

SMÅDRIFTSULEMPER I INNTEKTSSYSTEMET I LYS AV KOMMUNEREFORMEN

Lars-Erik Borge

Første utkast: 24.03.15

Endelig versjon: 28.06.15

1. Innledning

Formålet med dette notatet er å diskutere håndteringen av smådriftsulempes i inntektssystemet i lys av den pågående kommunereformen. I utgiftsutjevningen i dagens inntektssystem får alle kommuner et såkalt basistilskudd som utgjør et likt beløp per kommune. Målt per innbygger blir beløpet større jo lavere innbyggertallet er, og det kan følgelig betraktes som kompensasjon for smådriftsulempes. Smådriftsulempes betraktes som en ufrivillig kostnadsulempes selv om ulempen kan begrenses gjennom interkommunalt samarbeid eller frivillige kommunesammenslutninger. Den pågående kommunereformen legger opp til en betydelig reduksjon i antall kommuner. Reformen har betydning for det samlede omfanget av smådriftsulempes og for vurderingen av om i hvilken grad smådriftsulempene fortsatt bør betraktes som frivillige.

I januar 2014 oppnevnte regjeringen et ekspertutvalg for å utvikle kriterier for god kommunestruktur. I en delutredning fra mars 2014 foreslo utvalget at kommunene bør ha en minstestørrelse på 15.000-20.000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning og at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. I kommuneproposisjonen 2015 legger regjeringen opp til en omfattende kommunereform, men uten å binde seg til en bestemt minstestørrelse. Det legges opp til regionale prosesser (ledet av fylkesmennene) med vekt på frivillighet og økonomiske virkemidler. Regjeringen varslet samtidig en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Gjennomgangen vil ses i sammenheng med kommunereformen, og behandlingen av smådriftsulempes er et tema som vil bli berørt.

2. Smådriftsulemper i inntektssystemet

I dagens inntektssystem betraktes smådriftsulemper i kommunene som en ufrivillig kostnadsulempe som kompenseres fullt ut gjennom det såkalte basistilskuddet. I 2015 utgjør basistilskuddet 12,84 millioner per kommune. Tabell 1 gir en oversikt over hvor mye dette utgjør per innbygger i kommuner med ulik størrelse. Det framgår at basistilskuddet utgjør et betydelig beløp per innbygger i de minste kommunene, mens basistilskuddet er av mindre betydning for de større kommunene. Dersom basistilskuddet alternativt hadde blitt fordelt som et likt beløp per innbygger (1 076 kroner), ville kommuner med over 11 933 innbyggere kommet ut med netto gevinst og kommuner med under 11 933 innbyggere med netto tap.

Tabell 1: Basistilskudd per kommune og per innbygger

Antall innbyggere	Basistilskudd per kommuner (millioner kr)	Basistilskudd i kroner per innbygger
1 000	12,84	12 840
2 000	12,84	6 420
3 000	12,84	4 280
4 000	12,84	3 210
5 000	12,84	2 568
10 000	12,84	1 284
11 933	12,84	1 076
15 000	12,84	856
20 000	12,84	642
25 000	12,84	514
50 000	12,84	257
100 000	12,84	128
250 000	12,84	51
500 000	12,84	26
Gjennomsnitt	12,84	1 076

Siden 1995 har prinsippet om frivillige kommunesammenslutninger vært praktisert. Dette innebærer at stortinget ikke vil vedta kommunesammenslutninger med mindre det er flertall for dette i alle berørte kommuner. Basistilskuddet i inntektssystemet er til hinder for frivillige kommunesammenslutninger fordi kommuner som slår seg sammen mister ett eller flere basistilskudd. Dette samme gjelder småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge som helt eller delvis fordeles som et fast beløp per kommune. Inndelingstilskuddet er opprettet for å motvirke disse effektene. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd og en eventuell reduksjon i regionalpolitiske tilskudd (herunder småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge) og varer i 15 år. Deretter trappes tilskuddet ned over en periode på fem år.

