

Effektivitet i kommunesektoren

Lars-Erik Borge

Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

Produktivitetskommissjonen, 19.05.14

Disposisjon

- Den norske styringsmodellen
- Skattefinansiering
- Rammeoverføringer (inntektssystemet)
- Handlingsplaner
- Effektivitetsanalyser
- Kommunestruktur

Styringsmodellen I

- Kommunesektoren har ansvaret for velferdstjenester (utdanning, helse, sosial)
- Nasjonal målsetting om likeverdig tjenestetilbud
- Lokal handlefrihet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold
- Statlig styring for å sikre utjevning og likeverdige tjenester
- Avveining mellom lokal handlefrihet og statlig styring

Styringsmodellen II

- Staten fastsetter inntektsrammene (begrenset beskatningsfrihet)
- Inntektene består i hovedsak av skatt og rammetilskudd (frie inntekter, objektive kriterier)
- Kommunene prioriterer mellom ulike oppgaver gitt krav i lov- og regelverk (innsatsfaktorer, prosesskrav, budsjettbalanse)

Table 1: The financing of the local public sector (%), 2010

Revenue source	Total	Municipalities	Counties
User charges	12.5	14.2	4.2
Taxes	40.1	41.8	31.7
Grants	42.2	39.5	55.7
Interest and dividend	3.3	2.7	6.3
Other	1.9	1.8	2.1
Total	100.0	100.0	100.0

Styringsmodellen III

- Styringsmodellen har gode egenskaper hvis inntektsrammene oppfattes som faste
- Kostnadseffektivitet – beholder gevinsten
- Prioriteringseffektivitet – frie inntekter
- Økonomisk balanse
- Begrenset beskatningsfrihet betyr mindre gode egenskaper i forhold til allokeringseffektivitet (valget mellom kommunale tjenester og privat konsum)

Styringsmodellen IV

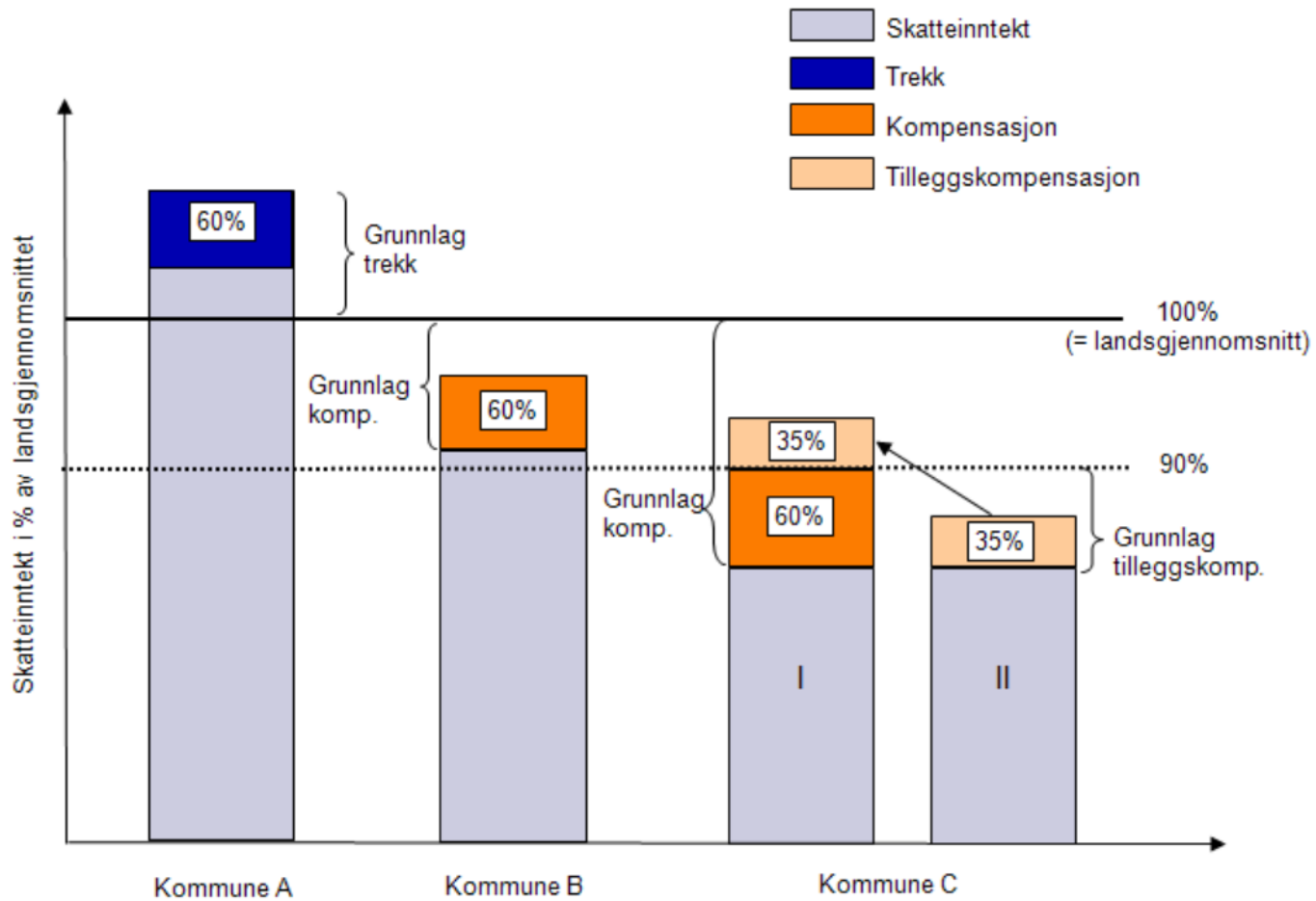
- Delt ansvar for velferdstjeneste
- Hvem skal holdes ansvarlig for mangler i tjenestetilbudet?
- Staten som bestemmer inntektsrammene eller kommunene som prioriterer?
- Ansvarsuklarhet

