

**Økonomiske effekter av
ulike alternativer for
kommunesammenslåing i
Midt- og
Nord-Gudbrandsdal**

Av

Trond Erik Lunder og

Karl Gunnar Sanda

Arbeidsrapport nr. 39/2004

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2004
Arbeidsrapport nr 39
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 160

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

I forbindelse med det KS-initierte prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling" har Telemarksforsking-Bø blitt engasjert av Midt- og Nord-Gudbrandsdalskommunene til å gjennomføre en utredning om økonomiske konsekvenser av ulike sammenslåingsalternativer i Midt- og Nord-Gudbrandsdal.

Prosjektet startet opp i juni 2004 og avsluttes med avlevering av denne rapporten i januar 2005.

Prosjektet har vært styrt av en arbeidsgruppe på 5 representanter for regionen:

Sjur Mykletun, administrasjonssjef i Sel, (kontaktperson for gruppa)

Aksel Eng, ordfører i Sør-Fron/regionrådsleder for Midt-Gudbrandsdal

Per Dag Hole, ordfører i Lesja/regionrådsleder i Nord-Gudbrandsdal

Jon Alver, rådmann i Ringebru

Tore Jan Killi, regionsjef i Nord-Gudbrandsdal (erstattet av Ole Aasaaren, konstituert regionsjef fra medio november 04)

Bjørn Fauchald, prosjektleder for kommunestrukturprosjektet i Oppland, har vært observatør i arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa hadde et innledende møte med TFB 25.06.04. Det neste møte ble avviklet som en videokonferanse 27.08.04 der også andre ordførere og rådmenn fra regionen var til stede. I forbindelse med en prosess i de enkelte kommunene om hvilke nabokommuner som kunne være naturlige partnere i en kommunestruktursammenheng ble det 17.09.04 oversendt et foreløpig notat til kommunene: "Hvordan påvirkes rammeoverføringene ved ulike sammenslåingskonstellasjoner i Midt- og Nord-Gudbrandsdal?". Stoff fra dette notatet er innarbeidet i denne arbeidsrapporten. Foreløpige resultater av prosjektet ble presentert i et felles regionrådsmøte på Otta 19.11.04, og arbeidsgruppa godkjente sluttrapporten i møte den 24.01.05. Vi vil takke arbeidsgruppa og særlig kontaktperson Sjur Mykletun for et hyggelig samarbeid.

Ved Telemarksforsking-Bø har Karl Gunnar Sanda vært prosjektleder og Trond Erik Lunder prosjektmedarbeider. Disse har skrevet rapporten i felleskap.

Bø 31. januar 2005

Karl Gunnar Sanda

Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG OG HOVEDKONKLUSJONER	7
1 BAKGRUNN OG MÅLSETTING	15
2 KOMMUNER OG SAMMENSLÅINGSALTERNATIVER.....	15
2.1 TO REGIONER MED 9 KOMMUNER	15
2.2 KOMMUNEDATA.....	16
2.3 NYE KOMMUNER	16
2.4 REISETIDER MELLOM TETTSTEDENE.....	16
3 ØKONOMISKE KONSEKVENSER - GENERELT	17
3.1 INNTEKTSSYSTEMET OG EFFEKTER PÅ RAMMEOVERFØRINGENE VED EN SAMMENSLÅING.....	17
3.2 OPPLEGG FOR BEREGNING AV INNTEKTSSYSTEMEFFEKTER FOR DE 9 KONSTELLASJONENE.....	18
3.3 ET TYPISK UTVIKLINGSFORLØP FOR RAMMETILSKUDET VED EN SAMMENSLÅING	19
3.4 MULIG INNSPARINGSPOTENSIAL INNEN ADMINISTRASJON.....	21
3.5 KOSTRA-ANALYSER – SAMMENLIGNINGSKOMMUNER OG TRENDLINJE	22
3.5.1 Innbyggertall og administrasjonskostnader	22
3.5.2 Bundne kostnader og administrasjonskostnader	23
3.5.3 Inntektsnivå og administrasjonskostnader.....	24
4 BEREGNINGER FOR 9 NYE KOMMUNEKONSTELLASJONER I NORD- OG MIDT- GUDBRANDSDAL.....	25
4.1 NORD-GUDBRANDSDAL KOMMUNE	25
4.1.1 Inntektssystemeffekter.....	26
4.1.2 Innsparingspotensial på administrasjon.....	27
4.2 MIDT-GUDBRANDSDAL KOMMUNE	29
4.2.1 Inntektssystemeffekter.....	30
4.2.2 Innsparingspotensial på administrasjon.....	31
4.3 OTTADALEN KOMMUNE	32
4.3.1 Inntektssystemeffekter.....	33
4.3.2 Innsparingspotensial på administrasjon.....	34
4.4 OTTA KOMMUNE	35
4.4.1 Inntektssystemeffekter.....	36
4.4.2 Innsparingspotensial på administrasjon.....	37
4.5 ØVRE OTTADAL KOMMUNE.....	38
4.5.1 Inntektssystemeffekter.....	39
4.5.2 Innsparingspotensial på administrasjon.....	40
4.6 NEDRE OTTADAL KOMMUNE.....	41
4.6.1 Inntektssystemeffekter.....	42
4.6.2 Innsparingspotensial på administrasjon.....	43

4.7	DOVREFJELL KOMMUNE	44
4.7.1	<i>Inntektssystemeffekter</i>	45
4.7.2	<i>Innsparingspotensial på administrasjon</i>	46
4.8	MIDTDALEN KOMMUNE	47
4.8.1	<i>Inntektssystemeffekter</i>	48
4.8.2	<i>Innsparingspotensial på administrasjon</i>	49
4.9	FRYA KOMMUNE	50
4.9.1	<i>Inntektssystemeffekter</i>	51
4.9.2	<i>Innsparingspotensial på administrasjon</i>	52
5	ANDRE FORHOLD DER EN SAMMENSLÅING KAN FÅ ØKONOMISKE EFFEKTER.....	53
5.1	INNLEDNING	53
5.2	BOSETTINGSMØNSTER OG BEFOLKNINGSTALL	53
5.3	ORDINÆRE SKJØNNSMIDLER	54
5.4	KOMPENSASJON FOR BORTFALL AV DIFFERENSIERT ARBEIDSGIVERAVGIFT.....	55
5.5	HVA VIL SKJE MED INNTEKTSSYSTEMET FRA ÅR 2007?.....	57
5.6	ENDRET REGIONAL ORGANISERING?.....	58
5.7	DELVIS DEKNING AV ENGANGSKOSTNADER OG "GULRØTTER"	59
5.8	HVA MED DE ANSATTE?	59
5.9	"SAMFUNNSREGNSKAP" VED EN SAMMENSLÅING.....	59
5.9.1	<i>Bortfall av viktige lokale arbeidsplasser, kommer det nye isteden?</i>	60
5.9.2	<i>Hva skjer med lokaldemokratiet?</i>	60
5.9.3	<i>Bedre, men vanskeligere tilgjengelig tjenester?</i>	60
5.9.4	<i>Økte reisekostnader for befolkningen og de ansatte</i>	61
5.9.5	<i>Kommunestørrelse og evne til samfunns- og næringsutvikling</i>	61
5.9.6	<i>Vær obs på mulige friksjonskostnader!</i>	62
6	ALTERNATIV TIL KOMMUNESAMMENSLÅING	63
6.1	STATUS FOR INTERKOMMUNALE SAMARBEIDSTILTAK I MIDT- GUDBRANDSDAL OG NORD- GUDBRANDSDAL	63
6.2	KOMMENTARER TIL DAGENS INTERKOMMUNALE SAMARBEID	64
6.3	ULIKE ALTERNATIVE MODELLER FOR SAMARBEID OG SAMMENSLÅING	65
6.4	ØKONOMISKE EFFEKTER AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID	66
7	AVSLUTNING	67

SAMMENDRAG OG HOVEDKONKLUSJONER

Etter avtale med arbeidsgruppa er det skrevet et fyldig sammendrag som også *spisser* konklusjonene fra rapporten slik at det kan gi grunnlag for debatt i kommunene.

I sammendraget foretar vi en *rangering av de 9 sammenslåingskonstellasjonene* som er undersøkt med hensyn på direkte økonomisk effekt. Når det gjelder de andre økonomiske problemstillingene som blir drøftet i rapporten, har vi *ikke grunnlag for å trekke like bas-tante konklusjoner*. Dels skyldes dette at prosjektet ikke har gitt rom for å gå grundig nok til verks til å gi klare svar på hva som vil bli effekten av en sammenslåing. Dels skyldes det at disse problemstillingene ofte bare har ”politiske svar” i den forstand at de representerer reelle dilemmaer der valgene må gjøres på politisk grunnlag.

Bakgrunn og målsetning

Den foreliggende utredningen er primært en økonomivurdering og har aldri vært ment å være en fullverdig strukturvurdering. Dette går fram av målsetningen for utredningsoppdraget, som var tredelt:

1. Beregne økonomisk konsekvenser av hver ny foreslått sammenslåingskonstellasjon
 - a) Inntektsoverføring gjennom inntektssystemet
 - b) Potensialet for innsparing i administrasjon
2. Drøfte andre mulige økonomiske effekter av sammenslåing
3. Kort vurdere interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslåing

Kommuner og sammenslåingsalternativer

I samråd med arbeidsgruppa ble det valgt å gjøre beregninger for følgende sammenslåingsalternativer:

Nytt ”kommunenavn”	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Nord-Gudbrandsdal kommune	Sel, Dovre, Lesja, Vågå, Lom og Skjåk	Otta
Midt-Gudbrandsdal kommune	Ringebu, Sør-Fron, Nord-Fron	Vinstra
Ottadalen kommune	Vågå, Lom og Skjåk	Lom
Otta kommune	Sel, Dovre, Lesja	Otta
Øvre Ottadal kommune	Skjåk og Lom	Bismo
Nedre Ottadal kommune	Vågå og Sel	Otta
Dovrefjell kommune	Dovre og Lesja	Dombås
Middalen kommune	Sel og Nord-Fron	Otta
Frya kommune	Sør-Fron og Ringebu	Ringebu

Økonomiske konsekvenser for 9 nye kommunekonstellasjoner

I kapittel 4 er det gjort beregninger av to forhold: for det første hvordan en sammenslåing vil påvirke de frie inntektene til de nye kommunene på kort og lang sikt gitt dagens inntektsystem, og for det andre hvilket innsparingspotensial de nye kommunene vil ha innen administrasjon. I kapittel 3 er det redegjort for det teoretiske og praktiske grunnlaget for beregningene. Tabellen under sammenfatter resultatene av beregningene:

Ny kommune	Årlig inntektsendring i 10 år	Samlet økt inntekt i overgangsperioden (Mill kr)	Årlig inntektsendring etter 15 år	Årlig tap etter 15 år (Mill kr)	Årlig innsparingspotensial adm (Mill kr)
Nord-Gudbrandsdal	+ 2,7 %	275	- 2,0 %	18	26
Midt-Gudbrandsdal	+ 0,8 %	53	- 1,1 %	7	15
Ottadalen	+ 1,5 %	62	- 3,0 %	12	6
Otta	+ 2,2 %	121	- 1,4 %	7	12
Øvre Ottadal	+ 0,8 %	20	- 4,2 %	10	3
Nedre Ottadal	+ 1,2 %	56	- 0,2 %	1	3
Dovrefjell	+ 1,2 %	31	- 3,7 %	9	5
Midtdalen	+ 1,2 %	72	0 %	0	6
Frya	+ 0,6 %	21	-1,1 %	4	9

Basert på disse tallene kan vi rangere det enkelte sammenslåingsprosjekt ut fra de *direkte* økonomiske konsekvensene:

1. *Midtdalen kommune* ser økonomisk ut til å være det beste prosjektet. Den nye kommunen vil motta hele 72 mill kr ekstra de første 10 årene. Kommunen vil fortsatt være relativt kompakt. Etter 15 år vil man være nede på det samme nivået i frie inntekter som før sammenslåingen. I tillegg er det estimert et innsparingspotensial innen administrasjon på 6 mill kr.
2. *Nedre Ottadal kommune* også et bra prosjekt økonomisk. 56 mill ekstra blir tilført i overgangsperioden og tapet etter 15 år er bare på 1 mill kr årlig – et tap som det skulle være realistisk å hente inn gjennom omorganisering av administrasjonen.
3. *Otta kommune* ser brukbart ut med store økte overføringer i overgangsperioden. Riktignok er det årlige tapet i frie inntekter på 7 mill kr etter 15 år, men det estimerte innsparingspotensialet innen administrasjon overstiger inntektstapet med god margin.
4. *Midt-Gudbrandsdal kommune* er også et rimelig godt prosjekt ut fra direkte økonomiske konsekvenser. Riktignok er gevinsten moderat de første 10-12 årene, og det årlige tapet i frie inntekter er på 7 mill etter 15 år. Men beregningene viser også et solid innsparingspotensiale som veier opp for tapet.
4. *Frya kommune* er på delt 4. plass med de samme karakteristika som Midt-Gudbrandsdal. Moderat gevinst de første 10-12 årene, men håndterbare tap etter 15 år, fordi det administrative innsparingspotensialet er langt større enn tapet.
6. *Nord-Gudbrandsdal kommune* er et prosjekt med muligheter, men med en viss risiko på grunn av geografisk størrelse og lange avstander. Kommunen blir tilført 275 mill kr ekstra i overgangsperioden på 10-12 år. Men inndelingstilskuddet er på hele 42 mill kr, og det årlige tapet etter 15 år blir derfor på 18 mill. Kommunen får imidlertid et innbyggertall som gjør det mulig å se for seg administrative stordriftsfordeler som kan matche dette (26 mill kr). Men det er selvsagt en stor utfordring å greie og hente ut de administrative stordriftsfordelene i en så vidstrakt kommune.

7. *Ottadalen kommune* er på lang sikt et dårlig prosjekt økonomisk sett, sjøl om denne kommunen ville bli tilført bra med ekstra overføringer i overgangsperioden. Det årlige tapet vil på sikt vil bli dobbelt så stort som det estimerte innsparingspotensialet på administrasjon. Hovedårsaken til dette er bortfallet av de regionaltilskuddene som to av kommunene får per i dag.
8. *Dovre fjell kommune* har vært regnet for å være en ”opplagt sak”, men med det rådende inntektssystemet er dette et økonomisk risikabelt prosjekt. Hovedårsaken er igjen de to regionaltilskuddene. Hvis disse blir borte som følge av den pågående inntektssystemrevisjonen, blir det langsiktige tapet ikke større enn at man kan hente det igjen ved administrative innsparinger
9. *Øvre Ottadal kommune* får bunn plasseringa i vår rangering. Moderat gevinst i overgangsperioden, i kombinasjon med et stort årlig tap i frie inntekter etter 15 år og små innsparingsmuligheter innen administrasjon. Et eventuelt bortfall av dagens 7 mill i regionaltilskudd vil selvsagt gjøre en sammenslåing økonomisk mer spiselig i forhold til å fortsette som selvstendige kommuner.

Hva blir effekten av en endret kommunestruktur på bosettingsmønster og befolkningstall?

I et positivt scenarie blir større kommuner mer attraktive som bo- og arbeidsmarked. Nye arbeidsplasser genereres som følge av dette og flyttestrømmen fra Nord- og Midt-Gudbrandsdal demmes opp. Nye sterkere kommunesenter er også med på å sikre bosettingen i de gamle kommunesentrene som ligger i akseptabel pendlingsavstand til de nye senteret. I et negativt scenarie fører en kommunesammenslutning til at viktige offentlige arbeidsplasser forsvinner fra de ”nedlagte” kommunesentrene *uten* at det nye kommunesenteret greier å stille opp med arbeidsplasser som kan fange opp disse. I dette scenariet vil flyttestrømmen skyte fart både fra det enkelte lokale senter og fra kommunen som helhet.

Det synes klart at et senter som skal ha den nødvendige ”oppdemmingseffekt” må være av en viss størrelse og med et vist tilbud. Det er vel da for eksempel tvilsomt om en sammenslåing av småkommunene Lom og Skjåk vil skape en ny enhet som vil ha en slik effekt *bare* i kraft av sin størrelse. For en slik enhet blir det fortsatt viktig å spille på småsamfunnskvaliteter for å få befolkningen til å bli boende, og da er det kanskje heller ikke noe poeng å slå seg sammen? I de kommunekonstellasjonene som inkluderer tettstedene Vinstera eller Otta ligger det større muligheter til å skape slike oppdemmingseffekter.

Hva skjer med skjønnsmidlene ved en sammenslåing?

Kommunene i Midt- og Nord-Gudbrandsdal mottar i dag lite i ”frie” skjønnsmidler – bare ca 8 mill kr pr år til sammen. Det er likevel en fare for at dette vil bli redusert ved en kommunesammenslåing i og med at skjønnnet i mange fylker har en småkommuneprofil.

Kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift – en problemstilling ved sammenslåing av kommuner over sonegrenser?

En sammenslåing av Nord-Fron og Sel til *Midtdalen kommune* vil reise en slik problemstilling siden disse kommunene ligger i hver sin sone når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats. Det sannsynlige utfallet er at en ny kommune i sum ville få den samme kompensasjonen som hver av kommunene fikk tidligere, men dette er et viktig spørsmål å følge med på fordi det dreier seg om store summer. Likeså er det viktig å påse at bortfall av fribeløpet på opptil kr 270.000, som hver kommune har i forbindelse med kompensasjonsberegningene, blir kompensert gjennom økte kompensasjonsmidler over skjønnet ved en sammenslåing. Særlig er dette et viktig poeng ved sammenslåing av mange kommuner.

Hva skjer med inntektssystemet fra 2007?

Våre rammetilskuddsberegninger er basert på det inntektssystemet som gjelder for 2005. Det er imidlertid nedsatt et utvalg som skal vurdere utformingen av et revidert inntektssystem som skal innføres fra og med 2007. Utvalget skal avgi sin innstilling 1.10.05. Dette utvalget har fått i særlig mandat å vurdere elementer i inntektssystemet som virker som barrierer for kommunesammenslåing, og de skal også vurdere om det å velge å være liten skal være en frivillig kostnadsuleppe – og som dermed ikke skal kompenseres. Dette mandatet innebærer at de såkalte småkommunetilskuddene – basistilskudd og regionaltilskudd – er ”satt i spill”. Av disse så er det basistilskuddet som er vanskeligst å fjerne, siden dette har sin begrunnelse i reelle kostnadsforhold ved dagens kommunestruktur. Regionaltilskuddet mangler en slik begrunnelse og er mer politisk bestemt. Det står dermed mer utsatt til. Alle kommuner mottar basistilskudd (som er på ca 6 mill kr), mens bare 4 av kommunene i vår utredningsregion (Lesja, Dovre, Skjåk og Lom) mottar regionaltilskudd (som er på ca 3,3, mill kr). Det er i skrivende stund ikke kjent hvilke systemendringer utvalget jobber med for å møte denne delen av utredningsmandatet.

Hva skjer på regionnivået?

Det er per dato svært uklart hva utfallet vil bli av den pågående debatten om fylkesnivået. Fylkeskommunen består, men er svekket og skal evalueres, og det kommer mange politiske og faglige innspill om endringer. Hovedspørsmålene i denne diskusjonen er for det første ”Trenger vi et regionalt nivå i Norge?” og for det andre ”Hvilke oppgaver skal dette nivået ha?” og for det tredje ”Skal det være direkte folkevalgt eller ikke?”. Løsningene som foreslås varierer fra helt å fjerne det regionale folkevalgte organet, via opprettelsen av et mindre antall landsdelsregioner med stor makt, til opprettholdelse av dagens 19 fylkeskommuner – men med nye oppgaver. Det eneste som er sikkert er at organiseringen av det regionale nivået uvegerlig vil ha innvirkning på hvilken kommunestruktur som er den optimale, og at den manglende avklaringen på regionnivået er uheldig for å kunne føre reelle debatter om kommunestruktur.

Engangskostnadsdekning og gulrøtter

I medhold av inndelingsloven gir staten delvis dekning av nødvendige engangskostnader ved kommunesammenslåing. Etter en skjønsmessig vurdering kan en sammensluttet kommune få dekket 40-60% av kostnadene til for eksempel ombygging, nye telefonsystemer og omstillingsprosess. Kommunene får også fritak for dokumentavgift og tinglysningsgebyr ved overføring av eiendommer og materiell til den nye kommunen. Staten har også hatt som praksis å tilby noen økonomiske "gulrøtter" til breibånd, bruer og andre infrastrukturtiltak til kommuner som slår seg sammen frivillig. Disse gulrøttene er nå imidlertid blitt datostemplet – Kommunal og regionaldepartementet har i et skriv (av 18.1.05) satt en frist der det heter at sammenslutningsvedtak må være fattet innen 1.7.05 for at den nye kommunen skal få slike gulrøtter.

Hva med de ansatte?

En kommunesammenslutning vil som regel ha som formål å hente ut stordriftsfordeler i administrasjonen og innen tjenesteområdene. Dette vil ha som konsekvens at tallet på ansatte vil kunne bli redusert i løpet av en omstillingsperiode. Med et slikt perspektiv blir det da selvsagt en utfordring å få de ansatte med på en omstillingsprosess. En arbeidsplassgaranti kan være nødvendig for å sikre godvilje til deltakelse i prosessen. Men samtidig må mange av kommunekonstellasjonene i Midt- og Nord-Gudbrandsdal ha et tydelig fokus på å redusere utgiftene slik at man har tilpasset driften til de reduserte inntektene mange vil stå over for 15 år etter sammenslåing. Dette vil ikke la seg gjøre uten å redusere tallet på ansatte. Kommunene må også være oppmerksom på de økte lønnsutgiftene som lett kan følge av arbeidsplassgarantier og tildeling av nye oppgaver i en ny organisasjon.

Bortfall av viktige arbeidsplasser – kommer det nye isteden?