Håndteringen av smådriftsulemper ble blant annet diskutert av utvalgene som foretok en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet (NOU 1996: 1 og NOU 2005: 18). I NOU 2005: 18 ble det utredet tre ulike alternativer for håndtering av smådriftsulemper som i noen grad er en frivillig kostnadsulempe og hvor graden av frivillighet varierer mellom kommuner. De tre alternativene var (i) basistilskudd med utgangspunkt i en normert kommunestruktur, (ii) sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet og (iii) differensiert basistilskudd. Utvalget betraktet de to første alternativene som lite aktuelle fordi de enten forutsetter konsensus om en normert kommunestruktur (alternativ i) eller at det ikke gjøres noen differensiering av i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige for den enkelte kommune (alternativ ii). Det tredje alternativet (differensiert basistilskudd) var basert på et «strukturkriterium» som målte gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5.000 personer. Utvalget vurderte dette som det beste alternativet, men fant det vanskelig å operasjonalisere «strukturkriteriet» for å avgjøre i hvilken grad smådriftsulempene er ufrivillige og i hvilken grad de er frivillige.

I den følgende drøftingen vurderes håndteringen av smådriftsulemper i inntektssystemet opp mot følgende kriterier:

- Inntektssystemet bør kun kompensere for ufrivillige smådriftsulemper
- Inntektssystemet bør være nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger, dvs. at kommuner som slår seg sammen ikke skal få reduksjon i rammetilskudd

- Ulike måter å redusere frivillige smådriftsulemper på bør behandles likt, dvs. at det ikke skal gjøres forskjell på kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid

At håndteringen av smådriftsulemper i dagens inntektssystem (basistilskuddet) bryter de to første kriteriene framgår av diskusjonen foran. I tillegg kommer det i konflikt med det tredje kriteriet. Mens kommunesammenslutninger reduserer kommunenes samlede rammetilskudd, vil interkommunalt samarbeid ikke å få noen konsekvenser for tilskuddene.

3. Smådriftsulemper: Frivillige eller ufrivillige?

Smådriftsulemper kan oppstå på virksomhetsnivå (barnehage, grunnskole, helseinstitusjon, etc.), enten på grunn av faste kostnader eller fordi større enheter gir grunnlag mer effektiv arbeidsdeling og spesialisering. På virksomhetsnivå er smådriftsulempene 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 smådriftsulempene 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 smådriftsulemper. Gitt at smådriftsulempene på virksomhetsnivå er av et visst omfang, vil det imidlertid være slik at kommuner som ikke har et tilstrekkelig antall brukere vil oppleve smådriftsulemper også på kommunenivå. Dette forutsetter at oppgavene løses ved produksjon i egen regi. For større kommuner (hvor antall brukere overstiger de kritiske nivåene) vil omfanget av smådriftsulemper avhenge av hvordan tjenestene organiseres. Dersom tjenestene sentraliseres i tilstrekkelig grad, vil ikke større kommune ha smådriftsulemper på kommunenivå.

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 en eller flere av virksomhetene har smådriftsulemper. Det vil da være smådriftsulemper på kommunenivå, men det er ingen klar sammenheng mellom smådriftsulempene på kommunenivå og antall

innbyggere. Bosettingsmønsteret vil være avgjørende for om det er smådriftsulemper på kommunenivå.

Ekspertutvalget anbefalte at kommunene burde ha 15.000-20.000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning. Utvalget diskuterte (kapittel 8.3) hvorvidt denne anbefalingen ville innebære for store reiseavstander innad i enkelte av de nye kommunene. I en tidligere utredning anbefalte Christiansen-utvalget (NOU 1992: 15) at en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor en akseptabel avstand til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbudene. En veiledende norm på 60 minutter ble betraktet som en akseptabel tilgjengelighet. Ekspertutvalget påpekte at det de siste 20 årene har skjedd betydelige endringer i infrastrukturen, både knyttet til vei, jernbane og bredbånd, og at et ensidig fokus på reisetid ikke er like relevant i dag. Utviklingen innen IKT har bidratt til at forutsetningene for å etablere store kommuner også i spredtbygde områder er annerledes enn tidligere. Utvalget antok at store avstander først og fremst kunne bli en utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt, og at dette først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark.

