

EFFEKTIVITET I KOMMUNESEKTOREN¹

Lars-Erik Borge

Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

larseb@svt.ntnu.no

1. Innledning

Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for viktige velferdstjenester, transport og lokal og regional planlegging. Effektiv utnyttelse av sektorens ressurser er viktig for både innbyggere og næringsliv. Det er en rekke forhold som påvirker oppgaveløsning og effektivitet i kommuner og fylkeskommuner, og formålet med dette notatet er å gi en oversikt og vurdering av disse.²

Notatet tar utgangspunkt i en overordnet beskrivelse av den norske styringsmodellen i del 2. Det gjøres kort rede for hvordan modellen kan bidra til effektivitet og likeverdige tjenester, men også til styringsutfordringer i form av ansvarsuklarheter mellom forvaltningsnivåene.

Delene 3-4 inneholder en nærmere drøfting av skattefinansieringen og rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Skattefinansieringen kan være effektivitetsfremmende ved å etablere en kobling mellom de som gjør bruk av tjenestene og de som betaler og ved at kommunene får interesse av å legge til rette for næringsutvikling. Utjevningsordningene i inntektssystemet er effektivitetsfremmende ved at de begrenser uproduktiv konkurranse mellom kommuner, men skaper effektivitetsproblemer i den grad kriteriene ikke er objektive. Kompensasjon for smådriftsulemper kan for eksempel være et hinder for frivillige kommunesammenslutninger. Del 5 behandler øremerkede tilskudd med fokus på statlige handlingsplaner som har til formål å styrke tjenestetilbudet innenfor bestemte områder. Slike

¹ Notatet er skrevet på oppdrag fra produktivitetskommisjonen og er basert på et foredrag for kommisjonen 19. mai 2014.

² Beskrivelsen av det norske systemet og de som eksempler refereres omhandler kommunene. Systemet for fylkeskommunene er nokså likt og er utelatt for at ikke beskrivelsen skal bli for omfattende. Etter at staten overtok ansvaret for sykehusene utgjør fylkeskommunens inntekter kun 15 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. De fleste vurderinger som gjøres i notatet er relevante også for fylkeskommunene.

handlingsplaner har utilsiktede virkninger ved at de belønner kommuner som ikke har prioritert tjenestene tidligere og de bidrar til større ustabilitet i tjenestetilbudet over tid.

Det er utført en rekke studier av indre effektivitet i kommunal tjenesteyting og enkelte av disse gjennomgås i del 6. De fleste studiene avdekker et betydelig effektiviseringspotensial, noe som reflekterer store effektivitetsforskjeller mellom kommuner. Kommuner med høyt inntektsnivå og høy grad av partifragmentering kommer ut med lav effektivitet. Det er vanskelig å påvise sterke effekter av finansiering og organisering av tjenestene.

Del 7 diskuterer aktuelle reformer knyttet til kommunestruktur, skatteandel og beskatningsfrihet. Endringer i kommunestrukturen i retning av større kommuner kan bidra til økt kvalitet i tjenestene, bedre utnyttelse av stordriftsfordeler og mer helhetlig areal- og transportplanlegging. Omfang og innretning av skattefinansieringen vil ha betydning for kommunenes ressursbruk og for spillet mellom stat og kommune.

Del 8 gir en kort oppsummering av de vurderingene som gjøres i notatet.

2. Den norske styringsmodellen

I den internasjonale litteraturen om fiskal føderalisme er hovedargumentet for kommunal tjenesteproduksjon knyttet til det såkalte desentraliseringsteoremet (Oates 1972). Med kommunalt ansvar og handlefrihet, kan kommunene på en bedre måte enn staten, tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Desentraliseringsgevinsten er følgelig knyttet til variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner. Teoremet bygger på en forutsetning om at kommunenes ansvar er begrenset til såkalte lokale goder.

I mange land er ansvaret for viktige velferdstjenester delegert til myndigheter på et lavere nivå enn sentralstaten. Tjenesteproduksjonen innen for eksempel utdanning og helse drives i liten grad av statlige myndigheter, men er delegert til kommuner, fylkeskommuner, provinser eller delstater. I Norge og de andre nordiske landene er denne delegeringen betydelig, og det er myndigheter på relativt lavt nivå (kommuner og fylkeskommuner) som har ansvaret for de fleste velferdstjenestene. Offentlig ansvar for velferdstjenester er i stor grad fordelingspolitisk

begrunnet (Boadway 2006). Statlig styring er nødvendig for å sikre likeverdige tjenester og begrense geografisk variasjon i tjenestetilbudet. Styringsmodellene må balansere ønskene om statlig styring og kommunal handlefrihet.

Den norske styringsmodellen er karakterisert ved at kommunesektorens inntektsrammer i stor grad bestemmes av staten. Staten har direkte styring med overføringene og indirekte styring med kommunesektorens skatteinntekter gjennom fastsetting av skattører. På denne måte styrer staten mer enn 80 prosent av kommunesektorens inntekter, se tabell 1. Kommunene kan i noen grad påvirke sine inntekter gjennom eiendomsskatt og brukerbetaling. Selv om det er stadig flere kommuner som skriver ut eiendomsskatt (om lag 340 i 2013), utgjør ikke skatten mer enn 6 prosent av kommunenes skatteinntekter. Brukerbetalingen er begrenset av selvkostprinsippet.

Tabell 1: Kommunesektorens inntekter (%), 2013

Inntektskilde	Samlet	Kommuner	Fylkeskommuner
Brukerbetaling	12.4	13.7	5.6
Skatt	37.2	38.0	33.4
Statlige overføringer	45.0	43.7	53.8
Renter og utbytte	4.1	3.5	4.9
Andre inntekter	1.3	1.1	2.3
Totalt	100.0	100.0	100.0

Merknad: Oslo er inkludert i tallene for kommunene. Renter og utbytte for fylkeskommunene inkluderer også bompenger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommunene og fylkeskommunene har større frihet i disponeringen av inntektene. Vel 75 prosent av inntektene er såkalte frie inntekter, skatt og rammetilskudd, som kommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Disponeringsfriheten gjelder både prioritering mellom sektorer (utdanning, eldreomsorg, etc) og utgiftsarter (lønn, varekjøp, etc). Øremerkede tilskudd utgjør 5 prosent av inntektene.

To ulike typer av virkemidler er sentrale for å oppnå likeverdig tjenestetilbud. For det første bidrar inntektssystemet til betydelig økonomisk utjevning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. De sentrale elementene er inntektsutjevning (nærmere beskrevet i del 3) og utgiftsutjevning (beskrevet i del 4). Denne økonomiske utjevningen bidrar til likere økonomiske forutsetninger for tjenesteproduksjonen. For det andre må kommuner og

