

# Økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing i Mosseregionen

”Moss og omland kommune”

AUDUN THORSTENSEN

TF-notat nr. 9/2010

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing i Mosseregionen – ”Moss og omland kommune”
<b>TF-notat nr:</b>	9/2010
<b>Forfatter(e):</b>	Audun Thorstensen
<b>Dato:</b>	06042010
<b>Gradering:</b>	Ingen
<b>Antall sider:</b>	13
<b>Framsidedfoto:</b>	Kart Mosseregionen
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-358-2
<b>ISSN:</b>	1891-053X
<b>Pris:</b>	150
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforsking.no">telemarksforsking.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Diverse småoppdrag kommune
<b>Prosjektnr.:</b>	20080500
<b>Prosjektleder:</b>	Audun Thorstensen
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Moss Industriforening

**Resymé:** I dette notatet har vi beregnet økonomiske effekter av en mulig kommunesammenslåing mellom Moss, Råde, Rygge, Våler, Hobøl og Vestby. Vi har også sett på hva kommunene kan spare av administrative utgifter ved å slå seg sammen.

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

# Forord

På oppdrag fra Moss Industriforening har vi beregnet økonomiske konsekvenser av en mulig kommunesammenslåing i Mossregionen. 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 Moss.

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 Moss, Råde, Rygge, Våler, Hobøl og Vestby kommuner, her kalt "Moss og omland 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 Mosseregionen, med Moss som kommunesenter, vil få mer enn 45 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 4,4 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 54 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens seks 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. Modellen bygger på forslaget til statsbudsjett som ble lagt frem 13.10.2009.

<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.

*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 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 Moss, Råde, Rygge, Våler, Hobøl og Vestby.





den sammenslåtte kommunen ligger 4,4 millioner kr pr år under det de selvstendige kommunene hadde til sammen. Dette utgjør -0,1 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2010-2024 vil den nye kommunen ha mottatt 530,8 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 2 Frie inntekter pr år i millioner 2010-kr. "Moss og omland kommune"

	Moss og omland kommune
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	2 353
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	2 399
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	2 349
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+ 45,3
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	- 4,4

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 fem 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 Moss kommune.

<sup>6</sup> Beregnet som 10 år à 45,3 mill. kr, 1 år med en økning på 35,4 mill. kr, 1 år med en økning på 25,4 mill kr, 1 år med en økning på 15,5 mill kr, 1 år med en økning på 5,5 mill kr, og et år til (det 15. året etter en eventuell sammenslåing) med en reduksjon på 4,4 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes altså ned med 9,95 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. Våler og Hobøl mottar i dag veksttilskudd.<sup>7</sup>

Inntektsutjevningen vil bli påvirket av en sammenslåing hvis de involverte kommunene har ligget i ulike ”skatteinnteksklasser”, dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005, har det vært to slike ”skatteinnteksklasser”; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittlig nivå. Moss, Våler og Hobøl ligger under dette nivået, mens Råde, Rygge og Vestby ligger 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 2010-kr. ”Moss og omland kommune”*

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Reisetid	26 130
Sone	-7
Nabo	-9
Urbanitetskriterium	29 223
Nto. virkn. statl/priv. skoler	-93
Basistillegg	-46 071
Nto inntektsutjevning	-9 903
Veksttilskudd	-3 687
Inndelingstilskudd	49 757
Sum:	45 340

”Moss og omland kommune” vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene reisetid (26,1 mill) og urbanitet (29,2 mill) på 55,4 mill kr.

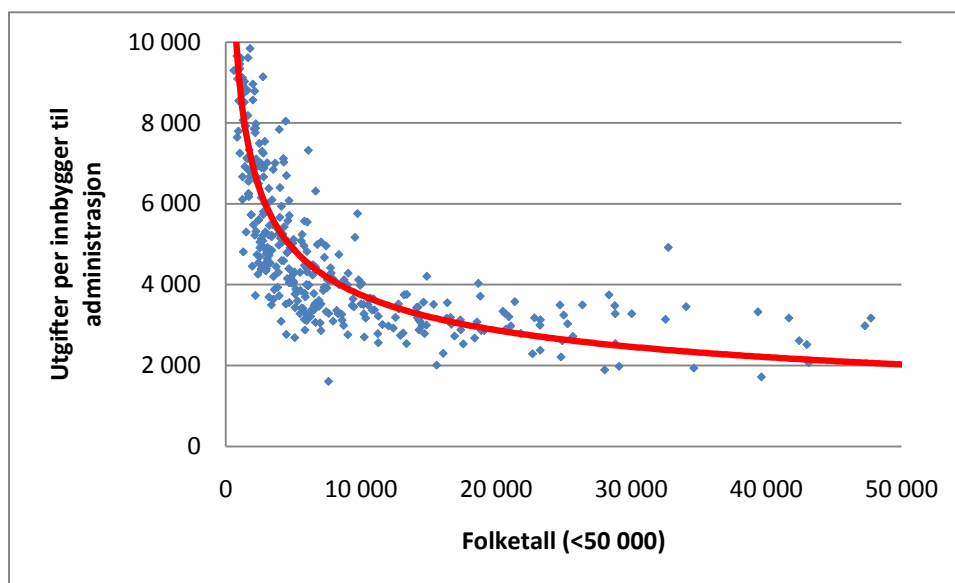
<sup>7</sup> Vi tar det i praksis som gitt at også veksttilskuddet vil omfattes av inndelingstilskuddet.

Kriteriene sone (-7 tusen), nabo (-9 tusen), netto inntektsutjevning (-9,9 mill) og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler (-93 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 49,757 mill kr (bestående av fem basistilskudd og to veksttilskudd).

## 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 fellesutgifter<sup>8</sup>

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i de seks kommunene i dag og mulig innsparingspotensial i forhold til sammenlignbare kommuner. Vi sammenligner her nye ”Moss og omland kommune” med tre kommuner med lignende innbyggertall. Innsparingspotensialet i forhold til hva Fredrikstad, Sarpsborg og Drammen bruker på administrasjon er på mellom 9 og 54 mill kr.

Sarpsborg er den kommunen som administreres billigst av de tre. Hvis den nye kommunen etter hvert klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Sarpsborg, vil gevinsten kunne bli mer enn 54 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens seks kommuner.

---

<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 4 Administrasjonsutgifter. Kilde: KOSTRA 2009

	Innbyggere	Netto driftsutgifter pr innb. 2009	Netto driftsutgifter 1000 2009-kr
Moss	30 030	3 284	98 616
Råde	6 882	3 612	24 858
Rygge	14 293	2 884	41 228
Våler	4 472	2 772	12 397
Hobøl	4 742	4 911	23 287
Vestby	14 373	3 088	44 389
<b>Sum</b>	<b>74 373</b>	<b>3 273</b>	<b>244 775</b>
Fredrikstad	73 638	3 155	232 318
Sarpsborg	52 159	2 547	132 856
Drammen	62 566	2 999	187 618
<b>Gevinst ved nivå som Fredrikstad</b>			<b>8 816</b>
<b>Gevinst ved nivå-Sarpsborg</b>			<b>54 270</b>
<b>Gevinst ved nivå-Drammen</b>			<b>20 495</b>