Det er en rimelig tolkning av ekspertutvalgets vurderinger at smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall i all hovedsak vil være frivillige. Det er først og fremst i deler av Finnmark at lange reiseavstander vil være en utfordring for å etablere kommuner som tilfredsstillende minstestørrelsen på 15.000-20.000 innbyggere. Når smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall stort sett er uttømt ved 5.000 innbyggere (se del 4), må det bety at smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall er frivillige i de fleste deler av landet. Dette utelukker ikke at det kan være kostnadsulemper knyttet til lange reiseavstander i kommuner som tilfredsstillende minstestørrelsen.

I kommuneproposisjonen 2015 legger regjeringen opp til en kommunereform med sikte på å endre kommunestrukturen i retning av «større og mer robuste» kommuner. Til forskjell fra ekspertutvalget, mener regjeringen at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall og at avstandsulemper kan gjelde flere steder enn i Finnmark. Det er ikke klart hva dette innebærer for den politiske vurderingen av i hvilken grad smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall er frivillig eller i hvilken grad de er ufrivillige.

4. Håndtering av smådriftsulemper med alternative utfall av kommunereformen

Kommunereformen vil bidra til å redusere de samlede smådriftsulempene knyttet til lavt innbyggertall i kommunene. I hvilken grad de gjenstående smådriftsulempene skal betraktes som frivillige og i hvilken grad de skal betraktes som ufrivillige, samt hvordan de best kan håndteres, avhenger av hva utfallet av reformen blir. Det siktes da særlig til det gjenstående antall kommuner som er så små at de vil ha smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall.

Drøftingen vil fokusere på to hovedalternativer. I det første alternativet finner det sted en betydelig reduksjon i antall kommuner slik at de fleste kommuner har 5.000 innbyggere eller mer. Siden en minstestørrelse på 5.000 innbyggere er lavt i forhold til ekspertutvalgets anbefaling, diskuteres ulike varianter av dette alternativet med ulik minstestørrelse. Det andre alternativet har også færre kommuner enn i dag, men det vil fortsatt være et betydelig antall kommuner med færre enn 5.000 innbyggere.

Minstestørrelse på 5.000 innbyggere eller høyere

Det antas at kommunereformen gir en betydelig reduksjon i antall kommuner og at de fleste kommuner har minst 5.000 innbyggere. Det er i tråd med Christiansen-utvalgets (NOU 1992: 15) anbefaling, men langt lavere enn ekspertutvalgets anbefaling. Det er likevel nyttig å benytte en minstestørrelse på 5.000 innbyggere som referanse.

Et sentralt spørsmål er om det fortsatt vil være behov for et basistilskudd i inntektssystemet etter en slik kommunereform. Ut fra tabell 1 er svaret på dette ja. Forskjellen i basistilskudd mellom den største og den minste kommunen vil utgjøre mer enn 2500 kroner per innbygger. Dette er et ikke ubetydelig beløp og utgjør om lag 5 prosent av gjennomsnittlige frie inntekter. Avvikling av basistilskuddet vil gi en betydelig inntektsreduksjon i enkelte kommuner sammenliknet med en videreføring av basistilskuddet på dagens nivå (12,84 millioner kroner per kommune). I tillegg kommer effekten av at en del kommuner med relativt lavt innbyggertall vil være et resultat av sammenslåinger slik at inntektsreduksjonen i forhold til dagens situasjon (og etter nedtrappingen av inndelingstilskuddet) blir større.

Behovet for et basistilskudd i inntektssystemet kan alternativt vurderes ut fra empiriske analyser av stordriftsfordeler og når disse eventuelt er uttømt. Langørgen m.fl. (2005) er

interessant analyse som går inn i denne problemstillingen. De undersøker om stordriftsfordeler uttømmes ved henholdsvis 2.000, 5.000 og 10.000 innbyggere, og resultatet er at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse og grunnskole (som begrunner basistilskuddet i inntektssystemet) stort sett er uttømt ved 5.000 innbyggere. Det kan følgelig argumenteres for at den operasjonaliseringen som basistilskuddet innebærer ikke gir et riktig bilde av de underliggende smådriftsulepene. Med andre ord: Forskjellen i tilskudd per innbygger blant kommuner med mer enn 5.000 innbyggere i tabell 1 skyldes ikke smådriftsulemper, men at det er valgt en enkel empirisk operasjonalisering i inntektssystemet. Det vil følgelig være vanskelig å begrunne en videreføring av basistilskuddet med smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen.

