet i nabokommunene. For enkelhets skyld antar vi at det bare er to kommuner,  $A$  og  $B$ . Nyttefunksjonene skrives som  $X_A + U_A[(1-k)G_A + kG_B]$  for kommune  $A$  og  $X_B + U_B[(1-k)G_B + kG_A]$  for kommune  $B$ . Formuleringen av nyttefunksjonen er inspirert av Besley og Coate (2003). For enkelhets skyld normaliseres antall velgere i hver kommune til 1. Her er  $X_A$  og  $X_B$  privat konsum i henholdsvis kommune  $A$  og  $B$ , og  $G_A$  og  $G_B$  er kommunal tjenesteproduksjon i henholdsvis kommune  $A$  og  $B$ . Parameteren  $k$  ( $0 \leq k \leq \frac{1}{2}$ ) angir graden av eksternaliteter. Hvis  $k > 0$ , er

det positive eksternaliteter i tjenesteproduksjonen. Eksternalitetene er maksimale når  $k = \frac{1}{2}$ .

Da betyr tjenestetilbudet i nabokommunen like mye som tjenestetilbudet i egen kommune.

Figur 6 og 7 om lag her

Når det er positive eksternaliteter, kan kommunesammenslutninger gi gevinster i form av bedre koordinering av tjenestetilbudet. Det underliggende problemet er at den enkelte kommune ikke vil ta hensyn til at tjenestetilbudet har positive effekter for nabokommunene. Dette er illustrert i figur 6. Den marginale betalingsvilligheten for den kommunale tjenesten for velgeren i kommune  $A$  er gitt ved  $(1-k)U'_A$ . Som selvstendig kommune er det denne betalingsvilligheten som vil være styrende for den politiske beslutningen. Utfallet av den politiske beslutningsprosessen i kommune  $A$  er følgelig karakterisert ved at velgerens marginale betalingsvillighet er lik marginal- eller enhetskostnaden  $c$ , det vil si med tjenesteproduksjon  $G_A^0$ .

Utfallet av den politiske beslutningsprosessen i kommune  $A$  vil ikke gi et resultat som er samfunnsøkonomisk optimalt siden velgerne i kommune  $A$  ikke tar hensyn til at tjenestene også er til glede for innbyggerne i kommune  $B$ . Samfunnsøkonomisk effektiv produksjon må ta utgangspunkt i den samlede betalingsvilligheten, det vil si betalingsvilligheten fra både innbyggerne i kommune  $A$  og innbyggerne i kommune  $B$ . Den samlede marginale betalingsvilligheten for  $G_A$  er  $(1-k)U'_A + kU'_B$ . Som illustrert i figur 6 vil den samlede betalingsvilligheten for  $G_A$  være høyere enn betalingsvilligheten fra innbyggeren i kommune  $A$ . Samfunnsøkonomisk effektiv produksjon blir  $G_A^*$ . En selvstendig politisk beslutning i kommune  $A$  gir et effektivitetstap lik det skraverte arealet figur 6. Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å ekspandere produksjonen opp til  $G_A^*$  hvor den samlede marginale betalingsvilligheten er lik enhetskostnaden i produksjonen. Figur 7 viser tilsvarende situasjon for kommune  $B$ .

De skraverte effektivitetstapene i figurene 6 og 7 illustrerer den potensielle gevinsten ved kommunesammenslutning når det er eksternaliteter i tjenesteproduksjonen. Det er internalisering av eksternalitetene gjennom bedre koordinering av tjenestetilbudet som er

kilden til de potensielle gevinstene. Men som i modellen med stordriftsfordeler, vil den faktiske gevinsten kunne være lavere enn den potensielle gevinsten. I modellen med eksternaliteter er det imidlertid to kilder til uenighet mellom innbyggerne i de to kommunene. For det første kan det være uenighet om skattenivå og omfang av kommunale tjenester som i modellen med stordriftsfordeler. For det andre vil det være uenighet om i hvilken kommune tjenesteproduksjonen skal finne sted. Så lenge eksternalitetene ikke er maksimale ( $k < \frac{1}{2}$ ), vil innbyggerne i kommune  $A$  ha interesse av at tjenesteproduksjonen lokaliseres i  $A$  ( $G_A > G_B$ ) og innbyggerne i kommune  $B$  ha interesse av at tjenesteproduksjonen lokaliseres i  $B$  ( $G_B > G_A$ ). Generelt kan vi si at kommunesammenslutning vil være positivt for innbyggerne i begge kommuner dersom eksternalitetene er store (stor potensiell gevinst og liten uenighet med hensyn til lokalisering) og preferanseforskjellene med hensyn til skattenivå og omfang av kommunalt tjenestetilbud er små. Men innbyggerne i begge kommuner vil komme dårligere ut dersom eksternalitetene er små og preferanseforskjellene er store.

Ulikt innbyggertall i de involverte kommuner vil være av betydning også ved eksternaliteter. Det er rimelig å legge til grunn at den potensielle gevinsten vil være større for den minste kommunen. Det er viktigere for innbyggerne i den minste kommunen at de blir tatt i hensyn til ved utforming av tjenestetilbudet i den største kommunen enn motsatt. På den andre siden vil innbyggerne i den minste kommunen kunne få mindre innflytelse på omfang og lokalisering av tjenestetilbudet etter sammenslutning. For den minste kommunen vil altså gevinsten ved sammenslutning kunne være store dersom gevinsten ved koordinering er stor og forskjellene i preferanser er små.

#### **4. Stordriftsfordeler, eksternaliteter og preferanseforskjeller i praksis**

Økonomisk teori slik den er presentert i del 2 og 3 peker på utnyttelse av stordriftsfordeler og internalisering av eksternaliteter (bedre koordinering av tjenestetilbudet) som potensielle gevinster ved kommunesammenslutninger. Disse gevinstene må veies opp mot ulemper knyttet til en dårligere tilpasning av tjenestetilbud og skattenivå til lokale preferanser. Avveiningene kan oppsummeres i følgende generelle retningslinjer:

- Kommunesammenslutninger vil gi samfunnsøkonomisk gevinst dersom de potensielle gevinstene knyttet til utnyttelse av stordriftsfordeler og koordinering er større enn ulempene knyttet til dårligere tilpasning av tjenestetilbudet til lokale preferanser.
- Bedre utnyttelse av stordriftsfordeler og/eller bedre koordinering av tjenestetilbudet er en nødvendig forutsetning for at kommunesammenslutninger skal gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Hvis dette ikke er oppfylt, vil kommunesammenslutninger bare gi dårligere tilpasning av tjenestetilbud og skattenivå til lokale preferanser.
- Dersom det ikke er variasjon i preferanser mellom kommuner, vil bedre utnyttelse av stordriftsfordeler og/eller bedre koordinering av tjenestetilbudet være tilstrekkelig for at kommunesammenslutninger skal gi samfunnsøkonomisk gevinst.

Disse retningslinjene er et nyttig utgangspunkt for å vurdere kommunestrukturen i et land eller enkeltstående kommunesammenslutninger. For å komme fram til konkrete anbefalinger må de generelle retningslinjene kombineres med empirisk kunnskap om stordriftsfordeler, eksternaliteter og preferanseforskjeller. Den følgende diskusjonen tar i hovedsak utgangspunkt i den norske konteksten.