Skattefinansiering

- Skattefinansiering gir en kobling mellom de som har glede av tjenestene og de som bidrar til finansieringen (nyttebeskatning)
- Sentralt i litteraturen, gjerne koblet opp mot beskatningsfrihet (Weingast 2009)
- Incentiver til næringsutvikling
- Reell skattefinansiering forutsetter at inntektsutjevningen bare er delvis

Inntektsutjevningen

- Inntektsutjevnenende tilskudd til kommune j (IU_j)
- Symmetrisk del $IUS_j = 0.60 \cdot t(\bar{B} - B_j)$
- Ekstra tilskudd til kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 % av landsgjennomsnittet $IUE_j = 0.35 \cdot t(0.9\bar{B} - B_j)$
- Delvis kompensasjon



Næringsutvikling

- Skattevariabler og næringsutvikling (Borge mfl 2013)
- Skatteandel, kompensasjonsgrad, eiendomsskatt
- Spørreundersøkelse og faktiske utgifter
- Høy skatteandel er assosiert med høy prioritering av næringsutvikling (spørreundersøkelsen) og høye utgifter
- Kompensasjonsgrad og eiendomsskatt begrenset betydning

Eiendomsskatt

- Eiendomsskatten er en frivillig kommunal skatt, omfattes ikke av inntektsutjevningen
- Lavere kostnader i avløpssektoren (Borge og Rattsø 2007)
- Bedre elevprestasjoner (Fiva og Rønning 2006)
- Eiendomsskatt skaper større engasjement og interesse for kommunal tjenesteproduksjon

