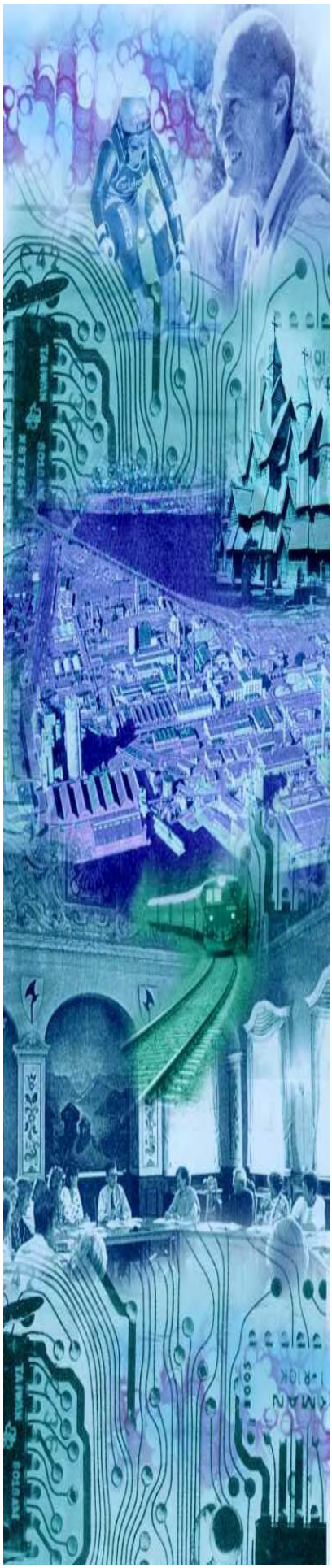


Økonomiske effekter av en kommune-sammenslåing i Midt-Telemark

Av

Trond Erik Lunder

og

Karl Gunnar Sanda

Telemarksforsking-Bø

TF-notat nr 3/2005
8. februar 2005

© Telemarksforsking-Bø 2005
TF-notat nr. 3/2005
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 120,-

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

FORORD

Dette notatet er utarbeidet i på oppdrag fra KS Telemark i forbindelse med kommunestrukturprosjektet ”Fremtidens kommuner – med ansvar for egen utvikling”. Oppdragsgiver har vært Torunn Hovde Kaasa, som er prosjektleder for strukturprosjektet i Buskerud, Telemark og Vestfold.

Notatet drøfter noen utvalgte tema knyttet til kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid i Midt-Telemarkregionen. Kontaktperson fra regionen har vært Hans Sundsvalen, som er leder av Midt-Telemarkrådet og ordfører i Sauherad. Ved siden av dette notatet, som blir utdelt til alle kommunestyrerepresentantene i Nome, Bø og Sauherad, blir resultatene presentert på møte i Midt-Telemarktinget på Årnes 9. februar 2005. Midt-Telemarktinget består av formannskapene i de tre kommunene.

Notatet er skrevet av Trond Erik Lunder og Karl Gunnar Sanda med sistnevnte som prosjektleder. Telemarksforskingskollega Bent Brandtzæg har laget kartmaterialet, SSB har levert grunnlagsmaterialet til de økonomiske beregningene, og til beregningene har vi hatt uvurderlig nytte av KS sin prognosemodell for beregning av rammetilskudd som er utarbeidet av Børre Stolp.

Deler av notatet går inn på det mer tekniske rundt inntektssystemet og KOSTRA. Dette kan være litt mer krevende stoff for mange av leserne, men vi mener det er riktig å ha det med her fordi det er med å danne en faglig bakgrunn for de tallene vi presenterer, og som det sikkert vil bli reist spørsmål ved. Kapittel 7 bakerst i rapporten er en kombinasjon av en oppsummering og et sammendrag.

Bø 8.2.05

Karl Gunnar Sanda

INNHOLDSFORTEGNELSE

1 Bakgrunn og mål for oppdraget 5
2 Om kommunene 5
2.1 Kart 5
2.2 Noen kommunefakta 6
3 Effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing i Midt-Telemark 7
3.1 Inntektssystemet og effekter på rammeoverføringene ved en sammenslåing 7
3.2 Valg av nytt kommunesenter 9
3.3 Opplegg for beregning av inntektssystemeffekter for Midt-Telemark 10
4 Mulig innsparingspotensial innen administrasjon 12
4.1 Opplegg for analysen 12
4.2 KOSTRA-analyser – sammenligningskommuner og estimerte kostnader 13
4.3 Innbyggertall og administrasjonskostnader 14
4.4 Bundne kostnader og administrasjonskostnader 14
4.5 Inntektsnivå og administrasjonskostnader 15
4.6 Administrasjonskostnader i Midt-Telemark 16
5 Andre forhold som kan få direkte eller indirekte effekt på økonomien ved en sammenslåing 18
5.1 Forhold som kan ha direkte økonomisk effekt 18
5.1.1 Innsparingsmuligheter ved stordrift innen tjenesteområdene 18
5.1.2 Delvis dekning av engangskostnader – og ”gulrøtter” som går ut på dato! 18
5.1.3 Hva vil skje med inntektssystemet fra år 2007? 19
5.1.4 Ordinære skjønnsmidler 20
5.1.5 Kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift 20
5.2 Forhold som kan få mer indirekte effekt på økonomien 21
5.2.1 Bosettingsmønster og befolkningstall 21
5.2.2 Kommunestørrelse og evne til samfunns- og næringsutvikling 21
5.2.3 Hva med de ansatte? 22
5.2.4 Bortfall av viktige lokale arbeidsplasser, kommer det nye isteden? 22
5.2.5 Hva skjer med lokaldemokratiet? 22
5.2.6 Bedre, men vanskeligere tilgjengelig tjenester? 23
5.2.7 Økte reisekostnader for befolkningen og de ansatte 23
5.2.8 Vær obs på mulige friksjonskostnader! 23
5.2.9 Endret regional organisering? 24
6 Alternative samarbeids- og sammenslåingsformer 25
6.1 Samarbeidssituasjonen i Midt-Telemark 25
6.2 Ulike alternative modeller for samarbeid og sammenslåing 25
6.3 Økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid 27
7 Oppsummering 28