Det er viktig å presisere at anbefalinger ikke kan være generelle, men vil måtte avhenge av konteksten. For eksempel vil det være vanskelig å gi en generell anbefaling om at «det er ønskelig med større kommuner» uten å se dette i sammenheng med hvor store kommunene er i utgangspunktet og hvilke oppgaver kommunene har. Dersom kommunene i utgangspunktet er store og gevinstene knyttet til bedre utnyttelse av stordriftsfordeler og koordinering av tjenestetilbudet er små, vil grunnlaget for å anbefale «større kommuner» være svakt. Men dersom kommunene i utgangspunktet er små og de potensielle gevinstene knyttet til stordriftsfordeler og koordinering av tjenestetilbudet er store, vil grunnlaget for å anbefale «større kommuner» være sterkere. Men selv om kommunene er små, vil ikke de potensielle gevinstene ved kommunesammenslutning være store dersom oppgavene er begrenset til tjenester som kan drives effektivt i liten skala og som ikke berører nabokommunenes innbyggere i særlig grad.

### *Stordriftsfordeler*

Mange studier av stordriftsfordeler har fokusert på kommunal administrasjon. Kalseth og Rattsø (1995) er et eksempel fra Norge. Dette er en oppgave hvor det er meningsfullt å snakke om stordriftsfordeler på kommunenivå. For de fleste andre tjenester som barnehage, grunnskole og helseinstitusjoner, vil stordriftsfordeler som regel oppstå på virksomhetsnivå, enten på grunn av faste kostnader eller fordi større enheter gir grunnlag for mer effektiv arbeidsdeling og spesialisering. På virksomhetsnivå er stordriftsfordelene knyttet til hvor mange brukere som skal betjenes, dvs. antall barn i barnehagene, antall elever i grunnskolene eller antall pasienter eller beboere i helseinstitusjoner. Som regel vil stordriftsulempene opphøre når antall brukere overstiger et visst kritisk nivå. Det kritiske nivået for antall brukere vil variere mellom tjenester.

Det er ingen enkel sammenheng mellom innbyggertall og stordriftsfordeler på kommunenivå. Gitt at smådriftsulempene på virksomhetsnivå er av et visst omfang, vil det imidlertid være slik at kommuner som ikke har et tilstrekkelig antall brukere ikke kan utnytte stordriftsfordelene fullt ut. Det vil da være stordriftsfordeler på kommunenivå forutsatt at oppgavene løses ved produksjon i egen regi. For større kommuner (hvor antall brukere overstiger de kritiske nivåene) vil omfanget av stordriftsfordeler avhenge av hvordan tjenestene organiseres. Dersom tjenestene kan sentraliseres i tilstrekkelig grad, vil stordriftsfordelene være uttømt for større kommuner.

Mulighetene for å sentralisere tjenestene vil avhenge av bosettingsmønsteret. En del kommuner har spredt bosetting eller punktbosettinger med store avstander. I slike kommuner kan det være nødvendig å ha en desentralisert tjenestestruktur hvor virksomhetene betjener relativt få brukere. Det vil da være stordriftsfordeler på kommunenivå, men det er ingen klar sammenheng mellom smådriftsulempene på kommunenivå og antall innbyggere. Bosettingsmønsteret vil være avgjørende for om det er stordriftsfordeler på kommunenivå.

Det finnes en rekke empiriske studier av stordriftsfordeler. I Norge er de fleste av disse utført i forbindelse med revisjoner av inntektssystemet. I inntektssystemsammenheng er stordriftsfordeler på kommunenivå et argument for at små kommuner bør kompenseres for sine manglende muligheter til å utnytte stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler identifiseres gjerne gjennom regresjonsanalyser av utgift per innbygger på ulike tjenesteområder som avhengig variabel og med antall innbyggere som en av flere forklaringsvariabler. En negativ

koeffisient for antall innbyggere tolkes som stordriftsfordeler. I forbindelse med inntektssystemutvalgets arbeid (NOU 2005: 18) ble det utført en rekke slike analyser (Falch, Rønning og Strøm 2005, Martinussen, Pettersen og Hofstad 2005, Langørgen mfl 2005). Analysene dokumenterer stordriftsfordeler på en rekke områder og inntektssystemet legger til grunn at det er stordriftsfordeler i administrasjon, grunnskole, kommunehelsetjeneste og pleie og omsorg. Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) har beregnet de samlede besparelsene som kan oppnås ved å slå sammen norske kommuner og derigjennom utnytte stordriftsfordeler i større grad. De finner at en reduksjon i antall kommuner fra 434 til 217 (minstestørrelse på 5000 innbyggere) vil gi en årlig utgiftsreduksjon tilsvarende 2,4 prosent av kommunenes samlede utgifter.

I forbindelse med kommunesammenslutninger er det ikke bare av interesse å avdekke om stordriftsfordeler eksisterer, men også å avdekke hvor de eventuelt er uttømt. At stordriftsfordelene er uttømt ved 5000 innbyggere gir helt andre implikasjoner for kommunestrukturen enn om stordriftsfordelene er uttømt ved 15000 innbyggere. Studien til Langørgen mfl (2005) er interessant i denne sammenhengen. Det er et hovedresultat at stordriftsfordelene stort sett er uttømt ved 5000 innbyggere. Når mer enn halvparten av norske kommuner har under 5000 innbyggere, er bedre utnyttelse av stordriftsfordeler et argument for betydelige endringer i kommunestrukturen.

Men at stordriftsfordelene stort sett er uttømt ved 5000 innbyggere kan gi grunn til å stille spørsmål ved anbefalinger om minstestørrelser på opp mot 20000 innbyggere slik det er foreslått i Norge, Danmark og Finland. I følge retningslinjene foran og resultatene i Langørgen mfl (2005) er det lite trolig at sammenslutninger av kommuner med over 5000 innbyggere vil gi samfunnsøkonomiske gevinster. Dersom det ikke er stordriftsfordeler og hente utover 5000 innbyggere, vil ikke slike sammenslutninger gi en kostnadsgevinst.

Anbefalingene om minstestørrelser på opp mot 20000 innbyggere bygger trolig på en bredere forståelse av stordriftsfordeler som også tar hensyn til kvalitet. Høy kvalitet på tjenestene forutsetter kompetent personell, fagmiljø av en viss størrelse og regularitet i utredning og iverksetting av tiltak. De minste kommunene (også de med 5000 innbyggere) har små og sårbare fagmiljøer innen spesialiserte tjenester som PPT, psykisk helsearbeid og barnevern. Tjenester som etableres i forbindelse med samhandlingsreformen, for eksempel akutte

døgneheter, krever et betydelig befolkningsgrunnlag for å kunne drives effektivt. I grunnskolen legges det opp til ansvarliggjøring av kommunene og at de utvikler en aktiv skoleeierrolle for å følge opp kvaliteten i skolene. Utdanningsdirektoratet (2011) finner imidlertid at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en tilfredsstillende måte og at de engasjerer seg minst i arbeidet med nasjonale prøver. Bonesrønning og Iversen (2010) viser at elevene i små kommuner scorer langt dårligere enn elever i store kommuner på nasjonale prøver. Håndteringen av eldrebølgen etter 2020 vil trolig forutsette utstrakt bruk av omsorgsteknologi, og innovasjonskraften kan være liten selv i kommuner med 5000 innbyggere.

