



Økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing i Midt-Telemark

”Norsjø kommune”

AUDUN THORSTENSEN

TF-notat nr. 6/2010

TF-notat

Tittel:	Økonomiske effekter av en mulig kommunesammensleing i Midt-Telemark – ”Norsjø kommune”
TF-notat nr:	20106
Forfatter(e):	Audun Thorstensen
Dato:	11032010
Gradering:	Ingen
Antall sider:	14
Framsidedfoto:	
ISBN:	978-82-7401-353-7
ISSN:	1891-053X
Pris:	150
	Kan lastes ned gratis som pdf fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Diverse småoppdrag kommune
Prosjektnr.:	20080500
Prosjektleder:	Audun Thorstensen
Oppdragsgiver(e):	Kanalen

Resymé: I dette notatet har vi beregnet økonomiske effekter av en mulig kommunesammensleing mellom Nome, Bø og Sauherad. 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 lokalavisa Kanalen har vi beregnet økonomiske konsekvenser av en mulig kommunesammensleing i Midt-Telemark. 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 Ulefoss (der kommunesenteret i Nome kommune ligger i dag).

Bø, 11.3.2010

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.....	12

Sammendrag

I dette notatet har vi beregnet økonomiske effekter av en mulig kommunesammensleing mellom Nome, Bø og Sauherad kommuner, her kalt "Norsjø 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-Telemark, med Ulefoss som kommunesenter, vil få nesten 16 millioner kroner mer i statlige rammeoverføringer per år. Det vil være tilfelle over en hel 10 – års periode etter en eventuell sammensleing. Etter 10 år vil effekten gradvis avta, og etter 15 år vil rammeoverføringene ligge rundt 5,8 millioner kroner lavere enn dagens tilskudd for de tre kommunene.

Innsparingspotensialet ved sammensleing av kommuner ligger i utnyttelse av stor-driftsfordeler innen det enkelte tjenesteområde, og kanskje spesielt innen administrasjon. Ifølge KOSTRA data fra 2008 har Nome kommune lavest administrasjonsutgifter av de tre kommunene. Innsparingspotensialet i forhold til "Nome-nivå" er beregnet til i overkant av 2 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”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. Modellen bygger på forslaget til statsbudsjett som ble lagt frem 13.10.2009.

² Nye verdier for ”reisetid”, ”sone” og ”nabo” er beregnet av SSB. Kriteriet for urbanitet og netto tilskudd/trekk for barn i private og statlige 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.

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

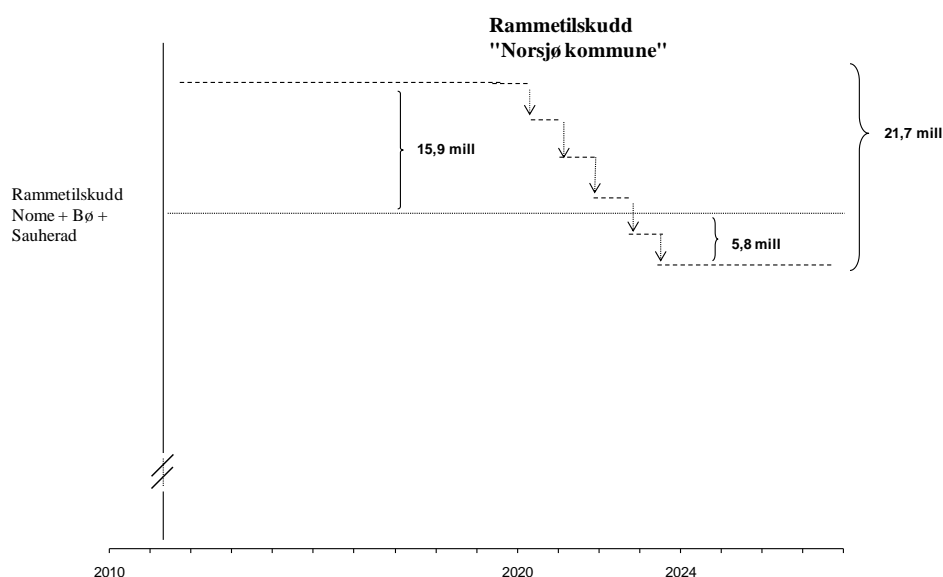
	Eksempelkommune
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-20

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 Nome, Bø og Sauherad.



Figur 1 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Norsjø kommune"

Den *heltrukne linjen* er summen av rammetilskudd som Nome, Bø og Sauherad 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 15,9 millioner kr i *større* overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Dette utgjør + 1,6 % 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 5,8 millioner kr pr år under det de selvstendige kommunene hadde til sammen. Dette utgjør -0,6 % i forhold til dagens brutto

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

⁵ KOSTRA 2008

driftsinntekter. I perioden 2010-2022 vil den nye kommunen ha mottatt 180,5 mill kr⁶ mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

Tabellen under viser langsiktige og kortsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Nome, Bø og Sauherad.

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

	Norsjø kommune
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	591,4
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	607,3
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	585,6
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+ 15,9
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	- 5,8

Utgiftsutjevningssdelen 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 ett 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.