1 BAKGRUNN OG MÅL FOR OPPDRAGET

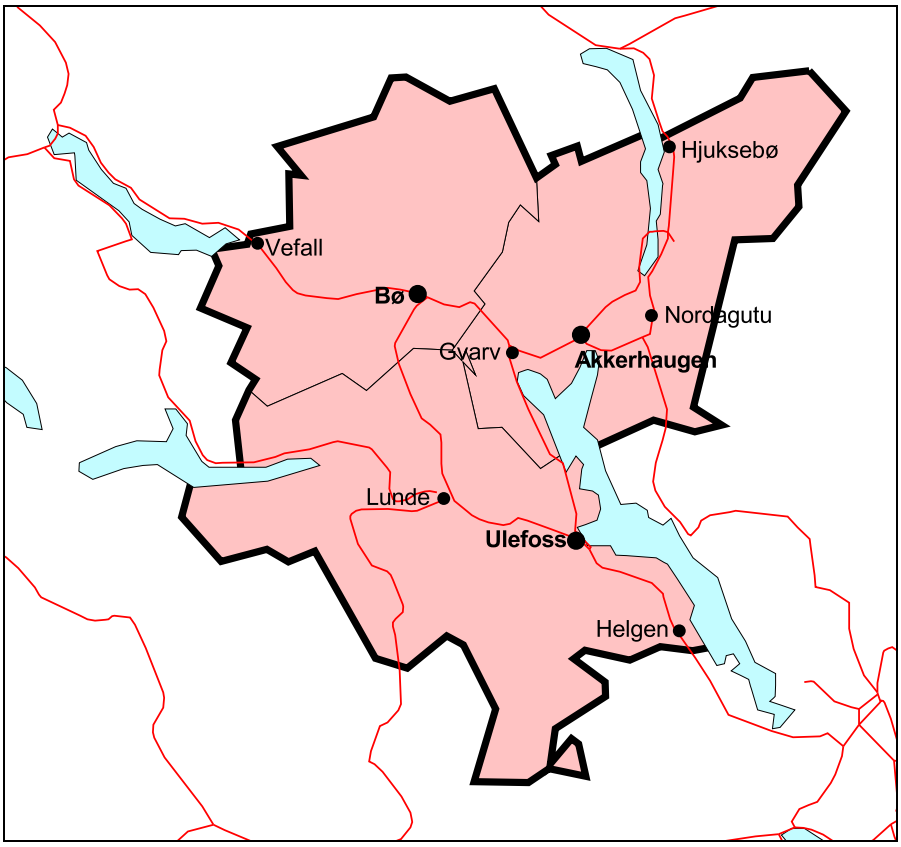
Gjennom kommunestrukturprosjektet til KS skal alle landets kommuner i løpet av våren 2005 gjennomføre diskusjoner omkring framtidig struktur og samarbeid. For å få innspill til denne diskusjonen har de tre Midt-Telemarkskommunene – Bø, Nome og Sauherad – fått midler av KS til å gjennomføre et mindre prosjekt. Prosjektets formål er å utrede og presentere noen utvalgte tema knyttet til kommunesammenslåing og utvikling av det interkommunale samarbeidet i regionen, nemlig:

1. Beregne økonomiske konsekvenser av å slå sammen de tre kommunene, avgrenset til:
   a) Inntektsoverføringer gjennom inntektssystemet (basert på at senteret for den nye kommunen blir liggende nær et geografisk senter i regionen)
   b) Potensialet for innsparing på administrasjon
   c) Drøfte andre mulige økonomiske konsekvenser
2. ”Veien videre for det interkommunale samarbeidet i MT” basert på mer generell kunnskap og på den pågående debatten i regionen.
3. Innlegg og deltakelse på et drøftingsseminar i regionen

2 OM KOMMUNENE

2.1 Kart

Figur 1:Midt-Telemarkregionen



Figur 2: Kommunene Bø, Nome og Sauherad med kommunesenter, tettsteder og "grensebyer".

2.2 Noen kommunefakta

I tabellen under har vi tatt med noen kommunefakta som både kan være nyttige mer generelt, og som vi også trenger spesielt i forbindelse med våre økonomiske beregninger i avsnitt 3.

Tabell 1: Noen kommunefakta

Knr	Kommune	Innb. Pr 1.1.04	Areal i km^2	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)		Utgifts-behovs-indeks '04	Skatt pr innb ifht et landssnitt på 100% (antatt '05)
				1000-kr	Kr/innb		
0819	Nome	6606	434	335734	50822	1,167	88 %
0821	Bø	5173	266	204462	39524	1,004	83 %
0822	Sauherad	4351	316	193506	44474	1,074	74 %
Midt-Telemark		16130	1016	733702	45487	-	83 %

Vi ser at vi har å gjøre med tre "middelstore" småkommuner som til sammen har et folketall på drøyt 16.000. En sammenslått kommune ville blitt Telemarks 5. største i areal, på linje med Drangedal. Brutto driftsinntekter pr innbygger varierer mye: Nome har ca 50.000 kr per innbygger å rutte med, mens Bø har ca 40.000 og Sauherad ligger midt i mellom. Siden alle de tre kommuner er minsteinntektskommuner – og da betyr ulikheter i skatteinntektsnivå lite – skyldes hoveddelen av inntektsforskjellene at Nome, og delvis Sauherad, får mer penger fra Staten gjennom rammeoverføringene. Dette henger sammen

med at disse to har et høyere utgiftsbehov enn Bø. Dette går fram av indeksen for utgiftsbehovet. Denne sier noe om hvor dyr hver enkelt kommune er å drive; Bø ligger omtrent på landsgjennomsnittet (som er 1), mens Nome er 16,7 % dyrere å drive enn landsgjennomsnittet og Sauherad er 7,4% dyrere å drive. Ingen av kommunene er så små (dvs. under 3200 innbyggere) at de mottar regionaltilskudd gjennom inntektssystemet.

I en sammenslåingsdiskusjon er det alltid interessant å vite noe om reisetider i den sammenslåtte kommunen. I tabellen under har vi i tillegg til reisetid mellom de eksisterende kommunesentra, også tatt med reisetid til noen andre sentrale tettsteder og "grensebyer" i de tre kommunene.

Tabell 2: Reisetider i minutter mellom eksisterende kommunesenter, andre tettsteder og "grensebyer" (kilde: Statens vegvesens database "Vis veg" (http://www.visveg.no))

	Bø	Akker-haugen	Ulefoss	Gvarv	Lunde	Vefall	Helgen	Norda-gutu	Hjuksebø
Bø	0								
Akkerhaugen	14	0							
Ulefoss	24	23	0						
Gvarv	8	6	17	0					
Lunde	17	31	13	25	0				
Vefall	16	30	40	24	33	0			
Helgen	32	30	9	24	22	47	0		
Nordagutu	20	7	29	12	37	36	36	0	
Hjuksebø	27	15	36	19	44	43	43	11	0

Vi ser at lengste reisetid mellom de eksisterende kommunesentrene er på 24 minutter (Bø-Ulefoss) og at lengste reisetid mellom de stedene som er tatt med i denne tabellen er på 47 minutter (Vefall-Helgen).

3 EFFEKTEN PÅ RAMMETILSKUDDET VED KOMMUNESAMMENSLÅING I MIDT-TELEMARK

3.1 Inntektssystemet og effekter på rammeoverføringene ved en sammenslåing[1]

Rammeoverføringene fra staten til kommunene fordeles ved hjelp av det såkalte inntektssystemet. Dette systemet er under stadig endring, og våre beregninger baserer seg på det systemet som er gjeldende for 2005, blant annet med tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene og innføring av en mer symmetrisk inntektsutjevning rundt et landsgjennomsnitt på 100 %. Som kjent er det nedsatt 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

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

sammenslåing av kommuner. Dette vil, når den tid kommer, selvfølgelig kunne få konsekvenser for de beregningene vi presenterer i dette notatet.