Det er så lang utelukkende fokusert på stordriftsfordeler, men det kan også være stordriftsulemper i tjenesteproduksjonen. På virksomhetsnivå vil stordriftsfordeler uttømmes og det vil oppstå stordriftsulemper når virksomhetene blir tilstrekkelig store. Det betyr imidlertid ikke at det er stordriftsulemper på kommunenivå siden kostnadene enkelt kan holdes nede ved å øke antall virksomheter (skoler, barnehager, helseinstitusjoner, etc.). Mulige stordriftsulemper i større kommuner er i første rekke knyttet til organisasjonsmessige styringsproblemer som innebærer at tjenestene må organiseres og formaliseres i større grad enn i de mindre kommunene. I den empiriske litteraturen har stordriftsulemper fått langt mindre oppmerksomhet enn stordriftsfordeler, men se Gyimah-Brempong (1987) for en analyse av kommunalt politi i USA. De finner at det er stordriftsulemper i kommuner med mer enn 50000 innbyggere. I Norge vil stordriftsulemper være vanskelige å avdekke empirisk fordi vi har få store kommuner.

### *Eksternaliteter*

Når tjenestetilbudet i én kommune også påvirker innbyggerne i nabokommunene, vil kommunesammenslutninger kunne gi gevinster i form av bedre koordinering av tjenestetilbudene. Arealplanlegging, samferdsel og næringspolitikk er tjenester hvor dette er relevant. I tillegg kommer mange kulturtilbud (kino, teater, etc.) som er åpne for innbyggerne i nabokommunene.

Gevinstene ved koordinering av tjenestetilbudet kan være særlig store når kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarkedsområde. Med en fragmentert kommunestruktur vil det kunne oppstå en uproduktiv konkurranse mellom kommuner knyttet til lokalisering av boligbygging

og næringsarealer. Resultatet kan bli ineffektive løsninger ved at planlagte boområder og næringsarealer ikke blir bygd ut i full skala. Dette kan bidra til å øke transportbehovet og forsterke kostnadsulemper innen tjenester som barnehage, grunnskole og helse.

Kommunesammenslutninger legger til rette for bedre koordinering.

Fragmenteringen av byområdene er av ulike karakter som oppsplittede tettsteder og/eller høy grad av innpendling til senterkommunen. Hovedutfordringene knyttet til helhetlig areal- og transportplanlegging vil imidlertid være den samme i ulike typer byområder. To eksempler fra Trondheimsregionen er illustrerende. Blant kommunene i Trondheimsregionen er det etablert en interkommunal arealplan (IKAP, vedtatt i 2010) for å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng som et bidrag til å redusere transportveksten. Kommunene erkjenner altså at det utbyggingsmønsteret som er det beste for den enkelte kommune ikke er det beste for regionen som helhet og at de alle kan tjene på et mer koordinert utbyggingsmønster. Den interkommunale arealplanen er imidlertid ikke bindende for kommunene, og Malvik kommune har levert innsigelser mot arealplanen til Trondheim kommune. Malvik mener at Trondheims arealplan legger opp til større boligbygging enn i den interkommunale arealplanen, og at dette svekker grunnlaget for befolkningsvekst i Malvik. Et annet eksempel er lokalisering av logistikknutepunkt. Samtlige kommuner i regionen har lenge vært enige om at etablering av et nytt logistikknutepunkt er viktig for regional verdiskapning og for overgang til mer miljø- og klimavennlige transportformer. Samtidig vil kommunene helst ikke ha logistikknutepunktet i sin «bakgård» (NIMBY (Not In My BackYard)) på grunn av støy og annen lokal miljøforurensning. Resultatet er at lokaliseringen av logistikknutepunktet enda ikke har funnet sin løsning.

Den empiriske kunnskapen om eksternaliteter, i hvert fall i form av større statistiske analyser, er langt svakere enn for stordriftsfordeler. Det finnes en del casestudier, blant annet Brandtzæg og Aastvedt (2013) som peker på at flere byområder har utfordringer knyttet til knyttet til langvarige, konfliktfylte og uforutsigbare prosesser i forbindelse med infrastrukturprosjekter, håndtering av befolkningsvekst på tvers av kommunegrensene og konkurranse mellom kommuner som hindrer helhetlige og funksjonelle løsninger. At eksternaliteter er vanskeligere å tallfeste, betyr ikke at de er mindre viktige. Rattsø (2014) diskuterer urbaniseringsgevinster og hvordan disse påvirkes av kommunestrukturen i byområdene. Dersom kommunesammenslutninger i byområdene kan stimulere den

økonomiske veksten, vil gevinstene bli større enn analysen i del 3 viser, og vil komme i form av økt privat inntektsnivå som skifter budsjettkurven utover i diagrammet.

### *Preferanseforskjeller*

Diskusjonen over viser at kommunesammenslutninger i Norge kan gi gevinster i form av bedre utnyttelse av stordriftsfordeler og bedre koordinering av tjenestetilbudet fordi uheldige eksternaliteter unngås. Men som analysene i del 2 og 3 viste, vil ikke det være tilstrekkelige betingelser for positive velferdsgevinster. Gevinstene knyttet til bedre utnyttelse av stordriftsfordeler og internalisering av spillovers må veies opp mot ulempene knyttet til dårligere tilpasning av tjenestetilbud og skattenivå til lokale preferanser fordi det etter sammenslutning må etableres en felles politikk. Hva vet vi om betydningen av forskjeller i preferanser?

To litt eldre studier fra USA har søkt å kvantifisere betydningen av forskjeller i preferanser som følge av (hypotetiske) kommunesammenslutninger. Bradford og Oates (1974) analyserer en sammenslutning av nærmere 60 kommuner i delstaten New Jersey. Mellom de nærmere 60 kommunene var det betydelig variasjon i utgifter per elev i «primary and secondary education», fra 295 dollar per elev til 547 dollar per elev. Variasjon i skoleutgifter gir også et bilde av variasjonen i eiendomsskatt siden skoleutgiftene i stor grad var eiendomsskattefinansiert. Basert på estimerte etterspørselsfunksjoner beregner de et tap (reduert konsumentoverskudd) som følge av en kommunesammenslutning som innebærer samme utgiftsnivå eller felles politikk i alle kommuner. Dette tilsvarer den ulempen som oppstår fordi kommunesammenslutningen gir dårligere tilpasning til variasjon i preferanser. Sett i forhold til utgiftsendringene utgjør reduksjonen i konsumentoverskudd 35 prosent for kommuner som ville fått økte utgifter og 15 prosent for kommuner som ville fått lavere utgifter. Greene og Parliament (1980) studerer potensielle sammenslutninger av skoledistrikter i delstaten New York med samme metode som Bradford og Oates (1974). De finner at velferdstapet per innbygger utgjør opp mot 50 dollar. Ingen av de to studiene gjør noe forsøk på å relatere den beregnede reduksjonen i konsumentoverskudd til potensielle gevinster på grunn av utnyttelse av stordriftsfordeler eller internalisering av eksternaliteter.