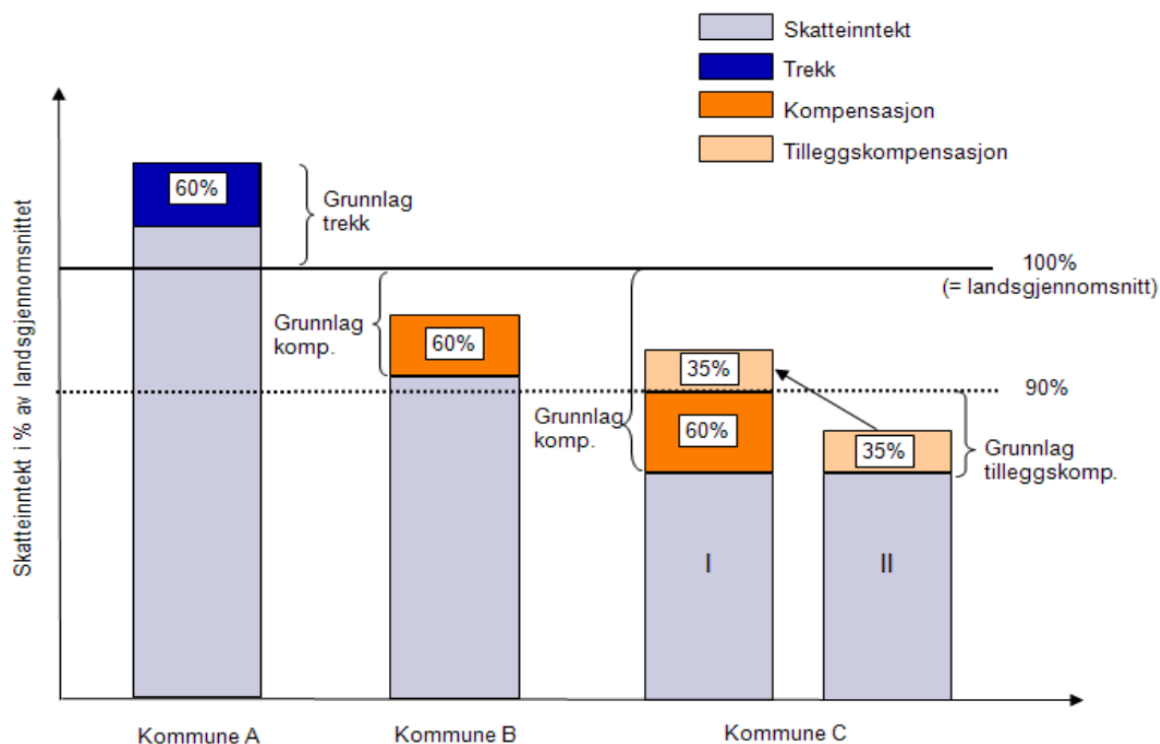
fylkeskommuner oppfylle en rekke standardkrav gitt av lov- og regelverk. Eksempler er krav til forsvarlig gruppestørrelse i grunnskolen og behandlingstid i barnevernet.

Den norske styringsmodellen antas å ha gode egenskaper under forutsetning av at kommuner og fylkeskommuner oppfatter de statlige inntektsrammene som faste. For det første oppmuntrer modellen til indre effektivitet (teknisk effektivitet eller kostnadseffektivitet) ved at kommuner og fylkeskommuner beholder gevinsten ved effektiviseringstiltak. For det andre legger modellen til rette for prioriteringseffektivitet ved at kommuner og fylkeskommuner har betydelig frihet i disponeringen av midler mellom sektorer. Den begrensede beskatningsfriheten betyr imidlertid at modellen har mindre gode egenskaper i forhold til allokeringseffektivitet, dvs valget mellom kommunale tjenester og privat konsum. For kommunene modifiseres dette i noen grad av friheten i eiendomsskatten.

Det delte ansvaret for velferdstjenestene er en hovedutfordring for den norske styringsmodellen. Det kan være vanskelig for velgerne å vite hvem som skal holdes ansvarlig for mangler ved tjenestetilbudet. Er det staten som bestemmer inntektsrammene eller er det kommunene som prioriterer? Er eventuelle mangler ved eldreomsorgen et resultat av at inntektsrammer er for små eller at kommunen har valgt å prioritere andre oppgaver? Carlsen (1995) gir interessant analyse av spillet mellom staten, en fylkeskommune og et sykehus. Han dokumenterer hvordan fylkeskommunen opptrer strategisk for å utløse tilleggsbevilgninger fra staten. Et viktig poeng er at denne strategiske atferden svekker fylkeskommunens styring av sykehuset, blant annet fordi sykehuset ikke oppfatter rammene i det fylkeskommunale budsjettet som endelige.

3. Skattefinansiering og inntektsutjevning

Lokale skatteinntekter utgjør en betydelig del av kommunesektorens inntekter. Skatteinntektene skaper en kobling mellom innbyggere og næringsliv som betaler skatt og de samme innbyggere og næringsliv som har glede av de kommunale tjenestene. Slik nyttebeskatning antas å legge til rette for gode beslutninger om tjenestetilbud og skattenivå. Weingast (2009) betrakter lokal skattefinansiering som fundamentalt i forhold til å gi kommunene gode insentiver til effektiv ressursbruk.



Figur 1: Inntektsutjevningen for kommunene, 2013

For at skattefinansieringen skal tjene denne funksjonen må den være reell. I hvilken grad skattefinansieringen er reell bestemmes av skatte- eller inntektsutjevningen. Formålet med inntektsutjevningen er å begrense variasjonen i inntekt per innbygger. Inntektsutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt og naturressursskatt. Den består av en symmetrisk del og et ekstra tilskudd til kommuner med svært lave skatteinntekter per innbygger. Den symmetriske delen er utformet slik at kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnitt får et tilskudd lik 60 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet får et trekk tilsvarende 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet får et ekstra tilskudd lik 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt. Denne utformingen av inntektsutjevningen (illustrert i figur 1) betyr at koblingen mellom skatt og kommunale inntekter er svak for mange kommuner. For kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet (277 kommuner i 2013) vil hele 95 prosent av en eventuell

økning i skatteinntektene bli trukket inn av staten i form av reduksjon i inntektsutjevningstilskudd. For de øvrige kommunene vil tilskuddsreduksjonen utgjøre 60 prosent av økningen i skatteinntekter. Inntektsutjevningen vil nødvendigvis svekke koblingen mellom skatt og kommunale inntekter. Jo mer ambisiøs inntektsutjevningen er, dess svakere vil koblingen mellom skatt og kommunale inntekter være.

Inntektsutjevningen kan både ha positive og negative effekter på effektiviteten. På den ene siden antas inntektsutjevning å øke effektiviteten ved å begrense det Söderström (1998) omtaler som konkurranseproblemet. Enhver kommune har interesse av å trekke til seg personer med høy inntekt, mens personer med lav inntekt gjerne kan bo i andre kommuner. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel er denne type konkurranse mellom kommuner uproduktiv siden personer med lav inntekt må bo et sted. Inntektsutjevningen begrenser denne konkurransen ved at kommunens inntekter i mindre grad påvirkes av innbyggernes private inntektsnivå.

På den andre siden kan inntektsutjevningen redusere effektiviteten ved at kommunene får svakere insentiver til å utvikle sitt eget inntektsgrunnlag. Kommunene kan få liten interesse av å legge til rette for næringsutvikling som øker det private inntektsnivået eller reduserer arbeidsledigheten blant kommunens innbyggere, se Borge og Rattsø (2014) for en nærmere drøfting av mulige insentivproblemer knyttet til inntektsutjevningen. Problemstillingen er analysert empirisk basert på norske data i Borge mfl (2013). De fokuserer på betydningen av tre skattevariabler; (i) kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen, (ii) skattenes andel av de frie inntektene (skatteandel) og (iii) hvorvidt kommunen skriver ut eiendomsskatt eller ikke. Det er hovedresultat at skattevariablene har relativt liten effekt på kommunenes næringsinnsats, både målt ved faktiske utgifter og ved en spørreundersøkelse. Det er en viss tendens til at kommuner med høy skatteandel har prioriterer næringsinnsats høyere enn andre, men den kvantitative effekten er relativt beskjeden. Resultatene peker i retning av at en ambisiøs inntektsutjevning ikke har store negative konsekvenser for kommunenes aktivitet med hensyn til næringsutvikling.

Enkelte teoretiske bidrag har påpekt at kommunal eiendomsskatt kan ha spesielt gunstige effekter på effektiviteten i kommunene (Glaeser 1996, Hoxby 1999). Siden eiendomsskatten i Norge er en frivillig skatt for kommunene som ikke omfattes av inntektsutjevningen, er

norske data godt egnet for å teste denne hypotesen. Fiva og Rønning (2008) finner at kommuner med eiendomsskatt har bedre elevprestasjoner i grunnskolen enn andre kommuner, mens Borge og Rattsø (2008) finner at kommuner med eiendomsskatt har lave enhetskostnader i avløpssektoren. Begge studiene kontrollerer for andre faktorer (blant annet kommunestørrelse og bosettingsmønster) og sannsynliggjør at effekten kan være kausal. Det er likevel ikke opplagt hvordan effekten skal tolkes. Borge og Rattsø (2008) argumenterer for at eiendomsskatten er en synlig kommunal skatt som skaper større engasjement og interesse for kommunal tjenesteproduksjon blant velgerne.