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 den samlede størrelsen på innbyggertilskuddet. Andre inntektssystemelementer får helt nye verdier ved en sammenslåing og dermed påvirkes rammeoverføringene i positiv eller negativ retning. Følgende seks faktorer kan påvirke rammetilskuddet ved en sammenslåing:

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

Urbanitetskriteriet skal kompensere for ekstra kostnader som tilfaller 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 6,5 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 tildeles kommuner med mindre enn 3000 innbyggere. Som vi tidligere har vært inne på, er det ingen av Midt-Telemarkskommunene som mottar regionaltilskudd.

Inntektsutjevninga for en sammensluttet kommune vil bare bli påvirket dersom de opprinnelige kommunene kom fra ulike skatteinntektsklasser (i inntektssystem-sammenheng). Med den nye inntektsutjevningen som gjelder fra og med 2005, vil det si kommuner som har skatteinntekter over eller under 90 % av landsgjennomsnittet. Alle de tre kommunene i Midt-Telemark ligger under grensen på 90 %, så det inntektsutjevnende tilskuddet blir ikke påvirket av sammenslåingen.

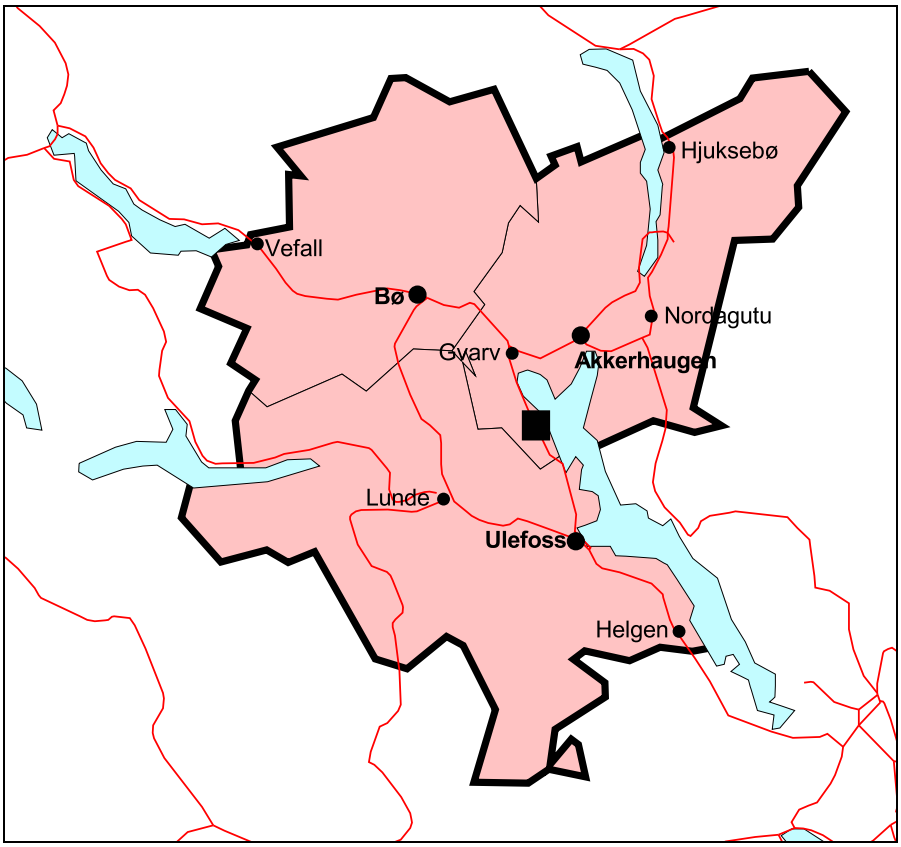
For å dempe overgangen fra gammelt til nytt inntektsnivå som følge av bortfall av basis- og regionaltilskudd er det innført et eget *inndelingstilskudd* som nøyaktig tilsvarer de basis- og regionaltilskudd som man mister ved en sammenslåing. Men dette

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. Hva fylkesmannen gjør med skjønnet hvis kommuner velger å slå seg sammen, blir et hypotetisk spørsmål som bare vil kunne besvares hvis og når situasjonen oppstår. I avsnitt 5.1.4 skal vi imidlertid spekulere litt i hva som *kan* komme til å skje, basert på de prinsippene skjønnet deles ut på per i dag.

3.2 Valg av nytt kommunesenter

For å gjennomføre beregningene våre, er vi avhengige av å bestemme hva som skal være kommunesenteret i den nye kommunen. Vi understreker at dette kun er et nødvendig beregningsteknisk grep, men vi er selvsagt klar over at med en gang dette settes på papiret, så oppfatter mange at beslutningen er tatt. I Midt-Telemark er dette særlig følsomt per dato – jfr avisoppslagene og -debatten på seinhøsten om hvor et eventuelt kommunesenter i Midt-Telemark skal ligge. Avtalen med vår kontaktperson i prosjektet var derfor at vi som utredere fikk mandat til å velge et "nøytralt" nytt kommunesenter utfra beste skjønn for å kunne gjennomføre beregningene. Det har vi gjort, og valget falt på tyngdepunktet i grunnkrets "Stranna" i Sauherad kommune – et punkt som ligger langs riksveg 36, og rimelig geografisk sentralt plassert mellom tettstedene Bø, Akkerhaugen, Ulefoss og Lunde.



Figur 3: Plassering av nytt beregningsteknisk "kommunesenter" på Stranna.

Selv om alle selvfølgelig er klar over at ”Stranna” aldri noen gang vil bli noe nytt kommunesenter for Midt-Telemark, tror vi at det kan gjøre nytten sin i denne sammenheng. På faglig grunnlag er vi nokså sikre på at resultatet av beregningene i kroner ville bli omtrent den samme hvis vi isteden for ”Stranna” hadde valgt Ulefoss, Bø eller Akkerhaugen som ”beregningsteknisk kommunesenter”. Dette har sammenheng med at avstandene og den reelle befolkningsspredning i de tre kommunene er som den er.

