

# Økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing i Midt-Gudbrandsdal

”Midt-Gudbrandsdal kommune”

AUDUN THORSTENSEN

TF-notat nr. 10/2010

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Økonomiske effekter av en mulig kommunesammensleing i Midt-Gudbrandsdal – ”Midt-Gudbrandsdal kommune”
<b>TF-notat nr:</b>	10/2010
<b>Forfatter(e):</b>	Audun Thorstensen
<b>Dato:</b>	06042010
<b>Gradering:</b>	Ingen
<b>Antall sider:</b>	14
<b>Framsidedfoto:</b>	Kart Midt-Gudbrandsdal
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-360-5
<b>ISSN:</b>	1891-053X
<b>Pris:</b>	150,-
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforskning.no">telemarksforskning.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Diverse småoppdrag kommune
<b>Prosjektnr.:</b>	20080500
<b>Prosjektleder:</b>	Audun Thorstensen
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Midt-Gudbrandsdal Næringsforening

**Resymé:** I dette notatet har vi beregnet økonomiske effekter av en mulig kommunesammensleing mellom Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu. Vi har også sett på hva kommunene kan spare av administrative utgifter ved å slå seg sammen.

Telemarksforskning, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

# Forord

På oppdrag fra Midt-Gudbrandsdal Næringsforening har vi beregnet økonomiske konsekvenser av en mulig kommunesammensleing i Midt-Gudbrandsdal. Det er beregnet økonomiske effekter på overføringene fra inntektssystemet, samt mulig innsparingspotensial innen administrasjon.

Det er fra oppdragsgiver forutsatt at kommunesenteret i den "nye" kommunen blir lagt til Vinstra (der kommunesenteret i Nord-Fron kommune ligger i dag).

Bø, 6.4.2010

Audun Thorstensen

Prosjektleder

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Effekter på overføringene fra inntektssystemet .....</b>	<b>6</b>
1.1 Om beregningen .....	6
1.2 Endringer i rammetilskuddet som følge av en mulig sammenslåing .....	7
<b>2. Mulig innsparingspotensial innen administrasjon .....</b>	<b>12</b>

# Sammendrag

I dette notatet har vi beregnet økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing mellom Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebru kommuner, her kalt "Midt-Gudbrandsdal kommune". Vi har også sett på hva kommunene kan spare av administrative utgifter ved å slå seg sammen.

Beregningene viser at en sammenslått kommune i Midt-Gudbrandsdalen, med Vinstra som kommunesenter, vil få mer enn 9 millioner kroner mer i statlige rammeoverføringer per år. Det vil være tilfelle over en hel 10 – års periode etter en eventuell sammenslåing. Etter 10 år vil effekten gradvis avta, og etter 15 år vil rammeoverføringene ligge rundt 29,6 millioner kroner lavere enn dagens tilskudd for de tre kommunene.

Innsparingspotensialet ved sammenslåing av kommuner ligger i utnyttelse av stor-driftsfordeler innen det enkelte tjenesteområde, og kanskje spesielt innen administrasjon. Innsparingspotensialet innen administrasjon er her beregnet til mellom 9 og 30 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens tre kommuner.

---

# 1. Effekter på overføringene fra inntektssystemet

## 1.1 Om beregningen

---

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon ”prok1002”<sup>1</sup>, ved å opprette en ny, ”konstruert” kommune og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning.<sup>2</sup>
- Nytt antall kommuner i landet for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd.<sup>3</sup>

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om ”frie inntekter” (= skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 10 årene man har fullt inndelingstilskudd og nivået etter 15 år når inndelingstilskuddet er borte.

Et problem med å lage en slik fremstilling, er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen

---

<sup>1</sup> Datert 22.2.2010.

<sup>2</sup> Nye verdier for ”reisetid”, ”sone” og ”nabo” er beregnet av SSB. Kriteriet for urbanitet og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme gjorde vi for skatteinntektene.