4. Inntektssystemet

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner ble innført i 1986 ved at en rekke øremerkede tilskudd ble omgjort til rammetilskudd fordelt etter objektive kriterier. Formålet med denne rammefinansieringsreformen var å etablere et enklere og mer rettferdig overføringssystem, styrke lokaldemokratiet og øke effektiviteten i kommunesektoren. Overgangen til rammetilskudd medførte også bedre makroøkonomisk styring av de samlede overføringene. Selv om inntektssystemet har gjennomgått til dels betydelige endringer siden innføringen, ligger hovedprinsippet om rammefinansiering fast. De viktigste elementene i dagens inntektssystem er inntekts- og utgiftsutjevning, regionalpolitisk motiverte tilskudd (Nord-Norge- og Namdalstilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet), veksttilskudd, storbytilskudd, inndelingstilskudd og skjønnstilskudd.

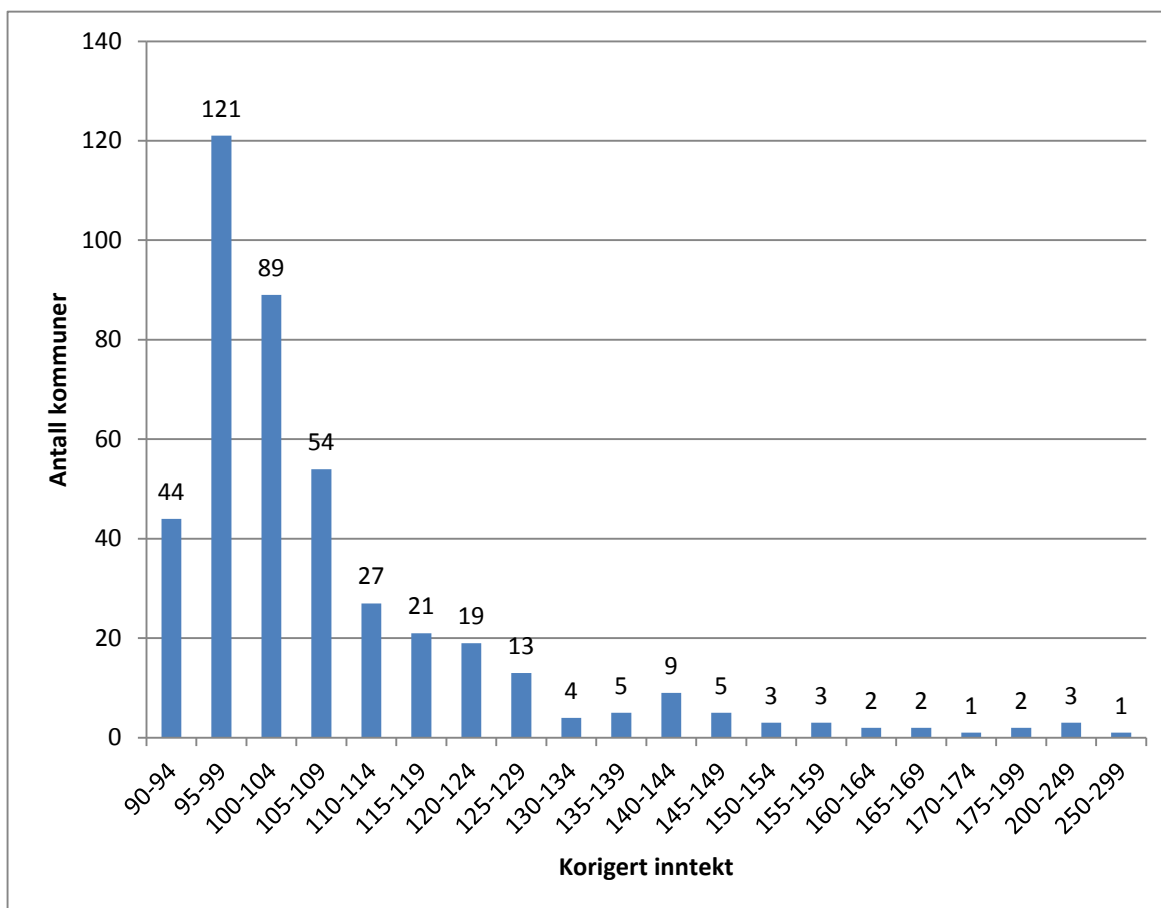
Hovedformålet med inntektssystemet er å bidra til utjevning. Inntekts- og utgiftsutjevning er de viktigste elementene i denne sammenheng, men også veksttilskuddet og storbytilskuddet er begrunnet med særskilte kostnadsforhold. Utjevningsordningene kan betraktes som en forutsetning for at kommunene skal kunne ha ansvaret for velferdstjenester og vil i noen grad være effektivitetsfremmende, se Borge (2011) for en oversikt over argumentene. At inntektsutjevningen kan være effektivitetsfremmende er beskrevet foran, og tilsvarende resonnement kan gjennomføres for utgiftsutjevningen. For eksempel vil kommunene, dersom en høy andel eldre i befolkningen ikke kompenseres i utgiftsutjevningen, ha interesse av å nedprioritere tjenestetilbudet i eldreomsorgen for å unngå å trekke til seg utgiftskrevende

innbyggere. Fra en nasjonal synsvinkel vil denne konkurransen være uproduktiv siden de eldre må bo i en eller annen kommune.

Utgiftsutjevningen vil ikke ha uheldige effektivitetsvirkninger så lenge de kriterier som inngår er objektive, dvs at kommunene ikke kan påvirke dem gjennom sine disposisjoner. Problemer som oppstår når kriteriene ikke er objektive kan illustreres gjennom noen eksempler.

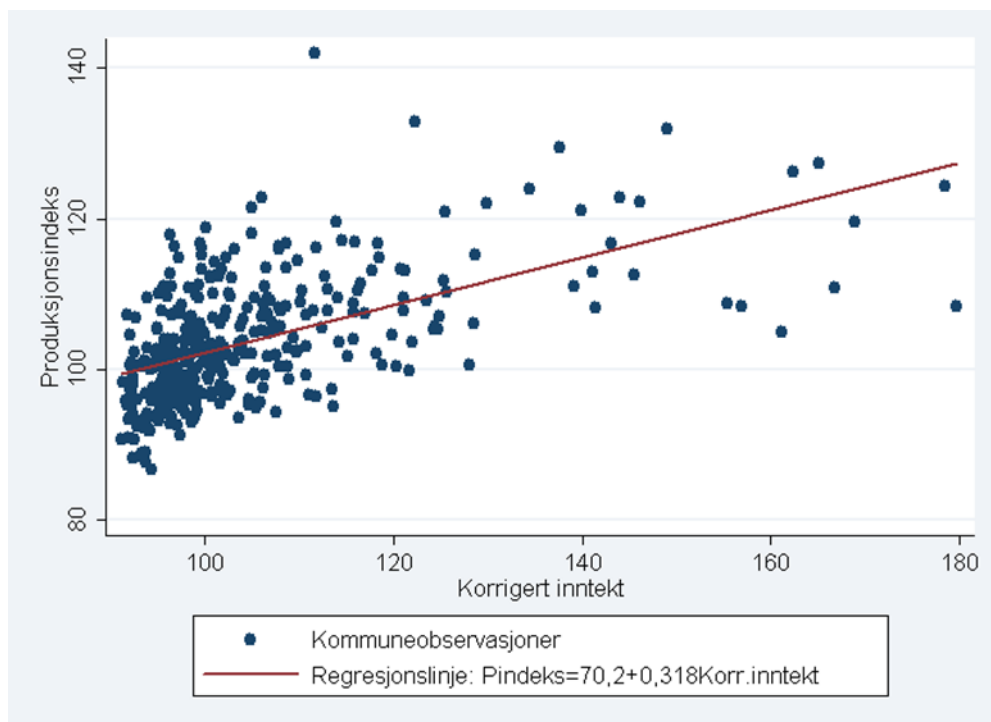
Kompensasjon for spredt bosettingsmønster kan svekke insentivene til et effektivt utbyggingsmønster. Kompensasjon for mange personer med lav inntekt kan svekke insentivene til forebygging av fattigdom. Ett kriterium som har vært gjenstand for mye diskusjon er det såkalte basiskriteriet. Dette kriteriet gir en kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall slik at små kommuner kan yte like gode tjenester som store kommuner. Men samtidig bidrar kriteriet til at gevinsten ved kommunesammenslutninger ikke tilfaller de berørte kommuner, men trekkes inn av staten i form av reduserte rammetilskudd. Insentivene til frivillige kommunesammenslutninger svekkes. Dette begrunner det såkalte inndelingstilskuddet som innebærer at de berørte kommuner beholder gevinstene ved en kommunesammenslutning i 15-20 år.

