



Økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing mellom Ulstein og Hareid

”Ulstein-Hareid kommune”

AUDUN THORSTENSEN

TF-notat nr. 12/2010

TF-notat

Tittel:	Økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing mellom Ulstein og Hareid – ”Ulstein-Hareid kommune”
TF-notat nr:	12/2010
Forfatter(e):	Audun Thorstensen
Dato:	13042010
Gradering:	Ingen
Antall sider:	12
Framsidedfoto:	Kart Ulstein-Hareid
ISBN:	978-82-7401-364-3
ISSN:	1891-053X
Pris:	150,-
	Kan lastes ned gratis som pdf fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Økonomiske effekter kommunesammenslåing
Prosjektnr.:	20080503
Prosjektleder:	Audun Thorstensen
Oppdragsgiver(e):	Vikebladet

Resymé: I dette notatet har vi beregnet økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing mellom Ulstein og Hareid kommuner. 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 lokalavisen Vikebladet har vi beregnet økonomiske konsekvenser av en mulig kommunesammenslåing mellom Ulstein og Hareid. 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 Ulstein (der kommunesenteret for Ulstein kommune ligger i dag).

Bø, 13.4.2010

Audun Thorstensen

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	5
1. Effekter på overføringene fra inntektssystemet	6
1.1 Om beregningen	6
1.2 Endringer i rammetilskuddet som følge av en mulig sammenslåing	7
2. Mulig innsparingspotensial innen administrasjon	11

Sammendrag

I dette notatet har vi beregnet økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing mellom Ulstein og Hareid kommuner. Vi har også sett på hva kommunene kan spare av administrative utgifter ved å slå seg sammen.

Beregningene viser at en sammenslått kommune ”Ulstein-Hareid”, med Ulstein som kommunesenter, vil få omlag 3,7 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 5,6 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 om lag 0,8 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens to kommuner.

1. Effekter på overføringene fra inntektssystemet

1.1 Om beregningen

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

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

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

¹ Datert 22.2.2010.

² 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.

³ 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.

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

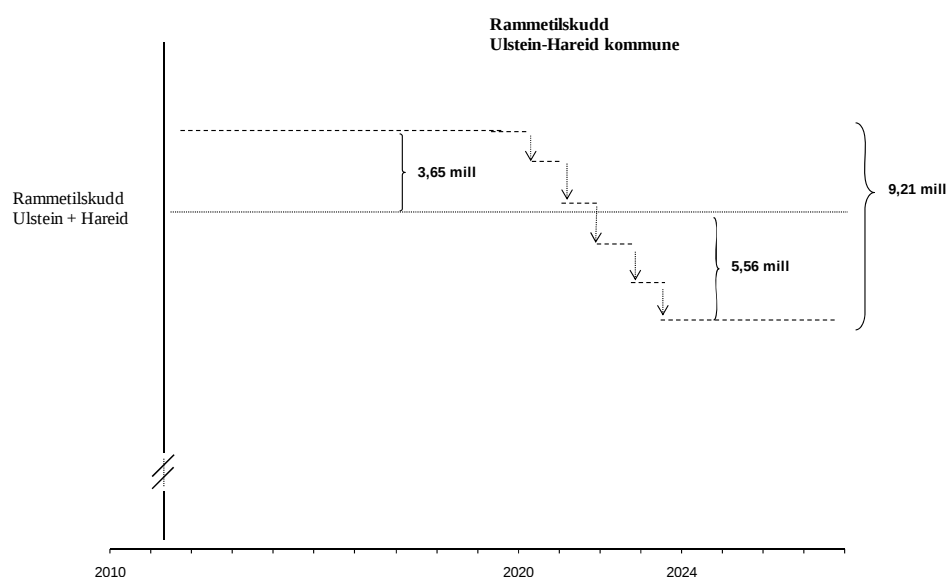
	Eksempelkommune
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-20

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 rammeoverføringer 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 Ulstein og Hareid.



Figur 1 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Ulstein-Hareid kommune"

Den *heltrukne linjen* er summen av rammetilskudd som Ulstein og Hareid får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået "for all framtid" hvis de fortsetter som selvstendige kommuner⁴. Den *stiplede linjen* viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing. Vi ser at en sammenslåing først gir 3,65 millioner kr i *større* overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Dette utgjør + 0,5 % pr år i forhold til dagens brutto driftsinntekter.⁵

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 den sammenslåtte kommunen ligger 5,56 millioner kr pr år under det de selvstendige kommunene hadde til sammen. Dette utgjør -0,8 % i forhold til dagens brutto

⁴ I realiteten vil rammetilskuddet svinge med endringer i folketall, befolkningssammensetning, totalrammer for kommuneøkonomien og inntektssystemet.