I et negativt perspektiv vil bortfall av offentlige arbeidsplasser etter en sammenslåing kunne føre til utflytting eller økt arbeidsledighet. Men det er også de som hevder at en "fristilling" av denne, ofte høykompetente, arbeidskraften vil være nettopp det et lokalsamfunn trenger for å skape nye arbeidsplasser. Det avgjørende for utfallet av denne prosessen vil være hvor rotfaste de aktuelle personene er, og hvilke støtte og muligheter de får for å skape nye arbeidsplasser i sitt lokalmiljø.

Hva skjer med lokaldemokratiet?

En kommunesammenslåing vil også berede grunnen for en effektivisering av de politiske organene – altså færre lokalpolitikere og politiske utvalg. Man skal imidlertid være forsiktig med å hevde at dette vil "ødelegge" lokaldemokratiet. Men at det vil kunne føre til en *annen type* lokaldemokrati er nok riktig. En reduksjon i antallet politikere vil ha som konsekvens at makt blir samlet på færre hender og med dårligere representasjon av velgermassen. Men kanskje noe av dette gjenvinnes ved at disse politikerne får mulighet til å bli mer profesjonaliserte slik at de kan gjøre en bedre jobb for den nye kommunen?

Bedre, men mindre tilgjengelige tjenester?

Her blir reelle dilemmaet man kan måtte vurdere i forbindelse med en kommunesammenslåing: Hva er viktigst for innbyggerne – at tjenesten er lokalisert i nærmiljøet eller at den har høyere kompetanse, men er mer sentralisert?

Økte reisekostnader for befolkning og ansatte! Men hvor store?

Det er åpenbart at deler av de kommunale innsparingene som utløses av en kommunesammenslåing, vil bli veltet over som økte kostnader for innbyggerne og de kommunalt ansatte som vil få lengre reiseveg til tjenestested og arbeidsplass. Om hele innsparingen blir overveltet er imidlertid tvilsomt. I tillegg har den nye kommunen mulighet til å påvirke hvor store kostnader som vil bli overveltet ved å sørge for en fornuftig geografisk organisering av tjenestene og ikke minst gjennom graden av tilrettelegging med hensyn på at brukerne kan nå kommunen gjennom IKT.

Evne til samfunnsutvikling – stor og sterk eller liten og smidig?

Mange kommunale utviklingsoppgaver stiller etterhvert nokså høye krav til kapasitet og kompetanse i kommuneadministrasjonene. Dette kan være et argument for større kommuner. På den annen side finnes det også eksempler på små kommuner som lykkes i næringsutviklingssammenheng fordi de er små og fleksible nok til å gi rom for utradisjonelle og ubyråkratiske løsninger.

Vær obs på friksjonskostnader ved omstridte sammenslåinger!

Et hvert forslag om kommunesammenslåing vil generere motstand. Hvis denne motstanden er så sterk at den vil føre til urasjonelle løsninger og høy energibruk på intern strid i den nye kommunen, kan det være like lurt å droppe sammenslåingen. En undervurdering av disse friksjonskostnadene kan føre til at en sammenslåing som i utgangspunktet så ut til å være ”riktig”, blir ”feil”.

Alternative modeller for samarbeid og sammenslåing

I diskusjoner om sammenslåing dukker alltid spørsmålet om interkommunalt samarbeid opp som en alternativ løsning for å hente ut stordriftsfordeler. Mye av det samarbeidet som norske kommuner har drevet fram til i dag har vært preget av relativ svak forpliktelse og det er i liten grad satt inn i en strategisk sammenheng. Det er preget av pragmatisme – man samarbeider om en og en tjeneste med ulike partnere uten å se ting i sammenheng. Økt fokus på interkommunalt samarbeid både fra staten og kommunene selv, har ført til at nye og mer radikale samarbeidsformer er under utprøving. En av disse modellene er den *strategiske kommunealliansen* som fortsatt er konsensusbasert, men der en fast krets av kommuner satser på å utvikle samarbeidsfeltet etter faste strategier og med fokus på fordeling av oppgaver. En annen er *samkommunemodellen* der man oppretter et eget indirekte valgt samkommunestyre som får ansvar, midler og myndighet til å drive de oppgavene man blir enige om å samarbeide om.

Den ”tradisjonelle” kommunesammenslåingsmodellen, der man slår sammen to eller flere generalistkommuner til en ny generalistkommune, blir også utfordret. *Regionkommune* er et begrep som ikke helt har fått fastsatt sitt klare innhold ennå, men der man ser for seg sammenslåing innen det som benevnes som arbeids-, bo- og serviceregioner og som det finnes 89 av i landet (etter SSB’s definisjoner). Dette vil bli så store kommuner at det vil være naturlig å tenke seg en eller annen form for underkommunal organisering i mange tilfeller. I SSB’s inndeling utgjør Nord-Gudbrandsdal og Midt-Gudbrandsdal hver sin økonomiske region, og vi ville dermed få to regionkommuner i Gudbrandsdalen hvis dette alternativet ble valgt.

Hva karakteriserer dagens interkommunale samarbeid i Nord- og Midt-Gudbrandsdal?

Begge regioner har et godt utviklet samarbeid om tjenester det ofte er vanlig å samarbeide om. Mye av samarbeidet skjer innen to atskilte ”strategisk kommuneallianser” basert på konsensus. Samarbeidet er under utvikling inn på nye felt, men da mest mellom to og to kommuner.

Sluttord

Fokuset på økonomi i en sammenslutningssituasjon er viktig, men mange andre forhold bør også telle med når dette skal vurderes: Befolkningsutvikling, evne til næringsutvikling, kvalitet på tjenester, rekruttering, lokaldemokrati og identitet. Ikke minst vil det være viktig å se på hva slags kommunesystem staten ønsker å ha, og dessuten vil det kunne være avgjørende hva nabokommuner velger: Hvilke konsekvenser får det for Nord- og Midt-Gudbrandsdal hvis alle de andre kommunene i Oppland velger å organisere seg i 3-4 store regionkommuner?

Det er uheldig at diskusjonene om kommunestruktur må tas mens så mye av rammebetingelsene er i forandring. Sammenslåingsspørsmålet er allerede vanskelig nok å ta stilling til for kommunene, uten de fundamentale usikkerhetene knyttet til både regionsspørsmålet og inntektssystemet for kommunene.

1 BAKGRUNN OG MÅLSETTING

I forbindelse med pågående drøftinger om kommunestruktur har Midt- og Nord-Gudbrandsdalkommunene sett et behov for å få en oversikt over økonomiske konsekvenser av ulike sammenslåingsalternativer i Midt- og Nord-Gudbrandsdal. Prosjektet er styrt av en arbeidsgruppe oppnevnt av kommunene og har en tredelt målsetning:

1. Beregne økonomiske konsekvenser av hver sammenslåingskonstellasjon
 - a) Inntektsoverføring gjennom inntektssystemet
 - b) Potensialet for innsparing i administrasjon
2. Drøfte andre mulige økonomiske konsekvenser av sammenslåing
3. Kort vurdere alternativet interkommunalt samarbeid

2 KOMMUNER OG SAMMENSLÅINGSALTERNATIVER

2.1 To regioner med 9 kommuner

Midt-Gudbrandsdal består av 3 kommuner som er organisert i Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal: Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu. Nord-Gudbrandsdal består av 6 kommuner som er organisert i Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal: Lesja, Dovre, Sel, Vågå, Lom og Skjåk.



Figur 1: Kart som viser kommuner og regioner i Nord- og Midt-Gudbrandsdal

2.2 Kommunedata

For å vurdere resultatene av de seinere beregningene, har vi satt opp noen aktuelle data som beskriver de enkelte kommunene slik de er pr i dag.

Tabell 1: Noen aktuelle kommunekarakteristika

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '04)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0511	Dovre	2883	1366	128555	78 %	3348
0512	Lesja	2209	2257	117330	81 %	3348
0513	Skjåk	2393	2079	120323	84 %	3348
0514	Lom	2496	1945	119629	81 %	3348
0515	Vågå	3800	1349	159714	78 %	0
0516	Nord-Fron	5926	1145	246841	97 %	0
0517	Sel	6088	909	257306	72 %	0
0519	Sør-Fron	3292	733	151209	85 %	0
0520	Ringebu	4611	1250	202858	86 %	0
	SUM	33698	13033	1503765		13392

2.3 Nye kommuner

Etter en drøftingsprosess har arbeidsgruppa kommet fram til 9 ulike kommunekonstellasjoner som alle ansees som mulige sammenslåingsalternativer i Nord- og Midt-Gudbrandsdal. For at reelle inntekstsystemberegninger kunne foretas, må man imidlertid også velge hva som skal være "kommunesenteret" i de nye kommunene. Telemarksforsking fikk, som utenforstående part og etter beste skjønn, i mandat å bestemme hvilke kommunesenter som skulle brukes i beregningene. Telemarksforsking fikk også i mandat å foreslå "kommunenavn" på de nye konstellasjonene. Resultatet av dette er vist i Tabell 2.

Tabell 2: Nye kommunenavn og kommunesenter

Nytt "kommunenavn"	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Nord-Gudbrandsdal kommune	Sel, Dovre, Lesja, Vågå, Lom og Skjåk	Otta
Midt-Gudbrandsdal kommune	Ringebu, Sør-Fron, Nord-Fron	Vinstra
Ottadalen kommune	Vågå, Lom og Skjåk	Lom
Otta kommune	Sel, Dovre, Lesja	Otta
Øvre Ottadal kommune	Skjåk og Lom	Bismo
Nedre Ottadal kommune	Vågå og Sel	Otta
Dovrefjell kommune	Dovre og Lesja	Dombås
Midtdalen kommune	Sel og Nord-Fron	Otta
Frya kommune	Sør-Fron og Ringebu	Ringebu

2.4 Reisetider mellom tettstedene

Når vi har gjennomført våre beregninger, har vi hatt behov for å vite noe om reisetider mellom de eksisterende og nye kommunesentrene. I tabellen under har vi fylt ut denne tabellen til også å omfatte reisetida mellom alle kommunesentrene i de to regionene.

Tabell 3: Reisetider i minutter mellom eksisterende og nye kommunesenter (kilde: Vis veg)

	Lesja	Dombås	Dovre	Otta	Vågåmo	Lom	Bismo	Vinstra	Hundorp	Ringebu
Lesja	0									
Dombås	17	0								
Dovre	30	12	0							
Otta	61	43	32	0						
Vågåmo	68	50	39	28	0					
Lom	97	80	69	58	30	0				
Bismo	114	97	86	75	47	17	0			
Vinstra	92	74	63	31	61	91	108	0		
Hundorp	102	85	74	43	72	101	118	13	0	
Ringebu	113	96	85	54	83	113	130	24	11	0

3 ØKONOMISKE KONSEKVENSER - GENERELT

3.1 Inntektssystemet og effekter på rammeoverføringene ved en sammenslåing¹

Rammeoverføringene fra staten til kommunene fordeles ved hjelp av det såkalte inntektssystemet. Dette systemet er under stadig endring, og vi vil understreke at våre beregninger baserer seg på det systemet som Stortinget har gitt sin tilslutning til pr tidlig høst 2004, blant annet med tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene og innføring av en mer symmetrisk inntektsutjevning rundt et landsgjennomsnitt på 100 %. Som kjent er det nedsett et inntektssystemutvalg som skal utrede et nytt inntektssystem som det tas sikte på å innfase i år 2007. Utvalget har som et særlig mandat å vurdere de delene av systemet som fungerer som barrierer for sammenslåing av kommuner. Dette vil, når den tid kommer, selvfølgelig kunne få konsekvenser for de beregningene vi presenterer i denne rapporten.

Men tilbake til *dagens* inntektssystem: Dette består av 8 hovedelementer som alle påvirkes av en sammenslåing. For noen av disse elementene – innbyggertilskuddet for eksempel – er det bare å summere verdiene for de sammenslåtte kommunene, og sammenslåingen påvirker dermed ikke størrelsen på innbyggertilskuddet. Andre inntektssystemelementer får helt nye verdier ved en sammenslåing og dermed påvirkes rammeoverføringene i positiv eller negativ lei. For svært mange mindre kommuner i distriktene, som i Gudbrandsdalen, er det følgende seks faktorer som kan påvirkes ved en sammenslåing og som fører til endringer i rammetilskuddet:

1. Reisekriteriene (reisetid, sone og nabo)
2. Urbanitetskriteriet
3. Basistilskuddet

¹ For mer detaljer om dette temaet henvises det til Arbeidsrapport nr 22/2004 fra Telemarksforskning-Bø: "Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslåing?" (Håkonsen, Lie, Lunder, Løyland og Sanda).

4. Regionaltilskuddet
5. Inntektsutjevninga
6. Inndelingstilskuddet

Reisekriteriene vil i sum få økte verdier ved en sammenslåing, noe som vil gi reelt mer i rammeoverføringer til den nye kommunen. Dette skal være en kompensasjon for de økte kostnadene kommunen antas å få som følge av større reiseavstander i en ny kommune, og endringen skal i følge teorien bak inntektssystemet ikke gi noen netto gevinst. Men nå er det jo ikke noe i veien for at kommunen velger å organisere seg akkurat som før sammenslåingen, og da vil det økte tilskuddet være en netto gevinst av sammenslåingen.

Urbanitetskriteriet skal kompensere for ekstra kostnader for kommuner med stor befolkning, og verdien på kriteriet er kommunens innbyggertall opphøyd i 1,2. Kompensasjonen fra dette kriteriet vil alltid bli høyere ved en sammenslutning, men utslaget er størst når store kommuner er involvert.

Basistilskuddet er et likt beløp på ca 5,7 mill kr som alle kommuner får ”bare de er en kommune”. En sammensluttet kommune får fortsatt bare ett basistilskudd – de øvrige mister man.

Regionaltilskuddet er et småkommunetilskudd på 3,3 mill kr som de 4 minste Gudbrandsdal-kommunene får. Disse blir borte ved en sammenslåing fordi alle de nye sammenslåingskonstellasjonene vil få flere enn 3200 innbyggere, som er hovedkravet for å få regionaltilskudd.

Inntektsutjevninga for en sammensluttet kommune vil bare bli påvirket dersom de opprinnelige kommunene kom fra ulike skatteinntektsklasser (i inntektssystemsammenheng). I vårt utredningsområde har alle kommunene, med unntak av Nord-Fron, en skatt pr innbygger som ligger under 90 % av landsgjennomsnittet. De utløser dermed en ekstra kompensasjon i det nye inntektsutjevningssystemet. Nord-Fron, som har et skatteinntektsnivå på ca 97 %, utløser ikke denne kompensasjonen, og alle nye kommunekonstellasjoner som inkluderer Nord-Fron vil dermed få noe mindre i inntektsutjevning enn de fikk som selvstendige kommuner.

For å dempe overgangen fra gammelt til nytt inntektsnivå som følge av bortfall av basis- og regionaltilskudd er det innført et eget *inndelingstilskudd* som nøyaktig tilsvarer de basis- og regionaltilskudd som man mister ved en sammenslåing. Men dette inndelingstilskuddet får man bare i de 10 første årene og deretter trappes det ned over de 5 påfølgende årene.

Vi tar i våre beregninger ikke hensyn til at også *skjønnsmidlene* kan påvirkes ved en sammenslåing.

3.2 Opplegg for beregning av inntektssystemeffekter for de 9 konstellasjonene

Grunnlagsdata knyttet til kriteriene ”beregna reisetid”, ”sone” og ”nabo” er beregnet av Statistisk sentralbyrå for 3 av de 4 flerkommune-konstellasjonene. For de øvrige 6 konstellasjonene har Telemarksforskning-Bø utarbeidet et anslag for kriteriet for ”beregna reisetid”

med en forenkla metode². Vi får da ikke med effekten på kriteriene ”sone” og ”nabo”, men disse regner vi med har mindre betydning. Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon ”prok0405”³, ved å opprette nye kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning⁴.
- Nytt antall kommuner i landet, for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd⁵

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell for hver konstellasjon både med og uten sammenslåing. Vi har brukt den modellversjonen som baserer seg på de vedtak og signaler som ble gitt i forbindelse med Stortingets behandling av kommuneproposisjonen for 2005 – med bl.a. innføring av ny inntektsutjevning. I skrivende stund vet vi at Stortinget har ferdigbehandlet budsjettet og dermed innført ny inntektsutjevning. Det er dermed ikke nødvendig å korrigere de foreløpige beregningene vi gjorde høsten 2004.

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 vegen om ”frie inntekter” (= skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 10 årene man har inndelingstilskudd og nivået etter 15 år når inndelingstilskuddet er borte. For hver kommunekonstellasjon er summene og differansene satt opp i tabeller lik det eksempelet som er vist under.

Tabell 4: Frie inntekter pr år i millioner 2004-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

3.3 Et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing

Som vi har vært inne på tidligere, vil rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – til kommunene bli påvirket ved en kommunesammenslåing, men utviklingsforløpet vil bli

² Gitt to kommuner A og B som skal slås sammen og der kommunesenteret legges til senteret i kommune B. Den forenkla metoden går ut på at vi regner med at alle innbyggerne i kommune A er bosatt i kommunesenteret. Ved beregning av hvilken reisetid disse får til et nytt kommunesenter i en nabokommune B, har vi multiplisert reisetida mellom sentrene A og B med innbyggertallet i kommune A og lagt den til reisetida som kommune B har i henhold til Grønt Hefte (inntektsystemet)

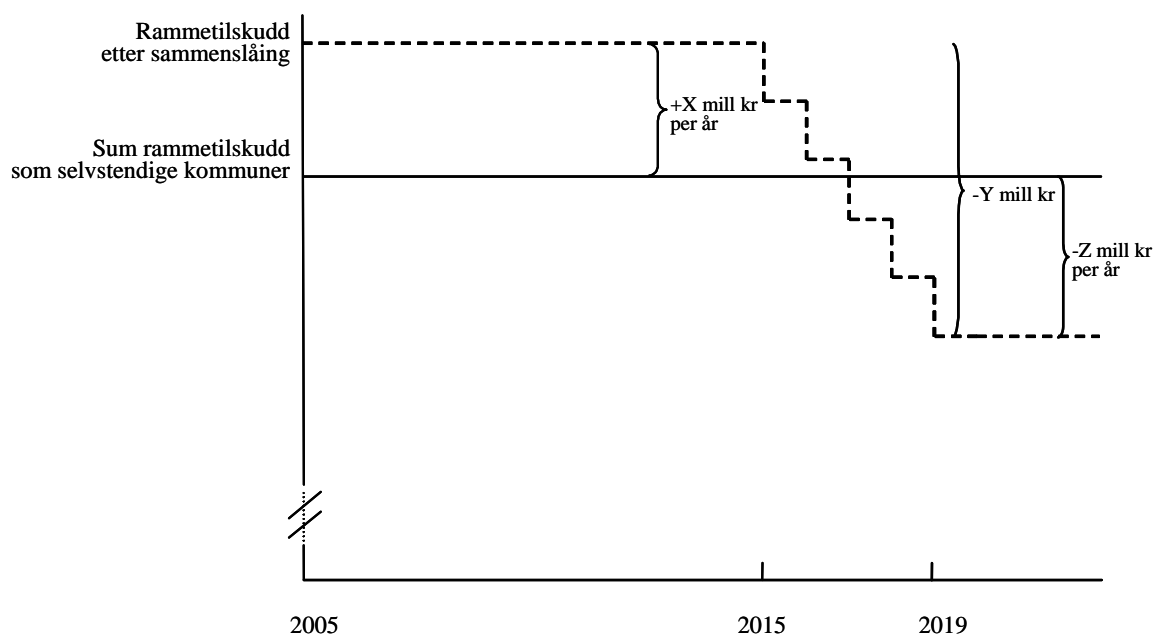
³ Datert 1.7.04

⁴ Nye verdier for ”reisetid”, ”sone” og ”nabo” er beregnet av SSB. Nye verdier for ”urbanitet” er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene, det samme gjelder skatteinntektene og netto tilskudd/trekk for barn i private og statlige skoler.

⁵ Verdien av et basistilskudd er satt til 5,791 mill. kroner i beregningene av inndelingstilskudd.

forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen⁶. Figur 2 illustrerer skjematisk et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing av *små, spredtbygde kommuner med lave skatteinntekter* slik som mange av de aktuelle kommunekonstellasjonene vi skal se på i Nord- og Midt-Gudbrandsdal.

Figur 2: Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved kommunesammenslåing



Den *heltrukne linjen* er summen av rammetilskudd de aktuelle kommunene får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået "for all framtid" hvis de fortsetter som selvstendige kommuner⁷. Den *stiplede linjen* viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing som skjer 1.1.2005. Vi ser at en sammenslåing først gir X millioner kr i *større* overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Etter 10 år begynner *nedtrappingen av inndelingstilskuddet* (Y) som denne kommunen fikk ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på *lang sikt*. Og for akkurat dette eksempelet ser vi at det langsiktige tilskuddsnivået for den sammenslåtte kommunen ligger Z millioner kr under det de selvstendige kommunene hadde til sammen.

De fleste av de valgte kommunekonstellasjonene i Midt- og Nord-Gudbrandsdal vil få et tilsvarende forløp når det gjelder rammetilskuddet/frie inntekter, men vi har faktisk også et eksempel på en konstellasjon som på lang sikt blir liggende på samme tilskuddsnivå som i dag – sammenslåingen av Sel og Nord-Fron.

I kapittel 4 skal vi vise hvilke kortsiktige og langsiktige effekter det vil være snakk om for den enkelte kommunekonstellasjon.

⁶ Se også Håkonsen mfl. : "Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslåing" (Økonomisk forum nr. 8, 2004)

⁷ I realiteten vil selvfølgelig rammetilskuddet svinge med endringer i folketall, befolkningssammensetning, totalrammer for kommuneøkonomien og inntektssystemet.

3.4 *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 kimse av innsparingsmulighetene innen tjenesteområdene, men vi konstaterer at det ofte vil være politisk vanskelig å hente ut disse fordi tjenestene da kan oppfattes til å bli dårligere ved at de blir sentralisert til større institusjoner. I et såpass lite prosjekt som dette har vi derfor ikke tatt mål av oss til å dokumentere stordriftsfordeler innen tjenesteområdene blant kommunene i Midt- og Nord-Gudbrandsdal.