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge er ikke begrunnet med utjevning, snarere tvert i mot. Begrunnelsen for disse regionalpolitiske tilskuddene er at kommunene som mottar disse skal kunne ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner som et bidrag til å øke eller opprettholde bosettingen. Ved dimensjoneringen av de regionalpolitisk motiverte tilskuddene gjøres det implisitt en avveining mellom utjevningshensyn og regionalpolitiske hensyn.



Figur 2: Fordelingen av korrigert inntekt mellom kommuner, antall kommuner. Korrigert inntekt er normalisert slik at landsgjennomsnittet er lik 100. 2013

Figur 2 gir et bilde inntektsvariasjonen kommunene i mellom. Det inntektsbegrepet som benyttes er korrigert inntekt per innbygger. Dette er frie inntekter (skatt og rammetilskudd) korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Ved korrigeringen benyttes kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. Den venstre delen av figuren illustrerer at det foregår betydelig økonomisk utjevning gjennom inntektssystemet. Alle kommuner løftes opp til et inntektsnivå på minst 90 prosent av landsgjennomsnittet. Til sammenlikning ligger kommunen med lavest skatteinntekter per innbygger mer enn 60 prosent under landsgjennomsnittet. Samtidig illustrerer den høyre delen av figuren at noen kommuner har et svært høyt inntektsnivå, helt opp mot 3 ganger landsgjennomsnittet. Det er i hovedsak tre grupper av kommuner som har et høyt inntektsnivå: (i) kommuner med høye skatteinntekter fra kraftforetak, (ii) små kommuner og kommuner som mottar store regionalpolitiske tilskudd per innbygger og (iii) sentrale kommuner med høy inntekts- og formuesskatt fra velstående innbyggere.



Figur 3: Korrigert inntekt og tjenestetilbud (produksjonsindeks), landsgjennomsnittene er satt lik 100. 2013

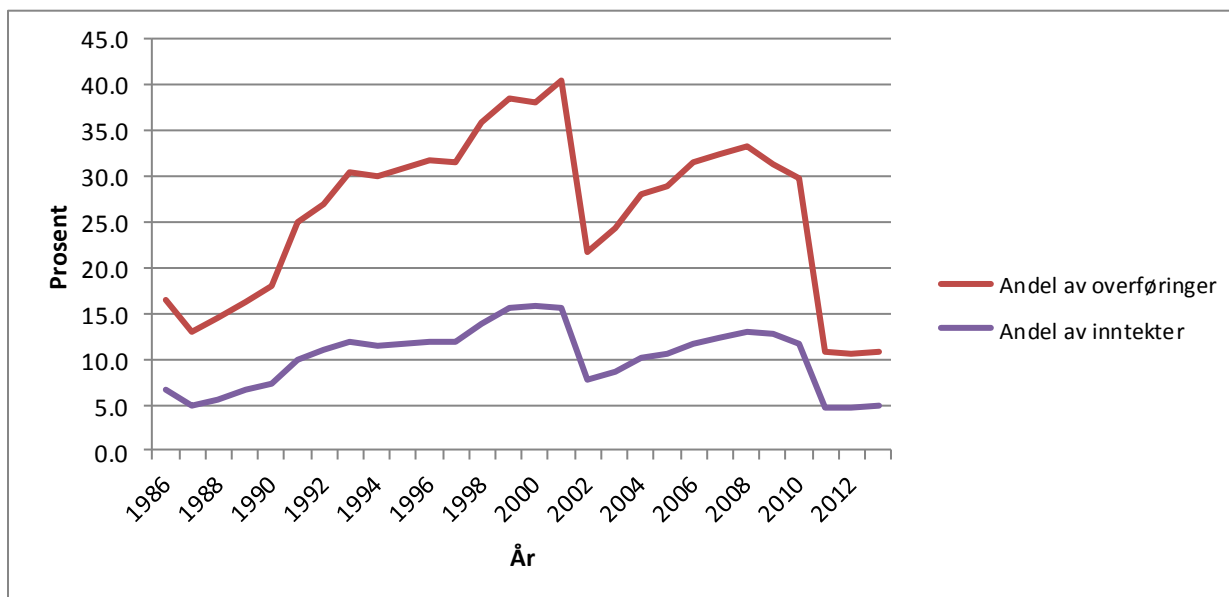
Merknad: Basert på data for 368 kommuner. Tre av kommunene med svært høyt nivå på korrigert inntekt er utelatt fra figuren for å gi et best mulig bilde for majoriteten av kommunene.

Sammenhengen mellom inntektsnivå og tjenestetilbud er illustrert i figur 3. Tjenestetilbudet er her målt ved den såkalte produksjonsindeksen som publiseres årlig av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer og sier noe om nivået på produksjonen i forhold til målgruppen for tjenestene. Indeksen er ment å vise hvor godt tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne. Det framgår at det er en positiv sammenheng mellom inntekter og tjenestetilbud, dvs at kommuner med et høyt inntektsnivå gjennomgående også har et godt tjenestetilbud.

5. Øremerkede tilskudd med fokus på handlingsplaner

Selv etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et betydelig antall øremerkede tilskudd, men det beløpet som fordeles gjennom øremerkede tilskudd har variert over tid. I perioden 1987-2001 skjedde det en gradvis økning i øremerkingen, se Borge (2010). De øremerkede tilskuddene økte fra 5 prosent av inntektene i 1987 til noe over 15 prosent rundt

årtusenskiiftet. I 2002 ble andelen halvert som følge av at staten overtok ansvaret for sykehusene, en tjeneste med høy grad av øremerking på grunn av innsatsstyrt finansiering (ISF). Deretter økte øremerkingen igjen, først og fremst som følge av barnehagereformen som ble finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Da barnehagene ble rammefinansiert fra 2011 ble andelen øremerkede tilskudd redusert til om lag samme nivå som de første årene etter innføring av inntektssystemet.



Figur 4: Utviklingen i øremerkede tilskudd, 1986-2013

Utviklingen i de øremerkede tilskuddene vist i figur 4 viser at rammefinansieringssystemet stadig er under press. Øremerkingen er ofte en respons på (påståtte) mangler ved tjenestetilbudet og/eller store variasjoner i tjenestetilbudet. Noen eksempler er eldremilliarden, handlingsplaner for eldreomsorg, rentekompensasjonsordning for skolebygg og barnehagereformen. Handlingsplaner er en samlebetegnelse som benyttes om slike ordninger, se Borge (2013) for en generell diskusjon,

Ett viktig kjennetegn ved handlingsplaner er at tilskuddene er knyttet til utbygging av tjenestetilbudet, dvs at eksisterende tjenestetilbud ikke omfattes. Barnehagereformen er et godt eksempel på dette. Formålet med reformen var utbygging til full dekning, lav foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager. Ut over at kommunene skulle opprettholde sin ressursbruk på barnehager, skulle reformen fullfinansieres av staten. Det betyr at staten finansierte nye plasser og reduksjonen i

foreldrebetalingen. Som følge av dette fikk kommuner som i utgangspunktet hadde lav barnehagedekning og høy foreldrebetaling større tilskudd enn kommuner med høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling. Med andre ord: Kommuner som hadde prioritert barnehagene høyt fikk mindre glede av reformen enn de som hadde prioritert barnehager lavt.