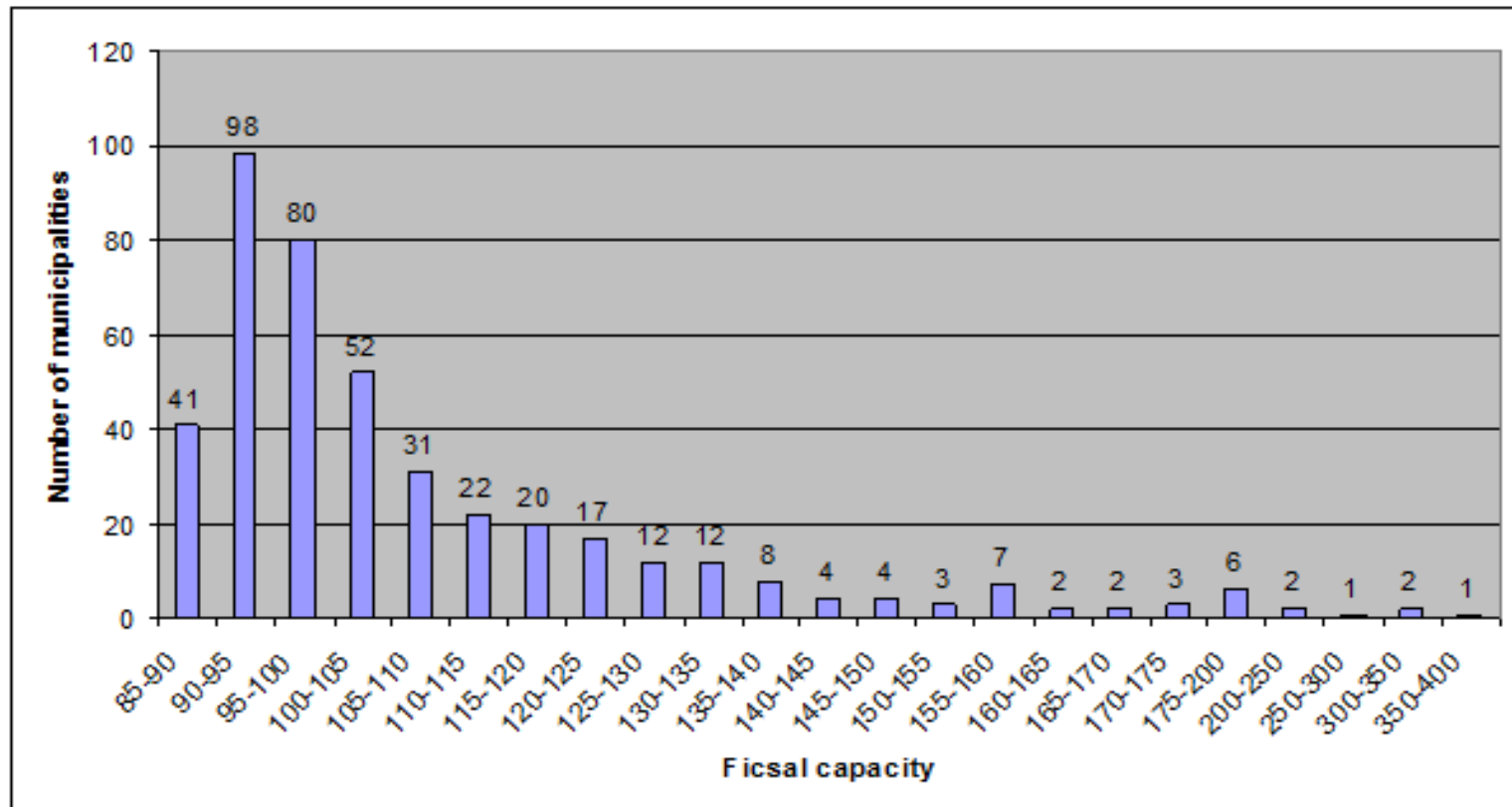
Inntektssystemet

- Inntekts- og utgiftsutjevning
- Regionalpolitisk motiverte tilskudd (Nord-Norge, småkommuner, distriktskommuner i Sør-Norge)
- Begrenser skattemotivert flytting og løser konkurranseproblemet (Söderström 1998)
- Utjevning er nødvendig for at kommunene skal kunne ha ansvar for velferdstjenester

Utgiftsutjevningen

- Hovedregelen er objektive kriterier som kommunene ikke skal kunne påvirke direkte
- Alderskriterier er uproblematiske
- Kompensasjon for lavt innbyggertall svekker insentivene til kommunesammenslutninger
- Kompensasjon for spredt bosettingsmønster svekker insentivene til effektivt utbyggingsmønster
- Kompensasjon for sosiale problemer svekker insentiver til forebygging