Det har heller ikke vært rom for detaljerte vurdering av innsparingsmulighetene innen administrasjon – det ville krevd at man konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten man har organisert seg på. I tråd med det avtalte utredningsopplegget har vi derfor prøvd å finne fram til mulige innsparingspotensial ved å analysere KOSTRA-data. 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

Fra KOSTRA-definisjonen av administrasjon, har vi dermed fjernet funksjonene 170 og 190. Funksjon 170 er en finansiell post for føring av premieavvik. Den vil dermed være uinteressant i diskusjonen om kostnadsbesparelser ved kommunesammenslåing. Funksjon 190 heter Interne serviceenheter, og her skal utgifter til forvaltnings- drifts- og vedlikeholdsavdelinger som betjener flere funksjoner i KOSTRA, føres. Kostnadene skal debiteres det enkelte tjenesteområdet. Funksjonen skal dermed i prinsippet gå i null, men for mange kommuner er ikke dette tilfelle. For å få et best mulig sammenligningsgrunnlag, velger vi derfor å ta ut denne funksjonen. Dette illustrerer samtidig at det er variasjoner og feil i regnskapsføring også innenfor KOSTRA, og at man bør ha dette i tankene når man sammenligner enkeltkommuner.

I utgangspunktet kan det synes som om en reduksjon av administrasjonskostnader bare må være av det gode, men medaljen har også sine baksider som det er viktig å få fram i debatten. Et eksempel: Det vil trolig være lett å oppnå folkelig tilslutning til at det bare er en fordel å få utnyttet stordriftsfordeler innen Administrasjon (funksjon 120) som vel av mange vil oppfattes som synonymt med det negativt ladede begrepet ”byråkrati”. På den annen side representerer disse ”byråkratikostnadene” konkrete arbeidsplasser i lokalsamfunnet – arbeidsplasser som vil kunne bli borte ved en kommunesammenslåing. Når man tar med denne konsekvensen, er det ikke sikkert at tilslutningen vil være like stor. Et annet eksempel: Utnyttelse av stordriftsfordeler innen Politisk styring og kontrollorganer (funksjon 100) vil sannsynligvis måtte innebære en reduksjon i tallet på kommunestyre- og utvalgsrepresentanter – en konsekvens som neppe vil bli applaudert av dem som er opptatt av folkestyre og brei partirepresentasjon i lokalpolitikken.

3.5 KOSTRA-analyser – sammenligningskommuner og trendlinje

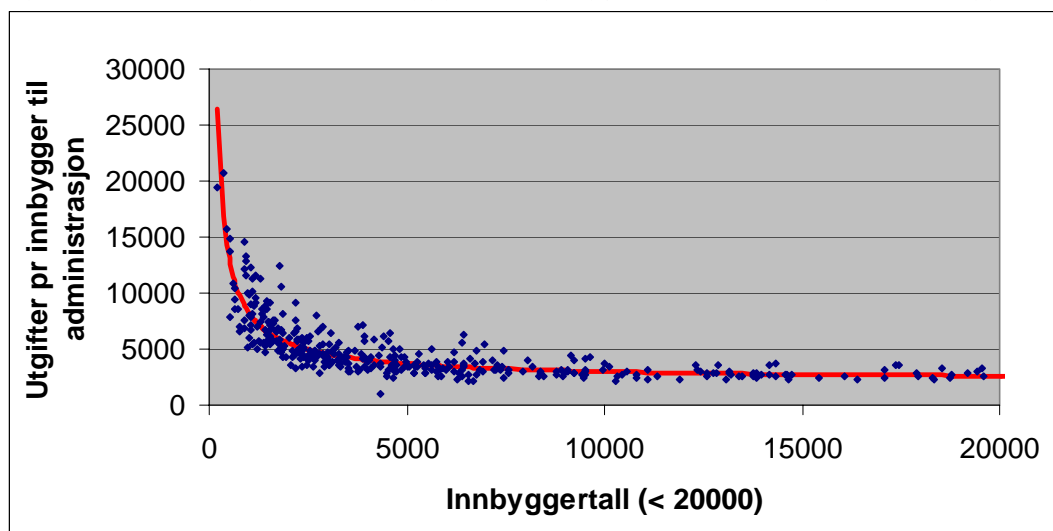
Vi presenterer to innfallsvinkler i KOSTRA-analysene. For det første har vi prøvd å finne fram til 3 sammenligningskommuner som kan brukes til å sette administrasjonskostnadene i hver av de nye kommunene i Nord- og Midt-Gudbrandsdal i relieff. For det andre har vi, på bakgrunn av en trendlinje gjennom regnskapstall fra alle norske kommuner, funnet fram til en estimert verdi for hva det kunne koste å administrere de nye kommunene hvis de, ut fra de nye folketallene, plasserte seg på denne trendlinjen. Ingen av disse vinklingene gir det rette svaret, rett og slett fordi man ikke finner andre kommuner som ligner akkurat på de nye kommunene både når det gjelder folketall, befolkningssammensetning eller geografi, men de indikerer begge hva de nye kommuner burde kunne strekke seg mot med hensyn på en reduksjon i administrasjonsutgifter etter en sammenslåing.

Ved valg av sammenligningskommuner er utfordringen å finne fram til kommuner med om lag det samme *folketallet*, den samme indeksen for *bundne kostnader*⁸ og den samme indeksen for *korrigerede inntekter*⁹, siden dette er 3 størrelser som vi vet påvirker administrasjonskostnadene. I avsnittene under skal vi illustrere disse sammenhengene.

3.5.1 Innbyggertall og administrasjonskostnader

I Figur 3 har vi plotta inn kostnadstall for alle norske kommuner under 20 000 innbyggere og deretter trukket en trendlinje gjennom denne punktsvermen. Som vi ser er folketallet nært knyttet til administrasjonskostnader pr innbygger med en klar fallende kurve. Tallene støtter dermed oppfatningen om at det er klare stordriftsfordeler ved produksjon av administrative tjenester og viser samtidig at det blir viktig å velge sammenligningskommuner med omtrent samme innbyggertall som den aktuelle sammenslutningen.

Figur 3: Sammenheng mellom innbyggertall og utgifter til administrasjon pr innbygger



⁸ Bundne kostnader = kostnader knyttet til å innfri minstepandarder og lovpålagte oppgaver som er fastsatt av Stortinget og regjeringen, det vil si; alle normer og minstekrav fra samfunnet som virker forpliktende for kommunene (Langørgen m.fl. 2001:24). Bundne kostnader blir altså et uttrykk for kostnadsforhold som kommunene ikke kan velge seg bort fra

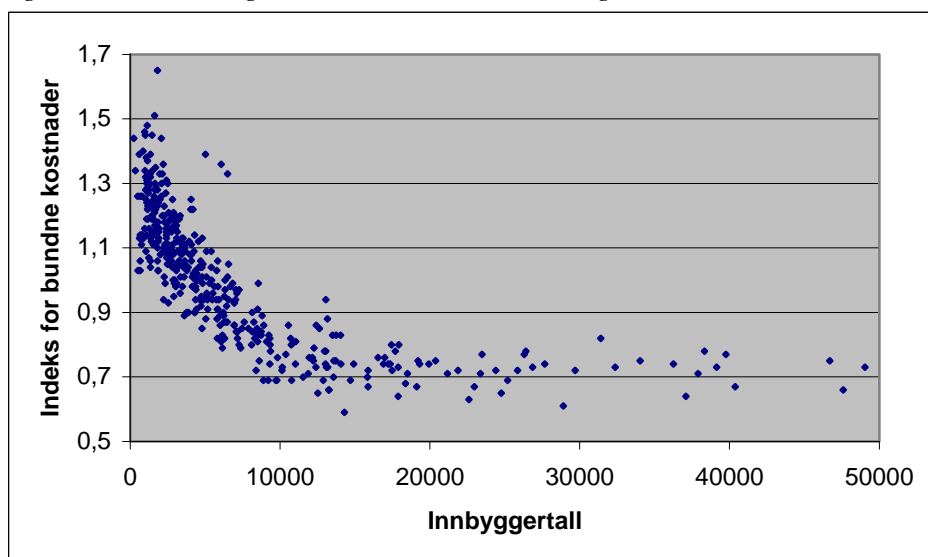
⁹ Korrigerede inntekter er et uttrykk for økonomisk handlefrihet målt ved de inntektene som kommunene har til rådighet etter at bundne kostnader i alt for alle sektorer er dekket (Langørgen m.fl. 2001: 24)

I tillegg til å bruke figuren som et argument for valg av sammenligningskommuner, vil vi også benytte trendlinjen til å estimere et forventet nivå på administrasjonsutgifter gitt den nye kommunens innbyggertall. Mens sammenligningskommunene er plukket ut som ”beste-eksempel-kommuner”, vil estimeringen representere et slags gjennomsnitt for kommuner av omtrent samme størrelse.

3.5.2 Bundne kostnader og administrasjonskostnader

Når det gjelder bundne kostnader, vil det være både naturlig og nødvendig å velge sammenligningskommuner som har noe lavere indeks for bundne kostnader enn et veid gjennomsnitt av enkeltkommunene i sammenslutningen. Noe av innsparingspotensialet ved sammenslåing ligger i at andelen av kostnader som er bundet opp av minstestandarder, blir mindre når kommunene blir større. Figur 4 viser den klare sammenhengen mellom innbyggertall og indeksen for bundne kostnader som er fallende opp til ca 10000 innbyggere og deretter flater ut.

Figur 4: Sammenheng mellom kommunestørrelse og bundne kostnader

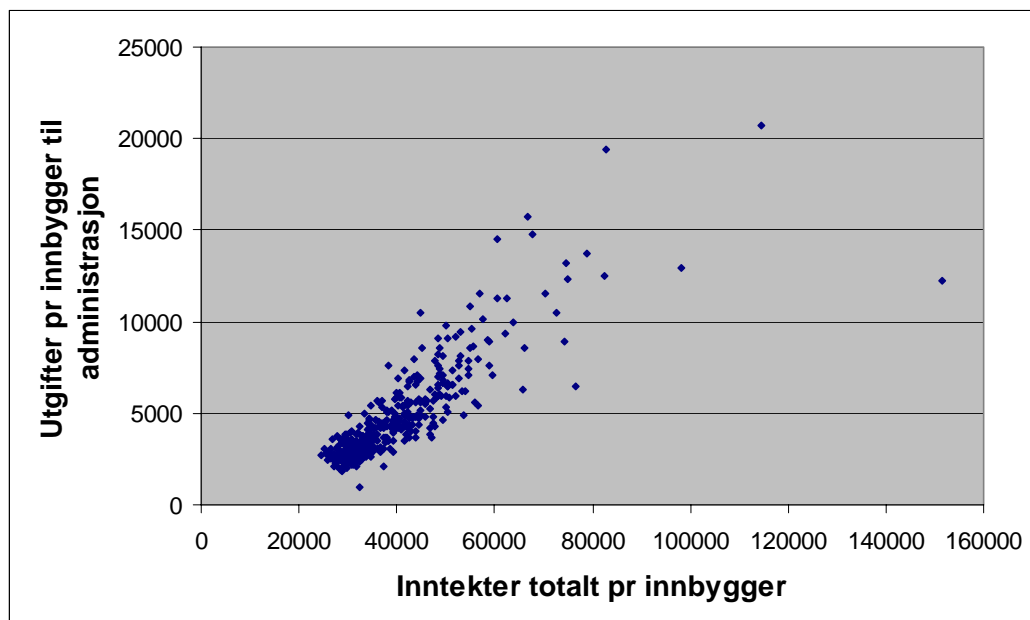


Det blir dermed misvisende i forhold til innsparingspotensialet om man velger sammenligningskommuner som har samme nivå på bundne kostnader som de enkeltkommunene som slås sammen. I enkelte tilfeller er det også umulig å finne sammenligningskommuner med så høy indeks for bundne kostnader som et gjennomsnitt av enkeltkommunenes indeks skulle tilsi. Men indeksen for bundne kostnader er også knyttet til kostnader som i liten grad endrer seg med innbyggertall, så det vil være riktig å ta hensyn til denne ved valg av sammenligningskommuner.

3.5.3 Inntektsnivå og administrasjonskostnader

Kommuner som har høye inntekter til disposisjon bruker mer penger på administrasjon enn kommuner med lave inntekter. Dette illustreres i Figur 5 der tall for alle norske kommuner er plottet inn.

Figur 5: Sammenheng mellom inntekter og administrasjonsutgifter 2003. Kilde: KOSTRA



Figuren viser også godt hvorfor vi bør velge sammenligningskommuner med omtrent samme indeks for korrigerede inntekter når vi skal se på nivået for administrasjonskostnader.

Tallene som ligger til grunn for figuren viser dessuten at det nesten bare er kommuner under 5000 innbyggere som har inntekter over 50 000 kr pr innbygger. Det kan være flere ulike årsaker til at små kommuner har høye inntekter pr innbygger – de viktigste er kraftinntekter, småkommunetilskudd gjennom inntektssystemet og dels at småkommuner kan ha en kostbar befolkningsstruktur som gir høye overføringer. Måten de mer velstående kommunene spres seg på i diagrammet indikerer klart at kommuner med høye inntekter bør ha et innsparingspotensiale når det gjelder administrative kostnader.

4 BEREGNINGER FOR 9 NYE KOMMUNEKONSTELLASJONER I NORD- OG MIDT-GUDBRANDSDAL

4.1 Nord-Gudbrandsdal kommune



Tabell 5: Noen kommunekarakteristika Nord-Gudbrandsdal

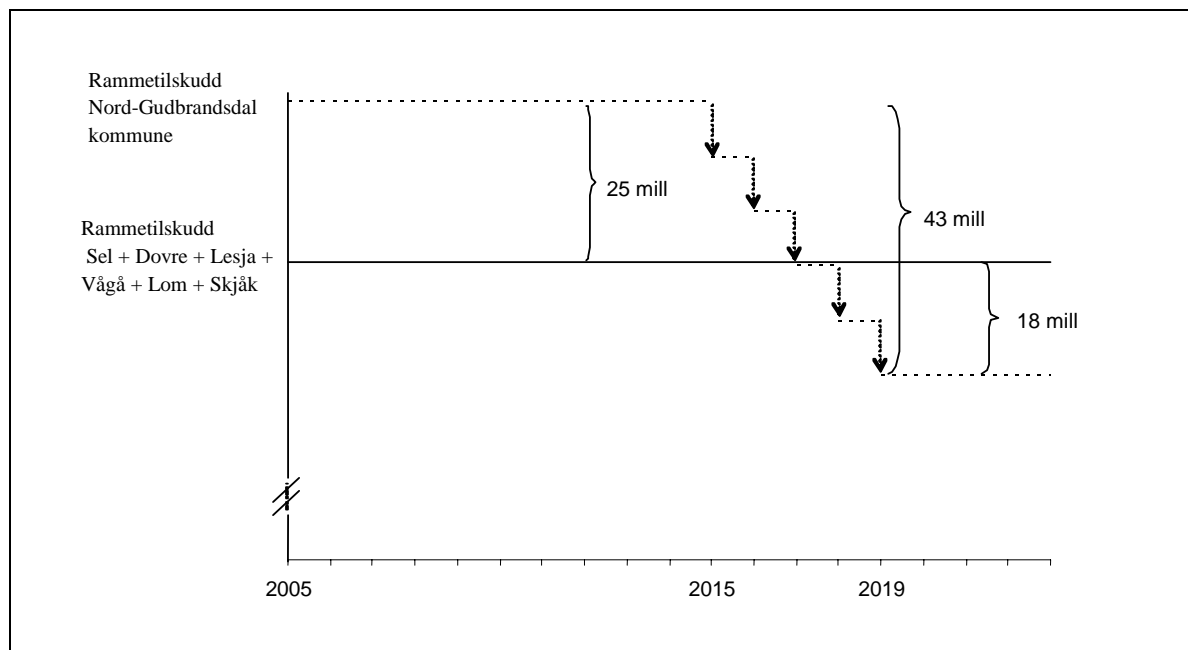
Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '04)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0511	Dovre	2883	1366	128555	78 %	3348
0512	Lesja	2209	2257	117330	81 %	3348
0513	Skjåk	2393	2079	120323	84 %	3348
0514	Lom	2496	1945	119629	81 %	3348
0515	Vågå	3800	1349	159714	78 %	0
0517	Sel	6088	909	257306	72 %	0
Nord-Gudbrandsdal		19869	9905	902857	78 %	13392

Nord-Gudbrandsdal kommune vil bli Norges største i utstrekning. Men til forskjell fra Kautokeino (9704 km²) og mange andre kommuner som er store i areal, vil Nord-Gudbrandsdal få bosetning i alle kanter av arealet. Innbyggertallet vil ligge oppunder 20 000. Skatteinntektsnivået pr innbygger vil ligge på 78 % – godt under det nye referansenivået på 90 %. Kommunen vil omfatte alle de 4 kommunene som pr i dag mottar regionaltilskudd.

4.1.1 Inntektssystemeffekter

Tabell 6: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Nord-Gudbrandsdal

	Nord-Gudbrandsdal
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	547
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	572
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	529
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+25
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-18



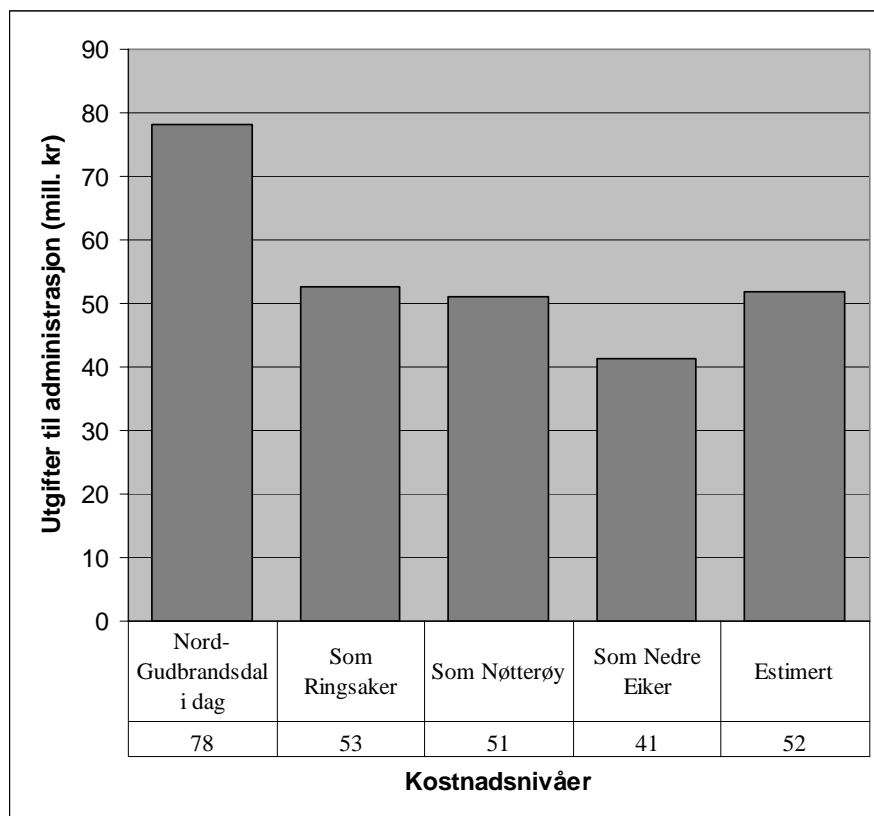
Figur 6: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Nord-Gudbrandsdal

Som tabellen og figuren viser, vil Nord-Gudbrandsdal få økt sitt rammetilskudd med 25 mill kr hvert år de 10 første åra etter en sammenslåing. Dette utgjør + 2,7 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet for kommunen er svært stort – hele 43 mill kr. Årsaken til dette er at kommunen mister 5 basistilskudd og 4 regionaltilskudd. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 18 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2005-2017 vil den nye kommunen ha mottatt 275 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

4.1.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 7: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Nord-Gudbrandsdal og sammenligningskommuner.

	Nord-Gudbrandsdal	Nøtterøy	Ringsaker	Nedre Eiker
Innbyggertall	19869	20050	31732	21377
Indeks bundne kostnader	1,04	0,74	0,82	0,74
Indeks korrigerede inntekter	0,82	0,82	0,82	0,82
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	3942	2571	2643	2084



Figur 7: Administrasjonsutgifter i Nord-Gudbrandsdal med alternative kostnadsnivåer pr innb.

Det er ikke enkelt å finne fram til gode sammenligningskommuner for en kommune som Nord-Gudbrandsdal – så stor og spredtbygd den vil bli. Nøtterøy og Nedre Eiker har imidlertid omtrent samme innbyggertall, mens Ringsaker er en halv gang så stor, men har innbyggerne spredt over et stort areal. De bundne kostnadene ligger lavere for alle tre, mens de korrigerede inntektene ligger på samme nivå. På tross av disse forbeholdene ser vi av figuren at det bør ligge et betydelig innsparingspotensial knyttet til administrasjon av en ny storkommune i Nord-Gudbrandsdal. I forhold til de estimerte kostnadene til denne kommunestørrelsen (jfr. Figur 3) er potensialet på hele 26 mill kr. Av sammenligningskommunene er det Nedre Eiker som administreres billigst – hele 37 mill kr under det de 6 Nord-Gudbrandsdalskommunene bruker på administrasjon pr i dag. Så selv om bare deler av dette potensialet er realiserbart, snakker vi om anselige summer.

Et enkelt overslag sannsynliggjør at innsparingspotensialet på administrasjon kan ligge i denne størrelsesorden: Ved sammenslåing taper Nord-Gudbrandsdal 5 basistilskudd (28 mill kr) som blir borte ved en sammenslåing. Basistilskuddet har nettopp til funksjon å kompensere for estimerte smådriftsulemper innen bl.a. administrasjon.