3.3 Opplegg for beregning av inntektssystemeffekter for Midt-Telemark

Grunnlagsdata knyttet til kriteriene ”beregna reisetid”, ”sone” og ”nabo” er beregnet av Statistisk sentralbyrå for Midt-Telemark kommune. De videre beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS[2], ved å opprette nye kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

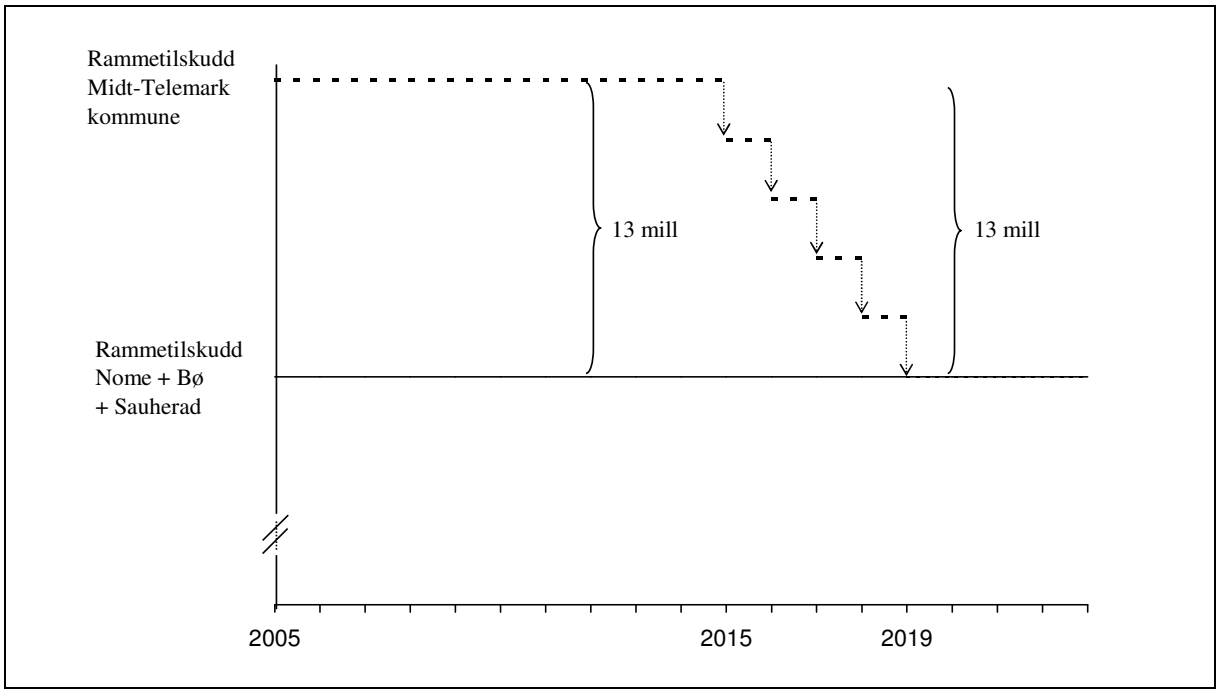
- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning[3].
- Nytt antall kommuner i landet, for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd[4]

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

Tabell 3: Frie inntekter pr år i millioner 2005-kr

	Midt-Telemark
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	445
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	458
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	445
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	**+13**
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	**0**

[2] Versjon ”prok0409”, datert 16.11.04
[3] 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.
[4] Verdien av et basistilskudd er satt til 6,47 mill. kroner i beregningene av inndelingstilskudd.



Figur 4: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing

Den *heltrukne linjen* i figuren viser summen de aktuelle kommunene får i rammetilskudd før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået "for all framtid" hvis de fortsetter som selvstendige kommuner[5]. Den *stiplede linjen* viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing som skjer 1.1.2005.

Tabellen og figuren over viser at Midt-Telemark vil få 13 millioner i årlig økt rammetilskudd de første ti årene. Dette tilsvarer en økning på 1,8 % i forhold til brutto driftsinntekt uten sammenslåing. Den årlige økningen er satt sammen av disse elementene:

Tabell 4: Hvordan de ulike tilskuddselementene slår ut for Midt-Telemark kommune.

Tilskuddselement	Endring i mill kr
Reisetid	7,4
Sone	0,8
Nabo	2,0
Urbanitetskriterium	2,7
Basistilskudd	-12,9
Inntektsutjevning	0,0
Regionaltilskudd	0,0
Inndelingstilskudd	12,9
Sum:	13,0

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

Vi ser at inndelingstilskuddet, som for disse tre kommunene består av to basistilskudd, er om lag like stort som den årlige gevinsten. Fra år 10 til år 15 trappes inndelingstilskuddet ned fra 12,9 mill kr til null, så *den samlede årlige effekten på rammetilskuddet etter 15 år er null*. Men i perioden fra sammenslåingen til år 15 vil Midt-Telemark kommune ha mottatt til sammen 156 millioner mer i rammeoverføringer enn de tre kommunene til sammen ville ha mottatt som enkeltkommuner.

4 MULIG INNSPARINGSPOTENSIAL INNEN ADMINISTRASJON

4.1 Opplegg for analysen

Innsparingspotensialet ved sammenslåing av kommuner ligger i utnyttelse av stordrifts-fordeler 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 hatt rom for å dokumentere stordriftsfordeler innen tjenesteområdene – selv om de åpenbart er til stede i en såpass kompakt region som Midt-Telemark.

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. For eksempel vil kommuner som fører utgifter til administrasjon på de ulike tjenesteområdene, komme ut med lavere administrasjons-kostnader enn en kommune som fører utgiftene annerledes. Vi skal likevel se nedenfor at administrasjonskostnadene er nært knyttet til kjennetegn ved kommunene, som inntektsnivå og kommunestørrelse.

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" (KOSTRA-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 "nært" folkestyre og brei partirepresentasjon i lokalpolitikken.

4.2 KOSTRA-analyser – sammenligningskommuner og estimerte kostnader

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 Midt-Telemark i relieff. For det andre har vi benyttet regnskapstall fra alle norske kommuner til å beregne en sammenheng mellom kommunestørrelse og administrasjons-kostnader vist som en linje i Figur 5. Ut i fra denne sammenhengen har vi funnet fram til en estimert verdi for hva det vil koste å administrere den nye kommunen hvis den, ut fra innbyggertallet, plasserte seg på denne estimerte 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 kommune *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*[6] og den samme indeksen for *korrigerte inntekter*[7], siden dette er 3 størrelser som vi vet påvirker administrasjonskostnadene. I avsnittene under skal vi illustrere disse sammenhengene.