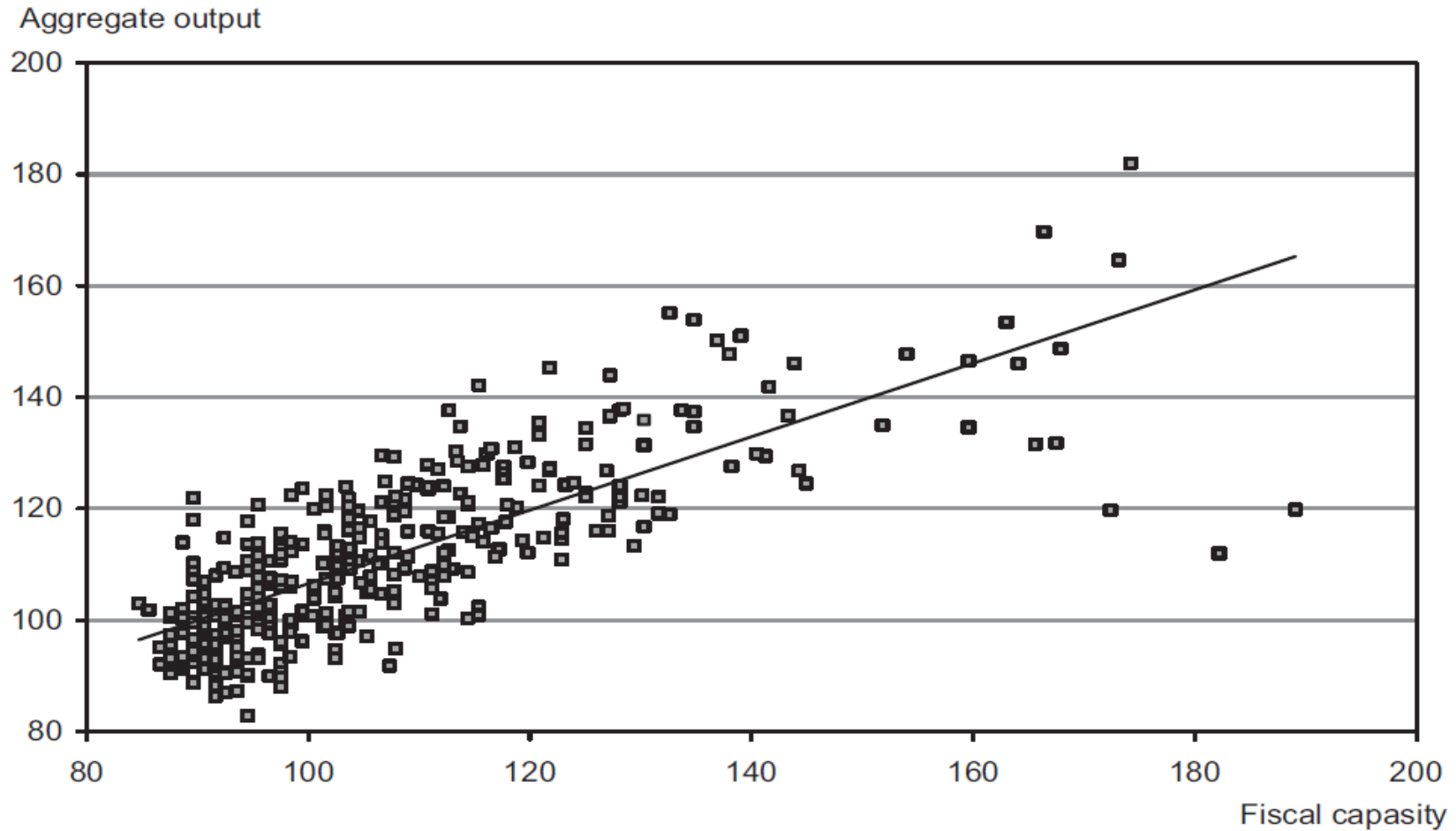
Inntektsforskjeller



Hvem er de rike?

- Kommuner med høye inntekter fra kraftforetak (Bykle)
- Små kommuner og distriktskommuner som mottar regionalpolitisk motiverte tilskudd (Finnmark)
- Sentrale kommuner med høy inntekts- og formuesskatt (Oslo, Asker, Bærum)
- Inntektsforskjellene reflekteres i tjenestetilbudet – setter rammefinansieringssystemet under press

Inntekter og tjenestetilbud



Handlingsplaner I

- Fokuserer på øremerkede tilskudd knyttet til handlingsplaner
- Bekymring for svakheter ved tjenestetilbudet og/eller forskjeller i tjenestetilbud
- Uklare ansvarsforhold, inntektsforskjeller
- Eksempler: eldreomsorg, barnehager