4.2 Midt-Gudbrandsdal kommune



Tabell 8: Noen kommunekarakteristika Midt-Gudbrandsdal

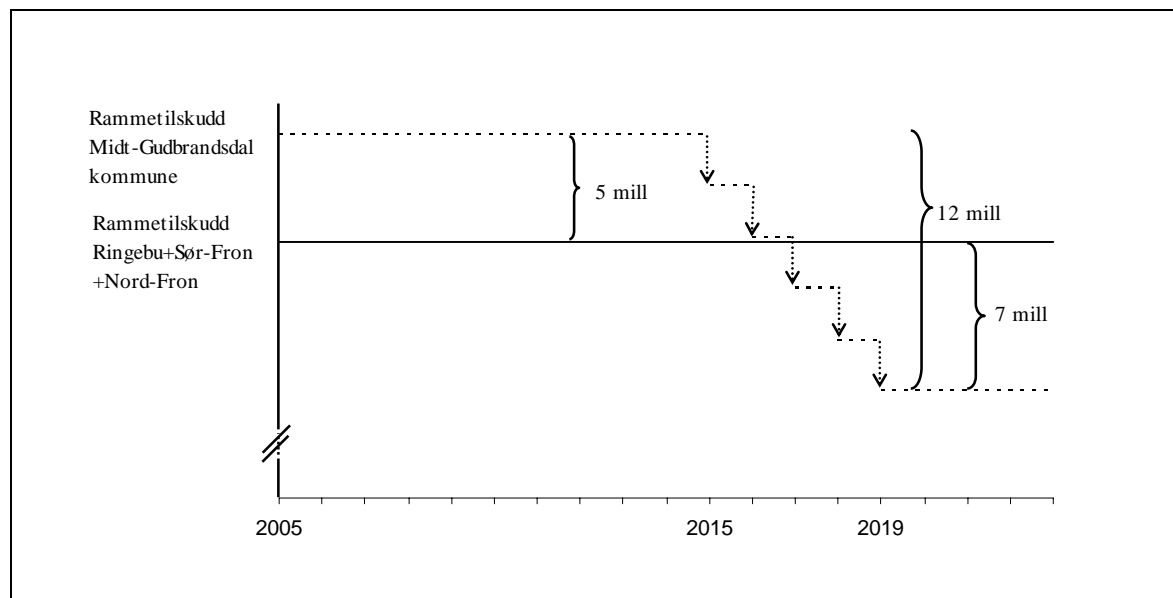
Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '04)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0516	Nord-Fron	5926	1145	246841	97 %	0
0519	Sør-Fron	3292	733	151209	85 %	0
0520	Ringebu	4611	1250	202858	86 %	0
Midt-Gudbrandsdal		13829	3128	600908	91 %	0

Midt-Gudbrandsdal kommune får en størrelse i nærheten av det som ofte blir regnet som det optimale når det gjelder effektiv administrativ drift – 15-20.000 innbyggere. Siden Nord-Fron ligger såpass mye over referansenivået på 90 % når det gjelder skatt pr innbygger, blir skatteinntektsnivået for den sammenslåtte kommunen også hevet til over dette nivået. Som vi ser, er det ingen regionaltilskuddskommuner som inngår i Midt-Gudbrandsdal.

4.2.1 Inntektssystemeffekter

Tabell 9: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Midt-Gudbrandsdal

	Midt-Gudbrandsdal
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	367
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	372
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	360
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+5
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-7



Figur 8: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Midt-Gudbrandsdal

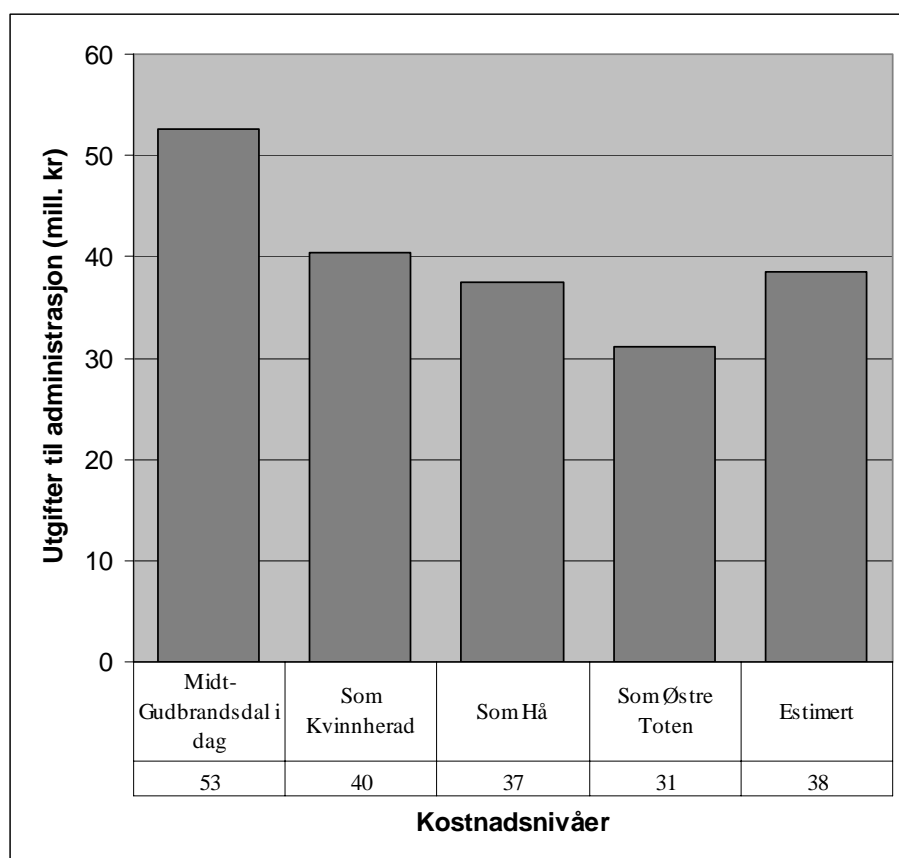
Som tabellen og figuren viser, vil Midt-Gudbrandsdal få økt sitt rammetilskudd med 5 mill kr hvert år de 10 første åra etter en sammenslåing. Dette utgjør + 0,8 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet for kommunen blir på 12 mill kr og tilsvarer to basistilskudd. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 7 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -1,1 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2005-2016 vil den nye kommunen ha mottatt 53 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

4.2.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 10: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Midt-Gudbrandsdal og sammenligningskommuner.

	Midt-Gudbrandsdal	Kvinnherad	Hå	Østre Toten
Innbyggertall	13829	13158	14570	14657
Indeks bundne kostnader	0,96	0,88	0,83	0,83
Indeks korrigerede inntekter	0,90	1,00	0,93	0,87
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	3810	2926	2707	2246



Figur 9: Administrasjonsutgifter i Midt-Gudbrandsdal med alternative kostnadsnivåer pr innb.

Vi sammenligner Midt-Gudbrandsdal med tre kommuner med lignende innbyggertall og sammenlignbare indekser for bundne kostnader og korrigerede inntekter. Innsparingspotensialet i forhold til hva Kvinnherad, Hå og Østre Toten bruker på administrasjon er på mellom 13-22 mill kr. Østre Toten er den kommunen som administreres billigst av de tre. I forhold til de estimerte administrasjonskostnadene til denne kommunestørrelsen (jfr. Figur 3) er innsparingspotensialet på 15 mill kr ved en sammenslåing til Midt-Gudbrandsdal kommune.

4.3 Ottadalen kommune



Tabell 11: Noen kommunekarakteristika Ottadalen

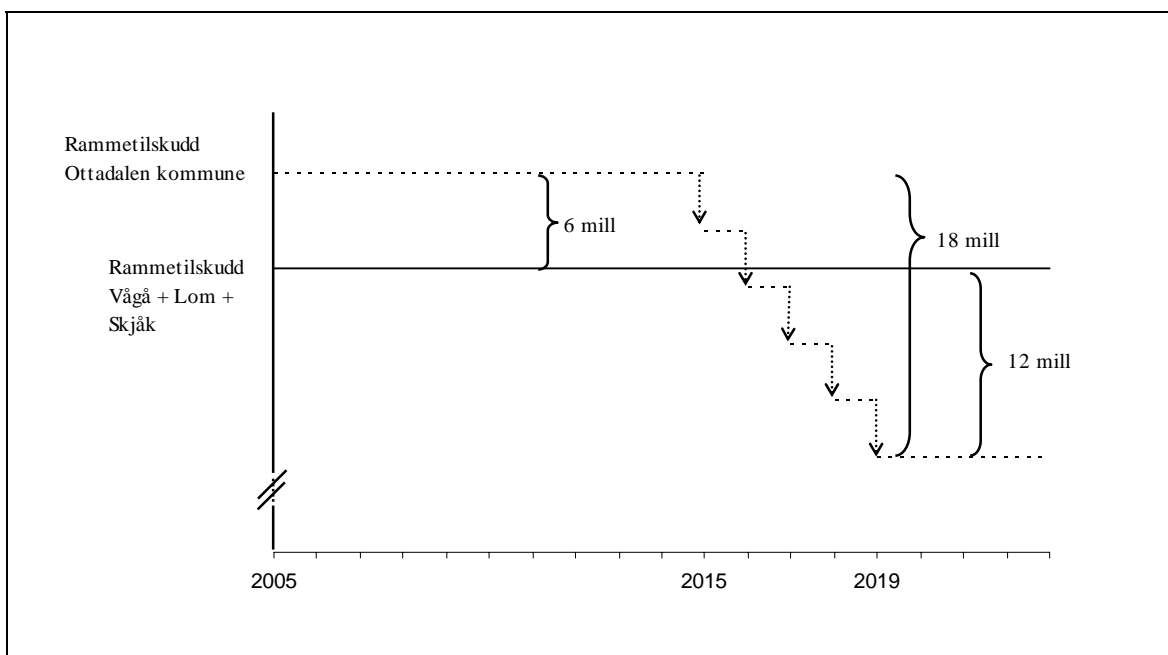
Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '04)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0513	Skjåk	2393	2079	120323	84 %	3348
0514	Lom	2496	1945	119629	81 %	3348
0515	Vågå	3800	1349	159714	78 %	0
Ottadalen		8689	5373	399666	81 %	6696

Ottadalen kommune vil få 8 700 innbyggere spredt på et stort areal. Skatteinntektsnivået ligger godt under referansenivået på 90 % både for alle de tre kommunene og dermed også for den sammenslåtte kommunen. To av kommunene får i dag regionaltilskudd, mens Vågå har for mange innbyggere til å få slikt tilskudd.

4.3.1 Inntektssystemeffekter

Tabell 12: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Ottadalen

	Ottadalen
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	243
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	249
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	231
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+6
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-12



Figur 10: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Ottadalen

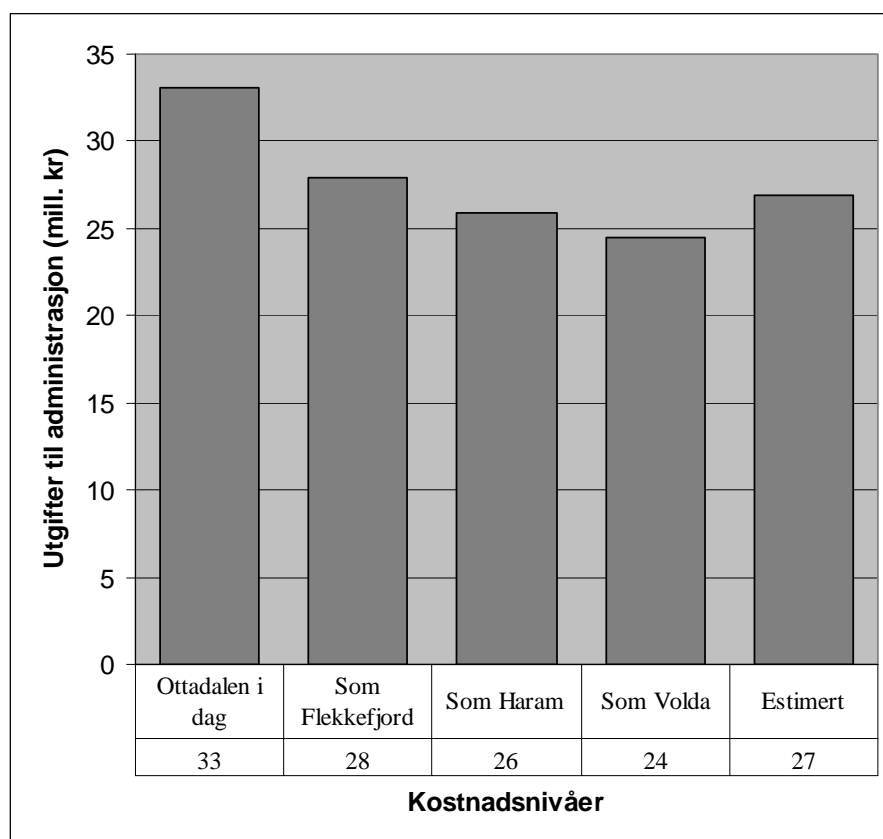
Som tabellen og figuren viser vil Ottadalen få økt sitt rammetilskudd med 6 mill kr hvert år de 10 første åra etter en sammenslåing. Dette utgjør + 1,5 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet for kommunen er på hele 18 mill kr og er sammensatt av 2 basistilskudd og 2 regionaltilskudd. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 12 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør hele -3 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2005-2016 vil den nye kommunen ha mottatt 62 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

4.3.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 13: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Ottadalen og sammenligningskommuner.

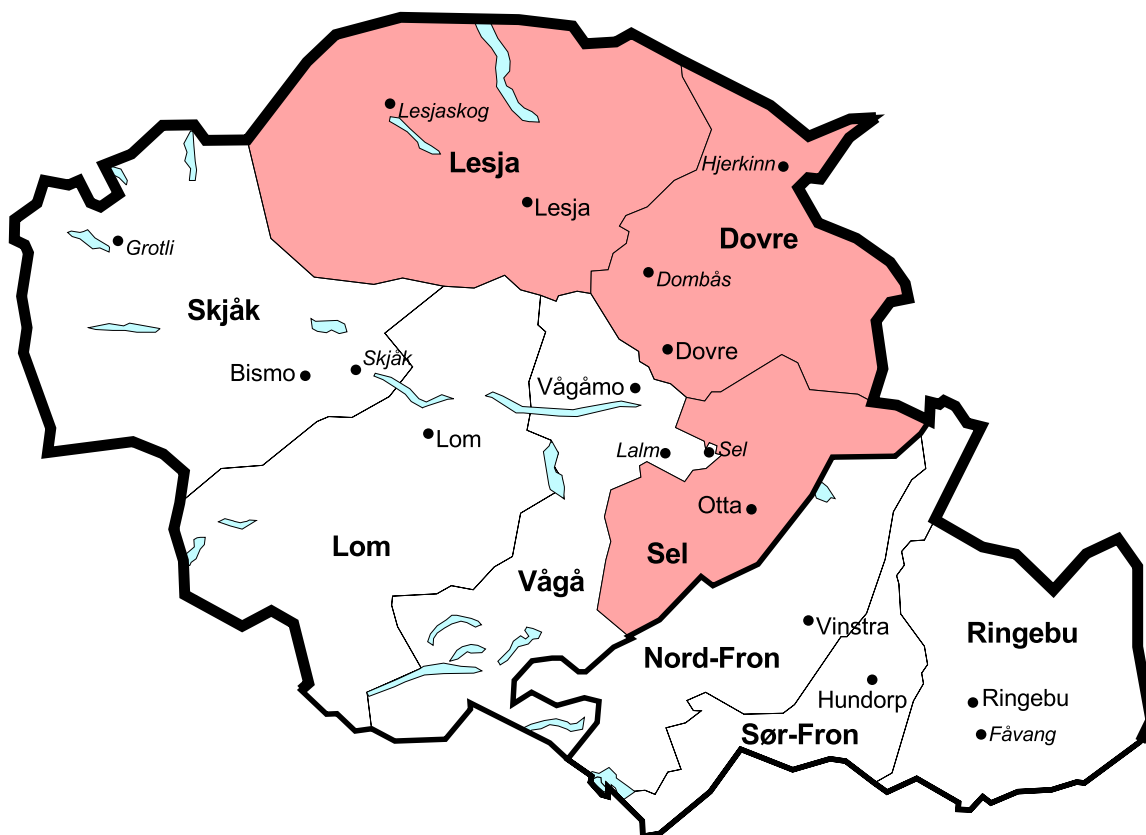
	Ottadalen	Flekkefjord	Haram	Volda
Innbyggertall	8689	8918	8781	8377
Indeks bundne kostnader	1,07	0,89	0,84	0,87
Indeks korrigerede inntekter	0,84	0,84	0,85	0,84
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	3807	3214	2986	2814



Figur 11: Administrasjonsutgifter i Ottadalen med alternative kostnadsnivåer pr innb.

Vi sammenligner Ottadalen med tre kommuner med lignende innbyggertall og sammenlignbare indekser for bundne kostnader og korrigerede inntekter. Innsparingspotensialet i forhold til hva Flekkefjord, Haram og Volda bruker på administrasjon er på mellom 5-9 mill kr. Volda er den kommunen som administreres billigst av de tre. I forhold til de estimerte administrasjonskostnadene til denne kommunestørrelsen (jfr. Figur 3) er innsparingspotensialet på 6 mill kr ved en sammenslåing til Ottadalen kommune.

4.4 Otta kommune



Tabell 14: Noen kommunekarakteristika Otta

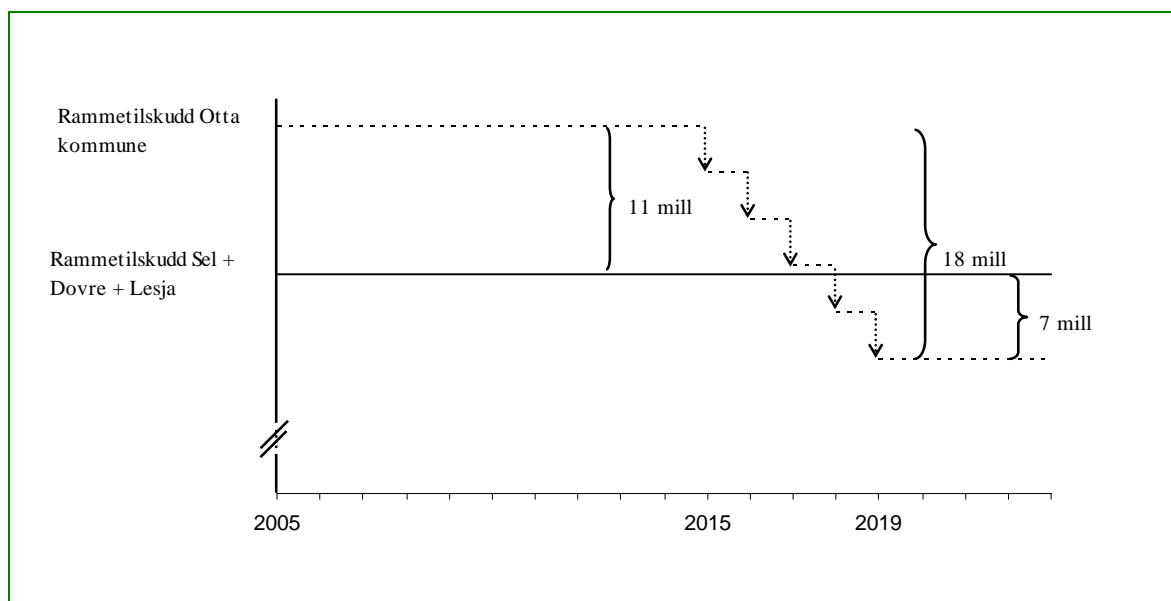
Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '04)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0511	Dovre	2883	1366	128555	78 %	3348
0512	Lesja	2209	2257	117330	81 %	3348
0517	Sel	6088	909	257306	72 %	0
0518	Otta	11180	4532	503191	75 %	6696

Otta kommune vil få 11.000 innbyggere spredt over et stort areal. Den nye kommunen blir skattesvak med en gjennomsnittlig skatt pr innbygger på bare 75 %. To av de tre kommunene som inngår i Otta kommune mottar i dag regionaltilskudd.

4.4.1 Inntektssystemeffekter

Tabell 15: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Otta

	Otta
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	303
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	314
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	296
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+11
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-7



Figur 12: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Otta

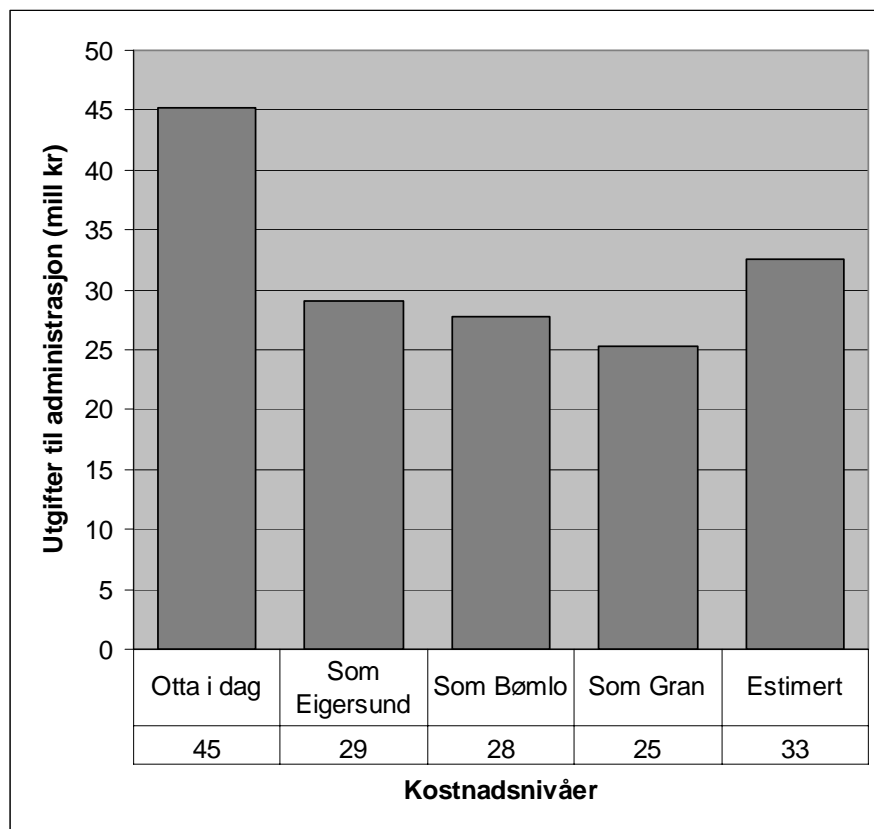
Som tabellen og figuren viser, vil Otta kommune få økt sitt rammetilskudd med 11 mill kr hvert år de 10 første åra etter en sammenslåing. Dette utgjør + 2,2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet for kommunen er på hele 18 mill kr og er sammensatt av 2 basistilskudd og 2 regionaltilskudd. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 7 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -1,4 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2005-2018 vil den nye kommunen ha mottatt 121 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

4.4.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 16: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Otta og sammenligningskommuner.