Ved å avvikle basistilskuddet blir inntektssystemet nøytralt både i forhold til kommunesammenslutninger og i forhold til interkommunalt samarbeid. En kan spørre seg om dette er et viktig vurderingskriterium etter en kommunereform hvor minstestørrelsen er 5.000 innbyggere. Mitt svar på dette er et klart ja. For det første er en minstestørrelse på 5.000 innbyggere betydelig lavere enn ekspertutvalgets anbefaling om 15.000-20.000 innbyggere for å sikre gode oppgaveløsning. For det andre vil ikke en minstestørrelse på 5.000 innbyggere nødvendigvis innebære at kommunestrukturen nærmer seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Dette vil være en aktuell utfordring både i distriktene og i byområdene. En videreføring av basistilskuddet vil følgelig være uheldig fordi det svekker insentivene til ytterligere kommunesammenslutninger som kan gi betydelige samfunnsmessige gevinster. Videre vil utviklingen med økende urbanisering og bedre kommunikasjoner trolig fortsette, slik at sammenslutninger som er mindre aktuelle i dag kan bli mer aktuelle om noen år.

Hva hvis kommunereformen resulterer i en minstestørrelse som er høyere enn 5000 innbyggere, for eksempel 10.000-20.000 innbyggere? En høyere minstestørrelse styrker grunnlaget for å avvikle basistilskuddet. Omfordelingsvirkningene blir mindre og det blir enda vanskeligere å argumentere for at det er smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall. På den andre siden vil det ikke være like viktig å gi insentiver til ytterligere sammenslutninger, men det vil uansett ikke være et godt argument for å opprettholde basistilskuddet når behovet for å kompensere for smådriftsulemper ikke lenger er tilstede.

En kommunereform med større kommuner vil kunne gi distriktskommuner omtrent samme innbyggertall som mindre byer. Det vil særlig være tilfelle dersom minstepørrelsen kommer opp mot ekspertutvalgets anbefaling på 15.000-20.000 innbyggere. Selv om antall innbyggere er det samme, vil betingelsen for tjenesteproduksjonen kunne bli svært forskjellig.

Distriktskommuner med spredt bosetting vil trolig ha kostnadsulempere i forhold mindre byer med mer konsentrert bosetting. Det kan følgelig være behov for nye analyser av betydningen av bosettingsmønster og utvikling av nye indikatorer for dette. En videreføring av basistilskuddet vil ikke være et treffsikkert virkemiddel for å håndtere kostnadsulempere knyttet til lange reiseavstander.

Strukturendringer, men fortsatt mange små kommuner

I dette alternativet antas det at resultatet av kommunereformen blir et stort antall kommunesammenslutninger, men at det fortsatt vil være et betydelig antall mindre kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Det betyr at mange kommuner vil ha smådriftsulempere i tjenesteproduksjonen. Hvorvidt disse smådriftsulempene skal kompenseres eller ikke, må vurderes ut fra årsakene til at mange kommuner forblir små.

Det er nyttig å starte drøftingen med to ekstremtilfeller. I det første tilfellet velger kommunene å forbli små fordi de har økonomi, ressurser og kompetanse til å tilby innbyggerne gode tjenester på egen hånd eller gjennom interkommunalt samarbeid. Å forbli liten er da et resultat av egne valg, og eventuelle smådriftsulempere må betraktes som frivillige. Basistilskuddet kan avvikles selv om kostnadsulempere og reduksjon i tilskudd kan være betydelige (jf tabell 1). Denne løsningen vil være nøytral i forhold til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid. Videre legger den til rette for en dynamisk utvikling av kommunestrukturen etter reformen og en avvikling av inndelingstilskuddet.