---

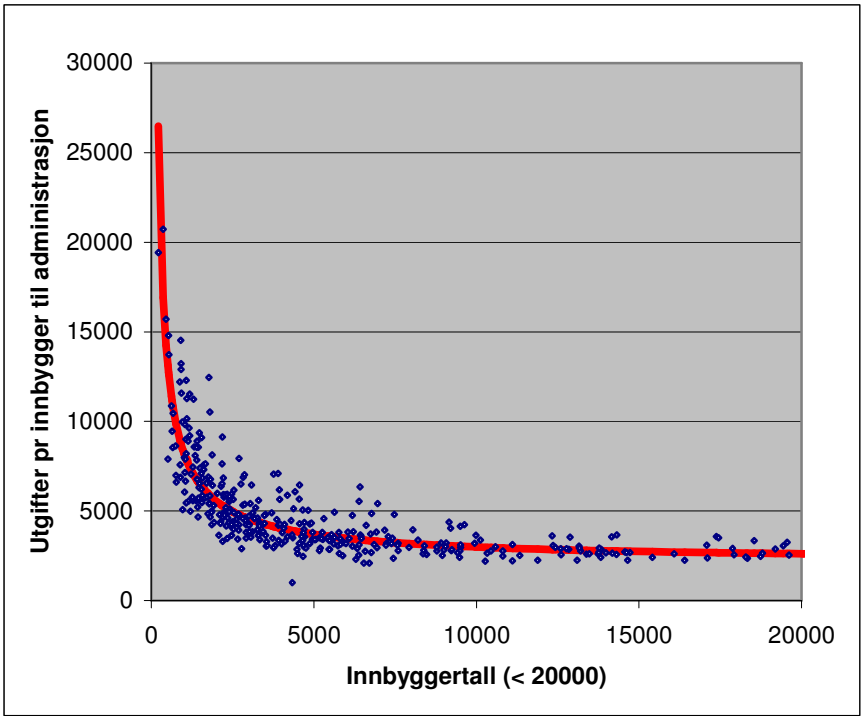
[6] Bundne kostnader = kostnader knyttet til å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver som er fastsatt av Stortinget og regjeringen, det vil si; alle normer og minstekrav fra samfunnet som virker forpliktende for kommunene (Langørgen m.fl. 2001:24). Bundne kostnader blir altså et uttrykk for kostnadsforhold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

[7] Korrigerte 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)

4.3 Innbyggertall og administrasjonskostnader

I Figur 5 har vi plotta inn kostnadstall for alle norske kommuner under 20 000 innbyggere og deretter estimert en trendlinje gjennom denne punktsvermen. Som vi ser er folketallet nært knyttet til administrasjonskostnader pr innbygger med en klart 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 sammenlignings-kommuner med omtrent samme innbyggertall som den aktuelle sammenslutningen.

Figur 5: Sammenhengen mellom innbyggertall og utgifter til administrasjon pr innbygger

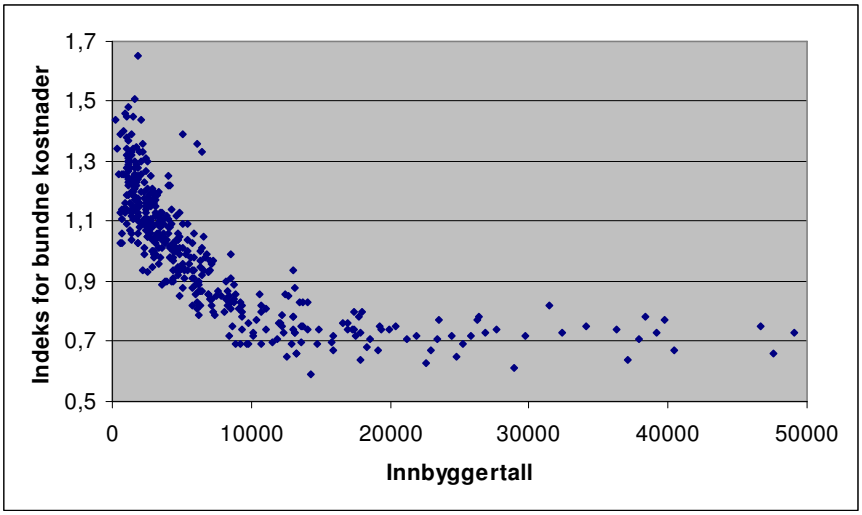


I tillegg til å bruke figuren som et argument for valg av sammenligningskommuner, vil vi også benytte trendlinjen til å estimere et forventet nivå på administrasjonsutgifter gitt den nye kommunens innbyggertall. Mens sammenligningskommunene delvis er plukket ut som ”beste-eksempel-kommuner”, vil estimeringen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

4.4 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 6 viser den klare sammenhengen mellom innbyggertall og indeksen for bundne kostnader som er fallende opp til ca 10.000 innbyggere og deretter flater ut.

Figur 6: Sammenheng mellom kommunestørrelse og bundne kostnader

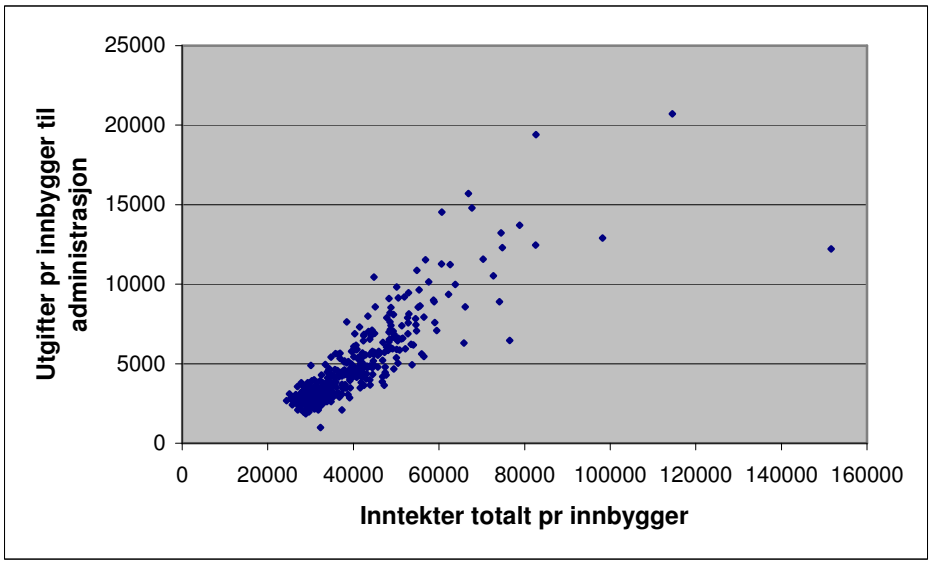


Det blir dermed misvisende i forhold til innsparingspotensialet om man velger sammenligningskommuner som har samme nivå på bundne kostnader som de enkeltkommunene som slås sammen. I enkelte tilfeller er det også umulig å finne sammenligningskommuner med så høy indeks for bundne kostnader som et gjennomsnitt 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.

4.5 Inntektsnivå og administrasjonskostnader

Kommuner som har høye inntekter til disposisjon bruker mer penger på administrasjon enn kommuner med lave inntekter. Dette illustreres i Figur 7 der tall for alle norske kommuner er plottet inn.

Figur 7: Sammenheng mellom inntekter og administrasjonsutgifter 2003. Kilde: KOSTRA



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

Tallene som ligger til grunn for figuren viser dessuten at det nesten bare er kommuner med 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 sprer seg på i diagrammet indikerer klart at kommuner med høye inntekter bør ha et innsparingspotensial når det gjelder administrative kostnader.