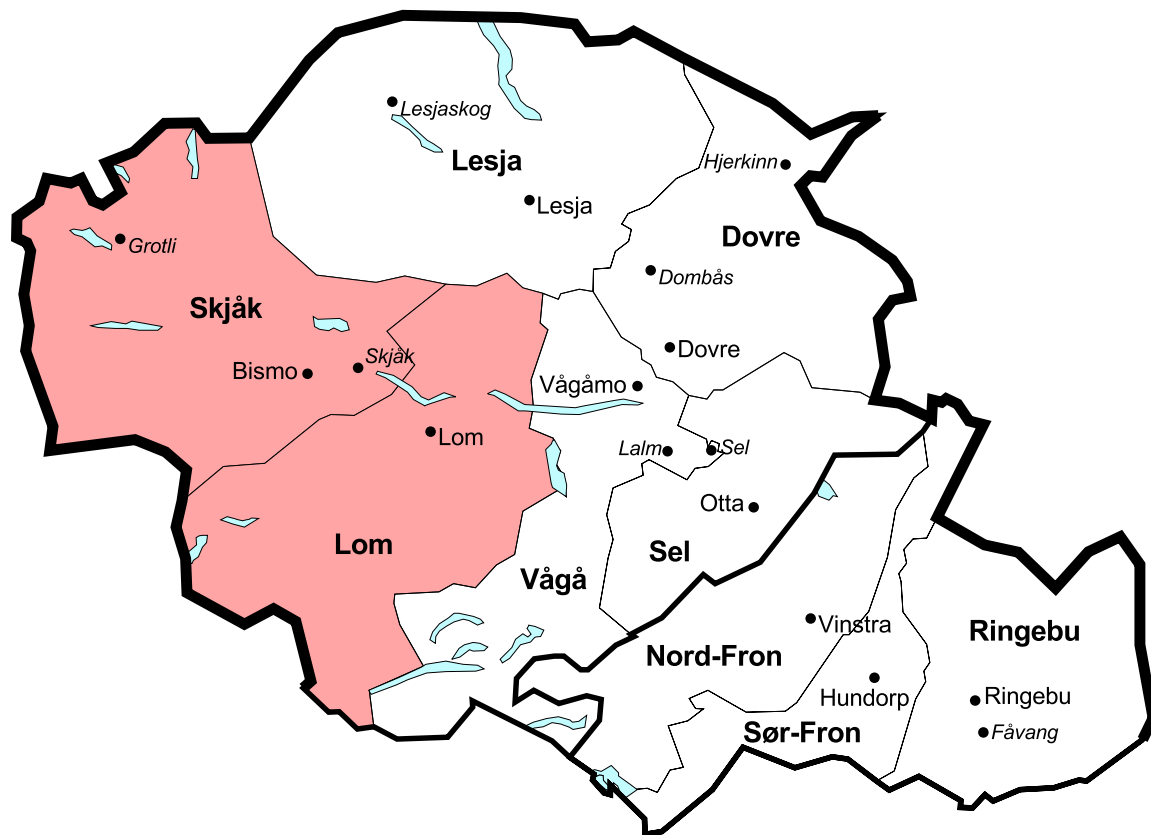
	Otta	Eigersund	Bømlo	Gran
Innbyggertall	11180	13388	10815	13095
Indeks bundne kostnader	1,01	0,94	0,86	0,85
Indeks korrigerede inntekter	0,81	0,87	0,84	0,83
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	4047	2597	2482	2257



Figur 13: Administrasjonsutgifter i Otta kommune med alternative kostnadsnivåer pr innb.

Vi sammenligner Otta med tre kommuner med lignende innbyggertall og sammenlignbare indekser for bundne kostnader og korrigerede inntekter. Innsparingspotensialet i forhold til hva Eigersund, Bømlo og Gran bruker på administrasjon er på mellom 16-20 mill kr. Gran er den kommunen som administreres billigst av de tre. I forhold til de estimerte administrasjonskostnadene til denne kommunestørrelsen (jfr. Figur 3) er innsparingspotensialet på 12 mill kr ved en sammenslåing til Otta kommune.

4.5 Øvre Ottadal kommune



Tabell 17: Noen kommunekarakteristika Øvre Ottadal

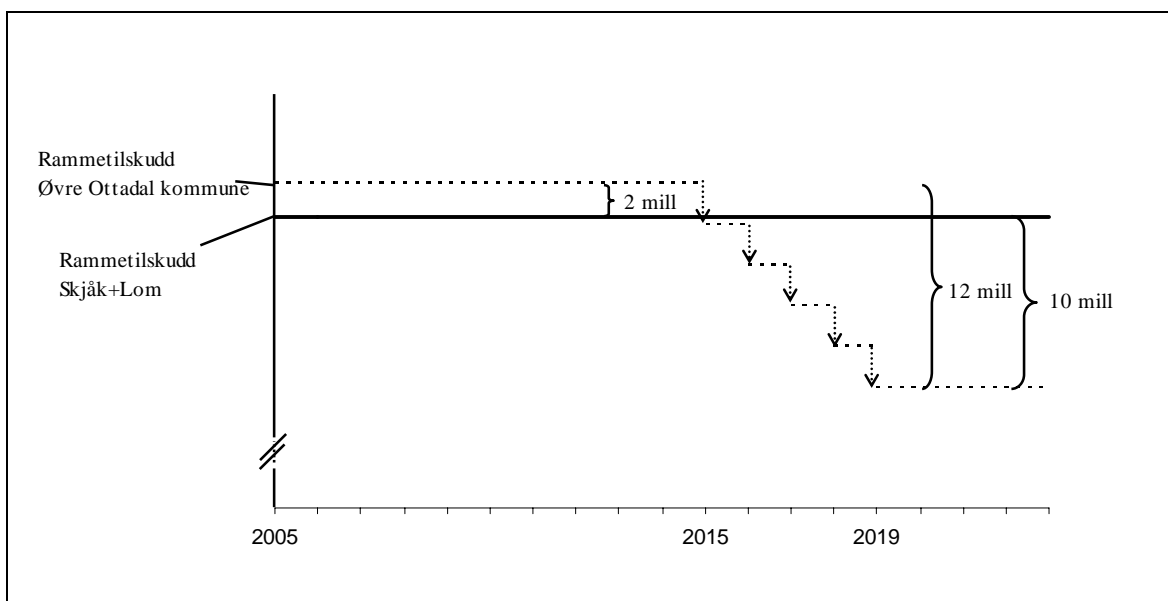
Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '04)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0513	Skjåk	2393	2079	120323	84 %	3348
0514	Lom	2496	1945	119629	81 %	3348
	Øvre Ottadal	4889	4024	239952	83 %	6696

Øvre Ottadal vil få i underkant av 5000 innbyggere spredd over et areal langt større enn noen av dagens sørnorske kommuner. Skatteinntektsnivået er noenlunde likt i de to kommunene som inngår, og den nye kommunen vil ligge på 83 %. Begge de inngående kommunene mottar i dag regionaltilskudd.

4.5.1 Inntektssystemeffekter

Tabell 18: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Øvre Ottadal

	Øvre Ottadal
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	142
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	122
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	132
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+2
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-10



Figur 14: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Øvre Ottadal

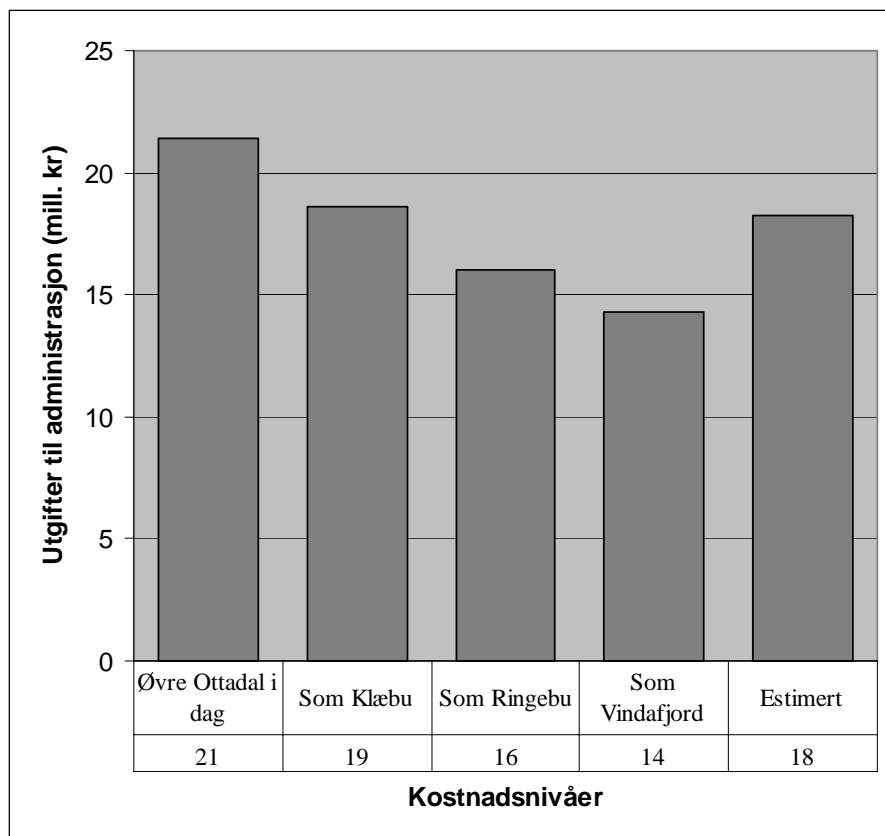
Som tabellen og figuren viser vil Øvre Ottadal få økt sitt rammetilskudd med bare 2 mill kr hvert år de 10 første åra etter en sammenslåing. Dette utgjør + 0,8 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet for kommunen er på hele 12 mill kr og består av ett basistilskudd og 2 regionaltilskudd. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 10 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør hele -4,2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Øvre Ottadal blir dermed den kommunen som på lang sikt kommer relativt sett dårligst ut av de kommunekonstellasjonene vi ser på.

I perioden 2005-2015 vil den nye kommunen ha mottatt 20 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

4.5.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 19: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Øvre Ottadal og sammenligningskommuner.

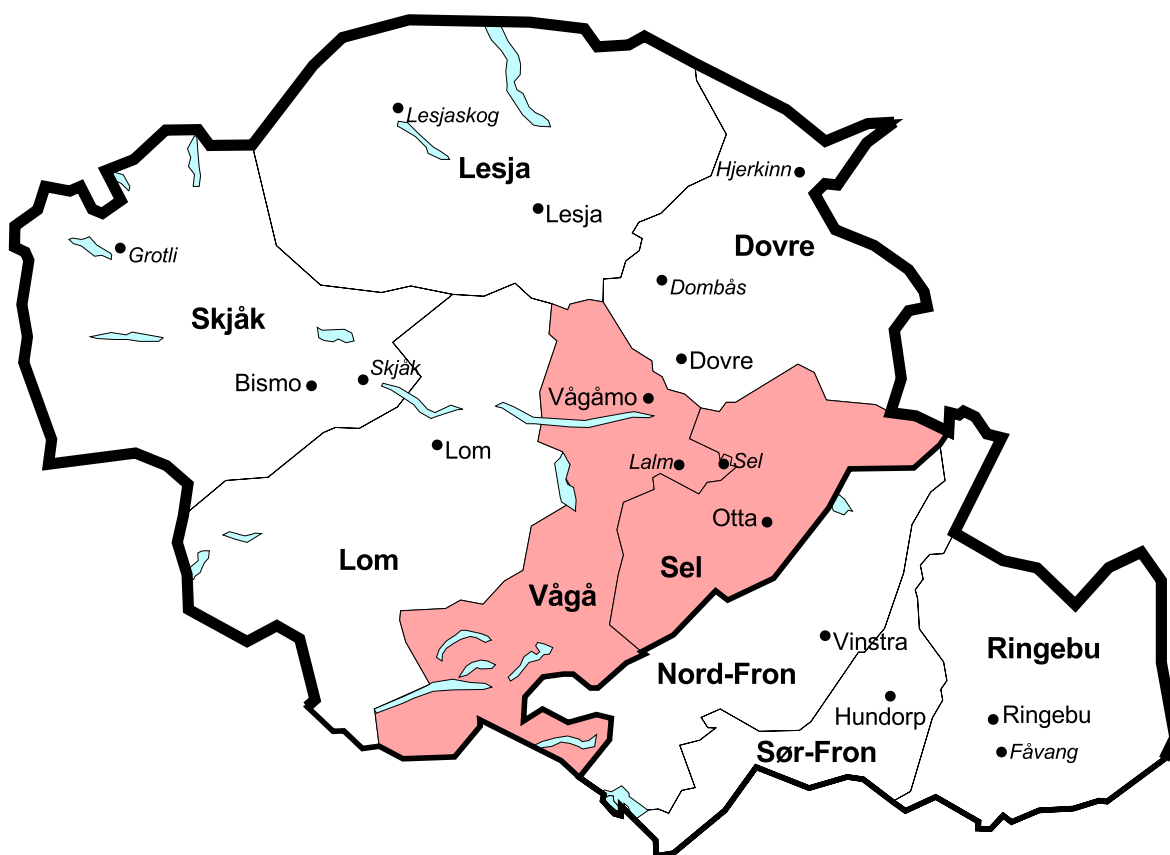
	Øvre Ottadal	Klæbu	Ringebu	Vindafjord
Innbyggertall	4889	5261	4611	4756
Indeks bundne kostnader	1,10	1,13	1,05	1,08
Indeks korrigererte inntekter	0,89	0,90	0,84	0,73
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	4376	3807	3271	2930



Figur 15: Administrasjonsutgifter i Øvre Ottadal med alternative kostnadsnivåer pr innb.

Vi sammenligner Øvre Ottadal med tre kommuner med lignende innbyggertall og sammenlignbare indekser for bundne kostnader og korrigererte inntekter. Innsparingspotensialet i forhold til hva Klæbu, Ringebu og Vindafjord bruker på administrasjon er på mellom 2-7 mill kr. Vindafjord er den kommunen som administreres billigst av de tre. I forhold til de estimerte administrasjonskostnadene til denne kommunestørrelsen (jfr. Figur 3) er innsparingspotensialet på 3 mill kr ved en sammenslåing til Øvre Ottadal kommune.

4.6 Nedre Ottadal kommune



Tabell 20: Noen kommunekarakteristika Nedre Ottadal

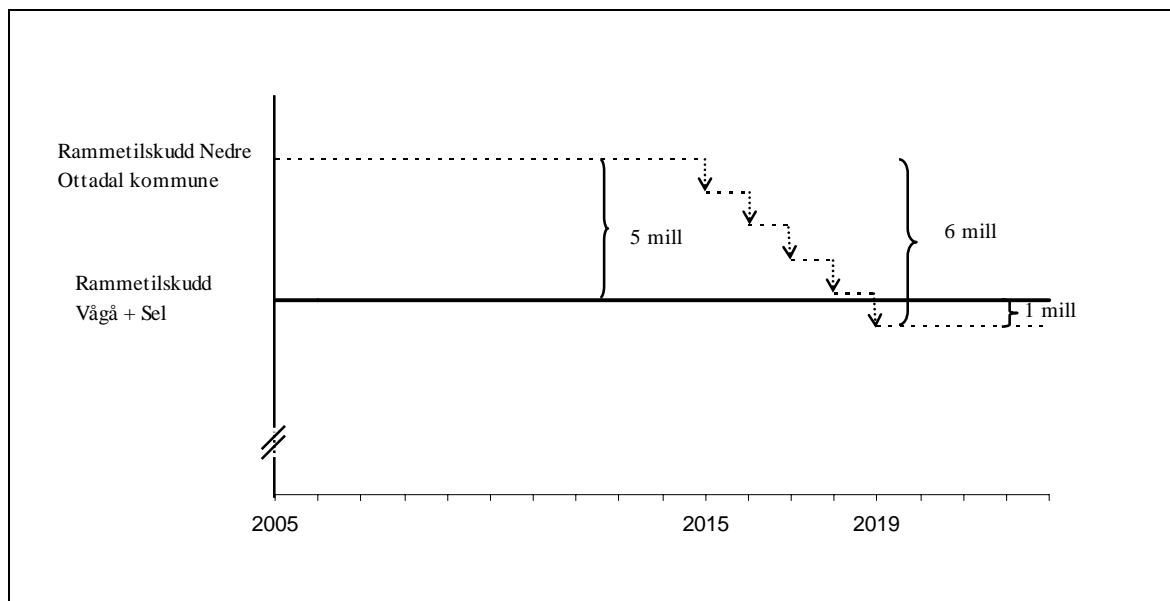
Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et landssnitt på 100 % ('03)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0515	Vågå	3800	1349	159714	78 %	0
0517	Sel	6088	909	257306	72 %	0
Nedre Ottadal		9888	2258	417020	74 %	0

Nedre Ottadal vil få i underkant av 10.000 innbyggere. De to kommunene som inngår er de med lavest skatt blant dem vi analyserer, og den nye kommunen blir også den skattesvakeste konstellasjonen med en skatteinntekt pr innbygger på bare 74 % av landsgjennomsnittet. Ingen av kommunene får i dag regionaltilskudd.

4.6.1 Inntektssystemeffekter

Tabell 21: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Nedre Ottadal

	Nedre Ottadal
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	257
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	262
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	256
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+5
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-1



Figur 16: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Nedre Ottadal

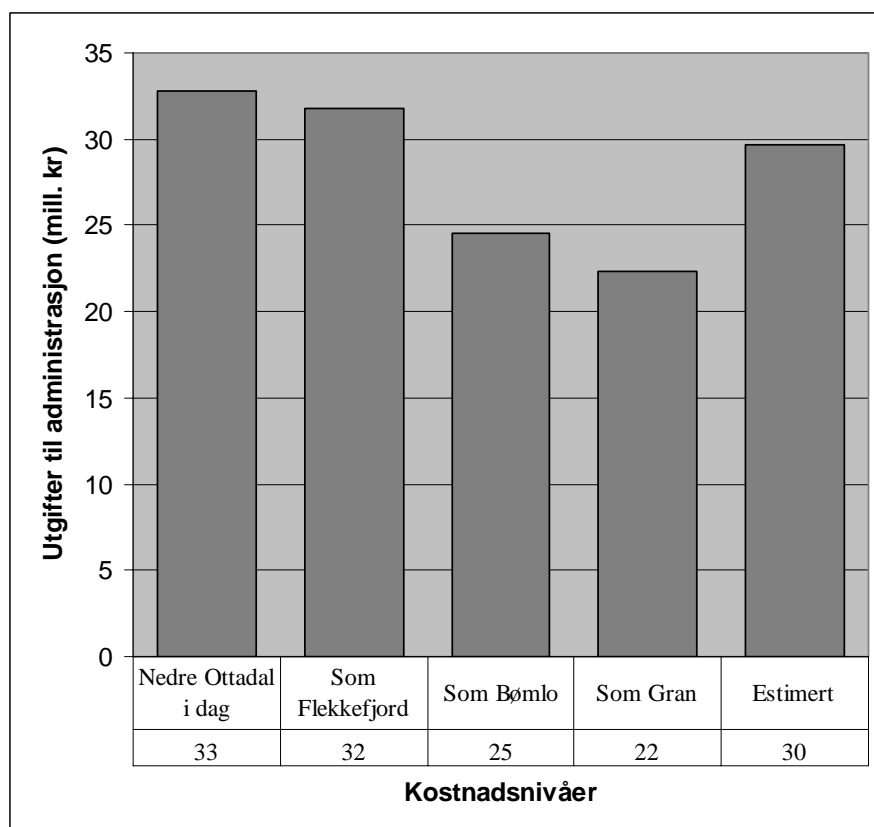
Som tabellen og figuren viser vil Nedre Ottadal få økt sitt rammetilskudd med 5 mill kr hvert år de 10 første åra etter en sammenslåing. Dette utgjør + 1,2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet blir så lite som det går an; -6 millioner tilsvarer bortfall av ett basistilskudd. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 1 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør bare -0,2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2005-2019 vil den nye kommunen ha mottatt 56 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

4.6.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 22: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Nedre Ottadal og sammenligningskommuner

	Nedre Ottadal	Flekkefjord	Bømlo	Gran
Innbyggertall	9888	8918	10815	13095
Indeks bundne kostnader	0,98	0,89	0,86	0,85
Indeks korrigerede inntekter	0,77	0,84	0,84	0,83
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	3319	3214	2482	2257



Figur 17: Administrasjonsutgifter i Nedre Ottadal med alternative kostnadsnivåer pr innb.

Vi sammenligner Nedre Ottadal med tre kommuner med lignende innbyggertall og sammenlignbare indekser for bundne kostnader og korrigerede inntekter. Innsparingspotensialet i forhold til hva Flekkefjord, Bømlo og Gran bruker på administrasjon er på mellom 1-11 mill kr. Gran er den kommunen som administreres billigst av de tre. I forhold til de estimerte administrasjonskostnadene til denne kommune størrelsen (jfr. Figur 3) er innsparingspotensialet på 3 mill kr ved en sammenslåing til Nedre Ottadal kommune.

