

NST 1: 07.02.2011 20:037 (tegn med mellomrom 7770)

Om å skyte spurv med kanon og likevel bomme.

Kritiske bemerkninger til ”Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med kommunale tjenestetilbud” av Lars Chr. Monkerud og Rune J Sørensen i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr 4, 2010, pp 265-295.

Diverse undersøkelser synes å vise at innbyggerne i mindre kommuner (i folketall) er mer fornøyd med kommunale tjenester enn innbyggerne i større kommuner. Når kommunene sorteres etter innbyggertall, så synes graden av tilfredshet å avta klart med innbyggertallet. Det er ikke et nytt resultat, men oppmerksomheten er nå knyttet til den siste undersøkelse fra Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT), - kfr Innbyggerundersøkelsen, del 1 og 2, Difi-rapportene 2010:01 og 2010:14.

Monkerud og Sørensen presenterer en omfattende og komplisert beregningsmodell i Statsvitenskapelig tidsskrift, nr 4 2010, for å vise at det skyldes at de mindre kommuner har en overflod av penger pga statens tilskudd. Forfatterne hevder at sammenslåing av kommuner vil øke befolkningens samlede tilfredshet, da det vil medføre overføring av inntekt fra kommuner med høy inntekt per innbygger til kommuner med lave inntekter per innbygger. Det er en påstand om velferdsvirkninger av omfordelingspolitikk, som representerer et politisk standpunkt. I økonomisk teori forsøker man å skygge unna slik standpunkt ut fra Paretoprinsippet. Nedenfor nevnes noen andre ankepunkter mot den presenterte analyse. Til sist en bemerkning om utgiftsvirkninger av sammenslutning av kommuner.

For det første, med utgangspunkt i Occham's Razor, kan man hevde at den enkleste forklaring vanligvis er den beste. Årsaken til at innbyggerne i mindre kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester kan ganske enkelt skyldes ”**nærhetseffekten**”.¹

Nærhetseffekten betegner at store deler av befolkningen i mindre kommuner er bekjente. La oss som eksempel betrakte en kommune med 2000 innbyggere. Vanligvis er ca 20 prosent av befolkningen under 15 år og man står da igjen med ca. 1600 voksne innbyggere. Av disse er kanskje ca. 150 enten kommunestyremedlemmer eller ansatt i kommunen. Noen av disse ca. 1600 vil være naboer, mens andre møtes i butikken, i lag og foreninger eller under søndagsturen. Med andre ord, når man trenger kommunale tjenester, så er det ikke ”ukjente” som yter dem.² Det er helt opplagt at denne nærhetseffekt er absolutt størst i de aller minste kommuner og derefter avtar med kommunestørrelsen. Inndeling av større kommuner i bydeler kan betraktes som et forsøk på å redusere mangel på nærhet.

For det annet, det blir hevdet, med rette, at mindre kommuner har høyere utgifter per innbygger for de fleste kommunale tjenester. Det kan omtales som ”smådriftsulemper” og består i en kombinasjon av mangelfull kapasitetsutnyttelse og lange reiseavstander.³ Slike smådriftsulemper kompenseres igjennom det statlige inntektssystem for kommunesektoren, slik at alle kommuner skal ha muligheten for å gi likeverdige tjenester.

¹ Nærhetseffektens positive og negativ virkninger er omtalt av Christie (1982), samt i Østre (2005).

² Undertegnede er født, oppvokst og utdannet i Oslo og har bodd til sammen ca 15 år i byer som Kristiansand, Stavanger og Bodø. De siste 25 år har jeg bodd i mindre kommuner, som Folldal (ca. 2000 innb.) og Åmot (ca. 4500 innb.). Forskjellen i opplevelsen av nærhet til kommunen synes fundamental. Antagelig må man oppleve en slik forskjell selv for å forstå betydningen.

³ ”Stordriftsfordeler” som er utelukket i individtilpasset tjenesteproduksjon. Kapasitetsutnyttelsesproblemet skyldes at et profesjonsårsverk, som bare kan ansettes i full stilling (f. eks. en lege eller lærer) har en viss minimumskapasitet, som kan bli dårlig utnyttet hvis folketallet er for lavt. Innbyggere per legeårsverk eller per lærerårsverk blir rimeligvis lavere i kommuner med få innbyggere og spredt bosetting.

Nå kan man vel ikke samtidig hevde at mindre kommuner er dyrere i drift på grunn av smådriftsulemper og samtidig hevde at de har mulighet for å yte bedre tjenester på grunn av god økonomi. Det virker ikke klokt. Det er mulig at forfatterne mener at mindre kommuner overkompenseres for "smådriftsulemper", men da er løsningen redusert kompensasjon og ikke kommunesammenslutninger.