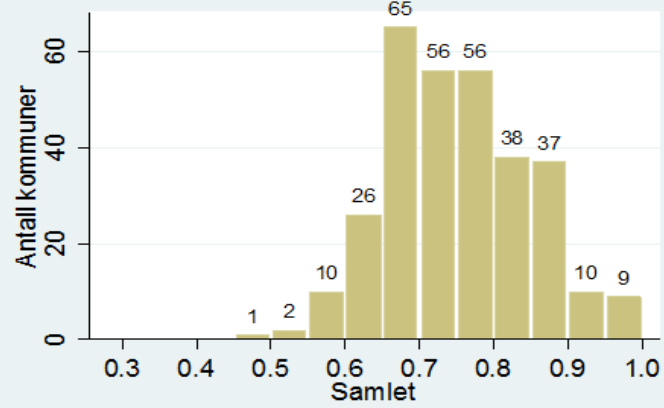
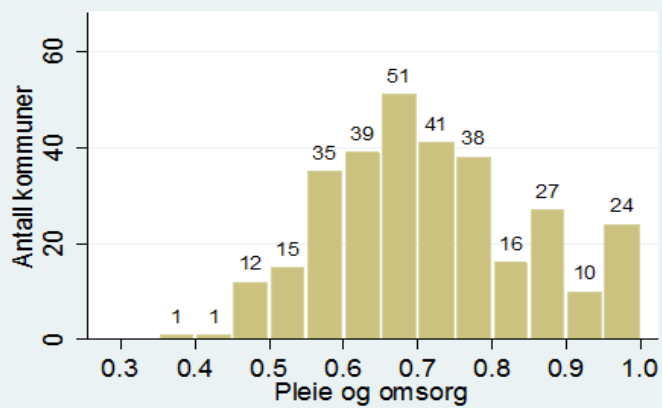
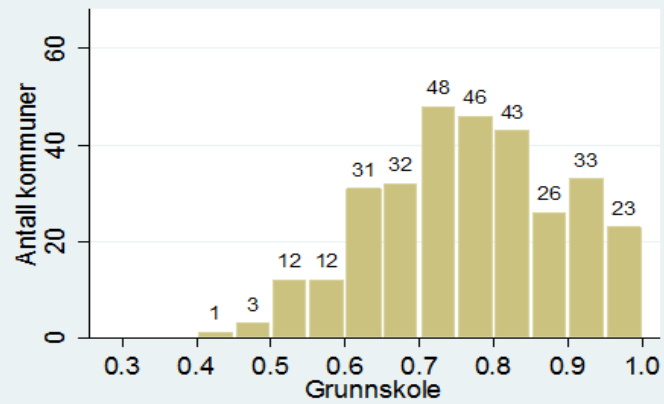
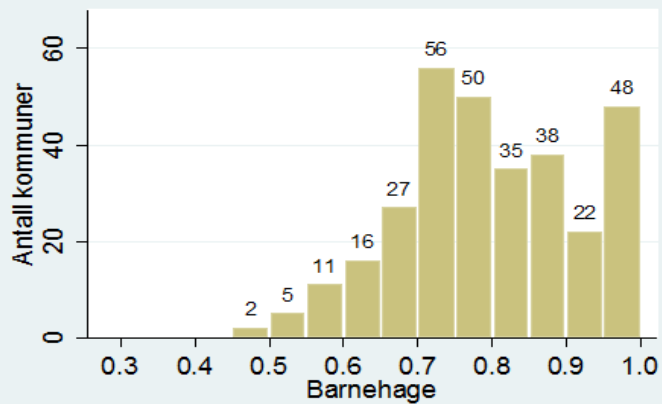
Handlingsplaner II

- Tilskuddene knyttes opp mot utbygging av tjenestetilbudet
- Belønner kommuner som ikke har prioritert den aktuelle tjenesten
- Svekker insentivene til tjenesteinnovasjon – hvor kommer neste handlingsplan? (Håkonsen og Løyland)
- Fokus på kortsiktig utnyttelse av handlingsplaner kan svekke den økonomiske balansen (Borge og Haraldsvik 2006)

Effektivitet i tjenesteproduksjonen

- DEA-analyser og effektivitetsindikator basert på den såkalte produksjonsindeksen
- DEA-analyser av barnehage, grunnskole og pleie og omsorg
- Gjennomsnittlig effektivitet på 0,75
- Effektiviseringspotensial på 14 % på nasjonalt nivå