Hovedproblemet med handlingsplaner er altså de belønner kommuner som har prioritert den aktuelle tjenesten lavt. I situasjoner hvor kommunene forventer at det kommer handlingsplaner på et bestemt tjenesteområde, vil de være tilbakeholdne med å prioritere det aktuelle tjenesteområdet høyt. Ved å prioritere tjenesteområdet høyt risikerer de i mindre grad å kunne utnytte en eventuell handlingsplan. Tjenestetilbudet vil i større grad tilpasses forventninger om framtidige statlige handlingsplaner og i mindre grad innbyggernes behov. På denne måten bidrar handlingsplaner til å redusere prioriteringseffektiviteten.

Dersom kommunene i noen grad har sammenfallende forventninger, kan det oppstå en spillsituasjon mellom staten og kommunene. Kommunale forventninger om en framtidig handlingsplan fører til nedprioritering av tjenestetilbudet, noe som øker sannsynligheten for at staten iverksetter en handlingsplan. En interessant studie av Håkonsen og Løyland (2000) indikerer at forventningene er rimelig koordinerte. På slutten av 1990-tallet da handlingsplan for eldreomsorg nylig var igangsatt, var det om lag 50 prosent av rådmennene som forventet at skolesektoren ville stå for tur. Flere rådmenn ga uttrykk for at kommunen som følge av dette nedprioriterte nybygg og vedlikehold av skoler.

På grunn av forventningseffekten vil det ikke nødvendigvis være slik at handlingsplaner over tid bidrar til å øke kommunenes ressursbruk på bestemte tjenesteområder. Dette er studert i en teoretisk modell av Borge og Rattsø (2005). De sammenlikner handlingsplaner med en situasjon med rammefinansiering. Under bestemte forutsetninger vil en forventet handlingsplan over tid gi samme tjenestetilbud som under rammefinansiering, men handlingsplanen har den ulempen at tjenestetilbudet blir mer ustabil over tid.

Handlingsplanen for eldreomsorgen er studert empirisk av Borge og Haraldsvik (2006) med fokus på ikke-intenderte effekter. De finner at kommuner som utnyttet handlingsplanen for eldreomsorg sterkt, ikke overraskende, hadde en svakere utvikling i barnehagedekningen enn andre kommuner. Et mer overraskende funn er at kommunene som utnyttet handlingsplanen

sterkt også opplevde en svekkelse av netto driftsresultat. Dette kan tolkes som at handlingsplanene leder til et kortsiktig fokus på å øke tjenestetilbudet og mindre fokus på økonomisk balanse. Dette kan være en rasjonell tilpasning til én enkeltstående handlingsplan, men kan være mer problematisk som en tilpasning til en serie av handlingsplaner.

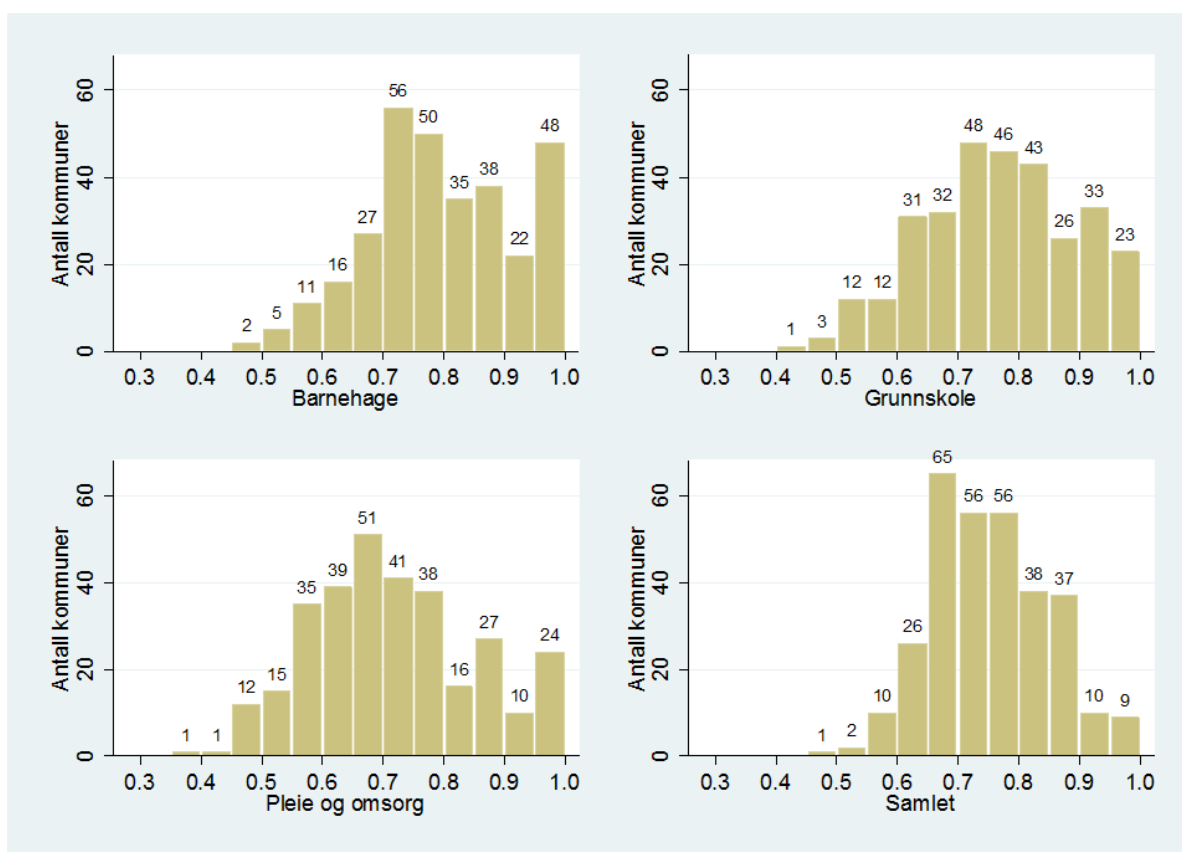
6. Indre effektivitet

Det er utført en rekke studier av indre effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon. En enkel tilnærming er å ta utgangspunkt sammenhengen mellom korrigert inntekt og tjenestetilbud (målt ved produksjonsindeksen) i figur 3. Den betydelige variasjonen rundt regresjonslinjen betyr at det er betydelige variasjon i tjenestetilbud blant kommuner med om lag samme inntektsnivå, noe som er en indikasjon på effektivitetsforskjeller. Dersom forholdet mellom produksjonsindeks og korrigert inntekt benyttes som effektivitetsindikator, kan effektiviseringspotensialet anslås til 30-35 prosent (Borge, Falch og Tovmo 2008).

En mer avansert tilnærming er å benytte såkalt DEA-analyse. Det er utført DEA-analyser av administrasjon (Kalseth og Rattsø 1998), barnehage (Borge og Haraldsvik 2007), grunnskole (Borge og Naper 2006) og eldreomsorg (Evardsen, Førsvund og Aas 2000, Borge og Haraldsvik 2009). I analysene er gjennomsnittlig effektivitet i størrelsesorden 0,7-0,8. Det betyr at gjennomsnittskommunen kan redusere ressursbruken med 20-30 prosent uten at tjenesteproduksjonen reduseres. Det er et typisk resultat at beregnet effektivitet er høyere i store kommuner enn i små. På nasjonalt nivå vil derfor effektiviseringspotensialet være lavere, anslagsvis 10-15 prosent. At effektiviseringspotensialet er lavere i DEA-analysene enn i produksjonsindekstilnærmingen skyldes i hovedsak at DEA-analysene tar høyde for smådriftsulempen i kommunal tjenesteproduksjon og at de dermed er betinget på dagens kommunestruktur.