Den enkleste måte å undersøke om mindre kommuner har høyere kvalitet på tjenestene tilsier undersøkelse av de enkelte tjenester. Eksempelvis: kommunale hjemmehjelpere er avlønnnet ut fra den samme riksdekkende tariff, slik at timeprisen skulle være omtrent den samme i mindre og større kommuner. Mindre kommuners "overforbruk" foreligger således hvis mindre kommuner i gjennomsnitt gir flere timer hjemmehjelp per mottaker enn større kommuner. Jeg kjenner ikke til at slike undersøkelser er gjennomført. Det blir imidlertid ikke "tung" vitenskap av slike analyser.

For det tredje, ut fra Kostratallene (regnskap 2008) er det kommuner med et innbyggertall fra ca. 15.000 til 25.000 som har de laveste brutto driftsutgifter per innbygger ned mot ca kr 42.000. Kommuner som Bergen og Trondheim ligger på ca. kr 52.000. Mindre kommuner, som Værøy og Røst ligger på ca. kr 70.000, men en rekke små kraftkommuner ligger enda høyere.

Brutto driftsutgifter per innbygger har således en U-formet kurve (bølgedal). Ut fra en hypotese om at innbyggernes tilfredshet er avhengig av utgiftsnivået, så skulle man forvente at også "tilfredshetskurven" ville ha en U-form. Det er ikke tilfelle da "tilfredsheten" synes å avta monotont med folketallet.

Angående kommunesammenslutninger så foreligger det diverse beregninger av hypotetiske gevinster ved kommunesammenslutninger. Den kanskje mest omtalte er SSB-rapport 2002/15 (Langørgen, Aaberge og Åserud). Rapporten inneholder omfattende modellberegninger. Problemet er at beregningene i SSB-rapporten ikke stemmer med erfaringene fra sammenslutninger som faktisk er gjennomført så langt i Norge og den store danske reform.

I SSB-rapporten hevdes det at det er klare og betydelige gevinster ved blant annet tre sammenslåinger (Re i Vestfold og utvidelsene i Bodø og Kristiansund). Disse sammenslåinger er senere gjennomført. Brandtzæg (2002) har på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet evaluert blant annet de to byutvidelser. Brandtzæg er ikke opptatt av kostnadsbesparelser og han henviser heller ikke til SSB-rapporten. Årsaken er nok at det ikke er noen besparelser å vise til. Denne utelatelse passer trolig departementsbyråkratene bra. Antagelig står man overfor utgiftsøkninger.

Erfaringen fra den store danske reform i 2007 med en reduksjon fra 271 til 98 kommuner, viser at det administrative behov for årsverk har økt. Per september 2008 dreide det seg om nærmere 1600 årsverk og 840 millioner (DKK 2008), - kfr Deloitte (2008).

Forklaringen på de manglende sammenslutningsgevinster er nok ganske enkelt at: (i) Kommunenes utgifter er betinget av hvor folk bor, dvs. bosettingsmønsteret, og ikke av den administrative inndeling på kommunenivå. Hvis saken egentlig dreier seg om hvorvidt bosettingsmønster i Norge bør opprettholdes, så bør man si det. Det tilsier imidlertid helt andre analyser. (ii) Større kommuner har større koordineringsbehov og trenger således flere årsverk til ledelsesoppgaver, intern informasjon osv.

Jeg er ikke kjent med at noen er imot frivillige kommunesammenslutninger. For noen synes antall kommuner å ha blitt en målvariabel i seg selv. Det er vanskelig å fri seg fra det inntrykk at noen politikere og andre synes å lete etter en holdbar begrunnelse for omfattende tvangssammenslutninger. Man må ikke nødvendigvis gjøre noe med kommuneinndelingen

fordi det er så mange små kommuner i Norge.⁴ Viktige land i Europa har også mange små kommuner, land som Frankrike, Italia, Spania, Sveits, Tyskland og Østerrike har langt færre innbyggere i gjennomsnitt per kommune enn i Norge.

Henvisninger:

Brandtzæg, Bent Aslak (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, Bø: Telemarksforskning, TF-rapport nr 258, 2009.

Christie, Nils (1982): *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget, 2. reviderte utgave.

Deloitte (2008): *Kommunalreformens effekter*, Silkeborg :Deloitte Statsautorisert Revisionsaktieselskab,.

Difi (2010): *Innbyggerundersøkelsen*, Oslo: Del 1 Difi-rapport 2010:01 og Del 2 Difi-rapport 2010:14.

Jensen, Bjarne (2005): *Kommune-Norge – velferd og finansiering*, Oslo: Kommuneforlaget.

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

Østre, Stein (2005): *Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd*, Oslo: Kommuneforlaget.

⁴ Ca 75 prosent av norske kommuner har færre enn 10 000 innbyggere, men representerer bare ca 25 prosent av det samlede folketall.