Sektor	Innsatsfaktorer	Produkter
Barnehage	Antall ansatte med førskolelærerutdanning Antall ansatte uten førskolelærerutdanning Andre driftsutgifter enn lønnskostnader	Oppholdstimer 0-2 år Oppholdstimer 3 år Oppholdstimer 4-5 år Leke- og uteareal
Grunnskole	Årsverk av personell med godkjent utdanning Årsverk av personell uten godkjent utdanning Utgifter utenom undervisning	Korrigerte grunnskolepoeng (multiplisert med antall elever) Læringsmiljø (multiplisert med antall elever)
Pleie og omsorg	Årsverk av personell med relevant fagutdanning Årsverk av personell uten relevant fagutdanning Andre driftsutgifter enn lønnskostnader	Beboere i institusjoner, langtid Enerom i institusjon Hjemmetjenestemottakere uten omfattende bistandsbehov Hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov



Sektor	År	Antall komm.	Gj.snitt uveid	Gj.snitt veid	Min	1. kvartil	3. kvartil	Max	Andel effektive
Barnehage	2010	310	0,789	0,884	0,419	0,698	0,896	1	0,081
	2011	310	0,796	0,885	0,448	0,715	0,888	1	0,097
	2012	310	0,799	0,885	0,481	0,717	0,889	1	0,110
Grunnskole	2010	310	0,764	0,877	0,396	0,673	0,857	1	0,019
	2011	310	0,763	0,877	0,470	0,672	0,852	1	0,019
	2012	310	0,768	0,881	0,436	0,687	0,859	1	0,045
Pleie og omsorg	2010	310	0,735	0,835	0,152	0,629	0,828	1	0,065
	2011	310	0,731	0,837	0,433	0,636	0,822	1	0,039
	2012	310	0,717	0,834	0,397	0,618	0,799	1	0,042
Samlet	2010	310	0,756	0,860	0,482	0,691	0,829	1	0,003
	2011	310	0,755	0,861	0,531	0,683	0,821	1	0,003
	2012	310	0,752	0,861	0,498	0,679	0,822	1	0,013

Hva forklarer forskjeller i effektivitet?

- Kommuner med høyt inntektsnivå har lav effektivitet
- Partifragmentering er assosiert med lav effektivitet
- Delegering av ansettelse av lærere til den enkelte skole (Naper 2010)
- Media, benchmarking
- Kommunestørrelse, bosettingsmønster, fordeling av ressurskrevende brukere
- Eiendomsskatt (tidligere plansje)

Effektivitetsutvikling over tid

- 2008-2009: + 1,0 %-poeng
 - 2009-2010: + 0,3
 - 2010-2011: + 0,1
 - 2011-2012: 0,0
-
- Svak produktivitetsutvikling bortsett fra 2008-2009
 - Har kvaliteten eller resultatene blitt bedre?

Finansieringsmodeller for å stimulere effektiviteten

- Bevilgninger avhengig av produksjon eller resultater
- Gode argumenter for dette på institusjonsnivå
- Argumentene er svakere i finansieringen av kommunene
- Lokalpolitikere har interesse av å implementere effektive finansieringsmodeller

Kommunestruktur I

- Ekspertutvalget foreslår en minimumsstørrelse på 15-20.000 innbyggere
- I hovedsak begrunnet ut fra hensynet til effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen
- Tilstrekkelige fagmiljø for spesialiserte tjenester innen helse, barnevern og PPT
- Kvalitetsutvikling i skole og eldreomsorg
- Stordriftsfordeler

Kommunestruktur II

- Kommunene bør i større grad utgjøre funksjonelle regioner
- Helhetlig areal- og transportplanlegging
- Ønskelig med større kommuner i flerkommunale byområder selv om minstestørrelsen er oppfylt
- Trondheim, Fornebu

Kommunestruktur III

- Kommunereform = Lokaldemokratireform
- Styringsmessige implikasjoner
 - mer skattefinansiering
 - beskatningsfrihet
 - økt rammestyring
 - mindre detaljregulering
- Mer ansvarlige (accountability) og innovative kommuner
- Utfordring: Behov for mer regulering i reformprosessen

Oppsummering

- Styringsutfordringer i dagens modell
- Uklare ansvarsforhold, manglende accountability, utgiftspress, lav effektivitet
- Alternativ 1: Forbedre dagens styringsmodell gjennom en kommunereform
- Alternativ 2: Løfte velferdstjenestene ut av kommunesektoren