Tilsvarende beregninger er ikke utført basert på norske data, så vi må nøye oss med noen generelle betraktninger. Det er viktig å understreke at utgangspunktet for det tapet som

oppstår ved felles politikk er at de involverte kommuner har prioritert ulikt før sammenslutning. Én kommune kan ha prioritert barnehage og grunnskole, en annen eldreomsorg og en tredje kultur og idrett. Noen kan ha innført eiendomsskatt og andre ikke. Hvis forskjellene er store i utgangspunktet og reflekterer innbyggernes preferanser, vil tapet som oppstår på grunn av felles politikk være stort. På den andre siden vil små forskjeller i prioritering mellom de involverte kommuner bety at tapet på grunn av felles politikk er lite. Dette vil være tilfelle dersom kommunene har nokså lik prioritering mellom tjenester, samt at de ikke har innført eiendomsskatt eller har om lag samme nivå på eiendomsskatten.

Data for tjenesteproduksjon, eiendomsskatt og avgiftsnivå viser at det er store forskjeller mellom norske kommuner. Det er betydelig variasjon i dekningsgrader i eldreomsorgen, i utgifter per elev i grunnskolen, i legedekning, eiendomsskatt og avgiftsnivå i teknisk sektor for å nevne noe.<sup>4</sup> Samordning av politikk er utvilsomt et viktig tema i pågående utredninger om kommunesammenslutninger, og det er grunn til å tro at noen potensielle sammenslutninger ikke vil bli realisert fordi forskjellene i tjenestetilbud og skattenivå er for store. På den andre siden observeres det en trend i retning av økt standardisering av tjenestene. Barnehagereformen har for eksempel bidratt til vesentlig lavere variasjon i dekningsgrader samtidig som det er innført maksimalpris for foreldrebetalingen. Og i sosialektoren er det innført veiledende statlige satser for sosialhjelp. Det er heller ikke klart at variasjon i tilbudet av velferdstjenester oppfattes som legitime forskjeller i politisk prioritering. Reduserte forskjeller på grunn av felles politikk vil da ikke framstå som en ulempe, men snarere som et positivt bidrag til utjevning av forskjeller.

I den norske og nordiske debatten om kommunestruktur er det lite diskusjon av kostnadene ved felles politikk på grunn av kommunesammenslutninger. Dette reflekterer trolig at kommunenes tjenesteproduksjon i stor grad består av nasjonale velferdstjenester innen utdanning, helse og sosiale tjenester hvor likeverdig tjenestetilbud i ulike deler av landet er en viktig politisk målsetting. Forskjeller i tjenestetilbud blir i liten grad betraktet som en kvalitet ved lokaldemokratiet som innebærer en samfunnsøkonomisk gevinst. Gitt at tilpasning av tjenestetilbud og skattenivå til lokale preferanser tillegges liten vekt, er det de potensielle

---

<sup>4</sup> For nærmere dokumentasjon vises det til NOU 2005: 18 (kapittel 5.4.4) for kommunale tjenester og til Borge og Rattsø (2004) for eiendomsskatt og avgifter.

gevinstene knyttet til bedre utnyttelse av stordriftsfordeler og bedre koordinering av tjenestetilbudet som vies størst oppmerksomhet.

## **5. Alternativ kommuneorganisering**

I Norge og andre nordiske land har kommunene ansvaret for viktige velferdstjenester innen utdanning, helse og sosiale tjenester, samt for areal- og samfunnsplanlegging. Ansvar for velferdsoppgaver og areal- og samfunnsplanlegging bidrar på den ene siden til at kommunene er viktige samfunnsaktører, til desentralisering av oppgaver og et lokaldemokrati med innflytelse over viktige forhold. På den andre siden er det ansvaret for de samme velferdstjenester og areal- og samfunnsplanlegging som begrunner behovet for større kommuner. Kommunene kan imidlertid bli «for store» i forhold til oppgaver som kan drives effektivt i liten skala og hvor likeverdig tjenestetilbud ikke er en viktig politisk målsetting. Den økonomiske kostnaden er at det for disse oppgavene vil bli en dårligere tilpasning av tjenestetilbudet til lokale forhold.

Gitt at velferdstjenester og areal- og samfunnsplanlegging utgjør størstedelen av kommunenes oppgaveportefølje, er det logisk at hensynet til utnyttelse av stordriftsfordeler og bedre koordinering av tjenestene blir styrende i bestemmelsen av kommunestruktur. Det er imidlertid et viktig spørsmål om andre måter å organisere offentlig sektor på kan ivareta velferdstjenester og planlegging, lokale oppgaver og hensynet til lokaldemokratiet på en bedre måte. To alternativer er godt kjent. Det ene alternativet er interkommunalt samarbeid om velferdstjenester og planlegging, mens det andre er statlig overtakelse av disse oppgavene. Ingen av disse alternativene er attraktive. Statlig overtakelse vil flytte beslutningsmyndighet for viktige oppgaver ut av kommunene og svekke lokaldemokratiet, mens med interkommunalt samarbeid vil viktige samfunnsoppgaver bli flyttet ut av kommunestyrene og til organer med mindre demokratisk legitimitet.

Et tredje alternativ er å gjennomføre en omfattende kommunereform hvor det etableres større kommuner som kan ta ansvar for velferdstjenester og planlegging, og som i tillegg kan tilføres nye oppgaver. Under de nye storkommunene kan det etableres «distrikter» med avledet, men reell beslutningsmyndighet for oppgaver som med fordel kan løses på et lavere nivå enn den

nye storkommunen. Fordelene med dette alternativet er at velferdstjenester og planlegging fortsatt vil være et lokalt ansvar med kommunestyret som beslutningsmyndighet, samtidig som lokale oppgaver kan tilpasses lokale preferanser. Distriktene kan etableres med utgangspunkt i de opprinnelige kommunene, men i byområdene vil det være aktuelt med en oppsplitting av dagens bykommune i flere distrikter.

## **6. Avsluttende merknader**

Formålet med dette kapitlet har vært å diskutere økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger. I motsetning hva mange tror er økonomisk teori i utgangspunktet småkommunevennlig. Den legger stor vekt på at kommunesammenslutninger kan gi en dårligere tilpasning av tjenestetilbud og skattenivå til lokale preferanser. Dersom de involverte kommuner prioriterer svært ulikt, vil det kunne være betydelige kostnader ved i stedet å gjennomføre en felles politikk. Disse kostnadene må veies opp mot gevinster knyttet til bedre utnyttelse av stordriftsfordeler og bedre koordinering av tjenestetilbudet.

I den norske og nordiske kommunemodellen består kommunenes tjenesteproduksjon i stor grad av nasjonale velferdstjenester. Likeverdige tjenestetilbud i alle deler av landet er en viktig politisk målsetting for disse tjenestene. Det betyr at prioriteringsforskjeller i liten grad er ønsket og at kostnadene ved å gjennomføre en felles politikk er liten, i hvert fall for velferdstjenestene. Dette begrunner at diskusjoner om kommunereform i stor grad fokuserer på de mulige gevinstene ved kommunesammenslutninger knyttet til stordriftsfordeler og koordinering. Hensynet til tilpasning av tjenestetilbudet til lokale preferanser for andre oppgaver enn velferdstjenestene kan ivaretas ved å etablere distrikter med reell beslutningsmyndighet for oppgaver som kan løses på et lavere nivå enn det nye kommunenivået.