<sup>3</sup> Verdien av et basistilskudd er satt til 9,214 mill. kroner i beregningene av inndelingstilskudd.

vi kjenner per i dag. For den nye kommunekonstellasjonen er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

*Figur 1 Frie inntekter pr år i millioner 2010-kr. Eksempelkommune*

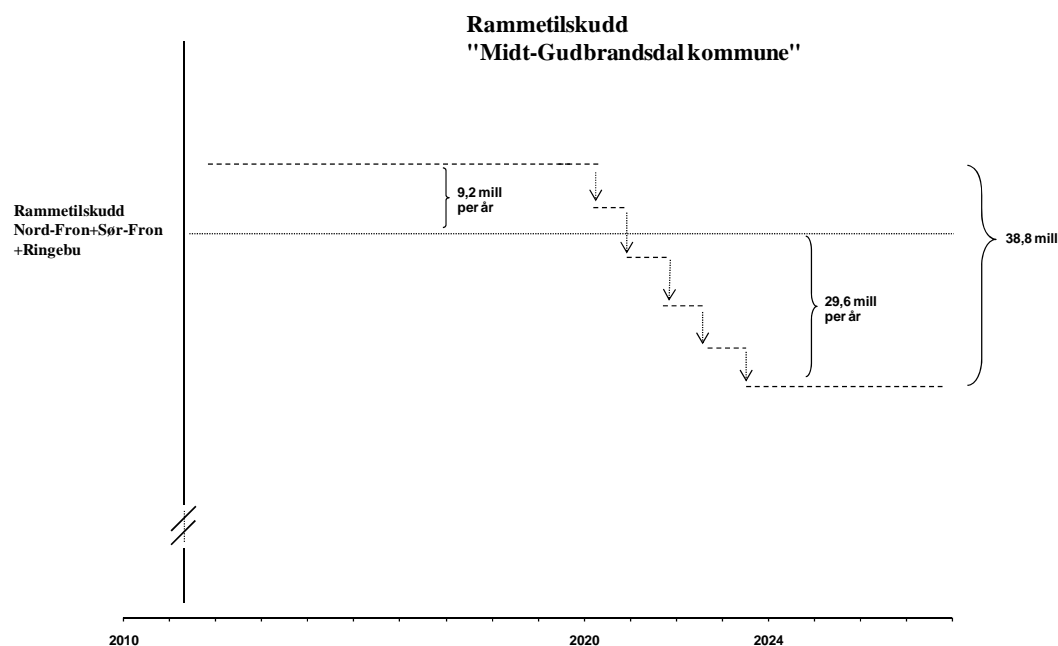
	Eksempelkommune
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-20

## 1.2 Endringer i rammetilskuddet som følge av en mulig sammenslåing

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de ”gamle” kommunene.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger, ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et såkalt ”inndelingstilskudd” som en del av inntektssystemet. Denne ordningen gjør at en sammensluttet kommune blir overkompensert i en periode på 15 år, hvorav 10 av årene er med full kompensasjon. Den påfølgende 5-årsperioden innebærer en nedtrapping av inndelingstilskuddet. Etter 15 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt.

Under vises hvilke kortsiktige og langsiktige effekter det vil være snakk om ved en eventuell sammenslåing av Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu.



Figur 1 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Midt-Gudbrandsdal kommune"

Den *heltrukne linjen* er summen av rammetilskudd som Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået "for all framtid" hvis de fortsetter som selvstendige kommuner<sup>4</sup>. Den *stiplede linjen* viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing. Vi ser at en sammenslåing først gir 9,2 millioner kr i *større* overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Dette utgjør + 1,0 % pr år i forhold til dagens brutto driftsinntekter.<sup>5</sup>

Etter 10 år begynner *nedtrappingen av inndelingstilskuddet* som en "ny kommune" får ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på *lang sikt*. Det langsiktige tilskuddsnivået for

<sup>4</sup> I realiteten vil rammetilskuddet svinge med endringer i folketall, befolknings sammensetning, totalrammer for kommuneøkonomien og inntektssystemet.