⁵ KOSTRA 2009

driftsinntekter. I perioden 2010-2020 vil den nye kommunen ha mottatt 38,3 mill kr⁶ mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

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

Tabell 2 Frie inntekter pr år i mill 2010-kr. "Ulstein-Hareid kommune"

	Ulstein-Hareid kommunene
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	427
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	431
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	422
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+ 3,65
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	- 5,56

Utgiftsutjevningsdelen 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 et 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 Ulstein kommune.

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

⁶ Beregnet som 10 år à 3,65 mill. kr og et år (det 11. året etter en eventuell sammenslåing) med en økning på 1,80 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes altså ned med 1,84 mill. kr per år i en femårsperiode

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt over inndelingstilskuddet. Verken Ulstein eller Hareid mottar i dag regionaltilskudd.

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. Hareid ligger under dette nivået, mens Ulstein over grensen på 90 %. 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 3 Endring i ulike tilskuddselementer i 2010-kr. ”Ulstein-Hareid kommune”

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Reisetid	2 576
Sone	-2
Nabo	4
Urbanitetskriterium	1 565
Nto. virkn. statl/priv. skoler	-44
Basistillegg	-9 214
Nto inntektsutjevning	-449
Inndelingstilskudd	9 214
Sum:	3 650

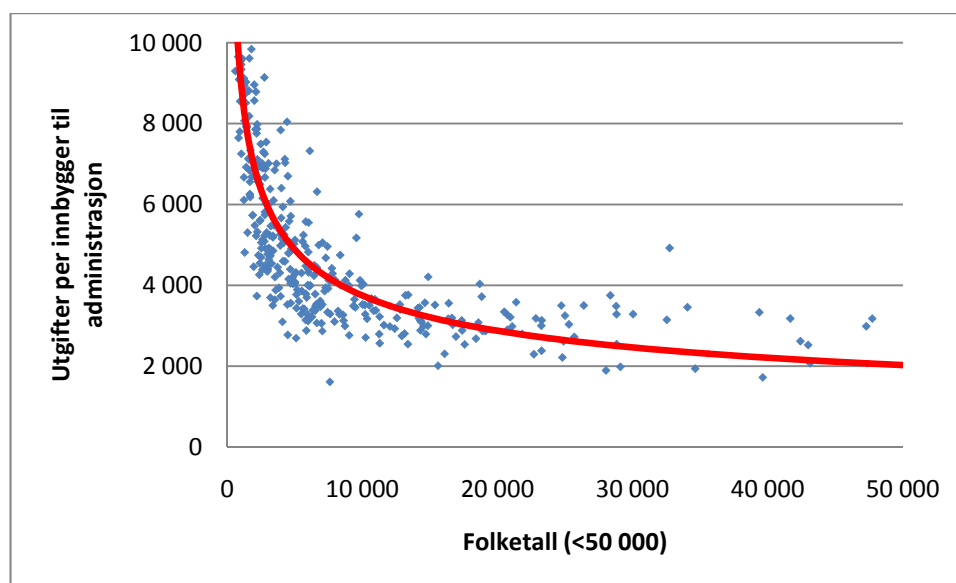
”Ulstein-Hareid kommune” vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene reisetid (2,6 mill), nabo (4 tusen) og urbanitet (1,6 mill) på 4,1 mill kr. Kriteriet sone (-2 tusen), netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler (-44 tusen) og netto inntektsutjevning (-449 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen.

Inndelingstilskuddet er på 9,2 mill kr (bestående av et basistilskudd).

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 1 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 fellesutgifter⁷

Hareid kommune har i dag relativt lave utgifter til administrasjon. Kommunen ligger under gjennomsnittet for sin kommunestørrelse, og vi synes derfor at Hareid er et godt sammenligningsgrunnlag for den sammenslåtte kommunen.

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i de to kommunene i dag og utgiftene i den nye kommunen dersom administrasjonsutgiftene pr innbygger legger seg på det som er dagens nivå i Hareid. Hvis den nye kommunen etter hvert klarer å operere med et så lavt nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli i overkant av 0,8 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens to kommuner.

Tabell 4 Administrasjonsutgifter. Kilde: KOSTRA 2008

	Innbyggere	Netto driftsutg pr innbygger 2008	Netto driftsutgifter i 1000 2008-kroner
Ulstein	7 052	3 819	26 931
Hareid	4 817	3 703	17 839
Ulstein-Hareid i sum	11 869	3 772	44 770

⁷ 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.

Ulstein-Hareid med adm.kost. pr innb som Hareid	11 869	3 703	43 955
Gevinst ved adm.kost. pr innb som Hareid			815