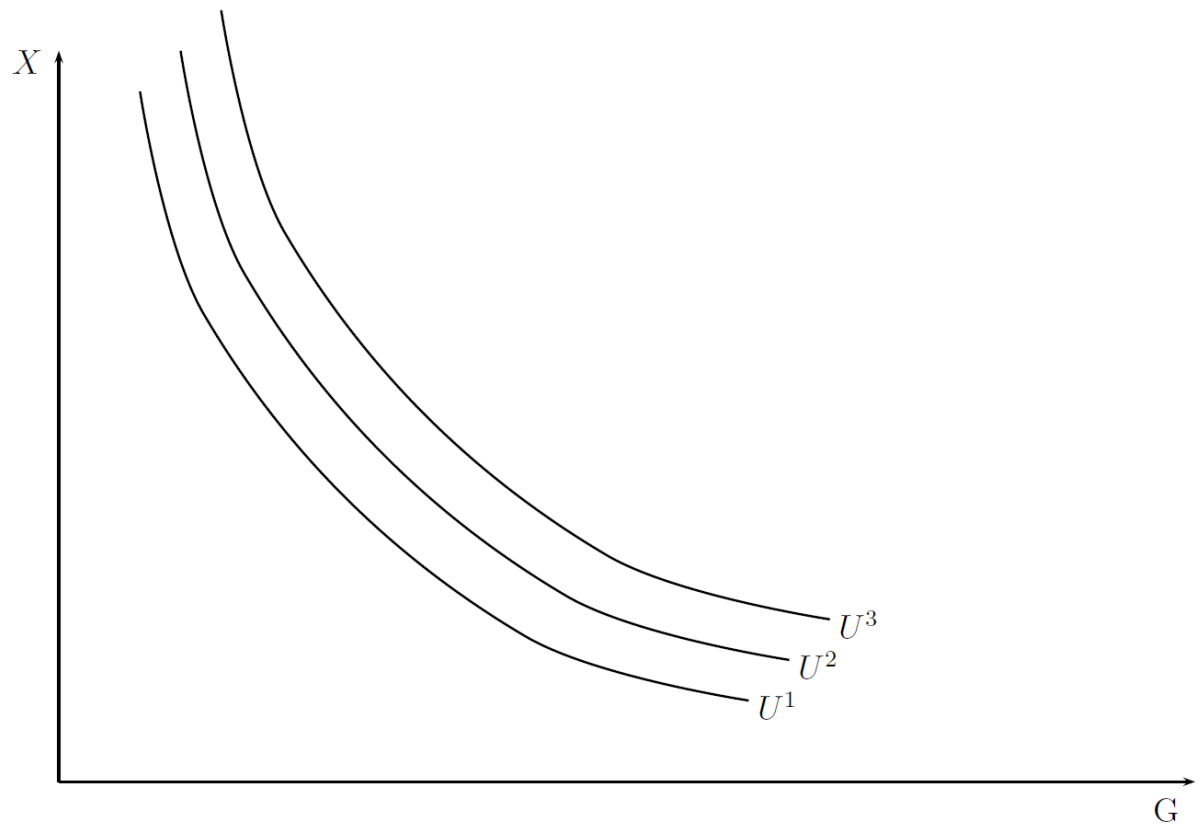
## Referanser

- Alesina, Alberto og Enrico Spolaore. 1997. On the number and size of nations. *Quarterly Journal of Economics*, 112:1027-1056.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir og Caroline Hoxby. 2004. Political jurisdictions in heterogenous communities. *Journal of Political Economy*, 112:348-396.
- Bergström, Pål, Matz Dahlberg og Eva Mörk. 2004. The effects of grants and wages on municipal labour demand. *Labour Economics*, 11:315-334.
- Besley, Timothy og Stephen Coate. 2003. Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87:2611-2637.
- Bhatti, Yosef og Kasper M. Hansen. 2011. Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidation. *European Journal of Political Research*, 50:212-238.
- Blom-Hansen, Jens. 2011. Local government in Denmark. I Moisiso (red.) *Local public sector in transition: A Nordic perspective*. Helsinki: Government Institute for Economic Research (VATT).
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg og Søren Serritzlew. 2014. Size, democracy and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science*, 58:790-803.
- Bonesrønning, Hans og Jon Marius Vaag Iversen. 2010. *Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: analyse av nasjonale prøver 2009*. Rapport 01/10. Trondheim: Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, Lars-Erik. 1995. Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments. *Public Choice*, 83:353-373.
- Borge, Lars-Erik og Jørn Rattsø. 2004. Income distribution and tax structure: empirical test of the Meltzer-Richard hypothesis. *European Economic Review*, 48:805-826.
- Bradford, David og Wallace E. Oates. 1974. Suburban exploitation of central cities and government structure. I Hochman og Peterson (red.) *Redistribution through Public Choice*. New York: Columbia University Press.
- Brandtzæg, Bent A. og Ailin Aastvedt. 2013. *Kommune og forvaltningsgrenser. utfordringer i byområder*. Rapport 312. Bø: Telemarksforskning.
- Brasington, David M. 1999. Joint provision of public goods: the consolidation of school districts. *Journal of Public Economics*, 73:373-393.