I det andre ekstremtilfellet forblir kommunene små fordi forholdene ikke ligger til rette for kommunesammenslutninger, for eksempel på grunn av lange reiseavstander til nabokommunene. Utfallet av reformen kan i dette tilfellet tolkes som en normert kommunestruktur (jf NOU 2005: 18) og smådriftsulempene kan betraktes som ufrivillige. Basistilskuddet kan i dette tilfellet bestå, men vekten må nedjusteres proporsjonalt med reduksjonen i antall kommuner slik at tilskuddsbeløpet per kommune forblir uendret. Denne

løsningen er ikke nøytral i forhold til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid. At den ikke er nøytral i forhold til kommunesammenslutninger er mindre problematisk gitt at utfallet av reformen tolkes som en normert kommunestruktur. Det er et større problem at den ikke er nøytral i forhold til interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid har stor sett de samme utfordringer som sammenslåinger i situasjoner med lange reiseavstander. Stort omfang av interkommunalt samarbeid vil utfordre forståelsen av at kostnadsulempene er ufrivillige.

Trolig vil ingen av de to ekstremtilfellene gi en fullstendig beskrivelse av årsakene til at mange kommuner forblir små. Smådriftsulempene vil i noen tilfeller være ufrivillige, i andre tilfeller frivillige og kanskje i de fleste tilfeller en kombinasjon. I en slik situasjon må de to andre forslagene fra Inntektssystemutvalget (NOU 2005: 18) vurderes nærmere. Det ene alternativet er en sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet for alle kommuner, mens det andre er tilfellet er en differensiering av basistilskuddet basert på reiseavstander.

En sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet vil være mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid enn en videreføring av basistilskuddet i full størrelse. Men det vil fortsatt være slik at kommunesammenslutninger gir reduksjon i rammetilskudd og at håndtering av smådriftsulempene gjennom interkommunalt samarbeid ikke får konsekvenser for rammetilskuddet. Hovedproblemet med en sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet er at kommunenes smådriftsulempene behandles likt uavhengig av om de er frivillige eller ufrivillige.

Differensiering av basistilskuddet basert på reiseavstander vil trolig være en bedre løsning. Ideen er at smådriftsulempene er frivillige dersom reiseavstanden mellom kommuner er små og ufrivillige dersom reiseavstandene er store. Utfordringen er å anslå (i) når reiseavstandene er så små at kostnadsulempene er frivillige, (ii) når de er så store at de er frivillige og (iii) hvordan graden av ufrivillighet øker med økende reiseavstander. Det er vanskelig å unngå betydelig innslag av skjønsmessige vurderinger i operasjonaliseringen av «strukturkriteriet».

5. Oppsummering

De vurderingene som er gjort i dette notatet kan kort oppsummeres på følgende måte:

- Basistilskuddet kan avvikles dersom kommunereformen gir en kommunestruktur hvor de fleste kommuner har mer enn 5.000 innbyggere. Begrunnelsen for dette er at kommunene da ikke lenger vil ha smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall. Det kan i større grad enn i dag være behov for å kompensere for kostnadsulemper knyttet til lange reiseavstander.
- Med avvikling av basistilskuddet oppnås nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid.
- Avvikling av basistilskuddet kan gi betydelig inntektsreduksjon i enkelte kommuner. Dette er likevel ikke et holdbart argument for å videreføre basistilskuddet, men må håndteres av overgangsordningen på vanlig måte.
- Med en høyere minstepørrelse vil omfordelingsvirkningene bli mindre og argumentene for å avvikle basistilskuddet styrkes.
- Det kan være nødvendig å videreføre basistilskuddet i en eller annen form dersom det etter kommunereformen fortsatt er et betydelig antall kommuner med færre enn 5.000 innbyggere. En løsning med differensiering av basistilskuddet basert på reiseavstander vil være å foretrekke, men vil trolig kreve nye analyser og betydelig utøvelse av skjønn.

Referanser

Ekspertutvalget (2014), Kriterier for god kommunestruktur: Delrapport, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005), Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd, Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

NOU 1996: 1, Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2005: 18, Fordeling, forenkling, forbedring: Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, Statens forvaltningstjeneste.

Prop. 95 S (2013-2014), Kommuneproposisjonen 2015, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.