Figur 5 illustrerer resultatene fra en nyere DEA-analyse basert på data for 2010-2012 (Borge, Pettersen og Nyhus 2014). Beregningene omfatter barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. I tillegg beregnes en indikator for samlet effektivitet som er et veid gjennomsnitt av DEA-skårene for de enkelte sektorer. Figuren viser fordelingen av DEA-skårene i 2012. På nasjonalt nivå er det samlede effektiviseringspotensialet for de tre sektorene opp mot 15

prosent. Siden analysert er basert på data for 2010-2012 og det benyttes en felles front for alle år, er det mulig å beregne effektivitetsutvikling over tid. I perioden 2010-2012 har det ikke vært nevneverdig effektivitetsforbedring i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg samlet sett. Tidligere beregninger (Borge, Pettersen og Tovmo, Borge og Pettersen) viser en noe bedre effektivitetsutvikling i 2008-09 (+1,0 prosentpoeng) og 2009-10 (+0,3 prosentpoeng).



Figur 5: Fordeling av effektivitetsskår i barnehage, grunnskole, pleie og omsorg og samlet. 2012

Flere av studiene sitert over har, i tillegg til å beregne effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial, analysert faktorer som kan forklare forskjeller i effektivitet mellom kommuner. Det er nokså robuste resultater, både fra produksjonsindekstilnærmingen og DEA-analyser, at høyt kommunalt inntektsnivå og stor partifragmentering er assosiert med lav effektivitet. Videre har strukturelle forhold som lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster negativ effekt på effektiviteten. Analyser som benytter produksjonsindekstilnærmingen finner i tillegg systematisk sammenlikning med andre kommuner (Revelli og Tovmo 2007) og avistettet (Bruns og Himmler 2011) bidrar til høy

effektivitet. Tolkningen av det siste resultatet er at aviser gir velgerne viktig informasjon om kommunaløkonomiske forhold og et bedre grunnlag for utøvelse av velgerkontrollen.

Som en del av et større forskningsprosjekt ble det undersøkt om det er systematisk sammenheng mellom beregnet effektivitet og kommunenes organisering av finansiering av tjenesteproduksjonen i norske kommuner. Analysene er oppsummert av Borge og Sunnevåg (2007) som konkluderer med at det er vanskelig å påvise systematiske effekter av organisering og finansiering. Ett unntak er at delegering av ansettelse av lærere til den enkelte skole synes å øke effektiviteten i grunnskolen (Naper 2010).

Statlig stykkprisfinansiering trekkes ofte fram som et virkemiddel for å øke indre effektivitet eller kostnadseffektivitet. Dette var en av begrunnelsene for innsatsstyrt finansiering (ISF) av sykehusene i 1997, dvs mens de fortsatt var et fylkeskommunalt ansvar. Det vil ofte være gode argumenter for å innføre elementer av stykkprisfinansiering for de enkelte enheter (skoler, sykehjem, etc) i offentlig sektor. Det har sammenheng med at ledelse og ansatte ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser med politikerne. I slike situasjoner kan stykkprisfinansiering være et effektivt virkemiddel for å øke kostnadseffektiviteten og unngå sløsing med ressurser. Dette tilsier at det kan være fornuftig av kommunene å stykkprisfinansiere egne enheter, men det følger ikke av dette at staten bør stykkprisfinansiere kommunene. Det er ingen ting i veien for at staten kan rammefinansiere kommunene samtidig som kommunene har stykkprisfinansiering av sine enheter. Det er rimelig å legge til grunn at lokalpolitikere er like opptatt av kostnadseffektivitet som sentrale politikere, og at vurderingen av hvordan enhetene skal finansieres kan overlates til den enkelte kommune. Dette resonnementet forutsetter at kommunene har evne til å bære den økonomiske risiko som stykkprisfinansiering medfører. Ved innføring av innsatsstyrt finansiering av sykehusene (ISF) var vurderingen at fylkeskommunene ikke kunne bære denne risikoen, og at det derfor var nødvendig med statlig stykkprisfinansiering av fylkeskommunene for at fylkeskommunene skulle være i stand til å stykkprisfinansiere sykehusene. Det er vanskelig å se at økonomisk risiko er et vesentlig hinder for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne innføre stykkprisfinansiering for de oppgaver de i dag har ansvar for.

7. Aktuelle reformer: Kommunestruktur, skatteandel og beskatningsfrihet

I det følgende diskuteres aktuelle reformer i kommunestrukturen og skattefinansieringen som kan bidra til å øke produktiviteten i kommunesektoren. Kommunestrukturen har vært gjenstand for debatt siden Chrisiansen-utvalgets utredning (NOU 1992: 15) på begynnelsen av 1990-tallet, men uten at det har resultert i vesentlige endringer. Skattefinansieringen ble diskutert av Rattsø-utvalget (NOU 1997: 8) og av lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005: 6).

Kommunestruktur

Kommunene i de Skandinaviske land har i hovedsak de samme oppgavene, men Norge skiller seg fra Danmark og Sverige ved å ha mange små kommuner. Mer enn halvparten av kommunene har færre enn 5000 innbyggere. Dagens kommunestruktur ble i stor grad etablert på 1960-tallet ved at antall kommuner ble redusert fra om lag 750 til om lag 450. En viktig begrunnelse var at større kommuner var nødvendig for at kommunene skulle kunne håndtere grunnskolen da denne ble utvidet til 9 år.

Etter kommunereformen på 1960-tallet har både kommunenes oppgaver og samfunnet vært gjenstand for store endringer. Kommunenes oppgaver er betydelig utvidet. Noen eksempler innen helse- og omsorgstjenesten er sykehjemsreformen, HVPU-reformen, handlingsplaner for eldreomsorg, opptrappingsplan for psykisk helse, samhandlingsreformen og ny folkehelselov hvor kommunene har fått økt ansvar for forebygging. I utdanningssektoren har vi hatt reform 97 (skolestart for 6-åringer) og kunnskapsløftet med økt fokus på kvalitetsutvikling og skoleeierrollen. Spesialiserte tjenester som barnevern og PPT krever større fagkompetanse, og det stilles også økte krav til kommunal og regional planlegging. Samfunnsutviklingen kjennetegnes blant annet ved bedre kommunikasjoner og økt sentralisering. På kommunikasjonssiden har bedre veier, økt biltetthet og digitale løsninger redusert betydningen av geografisk avstand. Befolkningsveksten er konsentrert om sentrale strøk. Mange bykommuner har vokst ut over sine grenser og de minste kommunene har hatt befolkningsnedgang de siste 30 årene. Interkommunalt samarbeid har vært nødvendig for å løse oppgavene, både i distriktene og i byområdene. Mens små kommuner i distriktene samarbeider om legevakt og spesialiserte tjenester som PPT og barnevern, samarbeider kommunene i byområdene om areal og transport.

Regjeringen oppnevnte i januar 2014 et ekspertutvalg som fikk i oppdrag å utrede kriterier for god kommunestruktur.³ I en delrapport som ble lagt fram i mars 2014 foreslår utvalget kommunesammenslutninger både i distriktene og i byområder. Den første anbefalingen er i hovedsak rettet mot distriktskommunene, og sier at kommunene bør ha minst 15000-20000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning. Fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å øke kvaliteten på tjenestene og for å gjøre tjenestetilbudet mindre sårbart i forhold til sykdom og turnover. Den konkrete minstestørrelsen er avledet fra de valg kommunene selv har gjort ved etablering av interkommunalt samarbeid for spesialiserte tjenester innen barnevern, PPT og helse. Utvalget legger også til grunn at minstestørrelsen vil bidra til å realisere stordriftsfordeler på flere tjenesteområder (se for eksempel Langørgen, Pedersen og Aaberge 2010) og at den også vil bidra til kvalitetsutvikling innen grunnskole og eldreomsorg. Minstestørrelsen vil også gi en nødvendig styrking av kapasitet og kompetanse med hensyn til planlegging. Endelig kan mye statlig detaljregulering som i stor grad er begrunnet ut fra behovet i de minste kommunene, avvikles.