<sup>5</sup> KOSTRA 2009



den sammenslåtte kommunen ligger 29,6 millioner kr pr år under det de selvstendige kommunene hadde til sammen. Dette utgjør -3,2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2010-2020 vil den nye kommunen ha mottatt 93,4 mill kr<sup>6</sup> mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

Tabellen under viser effekten på frie inntekter ved en eventuell sammenslåing av de seks kommunene.

Tabell 1 Frie inntekter pr år i millioner 2010-kr. "Midt-Gudbrandsdal kommune"

	Midt-Gudbrandsdal kommune
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	530
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	539
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	501
<b>Årlig effekt de første 10 årene (B-A)</b>	<b>+ 9,2</b>
<b>Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)</b>	<b>- 29,6</b>

Utgiftsutjevningdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende fem kriterier:

- Reiseavstand innen sone
- Beregnet reisetid
- Reiseavstand til nærmeste nabokrets
- Urbanitetskriteriet
- Basistillegget

Basistillegget er like stort for alle kommuner, og en sammenslått kommune vil dermed tape to basistillegg. Dette blir fullt ut kompensert i inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

Ny kriterieverdi for reisetid, sone og nabo vil avhenge av hvor sentrum defineres i en sammenslått kommune. Sentrum i den nye kommunen er forutsatt å være dagens sentrum i Nord-Fron kommune.

<sup>6</sup> Beregnet som 10 år à 9,2 mill. kr og et år til (det 11. året etter en eventuell sammenslåing) med en økning på 1,4 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes altså ned med 7,75 mill. kr per år i en femårsperiode.

Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt over inndelingstilskuddet. Sør-Fron mottar i dag småkommunetilskudd, mens Nord-Fron og Ringebru mottar distriktstilskudd Sør-Norge.<sup>7</sup>

Inntektsutjevningen vil bli påvirket av en sammenslåing hvis de involverte kommunene har ligget i ulike ”skatteinntektsklasser”, dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005, har det vært to slike ”skatteinntektsklasser”; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittlig nivå. Nord-Fron ligger over dette nivået, mens Sør-Fron og Ringebru ligger under grensen på 90 prosent. En eventuell sammenslåing av disse kommunene vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Hvordan endringen i rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen under.

Tabell 2 Endring i ulike tilskuddselementer 2010-kr. ”Midt-Gudbrandsdal kommune”

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Reisetid	7 013
Sone	6
Nabo	-187
Urbanitetskriterium	2 792
Nto. virkn. statl/priv. skoler	-89
Basistillegg	-18 428
Nto inntektsutjevning	-337
Distriktstilskudd Sør-Norge	-14 613
Småkommunetilskudd	-5 707
<b>Inndelingstilskudd</b>	<b>38 748</b>
<b>Sum:</b>	<b>9 198</b>

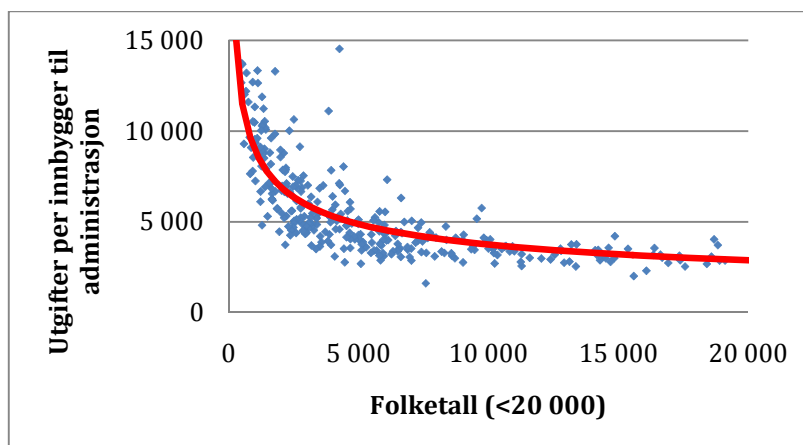
<sup>7</sup> Vi tar det i praksis som gitt at også distriktstilskudd Sør-Norge vil omfattes av inndelingstilskuddet.