4.7 Dovrefjell kommune



Tabell 23: Noen kommunekarakteristika Dovrefjell

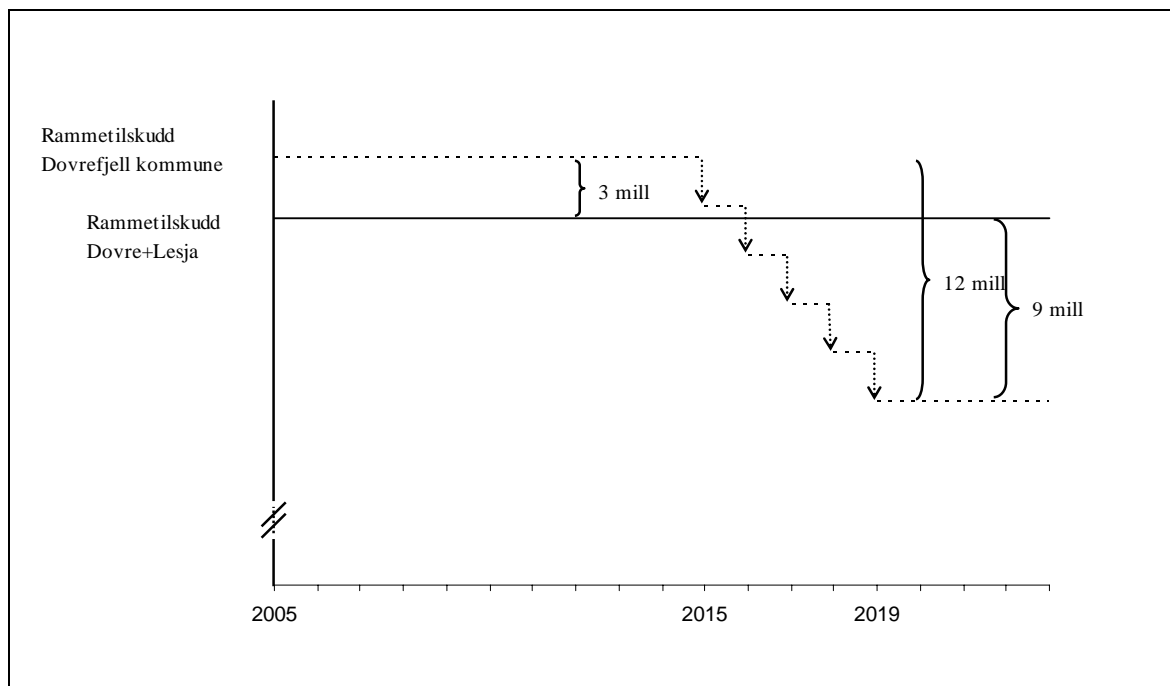
Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et landssnitt på 100 % ('03)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0511	Dovre	2883	1366	128555	78 %	3348
0512	Lesja	2209	2257	117330	81 %	3348
Dovrefjell		5092	3623	245885	79 %	6696

Dovrefjell kommune får 5000 innbyggere spredd på et areal som ville gjort kommunen størst blant dagens sørnorske kommuner. Kommunen vil være skattesvak med en skatteinntektsprosent på 79 i forhold til gjennomsnittet. Begge de to inngående kommunene mottar i dag regionaltilskudd.

4.7.1 Inntektssystemeffekter

Tabell 24: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Dovrefjell

	Dovrefjell
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	148
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	151
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	139
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+3
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-9



Figur 18: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Dovrefjell

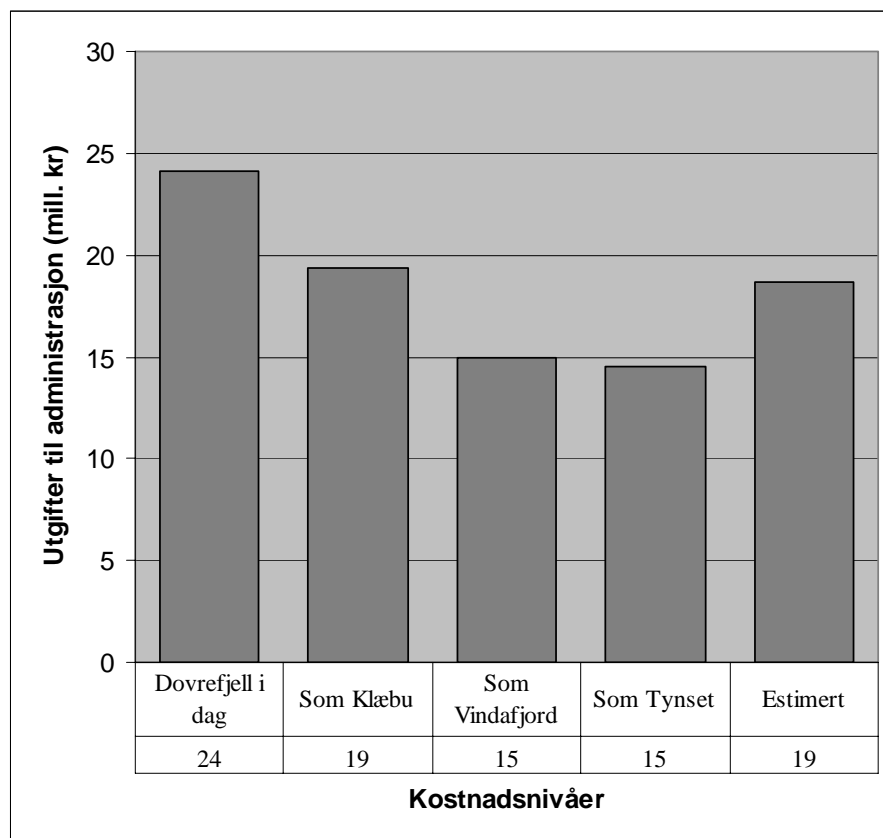
Som tabellen og figuren viser vil Dovrefjell få økt sitt rammetilskudd med 3 mill kr hvert år de 10 første åra etter en sammenslåing. Dette utgjør + 1,2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet for kommunen blir på 12 mill kr og består av ett basis-tilskudd og to regionaltilskudd. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 9 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -3,7 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2005-2016 vil den nye kommunen ha mottatt 31 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

4.7.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 25: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Dovrefjell og sammenligningskommuner.

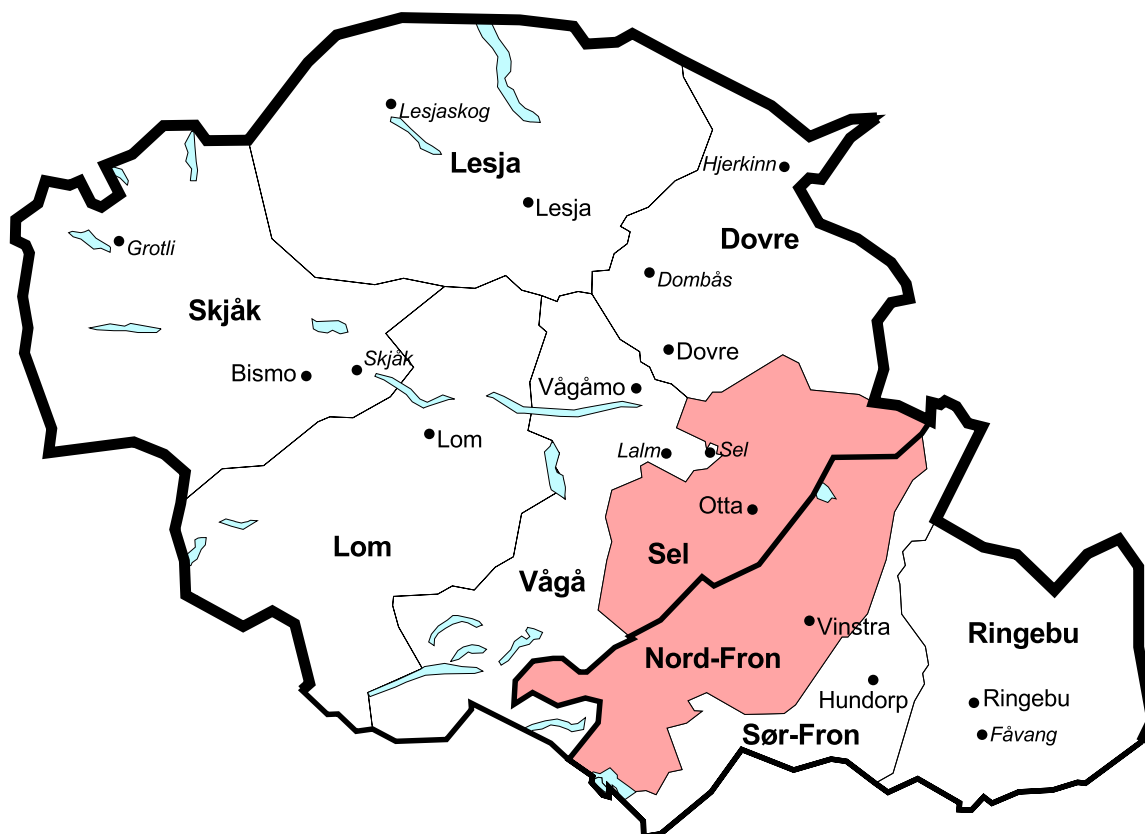
	Dovrefjell	Klæbu	Vindafjord	Tynset
Innbyggertall	5092	5261	4756	5463
Indeks bundne kostnader	1,08	1,13	1,08	1,09
Indeks korrigerte inntekter	0,86	0,90	0,73	0,86
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	4734	3807	2930	2856



Figur 19: Administrasjonsutgifter i Dovrefjell med alternative kostnadsnivåer pr innb.

Vi sammenligner Dovrefjell med tre kommuner med lignende innbyggertall og sammenlignbare indekser for bundne kostnader og korrigerte inntekter. Innsparingspotensialet i forhold til hva Klæbu, Vindafjord og Tynset bruker på administrasjon er på mellom 5-9 mill kr. Tynset er den kommunen som administreres billigst av de tre. I forhold til de estimerte administrasjonskostnadene til denne kommuneestørrelsen (jfr. Figur 3) er innsparingspotensialet på 5 mill kr ved en sammenslåing til Dovrefjell kommune.

4.8 Midtdalen kommune



Tabell 26: Noen kommunekarakteristika Midtdalen

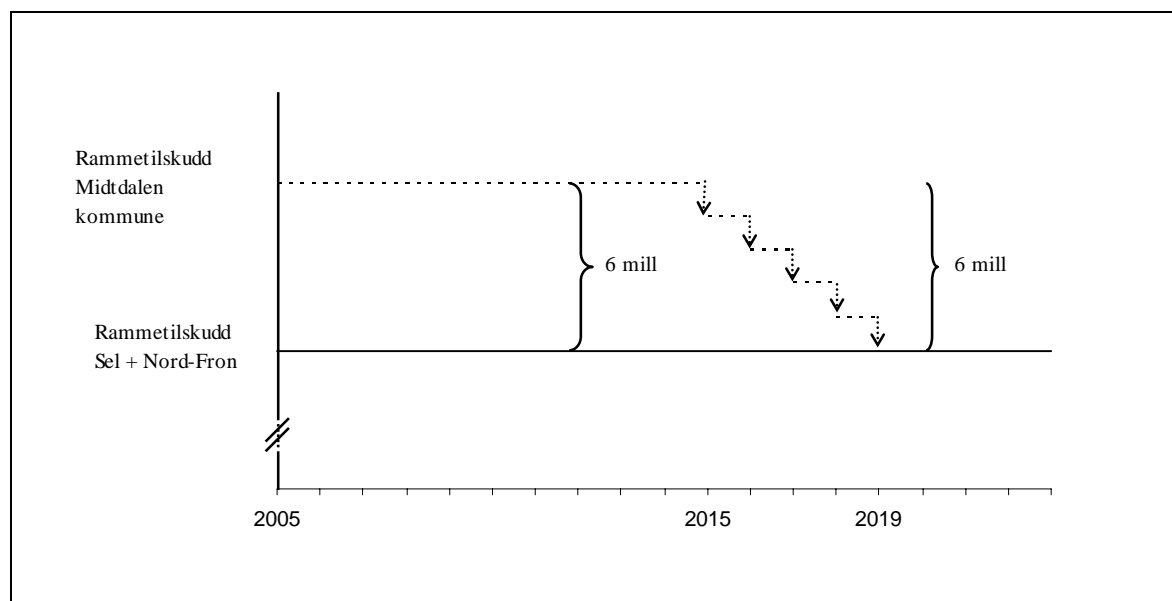
Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et landssnitt på 100 % ('03)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0516	Nord-Fron	5926	1145	246841	97 %	0
0517	Sel	6088	909	257306	72 %	0
Midtdalen		12014	2054	504147	84 %	0

Midtdalen kommune vil få 12.000 innbyggere. Kommunen blir satt sammen av den henholdsvis skattesterkeste og skattesvakeste kommunen i de to regionene. Gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger blir på 84 % av landsgjennomsnittet. Ingen av kommunene mottar regionaltilskudd.

4.8.1 Inntektssystemeffekter

Tabell 27: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Midtdalen

	Midtdalen
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	305
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	311
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	305
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+6
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	0



Figur 20: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Midtdalen

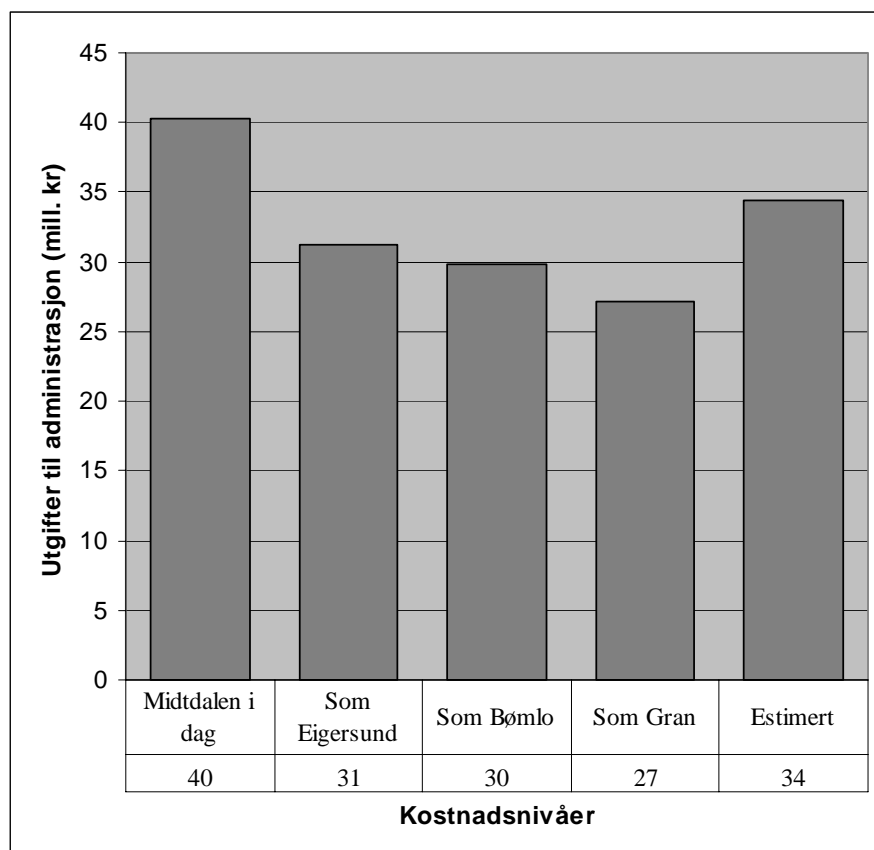
Som tabellen og figuren viser vil Midtdalen få økt sitt rammetilskudd med 6 mill kr hvert år de 10 første åra etter en sammenslåing. Dette utgjør + 1,2 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet for kommunen blir lik minimumsbeløpet på 6 mill kr som tilsvarer ett basistilskudd. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som er likt med det man mottok som enkeltkommuner. På lang sikt vi dermed Midtdalen altså få det samme rammetilskuddet som de to kommunene får pr i dag, og slik sett er denne kommunekonstellasjonen den mest fordelaktige i vårt analysemateriale.

I perioden 2005-2019 vil den nye kommunen ha mottatt 72 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

4.8.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 28: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Midtdalen og sammenligningskommuner.

	Midtdalen	Eigersund	Bømlo	Gran
Innbyggertall	12014	13388	10815	13095
Indeks bundne kostnader	0,91	0,94	0,86	0,85
Indeks korrigerte inntekter	0,85	0,87	0,84	0,83
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	3356	2597	2482	2257



Figur 21: Administrasjonsutgifter i Midtdalen med alternative kostnadsnivåer pr innb.

Vi sammenligner Midtdalen med tre kommuner med lignende innbyggertall og sammenlignbare indekser for bundne kostnader og korrigerte inntekter. Innsparingspotensialet i forhold til hva Eigersund, Bømlo og Gran bruker på administrasjon er på mellom 9-13 mill kr. Gran er den kommunen som administreres billigst av de tre. I forhold til de estimerte administrasjonskostnadene til denne kommunestørrelsen (jfr. Figur 3) er innsparingspotensialet på 6 mill kr ved en sammenslåing til Midtdalen kommune.

4.9 Frya kommune



Tabell 29: Noen kommunekarakteristika Frya

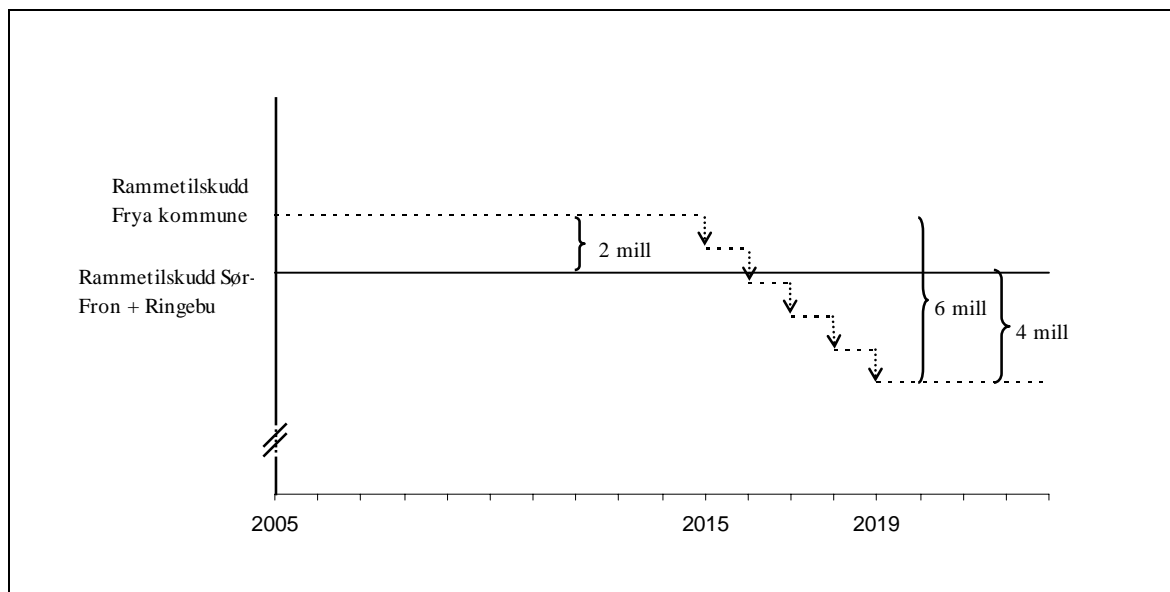
Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et landssnitt på 100 % ('03)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0519	Sør-Fron	3292	733	151209	85 %	0
0520	Ringebu	4611	1250	202858	86 %	0
	Frya	7903	1983	354067	85 %	0

Frya kommune får snaut 8.000 innbyggere og et skatteinntekstnivå på 85 %. Ingen av kommunene mottar regionaltilskudd, siden begge ligger over 3200 innbyggere.

4.9.1 Inntektssystemeffekter

Tabell 30: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Frya

	Frya
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	218
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	220
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	214
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+2
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-4



Figur 22: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Frya

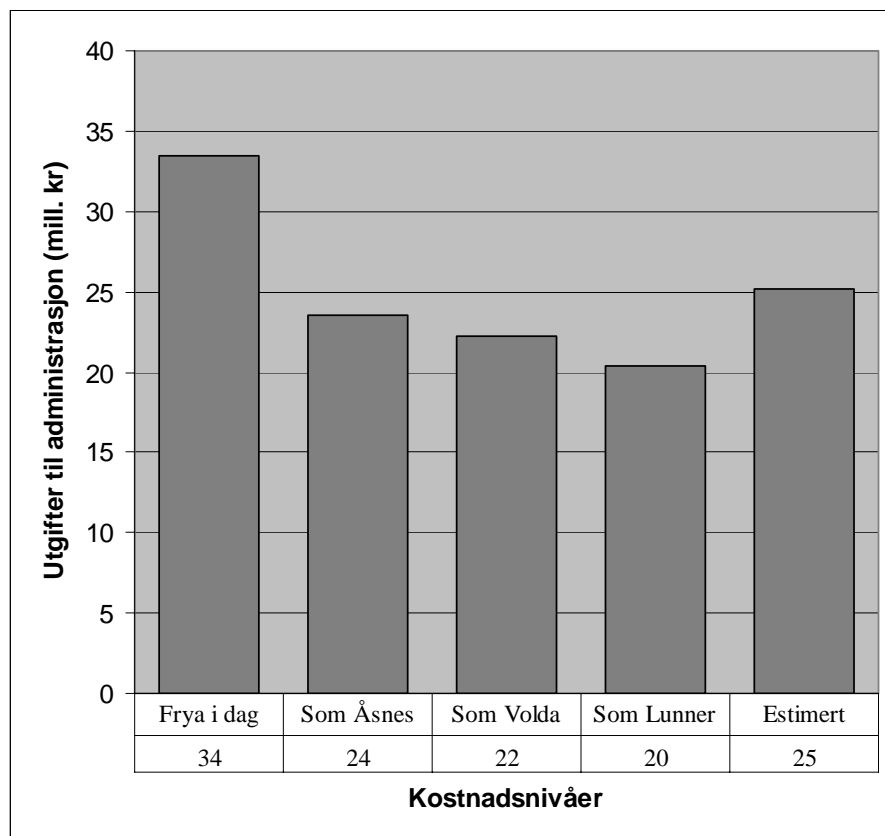
Som tabellen og figuren viser, vil Frya få økt sitt rammetilskudd med 2 mill kr hvert år de 10 første åra etter en sammenslåing. Dette utgjør + 0,6 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet for kommunen er på 6 mill kr – svarende til det ene basistilskuddet som kommunene mister ved en sammenslåing. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 4 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -1,1 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2005-2016 vil den nye kommunen ha mottatt 21 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

4.9.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 31: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Frya og sammenligningskommuner.