4.6 Administrasjonskostnader i Midt-Telemark

Tallene i *Tabell 5* viser at administrasjonskostnadene pr innbygger er lavere i Bø og Sauherad enn i den estimerte "normalkommunen" med deres innbyggertall. Nome ligger derimot noe høyere. Dette kan bety at Nome allerede har et ubenyttet innsparingspotensial, eller at det er andre trekk ved kommunen enn innbyggertallet som gjør at kommunen faktisk har høyere administrasjonskostnader. Det kan også, som tidligere nevnt, komme av at regnskapsføringen, også etter innføringen av KOSTRA, ikke er helt ensartet. Uansett viser tallene at det kan være hensiktsmessig å anslå at de tre kommunene samlet vil ligge omtrent på gjennomsnittet av kostnadsnivå for en gitt kommunestørrelse. Med andre ord vil vi anta at et estimat på grunnlag av kostnadslinjen i Figur 5gir et greit anslag på kostnadsnivået i Midt-Telemark. Som vi ser nederst til høyre i *Tabell 5*, vil dette gi *en potensiell innsparing på ca 1000 kr pr innbygger ved en sammenslåing, eller ca 16 mill kr totalt.*

Tabell 5: Kostnadsnivå for administrasjon i 2003. Kommunene i Midt-Telemark.

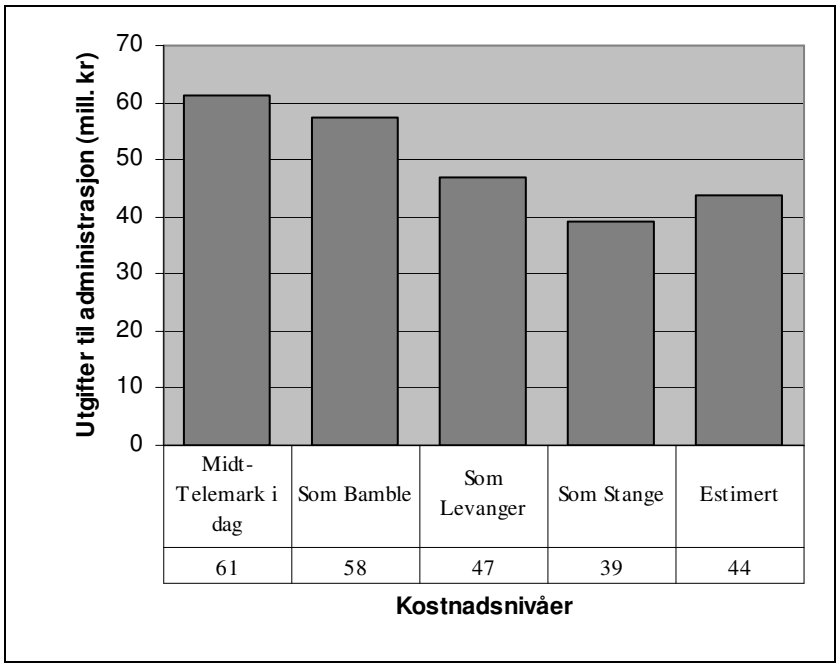
	Bø	**Nome**	**Sauherad**	**Midt-Telemark***
Innbyggertall	5220	6579	4351	16150
Indeks bundne kostnader	0,94	1,05	0,97	0,99
Indeks korrigerte inntekter	0,81	0,97	0,81	0,88
Netto driftsutgifter pr innb	**3509**	**4207**	**3497**	**3790**
Utgifter estimert ut i fra innbyggertall	**3641**	**3367**	**3896**	**2730**

* Tallene for Midt-Telemark er veide gjennomsnitt av de tre involverte kommunene, bortsett fra den nederste linjen som viser estimerte utgifter ut i fra innbyggertallet 16150.

Vi har også plukket ut tre sammenligningskommuner på omtrent den samme størrelsen som Midt-Telemark. Disse er beskrevet i *Tabell 6*. Bamble er tatt med siden dette er en velkjent kommune med omtrent samme innbyggertall som Midt-Telemark ville få. Levanger og Stange er i større grad med som "beste praksis"-kommuner på denne størrelsen. Stange er i tillegg valgt for illustrere at en kommune med flere små og middels store sentra også kan administreres med lave kostnader.

Tabell 6: Netto driftsutgifter til administrasjon i 2003. Midt-Telemark og sammenligningskommuner.

	Midt-Telemark	Bamble	Levanger	Stange
Innbyggertall	*16150*	16405	14657	18288
Indeks bundne kostnader	*0,99*	0,74	0,80	0,78
Indeks korrigerte inntekter	*0,88*	0,91	0,84	0,85
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	***3790***	**3561**	**2914**	**2431**



Figur 8: Administrasjonsutgifter i Midt-Telemark kommune med alternative kostnadsnivåer pr innbygger

Figur 8 viser at det vil være muligheter til innsparing fra dagens nivå dersom kommunene i Midt-Telemark velger å slå seg sammen. Søylene viser årlige utgifter til administrasjon dersom Midt-Telemark oppnår kostnadsnivåer pr innbygger som i sammenlignings-kommunene. Den siste søylen viser administrasjonskostnadene dersom kommunen legger seg på den estimerte kostnadslinjen fra

Figur 5. Innsparingspotensialet varierer dermed fra 3 til 22 millioner årlig avhengig av hvilken kommune man tror det er realistisk å sammenligne seg med. Siden Midt-Telemarkskommunene ikke ser ut til å få redusert rammetilskudd etter sammenslåingen, er dette midler som kan benyttes til tjenesteproduksjon.

5 ANDRE FORHOLD SOM KAN FÅ DIREKTE ELLER INDIREKTE EFFEKT PÅ ØKONOMIEN VED EN SAMMENSLÅING

I kapitlene foran har vi beskrevet hva som skjer med de frie inntektene ved en sammenslåing *gitt det rammeoverføringssystemet 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 basistjenestetilbudet vis a vis befolkningen.

I dette avsnittet skal vi trekke fram og kort drøfte andre pågående prosesser og forhold som kan påvirke økonomien i en sammenslåingssituasjon, og som kommunene bør være oppmerksomme på. Vi vil gruppere dette inn i to hoveddeler – for det første forhold som kan ha direkte økonomisk effekt og for det andre forhold som vil kunne påvirke økonomien på en mer indirekte måte.

5.1 Forhold som kan ha direkte økonomisk effekt

5.1.1 Innsparingsmuligheter ved stordrift innen tjenesteområdene

Vi har i dette notatet ikke analysert stordriftsinnsparingsmulighetene innen tjenesteområdene (altså bortsett fra "administrasjon"), men det er åpenbart at slike finnes i en såpass liten geografisk region som Midt-Telemark. Spørsmålet er bare om det er politisk akseptabelt etter en sammenslåing å ta de grep som er nødvendig for å drive tjenestene mest mulig kostnadseffektivt. Det ville for eksempel kunne innebære at man samler elever på færre skoler og i færre klasser, etablerer felles sykehjem med opp mot 100 plasser og driver de tekniske tjenestene i de tre kommunene som en felles enhet. Problemet med å se for seg store innsparingsmuligheter gjennom slike grep etter en sammenslåing, er ofte at stordriftspotensialet ikke en gang er utnyttet innen de eksisterende kommunene – politikerne har valgt dyrere løsninger enn de økonomisk mest optimale. Mye tyder på at det ikke vil være lettere å hente ut disse stordriftsfordelene i en sammenslått kommune.