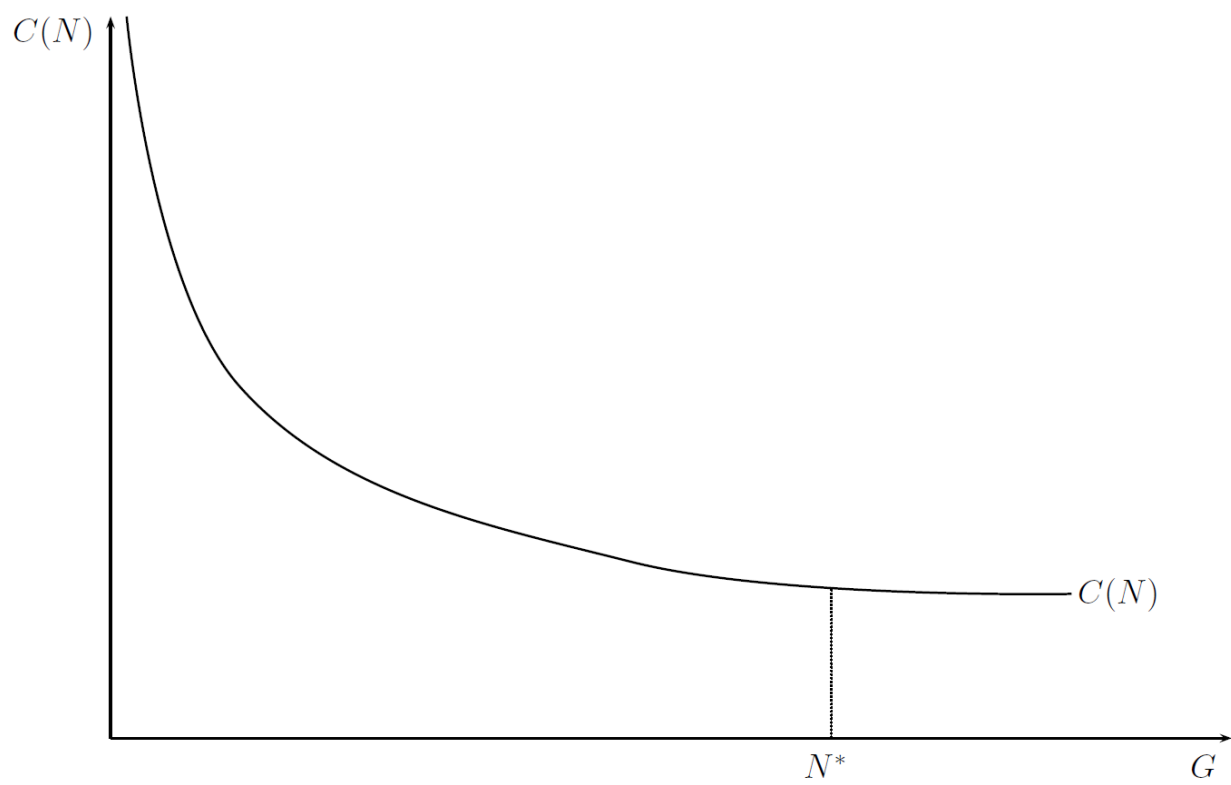
- Brink, Anna. 2004. The break-up of municipalities: voting behavior in local referenda. *Economics og Governance*, 5:119-135.
- Falch, Torberg, Marte Rønning og Bjarne Strøm. 2005. *Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen: smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning*. Rapport 04/05. Trondheim: Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Fisher, Ronald C. og Robert W. Wassmer. 1998. Economic influences on the structure of local government in the U.S. Metropolitan Areas. *Journal of Urban Economics*, 43:444-471.
- Gordon, Nora og Brian Knight. 2009. A spatial merger estimator with an application to school district consolidation. *Journal of Public Economics*, 93:752-765.
- Greene, Kenneth V. og Thomas J. Parliament. 1980. Political externalities, efficiency and the welfare losses from consolidation. *National Tax Journal*, 33:209-217.
- Gyimah-Brempong, Kwabena. 1987. Economies of scale in municipal police departments: the case of Florida. *Review of Economics and Statistics*, 69:352-356.
- Hanes, Niklas. 2015. Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41:63-77.
- Hanes, Niklas., Magnus Wikström og Erik Wångmar. 2012. Municipal preferences for state-imposed amalgamations: an empirical study base don the Swedish municipal reform in 1952. *Urban Studies*, 49:2733-2750.
- Hansen, Sune W. 2014. Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers. *Public Choice*, 159:3-21.
- Hinnerich, Björn T. 2009. Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform? *Journal of Public Economics*, 93:721-728.
- Inman, Robert P. 1979. The fiscal performance of local governments: an interpretative review. I Mieszkowski og Straszheim (red.) *Current issues in urban economics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ingberman, Daniel E. og Robert P. Inman. 1985. The political economy of fiscal policy. I Hare (red.) *Surveys in public sector economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Jordahl, Henrik og Che-Yuan Liang. 2010. Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics. *Public Choice*, 143:157-172.
- Kalseth, Jorid og Jørn Rattsø. 1995. Spending and overspending in local government administration: a minimum requirement approach applied to Norway. *European Journal of Political Economy*, 11:239-251.

- Knight, Brian og Nora Gordon. 2008. The effects of school districts consolidation on educational cost and quality. *Public Finance Review*, 36:408-430.
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud. 2002. *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapporter 2002/15. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen Audun, Taryn Ann Galloway, Magne Mogstad og Rolf Aaberge. 2005. *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*. Rapport 2005/25. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lockwood, Ben. 2002. Distributive politics and the costs of centralization. *Review of Economic Studies*, 69:313-337.
- Martinez-Vasques, Jorge, Mark Rider og Mary Beth Walker. 1997. Race and the structure of school districts in the United States. *Journal of Urban Economics*, 41:281-300.
- Martinussen, Pål E., Ivar Pettersen og Tormod Hofstad (2005): *Kommunenes utgiftsbehov og produksjonskostnader innenfor pleie- og omsorgssektoren: analyser av brukerdata og kommunespesifikke data*. Trondheim: SINTEF Helse.
- Mehay, Stephen L. 1981. The expenditure effects of municipal annexation. *Public Choice*, 36:53-62.
- Monkerud, Lars Chr. og Rune J. Sørensen. 2010. Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26:265-295.
- Moisio, Antti og Roope Uusitalo. 2013. The impact of municipality mergers on local public expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13:148-16.
- Nelson, Michael A. 1992. Municipal amalgamation and the growth of the local public sector. *Journal of Regional Science* 32:39-53.
- Nelson, Michael A. 1997. Decentralization of the subnational public sector: an analysis of the determinants of the determinants of local government structure in the U.S. *Southern Economic Journal*, 57:443-457.
- NOU 2005:18. *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovic.
- Oates, Wallace E. 1996. Estimating the demand for public goods: the collective choice and contingent valuation approaches. I Bjornstad og Kahn (red.) *The contingent valuation of environmental resources: Methodological issues and research needs*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

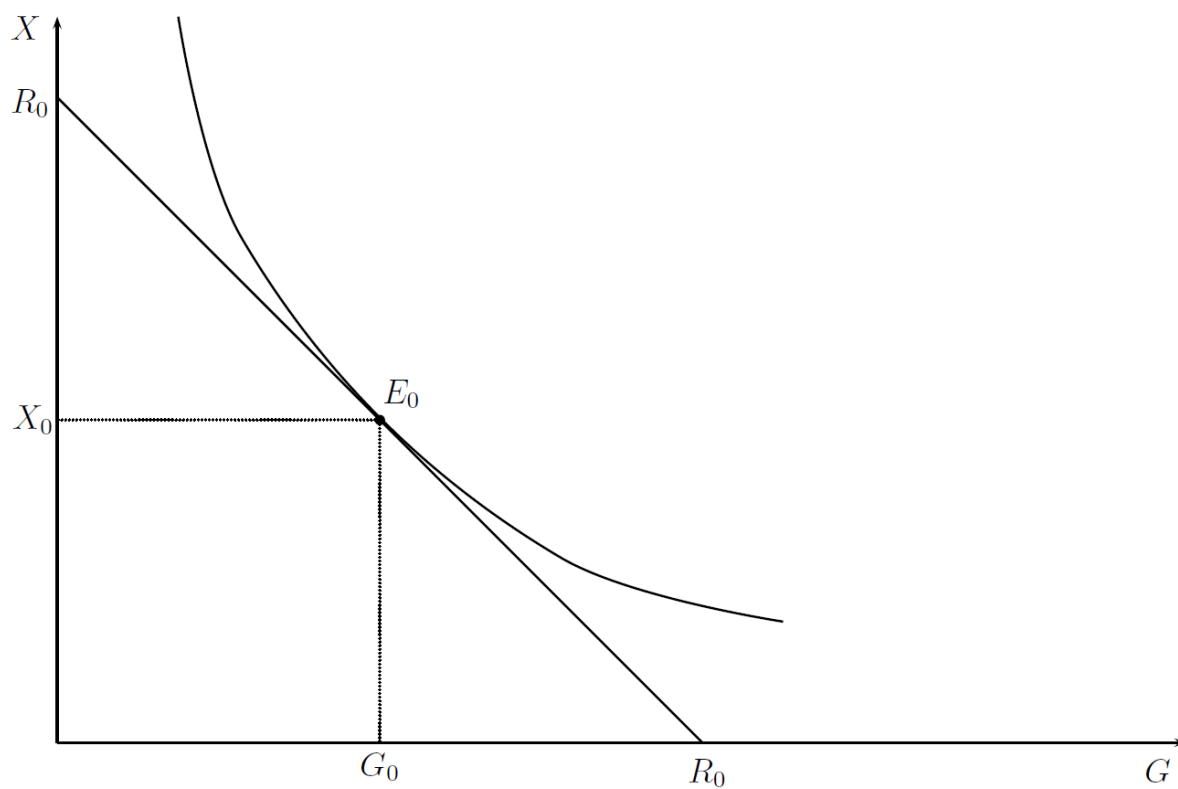
- Rattsø, Jørn. 2014. *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: utfordringer for kommunereform*, Rapport 02/14. Trondheim: Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Reingewertz, Yaniv. 2012. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72:240-251.
- Rubinfeld, Daniel L. 1987. The economics of the local public sector. I Auerbach og Feldstein (red.) *Handbook of Public Economics Volume 2*. Amsterdam: North-Holland.
- Saarimaa, Tuukka og Janne Tukiainen. 2014. I don't care to belong to any club that will have me as a member: empirical analysis of municipal mergers. *Political Science Research and Methods*, 2:97-117.
- Saarimaa, Tuukka og Janne Tukiainen. 2015. Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy*, 38:140-152.
- Seabright, Paul. 1996. Accountability and decentralization in government: an incomplete contracts model, *European Economic review* 40, 61-91.
- Sørensen, Rune J. 2006. Local government consolidations: The impact of political transaction costs. *Public Choice*, 127:75-95.
- Tiebout, Charles. 1956. A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, 64:416-424.
- Utdanningsdirektoratet. 2011. *Små kommuner og skoleeierrollen*. Temanotat 2011:1. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Wildasin, David E. 1986. *Urban Public Finance*. Chur: Harwood Academic Publishers.