⁶ Beregnet som 10 år à 15,9 mill. kr, 1 år med en økning på 11,6 mill. kr, 1 år med en økning på 7,2 mill kr. og et år til (det 13. året etter en eventuell sammenslåing) med en økning på 2,9 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes altså ned med 4,3 mill. kr per år i en femårsperiode.

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 Nome kommune.

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. Nome og Sauherad mottar i dag distriktstilskudd Sør-Norge.⁷

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

Tabell 2 Endring i ulike tilskuddselementer 2010-kr. "Norsjø kommune"⁸

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Reisetid	12 353
Sone	-3
Nabo	-6
Urbanitetskriterium	3 555
Nto. virkn. statl/priv. skoler	-15
Distriktstilskudd Sør-Norge	-3 237
Basistillegg	-18 428
Inndelingstilskudd	21 665

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

⁸ Inntektsutjevningen vil bli påvirket av en sammenslåing hvis de involverte kommunene har ligget i ulike "skatteinnteksklasser", dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. De tre Midt-Telemark-kommunene har alle et skatteinntektsnivå under 90 % av landsgjennomsnittelig nivå. En eventuell sammenslåing av disse kommunene vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Sum:	15 884
------	--------

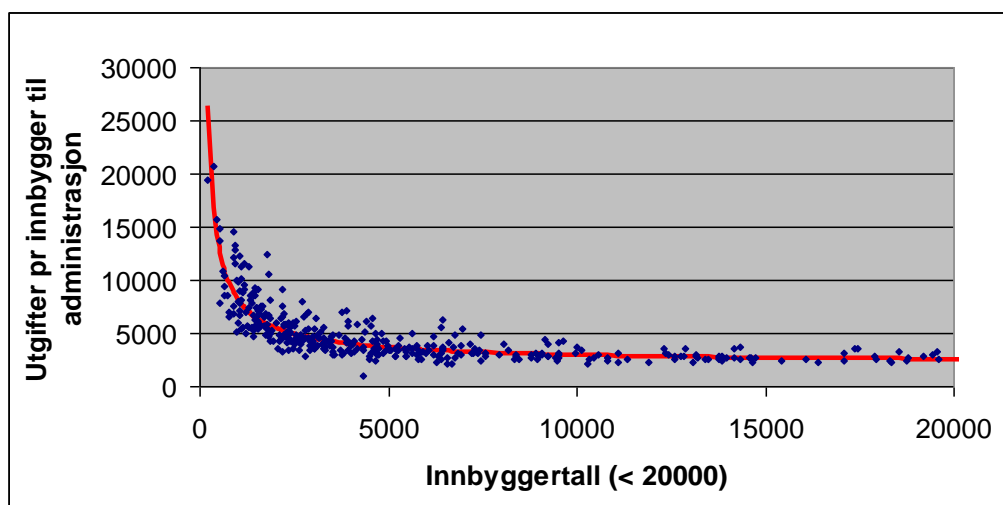
”Norsjø kommune” vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene reisetid (12,4 mill) og urbanitet (3,6 mill) på 15,9 mill kr. Kriteriene sone (-3 tusen), nabo (-6 tusen) og korreksjon for elever i statlige og private skoler (-15 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 21,7 mill kr (bestående av to basistilskudd og to distrikttilskudd Sør-Norge).

2. Mulig innsparingspotensial innen administrasjon

Innsparingspotensialet ved sammensleing 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 kommunesammensleingene 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 sammensleing er derfor begrenset.

Figuren under viser sammenhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbygger og kommunestørrelse for hele landet.⁹ 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.

⁹ Figuren bygger på tall fra 2003, men kurven vil være tilnærmet lik om den baseres på nyere datagrunnlag.



Figur 2 Utgifter pr innbygger til administrasjon

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 Kostradata fra 2008. 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 fellesutgifter¹⁰

Nome kommune har i dag lavest administrasjonskostnader av de tre kommunene, og vi synes derfor at Nome er et godt sammenligningsgrunnlag for den sammenlåtte kommunen.

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i de tre kommunene i dag og utgiftene i den nye kommunen dersom administrasjonsutgiftene pr innbygger legger seg

¹⁰ 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.

på det som er dagens nivå i Nome. Hvis den nye kommunen etter hvert klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli i overkant av 2 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens tre kommuner.¹¹

Tabell 3 Administrasjonsutgifter. Kilde: KOSTRA 2008

	Innbyggere	Netto driftsutg pr innbygger 2008	Netto driftsutgifter i 1000 2008-kroner
Nome	6 557	3 968	26 021
Bø	5 518	3 993	22 033
Sauherad	4 274	4 454	19 037
Midt-Telemark i sum	16 349	4 104	67 091
Midt-Telemark med adm.kost. pr innb som Nome	16 349	3 968	64 873
Gevinst ved adm.kost. pr innb som Nome			2 218

¹¹ Gjennomsnittskommunen (med i overkant av 11 000 innbyggere) har administrasjonsutgifter på 3 609 kr per innbygger. Innsparingspotensialet (sammenlignet mot dagens nivå i de tre kommunene), vil da ligge i overkant av 8 mill kr årlig.