	Frya	Åsnes	Volda	Lunner
Innbyggertall	7903	7924	8377	8463
Indeks bundne kostnader	1,03	0,90	0,87	0,84
Indeks korrigerede inntekter	0,87	0,78	0,84	0,81
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	4240	2975	2814	2575



Figur 23: Administrasjonsutgifter i Frya med alternative kostnadsnivåer pr innb.

Vi sammenligner Frya med tre kommuner med lignende innbyggertall og sammenlignbare indekser for bundne kostnader og korrigerede inntekter. Innsparingspotensialet i forhold til hva Åsnes, Volda og Lunner bruker på administrasjon er på mellom 10-14 mill kr. Lunner er den kommunen som administreres billigst av de tre. I forhold til de estimerte administrasjonskostnadene til denne kommune størrelsen (jfr. Figur 3) er innsparingspotensialet på 9 mill kr ved en sammenslåing til Frya kommune.

5 ANDRE FORHOLD DER EN SAMMENSLÅING KAN FÅ ØKONOMISKE EFFEKTER

5.1 Innledning

I kapitlene foran har vi beskrevet hva som skjer med de frie inntektene ved en sammenslåing *gitt det overføringssystemet vi har pr i dag*. Vi har også skissert mulige innsparingspotensial på administrasjon fordi det er på denne "sektoren" at mulighetene for å hente ut stordriftsfordeler kanskje er størst uten at det samtidig går ut over tjenestetilbudet vis a vis befolkningen.

I dette kapitlet skal vi anlegge et mer dynamisk perspektiv på analysen av de frie inntektene og også drøfte hvordan andre pågående prosesser og forhold kan påvirke økonomien i en sammenslåingssituasjon – både for kommunene og innbyggerne.

5.2 Bosettingsmønster og befolkningstall

Folketallsdata er de kriteriene som veier tyngst i inntektssystemet når penger skal fordeles til kommunene. Hva som vil skje med folketallet og bosettingen etter en kommunesammenslåing vil ofte være avhengig av lokale eller spesielle forhold.

I det positive scenariet blir en større kommune mer attraktive som bosted og arbeidssted og bidrar dermed til å demme opp flyttestrømmen fra kommunen og til en styrking også av lokale sentra i den nye kommunen. En forutsetning for en slik utvikling vil være at det genereres nye arbeidsplasser som følge av sammenslåingen og at pendlingsavstandene til disse ikke blir høyere enn ca 60 minutter fra noen kant av den nye kommunen.

I det negative scenariet fører sammenslåingen til at arbeidsplasser forsvinner fra de lokalsamfunnene som bosettingen i dag er forankret i, uten at man får til noen oppdemningseffekt i et nytt kommunesenter. Flyttestrømmen vil skyte fart både fra de enkelte lokalsamfunn og fra kommunen som helhet.

For å ha nærmere grunnlag for å drøfte denne problemstillingen, har vi sett på utviklingen i folketall totalt og tallet på 6-15 åringer i den siste treårsperioden. Skolebarnantallet er viktig fordi dette er det enkeltkriteriet som veier desidert tyngst i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet (ca 30 %).

Tabell 32: Totalt folketall og folketallsendring 2001-2004

	1.1.2001	1.1.2004	Endring 2001-2004
Dovre	2875	2883	+0,3 %
Lesja	2229	2209	-0,9 %
Skjåk	2389	2393	+0,9 %
Lom	2579	2496	-3,2 %
Vågå	3833	3800	-0,9 %
Sel	6228	6088	-2,2 %
Nord-Fron	5948	5926	-0,4 %
Sør-Fron	3337	3292	-1,3 %
Ringebu	4736	4611	-2,6 %
Total	34154	33698	-1,3 %

Tabell 33: Folketall i aldersgruppen 6-15 år 2001-2004

	1.1.2001	1.1.2004	Endring 2001-2004
Dovre	333	358	+7,5 %
Lesja	302	286	-5,3 %
Skjåk	269	276	+2,6 %
Lom	316	314	-0,6 %
Vågå	418	445	+6,5 %
Sel	756	782	+3,4 %
Nord-Fron	698	709	+1,6 %
Sør-Fron	405	418	+3,2 %
Ringebu	556	571	+2,7 %
Total	4053	4159	+2,6 %

Vi ser at folketallet for de 9 kommunene totalt har hatt en nedgang på 1,3 % i den siste treårsperioden. Skjåk og Dovre har hatt en liten vekst, mens de andre kommunene har gått tilbake – Lom har hatt størst tilbakegang med -3,2 %. Når det gjelder skolebarntallet, har kommunene under ett hatt en vekst på 2,6 %, men her varierer det sterkt mellom kommunene: Lesja har -5,3 %, mens nabokommunen Dovre har en vekst på 7,5 %.

Effekten av endrede folketall slår direkte ut på rammetilskuddet det samme året. En reduksjon i totaltallet fører til mindre innbyggertilskudd, noe som kan oppveies – og vel så det – i de kommunene som har en kraftig vekst i barnetallet. Vi har ikke hatt tilgang til prognosetall, men det er klart at dette er to viktige faktorer å følge med på for den som ønsker å forutse hvordan den kommunale økonomien vil utvikle seg – både med og uten kommunesammenslåing.

5.3 Ordinære skjønnsmidler

Når fylkesmennene skal fordele de ordinære skjønnsmidlene, har de tre typer ”regler” å forholde seg til. For det første er det ferdig utregnede kompensasjoner a la den som kom for å kompensere for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift. Disse tallene kommer fra departementet. For det andre har vi pålegg fra departementet om å ta spesielle hensyn i skjønnsutøvelsen, gjerne i forbindelse med reformer eller endringer i inntektssystemet. Og for det tredje har vi de mer generelle retningslinjer for hva fylkesmannen skal legge vekt på, så som generelt vanskelig økonomisk situasjon i enkeltkommuner, uforutsette hendelser eller lignende.

For 2005 mottar alle de 9 kommunene ordnært skjønnsstilskudd, men som vi ser i tabellen under, er det arbeidsgiveravgiftskompensasjonen som utgjør brorparten av summen for mange av kommunene.

Tabell 34: Ordinært skjønnstilskudd 2005. Kilde: Grønt hefte 2005 og Fylkesmannen i Oppland

	Ordinært skjønnstilskudd 2005	Herav kompensasjon for bortfall DAA
Dovre	3500	2859
Lesja	2900	2528
Skjåk	3200	2755
Lom	3800	2836
Vågå	4500	4074
Sel	9000	6664
Nord-Fron	5300	5055
Sør-Fron	4200	3321
Ringebu	6500	4549
Sum	42900	34641

Vi har i våre beregninger av inntektssystemeffekter i kapittel 4 sett helt bort fra endringer i de ordinære skjønnsmidlene som følge av en kommunesammenslåing. Det riktige vil nok være å regne med at skjønnnet vil bli redusert som følge av en sammenslutning, siden skjønnsmidlene i mange fylker lettere tilflytter små enn store kommuner¹⁰. Hvilke utslag man vil kunne få i Oppland ved en kommunesammenslutning, er det vanskelig for oss å gi noe anslag på siden vi ikke kjenner til hvilken tildelingspraksis fylkesmannen i Oppland bruker. Skjønnsmidlene har imidlertid så stor betydning for mange kommuner at de bør søke en avklaring på hvordan utsiktene vil være for disse midlene før et eventuelt vedtak om sammenslåing.

5.4 Kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift

I perioden 2004-2007 skal ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift gradvis avvikles og alle kommuner skal etter hvert trappes opp til høyeste sats. Tabellen under viser hvordan satsen gradvis skal trappes opp for kommuner i ulike virkeområdesoner.

Tabell 35: Opptrapping av de prosentvise satsene på arbeidsgiveravgiften i perioden 2004-2007¹¹

Sone	2003	2004	2005	2006	2007
1	14,1	14,1	14,1	14,1	14,1
2	10,6	14,1	14,1	14,1	14,1
3	6,4	8,3	10,2	12,1	14,1

Kommunene i Nord-Gudbrandsdal ligger i sone 3 og Midt-Gudbrandsdalkommunene i sone 2. Kommunesektoren er lovet kompensasjon for de direkte merutgiftene som følger av avviklingen. Denne kompensasjonen kommer dels via det fribeløpet på kr 270.000, som alle arbeidsgivere får, og dels via skjønnsmidlene i inntektssystemet. De 6 norddalskommunene vil få økt skjønnsmiddelkompensasjon helt fram til 2007, mens midtdalskommunene alt i 2004 er oppe på høyeste sats, og de vil ikke få ytterligere kompensasjon. Tabellen under viser hvor mye penger det er snakk om.

¹⁰ Se f. eks. Sanda, K.G.: "Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein?" Rapport nr 192, TF-Bø 2002. Her blir det påvist at en sammenslåing av de tre kommuner høyst sannsynlig ville føre til en gradvis reduksjon av skjønnnet.

¹¹ Kilde: Kommuneproposisjon 2004 (St.prp. nr 66 (02-03))

Tabell 36: Kompensasjon for avvikling av differensiert arbeidsgiveravgift i 2004¹², 2005¹³ og et estimat for kompensasjonen i 2007 (1000-kr)

	Kompensasjon 2004 Faktisk utbetalt	Kompensasjon 2005 Faktisk utbetalt	Kompensasjon 2007 Estimat
Dovre	1293	2859	5172
Lesja	1090	2528	4360
Skjåk	1155	2755	4620
Lom	1313	2836	5252
Vågå	1883	4074	7532
Sel	3210	6664	12840
Nord-Fron	5055	5055	5055
Sør-Fron	3321	3321	3321
Ringebu	4549	4549	4549
Sum	22869	34641	52701

I 2004 mottok altså de 9 kommunene til sammen 22,9 mill kr, mens summen i 2005 er på 34,6 mill kr. Et estimat for situasjonen i 2007 er at kommunene vil motta 52,7 mill kr.

Her er det åpenbart snakk om betydelige midler for de kommunene det gjelder – ikke minst for de kommunene som ligger i sone 3. *Kronspørsmålet blir hva som vil skje med denne kompensasjonen hvis man slår sammen kommuner på tvers av sonegrensene?*

Etter all sannsynlighet vil den nye kommunen motta det samme som de to enkeltkommunene ville fått. Dette skal jo tross alt være en kompensasjon for *økte utgifter*. Worst-case-scenariet ville være at man får kompensert som om hele den nye kommunen lå i sone 2, og best-case-scenariet ville være at hele den nye kommunen ville bli kompensert som om den lå i sone 3. For sammenslåingskonstellasjonen Midtdalen (Sel+Nord-Fron), som vi har regnet på i kapittel 4.8, ville de tre variantene kunne medføre følgende kompensasjon i 2007:

Tabell 37: Mulige scenarier for DAA-kompensasjon ved sammenslåing av Sel og Nord-Fron

	Midtdalen 2007
Worst-case	10 mill
Sannsynlig	18 mill
Best-case	25 mill

Vi ser at det skiller hele 15 mill kr på de ulike variantene, et beløp av en slik størrelse at det definitivt vil være viktig å få en tydelig avklaring på dette spørsmålet før man beslutter en eventuell sammenslåing.

En annen sak er hva som vil skje med fribeløpet ved en sammenslåing. Her er situasjonen at hver arbeidsgiver bare disponerer et fribeløp på kr 270.000 pr år. Hvis det ikke hadde vært for denne ordningen, ville utgiftene til arbeidsgiveravgift ha økt med inntil 270.000 kr mer per år for hver kommune. Fribelet kan derfor oppfattes som redusert merutgift. Siden ordningen gjelder for den enkelte arbeidsgiver, vil konsekvensen av en sammenslåing, f.eks av de seks kommunene, i Nord-Gudbrandsdal være at det samlede fribelet blir redusert fra 1.620.000 kr til 270.000 kr. Skjønnsmidlene økes ikke isolert

¹² Kilde: Grønt hefte 2004, foreløpig utgave (KRD rundskriv H-24/03)

¹³ Kilde: Fylkesmannen i Oppland

pga. denne effekten, men det vil være naturlig for den sammenslåtte kommunen å påberope seg en slik økning.

5.5 *Hva vil skje med inntektssystemet fra år 2007?*

Som vi også tidligere har nevnt, er ikke inntektssystemet en gitt størrelse som står fast for all framtid. For det første gjøres det endringer i systemet ved hvert statsbudsjett, og i tillegg er det nå satt i gang en prosess som skal ende opp i en hovedrevisjon av systemet fra 2007. Det er nedsatt et Inntektssystemutvalg som innen 1.10.05 skal avgi en innstilling om et revidert system, og utvalget har fått som særlig mandat å vurdere de delene av dagens inntektssystem som fungerer som barrierer for sammenslåing av kommunene – det vil i praksis si basistilskuddet og regionaltilskuddet. Det er i skrivende stund ikke kjent hvilke konklusjoner Inntektssystemutvalget vil trekke i disse spørsmålene, men med kjennskap til begrunnelsen for de to tilskuddene kan man gjøre visse antagelser:

- *Basistilskuddet* har en begrunnelse i *reelle kostnadsforhold* i det norske kommunesystemet. Tilskuddet tar imidlertid som gitt at kommunestørrelse er en *ufrivillig* kostnadsulempe – altså noe kommunene selv ikke kan velge seg bort fra. Dette er en forutsetning som Inntektssystemutvalget nå skal diskutere. I visse deler av landet er bosettingsmønster, avstander og kommunikasjoner av en slik beskaffenhet at kommunesammenslåing neppe har noen hensikt. I andre mer tettbygde og sentrale strøk, er det åpenbart at man godt kunne gjennomført kommunesammenslåinger uten at det ville ha særlige konsekvenser for tjenestetilbudet. Christiansenutvalget, som vurderte kommunestrukturen i 1992¹⁴, prøvde seg på en konkretisering av denne problemstillingen ved å foreslå som prinsipp at ingen innbyggere skulle ha mer en 1 times reiseveg til det eventuelt nye kommunesenteret.
- *Regionaltilskuddet* kom inn som et element i inntektssystemet med en *politisk* begrunnelse. Tilskuddet var ikke foreslått av det faglige utvalget som konstruerte det inntektssystemet som vi har hatt siden 1997, men i forbindelse med Stortingsbehandlingen ble det vedtatt at regionaltilskuddet skulle gis til små, skattesvake kommuner *for at de skulle kunne yte et bedre tilbud til befolkningen enn de ellers ville ha mulighet for etter de objektive kriteriene.*

Med denne bakgrunn er det rimelig å anta at regionaltilskuddet vil være det mest utsatte av de to småkommunetilskuddene når nå utvalget skal vurdere disse. Som kjent er det 4 av de 9 kommunene – alle i Nord-Gudbrandsdal – som i dag mottar regionaltilskudd, mens alle 9 mottar basistilskudd.

¹⁴ NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring

5.6 Endret regional organisering?

Samtidig med diskusjonene om endringer i kommunestrukturen, foregår det en parallell debatt om det regionale nivået, men her er utfallet enda mer usikkert – ja man kan med stor grad av sannhet si at ”alt flyter”. Hovedspørsmålene her er: ”Trenger vi et regionalt nivå?”, ”Hvilke oppgaver skal det ha?” og, i så fall: ”Skal det være underlagt direkte folkevalgt styring?”.

Imidlertid; fylkeskommunene består fortsatt, men etter at sykehusene ble overtatt av staten, har omfanget av tjenesteproduksjonen blitt sterkt redusert og fylkeskommunenes gjenværende to hovedoppgaver er nå regional utvikling og drift av videregående skole. Dette er to oppgaver der store kommuner og regionråd gjør fylkeskommunene rangen stridig – i mange kanter av landet kan de rett og slett tenke seg å ta over disse oppgavene.

Regjeringens svar på denne situasjonen er å evaluere ”den nye” fylkeskommunen, men først i 2008. Dette opplegget kan vanskelig sees uavhengig av det faktum at minst ett av regjeringspartiene helst vil avvikle fylkeskommunen som forvaltningsnivå. I mellomtiden har regjeringen satt i gang forsøk med oppgavedifferensiering og såkalte enhetsfylker. Noen av oppgavedifferensieringsforsøkene svekker den aktuelle fylkeskommunen ved at ansvaret for videregående skole og rusomsorg blir overlatt til kommunene (Asker/Bærum, Båtsfjord, Trondheim), mens andre forsøk kan sees på som en styrking av det regionale nivået gjennom å tilføre nye oppgaver, virkemidler og ansvar (”Fritt fram” i Oppland, BTV-samarbeidet i Buskerud, Telemark og Vestfold).

Parallelt finnes det også mange andre initiativ i debatten. KS har lagt breidsida til for å dele landet inn i 7-8 store regioner. Dette forslaget har støtte blant fylkeskommunene selv og i Distriktskommisjonen. En forutsetning for dette forslaget er imidlertid at de nye regionene tilføres langt mer makt og myndighet fra Staten – noe som langt fra er selvsagt. Ellers finnes det også talsmenn både for å opprettholde dagens fylkeskommuner med noen mindre grensejusteringer, overlate den regionale makta til en statlig ”guvernør” og en rein tonivåmodell der man bare har stat og kommuner.

Som man skjønner er det ikke lett å forutse hva konsekvensene for kommunene vil være av denne uklare debatten. Man kan nesten være fristet til å si at det beste vil være å glemme den helt, hvis det ikke hadde vært for at utfallet vil få betydning for hva slags type kommuner vi er best tjent med for fremtiden. De oppgavene som i dag løses av fylkeskommunene er reelle og må tas over av noen hvis det regionale nivået blir helt borte. Når det gjelder videregående opplæring og regional utvikling er kommunene den klareste kandidaten til å overta ansvaret, men da er dagens kommuneenheter for små i mange deler av landet. Hvis utfallet av ”den regionala røran”¹⁵ blir å erstatte dagens fylkeskommuner med større og sterkere regioner, ligger det bedre til rette for å ha kommunale enheter av en mindre størrelse – om enn ikke i dagens antall.

¹⁵ Svensk uttrykk som etter hvert ble brukt om en tilsvarende uoversiktlig regiondiskusjon i Sverige på slutten av 1990-tallet

5.7 *Delvis dekning av engangskostnader og ”gulrøtter”*

I medhold av § 15 i Inndelingslova gir staten delvis kompensasjon for engangskostnader som er direkte knytta til sammenslåingsprosessen. Ved de siste kommunesammenslutningene har praksis vært at kommunene, basert på en skjønnsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 prosent av nødvendige engangskostnader – som for eksempel ombygging av eksisterende bygningsmasse, nytt telefonsystem, nettverk etc, men også til prosessiltak for å spleise sammen organisasjonene. Kommunene får også fritak for dokumentavgift og tinglysningsgebyr ved overføring av eiendommer og materiell til den nye kommunen. Staten har også hatt som praksis å tilby noen økonomiske ”gulrøtter” til breibånd, bruer og andre infrastrukturiltak til kommuner som slår seg sammen frivillig. Disse gulrøttene er nå imidlertid blitt datostemplet – Kommunal og regionaldepartementet har i et notat av 18.1.05¹⁶ satt en frist der det heter at sammenslutningsvedtak må være fattet i kommunestyret innen 1.7.05 for at den nye kommunen skal få særskilte bevilgninger til slike formål.

5.8 *Hva med de ansatte?*

De ansatte sin situasjon ved en kommunesammenslåing vil avhenge av hva man ønsker å oppnå ved en kommunestrukturændring. Hvis endringa blir gjennomført for å spare penger, er det neppe til å unngå at det slår negativt ut for tallet på arbeidsplasser og de ansattes situasjon. Dersom målet er å utnytte de eksisterende ressursene på en bedre måte gjennom kvalitetsheving og mer satsing på tjenesteproduksjon, kan dette åpne for nye utfordringer og utviklingsmuligheter for de ansatte.

Den påviste reduksjonen i rammetilskudd etter 10-15 år for flere av de nye kommunekonstellasjonene i Midt- og Nord-Gudbrandsdal, vil peke i retning av at tallet på arbeidsplasser må reduseres på noe sikt. I starten vil det imidlertid være ressurser til å opprettholde eller endog øke arbeidsstokken.

Utfordringen for en ny sammenslått kommune blir å få de ansattes tilslutning til velvillig å være med på en omorganiseringsprosess over 10-15 år som for mange kommunekonstellasjoners vedkommende vil ende opp med mindre overføringer og en fare for at dette kan føre til færre arbeidsplasser i den nye kommunen.

5.9 *”Samfunnsregnskap” ved en sammenslåing*

Opgaven vår i denne rapporten har vært å analysere effekter av kommunesammenslåing på den *kommunale økonomien*. Men det er selvsagt at en sammenslåing også vil ha ringvirkninger for samfunnslivet ellers og den enkelte innbygger. Prosjektet vårt gir ikke rom for skissering av et totalt ”samfunnsregnskap” ved en sammenslåing av kommuner i Midt- og Nord-Gudbrandsdal. Dette er komplekse og dels politisk betonte spørsmål med både pluss- og minussider, og det er ikke alltid lett å si hva summen av dette regnestykket vil

¹⁶ ”Økonomiske rammebetingelser knyttet til kommunesammenslutninger”. Notat, KRD 18.1.05. (http://odin.dep.no/filarkiv/234542/Okonomiske_rammebetingelser_kommunesammenslutninger.doc)

ende opp i. Likevel skal vi i dette avsnittet drøfte noen aktuelle problemstillinger og bringe til torgs både argumenter for og i mot en sammenslåing.