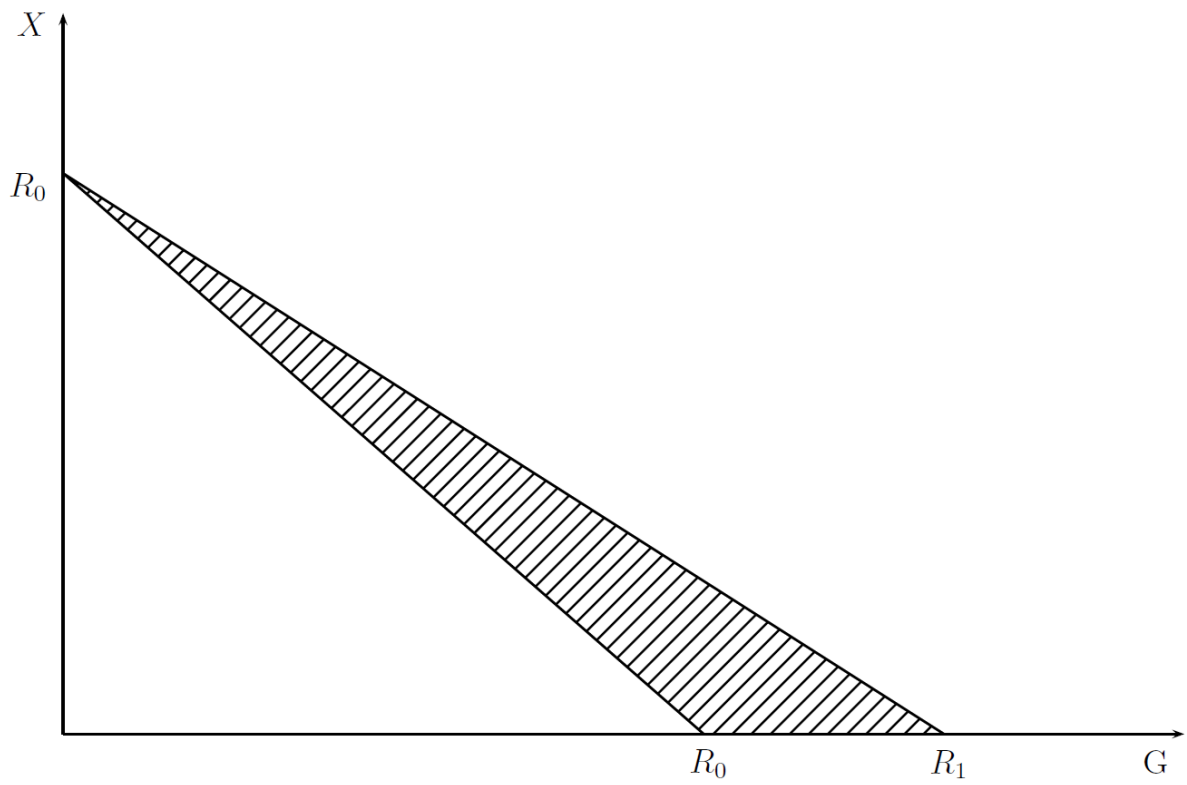
Figur 1: Indifferenskurver som viser kombinasjoner av kommunalt tjenestetilbud og privat konsum som gir samme nyttenivå.



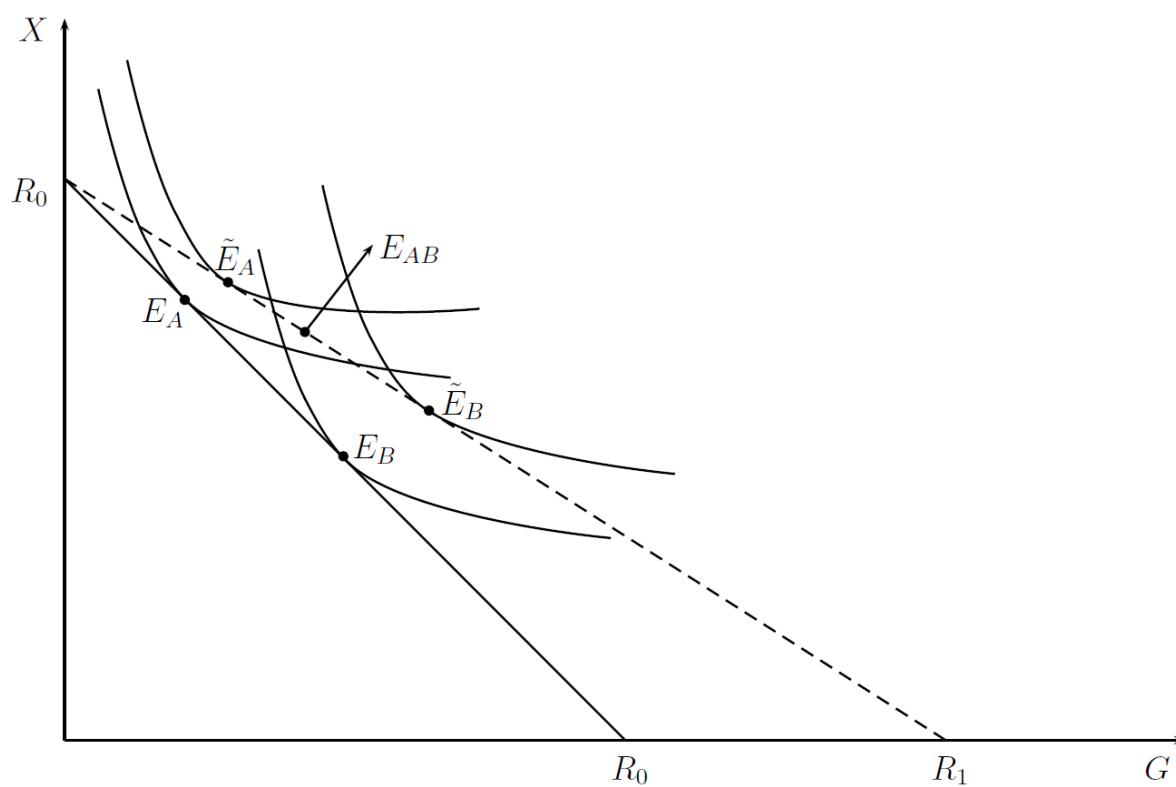
Figur 2: Sammenhengen mellom enhetskostnad og antall innbyggere