Den andre anbefalingen er at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. I byområder skaper dagens kommunestruktur særskilte utfordringer, selv med kommuner som oppfyller minstestørrelsen på 15000-20000 innbyggere. Mange byområder er kjennetegnet ved at det sentrale tettstedet er fordelt på flere kommuner og/eller bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene. Dette vanskeliggjør helhetlig areal- og transportplanlegging.

Det kan innvendes at gevinsten ved kommunesammenslutninger vil være begrenset fordi kommunene allerede har løst utfordringene gjennom interkommunalt samarbeid. Ekspertutvalget er enig i at interkommunalt samarbeid har vært nødvendig gitt dagens kommunestruktur, men mener at omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt for stort og at samarbeid gir dårligere løsninger enn kommunesammenslutninger. Interkommunale samarbeidsordninger er i mindre grad underlagt folkevalgt styring og det er vanskelig for velgerne å holde politikerne ansvarlige når et stort antall tjenester organiseres i ulike samarbeidskonstellasjoner. Økonomistyring og samarbeid på tvers av tjenestene innad i

³ Forfatteren av dette notatet er medlem av ekspertutvalget.

kommunene vil også bli vanskeligere. Interkommunale plansamarbeid har vist seg å være krevende. For eksempel kan det være vanskelig å gjennomføre helhetlige arealplaner som minimerer transportomfanget fordi kommunene kjemper om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Endelig bør det påpekes at det på enkelte områder er mange små kommuner som ikke deltar i interkommunalt samarbeid. For eksempel er det om lag 100 kommuner med færre enn 5 ansatte i barnevernet som ikke har interkommunalt barnevernssamarbeid.⁴

Skatteandel

I Norge ble skatteinntektenes andel av samlede kommunale inntekter (skatteandelen) gradvis redusert fra om lag 60 prosent på begynnelsen av 1970-tallet til om lag 45 prosent på begynnelsen av 1990-tallet. Rattsø-utvalget (NOU 1997: 8) foreslo å øke skatteandelen til 50 prosent og redusere kommunesektorens avhengighet av statlige overføringer. Forslag ble fulgt opp politisk og i 2006 var skatteandelen kommet opp i 50 prosent. Senere er skatteandelen redusert til 40 prosent, og er betydelig lavere enn i Sverige og Danmark.

Skatteandelen en sentral indikator for graden av desentralisert finansiering av lokale myndigheter. I faglitteraturen omtales lav skatteandel og høy overføringsavhengighet som vertikal fiskal ubalanse. En viss vertikal fiskal ubalanse er nødvendig for å gi rom for statlige overføringer, blant annet for å ivareta økonomisk utjevning mellom kommuner. På den andre siden er det en bekymring for at den vertikale fiskale ubalansen kan bli for stor. Et hovedargument er at høy overføringsavhengighet og begrenset lokal skattefinansiering reduserer det kommunale ansvaret (accountability) for tjenestene, svekker insentivene til effektiv ressursbruk og inviterer til uheldige spillsituasjoner mellom stat og kommune, se for eksempel Lockwood (2008) og Marquez-Vasquez og Sepulveda (2012). Argumentet understøttes av empiriske analyser som viser at det lettere oppstår budsjettunderskudd og myke budsjettskranker (spill mellom kommune og stat) når de vertikale fiskale ubalansene er store (Rodden, Eskeland og Litvack 2003, Eyraud og Lusinyan 2011). Borge og Rattsø (2002) finner at kombinasjonen av vertikal fiskal ubalanse og nasjonale politiske institusjoner har vært viktig for å forklare veksten i kommunesektoren i Norge i perioden 1880-1990.

⁴ Barnevernspanelet anbefalte i 2011 at ingen barnevernstjenester bør ha under 5 fagårsverk.

Den teoretiske forståelsen av betydningen av vertikal fiskal ubalanse er imidlertid begrenset. Det har sammenheng med at økonomisk teori har fokus på marginalbetraktninger, mens skatteandel og vertikal fiskal ubalanse handler om gjennomsnittstørrelser. Dersom det kun fokuseres på marginalbetraktninger, har skatteandel og vertikal fiskal ubalanse liten betydning. Borge og Rattsø (2014) illustrerer dette i en diskusjon av ulike modeller for skattefinansiering av kommunene. I den skandinaviske kommunefinansieringsmodellen begrenses den vertikale ubalansen ved å ha relativt høye skatteandel, samtidig som inntektsforskjeller kommunene imellom begrenses ved å ha en ambisiøs inntekstutjevning. Denne modellen kan framstå som unødvendig komplisert. De samme marginale insentivene (for eksempel til næringsutvikling) kan oppnås gjennom lavere skatteandel og en mindre ambisiøs inntekstutjevning, og uten at inntektsfordelingen kommuner i mellom påvirkes i nevneverdig grad. Poenget er at de negative insentiveffektene av lavere skatteandel motvirkes av lavere kompensasjonsgrad i inntekstutjevningen, samt at behovet for en ambisiøs inntekstutjevning reduseres når skatteandelen reduseres.

Selv om skatteandel og vertikal fiskal ubalanse ikke nødvendigvis påvirker de marginale insentivene, kan de være viktige faktorer i en bredere vurdering av kommunefinansieringen. Jackman (1988, s 7) vektlegger at forslag om lavere skatteandel «... has been attacked by political scientists on the ground that distinguishing the total from marginal expenditures is confusing in a political context, and thus may undermine the political preconditions for democratic accountability». I tillegg kommer at de empiriske analysene sitert over viser at vertikale fiskale ubalanser og lav skatteandel kan ha uheldige økonomiske effekter.

Beskatningsfrihet

Siden slutten av 1970-tallet har ikke kommunene utnyttet friheten i inntektsskatten. Alle kommuner har hvert år benyttet maksimalskattesatsen. Selv om det er betydelig variasjon i eiendomsskatt mellom norske kommuner, er det en vanlig oppfatning at norske kommuner har mindre beskatningsfrihet enn kommunene i de øvrige skandinaviske land.

Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005: 6) foreslo økt beskatningsfrihet i inntektsskatten ved å fjerne maksimalreguleringen. De viktigste argumentene var at beskatningsfrihet er et grunnleggende trekk ved kommunalt selvstyre og at det kan bidra til økt deltakelse og engasjement i lokalpolitikken.

Beskatningsfrihet kan bidra til økt effektivitet i kommunenes ressursbruk ved at skattenivå og tjenestetilbud i større grad kan tilpasses lokale forhold. Mulige gevinster for norske kommuner ved full beskatningsfrihet i inntektsskatten er beregnet av Borge (2006). Han finner at desentraliseringsgevinsten kan utgjøre opp mot 3 prosent av kommunenes inntekter, noe som reflekterer betydelig variasjon i beregnede inntektsskattesatser. Videre viser analysene at beskatningsfrihet bidrar til å redusere variasjonen i tjenestetilbud kommunene imellom. Forklaringen på dette, kanskje noe overraskende, resultatet er at små distriktskommuner i dagens situasjon uten beskatningsfrihet har et svært godt kommunalt tjenestetilbud og relativt lavt privat inntektsnivå. Med beskatningsfrihet antas de å redusere skattenivået for å få en bedre balanse mellom kommunale tjenester og privat konsum.