5.1.2 Delvis dekning av engangskostnader – og "gulrøtter" som går ut på dato!

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 prosesstiltak 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 infrastrukturtiltak til kommuner som slår seg sammen frivillig. Disse gulrøttene er nå imidlertid blitt datostemplet – Kommunal og regionaldepartementet

har i et notat av 18.1.05[8] 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.

5.1.3 Hva vil skje med inntektssystemet fra år 2007?

Som vi også tidligere har nevnt, er ikke inntekstsystemet 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 Inntektsystemutvalget 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 Inntektssytemutvalget 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 1992[9], 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 kommmuner *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 ingen Midt-Telemarkskommuner som mottar regionaltilskudd, mens alle 3 mottar basistilskudd (ca 6,5 mill kr hver).

---

[8] "Økonomiske rammebetingelser knyttet til kommunesammenslutninger". Notat, KRD 18.1.05. (http://odin.dep.no/filarkiv/234542/Okonomiske_rammebetingelser_kommunesammenslutninger.doc)
[9] NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring

5.1.4 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 de 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 3 kommunene ordinært skjønnstilskudd, men som vi ser i tabellen under, er det arbeidsgiveravgiftskompensasjonen som utgjør brorparten av summen for Nome.

Tabell 7: Ordinært skjønnstilskudd 2005 (mill kr). Kilde: Grønt hefte 2005

	Ordinært skjønnstilskudd 2005	**Herav kompensasjon for bortfall DAA (ca)**
Bø	2,3	0
Nome	8,8	7,5
Sauherad	3,2	0
Sum	14,3	7,5

Vi har i våre beregninger av inntektssystemeffekter i kapittel 3 sett helt bort fra endringer i de ordinære skjønnsmidlene som følge av en kommunesammenslåing. Det riktige vil nok være å regne med at skjønnet på sikt vil bli redusert som følge av en sammenslutning, siden skjønnsmidlene i mange fylker lettere tilflyter små enn store kommuner[10]. På den annen side er det et uttrykt ønske fra departementet å få til frivillige kommunesammenslåinger, og det kan jo hende at de som faktisk gjør dette vil bli sett på med ekstra velvilje når de ordinære skjønnsmidlene skal fordeles.

5.1.5 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. Kommunesektoren er lovet kompensasjon for de direkte merutgiftene som følger av avviklingen. I Midt-Telemark har dette bare hatt konsekvenser for sone 2-kommunen Nome der arbeidsgiveravgiften ble trappet opp fra 10,6 % i 2003 til 14,1 % fra og med 2004. For at ikke kommunen selv skulle bli skadelidende, mottar man altså en kompensasjon på ca 7,5 mill årlig på grunn av dette. Sauherad og Bø ligger i sone 1 og hadde allerde høyeste sats. Disse to kommunene nyter derfor bare godt av det generelle fribeløpet på 270.000 kr, som alle bedrifter fikk som følge av endringen.

Kronspørsmålet blir hva som vil skje med denne kompensasjonen hvis man slår sammen de tre kommunene på tvers av sonegrensene? Etter all sannsynlighet vil den nye

[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 skjønnet.

kommunen motta det samme som de tre 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 1, og best-case-scenariet ville være at hele den nye kommunen ville bli kompensert som om den lå i sone 2.

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. Fribeløpet kan derfor oppfattes som redusert merutgift. Siden ordningen gjelder for den enkelte arbeidsgiver, vil konsekvensen av en sammenslåing av de tre kommunene, være at det samlede fribeløpet blir redusert fra 810.000 kr til 270.000 kr. Skjønnsmidlene økes ikke isolert pga. denne effekten, men det vil være naturlig for den sammenslåtte Midt-Telemark kommune å påberope seg en slik økning i kompensasjonsskjønnet.

5.2 Forhold som kan få mer indirekte effekt på økonomien

5.2.1 Bosettingsmønster og befolkningstall

Hva som vil skje med folketallet og bosettingen etter en kommunesammenslåing vil ofte være avhengig av lokale forhold og også hvilke utviklingsmuligheter regionen har i dag. Her burde Midt-Telemarkregionen stå godt rustet med vekst i folketallet den siste 5 årsperioden (tross noe nedgang siste år) og positive prognoseutsikter. Regionen har også korte avstander og tilbyr variasjon i bo- og arbeidsplasser innenfor pendlingsavstand. En sammenslåing vil kunne føre til at enkelte lokale sentra vil tape arbeidsplasser på bekostning av det nye kommunesenteret, men samtidig har alle sentra sine særegne kvaliteter som kan gi grunnlag for ny vekst i sysselsetting og bosetting, og pendlingsavstandene er akseptable. Avgjørende for vurderingen blir om en tror at en sammenslåing vil føre til ytterligere vekst og styrking av regionen, eller om det samme kan oppnås gjennom tett og forpliktende samarbeid.

5.2.2 Kommunestørrelse og evne til samfunns- og næringsutvikling

Et mye brukt argument for sammenslåing av mindre 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 forskingsresultat[11] som viser at de kommunene som peker seg mest positivt ut – uavhengig av størrelse – er de som har aktive entreprenører sentralt plassert i tiltaksarbeidet.

5.2.3 Hva med de ansatte?

De ansatte sin situasjon ved en kommunesammenslåing vil avhenge av hva man ønsker å oppnå ved en kommunestrukturendring. 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.

De beregningene vi har foretatt for Midt-Telemark i kapittel 3 og 4 viser for det første at kommunene vil bli tilført mer penger i de første 10 årene, og samtidig at det foreligger et innsparingspotensiale innen administrasjon. Til sammen skulle dette åpne for at administrative jobber blir usikrere, mens jobber i de tjenesteproduserende enhetene skulle få rimelig gode kår og muligheter for vekst.

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 uten tvil vil føre til store omkalfatringer for den enkelte arbeidstaker.

5.2.4 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 kommunale administratorer. Ofte vil dette kunne gå ut over personer med høyere utdannelse, 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, men med Midt-Telemarks geografiske beliggenhet skulle det være brukbare jobbmuligheter for disse innen greie pendlingsavstander både internt i regionen og i retning Grenland, Notodden/Kongsberg og Vest-Telemark. Bortfall av kommunale arbeidsplasser vil dermed ikke nødvendigvis føre til at de som mister arbeidet ”må” flytte ut av regionen.

5.2.5 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 hvert grendelag i den nye kommunen ikke lenger kan forvente å bli representert og at mindre partier kanskje vil

[11] Bukve m.fl. (1991): Kommunestruktur og tiltaksarbeid. Rapport 19. Vestlandsforsking

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?

5.2.6 Bedre, men vanskeligere tilgjengelig tjenester?

En annen av hovedhensiktene med å slå sammen kommuner er å få til bedre tjenester for befolkningen gjennom å etablere større og mer kompetente tjenesteenheter, som kan forbedre rettsikkerheten og gjøre det lettere å rekruttere nøkkelpersonell. Større enheter som skal fungere som attraktive arbeidsplasser for kompetente arbeidssøkere, vil ofte fordre 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. Nå er ikke avstandene i Midt-Telemark så store, men likevel 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?