”Midt-Gudbrandsdal kommune” vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene reisetid (7,0 mill), sone (6 tusen) og urbanitet (2,8 mill) på 9,8 mill kr. Kriteriet nabo (-187 tusen), netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler (-89 tusen) og netto inntekstutjevning (-337 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 38,7 mill kr (bestående av to basistilskudd, to distriktstilskudd Sør-Norge og et småkommunetilskudd).

## 2. Mulig innsparingspotensial innen administrasjon

Innsparingspotensialet ved sammenslåing av kommuner ligger i utnyttelse av stordriftsfordeler innen det enkelte tjenesteområde, og kanskje spesielt innen administrasjon. Man skal ikke undervurdere innsparingsmulighetene innen tjenesteområdene, men erfaringsmessig kan det være vanskelig å hente ut stordriftsfordeler for en del førstelinjetjenester hvor nærheten til innbyggerne og brukerne er viktig. Erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført, viser at større førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem er lokalisert som tidligere. For innbyggerne er det viktig med lett tilgjengelighet til disse tjenestene, og mulighetene til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing er derfor begrenset.

Figuren under viser sammenhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbygger og kommunestørrelse for hele landet. De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart innsparingspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner.



Figur 2 Utgifter pr innbygger til administrasjon. Kilde: KOSTRA 2009

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av innsparingsmulighetene innen administrasjon, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingspotensial ved å analysere Kostra-data fra 2009. Dette vil være en metode som gir et bilde av et mulig innsparingspotensial. Vår definisjon av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende Kostra-funksjoner:

- 100 – Politisk styring og kontrollorganer
- 120 – Administrasjon
- 130 – Administrasjonslokaler
- 180 – Diverse fellesutgifter<sup>8</sup>

Dagens Ringebu kommune har lave utgifter til administrasjon. Kommunen ligger under gjennomsnittet for sin kommunestørrelse, og vi synes derfor at Ringebu er et godt sammenligningsgrunnlag for den sammenslåtte kommunen. Hvis den nye kommunen etter hvert klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Ringebu, vil gevinsten kunne bli nær 9 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens tre kommuner.

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i de tre kommunene i dag og mulig innsparingspotensial i forhold til sammenlignbare kommuner. Innsparingspotensialet i forhold til hva Gran, Vestre Toten og Østre Toten bruker på administrasjon er på mellom 17 og 30 mill kr. Gran er den kommunen som administreres billigst av de tre.

---

<sup>8</sup> Fra den typiske KOSTRA-definisjonen av administrasjon har vi valgt å fjerne funksjonene 121 forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, 170 og 171 premieavvik og 190 interne serviceenheter.

Tabell 3 Administrasjonsutgifter. Kilde: KOSTRA 2009

	Innbyggere	Netto driftsutgifter pr innb. 2009	Netto driftsutgifter 1000 2009-kr
Nord-Fron	5 800	4 477	25 966
Sør-Fron	3 175	6 381	20 259
Ringebu	4 540	4 153	18 856
<b>Sum</b>	<b>13 515</b>	<b>4 815</b>	<b>65 081</b>
Gran	13 363	2 543	33 985
Vestre-Toten	12 770	3 524	45 005
Østre-Toten	14 518	2 987	43 360
<b>Gevinst ved nivå - Ringebu</b>			<b>8 949</b>
Gevinst ved nivå - Gran			30 709
Gevinst ved nivå - Vestre-Toten			17 450
Gevinst ved nivå - Østre-Toten			24 717