5.9.1 Bortfall av viktige lokale arbeidsplasser, kommer det nye isteden?

Et av formålene med en sammenslåing er å hente ut stordriftsfordeler i den kommunale administrasjonen – det vil i praksis si å redusere antall kommunalt ansatte. Ofte vil dette kunne gå ut over personer med høyere utdanning, mennesker som ikke sjelden fungerer som viktige ressurspersoner også ellers i lokalsamfunnet. Sett fra et ”objektivt” samfunnsmessig perspektiv er det riktig med så effektiv tjenesteproduksjon som mulig. Sett fra det lokale perspektivet vil slik effektivisering ikke være så positivt siden viktige arbeidsplasser i lokalmiljøet forsvinner. Hva som skjer med de som besitter disse arbeidsplassene i neste omgang kan man bare spekulere i. Den negative varianten er at de vil flytte eller bli gående arbeidsledige. Men det er også de som hevder at en ”fristilling” av denne, ofte høykompetente, arbeidskraften vil være nettopp det et lokalsamfunn trenger for å skape nye arbeidsplasser. Det avgjørende for utfallet av denne prosessen vil være hvor rotfaste de aktuelle personene er, og hvilken støtte og muligheter de får for å starte ny virksomhet i sitt lokalmiljø.

5.9.2 Hva skjer med lokaldemokratiet?

Vi har tidligere vært inne på at en kommunesammenslåing også vil fordre en effektivisering av de politiske organene. I klartekst betyr dette at man forutsetter at en sammenslått kommune kan styres av færre politikere enn enkeltkommunene hadde til sammen. Dette innebærer at makt vil bli samlet på færre hender, at hver grend i den nye kommunen ikke lenger kan forvente å bli representert og at mindre partier kanskje vil ha problemer med å komme med i kommunestyret. Mange vil se på dette som en sterk svekkelse av lokaldemokratiet. På den annen side vil man kanskje gjennom en reduksjon av antallet politikere få rom for en mer profesjonalisert politikerrolle som disponerer over større ressurser og blir dyktigere til å ivareta kommunens interesser utad. Det er ikke gitt at det ene er verre enn det andre. Man skal være forsiktig med å konkludere med at lokaldemokratiet ”forsvinner” ved en kommunesammenslåing. Store kommuner har også et lokaldemokrati, men kanskje en *annen type* lokaldemokrati enn det de små kommunene er vant til. Hvilken verdi tror man mest på? Det nære og lokale, eller det større og mer profesjonaliserte?

5.9.3 Bedre, men vanskeligere tilgjengelig tjenester?

En annen av hovedhensiktene med å slå sammen mindre kommuner er å få til bedre tjenester for befolkningen gjennom etablere større og mer kompetente tjenesteenheter, som kan forbedre rettsikkerheten og gjøre det lettere å rekruttere nøkkelpersonell. (Nå har vi tidligere vist at dagens inntektssystem har en slik innretning at mange kommuner på sikt vil få mindre penger ved en sammenslåing, og det vil ikke være usannsynlig at dette vil gå ut over tjenesteproduksjonen, men la oss se bort fra dette i denne omgang). Større enheter som skal fungere som attraktive arbeidsplasser for kompetente arbeidssøkere, vil ofte ford-

re at tjenesten blir samlet og sentralisert, noe som i neste omgang fører til lengre reiseavstander for befolkningen. Det er også en fare for at tjenestene kan oppleves som mindre ”skreddersydde”. Delvis vil denne ulempen kunne kompenseres ved økt bruk av IKT-løsninger, men mange kommunale tjenester er likevel av en slik karakter at personlig oppmøte er nødvendig. Dermed kan vi skissere et nytt dilemma som man må ta politisk stilling til: Hva er viktigst for innbyggerne – at tjenesten er lokalisert i nærmiljøet eller at den har høyere kompetanse, men ligger mer sentralisert?

5.9.4 Økte reisekostnader for befolkningen og de ansatte

En kommunesammenslåing gir kommunene mulighet til å hente ut stordriftsfordeler gjennom å lage større tjenesteenheter innen administrasjon, teknisk sektor, grunnskole og omsorgssektoren. To rapporter fra SSB¹⁷ viser for eksempel at to ulike kommunestrukturalternativer, som hver består av langt færre kommuner enn i dag, kan gi en årlig kostnadsbesparelse på landsbasis på hhv. 2,7 og 4,1 milliarder 2001-kroner. Det er imidlertid reist kritikk mot disse beregningene, spesielt i Høyen m.fl. (2003)¹⁸, som hevder at innsparingsmulighetene vil bli spist opp av økte transportutgifter både for private husholdninger og for kommunalt ansatte, som følge av økt sentralisering. Myrvold og Toresen (2003)¹⁹ synes også det kan være grunnlag for å hevde at innsparingspotensialet er overdrevet – i hvert fall på kort sikt. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere substansen i denne kritikken, men det er åpenbart at deler av de kommunale innsparingene vil bli veltet over som større private kostnader for innbyggere og de kommunalt ansatte. Om hele den kommunale innsparingen vil bli veltet over som økte individkostnader, er imidlertid tvilsomt.

5.9.5 Kommunestørrelse og evne til samfunns- og næringsutvikling

Et mye brukt argument for sammenslåing av små kommuner er at større enheter vil ha mer kraft og evne til å utvikle lokalsamfunnene når det gjelder næringsarbeid, planlegging og miljøvern. Dette perspektivet hviler på det faktum at disse utviklingsrollene stiller nokså høye krav til kapasitet og kompetanse i kommuneadministrasjonene. På den andre sida finnes det også mange eksempler på at små kommuner er dyktige til å drive utviklings- og næringsarbeid. Nærhet mellom lokale myndigheter og innbyggere kan skape motivasjon og engasjement til næringsutvikling, og små kommuner er ofte fleksible nok til å gi rom for utradisjonelle og nye løsninger. Når det gjelder *resultat* av utviklingsarbeid er det forskingsresultat²⁰ som viser at de kommunene som peker seg mest positivt ut – uavhengig av størrelse – er de som har aktive entreprenører sentralt plassert i tiltaksarbeidet.

¹⁷ Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002): Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapport 2002/15. Statistisk sentralbyrå.

Langørgen, A. og R. Aaberge (2003): Sammenslåing av kommuner: Gevinster å hente. Samfunnsspeilet nr 2/2003, Statistisk sentralbyrå, Oslo

¹⁸ Høyen, K.G., T.A. Fløtre, T. Årethun og C. Aall (2003): Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur og transport. VF-rapport 8/2003, Vestlandsforskning, Sogndal.

¹⁹ Myrvold, T.M. og J. Toresen (2003): Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon. I Hansen (red.) (2003): Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag. NIBR-rapport 2003:10, Oslo.

²⁰ Bukve m.fl. (1991): Kommunestruktur og tiltaksarbeid. Rapport 19. Vestlandsforskning

5.9.6 Vær obs på mulige friksjonskostnader!

Et hvert forslag om kommunesammenslåing vil generere motstand fra personer eller grupper som vil mene at en sammenslåing er et dårligere alternativ enn å opprettholde gamle kommuner. Etter tidligere runder med kommunesammenslåing, både på 60- og 90-tallet, kan vi slå fast at de fleste sammenslåtte kommunene nå fungerer godt. Men vi har noen unntak. Noen få steder i landet ble kommuner delt igjen – bl.a. ble Sør- og Nord-Fron på nytt skilt i 1977. I tillegg har vi helt opp til våre dager hatt kommuner med sterk strid mellom gamle kommunedeler – opptil 40 år etter sammenslåingen. Striden kommer til uttrykk gjennom egne politiske kommunedelslister, strykningsaksjoner osv. Det man kan slå fast er at slik strid kan føre til stor friksjonskostnader gjennom delt administrasjon, dobbel utbygging av tjenestefasiliteter og generelt mye energibruk på intern strid framfor felles utvikling av den nye kommunen. Man bør generelt legge stor vekt på å unngå å komme i en situasjon der friksjonskostnadene blir store ved en kommunesammenslåing. Da kan det være lurt å droppe sammenslåingen. En undervurdering av disse kostnadene kan føre til at en sammenslåing som i utgangspunktet så ut til å være ”riktig” blir ”feil”.

6 ALTERNATIV TIL KOMMUNESAMMENSLÅING

Av arbeidsgruppa for prosjektet er vi også bedt om å komme med noen generelle betraktninger omkring interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslåing i Midt- og Nord-Gudbrandsdal. Vi vil utvide denne drøftinga og også kort presentere ulike alternative organiseringer som i dag er framme i debatten knyttet til kommunestruktur. Men først til det eksisterende interkommunale samarbeidet:

6.1 *Status for interkommunale samarbeidstiltak i Midt- Gudbrandsdal og Nord- Gudbrandsdal*

Via vår kontaktperson i arbeidsgruppa har vi fått tilsendt en oversikt over det eksisterende samarbeidet som de 9 kommunene deltar i. Oversikten er utarbeidet med bakgrunn i oppgaver innhentet fra den enkelte kommune i september 2004.

Kommunale samarbeidsområder Midt-Gudbrandsdal:

- Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal.
- Rådmannsutvalget.
- Interkommunalt renovasjonsselskap
- Frya Renseanlegg (handtering av kloakk fra de tre kommunene).
- Interkommunal brannordning.
- Interkommunal PP- tjeneste. (Renovasjon, renseanlegg, brannordning og PPT har felles representantskap)
- Samarbeid om utvikling av breiband (her er også Øyer kommune med), i samarbeid med Gudbrandsdal Energi as.
- Kommunene i Midt-Gudbrandsdal har starta IKT- kartprosjekt sammen med Gudbrandsdal Energi as.
- Samarbeid om ungdomsarbeid. Prosjekt barn og unge i Midt-Gudbrandsdal.
- Innkjøpsordning.
- Felles personalregler ved etablering av interkommunale samarbeidstiltak
- Revisjonsdistrikt sammen med Sør-Gudbrandsdal .
- Sør-Fron og Ringebu har samarbeid på skatteområdet.
- Sør-Fron og Nord-Fron har samarbeid om legevakt.
- Sør-Fron og Nord-Fron har samarbeid om Fron kulturskole.

Kommunale samarbeidsområder Nord-Gudbrandsdal:

- Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal
- Rådmannsutvalget.
- Felles revisjonsdistrikt
- Interkommunalt renovasjonsselskap
- Samarbeid om arbeidsgiverkontroll
- Samarbeid om psykologstilling PP- tjenesten
- Museet i Nord-Gudbrandsdal
- Felles rusmiddelprosjekt for samordning og kompetanseheving i arbeidet
- IKT-prosjekt, med mål å utvikle felles plattform, Regiondata.
- Felles innkjøpsordning

- Ungdommens kulturmønstring
- Felles profileringsprosjekt
- Lesja og Dovre har samarbeid om brann, jordmortjeneste, musikkskole og legevakt, om PP- tjeneste og miljøstasjon. Lesja og Dovre har 4 felles formannskapsmøter hvert år.
- Vågå, Sel og Dovre har samarbeid om ungdomsmusical.
- Sel og Vågå har samarbeid om legevakt, felles kulturkalender og felles bygdebok-prosjekt
- Vågå, Lom og Skjåk har samarbeid om skogbruk, og om brann i Finndalsområdet. Noe samarbeid om lærertilsettinger.
- Lom og Skjåk har samarbeid om brann, legetjeneste og it- tjenester, pp-tjeneste, psykiatritjeneste og jordmortjeneste

Kommunale samarbeidsområder for begge regioner:

- LABAN A/S. Laboratorievirksomhet, tidl. En del av næringsmiddeltilsynet. Ringebu ikke med.
- Flyktningearbeid, samarbeid på uformell basis mellom kommuner som tar imot.
- Kompetanseutvikling grunnskole
- Nord- Fron, Vågå og Sel er med i felles kommunenettverk for effektivisering og fornyelse ved bruk av bl.a. KOSTRA-data.

Eksempler på samarbeidsområder under planlegging/iverksetting:

Ringebu og Sør- Fron:

- Barnevern (vedtatt)
- Landbrukskontor (vedtatt)
- Regnskap og skatt (vedtatt)
- Utvikling – næring og miljø (vedtatt)

Vågå og Sel:

- Barnevern (vedtatt)
- Landbrukskontor (vedtatt)
- Planarbeid

6.2 *Kommentarer til dagens interkommunale samarbeid*

Oversikten pr september '04 viser for det første at kommunene i de to regionene har etablert hvert sitt regionråd – der den politiske ledelsen i alle kommunene møtes for å diskutere samarbeidssaker. Begge regionrådene har også administrative ressurser som bidrar til å holde framdrift i utvikling av samarbeidsprosjektene. Det enkelte tjenestesamarbeidet er gjerne organisert som et ”§27-samarbeid”²¹ der man overlater til et eget styre å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Utover dette virker det som om begge regioner har etablert en bred portefølje av samarbeidsordninger, men primært innenfor områder som også mange andre kommuner har funnet det tjenlig å samarbeide om. Typiske eksempler her er tjenester med klare stor-driftsfordeler som renovasjon, vann/avløp, brann, næringsmiddeltilsyn og innkjøp; kompe-

²¹ Kommunelovens § 27 om interkommunalt samarbeid.

tanssekrevende tjenester som PPT, IKT og spesialiserte helsetjenester; og statlig pålagte samarbeid som revisjon.

Blant eksemplene på samarbeid som er under planlegging/iverksetting i 2x2 kommuner, finner vi to nyere samarbeidsområder som mange andre kommuner nå også prøver ut: barnevern og landbruk. Samarbeid innen barnevern er spesielt fordi det krever forsøksinntak fra Barnevernsloven hvis man ønsker overføring av myndighet til et interkommunalt kontor. Regnskapssamarbeid og samarbeid innen utviklingsoppgaver er spennende nye eksempler, særlig fordi disse områdene tenderer inn mot viktige kjernevirksomheter for kommunene – økonomi og fysisk utvikling. Hvis man får slike samarbeidstiltak til å fungere, rykker man definitivt opp i en annen ”samarbeidsdivisjon”.

Ut i fra disse kjennetegnene virker det som om de to regionene ønsker å utvikle samarbeidet fra det mer pragmatiske til en *strategisk kommuneallianse* der regionrådene spiller en mer aktiv rolle i å utvikle stadig nye samarbeid. Vi skal i avsnittet under plassere denne samarbeidsmodellen i forhold til andre modeller.

6.3 *Ulike alternative modeller for samarbeid og sammenslåing*

Det er i løpet av den pågående KS-debatten om kommunestruktur og samarbeid brakt fram flere alternative modeller for samarbeid og sammenslåing. Disse har ulike implikasjoner hva angår demokrati og effektivitet. Noen av dem har lenge vært i bruk blant norske kommuner, andre er under utprøving i ulike forsøk, mens noen av modellene bare er forslag som ikke har vært prøvd i praksis ennå. Mulighetsrommet er som følger²²:

- *Pragmatisk interkommunalt samarbeid* innebærer at kommunene samarbeider med en eller flere nabokommuner om de tjenestene som synes fornuftige, uten noen klar overordnet plan eller styring av hvor man vil med samarbeidet, eller hvem man samarbeider med.
- *Strategisk kommuneallianse* betyr at en fast krets av kommuner går inn i en mer aktiv prosess for å utvikle samarbeidsløsninger på viktige og strategiske områder. Styringen av slike strategiske allianser er fortsatt konsensusbasert og makten er fortsatt basert i det enkelte kommunestyre, men siden det ligger tydelige strategier bak, ”bindes man sterkere til masta”, og samarbeidet blir dermed mer robust. De strategiske kommunealliansene har som regel en liten administrasjon, men overlater drift av de fleste samarbeidstiltakene til kommunene selv, eventuelt til en vertskommune. Det virker som om de respektive regionrådssamarbeidene i Midt- og Nord-Gudbrandsdal har en karakter som gjør at de kan defineres som strategiske kommuneallianser.

²² Det følgende er dels hentet fra, dels inspirert av: Agenda/Econ: ”Ny kommunestruktur på Øvre Romerike?” (2004), Møreforskning Volda: ”Kommunestruktur Romsdal og Nordmøre” (2004), NOU 2004:19 ”Livskraftige distrikter og regioner” (Distriktskommisjonen), Agenda: ”Tid for grenseoppgang?” (Nedre Romerike) (2004) og ulike publikasjoner fra Telemarksforskning-Bø.

- *Samkommune* innebærer etablering av en egen juridisk enhet på overkommunalt nivå med ansvar og beslutningsmyndighet over mange oppgaver. Samarbeid etter samkommuneprinsippet betyr at kommunene frasier seg ansvaret for de oppgavene som samkommunen skal løse. Samkommunen styres av regionale politikere som velges av hvert kommunestyre. Den er indirekte finansiert og har en egen administrasjon for å ta hånd om oppgavene. Modellen krever forsøksstatus. Forsøk med en samkommune er i gang i Innherred (Verdal og Levanger). *Særkommuner* er en variant av samkommunemodellen, men der bare en enkelt kommunal oppgave blir overlatt til et eget styre som da får det fulle ansvaret for denne oppgaven. Man kunne for eksempel forestille seg at noen kommuner gikk sammen om å opprette en særkommune for vegvedlikehold i de deltakende kommunene, og at man overlot penger og alt ansvar for denne oppgaven til et eget særkommunestyre.
- ”Tradisjonell” *kommunesammenslåing* av to eller flere generalistkommuner for å hente ut stordriftsfordeler og utviklingspotensiale. Denne løsningen er ”enkel” i den forstand at man med et grep etablerer klare ansvarsforhold og politiske styringsstrukturer uten behov for nye konstruksjoner a la regionråd eller samkommunestyre. Ulempen vil kunne være at identitet og andre verdier som er knyttet de gamle kommunene, vil miste sin betydning eventuelt at det oppstår ødeleggende strid mellom de gamle kommunene.
- *Regionkommune* er et begrep som er blitt brukt av flere instanser i det siste, men med ulikt meningsinnhold. Felles for alle meningsbærere er at de ser for seg en kommunesammenslåing innen det som av SSB er definert som økonomiske regioner (eller ABS-regioner – arbeids-, bo- og serviceregioner). SSB har delt inn landet i 89 slike, og vi vil da få nokså store kommuner som vil ha kapasitet til å ta på seg store oppgaver. I dette perspektivet blir fylkeskommuner, eller noen annet mellomnivå, definitivt gjort overflødig. Vis a vis omverdenen vil en regionkommune fremstå som en juridisk enhet. Noen (bl.a. mindretallet i Distriktskommisjonen) ser for deg at primærkommunene opprettholdes som et underkommunalt nivå med selvstyre over basisoppgaver (som bydelene i Oslo), mens andre (bl.a. Møreforskning) nøyer seg med å vise til at så store enheter som regionkommuner må utvikle organisatoriske og politiske måter å arbeide på som sikrer både lokale og regionale interesser. I SSB’s inndeling utgjør Nord-Gudbrandsdal og Midt-Gudbrandsdal hver sin økonomiske region, og vi ville dermed få to regionkommuner i Gudbrandsdalen hvis dette alternativet ble valgt.

6.4 Økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid gjør det mulig å hente ut stordriftsfordeler samtidig som de samarbeidende kommunene fortsatt kan bestå som egne enheter. Med dagens inntektssystem får man da ideelt sett fordelene av å kunne beholde småkommunetilskuddene, og samtidig spare inn på utgiftene som om man var en større enhet. Det er imidlertid ikke selvsagt at det er dette som skjer. Stordriftsfordelene med samarbeid kan bli spist opp ved at mer

ressurser blir brukt til et interkommunalt tilleggsbyråkrati, ved økte reiseutgifter og ved svakere politisk kontroll med samarbeidstiltaket eller samkommunen.

For at man skal hente ut også de økonomiske fordelene av et interkommunalt samarbeid er det derfor viktig at det etableres en del styringsprinsipper og praktiske budsjett rutiner som gjør at man får tilstrekkelig god kontroll over økonomien i det enkelte samarbeidstiltak/samkommune. Telemarksforsking-Bø har laget forslag til slike rutiner for en strategisk kommuneallianse i Midt-Telemark²³.

7 AVSLUTNING

I denne rapporten har vi fokusert på økonomiske konsekvenser for kommunene av eventuelle kommunesammenslåinger i Midt- og Nord-Gudbrandsdal. Som eksempel har vi påvist at en stor Nord-Gudbrandsdal kommune i perioden 2005-2017 vil motta 275 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum, mens kommunen etter dette vil tape overføringskroner på å slå seg sammen. Det politiske spørsmålet man må stille seg er om inntektsveksten på kort sikt sammen med de nye mulighetene man måtte se som en sammen slått kommune, står i forhold til den relativt store inntektssvikten og eventuelle andre ulemper på lang sikt.

Eksempelet illustrerer at fakta om økonomi er viktig for å kunne føre reelle diskusjoner om kommunesammenslåing, men samtidig er det klart at slike debatter bør fokusere på langt flere temaer enn bare økonomi. Hvordan en kommunesammenslåing vil virke på befolkningsutvikling, muligheter for næringsutvikling, kvaliteten i tjenesteproduksjonen, rekrutteringsmulighetene, lokaldemokratiets stilling og identitetsfølelsen blant folk, er kanskje vel så viktige spørsmål. Likeså vil diskusjonene i Midt- og Nord-Gudbrandsdal måtte forholde seg til hva som skjer i naboregionene og i kommune-norge for øvrig. Hvis alle andre kommuner slår seg sammen til store regionkommuner, vil de 9 kommunen ikke kunne være upåvirket av det. Ikke minst vil det ha betydning hvilket kommunesystem staten ønsker å forholde seg til – det er allerede fra den sittende regjering antydning en mulig differensiering av kommunale oppgaver avhengig av hvilken evne den enkelte kommunene har til å håndtere disse.

Det er spesielt utfordrende at kommunesammenslåingsdiskusjoner – i Midt- og Nord-Gudbrandsdal, som i andre deler av landet – skal føres samtidig som man vet at viktige rammebetingelser for diskusjonen kan bli endret i løpet av relativt kort tid. Vi tenker her særlig på revisjonen av inntektssystemet og på spørsmålet om organiseringen av mellomnivået i norsk forvaltning.

Resultatene i vår rapport kan derfor vise seg å være uaktuelle om et par års tid, men enn så lenge er det dette man har å holde fast i – i en kommuneverden i forandring.

²³ Sanda og Lie: Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjett rutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark. A-rap 19/2003. Telemarksforsking-Bø.