5.2.7 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. Det er imidlertid reist kritikk mot disse beregningene[12], og det blir hevdet at innsparingsmulighetene vil bli spist opp av økte transportutgifter både for private husholdninger og for kommunalt ansatte, som følge av økt sentralisering. 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.

5.2.8 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

[12] Høyer, K.G., T.A. Fløtre, T. Årethun og C. Aall (2003): Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur og transport. VF-rapport 8/2003, Vestlandsforsking, Sogndal.

noen unntak. Noen få steder i landet ble kommuner delt igjen. I tillegg har vi helt opp til våre dager hatt kommuner med sterk strid mellom gamle kommunedeler – opptil 40 år etter sammenslåingen. Nome kommune har vel gjennomlevd en slik prosess. Striden kommer gjerne 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 lurere 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”.

5.2.9 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 ønsker 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 denne prosessen 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.

6 ALTERNATIVE SAMARBEIDS- OG SAMMENSLÅINGS-FORMER

6.1 Samarbeidssituasjonen i Midt-Telemark

Av kontaktperson for prosjektet er vi også bedt om å komme med noen generelle betraktninger omkring interkommunalt samarbeid som alternativ til kommune-sammenslåing i Midt-Telemark. Nå er det slik at Midt-Telemark gjennom de siste årene har utviklet et interkommunalt samarbeid som av mange blir betraktet som et av de mer vellykkede eksemplene vi har i landet. Samarbeidet har sitt utgangspunkt i et regionråd og er konsensusbasert. Det er dermed også sårbart for indre strid. Men gjennom en rekke praktiske grep og rutiner, har Midt-Telemarkkommunene valgt å ”binde seg til masta” på en slik måte at samarbeidet likevel må ansees å være nokså robust.

Høsten 2004 knirket samarbeidet litt ekstra i sammensføyningene som følge av høyttenking rundt struktur i et av kommunestyrene – med tilhørende pressereferat som bl.a. lanserte begrepet ”kongesete”. Denne ”røde kluten” kom siden til å prege debatten i avisene og i de andre to kommunene. Sjøl om det var hett da det sto på, kjenner vi ikke til at samarbeidet har fått alvorlige mèn. Kan det være at samarbeidet i Midt-Telemark er en såpass godt tømret konstruksjon at den står for en slik støyt? I fortsettelsen er det i alle fall viktig at kommunene finner tilbake til den gode tonen og romsligheten som har vært grunnlaget for det man har fått til til nå.

6.2 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 følger[13]:

[13] Det følgende er dels hentet fra, dels inspirert av: Agenda/Econ: ”Ny kommunestruktur på Øvre Romerike?” (2004), Møreforsking 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 Telemarksforsking-Bø.

- *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 kommunealliansе* 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. Regionrådssamarbeidet i Midt-Telemark oppfatter vi som en typisk strategisk kommunealliansе.
- *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 for vegvedlikehold. Modellen forekom for 40-50 år siden, men er etter vår kjennskap ikke i bruk i Norge i dag. Enkelte snakker om å ta den i bruk igjen som et svar på styringsutfordringene i interkommunalt samarbeid.
- *"Tradisjonell" kommunesammenslåing* av to eller flere generalistkommuner for å hente ut stordriftsfordeler og utviklingspotensiale. Denne løsningen er "enkel" i den forstand at man med ett 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. Møreforsking) 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 skiller Midt-Telemark lag i og med at Bø og Sauherad hører til Notodden's ABS-region, mens Nome hører til Grenland.

6.3 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 fordelen 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 tilleggs-byråkrati, 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 budsjettrutiner som gjør at man får tilstrekkelig god kontroll over økonomien i det enkelte samarbeidstiltak/samkommune. Telemarksforsking-Bø har som kjent laget forslag til slike rutiner for en strategisk kommuneallianse i Midt-Telemark[14].

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

7 OPPSUMMERING

I denne rapporten har vi fokusert på økonomiske konsekvenser for kommunene av en eventuell sammenslåing av Bø, Nome og Sauherad. Vi har vist at:

- en sammenslåing av de tre kommunene i Midt-Telemark vil utløse 13 mill kr i årlige økte overføringer. Dette beløpet vil man motta ubeskåret i 10 år og deretter vil det trappes ned til null etter 15 år. Totalt vil da den nye kommunen ha mottatt 156 mill kr ekstra i løpet av 15 år. Fra år 15 vil den nye kommunen være nede på det tilskuddsnivået som de tre kommunene har til sammen i dag.
- en sammenslåing åpner for muligheter til å hente ut stordriftsgevinster ved å effektivisere administrasjon. Beregningene i kapittel 4 sannsynliggjør et mulig årlig innsparingspotensiale innen administrasjon på mellom 3 og 22 mill kr. Vi har ikke sett på hvordan dette potensialet kan hentes ut i praksis.

Vi vil understreke at det *i tillegg* ligger muligheter til stordriftsinnsparinger innen tjenesteområdene, *men disse er ikke tatt opp i dette notatet*. Slike innsparinger vil normalt kreve at man ”fyller opp” kapasitet for å drive mest mulig kostnadseffektivt for eksempel ved å samle elever på færre skoler, etablere sykehjem med opp mot 100 plasser og drive tekniske tjenester i felleskap. Slike endringer vil utvilsomt innebære vanskelige politiske valg.

Videre har vi i kapittel 5 vist til andre forhold som kan påvirke økonomien direkte etter en sammenslåing:

- Delvis dekning av engangskostnader – og ”gulrøtter” som går ut på dato!
- Hva vil skje med inntektssystemet fra år 2007?
- Ordinære skjønnsmidler
- Kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift

Forhold som kan få mer indirekte effekt på økonomien er også drøftet i samme kapittel:

- Bosettingsmønster og befolkningstall
- Kommunestørrelse og evne til samfunns- og næringsutvikling
- Hva med de ansatte?
- Bortfall av viktige lokale arbeidsplasser, kommer det nye isteden?
- Hva skjer med lokaldemokratiet?
- Bedre, men vanskeligere tilgjengelig tjenester?
- Økte reisekostnader for befolkningen og de ansatte
- Vær obs på mulige friksjonskostnader!
- Endret regional organisering?

Til slutt har vi kort kommentert situasjonen for det interkommunale samarbeidet i Midt-Telemark og presentert alternative samarbeids- og sammenslåingsformer som nå er framme i debatten.

Som en sluttkommentar vil vi hevde 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-Telemark 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 Midt-Telemark ikke være upåvirket av det. Hvordan vil for eksempel situasjonen bli hvis De fire Grenlandskommunene slår seg sammen, slik det nå diskuteres. Og ikke minst vil det ha betydning hvilket kommunesystem staten ønsker å forholde seg til – det er allerede fra den sittende regjering antydet 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-Telemark, 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 vårt notat 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.