Den anslåtte desentraliseringsgevinsten på opp mot 3 prosent forutsetter at enhetskostnadene i kommunal tjenesteproduksjon ikke endres. Dersom beskatningsfrihet bidrar til økt kostnadseffektivitet og lavere enhetskostnader vil gevinstene bli større. Gevinstene vil bli tilsvarende mindre dersom kostnadseffektiviteten reduseres, og med en økning i enhetskostnadene på 3 prosent vil den samlede gevinsten være nær null.

Beskatningsfrihet kan også påvirke interaksjonen mellom stat og kommune. Ett argument er at beskatningsfrihet bidrar til å ansvarliggjøre kommunene og at det blir lettere for staten å opprettholde harde budsjettammer. Ved krav om tilleggsbevilgninger kan staten henvise til at kommunene selv kan øke inntektene gjennom å øke inntektsskattesatsen. Men dersom staten ikke aksepterer variasjon i skattenivå, kan effekten bli motsatt. Beskatningsfrihet vil da gi kommunene et ekstra virkemiddel i spillet mot staten.

8. Oppsummering

Notatet har diskutert ulike aspekter ved effektivitet i kommunesektoren, med fokus på kommunene. Diskusjonen kan kort oppsummeres i følgende vurderinger:

- Rammefinansieringssystemet fungerer i hovedsak godt og gir kommuner og fylkeskommuner insentiver til effektiv ressursbruk, både i form av kostnads- og

prioriteringseffektivitet. Utfordringene er knyttet til kriterier som ikke fullt ut tilfredsstillende krav til objektivitet.

- Rammefinansieringen utfordres i perioder med sterk vekst i øremerkede tilskudd gjennom såkalte handlingsplaner. Handlingsplaner belønner kommuner som ikke har bygd ut tjenestene og bidrar til ustabilitet i tjenestetilbudet over tid. Omfanget av handlingsplaner bør begrenses.
- Betydelige inntektsforskjeller og tilhørende forskjeller i tjenestetilbud bidrar ofte til å utløse handlingsplaner. Inntektsforskjellene er i stor grad et resultat av sentrale beslutninger om skattefinansiering og overføringssystem. Det vil være en fordel med større samsvar mellom inntektsforskjeller og de forskjeller i tjenestetilbud som kan aksepteres. Dette tilsier at dimensjoneringen av regionalpolitisk motiverte tilskudd og kraftkommunenes inntekter gjøres til gjenstand for ny vurdering.
- Studier av indre effektivitet viser at det er store effektivitetsforskjeller mellom kommuner og at det er betydelig effektiviseringspotensial. Det er imidlertid vanskelig å dokumentere noen sammenheng mellom effektivitet og hvordan kommunene har valgt å organisere og finansiere tjenesteproduksjonen.
- Endring i kommunestrukturen i retning av større kommuner vil bidra til effektivisering gjennom økt kvalitet i tjenestene og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. En reform av kommunestrukturen vil også legge til rette for mindre detaljstyring, mer skattefinansiering og økt beskatningsfrihet. Dette fordi kompetansen i kommunene vil bli bedre og fordi forskjellene i skattegrunnlag vil bli mindre.

Referanser

Boadway, R. (2006). Intergovernmental redistributive transfers: Efficiency and equity, i E. Ahmad og G. Brosio (red) *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, 355-380.

Borge, L.-E. (2010). Growth and design of earmarked grants: The Norwegian experience, i J. Kim, J. Lotz and N.J. Mau (red), *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice*, The Korea Institute of Public Finance og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

- Borge, L.-E. (2011): Local equalization grants: Purpose, efficiency effects, and design, i IEB's World Report on Fiscal Federalism '10, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Universitat de Barcelona.
- Borge, L.-E. (2013). Central reforms through local governments: Challenges and design, i J. Kim, J. Lotz and N.J. Mau (red) Balance between Decentralization and Merit, The Korea Institute of Public Finance og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Borge, L.-E. og L.R. Naper (2006). Efficiency potential and efficiency variation in Norwegian lower secondary schools, *FinanzArchiv* 62, 221-249.
- Borge, L.-E. og M. Haraldsvik (2006). Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen, Rapport 06/06, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, L.-E. og M. Haraldsvik (2007). Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren. Rapport 02/07, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, L.-E. og M. Haraldsvik (2009). Efficiency potential and determinants of efficiency: An analysis of the care for the elderly sector in Norway, *International Tax and Public Finance* 16, 468-486.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (2005). Kommunene økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger, Rapport 03/05, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (2008). Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway, *European Economic Review* 52, 1035-1054.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (2014). Tax financing and tax equalization: Incentives and distribution in the welfare state, i J. Kim, J. Lotz og N.J. Mau (red) Interactions between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Policy, Korea Institute of Public Finance og Økonomi- og indenrigsministeriet.
- Borge, L.-E. og K.J. Sunnevåg (2007). Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport, Rapport 07/06, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, L.-E., T. Falch og P. Tovmo (2008). Public sector efficiency: The roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation, *Public Choice* 136, 475-495.
- Borge, L.-E., L. Håkonsen, K. Løyland og H.E. Stokke (2013). Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling, Rapport 02/13, Senter for økonomisk forskning, NTNU.

- Borge, L.-E., O.H. Nyhus og I. Pettersen (2014). Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunale tjenester: Analyser for 2010-2012, Notat, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Bruns, C. og O. Himmler (2011). Newspaper circulation and local government efficiency, *Scandinavian Journal of Economics* 113, 470-492.
- Carlsen, F. (1995). Why is central regulation of local spending decisions so pervasive? Evidence from a case study, *Public Budgeting and Finance* 15, 43-57.
- Edvardsen, D.F., F.R. Førsum og E. Aas (2000). Effektivitet i pleie- og omsorgssektoren, Rapport 2/2000, Frischsenteret, Universitetet i Oslo.
- Fiva, J.H. og M. Rønning (2008). The incentive effects of property taxation: Evidence from Norway, *Regional Science and Urban Economics* 38, 49-62.
- Glaeser, E. (1996). The incentive effects of property taxation on local government, *Public Choice* 89, 93-111.
- Eyraud, L. og L. Lusinyan (2011). Decentralizing spending more than revenues: Does it hurt fiscal performance, *IMF Working Paper* 226.
- Hoxby, C. (1999). The productivity of schools and other local public goods producers, *Journal of Public Economics* 74, 1-30.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2000). Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse, *Sosialøkonomen* 54(4), 11-16.
- Kalseth, J. og J. Rattsø (1998). Political control of administrative spending: The case of local governments in Norway, *Economics and Politics* 10, 63-83.
- Jackman, R. (1988). Accountability, redistribution and local government expenditures: Is poll tax the answer?, mimeo, London School of Economics.
- Langørgen, A., S. Pedersen og R. Aaberge (2010). Stabilitet i kommunenes atferd 2001-2008, Rapport 25/2010, Statistisk sentralbyrå.
- Lockwood, B. (2008). Fiscal decentralization: A political economy perspective, i E. Ahmad og G. Brosio (red) *The Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar.
- Martinez-Vazquez, J. og C. Sepulveda (2012). Towards a more general theory of revenue assignment, Working Paper 12-31, International Center for Public Policy, Georgia State University.
- Naper, L.R. (2010). Teacher hiring practices and educational efficiency, *Economics of Education Review* 29, 658-668.

- NOU (1992: 15). Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, Kommunaldepartementet.
- NOU (1997: 8). Om finansiering av kommunesektoren, Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU (2005: 6): Samspill og tillit, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Oates, W.E. (1972). Fiscal federalism, Harcourt Brace Jovanovich.
- Revelli, F. og P. Tovmo (2007). Revealed yardstick competition: Local government efficiency patterns in Norway, *Journal of Urban Economics* 62, 121-134.
- Rodden, J.A., G.S. Eskeland og J. Litvack (2003). Fiscal decentralization and the challenge of the hard budget constraint, MIT Press.
- Söderström, L. (1998). Fiscal federalism: The Nordic way, i J. Rattsø (red) *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective*, Edward Elgar.
- Weingast, B.R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives, *Journal of Urban Economics* 65, 279-293.