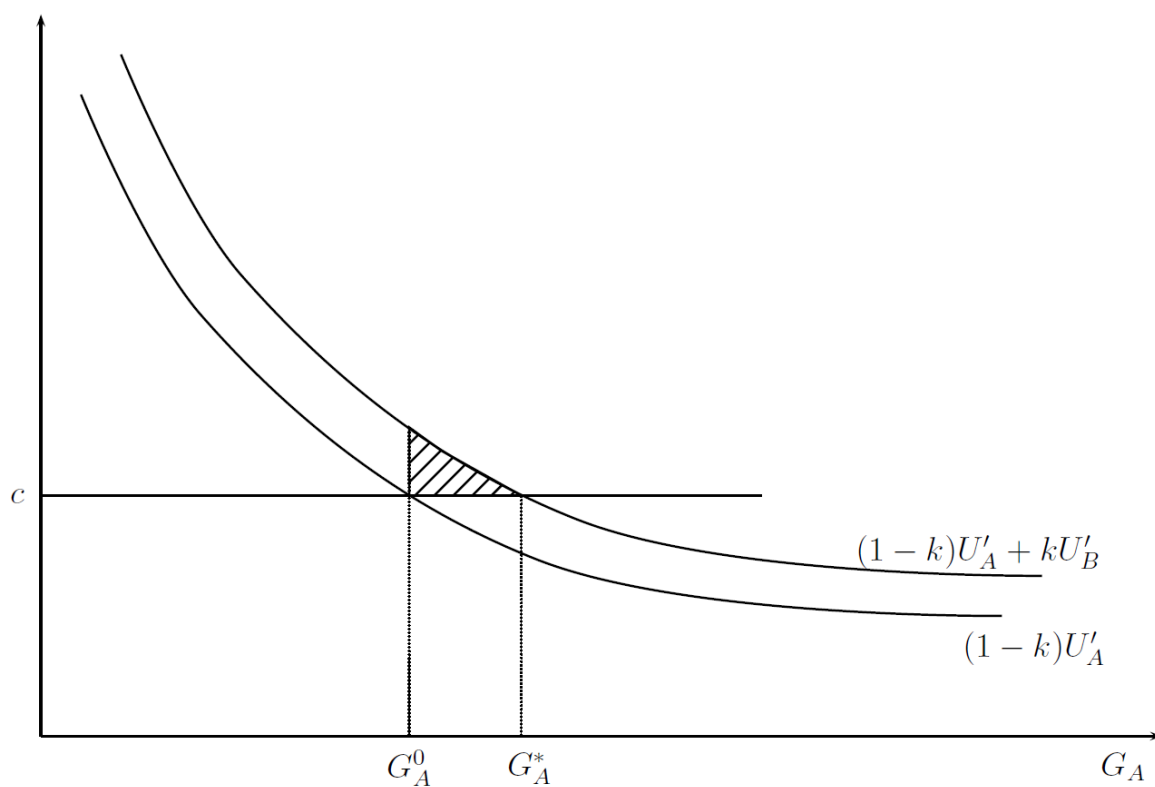
Figur 3: Kommunens tilpasning



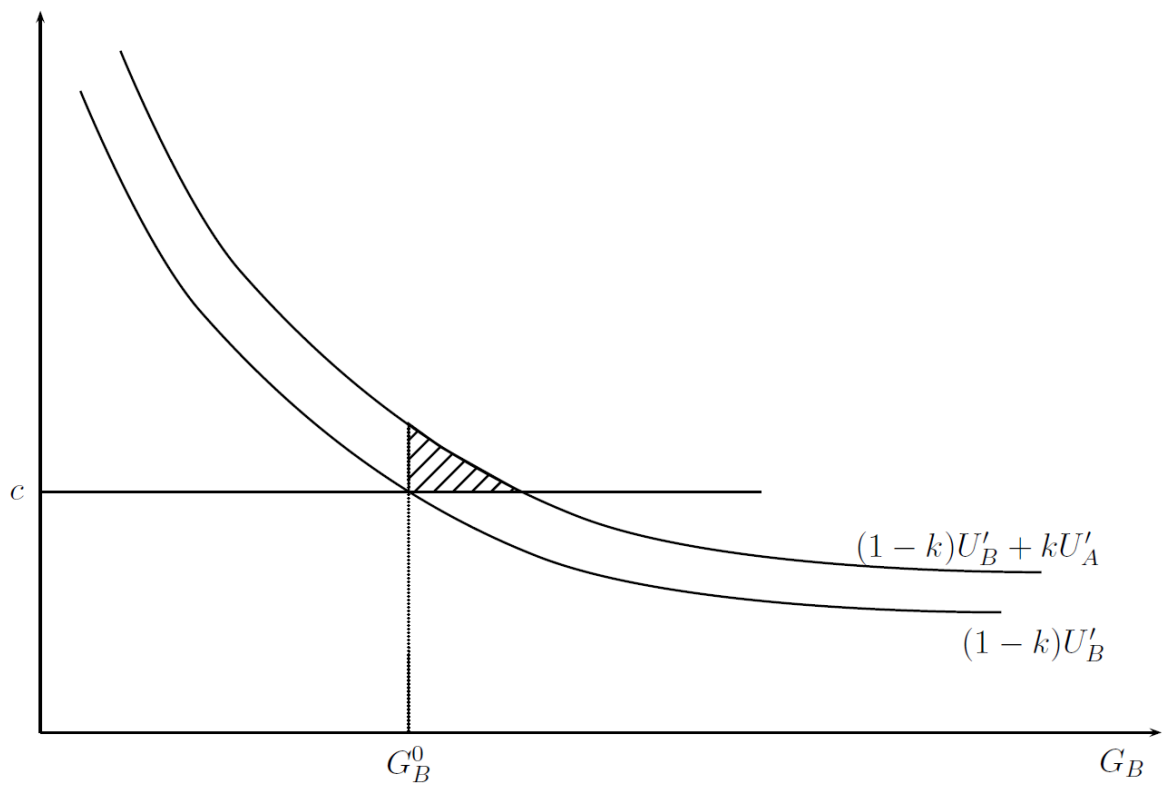
Figur 4: Den potentielle gevinsten ved kommunesammenslutninger



Figur 5: Tilpasning før og etter kommunesammenslutning



Figur 6: Gevinst ved internalisering av eksternaliteter for tjenesteproduksjonen i kommune A



Figur 7: Gevinst ved internalisering av eksternaliteter for tjenesteproduksjonen i kommune B